

DIE ENTWICKLUNG DER HYBRIDEN ROLLE DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK IM LAUFE DER EUROKRISE

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der
Philosophischen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Bonn

vorgelegt von
Max Lügert
aus
Verl

Bonn im Jahr 2019

Gedruckt mit der Genehmigung der Philosophischen Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Zusammensetzung der Prüfungskommission:

Prof. Dr. Wolfram Hilz

Vorsitzender

Prof. Dr. Volker Kronenberg

Betreuer und Gutachter

Prof. Dr. Frank Decker

Gutachter

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

weiteres prüfungsberechtigtes Mitglied

Tag der mündlichen Prüfung: 6. November 2018

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	IV
1 Einleitung	1
2 Theorie und Methodik	9
2.1 Theorie	9
2.1.1 Multi-Level-Governance	9
2.1.2 Theoretische Ergänzungen	19
2.1.2.1 Gesellschaftliche Differenzierung: Was sind hybride Akteure und wie üben sie Macht aus?	19
2.1.2.2 Demokratie und Legitimität im postdemokratischen Konsolidierungsstaat	23
2.1.3 Synthese und Hypothesen	26
2.2 Methodik	29
2.2.1 Methodenauswahl	29
2.2.2 Materialauswahl und -verarbeitung	33
3 Strukturelle Grundlagen der europäischen Währungsunion	43
3.1 Beteiligte Akteure	43
3.1.1 Europäische Zentralbank	43
3.1.2 Europäische Kommission	48
3.1.3 Europäischer Rat	51
3.1.4 Rat der Europäischen Union	53
3.1.5 Abgeleitete Akteure für Fragen der Wirtschafts- und Währungs- union	54
3.1.6 Europäisches Parlament	56
3.1.7 Gerichtshof der Europäischen Union	59
3.1.8 Internationaler Währungsfonds	60
3.1.9 Akteure außerhalb der europäischen oder internationalen Ebene	62
3.2 Geschichtlicher Überblick	66
3.2.1 Der Weg zur EU: politische Integration	66
3.2.2 Der Weg zum Euro: monetäre und wirtschaftliche Integration .	73

4	Untersuchung der Eurokrise	79
4.1	Der Beginn der Krise	79
4.1.1	Die Krise an den Finanzmärkten	79
4.1.2	Eskalation der Krise in der Eurozone	82
4.1.3	Erklärungsversuche und der Wettbewerb der Lesarten	84
4.2	Exkurs: Vorstellung der Ergebnisse der Inhaltsanalyse	88
4.3	Troika und finanzielle Unterstützung	97
4.3.1	Entstehung und Zielsetzung	97
4.3.2	Die Troika in Griechenland und Spanien	106
4.3.3	Konsequenzen und Proteste	124
4.4	Anleihekäufe	142
4.4.1	Entstehung und Zielsetzung	142
4.4.2	Die Anleihekäufe in Griechenland und Spanien	150
4.4.3	Wirksamkeit und juristische Klärung	154
4.5	Weitere Maßnahmen der EZB	164
4.5.1	Die ELA-Kredite	164
4.5.2	Änderung der Sicherheitsanforderungen an Anleihen	166
4.6	Zwischenfazit	169
5	Einordnung der Ergebnisse	174
5.1	Reflexion zur Entwicklung der Rolle der EZB	174
5.2	Die neue Wirtschaftspolitik in der Eurozone	183
5.2.1	Überblick über bereits getroffene Maßnahmen	183
5.2.2	Entwurf für die Zukunft: der Fünf-Präsidenten-Bericht	188
5.2.3	Kritische Einordnung	191
5.2.3.1	Zweifel an der wirtschaftspolitischen Ausrichtung	191
5.2.3.2	Folgen für den Zusammenhalt in der Union	195
6	Fazit und Ausblick	199
A	Abbildungsverzeichnis	206
B	Tabellenverzeichnis	207
C	Abkürzungsverzeichnis	208
D	Literaturverzeichnis	211
E	Quellenverzeichnis	223

Danksagung

Mit der Einreichung dieser Arbeit neigt sich eine Hochschulkarriere von mehr als zehn Jahren ihrem Ende entgegen, und ich hätte mir anfangs nicht vorstellen können, dass die Promotion zum Doktor der Philosophie den Endpunkt darstellen würde. Aus diesem Grund erscheint es mir geboten, mich an dieser Stelle bei einigen Personen zu bedanken.

Zuvörderst gilt der besondere Dank meinem Betreuer, Herrn Prof. Dr. Volker Kronenberg. Seitdem ich an der Universität Bonn studiere, bin ich von ihm stets darin gestärkt worden, mein Potential in fachlicher Hinsicht auszuschöpfen. Gerade in einer für mich unsicheren Phase nach Ende meines Masterstudiums hat mir Herr Kronenberg sofort signalisiert, dass ich mit seiner Unterstützung für mein Promotionsprojekt rechnen kann. Während der vergangenen Jahre meiner Promotion hatte Herr Kronenberg darüber hinaus stets ein offenes Ohr für meine Anliegen und achtete auf einen regelmäßigen Austausch über den Fortschritt bei meinem Projekt. Dass ich meine Promotion letztlich zielgerichtet, gut strukturiert und mit praktisch keinen größeren Phasen des Zweifels durchführen konnte, ist definitiv dieser hervorragenden Betreuung geschuldet.

Ein weiterer Dank gilt der Friedrich-Ebert-Stiftung, welche den Großteil meiner Promotion förderte. Der Wert dieser Förderung ging auch weit über das Stipendium an sich hinaus, sondern ermöglichte mir durch Seminare und Konferenzaufenthalte viele Möglichkeiten zur Reflexion meiner Arbeit. Stellvertretend für die gesamte Friedrich-Ebert-Stiftung möchte ich Prof. Dr. Hartmut Ihne und Dr. Regine Mehl danken. Diese beiden Personen haben nach persönlichen Gesprächen beschlossen, mich für die Promotionsförderung zu empfehlen. Dass diese Auswahl damals auf mich getroffen ist, lag sicherlich an meinen Kompetenzen und Fähigkeiten, letztlich aber auch ein Stück weit am Glück. Ich weiß, dass ich ohne die Empfehlungen von Herrn Ihne und Frau Mehl diese Promotion wohl niemals hätte beenden können, daher empfinde ich ihnen gegenüber tiefe Dankbarkeit und Demut.

Mein größter Dank gilt allerdings meiner Familie. Meine Mutter, meine Großmutter und meine Geschwister waren für mich immer da, wenn ich sie brauchte und haben mich in einigen Situationen zurecht darauf hingewiesen, einige Dinge etwas gelassener zu sehen. Es ist nicht selbstverständlich, einen solchen Rückhalt in der eigenen Familie zu haben, daher hoffe ich, dass ich mit dieser Arbeit und dem, was darauf noch folgen mag, ein wenig von dem zurück geben kann, was ich von meiner Familie erhalten habe.

1 Einleitung

Vor knapp 20 Jahren begann in Europa ein politisches Projekt, welches in seiner Ambition, seiner Bedeutung und seiner Strahlkraft nur wenige Beispiele kennt – die Einführung einer gemeinsamen Währung, dem Euro. 1999 einigten sich 11 Staaten¹ darauf, ihre eigenen nationale Währungen aufzugeben und stattdessen einer Währungsunion beizutreten. In den letzten Jahren sind sukzessive immer mehr Staaten beigetreten, so dass der Euro mittlerweile in 25 Staaten² gesetzliches Zahlungsmittel ist.

Der Euro ist für die Europäische Union (EU) ein integraler Bestandteil und gilt auch ganz allgemein als Währung der EU. Die Existenz der gemeinsamen Währung sorgt auch maßgeblich dafür, dass der Handel innerhalb des größten gemeinsamen Wirtschaftsraums der Welt mit mehr als einer halben Milliarde Einwohnern kaum noch auf nationale Grenzen Rücksicht nehmen muss. Mit der gemeinsamen Währung geht ebenfalls einher, dass die Mitgliedstaaten der EU in vielen unterschiedlichen Politikbereichen eine Vergemeinschaftung des politischen Handelns praktizieren, die weltweit ebenfalls ihresgleichen sucht.

Dieser Komplex – die gemeinsame Währung im engeren Sinne und die politische Gemeinschaft im weiteren Sinne – ist in den vergangenen Jahren jedoch unter enormen Druck geraten, und zwar aufgrund schwerwiegender Erschütterungen im internationalen Finanz- und Wirtschaftssystem nach 2008 und den Auswirkungen der darauf unternommenen politischen Reaktionen. Diese Entwicklung ist allgemein bekannt geworden unter dem Begriff *Eurokrise*, der auch in dieser Arbeit verwendet werden soll. Gegen die Verwendung dieses Begriffes gibt es von unterschiedlichen Seiten Einwände, allen voran der Hinweis, dass sich trotz der teils turbulenten Entwicklungen in den letzten Jahren die grundsätzliche Stabilität der Währung kaum geändert hat, und sich deshalb die Währung *als Ganzes* nicht in der Krise befand. Dieser Einwand ist durchaus zutreffend. In den vergangenen Jahren war der Euro nicht von einer galoppierenden Inflation betroffen, sondern konnte seinen Wert behaupten. Gegenüber anderen weltweiten Leitwährungen wie dem amerikanischen Dollar, dem japanischen Yen, dem britischen

¹ Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien.

² Der Eurozone traten nacheinander (in chronologischer Reihenfolge) Griechenland, Slowenien, Malta, Zypern, die Slowakei, Estland, Lettland und Litauen bei. Darüber hinaus ist der Euro ebenfalls die Währung in Andorra, Monaco, San Marino und der Vatikanstadt, die eine entsprechende Assoziation mit anderen Eurostaaten (Frankreich und Italien) haben und das Recht haben, eigene Euromünzen herauszugeben. Ferner haben Kosovo und Montenegro einseitig den Euro als Währung übernommen.

Pfund Sterling oder dem schweizerischen Franken bewegten sich die Kursschwankungen in dem Rahmen, der im weltweiten Währungshandel üblich ist.

Daher ist an dieser Stelle zu erklären, weshalb der Begriff *Eurokrise* trotzdem als treffende Beschreibung der Situation erscheint. Rein etymologisch gesehen bedeutet *Krise* unter anderem *Entscheidung*; mithin eine Situation, in der sich zeigt, dass eine bestehende Ordnung nicht mehr vollständig funktioniert, und dass sich etwas Neues ausbildet. Unter dieser Lesart soll Begriff Eurokrise benutzt werden. Denn während der Eurokrise zeigte sich für alle Beteiligten deutlich sichtbar, dass das Arrangement, mit dem die gemeinsame Währung gestartet wurde, grundlegende innere Schwachstellen und blinde Flecken hatte. Mit der Krise ergab sich also die Notwendigkeit der Entscheidung – über welche Maßnahmen sollte die gemeinsame Währung geändert und standhafter gemacht werden, und warum sollten überhaupt Anstrengungen unternommen werden, um diese Änderungen herbeizuführen? Die Behandlung dieser Fragen war zu keinem Zeitpunkt begrenzt; sie umfasste nicht nur ein politisches Thema oder einige wenige Mitgliedstaaten, sondern verursachte politische Diskussionen zu vielen verschiedenen Themen, in denen die Eurostaaten (und somit ein Großteil der EU-Mitgliedstaaten) sich ständig gegenseitig austauschten.

Eine Organisation steht im Lichte dieser Entwicklung ganz besonders im Blickfeld. Es geht um die Organisation, welche der Gegenstand dieser Arbeit ist: die Europäische Zentralbank (EZB). Sie ist organisatorisch genauso neuartig wie die gemeinsame Währung, die sie hütet. Denn im Rahmen des Transfers von Hoheitsaufgaben, der in der EU ohnehin zum Alltag gehört, ist die EZB nun die alleinige geldpolitische Autorität für alle Staaten der Eurozone. Die nationalen Zentralbanken (NZBen) bestehen zwar immer noch weiter, und sie führen weiterhin auf eigene Verantwortung und Rechnung Geschäfte durch. Im geldpolitischen Gefüge sind die jedoch in erster Linie nur noch weisungsgebundene Glieder im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ohne eigene Befugnis zur Herausgabe von Bargeld, der Festlegung von Leitzinsen etc. Es ist daher von besonderem politikwissenschaftlichen Interesse zu beobachten, wie sich die EZB in den vergangenen Jahren im Laufe der Krise verhalten hat und wie sich dabei die Stellung, Aktivität und Autorität der EZB verändert hat. Diese Veränderung ist das Leitinteresse dieser Arbeit, was in folgender Leitfrage mündet:

Wie hat sich die hybride Rolle der EZB im Lauf der Eurokrise entwickelt?

Mit dem Begriff der hybriden Rolle soll dargestellt werden, dass für die EZB neue Handlungsfelder bestehen. Nämlich nicht nur als wirtschaftlicher Akteur, der sich mit der Durchführung von Zahlungen befasst, sondern auch als politischer Akteur, der eigene Macht ausübt und das politische Verhalten anderer Akteure entsprechend mit beeinflusst.

Eine solche Frage kann man nur schwer im luftleeren Raum beantworten, ein theoretisches Fundament mit mehreren Facetten ist daher notwendig. Für die grundlegen-

de Frage nach der Konstruktion von politischer Macht ist die Theorie der Multi-Level-Governance (MLG) der Ausgangspunkt. Grob umrissen befasst sich diese Theorie damit, wie im besonderen politischen System der EU politische Macht über verschiedene Regierungsebenen hinweg ausgeübt wird und wie auch Akteure, die normalerweise nicht der politischen Sphäre zugeordnet werden (also Unternehmen, Interessengruppen oder auch Banken), politische Prozesse beeinflussen. Neben dieser Haupttheorie, aus der auch die Arbeitshypothesen abgeleitet werden, gibt es aber noch weitere theoretische Bausteine zur weiteren Strukturierung der Argumentation. Zunächst einmal ist anzumerken, dass die Gedankenfigur der hybriden Akteure bis jetzt in der Politikwissenschaft noch nicht etabliert ist. Um diese Bresche zu schlagen, gibt es an einigen Stellen Verweise auf die Theorie sozialer Systeme wie sie Niklas Luhmann unter anderem in seinem Werk *Die Politik der Gesellschaft* einführt. Ausgehend von der Überlegung, dass es in der Gesellschaft verschiedene nach Funktionen aufgeteilte Untersysteme gibt, wird dargelegt, wie sich die EZB zeitgleich in zwei Funktionssystemen – der Wirtschaft und der Politik – bewegt und somit ein Hybrid aus beiden Funktionssystemen ist. Und zuletzt sollte eine politikwissenschaftliche Arbeit stets den kritischen Anspruch haben, die Wirklichkeit an den normativen Ansprüchen im Hinblick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu messen – nicht zuletzt, da die EZB ja auch ein Organ der EU ist, welche wiederum reklamiert, sich für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzusetzen. Zu diesem Zweck werden unter anderem der Postdemokratieansatz von Colin Crouch aus seinem Buch *Postdemokratie* und die Überlegungen zum Konsolidierungsstaat von Wolfgang Streeck aus seinem Buch *Gekaufte Zeit* näher vorgestellt.

Eine entsprechende Untersuchung kann natürlich nicht in der vollen Breite erfolgen, sondern sie erfordert eine klare Struktur. Für diese Arbeit soll es darum gehen, zwei Themenkomplexen besondere Aufmerksamkeit zu widmen: der Troika und den Anleihekäufen. Die Troika ist eine Gruppe, die sich aus Vertretern dreier unterschiedlicher Akteure zusammensetzt: der Europäischen Kommission (EK; kurz: Kommission), dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der EZB. In verschiedenen Staaten der Eurozone wurden nach Beginn der Eurokrise Programme umgesetzt, in denen einige Staaten finanzielle Unterstützung erhielten, jedoch im Gegenzug ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm (engl. economic adjustment programme, EAP) mit einer Vielzahl an wirtschaftspolitischen Vorgaben durchführen mussten. Bei diesen Programmen spielt die Troika eine entscheidende Rolle. Sie verhandelt mit den Staaten darüber, welche politischen Maßnahmen in die Anpassungsprogramme aufgenommen werden, sie überprüft die Umsetzung dieser Programme und sie entscheidet, ob die Staaten ihre Programme ausreichend umsetzen und somit weiterhin finanzielle Unterstützung erhalten. Die EAPs sind dabei – wie sich noch zeigen wird – geprägt von einigen wirtschaftspolitischen Kernforderungen: der Senkung öffentlicher Ausgaben und der Liberalisierung unterschiedlicher volkswirtschaftlicher Strukturen. Neben der Senkung öffentlicher Ausgaben verfolgt diese Wirtschaftspolitik auch das Ziel, eine Senkung von

Löhnen und Preisen herbeizuführen, und letztlich auch die Schulden und Defizite in den Staatshaushalten senken. Diese Entwicklung soll wiederum die Zuversicht bei den Unternehmen erhöhen, wodurch mehr Investitionen und letztlich mehr wirtschaftliches Wachstum die langfristige Folge wären (Blyth 2014: 24). Für diesen Satz an politischen Maßnahmen hat sich der Sammelbegriff *Austerität* etabliert, der eine – zugegeben etwas ungelenke – Übersetzung des englischen Begriffs *austerity* ist. Der englische Begriff lässt sich dabei zurückverfolgen bis ins Mittelalter und stand zu dieser Zeit für eine selbst auferlegte, puristische Kargheit in der Lebensführung. In die Wirtschaftspolitik wurde der Begriff dann von John Maynard Keynes im Jahr 1937 eingeführt und diente in den darauf folgenden Kriegsjahren zur Beschreibung der Ausgabenkürzungen und Rationierungen im Angesicht der Wirtschaft (Blyth 2014: 10), in der deutschen politischen Diskussion kam dieser Begriff jedoch bis zur Eurokrise praktisch nicht vor.

Neben der Troika sind die Anleihekäufe ein weiteres bedeutendes Instrument, mit dem sich die EZB an der Verarbeitung der Krise beteiligt. Hier geht es darum, dass die EZB sich dazu entschließt, die Staatsanleihen bestimmter Staaten aufzukaufen, um zu verhindern, dass die Zinssätze auf diese Anleihen zu stark ansteigen. Neben diesen beiden größeren Instrumenten gibt es auch noch weitere Maßnahmen der EZB, die im Zusammenhang mit der Krisenverarbeitung von Bedeutung sind, und daher ebenfalls vorgestellt werden: Dabei geht es hauptsächlich darum, wie die EZB festlegt, dass sie die Anleihen bestimmter Staaten unabhängig von Qualitätsvorschriften als Sicherheit akzeptiert und darum, wie die EZB über die Vergabe von Notliquidität in bestimmten Staaten entscheidet.

Elementar für die Beobachtung dieser Entwicklungen ist ein Blick auf die Situation in den Krisenstaaten³ selbst. Damit diese Arbeit nicht den Rahmen sprengt, werden zwei Krisenstaaten näher betrachtet, während auf die Entwicklungen in den anderen Krisenstaaten (Irland, Portugal und Zypern) nicht näher eingegangen wird.

Diese Arbeit befasst sich vorrangig mit der Entwicklung in Griechenland und Spanien. Durch diese Auswahl soll dargestellt werden, wie die Tätigkeiten der EZB in unterschiedlichen Situationen wirksam werden, denn in mehreren Aspekten unterscheidet sich die Situation der beiden Staaten. So war die Staatsverschuldung in Griechenland schon vor Beginn der Krise vergleichsweise hoch und die Lage um die griechischen Staatsfinanzen spitzte sich besonders dramatisch zu. Griechenland war das erste Land, das in der Eurokrise in ernsthafte Schwierigkeiten geriet und daher auch als erstes un-

³ Dieser Begriff umfasst alle Staaten der Eurozone, mit denen ein Anpassungsprogramm vereinbart wurde. Diese Staaten sind (in Reihenfolge der Aufnahme der Programme) Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern. Die Europäische Kommission hat zu allen Programmen eine Webseite mit weiteren Informationen eingerichtet, und zwar unter https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance_en (abgerufen am 2. August 2017). Dort wird auch auf Unterstützungsmaßnahmen für Lettland, Rumänien und Ungarn eingegangen; da diese Unterstützung jedoch nur Zahlungsbilanzungleichgewichte beheben soll und diese Staaten bis auf Lettland ohnehin nicht in der Eurozone sind, gelten diese Staaten im Sinne dieser Arbeit nicht als Krisenstaaten.

terstützt werden musste. Logischerweise waren die Mittel, um auf die Krise zu reagieren, daher auch noch nicht ausgereift und wurden in Griechenland erstmals ausprobiert. In diesem Zusammenhang ergab sich für Griechenland eine umfassende wirtschaftspolitische Überwachung durch die Troika, die weiterhin andauert und somit deutlich länger anhält, als ursprünglich geplant.

Die Ausgangslage in Spanien stelle sich jedoch anders dar. Dort war vor der Krise der Staatsschuldenstand relativ niedrig, problematisch wurde hingegen die Entwicklung im Immobiliensektor, wo viele Anlagen rapide an Wert verloren und infolge dieser Wertverluste mehrere Banken in Schwierigkeiten gerieten. Spanien kam auch erst mit einer Verzögerung von etwa zwei Jahren in die kritische Situation, also zu einem Zeitpunkt, als bereits erste Mechanismen zur Krisenreaktion auf europäischer Ebene etabliert waren und somit einen neuen Rahmen aufstellten, um mit den Auswirkungen der Krise umzugehen. Vor der Folie dieser unterschiedlichen Ausgangssituationen soll dargestellt werden, welche Effekte die Maßnahmen zur Krisenreaktion hatten und wie die EZB jeweils ihre hybride Rolle darin ausübte.

Es ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass der Beginn der Eurokrise nun schon einige Jahre zurück liegt, und aus diesem Grund hat eine ausführliche Rezeption der Entwicklungen der vergangenen Jahre bereits stattgefunden, einerseits im publizistischen Diskurs der Tagespresse und andererseits in der akademischen Debatte in unzähligen Büchern, Sammelbänden und Artikeln. Im Fach der Politikwissenschaft liegen viele Titel zu diesem Thema vor. Sie befassen sich damit, wie sich seit dem Beginn der Eurokrise das institutionelle Gefüge in der EU verschoben hat; und ferner gibt es auch genug kritische Titel, welche den Verlauf und die Reaktion der Eurokrise als eine Krise der Demokratie darstellen, durch welche sich die demokratische Responsivität der EU noch weiter verschlechtert hat. Einige Werke in diesem Zusammenhang sind *Die Euro-Krise* von Falk Illing und *Governancistische Demokratie* von Harald G. Teßmer.

Auch in zwei weiteren Disziplinen gibt es eine umfassende Auseinandersetzung. In den Wirtschaftswissenschaften besteht schon seit einigen Jahren eine Situation, in der sich unterschiedlich geprägte Schulen der Wirtschaftswissenschaften einen Schlagabtausch liefern, der sich hauptsächlich um die Rolle der Austeritätspolitik dreht. Für eine Seite in diesem Diskurs ist Austerität die logische und einzig wirksame Reaktion auf jahrelange staatliche Verschwendungssucht, eine Position, die unter anderem Hans-Werner Sinn in seinem Buch *Der Euro* vertritt. Die Gegenseite im Diskurs sieht in Austerität jedoch einen politischen Irrweg, der im Allgemeinen Wohlstand und Demokratie schwer schadet, dieses Argument bringt Mark Blyth in seinem Buch *Wie Europa sich kaputtspart*. Auch für die juristische Auseinandersetzung ist die Eurokrise prädestiniert; schließlich geht es stets um die Verteilung von politischen Kompetenzen, Kontrollmöglichkeiten und nicht zuletzt finanziellen Mittel zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. In der juristischen Fachliteratur hat es demnach eine ausführliche Exegese vieler unterschiedlicher Rechtsgrundlagen gegeben, erwähnenswert sind hierbei

die Bücher *Human Rights in Times of Austerity Policy* von Andreas Fischer-Lescano und *Das Mandat der EZB und die Krise des Euro* von Alexander Thiele.

Mit diesem Hintergrund darf sich eine Qualifikationsarbeit wie die hier vorliegende natürlich nicht einfach in die bestehende Debatte einreihen und schlichte Redundanzen formulieren, auch wenn die in den letzten Jahren erschienenen Fachtexte als Sekundärliteratur eine wichtige Grundlage dieser Arbeit sind und an entsprechender Stelle natürlich auch zitiert werden. Gerade im Bereich der Wirtschaftswissenschaften und der Rechtswissenschaften sind in den vergangenen Jahren mehrere Arbeiten erschienen, die sich exklusiv mit dem Handeln der EZB befassen haben. Diese Arbeiten haben sich jedoch im eigenen fachlichen Rahmen bewegt, also wirtschafts- oder rechtswissenschaftliche Fragestellungen verfolgt. In der Politikwissenschaft gibt es ebenfalls viele Titel, welche die Eurokrise aus politischer Sicht betrachten, in denen die EZB jedoch nur als ein Akteur unter vielen beobachtet wird. Mit dieser Arbeit soll es vielmehr darum gehen, in eine Nische zu stoßen, um eine neue Sichtweise zu präsentieren. Es geht nämlich darum, die EZB in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses zu stellen, und anhand einer ausführlichen Betrachtung ihres Handelns nachzuvollziehen, wie sie sich in den vergangenen Jahren zu einem hybriden Akteur entwickelt hat, der nicht mehr nur wirtschaftliche, sondern auch politische Entwicklungen spürbar mit beeinflusst.

Der Aufbau der Arbeit gestaltet sich wie folgt. Im kommenden zweiten Kapitel geht es zunächst um die empirischen Grundlagen. Dazu gehört einerseits die Ausformulierung des theoretischen Ansatzes inklusive der Ableitung von Arbeitshypothesen und daran angeschlossen eine Vorstellung zum methodischen Vorgehen – konkret: zur Darstellung der Auswertung von Originaldokumenten auf Basis der qualitativen Inhaltsanalyse. Das dritte Kapitel liefert die für diese Arbeit notwendigen sachlichen Grundlagen und Hintergrundinformationen; einerseits durch einen Überblick über alle beteiligten Akteure und andererseits durch eine Zusammenfassung der Geschichte der politischen und monetären Integration der EU. Das vierte Kapitel ist der analytische Hauptteil dieser Arbeit, wo die oben genannten Instrumente der EZB näher anhand der Beispiele Griechenland und Spanien dargestellt werden, inklusive eines kurzen Überblicks über die Ursachen und Anfänge der Eurokrise und einer Darstellung der Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse. Im fünften Kapitel folgt eine kritische Einordnung der Ergebnisse aus dem Hauptteil, wobei die Entwicklung der hybriden Rolle der EZB näher erklärt wird und ein Überblick über die strukturellen Konsequenzen der Eurokrise für die EU gegeben wird. Im letzten Kapitel folgt dann ein Fazit mit Ausblick.

Außerdem sei der Vollständigkeit halber auch noch gesagt, was diese Arbeit nicht leisten kann. Die Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Rolle der EZB als Fallbeispiel aus der Sicht der Politikwissenschaft ist neu, besonders der klare Fokus darauf, wie sich die Macht der EZB verändert hat. Für das Verständnis der entsprechenden Zusammenhänge ist es unumgänglich, auch auf volkswirtschaftliche und juristische Überlegungen einzugehen, und an den entsprechenden Stellen werden diese Argumen-

te auch mit berücksichtigt. Diese Arbeit ist jedoch keine volkswirtschaftliche Arbeit, weil es nicht darum gehen soll, anhand unterschiedlicher Modelle mathematisch nachzuvollziehen, ob das Handeln der EZB in Reaktion auf die Eurokrise nun ökonomisch sinnvoll gewesen ist oder nicht. Ebenso wenig ist diese Arbeit eine juristische Arbeit, weil es nicht darum gehen soll, anhand einer sorgfältigen Untersuchung der rechtlichen Grundlagen gutachtenförmig darüber zu befinden, ob das Handeln der EZB in Reaktion auf die Eurokrise rechtlich zulässig gewesen ist oder nicht. Diese Arbeit wird als politikwissenschaftliche Dissertation eingereicht, woraus sich entsprechende Schwerpunkte im Erkenntnisinteresse ergeben – in dieser Arbeit vor allem die Entwicklung von Machtstrukturen.

Weiterhin wird die Entwicklung der Rolle der EZB beim parallel zur Krisenreaktion stattfindenden Umbau des europäischen Bankensystems nicht näher behandelt. Maßnahmen wie die Vergemeinschaftung der Abwicklung von Banken sowie von deren Überwachung sind zweifelsohne eine weitere wichtige Entwicklung in der Umgestaltung der inneren Verfasstheit der Eurozone, sie gehen jedoch am engeren Erkenntnisinteresse dieser Arbeit vorbei. Diese Arbeit beschäftigt sich vielmehr damit, nachzuvollziehen ob und wenn ja, wie die EZB über die direkte Beteiligung an Interaktionen mit staatlichen Regierungen politische Macht ausübt und somit eine hybride Rolle übernimmt. Bei den Aufgaben gemeinschaftlicher Bankenabwicklung und -überwachung finden die Handlungen der EZB jedoch hauptsächlich im Wirtschaftssystem statt; also in dem gesellschaftlichen Teilbereich, in dem sich die EZB auch schon vor der Krise bewegte. Weil hier also die unmittelbare Beeinflussung politischer Akteure auf der Gegenseite ausfällt, gibt es zu den Änderungen der Bankenregulierung in der Eurozone und die damit verbundenen neuen Aufgaben für die EZB keine weiteren Ausführungen.

Zuletzt noch einige redaktionelle Anmerkungen zu dieser Arbeit. Eine wissenschaftliche Arbeit, die sich mit einem nach wie vor präsenten Thema befasst, muss den Anspruch haben, dieses Thema auch so aktuell wie möglich wiederzugeben. Gleichzeitig erfordert jede Arbeit vor der Abgabe jedoch auch eine gründliche Überarbeitung, ohne dass dabei noch größere Änderungen am Text vorgenommen werden. Aus diesem Grund ist darauf hingewiesen, dass im Hauptteil der Arbeit alle größeren Entwicklungen und wissenschaftlichen Veröffentlichungen bis zum 31. Juli 2017 berücksichtigt sind – bei der Analyse der Primärquellen im Rahmen der Dokumentenanalyse ist der entsprechende Stichtag der 31. Dezember 2016. Sämtliche grundlegenden Neuentwicklungen, die sich nach diesem Datum ergeben haben, werden kursorisch im Fazit erwähnt.

Zudem ist zu beachten, dass sich diese Arbeit unter anderem mit der Entwicklung in Griechenland befasst. Dies führt zwangsläufig mit sich, dass in dieser Arbeit auch Veröffentlichungen griechischer Autorinnen und Autoren zitiert werden. Unabhängig von den verschiedenen Varianten der Transkription griechischer Namen (so kann beispielsweise der männliche griechische Vorname Γίανης sowohl als *Gianis* als auch als

Yanis transkribiert werden) wurden die Namen dieser Autorinnen und Autoren stets so transkribiert, wie sie an der entsprechenden Quelle erscheinen. An dieser Stelle ist es wichtiger, dass die zitierte Quelle rasch unter Eingabe der bibliographischen Daten gefunden werden kann, als dass die Transkription griechischer Namen in dieser Arbeit konsistent ist.

In dieser Arbeit wird eine Vielzahl an Abkürzungen verwendet. In manchen Fällen gehört zu einer Abkürzung eine deutschsprachige Langform, obwohl sich die Abkürzung aus einer anderen Sprache ableitet. In diesen Fällen wird die fremdsprachige Langform, aus der sich die Abkürzung ergibt, bei der ersten Nennung ebenfalls erwähnt. Alle fremdsprachigen Langformen finden sich darüber hinaus im Abkürzungsverzeichnis in Anhang C. Weiterhin werden auch für verschiedene Organisationen Abkürzungen verwendet. Sollte aus einer Veröffentlichung einer solchen Organisation zitiert werden, erscheint im Fließtext ebenfalls die entsprechende Abkürzung; im Literaturverzeichnis ist die Organisation dann mit ihrem Namen in der Langform vermerkt.

Neben den Verweisen auf wissenschaftliche Literatur werden in dieser Arbeit auch Quellen analysiert und an passender Stelle direkt zitiert. Diese Quellen sind nicht im Literaturverzeichnis aufgeführt, sondern in einem separaten Quellenverzeichnis in Anhang E. Jeder Quelle, aus der im Text zitiert wird, ist ein Sigel zugeordnet – und zwar jeweils nach eigenem Muster. Für Zitate aus den Memoranda of Understanding besteht das Sigel aus der Abkürzung MoU für Memorandum of Understanding, dem von der EU verwendeten zweistelligen Ländercode (GR für Griechenland und ES für Spanien) sowie – falls notwendig – aus einer Ordnungszahl in römischen Ziffern. In diesem Zusammenhang beschreibt das Sigel *MoU GR II* also das zweite Memorandum of Understanding für Griechenland. Für Zitate aus den währungspolitischen Dialogen besteht das Sigel aus der Abkürzung WD für *währungspolitischer Dialog*, gefolgt von einer zweistelligen Jahreszahl in arabischen Ziffern und einer Ordnungszahl in römischen Ziffern. In diesem Zusammenhang beschreibt das Sigel *WD 13/III* also den dritten Währungspolitischen Dialog im Jahr 2013. Bei allen Zitaten im Text erscheint das entsprechende Sigel.

Zuletzt noch eine Begriffsklärung bezüglich der EZB. Im engeren Sinne steht die EZB nur für die Zentralinstanz, das ESZB setzt sich aus der EZB und den NZBen der gesamten EU zusammen, und das Eurosystem steht letztlich für die EZB im Verbund mit den NZBen der Eurozone (Sinn 2015: 42; Geiger, Khan und Kotzur 2010: 846–847). Der Übersichtlichkeit halber wird der Begriff EZB synonym für ESZB und Eurosystem verwendet, nur im Fall von Unklarheiten wird der jeweils passende Begriff benutzt.

2 Theorie und Methodik

In diesem Kapitel soll es darum gehen, die Grundlagen der vorliegenden Arbeit auszulegen, nämlich eine Darstellung des theoretischen Ansatzes gefolgt von der Erläuterung der methodischen Herangehensweise.

2.1 Theorie

An dieser Stelle wird auf die theoretischen Grundlagen eingegangen; angefangen mit Multi-Level-Governance als Haupttheorie und ergänzt durch weitere theoretische Überlegungen zu gesellschaftlicher Differenzierung, der Natur von Macht und der Bedeutung von Legitimität und Demokratie in Fragen redistributiver Politik. Darauf folgt eine kurze Synthese der wichtigsten Punkte, verbunden mit der Präsentation der grundlegenden Hypothesen.

2.1.1 Multi-Level-Governance

Politische Theorien ergeben sich nicht in einem Vakuum, sie spiegeln immer die Wahrnehmungen sozialer, politischer und/oder ökonomischer Realität. Und diese Wahrnehmungen bilden den Ausgangspunkt für die Grundüberzeugungen, Erklärungsmuster und Schlussfolgerungen, die in einer (politischen) Theorie vereint werden. Politische Theorien sind daher immer im Zusammenhang mit der Zeit zu lesen, in der sie entstanden sind, und dies gilt auch für Multi-Level-Governance.

MLG kann daher nicht erklärt werden, ohne die Entwicklungslinien der europäischen Integration mit zu berücksichtigen. Über viele Jahre hinweg teilte sich die Hypothesenbildung über den Verlauf der europäischen Integration in zwei grundlegende Verständnismuster auf – Funktionalismus und Intergouvernementalismus. Dabei geht der Funktionalismus davon aus, dass sobald eine Autorität auf supranationaler Ebene eingerichtet ist, einzelne Personen, Gruppen, Unternehmen und letztlich auch Staaten immer mehr auf diese supranationale Ebene gezogen werden, und zwar weil aufgrund von Marktprozessen und rationalen Überlegungen diese Tendenz als sinnvoll, wenn nicht als unvermeidlich logisch anerkannt wird. Ein wichtiger Vertreter dieser Theorie war Ernst B. Haas, der in seinem Werk *The Uniting of Europe* die anfänglichen Schritte der europäischen Integration als „spillover“-Prozess beschrieb. Die politische Integration schwappt dabei in immer mehr Bereiche über. Von der europäischen Ebene wird somit

mehr Handeln erwartet, und diese Erwartungen etablieren sich auch in den nationalen politischen Arenen (E. B. Haas 2004: 292).

Der Intergouvernementalismus geht hingegen davon aus, dass Staaten weiterhin die höchste Autorität zukommt, und dass jeder Schritt politischer Integration somit als ein Schritt zur Verteidigung nationaler Interessen zu verstehen ist. Diese Position wurde vor allem durch Andrew Moravcsik in seinem Artikel „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“ eingebracht. Grundannahme dieser Theorie ist, dass die Ausbildung nationaler Interessen in jedem Fall ein innenpolitischer Prozess ist, bei dem nationale Regierungen auch im Sinne ihres eigenen Machterhalts mit verschiedenen inländischen Interessengruppen interagieren und auf diese auch ein Stück weit Rücksicht nehmen müssen. Somit ist es für das Verständnis jeglicher Interaktionen zwischen Staaten unumgänglich, dass man erstens anerkennt, dass es die Staaten sind, welche diese Prozesse beeinflussen und dass zweitens innenpolitische Konstellationen eine bedeutende Rolle dabei spielen (Moravcsik 1993: 481, 483).

Hierbei ist anzumerken, dass diese beiden *grand theories* kongruent in der Erklärung von Prozess und Zustand sind; das heißt, dass die Funktionsweise der europäischen politischen Ordnung – der *Polity* – mit den gleichen Prämissen erklärt wird, mit denen auch das Zustandekommen dieser Polity erklärt wird.

Eine der zugrunde liegenden Annahmen dieser beiden Theorien war ebenfalls, dass Innen- und Außenpolitik weiterhin sauber voneinander getrennt werden können; diese Annahme war jedoch nicht mehr vollständig zu halten, wie Jachtenfuchs (2001: 249) beschreibt:

„The integration process blurred the distinction between domestic politics and international relations, and brought into question the assumption of the internally and externally sovereign nation-state.“

Ausgehend von dieser Feststellung bildete sich eine Sichtweise auf europäische Politik heraus, die sich kaum noch mit dem Verlauf der Entstehung einer europäischen Polity befasste, weil diese Polity nun einfach als bereits (wenn auch unvollendet) gegeben vorausgesetzt wurde. Stattdessen lag nun der Schwerpunkt darauf, zu erklären und nachzuvollziehen wie die europäische Polity die nationale Politik in den einzelnen Mitgliedstaaten beeinflusst (Jachtenfuchs 2001: 250). Und dazu gehörte auch die klare Feststellung, dass angesichts der in einigen Politikbereichen immensen Bedeutung der europäischen Ebene nicht mehr davon die Rede sein konnte, dass Staaten in Europa der alleinige Ort unbegrenzter Autorität wären. Die Gemeinschaftsebene ist als Ort eigener politischer Autorität ebenfalls anzuerkennen.

Die ausführliche Formulierung von MLG folgte anhand eines konkreten Projektes europäischer Politik in den späten 1980er Jahren, nämlich der Reform der europäischen Strukturpolitik durch die Kommission. In diesem Zusammenhang zeigte sich eine schrittweise Abkehr von den bestehenden eher hierarchischen Strukturen hin zu

eher informellen politischen Prozessen, die auf Zusammenarbeit und Inklusion achten und häufig *ad hoc* entstehen, mit dem Hintergedanken, europäische Politik so effektiver gestalten zu können und die Problemlösungsfähigkeit zu steigern (Nousiainen und Mäkinen 2015: 210).

Zu den wichtigsten Vertreterinnen und Vertretern, die letztlich zum Verständnis und zur Ausformulierung der Theorie beigetragen haben, zählen sicherlich Marks, Hooghe und Blank, die in ihrem Artikel „European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance“ aus dem Jahr 1996 maßgeblich die Funktionsweise von MLG beschrieben haben und sich dabei klar von einem staatszentrierten Verständnis europäischer Integration und Politik abgrenzten (Marks, Hooghe und Blank 1996).

MLG geht grundsätzlich davon aus, dass sich durch die europäische Integration eine europäische Polity gebildet hat, in der politische Macht über mehrere Ebenen geteilt ist. Dies bedeutet in erster Linie, dass Nationalstaaten ihre Kontrolle zum Teil an supranationale Organisationen abgeben und dass es innerhalb dieser Organisationen kollektive Entscheidungsmechanismen gibt, welche die Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten aufweichen. Dabei sagt MLG keineswegs, dass die nationalen Regierungen und die dort angeschlossenen politischen Arenen vollends irrelevant sind; genau so ist es mit MLG vereinbar, dass diese nationalen politischen Orte relativ gesehen als die wichtigsten wahrgenommen werden. Es ist jedoch klar festzustellen, dass die Kernkompetenz des Politischen, nämlich die Kompetenz zur Festlegung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, nicht mehr als ein Monopol bei den Nationalstaaten liegt. Vielmehr haben auch supranationale Organisationen nun einen autonomen Einfluss auf die Gestaltung von Politik, wobei innerhalb dieser Organisationen Einstimmigkeit in den meisten Fällen gar nicht mehr nötig ist, wodurch nationale Regierungen einen klaren Kontrollverlust erleben (Marks, Hooghe und Blank 1996: 342, 346).

Ein Beleg dafür ist die Struktur der politischen Verhältnisse in der EU seit dem Vertrag von Maastricht:⁴ schon vorher war gut zu erkennen, dass die Kommission, das Europäische Parlament (EP; kurz: Parlament) und der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH; kurz: Gerichtshof) eine autonome Rolle hatten; durch den Maastricht-Vertrag wurde diese Autonomie jedoch weiter gestärkt. Darüber hinaus ergab sich auch eine Diffusion von Souveränität „nach unten“, und zwar dadurch, dass die Bevölkerung zunehmend in den Prozess der Ratifizierung eingebunden wurde. In dieser Situation sind nationale Regierungen zwar noch in der Lage, die unterschiedlichen Auswahlmöglichkeiten mit Hilfe politischer Kommunikation in ein bestimmtes Licht zu setzen, ein wichtiges Element in der Kontrolle über den Vertragsprozess ist einigen Staaten jedoch abhanden gekommen. Durch die Funktionsweise der EU zeigt sich auch eine weitere Abkehr von einem klassisch weberianischen Verständnis von Politik und Staatlichkeit, in dessen Zentrum das Monopol legitimer Gewaltanwendung durch den souveränen Staat

⁴ Mehr zur strukturellen Entwicklung der EU und ihrer Vorgängerorganisationen findet sich später in Abschnitt 3.2.1.

steht. Die EU hat an sich kein Monopol legitimer Gewaltanwendung und in Ermangelung einer eigenen Polizei oder eigener Streitkräfte auch gar nicht die dafür notwendigen Mittel; dennoch ist es ihr bis jetzt größtenteils gelungen, über eine Kulisse politischer oder wirtschaftlicher Sanktionen die nationalen Regierungen von einem Austritt abzuhalten (Marks, Hooghe und Blank 1996: 343, 352–353). Der letzte Punkt muss angesichts der jüngsten politischen Entwicklung mit einer Einschränkung versehen werden, da sich im Jahr 2016 das britische Volk in einem Referendum mehrheitlich für den Austritt aus der EU ausgesprochen hat.⁵ Es wäre jedoch pedantisch, den Autorinnen und Autoren des Artikels eine solche Fehleinschätzung 20 Jahre nach Veröffentlichung des Textes vorzuwerfen, zumal ein ordentliches Verfahren zum Austritt aus der Union ja überhaupt erst durch den Lissabon-Vertrag eingeführt worden ist.

Weil der EU bis heute ein ausreichend legitimer, umfassender und vor allem vollendeter konstitutioneller Rahmen fehlt, repräsentiert MLG als Zustandsbeschreibung der europäischen Polity auch kein stabiles Gleichgewicht (Marks, Hooghe und Blank 1996: 372). Bei mehreren Autoren gibt es jedoch einen Grundkonsens darüber, was die Besonderheiten von MLG in der EU ausmacht: Ausgehend von der Position des Nationalstaates wird beschrieben, wie und aus welchen Richtungen die monopolisierte staatliche Souveränität unter Druck gerät. Dies erfolgt *von oben*, indem politische Befugnisse an die supranationale Ebene übertragen werden, was sich daran zeigt, dass supranationale Akteure die Politikauswahl auf nationaler Ebene einschränken können und abweichendes Verhalten gegebenenfalls sanktionieren können. Auch *von unten* gibt es politischen Druck, weil die nationale Ebene Befugnisse an subnationale Ebenen wie Gliedstaaten, Regionen oder Gemeinden abgibt. Und letztlich gibt es auch Druck *von innen*, als Folge der schrittweisen Zurückführung von hoheitlichen Leistungen und Aufgaben, was dazu führte dass diese Lücke von zivilgesellschaftlichen Akteuren in unterschiedlichen Formen gefüllt wurde – sei es durch Nichtregierungsorganisationen (engl. non-governmental organisation, NGOs), Bürgerbewegungen, aber auch durch Marktakteure wie Unternehmen und deren Interessenverbände. Ebenfalls entscheidend ist dabei, dass es auch möglich ist, dass politische Interaktionen auch ohne den Nationalstaat als Mittler auskommen, beispielsweise indem sich Bürgerbewegungen nicht mehr unbedingt an lokale oder nationale Entscheider, sondern direkt an die europäische Ebene wenden, um die dortige Politik zu beeinflussen (Piattoni 2010: 9–10, 18).

Für die Untersuchung von MLG-Arrangements haben sich zwei Idealtypen ausgebildet – wie bei jeder Theorie stellen diese Idealtypen lediglich die zwei Pole eines Analyspektrums dar, und werden sich realiter in Reinform kaum materialisieren. MLG Typ I bezeichnet wohl strukturierte, prinzipiell föderal aufgebaute Systeme, in denen es eine klare Arbeitstrennung gibt. Es ist nur eine begrenzte Anzahl an Regierungsebenen

⁵ An dieser Stelle wird es jedoch spannend zu sehen sein, wie die Austrittsverhandlungen erfolgen. Sollte am Ende nämlich eine für Großbritannien eher ungünstige Situation folgen, könnte dies wiederum die Position der EU stärken, mit dem Verweis auf sozioökonomische Nachteile weitere Staaten von einem Austritt abzuhalten.

einbezogen, die wiederum allesamt über eine klare Jurisdiktion über einen bestimmten territorialen Bereich verfügen. Außerdem ist schon im Voraus definiert, für welche Themenbereiche man zuständig ist und wer als Mitglied teilnehmen kann. MLG Typ II ist dazu der Gegenpol, dem die strukturierenden Eigenschaften von Typ I fehlen, und die sich daher als eher anarchische und fluktuierende Überlappung von Einzelfalljurisdiktionen beschreiben lassen, oft auch erst *ad hoc* gebildet. Bei beiden Typen gibt es daher unterschiedliche Legitimationsstränge: bei Typ I ergibt sich Legitimität aus den Prozeduren, bei Typ II hingegen ergibt sich Legitimität aus der Effektivität und dem Führungsgeschick der beteiligten Entscheider. Dabei ist anzumerken, dass sich die beiden Typen nicht als antagonistische Antipoden gegenüberstehen, vielmehr ist die europäische Polity dadurch charakterisiert, dass beide Typen von MLG koexistieren (Piattoni 2010: 24–25).

Verglichen mit anderen Integrationstheorien, die sich in erster Linie mit dem Verhältnis zwischen *politischen* Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen befassen, ist es wichtig zu erwähnen, dass MLG in seiner Sichtweise nicht nur territorial, sondern auch funktional wie gesellschaftlich über einen nationalstaatlichen Zentrismus hinausgeht. Wäre dies nicht der Fall, bliebe als Kern von MLG nur die Untersuchung von Interaktionen zwischen politischen Ebenen, und bei aller analytischen Praktikabilität ist dies vorrangig eine Denkfigur, die eine saubere Trennbarkeit und Anschaulichkeit suggeriert, welche in der Realität so nicht klar bestehen kann (Teßmer 2012: 107). Ein Kernpunkt von Governance-Überlegungen jeglicher Art, also nicht nur von MLG, besteht darin, dass drei Pole gesellschaftliche Angelegenheiten strukturieren, nämlich eine Staatsgewalt die Hierarchie betont, Märkte die nach dem Grundprinzip des Wettbewerbs funktionieren und die Zivilgesellschaft in der es zu Formen der Selbstorganisation kommt. Das Bild der Pole (siehe Abbildung 2.1) ist hier ebenfalls zutreffend, da es anerkennt, dass es einzelne Akteure gibt, die sich zwischen diesen Polen bewegen und dabei mehreren entsprechenden Funktionslogiken gerecht werden, Akteure die gleichsam hybrid⁶ sind. Das tatsächliche Wechselspiel zwischen diesen drei Polen und allen Akteuren, die sich in dieser Matrix bewegen, ist letztlich das, was Governance ausmacht (Grande 2012: 567).

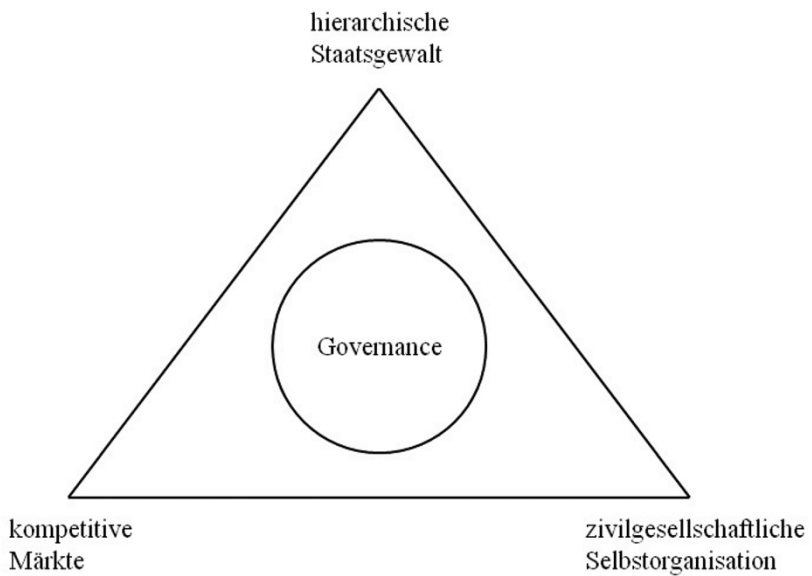
MLG ist bis jetzt für viele unterschiedliche Politikbereiche angewandt worden: so fasst sich Simona Piattoni in ihrem Buch allein mit drei unterschiedlichen Bereichen, nämlich der Kohäsions-/Strukturpolitik, der Umweltpolitik und der Bildungspolitik. Das Feld internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik ist für MLG hingegen genauso anschlussfähig.

Durch die europäische monetäre Integration⁷ ergab sich eine Situation, in der Nationalstaaten als politische Entitäten, die auf Territorialität und Souveränität beruhen, nicht mehr willens oder fähig sind, monetäre und finanzielle Governancefunktionen

⁶ Dieser Begriff wird unten in Abschnitt 2.1.2.1 näher eingeführt.

⁷ Später mehr dazu in Abschnitt 3.2.2.

Abbildung 2.1: Gegenstandsbereich der Governance-Forschung



Quelle: Grande 2012: 568.

auszuüben. Parallel zu der speziellen Entwicklung im Fall der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gibt es noch viele weitere Beispiele für die Ausdifferenzierung von Autoritätsstrukturen im Bereich der internationalen Finanzen. Es gibt klassische multilaterale Akteure, die formeller Natur sind, wie der IWF, und Akteure, die informeller Natur sind, wie die Gruppe der Zwanzig (G20). Weiterhin gibt es regulatorische Netzwerke, die einen globalen Anspruch haben, wie der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, oder die einen regionalen Anspruch haben wie die Europäische Kommission. Und natürlich gibt es daneben den privaten Bereich, bestehend aus den Märkten und den Akteuren, die diese Märkte ausmachen (Unternehmen, Betreiber von Handelsplätzen, Ratingagenturen etc.) (Baker, Hudson und Woodward 2005: 5, 10).

Die Entwicklung der finanziellen Globalisierung der vergangenen Jahrzehnte verursachte dabei einen Druck auf den Handlungsspielraum von Nationalstaaten, der auch von MLG diagnostiziert wurde: In erster Linie ergeben sich durch die finanzielle Globalisierung neue Kräfteverhältnisse, die von Staaten und deren Akteuren nicht ohne weiteres zu kontrollieren sind. Staaten sind insgesamt eingebunden in ein dichtes Netz von unterschiedlichen Ansprüchen und Forderungen, die sich zudem teils gegenseitig widersprechen. Sichtbar wird dies letztlich in sich überlappenden Strukturen und stets wechselnden Strategien, mit denen unterschiedliche wirtschaftliche, soziale, aber auch politische Akteure ihre Position behaupten möchten, um mit sozioökonomischen Veränderungen zurechtzukommen. Alte bestehende und neue emergente Strukturen stehen also in einem Konflikt zueinander, wobei im Bereich der Finanzpolitik besonders gilt, dass öffentliche Debatten über diese Themen eher selten sind, die wichtigen Aushandlungsprozesse also in geschlossenen Zirkeln von Politikern, Regulierern und Marktteilnehmern stattfinden (Cerny 2005: 26; Grossman 2005: 131).

Eine auf MLG fußende Lesart der Entwicklung der WWU und der krisenbedingten Veränderungen der vergangenen Jahre erscheint in diesem Lichte durchaus möglich und umsetzbar. Den Aspekt der Kompetenzteilung in einem Klima divergenter Interessen und institutioneller Einbettung hat Jeannette Mak (2003: 189) gut verdeutlicht:

„It concerns a policy area with a particularly complex and vague division of competences that deals with a highly political and politicized subject, in which large and diverging interests are at stake. An enormous institutionalization and procedural development has taken place in a relatively short period.“

Und an gleicher Stelle schildert sie kurz darauf auch die zentrale Bedeutung des informellen Austauschs mit Akteuren des Marktes:

„Private relations between the European political, financial and economic elites are believed to have been of crucial importance in the creation of EMU, and the form it has eventually taken.“

So zeigt sich, dass die Politik der WWU geprägt ist von dem ständigen Austausch zwischen europäischer und nationaler Ebene, dem permanenten Blick auf die Entwicklung im Finanzsektor und (seit einigen Jahren) durch deutlich sichtbare Proteste, die teilweise auch europäische Adressaten haben; es finden sich also genau die Wechselwirkungen, mit denen MLG sich befasst, nämlich die zwischen europäischer, nationaler und subnationaler/lokaler Ebene einerseits und zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft andererseits.

Keine politische Theorie kann jedoch umfassend befriedigende Erklärungen für gesellschaftliche Entwicklungen liefern. Es liegt in der Natur jeder wissenschaftlichen Theorie, dass sie immer eine gewisse Verzerrung und Einschränkung mit sich bringt, sei es durch Begriffsdefinitionen oder der selektiven Wahrnehmung bestimmter Phänomene. Eine vollständig analoge Umsetzung der empirisch vorfindbaren Realität ist in einer Theorie praktisch nicht möglich, und wahrscheinlich auch nicht wünschenswert. Und nicht zuletzt sind es gerade die Unzulänglichkeiten von Theorien, die im akademischen Prozess zu Widerspruch einladen, und so eine Weiterentwicklung erst ermöglichen.

Es gehört zum Wesen politischer Theorien, dass sie immer einzelne Aspekte als besonders beachtenswert hervorheben. Dies hat den Zweck, die Beobachtung und Untersuchung politischer Zusammenhänge zu ordnen und zu sortieren. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch ebenso, dass die Beobachtung politischer Zusammenhänge durch die theoretischen Annahmen, die man zugrunde legt, immer ein Stück weit vorgeprägt ist, also nicht in einem theoretischen Vakuum stattfindet (Rosamond 2000: 4–5). Daher ist an dieser Stelle anzuerkennen, dass auch MLG als theoretische Grundlage über Schwächen verfügt; diese sollen hier geschildert werden, im Folgenden⁸ aber auch ein Stück weit entkräftet werden.

Die größte offene Flanke klafft in der Einschätzung von Demokratie, Repräsentativität und Legitimation. Auch hier ist die Theorie wieder im geschichtlichen Umfeld zu lesen. Als MLG in den 1990er Jahren entstand, gab es einen allgemeinen Zeitgeist, der wirtschaftlicher Liberalisierung und dem Rückzug des Staates aus hoheitlichen Aufgaben durchaus positiv gegenüber stand. In diesem Zusammenhang war Beate Kohler-Koch (1999: 29) – eine weitere bedeutende Vertreterin von MLG – durchaus ein Kind ihrer Zeit, wenn sie feststellt:

„Faced with the inherent complexity of a network system of governance, conceding even more allocative powers to the governing mechanism of the market may become attractive.“

MLG-Arrangements befinden sich allgemein in einem Dilemma. Gerade in Politikbereichen wie der WWU, wo permanent mehrere Staaten gleichzeitig von politischen Prozessen betroffen sind, ist es notwendig, dass die Entscheidungsebene hoch genug ist,

⁸ Vor allem in Abschnitt 2.1.2.2.

um eine kollektive Lösung der Probleme sicherzustellen. Diese Tendenz ist jedoch immer mit einer Schwächung des demokratischen Charakters verbunden, weil die Rückkopplung an die individuelle Artikulation politischer Präferenzen zunehmend schwächer wird (Piattoni 2010: 26).

Aus den Annahmen der MLG folgt also die Position, dass sich nicht-hierarchische Formen politischer Steuerung ausbilden, deren Hauptziel die Lösung von Problemen bei der Produktion öffentlicher Güter oder in der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen ist (Grande 2012: 566). Diese Grundhaltung führt jedoch zu einem übermäßigen Fokus auf die gewünschten Ergebnisse von Politik, einem *Problemlösungsbias*. Dabei wird fachlichen Experten eine Position eingeräumt, die fast ebenbürtig zu der Position der wahlberechtigten Bevölkerung wird. Experten gelten in diesem Zusammenhang als gut informierte und vor allem unabhängige Akteure und ziehen aus ihrem Expertendasein allein eine Legitimität, welche die demokratische Legitimität der Wahlbürger herausfordert. Offen bleibt dabei jedoch, wie solche Expertengremien politische Machtstrukturen beeinflussen, wie diese Experten rekrutiert werden und welche politischen Zielvorstellungen sie mit einbringen (Teßmer 2012: 79–80) – diese Fragen sind jedoch hoch politisch.

Bedenkt man dazu, dass MLG-Arrangements oft undurchsichtig und informell ausgestaltet sind, ergeben sich einige Umstände, die in repräsentativen Demokratien durchaus problematisch sind. Innerhalb solcher Entscheidungszirkel teilt sich die Verantwortung auf viele unterschiedliche Akteure auf, wodurch die konkrete individuelle Zuschreibung von Verantwortung erschwert wird. Durch einen Mangel an Transparenz ist möglichen Kontrollinstanzen wie beispielsweise Parlamenten eine effektive Aufsicht erschwert. Und darüber hinaus wird eine allfällige Transparenz oft auch dadurch hin-fällig gemacht, dass Parlamente gegenüber solchen Entscheidungszirkeln keine Sanktionsmöglichkeiten haben (Papadopoulos 2008: 35).

Diese grundlegende Spannung zwischen MLG und repräsentativer Demokratie hat Papadopoulos (2008: 38) gut zusammengefasst:

„Anyway, it should be considered that policy networks are largely composed of top-level bureaucrats, policy experts and interest representatives. Some of these actors are only indirectly accountable to the citizenry due to a lengthy 'chain of delegation' (administrators), or only to their peers (experts) or to limited constituencies (interest group negotiators). Therefore, several actors taking part in policy networks are not necessarily mandate holders, are not constrained by electoral pledges and do not have to anticipate electoral sanctions.“

Weiterhin zeigt sich, dass MLG-Arrangements nicht nur in der Interaktion mit ihrem politischen Umfeld, sondern bereits durch die Art ihrer Konstituierung einige grundlegende Prämissen demokratisch fundierter Herrschaft unter Druck setzen. Politik beruht

allgemein, aber erst recht in ihrer demokratischen Verfassung, auf einem Gleichgewicht von Vollmacht und Misstrauen (bzw. von Regierung und Opposition, wenn man einen engeren parlamentarischen Kontext verwendet). Governance-Arrangements haben jedoch einen klar kooperativen und inklusiven Charakter, innerhalb derer keine Opposition vorgesehen ist, weshalb Vollmacht und Misstrauen auch zu einer Art Synergie kommen und sich somit effektiv aufheben. Dabei ist auch zu beachten, dass eine harte Entpolitisierung nicht stattfindet, sondern dass das Politische einfach außer Sicht gestellt wird – dies zeigt sich unter anderem daran, dass auch diese Arrangements (Wahl-)Bürger nicht geringschätzen oder ausklammern möchten, sie jedoch als *stakeholder* anders definieren (Teßmer 2012: 83, 88–89).

Dies leitet über zu einem weiteren Problem, nämlich dem der Selbstmandatierung: während der Status des Staatsbürgers eine gewisse politische Gleichheit impliziert – allen voran durch das Prinzip des gleichen Wahlrechts – stellt die Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren jedoch eine Selbstmandatierung dar, was bedeutet, dass bestimmte Akteure einen privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungszentren haben; ein Widerspruch zum Gedanken staatsbürgerlicher Gleichheit. Außerdem fußt diese Mandatierung auch auf keiner vergleichbaren rechtlichen Grundlage wie die bürgerlichen Rechte, die jedem Staatsbürger *a priori* zustehen,⁹ sondern ist eine fallweise Entscheidung ohne fixe Prinzipien, die jederzeit annulliert werden kann, was an sich wiederum als Drohpotenzial genutzt werden kann. Dieses Problem lässt sich auch nicht effektiv dadurch lösen, dass man an MLG-Arrangements auch NGOs beteiligt, die den Anspruch haben, Bevölkerungsgruppen zu vertreten, die sonst kaum eine Stimme haben. Denn auch für diese Aufgabe autorisieren sich entsprechende NGOs praktisch selbst, ohne dass im Sinne einer formalen Rechenschaft die Bürger die Möglichkeit hätten, eine solche NGO zu sanktionieren, wenn sie nicht mit ihrer Arbeit zufrieden sind (Teßmer 2012: 94–95; Papadopoulos 2010: 1037).

Zuletzt sei noch auf einen eher methodischen Einwand verwiesen, der oft gegen MLG vorgebracht wird. Untersuchungen von Governanceprozessen sind weiterhin stark von den jeweiligen Kontexten abhängig, weshalb es schwierig ist, verallgemeinerbare Aussagen zu formulieren, die unabhängig von zeitlichen und politischen Zusammenhängen gelten. Auch hier sei allerdings wieder auf Piattoni verwiesen, der in ihrem Buch durchaus die Bildung eines kohärenten theoretischen Rahmen von MLG gelingt, vollständig mit Hypothesen, Definitionen, Axiomen etc. Aufgrund der Tendenz zur Spezialisierung ist das Forschungsfeld von MLG daher auch geprägt von einer großen konzeptionellen Vielfalt, die sich aber in einer gewissen Kleinteiligkeit niederschlägt, gut sichtbar an der Vielzahl von politikfeldspezifischen Fallstudien (Grande 2012: 571, 579).

Der Ehrlichkeit halber ist anzuerkennen, dass die vorliegende Arbeit dieses Problem nicht lösen wird, da auch sie eine Fallstudie zu einem bestimmten Politikbereich dar-

⁹ Dies kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass diese bürgerlichen Rechte in einer Verfassung kodifiziert sind.

stellt. Die obigen Ausführungen haben aber gezeigt, dass es mittlerweile auf der Grundlage von MLG genug fundierte Vorarbeiten gibt, die den Aufbau eines stabilen theoretischen Fundamentes auch für eine Qualifikationsarbeit wie die vorliegende ermöglichen. Die Kritik an der Blindheit gegenüber Fragen politischer Kräfteverhältnisse und demokratischer Repräsentation ist jedoch angebracht, weshalb im folgenden Abschnitt unter anderem auch darauf eingegangen wird.

2.1.2 Theoretische Ergänzungen

2.1.2.1 Gesellschaftliche Differenzierung: Was sind hybride Akteure und wie üben sie Macht aus?

Diesem Abschnitt sei vorangestellt, dass die folgenden Definitionen im Wesentlichen von Luhmann sinngemäß übernommen wurden. Dabei ist anzumerken, dass sich diese Arbeit in ihrer theoretischen Ausrichtung nicht vollständig auf Luhmann beziehen wird. An dieser Stelle soll lediglich auf einige Begriffe und Argumente eingegangen werden, die in dieser Arbeit benutzt werden sollen, um die oben dargestellten Ausführungen zu MLG anzureichern, sodass am Ende dieses Abschnittes die Hypothesen formuliert werden können.

Luhmann ist bekannt geworden für sein umfangreiches soziologisches Werk, ausgerichtet an seiner Theorie sozialer Systeme, auch bekannt als *Systemtheorie*. Diese Theorie befasst sich mit der Aufteilung, Funktionsweise und interaktiven Struktur moderner Gesellschaften. Eine vollständige Wiedergabe dieser Theorie wäre für diese Arbeit überflüssig und ist angesichts der umfangreichen jahrzehntelangen (Weiter-)Entwicklung der Theorie in diesem Rahmen auch gar nicht erschöpfend möglich. Dennoch gibt es in der Systemtheorie einige gewinnbringende Aspekte, die an dieser Stelle eingeführt werden sollen.

Der Systemtheorie liegt die allgemeine Annahme zugrunde, dass die Gesellschaft als Gesamtsystem aus verschiedenen Teilsystemen besteht. Diese Teilsysteme können wiederum anhand unterschiedlicher Merkmale differenziert werden. Ein mögliches Merkmal in diesem Fall ist die Differenzierung der Teilsysteme je nach ihrer Funktion, dies lautet dann *funktionale Differenzierung* (Luhmann 2000: 230). Einige gesellschaftliche Teilsysteme erscheinen nach dieser Denkweise intuitiv, und können daher auch relativ leicht abgegrenzt werden. Das politische System, das wirtschaftliche System oder das Rechtssystem sind schlüssige Beispiele für gesellschaftliche Funktionssysteme, und werden auch von Luhmann häufig in seinen Werken benannt und erklärt. Diese Einteilung ist jedoch weder als statische Unterscheidung noch als erschöpfende Liste zu verstehen; vielmehr können unzählige weitere gesellschaftliche Funktionssysteme erdacht werden, je nachdem wie viel soziologischen Einfallsreichtum man mitbringt.

Jedes gesellschaftliche Funktionssystem erfordert eine Strukturierung des eigenen Handelns, der eigenen Kommunikation. Und zu diesem Zweck gibt es in jedem Funk-

tionssystem ein eigenes Leitmuster zur Strukturierung – die sogenannte *binäre Kodierung*. Auch hier ist daran zu erinnern, dass die binäre Kodierung in der *Realität* nicht vorhanden ist, sondern als kommunikatives Instrument lediglich der *Verarbeitung von Realität* dient:

„Aber durch Kodierung der Kommunikation über Realität erreicht man, daß alles, was aufgegriffen wird, als kontingent behandelt und an einem Gegenwert reflektiert werden kann. [...] Es handelt sich mithin um eine lediglich kommunikationstechnische Einrichtung und nicht etwa um einen Weltsachverhalt, den man in der Kommunikation nur noch abzubilden hätte.“ (Luhmann 1990: 77–78)

Der binäre Code, nach dem sich alle sozialen Handlungen und Interaktionen orientieren ist in jedem Funktionssystem unterschiedlich: Für diese Arbeit maßgeblich sind die Kodierungen im politischen System und im wirtschaftlichen System. Das politische System wird binär zwischen Macht und Nicht-Macht kodiert, woran im Anschluss auch eine Unterscheidung zwischen Recht und Unrecht¹⁰ möglich wird. Das wirtschaftliche System wird binär zwischen Haben und Nicht-Haben, im Sinne von Eigentum, kodiert; sichtbar wird dieser Unterschied vor allem über das Mittel des Geldes, oder noch allgemeiner gesprochen über den Akt der Zahlung (Luhmann 2012: 43; Baecker 1991: 42; Luhmann 1990: 76). In diesem Zusammenhang ist aber auch zu erwähnen, dass Funktionssysteme keine festen, monolithischen Einheiten sind, die man anhand einer klaren Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern sauber trennen könnte. Die Idee funktionaler Systeme impliziert dagegen eine gewisse Offenheit (Luhmann 2000: 231), weshalb die Teilnahme an mehreren Funktionssystemen auch zum selben Zeitpunkt nicht ausgeschlossen ist.

Ausgehend von diesen Überlegungen zur funktionalen Differenzierung geht es nun darum, Zentralbanken und somit auch die EZB in dieser Struktur zu verorten, wobei das Argument ist, dass Zentralbanken *hybride Akteure* sind. Der Begriff hybrid beschreibt zunächst einmal grundlegend, dass ein Gegenstand in mehrere Kategorien gleichzeitig eingeordnet werden kann; Hybridität beinhaltet damit Vielfältigkeit und Überlappung. Mit Rückgriff auf die Überlegungen zur funktionalen Differenzierung ist ein hybrider Akteur folglich ein Akteur, der sich gleichzeitig in mehreren unterschiedlichen funktionalen Teilsystemen bewegt – im Fall der EZB bedeutet dies eine gleichzeitige Teilnahme an den Funktionssystemen Wirtschaft und Politik.

In diesem Zusammenhang gibt es auch bereits Ausführungen, die der EZB eine hybride Rolle im Zusammenhang mit der Troika bescheinigen (Darvas und Merler 2013: 24) oder die eine mögliche Struktur der EZB als hybrid beschreiben, in der es keine klare Aufgabenteilung gibt (Aziz 2005: 546). Das Argument in dieser Arbeit greift jedoch weiter: Es wird nicht angenommen, dass die EZB in einigen Situationen als hybrider Akteur

¹⁰ Diese Unterscheidung ist auch die Kodierung des Rechtssystems (Luhmann 1990: 76).

in Erscheinung tritt, sondern vielmehr dass die EZB durch ihr Handeln allgemein ein hybrider Akteur *ist*. Auch wenn Luhmann selbst diesen Begriff nicht verwendet, soll diese Position trotzdem mit Verweis auf die Begrifflichkeiten der Systemtheorie begründet werden. Die EZB wird als hybrider Akteur verstanden, der sich sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen System bewegt. Um diese Position behaupten zu können, muss jedoch nachgewiesen werden, dass sich die EZB in ihrem Handeln und ihrer Kommunikation im Luhmannschen Sinne der entsprechenden funktionalen Codes bedient.

Die Zuordnung der EZB zum Wirtschaftssystem ist durchaus trivial. Die EZB befasst sich ständig mit der Unterscheidung von Haben und Nicht-Haben und führt praktisch permanent die fundamentale Operation des Wirtschaftssystems durch: die Zahlung. Die EZB bewegt laufend Geldbeträge hin und her, nimmt von Wirtschaftsakteuren Geld entgegen und stellt es im Umkehrschluss wieder zur Verfügung. Noch weiter gedacht befindet sie die EZB wie alle Zentralbanken in einer besonderen Position, weil sie überhaupt erst Geld als Medium der Kommunikation im Wirtschaftssystem möglich macht. Die EZB kann wie alle Zentralbanken Geld von sich aus schaffen¹¹ und es liegt an ihr, den Konsens um das Geld aufrecht zu erhalten – denn letztlich ist Geld lediglich eine quantifizierbare Vorstellung von Wert, die darauf angewiesen ist, dass alle Benutzer von Geld darauf vertrauen, dass sie das Geld jetzt und in Zukunft in der Art und Weise nutzen können, wie sie es abhängig vom jeweiligen Betrag erwarten. Dass dieses Vertrauen aufrecht erhalten wird, gehört zu den wichtigsten Aufgaben jeder Zentralbank.

Wäre die EZB ein hybrider Akteur, müsste sie jedoch noch dem politischen System zugeordnet werden. Für eine solche Zuordnung ist es jedoch erforderlich zu zeigen, dass sich die EZB auch im binären Code von Macht und Nicht-Macht bewegt. Was Macht im vorliegenden Fall bedeutet, soll wieder mit einem Rückgriff auf Luhmann erklärt werden. Luhmann erkennt dabei zwar grundlegend an, dass physische Gewalt im weberianischen Sinne die Grundlage von Macht auf gesamtgesellschaftlicher Ebene bedeutet, dass angesichts funktionaler Differenzierung Macht jedoch nicht mehr allein aus der Sichtweise (physischer) Gefährlichkeit erklärt werden kann (Luhmann 2012: 39, 70). Macht zeigt sich für Luhmann vornehmlich in der Auswahl und Reihenfolge von Handlungen, unter der Voraussetzung unterschiedlicher Alternativen. Allgemein bedeutet dies, dass das Ziel von Macht ist, Handlungs- und Wirkungsketten sicherzustellen, und zwar unabhängig davon ob ein Machtunterworfener das möchte oder nicht; dadurch steigert sich dann auch die Wahrscheinlichkeit, dass unwahrscheinliche Auswahlzusammenhänge zustande kommen (Luhmann 2012: 19–20). Der Effekt von Macht ist die Steuerung der Auswahl von Alternativen: Für Macht ist es notwendig, dass beide Seiten in einem Sachverhalt Alternativen sehen, die sie vermeiden möchten – Macht wird dann letztlich ausgeübt, wenn der Machtunterworfene eine Alternative eher ver-

¹¹ Dass Zentralbanken ein Monopol über die Geldschöpfung haben gilt natürlich im aktuell weltweit gängigen System von *Fiatgeld*, in dem Geld nicht mehr an einen materiellen Gegenwert (wie beispielsweise Gold oder Silber) gebunden ist.

meiden möchte als der Machthaber. Verstärkt wird dieses Verhältnis auch immer dann, wenn eine der möglichen Alternativen mit einer Sanktion verbunden ist; in diesem Fall ist dann die Auswahl der Alternativen nicht mehr vom Inhalt der jeweiligen Alternative bestimmt, sondern wird durch die grundsätzliche Tendenz der Vermeidung von Sanktionen überlagert (Luhmann 2012: 30–31). Dieses Verständnis von Macht impliziert jedoch auch, dass Macht nur schwer konkret und absolut messbar ist. Leichter ist es, Macht als relatives Phänomen nachzuvollziehen – was an die Tatsache anschließt, dass sich Macht vor allem in der Beziehung, also der Relation zwischen zwei Akteuren zeigt. In Gesellschaften haben sich daher Hilfsmittel herausgebildet, die eine relative Messung von Macht erleichtern; im Allgemeinen sind dies Hierarchien, und im Speziellen Verträge (Luhmann 2012: 17–18).

Die Idee, dass die EZB als politischer Akteur Macht haben kann, folgt sicher nicht der ersten Vorstellung, die man über die Natur von Zentralbanken hat, sie kann aber plausibel begründet werden. Während sich nämlich die meisten Banken als wirtschaftliche Akteure nach den Vorgaben des Privatrechts bilden – in der Regel über einen Gesellschaftsvertrag und in vielen Fällen als Aktiengesellschaft – wurde die EZB nach den Vorgaben des Völkerrechts gebildet, nämlich durch die europäischen Verträge. In diesen Verträgen zeigt sich dann auch die Macht der EZB, weil die EZB über die Verträge bestimmte Kompetenzen erhält: Sie hat die Möglichkeit, auf andere Akteure (in Wirtschaft und Politik) einzuwirken, sie kann selbst bestimmte Handlungen unternehmen, und sie kann andere Akteure dazu zwingen, gegen ihre Präferenzen und gegen ihren Willen Handlungsalternativen auszuwählen. Und wenn sich dieses Machtgefälle in der primären Interaktion noch nicht verwirklicht, hat die EZB auf Grundlage der vertraglichen Ausführungen die Möglichkeit, im Rahmen einer sekundären Interaktion vor einem Gericht Recht für ihr Vorgehen zu erhalten. Die Verortung der EZB im politischen System anhand einer Zuschreibung von Macht ist an dieser Stelle zugegeben etwas abstrakt formuliert; im weiteren Verlauf der Arbeit folgt dann die tatsächliche empirische Beschreibung jener Konstellationen, in denen die EZB als machtvoller, und somit als politischer Akteur erscheint.

Nach dieser Verortung der EZB in den beiden Funktionssystemen Politik und Wirtschaft soll noch auf einen letzten Aspekt der Idee des hybriden Akteurs eingegangen werden. Diese Begrifflichkeit bedeutet nämlich nicht nur, dass ein Akteur gleichzeitig in unterschiedlichen Funktionssystemen handelt, sondern auch, dass eine Hierarchisierung dieser Funktionen nicht möglich ist, dass man also nicht klar sagen kann, dass ein Akteur primär dem einen Funktionssystem und sekundär dem zweiten Funktionssystem zugehörig ist. Weil Zentralbanken jedoch hybride Akteure sind, zeigen ihre Handlungen Wechselwirkungen in beide Richtungen. Durch den Akt der Zahlung können Zentralbanken Macht ausüben, indem sie über die Zahlung Sanktionen aufbauen, oder die Auswahl zwischen verschiedenen Alternativen beeinflussen; und nur weil den Zentralbanken Macht über Währungsfragen gegeben wurde, können sie die Operation der

Zahlung überhaupt in einem so umfassenden Maße beeinflussen. Zentralbanken und somit auch die EZB sind nach dem Verständnis als hybride Akteure demnach nicht in einem Moment ein Akteur in der Wirtschaft und in einem anderen Moment ein Akteur in der Politik, *sondern stets beides gleichzeitig*.

Nun folgen Überlegungen zu Demokratie und Legitimität. Dies ist angebracht, weil die Auseinandersetzung mit Demokratie und Legitimität, wie schon erwähnt, in MLG oft etwas zu kurz kommt. Weil jedoch in einem demokratischen System, wie es die Europäische Union zu sein beansprucht, jede (politische) Macht demokratisch legitimiert werden sollte, dürfen mögliche Probleme im Hinblick auf Demokratie und Legitimität nicht ohne weiteres übergangen werden.

2.1.2.2 Demokratie und Legitimität im postdemokratischen Konsolidierungsstaat

Es ist allgemein möglich, die Position der EZB und die Rolle, die sie während der Krise in den vergangenen Jahren ausgeübt hat, neutral und wertfrei zu diskutieren. Man könnte beispielsweise – wie in der Einleitung angedeutet – aus einer volkswirtschaftlichen Sichtweise rekonstruieren, ob die getroffenen Maßnahmen ökonomisch sinnvoll gewesen sind, oder man könnte aus einer juristischen Sichtweise erfassen, ob sich die EZB innerhalb des ihr zulässigen rechtlichen Rahmens bewegt hat. Diese eher technische Sichtweise würde für eine politikwissenschaftliche Arbeit wie diese jedoch zu kurz greifen.

Für die Politik in der EU und das Handeln der EZB verbietet sich eine wertfreie Betrachtung, weil ein Rahmen an Werten besteht. „Die Werte, auf die sich die Union gründet“ werden im Vertrag über die Europäische Union (EUV) in Artikel 2 aufgezählt, und in dieser Aufzählung erscheint auch Demokratie als entscheidender Grundwert. Eine Beobachtung des Wirkens der EZB, die Zusammenhänge von Demokratie und daran angeschlossen Legitimität ignorieren würde, würde somit einen wichtigen Aspekt ausblenden. Im Hinblick auf das allgemeine Vorgehen in dieser Arbeit sei erwähnt, dass die Ausführungen in diesem Abschnitt nicht primär die Hypothesen unterfüttern sollen, vielmehr geht es an dieser Stelle um ein Fundament für die kritische Bestandsaufnahme der Position der EZB, die sich durch den Verlauf der Arbeit ziehen soll.

In diesem Zusammenhang ist eine der Theorien zu erwähnen, die sich besonders mit dem seit einigen Jahren sichtbaren wachsenden politischen Einfluss wirtschaftlicher Eliten beschäftigt, nämlich die Postdemokratie, maßgeblich geprägt durch das gleichnamige Buch von Colin Crouch. Schon zu Beginn dieses Buches gibt Crouch eine konzise Definition dessen, was seiner Meinung nach den Zustand der Postdemokratie ausmacht. So bezeichnet der Begriff „Postdemokratie“ Crouch (2008: 10) zufolge

„ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden, Wahlen, die sogar dazu führen, daß Regierungen ihren Abschied neh-

men müssen, in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, daß sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben.“

Das zentrale Problem ist also eine Steuerung der politischen Debatte durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit, was eine Themenauswahl hervorbringt, die von Experten getroffen worden ist und nicht durch die Bürger oder deren Anliegen geprägt wird.

Crouch sieht in der politischen Schlagkraft der normalen Bürger, also in deren Fähigkeit das öffentliche Leben politisch aktiv mitzugestalten, die wichtigste Grundlage für das Gedeihen der Demokratie und versteht diesen Zustand gleichzeitig als die zentrale Errungenschaft der Demokratie im 20. Jahrhundert (Crouch 2008: 8, 11). Um den wechselnden Einfluss der normalen Bevölkerung zu verdeutlichen, bedient sich Crouch des Modells einer Parabel. Auf einen bescheidenen Anfang folgt ein Aufstieg mit Höhepunkt und daran anschließendem Fall; mit diesem Modell zeichnet Crouch auch den Einfluss der britischen Arbeiterbewegung nach (Crouch 2008: 12). Dieser Hintergrund macht besonders deutlich, wie Crouch zu lesen und verstehen ist. Wenn er von normalen Bürgern und deren Einfluss redet, meint er damit primär die werktätige Bevölkerung und deren Angehörige (ehemalige Arbeitnehmer im Rentenalter sowie Kinder, die politisch aktiv sind) – dieser Gruppe stehen wirtschaftliche Eliten diametral gegenüber. Diesen Eliten gelingt es entweder indirekt durch Interessengruppen oder auch direkt durch persönliche Beziehungen in Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern zu treten und daher auch den politischen Prozess in ihrem Sinne zu beeinflussen; etwas, das der normalen Bevölkerung mangels einer schlagkräftigen Interessengruppe nicht gelingt und sie damit strukturell schwächt.

Crouch formulierte diese Ideen noch bevor die globale Finanzkrise mit ihren Auswirkungen weithin sichtbar wurde; in der Reaktion auf diese Krise sieht Crouch sich in seiner Position jedoch bestätigt. Zwar gibt es weiterhin regelmäßig Wahlen, prinzipiell freie Debatten und einen funktionierenden Rechtsstaat. Die wirklich grundlegenden und wegweisenden politischen Entscheidungen werden jedoch weiterhin in elitären Zirkeln getroffen (Crouch 2016: 71). Ganz konkret beschreibt Crouch (2016: 72) dies am Beispiel der Troika, die er wie folgt diagnostiziert:

„This post-democratic aspect of the crisis was seen at its most extreme in the euro zone, where an ad hoc group constituted by the European Commission, the European Central Bank, the International Monetary Fund *and a committee of the banks involved* imposed terms on the debtor states of south-west Europe and Ireland. True to post-democracy, the deals were democratically 'ratified' by national parliaments, which also legitimated the temporary appointment of extra-parliamentary heads of government. Me-

anwhile, the European Parliament had no voice at all.“ (Hervorhebung im Original)

In eine ähnlich kritische Richtung bewegt sich Streeck mit seinem Buch *Gekaufte Zeit*, in dem er eingehend auf das grundlegende Spannungsverhältnis zwischen einer sozialen Gesellschaft und einer auf Kapitalverwertung und -vermehrung beruhenden Wirtschaftsordnung eingeht (Streeck 2013: 11). Vorläufiger Endpunkt einer jahrzehntelang andauernden Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren ist der *Konsolidierungsstaat*, der sich auf europäischer Ebene verwirklicht. Zu den Merkmalen dieses Konsolidierungsstaates gehört der Umstand, dass durch einige Urteile des EuGH soziale Rechte teils beschnitten wurden, wodurch Maßnahmen politisch-ökonomischer Liberalisierung durchgesetzt werden konnten, auch gegen den Willen der Bürger. Weiterhin wurden in den vergangenen Jahren zunehmend fiskalpolitische Kompetenzen an die europäische Ebene transferiert, mit Auswirkungen für die jeweiligen Wirtschafts- und Sozialordnungen der Mitgliedstaaten. Oberste Pflicht des Konsolidierungsstaates ist dabei letztlich die fiskalische Disziplin, die jedoch nur einseitig als Bündel von Ausgabenkürzungen verstanden wird, während Einnahmesteigerungen oft nicht mehr diskutiert werden. Und selbst eine laufende Konsolidierung lindert nicht unbedingt den Druck seitens der Finanzmärkte, denn auch währenddessen müssen für die Refinanzierung des Staates weiterhin Schulden aufgenommen werden, weshalb eine wirkliche Entschuldung höchstens langfristig und nur bei dauerhaftem Wirtschaftswachstum realisierbar ist (Streeck 2013: 141, 150–153, 164–166, 172).

Aus Überlegungen zur Demokratie folgen auch Überlegungen zum Thema Legitimität. Für die Untersuchung von Legitimität bieten sich dabei drei Kategorien an. Zunächst gibt es Input-Legitimität, was bedeutet, dass die Bürger auf die Politik Einfluss nehmen können und dass angesichts dessen die Politik auch auf die Präferenzen der Bürger reagiert – mit Abraham Lincoln gesprochen als das „government *by* the people“. Außerdem gibt es Output-Legitimität, was eine Einschätzung der Politik anhand der erreichten Ergebnisse bedeutet – um bei Lincoln zu bleiben das „government *for* the people“. Und zuletzt gibt es Throughput-Legitimität, die sich mit der Qualität der politischen Prozesse befasst; dabei geht es um einen Blick in die *black box* politischen Handelns, also darum, wie effektiv Entscheidungsfindung verläuft, inwiefern die Entscheidungsträger zur Rechenschaft gezogen werden können, wie transparent Informationen vorliegen und in welchem Maße auch Vertreter der Zivilgesellschaft an den Beratungen beteiligt werden (V. A. Schmidt 2015: 91–92).

Aufgrund der Politik der vergangenen Jahre ist Legitimität jedoch zunehmend zu einem prekären Gut geworden, gerade für einen Akteur wie die EZB. Als unabhängige Zentralbank ist der Input-Legitimität der EZB eine Grenze gesetzt, nämlich in ihrer rechtlichen Grundlage und den Kompetenzen die ihr übertragen wurden. Ebenso stößt die Output-Legitimität an ihre Grenzen, wenn scheinbar optimale Lösungen für bestimmte Probleme gefunden werden, es aber trotzdem zu Konflikten kommt. Sollte

dies der Fall sein, fehlt jedoch mit der Output-Legitimität ein Legitimitäts Pfeiler, der in günstigen Zeiten vielleicht über einen Mangel an Input-Legitimität hinwegtrösten könnte (Ströder 2016: 80–82; Zielonka 2015: 217). Und auch die dritte Dimension von Legitimität kommt unter Druck, wenn die Troika ein EAP als Gegenleistung für finanzielle Unterstützung entwirft. Aus der Erfahrung mit der Vergabe solcher Kredite und der Umsetzung der angeschlossenen EAPs zeigen sich nämlich in vielen Fällen auch noch Mängel bei der Throughput-Legitimität (Greer 2014: 65).

Der Fokus auf Begriffe wie Demokratie und Legitimität ist – wie eingangs erwähnt – thematisch und fachlich geboten, der Hintergrund der Begriffe hält jedoch noch einen Fallstrick bereit. Die Ausformulierung dieser Begriffe als politikwissenschaftlich nutzbare Kategorien beruhte lange auf Grundannahmen, die sich in einem nationalstaatlichen Kontext entwickelt haben. Eine Anpassung dieser Begriffe an die politischen Realitäten von Multi-Level-Governance in der EU ist also notwendig. Diese Notwendigkeit wird noch drängender, wenn man sich vergegenwärtigt, dass supranationale Akteure in der EU bedeutende Macht haben, während die meisten herkömmlichen Ausgleichsmechanismen für politische Macht jedoch weiterhin hauptsächlich nationalstaatlich fundiert bleiben (Teßmer 2012: 36, 41). Aus diesem Grund müssen Demokratie und Legitimität anders verstanden werden, und zwar als Teil einer allgemeinen *Balance von Vollmacht und Misstrauen*, dies bedeutet dass im Idealfall „alle politische Vollmacht im Zugriffsraum des Misstrauens derjenigen liegt, die wiederum im Zugriffsraum des Regierungssystems leben“ (Teßmer 2012: 41).

Aus diesen Überlegungen folgen daher einige Punkte, die fortlaufend betrachtet werden. Im Einklang mit der Postdemokratie-Theorie ist zu beobachten, ob und in welchem Maße die Interessen finanzieller Akteure im Zweifel Vorrang vor den Interessen der (werkstätigen) Bevölkerung erhalten; dies ist besonders gut anhand der Untersuchung der Maßnahmen der Troika möglich. Weiterhin erlaubt die Dreiteilung der Legitimität eine differenzierte Einschätzung der getroffenen Maßnahmen. Dabei geht es um die Untersuchung, ob die Maßnahmen so ausgestaltet sind, dass politische Eingriffe dagegen möglich sind; um die Einschätzung der Verfahren, in denen die Maßnahmen zustande gekommen sind und letztlich um einen Abgleich zwischen den gewünschten Zielen der Maßnahmen mit den tatsächlichen Ergebnissen.

2.1.3 Synthese und Hypothesen

An dieser Stelle folgt die Zusammenfügung der unterschiedlichen, eben erwähnten theoretischen Überlegungen für diese Arbeit und im Anschluss daran die Formulierung der Hypothesen, die mit dieser Arbeit untersucht werden sollen.

Die Theorie der Multi-Level-Governance entwirft ein europäisches politisches System, welches sich durch mannigfaltige Akteure, Strukturen und Interaktionen auszeichnet. Die Theorie hat dabei zwei grundsätzliche Annahmen, die für das Thema der Arbeit

von besonderer Bedeutung sind, und die daher hier nochmals ausgebreitet und geschildert werden sollen.

MLG geht erstens davon aus, dass es eine europäische politische Ebene gibt, die als autonom betrachtet werden muss. In ihr finden sich Akteure, deren ursprüngliche Befugnisse sich zwar auf die europäischen Verträge als Akt nationalstaatlicher politischer Delegation zurückführen lassen, die über mehrere Jahre hinweg jedoch ein Eigenleben entwickelt haben und selbstbewusst als politischer Taktgeber auftreten. Akteure wie vor allem die Kommission oder der Gerichtshof sind längst nicht mehr nur der verlängerte Arm einer weiterhin supranational begründeten und funktionierenden Polity, sie sind Akteure mit eigenen Interessen, eigenen Ansprüchen und eigenem Bewusstsein, denen es gelingt, politische Prozesse von sich aus zu prägen, und zwar in einer Art und Weise die nicht ohne weiteres durch andere europäische oder nationalstaatliche politische Akteure gestoppt oder grundlegend geändert werden könnte.

Der zweite maßgebliche Aspekt von MLG ist, dass die Entwicklung, Verabschiedung und Durchführung politischer Prozesse heutzutage in allen Phasen auch maßgeblich von nicht-politischen Akteuren mit beeinflusst wird. Dies sind im Sinne dieser Arbeit alle Akteure, die weder im engeren Sinne (als Teile von Parlamenten und Regierungen) noch im weiteren Sinne (als Teile der Verwaltung oder der Rechtsprechung) in den Bereich des Politischen gehören. Einige Akteure treten in diesem Zusammenhang als relativ intuitiv hervor; dies sind einerseits originäre wirtschaftliche Akteure wie Unternehmen aus verschiedenen Branchen oder *Märkte* im Sinne einer komprimierten Aggregation von Unternehmen, denen man eine verallgemeinerte Positionierung zuschreiben kann, und NGOs, die in der Regel als organisierte Vertreter unterschiedlicher Interessengruppen erscheinen, wobei man auch klassische Unternehmensinteressenvertreter – also *Lobbygruppen* – mit einschließen kann. Die politische Einflussnahme dieser Akteure kann auf zwei Arten erfolgen: Sie kann indirekt erfolgen, indem Vertreter dieser Akteure andere am politischen Prozess beteiligte Akteure beeinflussen, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen; sie kann aber auch direkt erfolgen, indem Vertreter dieser Akteure direkt in unterschiedliche Phasen des politischen Prozesses eingebunden werden, sei es um sich besondere Expertise zu Nutzen zu machen oder einen möglichst breit angelegten Austausch zu gewährleisten.

Die Europäische Zentralbank wird in diesem Governance-Gefüge als hybrider Akteur verstanden und beobachtet. Dabei bedeutet Hybridität, dass die EZB als Akteur stets wirtschaftliche und politische Wirkung erzielt. Mit dem Verweis auf die Systemtheorie von Luhmann und dabei besonders auf den Aspekt der funktionalen Differenzierung würde dies für die EZB bedeuten, dass sie sich sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen System bewegt und sich dabei auch nach den entsprechenden binär kodierten Funktionslogiken (also Haben/Nicht-Haben im Wirtschaftssystem bzw. Macht/Nicht-Macht im politischen System) verhält. Der Verweis auf Luhmann soll hier jedoch eher den illustrativen Zweck erfüllen, darzustellen wie ein wirtschaftlicher Ak-

teur bzw. ein politischer Akteur handelt. Die Denkfigur des hybriden Akteurs soll hier einen weiteren Schritt ermöglichen, nämlich die Annahme, dass jede Handlung der EZB gleichzeitig in beiden Funktionssystemen wirkt – kurz gesprochen: Weil die EZB eine bestimmte Macht hat, kann sie Zahlungen kontrollieren und indem sie Zahlungen kontrolliert, übt sie Macht aus.

Der Aspekt der Macht erfordert angesichts des Wertefundamentes, welches sich die EU selbst gegeben hat und welches daher auch die EZB als primärrechtliche Vorgabe bindet, ebenfalls eine Rückbesinnung auf Überlegungen zur Demokratie. Hier ist anzumerken, dass Governancetheorien allgemein Überlegungen zur Demokratie oft unzureichend bearbeiten oder als eher nebensächlich betrachten, auch MLG ist dabei keine Ausnahme. Hier sei nochmals an die Überlegungen von Crouch zur Postdemokratie erinnert, der erklärt, dass die demokratischen Strukturen auf der Oberfläche weiterhin funktionsfähig sind, dass es freie Wahlen gibt und dass als Folge dieser Wahlen es auch weiterhin immer wieder einmal zu Regierungswechseln kommt. Dahinter steht jedoch eine Struktur, in der bestimmte Fragen der grundlegenden politischen Ausrichtung dem Parteienwettbewerb weitgehend entzogen worden sind und stattdessen in vorpolitischen Zirkeln festgelegt werden, oft unter Beteiligung und im Sinne bedeutender wirtschaftlicher Interessen. Streeck geht mit seiner Denkfigur des Konsolidierungsstaates dann noch einen Schritt weiter und beschreibt, wie diese wirtschaftlichen Interessen in der Regel ausgestaltet werden, und zwar in einer Politik, die finanzielle Konsolidierung als politische Hauptpriorität festlegt, der sich alle anderen Maßnahmen staatlicher Politik unterzuordnen haben. Gleichzeitig werden expansive Maßnahmen zur Konsolidierung wie unter anderem Steuererhöhungen jedoch kaum erwähnt und in einigen Fällen auch offen abgelehnt, weil dies der politischen Grundrichtung zuwiderläuft, welche auf eine möglichst geringe Belastung von Unternehmen achtet.

Eine solche Politik erfordert aufgrund ihrer strukturellen und inhaltlichen Verfassung auch ein anderes Verständnis von Legitimität, wie das, welches herkömmlich im Rahmen des Nationalstaates entworfen wurde. Neben der klassischen Input-Legitimität, die sich hauptsächlich durch eine demokratische Ausgestaltung politischer Prozesse vor allem unter der Prämisse regelmäßiger, ergebnisoffener Wahlen zeigt, gibt es außerdem die Output-Legitimität, die sich vor allem daraus ergibt, ob ein gewünschtes politisches Ergebnis eingetreten ist, und der Throughput-Legitimität, welche darauf achtet, dass die politischen Prozesse selbst offen, transparent sowie nachvollziehbar sind und gewählten Vertretern stets eine entscheidende Rolle in solchen Prozessen einräumen. Im Angesicht einer auf mehrere Ebenen verteilten politischen Autorität, welche nun auch nicht-politische Akteure stets mit einbezieht, ist Legitimität im Rahmen demokratischer Politik auch anders zu verstehen; nämlich im allgemeinen Sinne nach Teßmer als Balance zwischen Vollmacht und Misstrauen.

Mit diesem theoretischen Hintergrund sollen nun die drei Hypothesen dieser Arbeit vorgestellt werden. Erkenntnisse zur Beantwortung der drei Thesen werden sich

an verschiedenen Stellen über den analytischen Hauptteil der Arbeit verteilen, eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse inklusive entsprechender Einordnung in den Hypothesensatz folgt darauf in Abschnitt 5.1. Die Hypothesen lauten wie folgt:

1. Die Europäische Zentralbank wurde mit Ausbruch der Krise im Euroraum zu einem hybriden Akteur, weil sie nun sowohl wirtschaftliche Transaktionen, aber auch politische Interaktionen tätigt.
2. In ihrer hybriden Rolle hat die Europäische Zentralbank seit Ausbruch der Krise im Euroraum einen Zuwachs an politischer Macht erhalten, insbesondere im Verhältnis zu nationalstaatlichen Regierungen.
3. Falls ein Zuwachs an politischer Macht für die Europäische Zentralbank festgestellt werden kann, ist ebenfalls festzustellen, dass die Europäische Zentralbank diesen Zuwachs an politischer Macht positiv bewertet und aktiv versucht, diesen Zuwachs noch weiter zu vergrößern.

Im Sinne einer einheitlichen Vorausrichtung wurden alle drei Hypothesen als positiv formuliert, was natürlich wie bei jeder Hypothesenbildung die Möglichkeit der Falsifizierung stets mit beinhaltet. Es folgt nun die Darstellung der methodischen Herangehensweise, inklusive Verweis auf die Verwendung der Hypothesen.

2.2 Methodik

Neben der ausführlichen Behandlung geeigneter Sekundärliteratur gehört auch die Untersuchung von Dokumenten zur empirischen Leistung dieser Arbeit. Eine sorgfältige Untersuchung, Reflexion und Weiterverarbeitung von Sekundärliteratur könnte zwar von sich aus auch Rückschlüsse auf die eben erwähnten Hypothesen ermöglichen, die Einbeziehung von Quellenmaterial ist jedoch ebenfalls wichtig, da sich in diesen Texten unmittelbar bzw. mittelbar die EZB selbst positioniert und artikuliert. Dieser Abschnitt soll das dazugehörige methodische Vorgehen weiter erklären.

2.2.1 Methodenauswahl

Wie in jeder Wissenschaft gibt es auch in der Politikwissenschaft einen laufenden Diskurs darüber, was gute Forschung ausmacht und wie Forschungsmethoden ausgestaltet sein sollten; dies beinhaltet dann durch laufende Kritik und Verbesserung eine stetige Verfeinerung dieser Theorien, immer um sicherzustellen, dass einige Grundsätze erfüllt sind, nämlich dass diese Methoden und ihre Ergebnisse, zuverlässig, objektiv und gültig sind (Diekmann 2007: 247). Dabei gibt es eine grundlegende Unterscheidung in der Ausrichtung von Forschungsmethoden, die für die Sozialwissenschaften allgemein, und

damit auch für die Politikwissenschaft gilt – jegliche Methode, die bei der Erhebung und Auswertung Zahlbegriffe und mathematische Operationen verwendet, ist als *quantitativ* zu bezeichnen, jede andere Methode ist als *qualitativ* zu bezeichnen.

Die Wahl qualitativer Methoden ergibt sich aus einem Angelpunkt des Erkenntnisinteresses, nämlich der Auseinandersetzung mit politischer Macht. Politische Macht ist ein sichtbares, aber trotzdem einigermaßen diffuses Phänomen, weil politische Macht nicht in der Art sichtbar oder nachvollziehbar ist, dass man einen klaren Zahlwert damit verbinden könnte. Der Erfolg eines Unternehmens schlägt sich nieder im zahlenmäßig definierten Gewinn in der Abschlussbilanz. Die Anstrengungen zur Konservierung eines Naturschutzgebietes kann man anhand der Größe der geschützten Fläche in Hektar messen und vergleichen. Für politische Macht fehlt jedoch ein ähnliches Maß, welches nicht nur eine zahlenmäßige Definition von Macht, sondern auch eine vergleichende Berechnung von Macht ermöglicht. Macht zeigt sich wie oben angesprochen in Beziehungen und dort im genaueren Sinne in der Gefolgschaft; Macht zu haben bedeutet, dass man davon ausgehen kann für eine bestimmte Anweisung Gehorsam zu erhalten. Zahlenmäßig könnte sich dies theoretisch in den Werten 1 und 0 niederschlagen, dies wäre jedoch effektiv ein binärer Code, der weitere mathematische Verwendungen praktisch ausschließt und daher genauso gut durch die Kategorien ja und nein ersetzt werden kann. Sicher wäre es im Rahmen dieser Arbeit möglich, einen eigenen Machtindex zu entwickeln, der sich in einem willkürlich gewählten Rahmen (sei es zwischen 0 und 1, 0 und 20 oder 0 und 100) einordnet und dann auch Vergleiche ermöglicht. Ein solcher Index würde jedoch lediglich die Präferenzen des Autors spiegeln und die Resultate solcher Berechnungen wären ein Stück weit quantifizierte Fiktion. Die Ergebnisse, die auf diese Art zustande kämen, wären geschlossen in sich betrachtet vielleicht gültig, sie wären jedoch alles andere als objektiv. Darüber hinaus ist die Aufstellung quantitativer Ergebnisse zur Bearbeitung der oben erwähnten Hypothesen gar nicht zwingend erforderlich. Alle aufgestellten Hypothesen stellen Forschungsfragen auf, bei denen es darum geht, nachzuvollziehen ob die aufgestellten Hypothesen zutreffend sind oder nicht. Es liegt beispielsweise weniger im Interesse, nachzuvollziehen, wie „stark“ die Macht der EZB beispielsweise im Jahr 2008 gewesen ist, und ob sich die Macht der EZB beispielsweise im Jahr 2011 dann vergleichsweise verdoppelt oder verdreifacht hat.

Bezugspunkt für das methodische Vorgehen in dieser Arbeit ist Philipp Mayring, der mit seinem Buch *Qualitative Inhaltsanalyse* eines der Standardwerke im Bereich qualitativer Forschung vorgelegt hat; das namensgebende Instrument der qualitativen Inhaltsanalyse ist hier auch Mittel der Wahl. Qualitative Forschung arbeitet dabei insgesamt tendenziell eher an einzelnen Fällen ausgerichtet und versucht sich davon ausgehend in Prozesse und Zusammenhänge hineinzusetzen, daraus folgt auch die Möglichkeit, Hypothesenfindung und Theoriebildung auf der Grundlage qualitativer Forschung umzusetzen, was auch tatsächlich das klassische Einsatzgebiet qualitativer Ansätze darstellt (Mayring 2010: 19, 22).

Das Instrument der Inhaltsanalyse ist ursprünglich ein kommunikationswissenschaftliches Instrument und wurde maßgeblich in den Vereinigten Staaten entwickelt. In diesen ersten Ansätzen wurden noch eher quantitativ orientiert unterschiedliche Medieninhalte analysiert, also in erster Linie durch simple Häufigkeitsbestimmungen, was sich jedoch rasch als zu oberflächlich erwies. Mit mehreren Anpassungen und Verbesserungen wurde zunehmend versucht, einzelne Begriffe nicht nur auf ihre Häufigkeit hin zu untersuchen, sondern auch den jeweiligen Kontext und die Intentionen der verwendeten Begriffe mit zu berücksichtigen. In der empirischen Kommunikationswirtschaft haben sich auf diese Weise quantitativ orientierte Inhaltsanalysen als ein Standardinstrument etabliert. Eine strenge quantitative Ausrichtung fördert in diesem Zusammenhang jedoch immer noch einige Mängel zutage, gerade hinsichtlich der Auflösung bestehender Sinn- und Bedeutungsprobleme (Mayring 2010: 26–28).

An dieser Stelle hakt die qualitative Inhaltsanalyse ein, und versucht diese bestehenden Mängel aufzulösen; dabei ist zunächst zu klären, was qualitative Inhaltsanalyse operativ im Grundsatz ausmacht. Bei qualitativer Inhaltsanalyse geht es zunächst um eine systematische Interpretation von Inhalten und die systematisierte Überprüfung der in ihnen vorhandenen Bestandteile. Qualitative Inhaltsanalyse behält dabei einen kommunikationswissenschaftlichen Kern, denn sie versteht das analysierte Material immer im jeweiligen Kommunikationszusammenhang. Eingebettet ist das entsprechende Material dann in ein System aus Regeln, Kodierungen und Kategorien. Dabei geben die Regeln vor, welches Material überhaupt für die Analyse ausgewählt wird und wie es dann weiterverwendet wird; die Kodierungen legen fest, in welche Kategorien das entsprechende Material eingeteilt wird und die Kategorien ermöglichen letztlich die Einteilung, Zusammenfassung und analytische Weiterverarbeitung des Materials und sind damit Grundlage dafür, dass vergleichbare und zuverlässige Ergebnisse produziert werden (Mayring 2010: 48–50).

Inhaltsanalysen erheben selbst kein Material, sondern sie analysieren Material, welches schon vorliegt, also ohne weitere Änderungen am Material direkt der Weiterverarbeitung zugeführt werden kann. Dies bedeutet jedoch nicht, dass man das Ausgangsmaterial einfach unbedarft übernimmt. Für jede Inhaltsanalyse ist eine gewisse Quellenkunde und -kritik notwendig; so ist in jedem Fall zu beachten, wer an der Entstehung des Materials beteiligt war, welchen Hintergrund die Akteure haben, für welche Zielgruppen das Material verfasst wird und in welchen unmittelbaren Umständen das Material entstanden ist. Sobald festgelegt wird, welchen Umfang der Korpus an analysiertem Material hat, sollte eine strenge Schließung vorgenommen werden, das heißt dass dieser Korpus im Laufe einer Analyse nur in Ausnahmefällen verändert oder erweitert werden sollte (Mayring 2010: 52–53).

Innerhalb der qualitativen Inhaltsanalysen gibt es dann noch mehrere Grundformen, welche separate Analysetechniken innerhalb der qualitativen Inhaltsanalyse darstellen, die also nicht im Rahmen derselben Analyse zeitgleich oder nacheinander verwen-

det werden sollten. Diese drei Grundformen werden als Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung bezeichnet, wobei das Vorgehen für diese Arbeit in die letzte Gruppe fällt. Hauptziel der Strukturierung ist es, einzelne Aspekte aus dem Material herauszufiltern und nach vorher festgelegten Kriterien zu ordnen und einzuschätzen, alles im Rahmen einer deduktiven Kategorienanwendung (Mayring 2010: 64–65).

Deduktiv heißt in diesem Fall, dass ein Kategoriensystem bereits vorliegt, und dass dieses an das Material herangetragen wird; alle Bestandteile, die in dieses Kategoriensystem hineinpassen, werden folglich identifiziert und kategorisiert. Für die Bestimmung des Kategoriensystems ist dabei Genauigkeit geboten, außerdem muss die Kategorisierung stets mit Rückgriff auf theoretische Begründungen und Fragestellungen bzw. Hypothesen erfolgen. Das methodische Vorgehen unterteilt sich in mehrere Teile. Nach der Bestimmung der Analyseeinheiten und der Festlegung der Einschätzungsdimensionen, die bei jeder qualitativen Analyse anfallen, folgt die für die Strukturierung notwendige Kategorisierung. Wenn dann ein Kategoriensystem – mit ausreichender Berücksichtigung der theoretischen Vorannahmen und Hypothesen – vorliegt, muss geklärt werden, wie das Material in diesem Kategoriensystem eingeordnet werden kann. Dies erfolgt dann in drei Schritten: Zunächst wird festgelegt, welche Textbestandteile in eine Kategorie fallen; danach werden einzelne konkrete Textstellen herausgenommen und als Ankerbeispiele für die einzelnen Kategorien definiert; und letztlich werden Regeln aufgestellt, um eindeutige Zuordnungen sicherzustellen falls es Grenzfälle im Material gibt. Wenn dann auch dieses analytische Gerüst steht, kann ein erster Probedurchgang an einem Ausschnitt des zu analysierenden Materials vorgenommen werden, in dessen Anschluss die Definitionen, Ankerbeispiele und Kodierregeln überprüft werden; dies soll sicherstellen, dass diese Vorgaben so lange angepasst werden, bis eindeutige Zuordnungen möglich sind (Mayring 2010: 92).

Je nach Erkenntnisinteresse kann man die Strukturierung noch in unterschiedliche Subtypen unterscheiden. Der Subtyp, der in dieser Arbeit verwendet wird, ist die *skalierende Strukturierung*. Wie der Name schon andeutet, werden hier die unterschiedlichen Analyseeinheiten in einem Kategorienschema sortiert, welches eine skalierte Einteilung vorsieht. Die ordinalskalierte Einteilung ist dabei die Regel¹² und wird auch in dieser Arbeit so verwendet. Um eine vollständige Skalierung zu ermöglichen, ist es hierbei besonders wichtig auch Rückfallkategorien einzurichten, in die alle Elemente einbezogen werden können, welche die Vorgaben der anderen Kategorien nicht erfüllen. Vom eigentlichen Ablauf her unterscheidet sich die skalierende Strukturierung nicht von anderen Typen der Strukturierung, der einzige Unterschied liegt in der Verwendung der Ergebnisse. Durch die ordinale Skalierung ergibt sich als Ergebnis eine Matrix, in der alle Analyseeinheiten eingefügt werden können. Eine der möglichen weiteren Verwen-

¹² Auch weil die darüber liegenden Skalenniveaus (Intervallskala und Ratioskala) fast zwangsläufig mathematische Operationen erfordern, von denen mit der quantitativen Herangehensweise jedoch Abstand genommen werden soll.

dungen für diese Matrix ist dann eine Untersuchung der Häufigkeiten, welche dank der Aufteilung in Kategorien Rückschlüsse auf tiefer liegende Zusammenhänge ermöglicht (Mayring 2010: 101–103). Diese Häufigkeitsanalyse wird auch im Anschluss an meine Inhaltsanalyse durchgeführt.

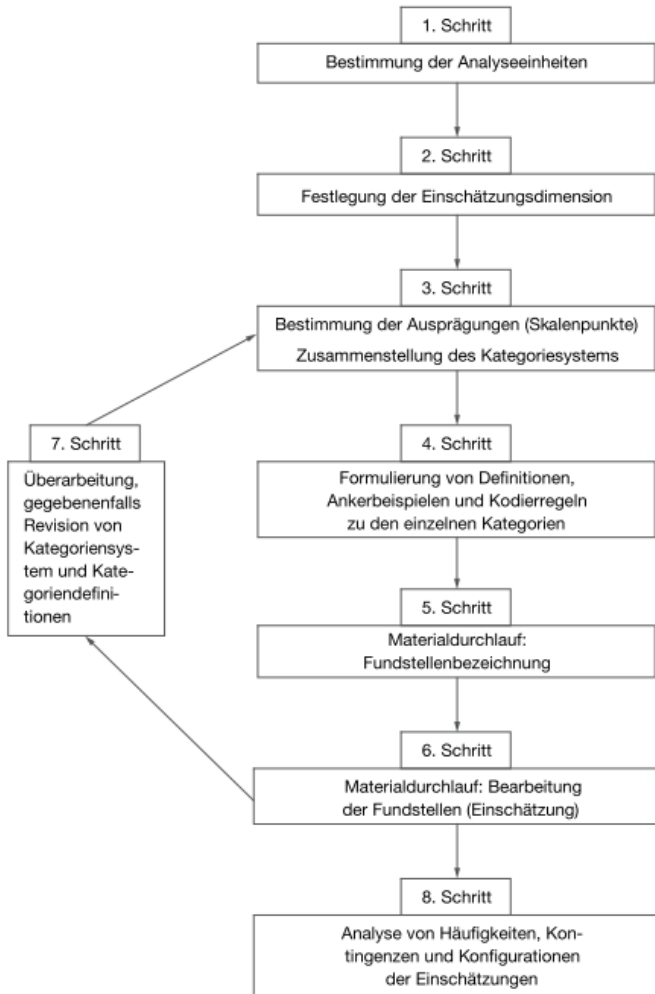
Diese ausführliche Schilderung des Ablaufs einer skalierenden Strukturierung hat Mayring auch als Schaubild verdeutlicht, siehe dafür Abbildung 2.2. Im Folgenden wird dargestellt, wie das Verfahren der skalierenden Strukturierung konkret angewandt und durchgeführt wurde.

2.2.2 Materialauswahl und -verarbeitung

Diese Arbeit befasst sich mit einem Thema, welches aus vielen unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten ist. Wie bereits erklärt, befasst sich der theoretische Ansatz der Multi-Level-Governance mit vielfältigen Interaktionen zwischen unterschiedlichen politischen Akteuren und auch das Erkenntnisinteresse ist nicht einfach in einer einzelnen Hypothese zusammengefasst, sondern verteilt sich über mehrere Hypothesen. Um dieser Vielfalt Rechnung zu tragen, ist es nur folgerichtig, dass auch eine Vielzahl unterschiedlicher Quellentypen im Fokus der Inhaltsanalysen steht.

Zunächst ist zu erklären, welche Dokumententypen überhaupt im Interesse stehen. Zunächst werden die MoUs untersucht, welche zwischen der Troika – also unter Beteiligung von Vertretern der EZB – und den nationalen Regierungen der Staaten, die finanzielle Unterstützung anfragen, beschlossen werden. Die Begründung für die Analyse dieser Dokumente liegt auf der Hand, denn in diesen MoUs werden die politischen Vorgaben für EAPs festgelegt, an denen die Vergabe und fortlaufende Auszahlung finanzieller Mittel geknüpft sind. Hier lässt sich also offen und bis ins Detail nachvollziehbar betrachten, in welche Richtung die Politik innerhalb der Mitgliedstaaten beeinflusst werden soll und welche politische Macht die Troika (und somit mittelbar die EZB) in den Mitgliedstaaten hat. Weiterhin werden auch die Sitzungsprotokolle des währungspolitischen Dialogs im Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) des Parlaments genauer analysiert. In diesem Format treffen die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEPs) vierteljährlich mit dem EZB-Präsidenten zusammen, wo dieser dann Rede und Antwort stehen muss. Die Analyse dieser Dokumente liefert den Mehrwert, dass die EZB in Person ihres Präsidenten mit kritischen Einwänden der Abgeordneten konfrontiert wird; dabei wird zudem weiterhin sichtbar, inwiefern die EZB Macht ausübt, da bestimmte entsprechende Sachverhalte von den MdEPs zur Sprache gebracht werden. Gleichzeitig zeigt sich aber auch an den Antworten des EZB-Präsidenten, welches Selbstverständnis die Bank hat, ob sie einem unterstellten Machtzuwachs zustimmt und ob sie diesen begrüßt oder gar einen weiteren Machtzuwachs einfordert. Zuletzt wird noch auf ausgewählte eigene Veröffentlichungen der EZB im Rahmen der Entscheidungen des EZB-Rates eingegangen. Anders als bei den beiden anderen Dokumententypen

Abbildung 2.2: Ablaufschema einer skalierenden Strukturierung



Quelle: Mayring 2010: 102.

präsentiert hier die EZB ihre Position direkt ohne weitere Vermittler; auch hier geht es in erster Linie darum, die Positionen, Handlungen und Rechtfertigungen der EZB zu rekonstruieren um im Anschluss daran wieder zu überprüfen, ob sich eine Änderung der Macht der EZB eingestellt hat.

Weil die qualitative Inhaltsanalyse auch eine kritische Auseinandersetzung mit den jeweiligen Texten beinhaltet, ist auch noch kurz der Entstehungshintergrund der jeweiligen Quellentypen zu erklären, weil dieser einen eigenen Beitrag zur Interpretation der Texte leistet. Die Memoranda sind formale Texte, die im engeren Sinne keine Rechtsakte sind (wie beispielsweise ein Gesetz oder ein Vertrag), aber trotzdem in einer Sprache formuliert sind, die sich eng an juristischen Texten orientiert. Sie sind das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Troika und den nationalen Regierungen, und diese beiden Seiten sind auch die unmittelbaren Adressaten; primärer Zweck dieser Texte ist es, dass beide Seiten eine Grundlage dafür haben, ihre weitere Beziehung im Rahmen der finanziellen Hilfsprogramme durchzuführen und zu überprüfen. Dies geschieht letztlich dadurch, dass (um den englischen Fachbegriff *Memorandum of Understanding* sinngemäß zu übersetzen) die Punkte, über die *Übereinkommen* erreicht wurde, *festgehalten* werden. Die MoUs sind jedoch nicht wie geheime Verschlussachen nur einem engen Zirkel an eingeweihten Personen zugänglich, sondern sie sind öffentlich (digital) verfügbar. Dies zeigt, dass eine weit verstandene interessierte Öffentlichkeit ein weiterer Adressat der MoUs ist, wobei hier unterschiedliche Interessenlagen vorliegen. Für die Bürger in den Staaten, die ein EAP durchführen, wird aus den MoUs ersichtlich, mit welchen politischen Maßnahmen zu rechnen ist; Akteure an den Finanzmärkten können nachvollziehen, welche Maßnahmen getroffen werden, um Konsolidierung zu erreichen; und nicht zuletzt erfüllen alle an den MoUs beteiligten Seiten damit das Prinzip von Transparenz und Offenlegung, nach dem sichtbar werden muss, welche Inhalte von den beteiligten Akteuren vereinbart wurden. Dies an sich ermöglicht jedoch noch keine klare Zuordnung von Verantwortung, da in den meisten Fällen nicht ersichtlich ist, welche Personen tatsächlich die Verhandlungen geführt haben, beziehungsweise mit ihrer Unterschrift für die entsprechenden Ergebnisse verantwortlich zeichnen. Insgesamt ist ebenfalls davon auszugehen, dass die Memoranda das Ergebnis langwieriger Verhandlungen sind, und dass die einzelnen Textpassagen dabei mehrfach überarbeitet worden sind, ohne dass jedoch sichtbar wäre, wie diese Passagen zu einem früheren Verhandlungszeitpunkt aussahen; der letztlich vorliegende Text ist dann jedoch als mehr oder weniger endgültig zu betrachten und wird von allen Beteiligten dann auch ohne substantielle Änderungen als Grundlage betrachtet.

Anders verhält es sich bei den Sitzungsprotokollen der währungspolitischen Dialoge. Hier ist zunächst auch einmal ein anderes Publikum zu identifizieren, nämlich die politisch interessierte Öffentlichkeit, die im Rahmen der Anhörungen informiert werden soll, weshalb auch diese Texte in digitaler Form¹³ für jedermann einsehbar sind. Auch

¹³ Die Plenarprotokolle der währungspolitischen Dialoge inklusive der jeweiligen Stellungnahmen von Ex-

die Entstehungsgeschichte der Texte unterscheidet sich grundlegend von den MoUs. Während diese wie eben erwähnt langwierig ausgefeilt werden, stehen die Sitzungsprotokolle für Momentaufnahmen. Dabei werden die Fragen der MdEPs sicher nicht unvorbereitet aus heiterem Himmel kommen, weil fest steht, dass sich die Abgeordneten für die seltenen Möglichkeiten des Zwiegesprächs mit dem EZB-Präsidenten gut vorbereiten. Die Antworten des Präsidenten wiederum sind weitgehend spontan, weil er in der jeweiligen Situation auf die konkrete Frage eine sachbezogene Antwort geben muss. In diesem Format ist es also auf beiden Seiten nicht so, dass längere Zeit an Formulierungen gefeilt wird, sondern ein eher spontaner Austausch von Standpunkten und Argumenten stattfindet. Angesichts der Gesprächssituation einer Ausschusssitzung, in der möglichst viele MdEPs in einem relativ kurzen Zeitraum zur Sprache kommen möchten ist auch nachvollziehbar, dass viele Ausführungen eher oberflächlich bleiben; detaillierte, eher technische Aspekte kommen jedoch auch zur Sprache – gerade wenn es zu einem kurzen Zwiegespräch zwischen einem MdEP und EZB-Präsident kommt – wenn auch eher selten. Abgesehen davon haben die Plenarprotokolle natürlich eine ganz andere Wirkung als die MoUs; hier geht es nämlich nicht um verbindliche Auslegungen bestimmter Sachverhalte, sondern um Einschätzungen und Erläuterungen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist ein allgemeiner Aspekt jeder parlamentarischen Dokumentation, nämlich der Transfer von gesprochenem zu geschriebenem Wort, wo es immer vorkommt dass einzelne Begriffe redigiert werden, weshalb die parlamentarische Diskussion zwar sehr gut, aber nie vollständig wiedergegeben werden kann; dies ist jedoch eher ein nebensächlicher stilistischer Makel und schmälert in keinem Fall die Verwendung von Plenarprotokollen für eine theorie- und erkenntnisinteressengeleitete Inhaltsanalyse.

In der letzten untersuchten Dokumentenklasse kommen letztlich Aspekte der MoUs und der Plenarprotokolle zusammen, weil es bei den Ratsentscheidungen der EZB einen Bezug auf unterschiedliche Dokumentensubtypen gibt. Die EZB veröffentlicht nach ihren monatlichen Ratstreffen ihre getroffenen Entscheidungen, wozu sie aufgrund von Transparenzvorgaben auch verpflichtet ist; das Publikum ist auch hier wieder die interessierte Öffentlichkeit, wobei sich jedoch aufgrund des stark technisch-juristischen Stils der Ratsentscheidungen wirtschaftliche Akteure wie Unternehmen, Banken, aber auch Fachpolitiker und -journalisten eher für den Inhalt der Entscheidungen interessieren. Die Formulierung der Entscheidungen ist dabei zweigeteilt: Zunächst gibt es eine im Stil einer Presseerklärung verfasste allgemeine Erklärung über eine bestimmte getroffene Entscheidung, diese ist anschließend jedoch gegebenenfalls verbunden mit einem Hinweis auf einen vom EZB-Rat verabschiedeten Rechtsakt.¹⁴ Ähnlich wie auch die MoUs sind auch die Erklärungen der EZB sorgfältig formuliert, und nicht so spontan

perten finden sich unter <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/econ/monetary-dialogue.html> (abgerufen am 20. August 2017).

¹⁴ Eine genauere Erklärung der unterschiedlichen Dokumentensubtypen folgt in Kürze.

wie die Plenarprotokolle im währungspolitischen Dialog. Anders als bei den anderen beiden Dokumententypen hat jedoch bei der Veröffentlichung der Ratsentscheidungen allein die EZB den Stift in der Hand. Wenn eine Ratsentscheidung auch auf einen tatsächlichen Beschluss des EZB-Rates¹⁵ verweist, hat dieser Dokumentensubtyp auch als einziger wirkliche rechtliche Verbindlichkeit. Der Aspekt der legalen Kodifizierung ist also ein entscheidender Zweck dieser Dokumente. Weiterhin ist aber auch allen Entscheidungen, egal welcher Form sie konkret sind, ein mehr oder weniger ausführlicher Apparat an Begründungen angefügt; die Ratsentscheidungen haben also nicht nur den Zweck, zu erklären was die EZB macht, sondern auch warum die EZB etwas macht, und weshalb so und nicht anders.

Vor der detaillierten Schilderung des Quellenmaterials sind noch einige kurze redaktionelle Anmerkungen notwendig. Im Einklang mit dem Beobachtungszeitraum der gesamten Arbeit sind in diese Analyse nur Dokumente eingegangen, die zwischen 2010 und 2016 veröffentlicht wurden. 2010 ist der Startpunkt, weil in diesem Jahr die Krise in der Eurozone akut wurde und das erste Unterstützungsprogramm für Griechenland beschlossen wurde; 2016 ist der Endpunkt, weil zum Ende dieses Jahres die kritische Entwicklung in der Eurozone zumindest eingedämmt erschien, weshalb sich dieser Zeitpunkt für einen sauberen Schnitt anbot, der in jeder Arbeit erfolgen muss. Hierbei ist ferner anzumerken, dass die Analyse der währungspolitischen Dialoge erst zu Beginn des Jahres 2011 einsetzt, weil für den Zeitraum davor keine Protokolle auf der Website des Europäischen Parlamentes vorliegen.

Für die MoUs sieht der Textkorpus wie folgt aus. Gemäß der Eingrenzung der Beobachtung auf die Staaten Griechenland und Spanien wurden nur von diesen Staaten Memoranda analysiert. Für Griechenland liegen drei MoUs vor, für Spanien eins. Die ersten beiden griechischen MoUs und das spanische MoUs sind eingebettet in umfangreichere Berichte, in denen die dazugehörigen EAPs ausführlich geschildert werden, also mit Begründung, Vorstellung der Vorgehensweise und Zielsetzung. Diese Berichte wurden von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) der Kommission im Rahmen ihrer *Occasional Papers*-Reihe veröffentlicht. Die MoUs sind diesen Berichten jeweils als Anhänge beigefügt, wobei in einem Bericht teilweise mehrere Memoranda aufgezählt werden. Einige dieser Memoranda enthalten allgemeine Zusammenfassungen der politischen Inhalte oder technische Ausführungen über Berichtspflichten etc. – diese Texte wurden ignoriert. Allein ausschlaggebend sind die Texte, in denen die politischen Vorgaben detailliert aufgeführt sind; für die ersten beiden griechischen Programme tragen diese den Titel *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, für das spanische Programm heißt der entsprechende Text *Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality*. Das MoU für das dritte griechische

¹⁵ Mit diesem rechtlichen Instrument führt die EZB den Hauptteil ihrer Geldpolitik durch. Die Befugnis der EZB, eigenmächtig Beschlüsse zu erlassen, ergibt sich aus Art. 132 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Das nähere regelt die ESZB-Satzung.

Programm ist liegt nicht mehr als Anhang eines GD ECFIN-Berichtes vor, sondern ist für sich stehend als Internetquelle über die Website der Kommission zugänglich; dieses Dokument wurde vollständig analysiert. Alle Texte liegen nur in englischer Sprache vor.

Für die Durchführung der Analyse sind grundsätzlich die Kodier-, Kontext- und Analyseeinheiten zu definieren. Die *Kodiereinheit* ist in diesem Fall eine konkrete politische Maßgabe, die *Kontexteinheit* ist ein Unterabschnitt eines MoU mit in sich geschlossenem thematischen Bezug¹⁶ und die *Analyseeinheit* ist letztlich die Kombination aus einer politischen Maßgabe und einer bestimmten Formulierung. Die Analyseeinheiten werden folgend in ein Kategoriensystem mit zwei Dimensionen sortiert: die erste Dimension befasst sich mit der Art der Maßgabe, die zweite Dimension mit der Verortung der Maßgaben im Kompetenzgefüge der EU¹⁷. Die unterschiedlichen Ausprägungen innerhalb dieser Dimensionen lauten wie folgt: Bei der Art der Maßgabe wird unterschieden zwischen *Vorgaben*, *Verweisen* und *Zielsetzungen*; bei der Verortung der Maßgabe wird unterschieden zwischen *ausschließlicher Kompetenz*, *geteilter Kompetenz*, *unterstützender Kompetenz* und *außerhalb der Kompetenz*. Beide Dimensionen sind ordinal skaliert, wobei *Vorgabe* und *ausschließliche Kompetenz* die jeweils höchsten Werte sind.

Für die Zuteilung auf die einzelnen Ausprägungen gelten folgende Definitionen, Ankerbeispiele und Kodierregeln. Vorgaben enthalten eine konkrete Definition in Form eines explizit genannten Geldbetrags, Prozentwertes oder einer anderen zahlförmigen Definition¹⁸ – ein Ankerbeispiel dafür wäre „Reduce public investment by EUR 500 million compared to plans.“ (MoU GR I: 60; Hervorhebung durch den Verfasser). Verweise beziehen sich auf konkrete Formulierungen, die nicht Bestandteil des Kreditabkommens¹⁹ sind – hier lautet ein Ankerbeispiel „Government adpots the horizontal *legislation on the Services Directive*.“ (MoU GR I: 61; Hervorhebung durch den Verfasser). Zielsetzungen sind letztlich die Rückfallkategorie und beinhalten einen politischen Zweck, geben aber keine näheren Vorgaben für deren Ausgestaltung – ein Ankerbeispiel hierfür wäre „Government starts discussions with social partners in order to revise private sector

¹⁶ Dies bedeutet in erster Linie ein nummeriertes Kapitel oder Unterkapitel. Innerhalb von Kapiteln oder Unterkapiteln ist es möglich, dass thematische Bereiche anderweitig abgetrennt werden, zum Beispiel durch Kursivschreibung oder Unterstreichungen; in diesen Fällen gelten diese Unterteilungen als Kontexteinheit.

¹⁷ Dabei ist zu beachten, dass die MoUs rein formal gesehen kein Unionsrechtsakt sind, weswegen die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten streng genommen unberührt bleibt. Auch wenn die Verantwortung für die politische Umsetzung letztlich bei den Mitgliedstaaten liegt, soll mit dieser Unterteilung jedoch gezeigt werden, wie auch Politik, die in der nationalen Kompetenz liegt, durch die MoUs beeinflusst wird.

¹⁸ Hierbei sei angemerkt, dass ein zeitlicher Bezug, also die Nennung eines bestimmten Zeitpunktes, bis zu dem eine politische Maßgabe umgesetzt sein muss, *nicht* als konkrete Definition gilt. Dies liegt daran, dass zeitliche Ziele mit den meisten Maßgaben verbunden sind, was dazu führen würde, dass unangemessen viele Maßgaben als Vorgaben kodiert würden, was das Ergebnis verzerren würde.

¹⁹ Dies umfasst alle Dokumente, die neben dem jeweiligen MoU noch die Grundlage für ein Unterstützungsprogramm sind.

wage bargaining and contractual arrangements.“ (MoU GR I: 60). Es gelten folgende Kodiereregeln. Für eine Vorgabe muss es einen explizit genannten Zahlenwert geben, andernfalls wird als Zielsetzung kodiert; für einen Verweis muss es einen expliziten Bezug auf eine externe Vorgabe geben (beispielsweise einen Unionsrechtsakt, eine EuGH-Entscheidung, internationale Normen und Standards etc.), die nicht selbst zum Unterstützungsabkommen gehören darf, andernfalls wird als Zielsetzung kodiert. Wenn innerhalb einer Kontexteinheit Auswertungseinheiten mit unterschiedlichen Ausprägungen vorkommen, wird die gesamte Kontexteinheit gemäß der höchsten Ausprägungskategorie kodiert.²⁰ Bei der Unterscheidung der Kompetenzen wurden die Kategorien nicht selbst definiert, sondern wurden ausgerichtet an den Aufzählungen, die sich aus der Kompetenzverteilung ergeben, die im AEUV gemäß der Artikel 3, 4 und 6 geregelt ist; auch hier gibt es wieder als Rückfallkategorie die Kategorie außerhalb der Kompetenz. Ausschlaggebend für die Einteilung ist dabei der Verweis auf ein politisches Fachgebiet, demonstriert am Ankerbeispiel „Progress with the implementation of the 2010 budget and fiscal measures adopted thereafter“ (MoU GR I: 59; Hervorhebung durch den Verfasser). Sollten in einer Kontexteinheit Auswertungseinheiten bei unterschiedlichen Kompetenzniveaus erscheinen, wird die gesamte Kontexteinheit gemäß der höchsten Ausprägungskategorie kodiert.

Für die währungspolitischen Dialoge werden die Protokolle der jeweiligen Ausschusssitzungen untersucht. Diese Protokolle sind für den gesamten Analysezeitraum über die Website des Europäischen Parlamentes zugänglich. Zum Ablauf der währungspolitischen Dialoge gehört auch eine eröffnende Erklärung des EZB-Präsidenten, bevor die Diskussion an das Plenum übergeben wird; diese Erklärung wird aus der Analyse ausgeschlossen, da der Aspekt der allgemeinen Erklärung der EZB-Position durch die Analyse der Ratsbeschlüsse abgedeckt ist und es mit bei der Analyse der Plenarprotokolle eher darum geht, wie der EZB-Präsident auf konkrete Nachfragen reagiert. Eine Analyse aller Protokolle war nicht uneingeschränkt möglich, da einige Protokolle lediglich in der Muttersprache der Vortragenden Abgeordneten aufgezeichnet wurden. In diesen Fällen konnte nur die Nachfragen analysieren, die in einer auch vom Autor gesprochenen Sprache vorgetragen wurden, also auf Deutsch, Englisch oder Spanisch. In den meisten Fällen gibt es jedoch einheitlich übersetzte Protokolle in deutscher, englischer und französischer Sprache; aus Gründen der Einheitlichkeit zwischen den verschiedenen Dokumententypen wurde in diesen Fällen stets die englische Version analysiert.

Die einzelnen Einheiten sind wie folgt aufgeteilt: Die Kodiereinheit ist eine Nachfrage zur Rolle der EZB, wobei ein sachlicher Bezug bestehen muss zur Beteiligung der EZB an der Troika, an Anleihekäufen oder an anderen neuartigen Maßnahmen der EZB; hierbei wird sich auch auf Fragen bezogen, die sich mit anderen Krisenstaaten als Griechenland

²⁰ Wenn also innerhalb einer Kontexteinheit sowohl eine Vorgabe als auch ein Verweis vorkommen, wird die Kontexteinheit insgesamt als Vorgabe kodiert. Dieses Vorgehen wird sinngemäß auch bei den weiteren Analysen durchgeführt, weshalb nur an dieser Stelle ein konkretes Beispiel geliefert wird.

und Spanien befassen, da die Stellung des ECON als unionsweites Rechenschaftsorgan hervorgehoben werden soll. Die Kontexteinheit ist die jeweilige Wortmeldung in der die Nachfrage erscheint, wobei die Wortmeldungen in mehrere Kontexteinheiten unterteilt sind, wenn es sachlich unabhängige Wortmeldungen gibt; allfällige Rückfragen eines Abgeordneten werden mit in die entsprechende Kontexteinheit aufgenommen, sofern ein Sachbezug besteht. Die Kategorisierung erfolgt entlang von zwei Dimensionen: die erste Dimension umfasst die Art der Nachfrage und die zweite Dimension die Wertung in der Nachfrage. Bei der Art der Nachfrage gibt es als Ausprägungen die Einschätzung, die Anfrage und die Unterstellung; bei der Wertung in der Nachfrage gibt es Lob, Neutralität und Kritik – beide Dimensionen sind ordinal skaliert, wobei *Einschätzung* und *Lob* die jeweils höchsten Werte sind.

Nun zur Klärung der Kategorien: Einschätzungen beinhalten die Erklärung eines politischen Umstandes, der von der EZB geklärt werden soll, ohne dabei jedoch auf ein mögliches Handeln der EZB einzugehen – ein Ankerbeispiel dafür wäre „Die heutige hohe Verschuldung ist doch in erster Linie eine Folge der Bankenkrise und der Finanzkrise, das ist doch kein Problem der Glaubwürdigkeit der öffentlichen Hand. Moral hazard war doch ein Problem der Banken, nicht der öffentlichen Hand. Also haben doch die Banken ein Glaubwürdigkeitsproblem.“ (WD 11/I: 9) Anfragen beinhalten die Erklärung eines politischen Umstandes und damit verbunden eine Frage an das mögliche Handeln der EZB in dieser Hinsicht – ein Ankerbeispiel dafür lautet „Has the ECB considered the possibility of a bail-out for some Spanish regions if necessary?“ (WD 11/I: 11) Bei Unterstellungen geht es letztlich darum, dass ein politischer Umstand genannt wird, an dem die EZB durch eigenes Handeln beteiligt gewesen sein soll, gefolgt durch einen Hinweis auf konkrete Zusammenhänge oder Nachfragen nach einer Erklärung oder Rechtfertigung – ein Ankerbeispiel dafür lautet „The ECB has co-signed this programme. Has an impact assessment been conducted on the prices that will occur from selling these assets in this way?“ (WD 11/II: 13). Auch hier gilt, dass für den Fall, dass in einer Kontexteinheit Auswertungseinheiten mit unterschiedlichen Arten der Nachfrage erscheinen, die gesamte Kontexteinheit gemäß der höchsten Ausprägungskategorie kodiert wird. Für die Art der Nachfrage gelten folgende Kodierregeln. Für eine Unterstellung muss es einen Bezug auf einen politischen Zusammenhang geben, der bereits stattgefunden hat (also in der Vergangenheit liegt) – sonst wird als Anfrage kodiert – und bei dem argumentiert wird, dass die EZB beteiligt gewesen ist – sonst wird als Einschätzung kodiert. Für eine Anfrage muss es einen Bezug auf einen politischen Zusammenhang geben, verbunden mit einer Nachfrage zu einem möglichen Handeln der EZB, sonst wird als Einschätzung kodiert. Bei der anderen Dimension bedeutet Lob, dass ein positiv besetztes oder zustimmendes Wort in der Nähe der eigentlichen Frage steht – Ankerbeispiel hierfür wäre „Wenn es die Lage erfordert, werde ich wieder dafür sorgen, dass diese merkwürdigen Anleihen aufgekauft werden, die ja eigentlich – ich weiß das sehr wohl – *einer guten Sache*, der Stabilität, dienen?“ (WD 11/I: 18; Hervorhebung durch

den Verfasser) Neutralität bedeutet kein positiv besetztes oder zustimmendes Wort in der Nähe der eigentlichen Frage; und Kritik bedeutet schließlich, dass ein negativ besetztes oder widersprechendes Wort in der Nähe der eigentlichen Frage steht, wie im Ankerbeispiel „That is, of course, an approach *we cannot go along with.*“ (WD 11/III: 10; Hervorhebung durch den Verfasser) Die Kodierregeln sind hier wie folgt: wenn in einer Kontexteinheit Lob und Kritik erscheinen, wird als Neutralität kodiert; weiterhin werden Höflichkeitsformeln, die sich persönlich an den EZB-Präsidenten richten und keinen weiteren Bezug zur Frage haben, bei der Kodierung nicht berücksichtigt.

Zuletzt ist noch die Analyse der EZB-Ratsentscheidungen zu klären. Hier gibt es wie schon angedeutet eine gewisse Zweiteilung der Dokumente. In jedem Fall gibt es für eine Ratsentscheidung eine Presseerklärung, welche den Inhalt grob zusammenfasst. Es ist jedoch auch möglich, dass auf ein weiteres Dokument verwiesen wird, nämlich wenn es sich um einen *Beschluss* oder eine *Stellungnahme* handelt; in diesen Fällen wurden nicht die eigentliche Presseerklärungen, sondern die angeschlossenen Dokumente analysiert, wobei es jedoch auch hier Unterschiede gibt. Stellungnahmen wurden vollständig analysiert, bei Beschlüssen jedoch nur die Präambeln, welche die Begründungen für einen Beschluss beinhalten und die rechtliche Wirkung kompakt wiedergeben. Auch hier gilt die gleiche thematische Eingrenzung wie bei den währungspolitischen Dialogen und die gleiche örtliche Eingrenzung wie bei den MoUs. Im Einklang mit den Vorgaben der EU sind die Entscheidungen der EZB in allen Unionsamtssprachen zugänglich, aus Gründen der Einheitlichkeit mit den anderen analysierten Dokumenten wurde jeweils die englische Version untersucht.

Die Kodiereinheit ist hier die Schilderung der tatsächlichen Entscheidung der EZB, die Kontexteinheit ist die Erwähnung der Entscheidung im Bericht über die Ratsentscheidungen – ggf. mit dem Verweis auf das entsprechende Dokument – und die Auswertungseinheit umfasst schließlich die Feststellung der Bindungswirkung und der Begründung einer Entscheidung. Strukturiert werden die Ergebnisse wieder in einem zweidimensionalen Kategoriensystem: Die erste Dimension umfasst die Verbindlichkeit der Entscheidung und die zweite Dimension umfasst die Begründung für die Entscheidung. Bei der Aufteilung in die unterschiedlichen Kategorien wurden weitgehend die internen Begrifflichkeiten der EZB übernommen, weshalb Ankerbeispiele für diesen Teil der Inhaltsanalyse eher unwichtig sind. Im Bezug auf die Verbindlichkeit der Entscheidung wird unterschieden zwischen Beschlüssen, Stellungnahmen und Mitteilungen; Beschlüsse und Stellungnahmen sind dabei die offiziellen Bezeichnungen für zwei unterschiedliche Rechtsakte der EZB, wobei Beschlüsse eine stärkere Bindungswirkung haben als Stellungnahmen – Mitteilungen sind hier die Rückfallkategorie. Bei der Begründung der Entscheidung gibt es einen Verweis auf das Mandat der EZB gemäß der Satzung des ESZB. Ein Verweis auf das Primärmandat bedeutet dabei einen Verweis auf die Gewährung der Preisstabilität (Art. 2 Satz 1 ESZB-Satzung); ein Verweis auf das Sekundärmandat bedeutet einen Verweis auf die Unterstützung der allgemeinen Wirt-

schaftspolitik (Art. 2 Satz 2 ESZB-Satzung); und als Rückfallkategorie gibt es keinen Verweis auf das Mandat. Beide Dimensionen sind ordinal skaliert, wobei *Beschluss* und *Verweis auf das Primärmandat* die jeweils höchsten Werte sind; sollten in Bezug auf die Begründung einer Entscheidung unterschiedliche Ausprägungen erscheinen, wird die gesamte Kontexteinheit gemäß der höchsten Ausprägungskategorie kodiert. Eine Klärung von Grenzfällen hinsichtlich der Verbindlichkeit der Entscheidung ist nicht erforderlich, da jede Entscheidung eindeutig einem Dokumentensubtyp zugeordnet werden kann.

3 Strukturelle Grundlagen der europäischen Währungsunion

Für eine Erklärung der Entwicklung der Eurokrise ist es unumgänglich, ein zumindest grundlegendes Verständnis der maßgeblichen institutionellen Arrangements und historischen Entwicklungen zu haben. Das Gefüge der EU ist nicht im Handstreich in der jetzigen Form entstanden, sondern ergab sich aus vielen einzelnen Schritten und evolutionären Zwischenstufen. In einem knappen Überblick werden nun die relevanten Zusammenhänge hinsichtlich der Struktur und der Entwicklung der EU dargelegt.

3.1 Beteiligte Akteure

3.1.1 Europäische Zentralbank

Die Europäische Zentralbank ist einer der Grundpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion. Für die Staaten, die den Euro als Währung übernommen haben ist sie die höchste geld- und währungspolitische Autorität; und auch in einer globalen Perspektive zählt die EZB zu den wichtigsten Zentralbanken der Welt, und ist somit eine der Säulen des weltweiten Finanzsystems. Aufgrund dieser Tatsache – und auch angesichts des eher trivialen Umstands, dass die EZB Hauptforschungsobjekt dieser Arbeit ist – wird die EZB zu Beginn dieses Hintergrundkapitels ausführlicher als die anderen beteiligten Akteure vorgestellt. Dabei soll außerdem darauf aufmerksam gemacht werden, dass die meisten Ausführungen in diesem Abschnitt den Zustand vor Beginn der Eurokrise darstellen; welche teils grundlegenden Änderungen sich durch die Krise bei der EZB ergeben haben, wird später im analytischen Hauptteil vorgestellt.

Gründungsdatum der EZB ist der 1. Juni 1998, die EZB entstand dabei jedoch nicht durch eine Art institutionellen Urknall aus dem Nichts. Organisatorischer Vorgänger der EZB war das Europäische Währungsinstitut (EWI), welches seinerseits am 1. Januar 1994 seine Arbeit aufnahm, um für eine Übergangsphase die Vorbereitung der Euroeinführung und den Transfer der geldpolitischen Autorität auf die europäische Ebene vorzubereiten. Das EWI war als eigene Organisation mit festem Stab also die eigentliche institutionelle Neuschöpfung, in ihr gab es allerdings auch Anklänge an ein zuvor bereits bestehendes Gremium, nämlich den Ausschuss der Zentralbankpräsidenten der damaligen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft (EG) (Scheller 2006: 23, 27). Ein

ausführlicher Überblick über die Schritte der monetären Integration in Europa folgt in Abschnitt 3.2.2.

Die Hauptrechtsgrundlage der EZB findet sich in Art. 282–284 AEUV²¹; von geringerer Bedeutung ist außerdem Art. 13 Abs. 1 EUV, der in der aktuellen Form des Lissabon-Vertrages die EZB erstmals als Organ der EU benennt. Strukturell ist die EZB keineswegs ein monolithischer Akteur, sondern kombiniert in sich Elemente zentraler und dezentraler Steuerung; ein anderer Aufbau wäre in den Verhandlungen um die Schaffung der EZB angesichts des Selbstbewusstseins der NZBen auch wohl kaum möglich gewesen. Wenn die EU insgesamt im deutschen Fachsprachgebrauch also als *Staatenverbund*²² bezeichnet wird, ist es durchaus zutreffend, die EZB als *Zentralbankenverbund* zu bezeichnen.

In den Verträgen findet sich die Hauptaufgabe und somit auch das grundlegende Mandat des ESZB, so heißt es in Art. 282 Abs. 2 Satz 2, 3 AEUV:

„Sein [gemeint ist das ESZB, M. L.] vorrangiges Ziel ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Unbeschadet dieses Zieles unterstützt es die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung ihrer Ziele beizutragen.“

Weitere detaillierte Vorgaben über Aufbau, Funktionsweise oder rechtliche Pflichten der EZB finden sich im Vertrag jedoch nicht. Diese Fragen sind in der Satzung des ESZB geklärt, welches als Protokoll dem Lissabon-Vertrag beiliegt. Dies bedeutet jedoch insgesamt, dass die EZB einen erheblichen Spielraum hat und aus der primärrechtlichen Grundlage im AEUV nur wenigen allgemeinen Vorgaben unterworfen ist.

Die EZB hat verschiedene Beschlussorgane, aber an der organisatorischen Spitze steht das *Direktorium*. Das Direktorium besteht aus sechs Mitgliedern, darunter sind auch der Präsident und der Vizepräsident der EZB. Die Direktoriumsmitglieder werden durch den Europäischen Rat (ER; kurz Rat) ernannt, und zwar für eine Amtszeit von acht Jahren²³ die nicht erneuert werden kann. Das Direktorium ist das zentralistische Element im Aufbau der EZB, denn nur das Direktorium ist für die Durchführung der Geldpolitik zuständig. Dies bedeutet, dass das Direktorium den NZBen Weisungen erteilen kann, andererseits ergeben sich für das Direktorium auch grundlegende Offenlegungspflichten, darunter die Pflicht zur Vorlage monatlicher Berichte und Bilanzen.

²¹ Ein ausführlicher Kommentar zur rechtlichen Grundlage der EZB (Art. 282–284 AEUV) findet sich bei Geiger, Khan und Kotzur 2010: 846–851.

²² Maßgeblich geprägt wurde dieser Begriff durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), welches in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht diesen Begriff zur Beschreibung der EU gebrauchte. Dieser Begriff soll verdeutlichen, dass in der EU die einzelnen Mitgliedstaaten zwar weiterhin Träger von Souveränität bleiben, dass die Union jedoch mittlerweile gemeinsam mit den Mitgliedstaaten hoheitliche Gewalt ausübt (Callies 2016: 151).

²³ Hierbei ist anzumerken, dass die ersten Direktoriumsmitglieder für weniger als acht Jahre ernannt wurden (de Haan, Eijffinger und Waller 2005: 11). Dahinter stand der Gedanke, dass das Direktorium gestaffelt erneuert wird und nicht etwa sechs Vakanzen auf einen Schlag neu besetzt werden müssen.

Intern arbeitet das Direktorium als Kollegium, was bedeutet, dass Entscheidungen gemeinsamen beraten und dann auch verantwortet werden. In der Regel trifft sich das Direktorium wöchentlich, die Beschlussfassung findet formell nach einfacher Mehrheit statt, wobei im Falle der Stimmgleichheit die Stimme des Präsidenten den Ausschlag gibt (Scheller 2006: 65–67).

Das wichtigste Entscheidungszentrum der EZB ist der *EZB-Rat*. In diesem Gremium sind neben den sechs Mitgliedern des Direktoriums alle NZB-Präsidenten der Eurozone Mitglied, aktuell also 19. Im EZB-Rat haben alle Mitglieder die gleichen Rechten und Pflichten, es gibt also keine privilegierte Stellung für die Direktoriumsmitglieder. Der EZB-Rat ist das dezentrale Element der EZB, durch den die fortlaufende Beteiligung der Eurostaaten an der gemeinsamen Geldpolitik gewährleistet ist. Hauptaufgabe des EZB-Rates ist die Festlegung der Geldpolitik durch die Bestimmung allgemeiner geldpolitischer Strategien oder ganz konkret durch Festlegung der Leitzinssätze. Darüber hinaus kümmert sich der EZB-Rat auch um die Verteilung finanzieller Mittel innerhalb des ESZB, die Verabschiedung des Jahresberichtes und die Genehmigung der Ausgabe des Euro-Bargeldes (Scheller 2006: 57–58).

Für die Berufung der nationalen Mitglieder des EZB-Rates, die als Präsidenten ihrer NZB in den EZB-Rat kooptiert werden, gibt es keine von europäischer Ebene vorgegebene einheitliche Verfahrensweise. Die NZB-Präsidenten werden weiterhin auf der Grundlage nationaler Gesetze ernannt, einzige europäische Vorgabe ist, dass die Ernennung auf mindestens fünf Jahre erfolgt. Innerhalb des EZB-Rates hat jedes Mitglied eine Stimme, unabhängig von Bevölkerungszahl oder Wirtschaftskraft seines Heimatlandes. Dieses Modell war eine bewusste Entscheidung um zu signalisieren, dass der EZB-Rat als Gremium für die gesamte Eurozone handeln soll, weshalb die einzelnen Mitglieder nicht Vertreter nationaler Interessen sein sollen, sondern persönlich ihren Teil zum europäischen geldpolitischen Kollektiv beitragen (Quaglia 2008: 114; Scheller 2006: 59).

Seit 2014 erfährt die Stimmgleichheit im EZB-Rat jedoch eine gewisse Einschränkung. Im Jahr 2004 wurde die ESZB-Satzung geändert, um bei einer immer größer werdenden Eurozone dennoch die Handlungsfähigkeit des EZB-Rates sicherzustellen. Daher wurde für die Stimmrechte im Rat ein Rotationssystem eingeführt, das die Anzahl der Stimmen im EZB-Rat auf 21 begrenzt: wobei das Direktorium weiterhin sechs Stimmen hat und die NZB-Präsidenten zusammen 15 Stimmen haben. Seitdem Litauen Anfang 2015 als 19. Staat der Eurozone beigetreten ist, werden die NZB-Präsidenten in zwei Gruppen eingeteilt. In der ersten Gruppe sind fünf NZB-Präsidenten, von denen jeweils vier stimmberechtigt sind und in der zweiten Gruppe sind die übrigen 14 NZB-Präsidenten, von denen 11 stimmberechtigt sind. Die Rotation der Stimmrechte erfolgt monatlich²⁴ und alle Mitglieder behalten unabhängig von ihrem Stimmrecht weiterhin

²⁴ Für das Jahr 2017 heißt das konkret, dass Luis María Linde, Präsident der Bank von Spanien (span. Banco de España, BdE) in der ersten Gruppe ist und daher nur im Februar kein Stimmrecht hat. Sein Kollege Yannis Stournaras, Präsident der Bank von Griechenland (gr. Trapeza tis Ellados, TtE) ist hingegen in

ihr Rederecht und nehmen auch sonst ganz normal an den Sitzungen teil. Die Einteilung in die unterschiedlichen Gruppen erfolgt auf der Grundlage eines Indikators, der sich aus dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem Anteil eines Staates an der Bilanzsumme des Finanzsektors ergibt. Auch für eine weitere Vergrößerung der Eurozone ist dieses System bereits vorbereitet. Sobald 22 Staaten den Euro eingeführt haben sollten, gibt es eine Dreiteilung – in der ersten Gruppe wären weiterhin vier Stimmen bei fünf NZB-Präsidenten, in der zweiten Gruppe wären nur noch acht Stimmen und in der dritten Gruppe letztlich die verbliebenen drei Stimmen²⁵ (Sinn 2015: 43; Belke und von Schnurbein 2012: 295; Scheller 2006: 60–62).

Zuletzt sei noch kurz der *Erweiterte Rat* erwähnt. Dieser ist vom Aufbau dem EZB-Rat ähnlich, versammelt aber auch die NZB-Präsidenten der EU-Staaten, die nicht den Euro verwenden; außerdem haben im Erweiterten Rat aus dem Direktorium nur der Präsident und der Vizepräsident Stimmrecht. Der Erweiterte Rat befasst sich mit Fragen der Wechselkursgestaltung innerhalb der EU, also zwischen Eurostaaten und Nicht-Eurostaaten und wirkt außerdem bei der Erhebung von Statistiken mit; dieses Gremium tagt deutlich seltener, nämlich nur viermal im Jahr (Scheller 2006: 67–68). Insgesamt hat der Erweiterte Rat eine untergeordnete praktische Bedeutung und tritt auch in akademischen wie allgemeinen öffentlichen Debatten praktisch nicht in Erscheinung, weshalb hier auch nicht näher auf ihn eingegangen werden soll.

Die EZB steht im politischen Gefüge der EU nicht alleine, sondern ist eng mit den Unionsorganen verbunden; eine gegenseitige Verflechtung ist dabei auch explizit gewünscht und auf verschiedenen Wegen in den Verträgen und weiteren Statuten vorgesehen. So erlaubt es die EZB dem für Wirtschaft und Währung zuständigen Mitglied der Kommission, an den Sitzungen des EZB-Rates als Beobachter teilzunehmen. Umgekehrt hat die EZB Zugang zu anderen Organen – so nimmt der EZB-Präsident an den Sitzungen der Eurogruppe teil und darf dort gehört werden, wann immer der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) wirtschaftspolitische Fragen oder Angelegenheiten des EZB bespricht. Auch das Parlament empfängt regelmäßig den EZB-Präsidenten, der sich quartalsweise im ECON-Ausschuss den Fragen der Ausschussmitglieder stellen muss (von Ondarza 2013: 22; Quaglia 2008: 122, 124; de Haan, Eijffinger und Waller 2005: 24). Hierbei sei angemerkt, dass in den Verträgen²⁶ lediglich festgelegt ist, dass sich die EZB nur einmal jährlich dem ECON-Ausschuss stellen muss; der quartalsweise Rhythmus ist also eine Kulanz der EZB (Collignon und Diessner 2016: 1302) gegenüber dem Parlament, von dem die EZB streng genommen jederzeit wieder abrücken könnte.

der zweiten Gruppe und hat daher von Mai bis Juli kein Stimmrecht. Eine ausführliche Darstellung der Verteilung der Stimmrechte findet sich bei <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/votingrights.de.html> (abgerufen am 7. März 2017).

²⁵ Tabellen 1 und 2 bei Scheller 2006: 61 liefern einen Überblick über alle möglichen Stimmrechtsverteilungen im EZB-Rat, bis hin zum – zugegeben eher hypothetischen Fall – dass 27 Staaten im EZB-Rat vertreten sein werden.

²⁶ Konkret in Art. 284 Abs. 3 AEUV, auf dessen Grundlage die währungspolitischen Dialoge stattfinden.

Im allgemeinen ist der EZB im Rahmen des institutionellen Gefüges der Eurozone eine bedeutende Unabhängigkeit eingeräumt worden, diese zeigt sich in mehreren Dimensionen. Aus der *institutionellen Unabhängigkeit* folgt, dass die EZB keinerlei Weisungen von Dritten einholen oder entgegennehmen darf; die *rechtliche Unabhängigkeit* bedeutet, dass die EZB (wie die NZBen) Rechtspersönlichkeit besitzt, und deshalb vor dem EuGH Klage erheben darf (und natürlich im Gegenzug auch beklagt werden kann); die *personelle Unabhängigkeit* schlägt sich in den langen Amtszeiten der Entscheidungsträger in Direktorium und EZB-Rat nieder, sowie in der Tatsache dass alle Entscheidungsträger nur bei grobem Fehlverhalten aus ihren Ämtern entfernt werden können, wobei die letzte Entscheidung beim EuGH liegt; die *funktionelle und operationelle Unabhängigkeit* besagt, dass die EZB alle Befugnisse hat, um das Preisstabilitätsziel zu erreichen, worunter insbesondere das Kontrollmonopol bei der Schaffung gesetzlicher Zahlungsmittel fällt; und letztlich gibt es noch die *finanzielle und organisatorische Unabhängigkeit*, aus der folgt, dass EZB und NZBen über eigene Finanzmittel verfügen, und einen eigenen Haushalt führen. Diese Unabhängigkeit ergab sich auch nicht nebenbei, sie ist das Ergebnis der Einigung aller demokratisch legitimierten Regierungen, die die europäischen Verträge abgeschlossen haben. Die starke Unabhängigkeit der EZB ist demnach nicht eine Art institutionelles Versehen, sondern klar politisch gewollt (Scheller 2006: 135–139).

Im Zusammenhang mit Zentralbanken stellen sich jedoch immer Fragen nach Transparenz und Rechenschaft, erst recht bei einer so unabhängigen Zentralbank wie der EZB. In jeder demokratischen Ordnung ist es erstrebenswert, dass öffentliche Autoritäten durch politisch legitimierte Akteure zur Rechenschaft gezogen werden können, und dies fällt bei einer transparenten Zentralbank leichter als bei einer verschlossenen. Darüber hinaus ergeben sich aber auch gute operative Gründe für eine gewisse Transparenz, denn eine Zentralbank, deren Handeln leicht zu entschlüsseln ist, kann besser und genauer Signale an den Märkten setzen und somit Verwerfungen im Finanzsystem minimieren (Köck 2014: 131–132). Hinsichtlich der Offenlegungspraxis ist die EZB im Vergleich mit anderen Zentralbanken durchaus transparent, und steht auf einer Stufe mit dem amerikanischen Federal Reserve System (Fed). Dieses Niveau hat die EZB unlängst noch gesteigert, weil sie sich nach langer Zeit dazu entschlossen hat, die Protokolle ihrer geldpolitischen Sitzungen zu veröffentlichen. Andererseits ergeben sich jedoch auch einige Schwierigkeiten wenn es um die Rechenschaft der EZB geht – zwar ist die EZB durchaus sehr aktiv darin, viele Berichte, Stellungnahmen und Arbeitspapiere zu eröffnen, das meiste davon macht sie jedoch eher aus Kulanz denn aus Verpflichtung. Mit Blick auf die Geldpolitik steht es der EZB selbst frei, ihre Ziele zu definieren – sollte die EZB ihre eigenen Ziele also weit verfehlen, könnte sie theoretisch die Ziele einfach für sich passend zurechtformen. Letztlich wird jedoch anhand einer strukturellen Betrachtung die Schieflage hinsichtlich demokratischer Rechenschaft deutlich: NZBen führen ihre Geschäfte auf der Grundlage nationaler Gesetze, die vom nationalen Ge-

setzgeber auch geändert werden können; die EZB operiert jedoch auf der Grundlage des Lissabon-Vertrages, der nur einstimmig durch alle Regierungen wieder geändert werden kann. Auf europäischer Ebene fehlt es also an dem klaren politischen Gegengewicht, welches die NZBen in den Mitgliedstaaten haben (Lombardi und Moschella 2016: 853; de Haan, Eijffinger und Waller 2005: 99, 109–111).

Die EZB ist zwar einer der jüngsten, aber sicherlich einer der bedeutendsten Akteure im Gefüge der Europäischen Union. Sie ist die Hüterin der gemeinsamen Währung, dem wohl alltäglichsten und greifbarsten Symbol der europäischen Einigung. Sie hat erhebliche Befugnisse und kann mit ihren Entscheidungen Geld- und Warenströme im größten Binnenmarkt der Welt beeinflussen, sie ist also zweifelsohne ein Gravitationspunkt (geld-)politischer Autorität. Dabei hat sie nicht nur einen sehr großen Handlungsspielraum, was die Erreichung ihrer Ziele angeht. Die EZB kann darüber hinaus auch in weitgehend eigenem Ermessen festlegen, wie diese Ziele konkret aussehen sollen. Das alles spielt sich vor dem Hintergrund eher schwacher formaler Rechenschaftspflichten ab, sodass die EZB durch politische Präferenzen nur schwer greifbar ist, und das inmitten einer Europäischen Union, die zu ihren Grundsätzen die Demokratie zählt. Gleichzeitig ist die EZB aber kein entfesselter Apparat, sondern doppelt gebunden. Durch ihre Verbundstruktur besteht eine ständige Rückkopplung an die Staaten und ihre nationalen Zentralbanken, die wenn sie geschlossen abstimmen, die meisten Entscheidungen in ihrem Sinne beeinflussen können. Und weiterhin agiert die EZB im Gefüge europäischer Politik, welches wie schon die Theorie der MLG besagt geprägt ist durch vielseitige Akteurskonstellationen, in denen es auf verschiedenen Ebenen unterschiedliche Autoritätspunkte gibt.

Aus diesem Grund folgt nun eine sorgfältige Darstellung der übrigen Akteure, die ebenfalls die europäische Politik mit prägen.

3.1.2 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist einer der zentralen Akteure im Gefüge der Union. Die Kommission gilt gerade in der medialen und öffentlichen Beobachtung als *der* Inbegriff der Union, mit allen positiven wie negativen Wahrnehmungen; unabhängig von den tatsächlichen Kräfteverhältnissen mit den anderen Organen der Union aussehen. Auch wenn die Bezeichnung Kommission den Eindruck einer entrückten bürokratischen Behörde erweckt, ist die Kommission ein genuiner Ankerpunkt im politischen Gefüge der Union und verfügt über einen erheblichen eigenen Handlungsspielraum.

Gemäß der aktuellen primärrechtlichen Struktur hat die Kommission ihre rechtliche Grundlage im Artikel 17 des EUV²⁷. Aus diesem Artikel ergeben sich auch die wichtigsten Aufgaben der Kommission, welche Hellmann (2009: 43) wie folgt zusammenfasst:

²⁷ Ein ausführlicher Kommentar zur rechtlichen Grundlage des Rates (Art. 17 EUV sowie Art. 244–250 AEUV) findet sich bei Geiger, Khan und Kotzur 2010: 87–93, 761–770.

„Die Europäische Kommission übt [...] Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Sie fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift hierzu geeignete Initiativen. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der auf ihrer Grundlage erlassenen Maßnahmen.“

Dieser Beschreibung ist also zu entnehmen, dass die Kommission zunächst einmal nur in dem Rahmen tätig werden kann, der ihr durch die Verträge eingeräumt worden ist. Innerhalb dieses Rahmens fallen jedoch viele unterschiedliche Aufgaben der Kommission zu. Weiterhin soll sich die Kommission in ihrem Handeln an der Förderung der Interessen der Union orientieren, also bewusst eine supranationale Perspektive einnehmen.

Die wohl bedeutendste Befugnis der Kommission besteht im Bereich der Unionsgesetzgebung. Kein Gesetzgebungsverfahren auf Unionsebene kann beginnen, solange die Kommission nicht eine entsprechende Gesetzesinitiative startet. Dass die Kommission im Bereich der Gesetzgebung das Monopol zur Initiative hat, ist ein Fall prozeduraler Konzentration, der sich so nicht in allen demokratisch geprägten Systemen findet.²⁸ Aufgrund dieser besonderen Stellung ist die Kommission zumindest in formaler Hinsicht der Setzer der politischen Agenda und kann daher den Gang der europäischen Politik entscheidend prägen. Daraus sollte jedoch nicht geschlossen werden, dass die Kommission als strenge Wächterin an der politischen Pforte darüber entscheidet, welche Themen überhaupt erst zur Sprache kommen. In der Praxis tragen andere Unionsorgane wie z. B. das Parlament Vorschläge für Gesetzesinitiativen an die Kommission heran, und auch jenseits der politischen Sphäre ist die Kommission der Adressat der Bemühungen von Lobbygruppen oder Akteuren der Zivilgesellschaft, die mit ihren Anliegen und Vorstellungen bei der Kommission auf Gehör stoßen wollen (S. K. Schmidt und Wonka 2012: 336–337; Knodt und Große Hüttmann 2006: 230). Das Monopol zur Gesetzesinitiative wirkt also schwerwiegender, als es sich in der politischen Praxis tatsächlich darstellt.

Die Einsetzung der Kommissionsmitglieder erfolgt im Einklang mit anderen Unionsorganen. Mit qualifizierter Mehrheit nominiert der Rat einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten, worauf dieser Kandidat durch das Parlament bestätigt wird. Die weiteren Kommissionsmitglieder werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten nominiert und müssen sich danach unter anderem mehreren Anhörungen im Parlament stellen. Nach diesen Anhörungen entscheidet das Parlament dann en bloc über die gesamte Kommission. Ist die Bestätigung durch das Parlament dann erfolgt, muss die neue Kommission dann noch im Rat eine qualifizierte Mehrheit erhalten. Daran zeigt sich auch, dass bei aller parlamentarischer Beteiligung bei der Auswahl der Mitglieder der Kommission die nationalen Regierungschefs das Heft in der Hand haben (S. K. Schmidt und Wonka 2012: 340–341), und zwar in zweifacher Hinsicht. Individuell

²⁸ So haben beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland neben der Bundesregierung auch der Bundesrat und der Bundestag das Recht, die Initiative zu einem Bundesgesetz zu ergreifen.

entscheiden sie autonom darüber, welche Kandidaten überhaupt dem Parlament präsentiert werden; das Parlament hat dabei auch nicht die Möglichkeit, selbständig aus einer Liste mehrerer Kandidaten zu wählen und so über jeden einzelnen Kandidaten zu befinden, sondern kann die vorgelegte Liste aller Kandidatinnen und Kandidaten nur in Gänze bestätigen oder ablehnen. Weiterhin verfügen die Regierungschefs kollektiv als Europäischer Rat über die letztliche Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Einsetzung einer neuen Kommission.

Ein Punkt, der in vielen Diskussionen um die Rolle der Kommission vorgebracht wird, ist die Frage nach der Legitimation der Kommission. Wie bereits angedeutet, besteht eine nicht unbedeutende Kopplung der Kommission an das Parlament. Es ist dem Parlament möglich, einzelne Kandidaten vor der Ernennung abzulehnen und sogar die Kommission des Amtes zu entheben. Durch einige institutionelle Neuerungen der letzten Jahre wie z. B. dem Europäischen Semester kann die Kommission die Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten beeinflussen; für derartig weitreichende politische und allokativen Eingriffsrechte hat die Kommission nur eine recht schwache eigene Legitimationsbasis (V. A. Schmidt 2015: 101–102; Scharpf 2014: 58). Die Kommission muss einsehen, dass sie nicht über den gleichen legitimatorischen Zugang verfügt wie der Rat oder das Parlament. Als Reaktion besteht für die Kommission die Möglichkeit, sich über den Kontakt zu zivilgesellschaftlichen Gruppen zu legitimieren. Diese Kontakte werden von der Kommission benutzt, um die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen vorzubereiten. In der politischen Praxis ergibt sich daraus jedoch eine Situation, in der besonders Lobbygruppen und Interessenvertreter einen privilegierten Zugang zur Kommission erhalten, und zwar in einer für die Gestaltung der politischen Agenda kritischen Phase (Teßmer 2012: 132, 146). Inwiefern eine solche Situation der Steigerung eigener Legitimation durch eine unvoreingenommene bürgerschaftliche Beteiligung dienen kann, ist fraglich.

Neben der Kommission, die herkömmlicherweise als supranationaler Akteur verstanden wird,²⁹ gibt es eine Vielzahl anderer Organe, in welche die Mitgliedstaaten eigene Vertreter aus ihren Regierungen entsenden. Diese Organe werden als Gegenpol zur Bezeichnung *supranational* als *intergouvernemental* beschrieben. Bevor diese Organe gleich vorgestellt werden, ist im Voraus kurz anzumerken, dass diese Bezeichnung etwas irreführend ist. Denn auch während die Mitglieder dieser Organe aus den Regierungen der Mitgliedstaaten kommen, arbeiten diese Organe letztlich doch darauf hin, kollektiv akzeptable Entscheidungen auf Unionsebene zu treffen (Lewis 2012: 321).

²⁹ Dieser Charakter könnte sich jedoch abschwächen, wenn sich die Tendenz, ehemalige Regierungschefs in die Kommission zu entsenden (aktuell beispielsweise Andrus Ansip, Valdis Dombrovskis oder Jyrki Katainen), auch in Zukunft fortsetzt.

3.1.3 Europäischer Rat

Der Europäische Rat (ER, kurz: Rat) ist eines der prominentesten und sichtbarsten Gremien der Union. Der Rat ist dabei eines der vielen Unionsorgane, das mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt wird.

Rechtsgrundlage des Rates ist Artikel 15 des EUV³⁰; dieser beinhaltet im ersten Absatz auch die allgemeine Beschreibung der Hauptaufgabe des Rates:

„Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“

Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages gehört der Rat nun auch rechtlich zu den Unionsorganen, und auch wenn in den Verträgen kein Sitzungsort explizit genannt wird, tagt der Rat in der Regel in Brüssel (Hellmann 2009: 38). Die Mitglieder des Rates sind die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, weiterhin nimmt der Präsident der Kommission ebenfalls an den Ratssitzungen teil, ist dort jedoch nicht stimmberechtigt. Mit dem Lissabon-Vertrag wurde auch das Amt einer eigenen Präsidentschaft im Europäischen Rat geschaffen. Anders als unter dem vorigen System der rotierenden Präsidentschaft – welches jedoch immer noch für den Ministerrat gilt – sitzt nun ein hauptamtlicher Präsident dem Rat vor; er wird vom Rat selbst mit qualifizierter Mehrheit auf zweieinhalb Jahre gewählt, wobei eine einmalige Wiederwahl zulässig ist. Daraus ergibt sich eine Kongruenz mit der Amtszeit einer Kommission und einer Legislaturperiode des Parlamentes. Der Präsident des Rates ist nicht stimmberechtigt und er darf gleichzeitig kein nationales Amt ausfüllen; ggf. muss der Amtsträger dieses Amt dann niederlegen (Piris 2010: 206; Hellmann 2009: 37).³¹

In den Verhandlungen um den Lissabon-Vertrag gab es einen gewissen Disput um die Ausgestaltung des Amtes. Die größeren Staaten befürworteten einen für zwei mal zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten mit ausführlichen Befugnissen. Die Kommission und die kleineren Staaten sahen dies jedoch als Gefährdung der Gemeinschaftsmethode und als weniger egalitär als das Modell der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft. Wie so oft in der europäischen Integration stand am Ende ein Kompromiss: Die Präsidentschaft wurde zwar als hauptamtliche Position mit einer Amtszeit von maximal zwei mal zweieinhalb Jahren eingerichtet, von den Befugnissen her ist das Amt jedoch eher das eines *Vorsitzenden* als das eines *Präsidenten*. Der Präsident ist in erster Linie damit beauftragt, die Sitzungen des Rates zu leiten und vorzubereiten, weitere eigene Befugnisse hat das Amt jedoch kaum (Piris 2010: 206–208).

³⁰ Ein ausführlicher Kommentar zur rechtlichen Grundlage des Rates (Art. 15 EUV sowie Art. 235, 236 AEUV) findet sich bei Geiger, Khan und Kotzur 2010: 75–77, 749–751.

³¹ Dies ist bei den zwei bisherigen Amtsträgern der Fall gewesen. Sowohl Herman van Rompuy als auch Donald Tusk waren kurz vor ihrer Wahl zum Präsidenten des Rates in ihrem Heimatland Regierungschef.

Die Zusammensetzung des Rates prädestiniert dieses Organ dazu, strategische Führung deutlich sichtbar zu machen, steht der Rat doch für die Versammlung der höchsten mitgliedstaatlichen politischen Autoritäten der Union. Diese besondere Zuschreibung von politischer Bedeutung schlägt sich auch darin nieder, dass Ratsgipfeltreffen eine Berichterstattung erfahren, die an Ausführlichkeit und Sichtbarkeit die Berichterstattung über andere Unionsorgane weit übertrifft. Der Rat erfüllt eine doppelte Funktion: einerseits soll der Rat die Vertretung der Mitgliedstaaten sicherstellen, andererseits ist er aber auch ein gemeinschaftliches Diskussionsforum in dem ausverhandelt wird, welche Themen auf europäischer Ebene besprochen werden und welche überhaupt auf die Agenda kommen. Im Sinne der oben erwähnten Zwischenstellung zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität müssen auch die Ratsmitglieder ein Janusgesicht tragen – einerseits werden sie in ihren Heimatländern dazu angehalten, positive Ergebnisse zu präsentieren, andererseits müssen sie aber kollektiv Lösungen finden, mit denen alle Beteiligten leben können (Lewis 2012: 321, 327).

Im Vergleich mit den anderen Unionsorganen hat sich der Rat gerade in jüngster Zeit als Gravitationszentrum etabliert. Anders als in den Verträgen vorgesehen, beschränkt sich der Rat nicht mehr nur darauf, die langfristigen politischen Zielsetzungen zu formulieren; vielmehr greift der Rat immer öfter in das tagespolitische Geschäft in der EU ein. Im Verhältnis zum Ministerrat hat sich der Rat zu einer Art Kontrollgremium entwickelt, denn gerade in wichtigen Fragen behalten sich die Staats- und Regierungschefs nun das Recht vor, Entscheidungsprozesse selbst abzuschließen (Puetter 2012: 161–162).

Diese neue Autorität des Rates hängt zusammen mit der Frage nach Legitimität, der sich alle Unionsorgane stellen müssen. Auf den ersten Blick verfügen die Ratsmitglieder allesamt über eine hohe Legitimität, da sie alle ihre Legitimität aus einem Akt nationaler politischer Willensbildung ziehen. Der Wahlauftrag für einen Staats- oder Regierungschef stammt jedoch nur aus seinem eigenen Land und nicht aus den anderen Staaten der Union, deren Politik das entsprechende Staats- oder Regierungsoberhaupt durch sein wirken im Rat mit beeinflusst (V. A. Schmidt 2015: 101). Auch dem Präsidenten des Rates kann nur wenig direkte Legitimität zugesprochen werden. Denn selbst wenn er der sichtbarsten Versammlung politischer Autorität in der EU vorsteht, ist er nicht direkt durch die Unionsbevölkerung gewählt worden. Die faktische Stärkung des Rates im Zuge der Eurokrise wirft weitere Fragen auf. Denn obwohl der Rat klar nach Art. 15 Abs. 1 EUV nicht legislativ tätig wird, hat er gerade in der Wirtschaftspolitik mehrere wichtige Richtlinien beschlossen; in diesen Fragen ist der Rat somit gleichermaßen Diskussionsforum, Politikinitiator und Entscheidungszentrum. Diese Entwicklung ist durchaus ein Angriff auf die Kommission, die gemäß der Verträge das alleinige Recht zur Gesetzesinitiative hat (Schwarzer 2015b: 59–60; Wouters und Ramopoulos 2012: 758).

3.1.4 Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (RdEU, kurz: Ministerrat) ist ein weiteres zentrales Unionsorgan. Gemäß Artikel 16 EUV³² „wird [er] gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus“; ähnlich wie der Rat besteht auch der Ministerrat aus einem Vertreter pro Mitgliedstaat, dies sind jedoch nicht die Staats- und Regierungschefs, sondern nationale Fachminister. Der Ministerrat ist auch nicht ein einzelnes Gremium im Sinne einer durchgehend tagenden legislativen Kammer, sondern besteht aus verschiedenen sogenannten *Formationen* – eine davon ist der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), auf den später noch eingegangen wird. In den Verträgen ist explizit vorgesehen, dass es einen *Rat für Allgemeine Angelegenheiten* und einen *Rat für Auswärtige Angelegenheiten* gibt; alle weiteren Formationen³³ bildet der Rat selbst mit qualifizierter Mehrheit (Hellmann 2009: 39–40).

Für den Vorsitz im Ministerrat gilt das Prinzip der rotierenden Präsidentschaft, welches vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages auch im Rat Anwendung fand. In den meisten Formationen³⁴ rotiert der Vorsitz alle sechs Monate zwischen den entsprechenden Vertretern der Mitgliedstaaten.³⁵ In jüngster Zeit hat sich auch die Praxis der *Teampräsidentschaft* etabliert; in diesem Zusammenhang stimmen drei Staaten ihre aufeinanderfolgenden Präsidentschaften ab, wobei diese Teams dann auch ein gemeinsames, auf 18 Monate ausgelegtes Programm vorbereiten. Auch dieses System ist nicht unveränderlich, sondern kann vom Rat selbst mit qualifizierter Mehrheit geändert werden (Piris 2010: 209–211).

Seit dem Lissabon-Vertrag entscheidet der Ministerrat mit einigen Ausnahmen³⁶ grundsätzlich mit *qualifizierter Mehrheit*. Nach dem Lissabon-Vertrag ist diese Mehrheit erreicht, wenn einem Beschluss 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen, welche dabei 65 % der Unionsbevölkerung repräsentieren. Dieses neu eingeführte System wurde auch mit dem Ziel beschlossen, ein leichter verständliches System einzurichten als das System

³² Ein ausführlicher Kommentar zur rechtlichen Grundlage des Ministerrates (Art. 16 EUV sowie Art. 237–243 AEUV) findet sich bei Geiger, Khan und Kotzur 2010: 78–87, 751–761.

³³ Neben den Formationen für Allgemeine Angelegenheiten und für Auswärtige Angelegenheiten sind dies aktuell acht weitere Formationen: Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz; Bildung, Jugend, Kultur und Sport; Justiz und Inneres; Landwirtschaft und Fischerei; Umwelt; Verkehr, Telekommunikation und Energie; Wettbewerbsfähigkeit sowie Wirtschaft und Finanzen. Nachzulesen unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/> (letzter Aufruf am 19. November 2015).

³⁴ Im Rat für Auswärtige Angelegenheiten liegt der ständige Vorsitz beim Hohen Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Piris 2010: 208).

³⁵ Die Rotation der Präsidentschaft im Ministerrat ist aktuell geplant und festgelegt bis Ende 2030. Diese Reihenfolge hat der Ministerrat in Beschluss 2016/1316 festgehalten; die genaue Reihenfolge der rotierenden Ratspräsidentschaft liegt diesem Beschluss als Anhang bei.

³⁶ Zu diesen Ausnahmen gehören Maßnahmen u. a. in den Bereichen Passangelegenheiten, Steuerfragen, mehrjähriger Finanzrahmen der EU, Abschluss von Handelsabkommen, oder Maßnahmen im Rahmen der GSVP, wie Verteidigungsfragen (Piris 2010: 213).

verschiedener Stimmenkontingente³⁷ welches bis dahin galt. Weiterhin soll diese Berechnungsweise auch einem der Grundprinzipien der Union Geltung tragen, nämlich dass die Europäische Union eine Union der Staaten *und* eine Union der Bürger ist (Piris 2010: 213–214). Die Ausweitung der Anwendung des Prinzips qualifizierter Mehrheiten soll die Effizienz des Ministerrates steigern, indem Blockaden schwieriger werden; aufgrund der schon angedeuteten Konsensorientierung im Ministerrat sind die Folgen dieser Änderung im Tagesgeschäft jedoch marginal. Bei der großen Mehrzahl der Beschlüsse, welche unter qualifizierter Mehrheit getroffen werden, wird weiterhin Einstimmigkeit ohne öffentlichen Dissens erzielt. Wirkliche Abstimmungen konzentrieren sich auf wenige Bereiche – vor allem die Agrar- und Fischereipolitik – und zeigen auch dann als abweichende Meinung eher Enthaltungen als offene Gegenstimmen. Abgesehen davon gibt es oft nur wenige abweichende Meinungen und keine Blockademinderheiten (Lewis 2012: 322–323).

Hinsichtlich der Legitimität bestehen für den Ministerrat prinzipiell die selben Rahmenbedingungen wie auch beim Rat. Als weitere Problematik könnte man einwenden, dass im Ministerrat nationale Minister zusammenkommen, die ein exekutives Amt ausüben, im Ministerrat jedoch legislativ tätig werden. Diese Überschneidung unterschiedlicher Staatsgewalten gibt es jedoch auch an anderen Stellen, ist für sich also nicht unbedingt als demokratisch problematisch zu beachten. So sind in einer ähnlichen Konstellation in Deutschland Vertreter der Regierungen der Bundesländer in ihrer Rolle als Mitglieder des Bundesrates auch an der Gesetzgebung auf Bundesebene beteiligt; außerdem wird im Westminster-Modell in Großbritannien gewohnheitsmäßig erwartet, dass alle Regierungsmitglieder auch dem Parlament angehören, was bedeutet, dass ein Regierungsmitglied in der Regel von seinem Amt zurücktritt, wenn es seinen Parlamentssitz verliert.

3.1.5 Abgeleitete Akteure für Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion

Da sich diese Arbeit in besonderem Maße mit wirtschaftspolitischen Themen befasst, ist es schlüssig, einige weitere Akteure kurz näher zu betrachten, die in diesen Fragen von besonderer Bedeutung sind.

Der Rat für Wirtschaft und Finanzen ist, wie schon angedeutet, eine der verschiedenen Formationen im Ministerrat. Auch wenn der ECOFIN nicht in den Verträgen vorgeschrieben ist, gilt er als prestigeträchtigste Formation und trifft sich am häufigsten – in der Regel monatlich, bei Bedarf aber auch öfter. Die Funktionsweise informeller Arrangements zeigte sich im ECOFIN gerade auch anhand der Krisenreaktionen der vergangenen Jahre. Neben den offiziellen Treffen sind hier die sogenannten *Frühstücksmeetings*

³⁷ Ähnlich wie im Deutschen Bundesrat, in dem jedem Bundesland eine bestimmte Anzahl an Stimmen zugewiesen wird.

zu erwähnen. In diesen werden teils wichtige Orientierungsdebatten in einem bewusst sehr vertraulich gestalteten Rahmen geführt, an denen meist nur die Fachminister und gegebenenfalls je ein persönlicher Berater teilnehmen (Puetter 2012: 170–173).

Viele der neu geschaffenen Instrumente der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik messen dem ECOFIN besondere Befugnisse zu. Das Europäische Semester wurde durch eine Änderung der Verhaltensregeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) eingeführt, welche vom ECOFIN gebilligt wurde, weiterhin sieht der Ablauf des Europäischen Semesters eine gegenseitige Abstimmung zwischen ECOFIN, dem Rat und der Kommission vor. Weiterhin wurden die gemeinschaftlichen Budgetregeln durch den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS, kurz: Fiskalpakt) verschärft, was auch dazu führte, dass der ECOFIN nun damit beauftragt ist, Sanktionen für den Fall von Abweichungen von den gemeinschaftlichen Regeln zu fällen (Buch 2012: 5; Obwexer 2012: 229–230). Auf diese und andere Anpassungen der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik wird weiter unten in Abschnitt 5.2.1 noch näher eingegangen.

Die Eurogruppe ist ein weiteres wichtiges Gremium in der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik und kann als eine spezielle Konfiguration des ECOFIN angesehen werden. Denn als die gemeinsame Währung Mitte der 1990er Jahre Teil der zu planenden politischen Wirklichkeit wurde, bildeten die Eurostaaten dieses informelle Gremium. In der Eurogruppe treffen sich die gleichen Fachminister wie im ECOFIN, jedoch nur aus den Eurostaaten; dazu kommen das für Wirtschaft und Finanzen zuständige Mitglied der Kommission sowie der Präsident der EZB. Dieses informelle Gremium wurde mit den Lissabon-Vertrag insofern institutionalisiert, als dass der AEUV in einem speziellen Protokoll die Vorgehensweise und Befugnisse der Eurogruppe näher erläutert. Die Eurogruppe ist ein bewusst exklusiv entworfenes Gremium, in dem nur die Eurostaaten einen Sitz haben, was bedeutet, dass auch Staaten, welche kurz vor Euro-Einführung stehen, keinen Sitz haben. Dieses Prinzip wurde bis jetzt konsequent aufrecht erhalten, zuletzt prominent im Jahr 2011, als Polen erfolglos darum bat, zumindest im Rahmen seiner rotierenden Präsidentschaft an den Sitzungen teilzunehmen (von Ondarza 2013: 22). Anders als im ECOFIN gibt es in der Eurogruppe jedoch keine rotierende Präsidentschaft, sondern die vertretenen Minister wählen aus ihrer Mitte für zweieinhalb Jahre einen Präsidenten.

Zwischen der Eurogruppe und dem ECOFIN herrscht dabei ein interessantes Verhältnis. Im Allgemeinen kommt dem ECOFIN eine höhere Autorität zu, weil nur er als Formation des Ministerrats befugt ist, Gesetze zu beschließen; gleichzeitig wurde der Eurogruppe aber das Recht zugestanden, eigene Maßnahmen zu treffen, wenn es um fiskalpolitische Koordinierung oder wirtschaftspolitische Richtliniensetzung in der Eurozone geht. In ihrer Entscheidungspraxis beeinflussen sich beide Gremien ebenfalls sehr stark. Für gewöhnlich tagen die Wirtschafts- und Finanzminister zuerst in der Eurogruppe, bevor sie dann mit ihren Kollegen aus den Nicht-Eurostaaten im ECO-

FIN zusammen treffen. In diesem Zusammenhang hat sich die Gewohnheit ausgebildet, dass die Eurogruppe bereits einen fertigen Entschluss vorbereitet, und dieser dann ohne weitere Debatte im ECOFIN mit dann bindendem Charakter bestätigt wird. Dieses Vorgehen führt letztlich dazu, dass die Eurogruppe heute eines der bedeutendsten Entscheidungszentren sowohl für die Eurozone als auch für die gesamte Union ist (Panico und Purificato 2013: 591; von Ondarza 2013: 22; Dyson 2010: 218).³⁸

Der Eurogipfel ist ein weiteres wichtiges Gremium, dieses hat sich jedoch erst in den jüngsten Jahren im Verlauf der Krise ausgebildet. Der Eurogipfel verhält sich dabei zum Rat in dem Sinne, wie sich die Eurogruppe zum ECOFIN verhält. Im Eurogipfel treffen demnach die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten zusammen, begleitet vom Präsidenten der Kommission und dem Präsidenten des Euro-Gipfels, der für gewöhnlich der Präsident des Rates ist. Erst mit der Krise ist dieses Forum ein Stück weit institutionalisiert worden und kommt nun regelmäßig parallel zu den gewöhnlichen Treffen des Rates zusammen (Obwexer 2012: 243–244).

Anders als die Eurogruppe zeigt der Eurogipfel bis jetzt einen weniger exklusiven Charakter. Aufgrund des Doppelhutes von Rats- und Eurogipfelpräsidentschaft wurde von Ondarza (2013: 24) angemerkt, dass diese Konstellation ja dazu führen könnte, dass die Personalauswahl für die Ratspräsidentschaft stark eingeschränkt werden würde, indem Nicht-Eurostaaten vom Posten der Ratspräsidentschaft de facto ausgeschlossen wären. Mit der Wahl von Donald Tusk zum Ratspräsidenten hat sich diese Annahme jedoch nicht bewahrheitet. Denn obwohl Tusk aus dem Nicht-Eurostaat Polen kommt, ist es unbestritten, dass er als Ratspräsident auch dem Eurogipfel vorsitzt. Weiterhin konnten Schweden und Polen als Gegenleistung für ihre Zustimmung zum Fiskalpakt für sich durchsetzen, mindestens halbjährlich zu den Eurogipfeln eingeladen zu werden (Schwarzer 2015b: 59). Diese Konzession ist sogar noch weitreichender, da sie mit Schweden einem Land den Zugang zum Eurogipfel sichert, welches durch seine Weigerung, dem Wechselkursmechanismus beizutreten, über ein de facto Opt-out aus dem Euro verfügt.

Es ist insgesamt zu bedenken, dass die hier vorgestellten speziellen Akteure einen bedeutenden Einfluss auf die Ausgestaltung der europäischen Wirtschaftspolitik haben, sie stehen jedoch nicht für eine kohärente, zusammenhängende *Wirtschaftsregierung* der EU oder der Eurozone (Dyson 2010: 226). Auch die in diesem Unterabschnitt vorgestellten Akteure befinden sich im ständigen Austausch mit den anderen Unionsorganen und können daher nicht eigenmächtig entscheiden.

3.1.6 Europäisches Parlament

Das Parlament hat verglichen mit den anderen Unionsorganen eine besondere Stellung, denn es ist „das einzige direkt demokratisch legitimierte Organ der Union“ (Hellmann

³⁸ Die Konsequenzen dieser Doppelstruktur werden weiter unten in Abschnitt 5.2.3.2 näher behandelt.

2009: 34). Die rechtliche Grundlage in Art. 14 Abs. 1 EUV³⁹ verdeutlicht, dass dem Parlament zwei klassische parlamentarische Aufgaben zufallen, denn es „wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus“. Mit dem Lissabon-Vertrag steht auch nun fest, dass das Parlament die Vertretung der gesamten Unionsbevölkerung darstellt, und nicht mehr nur die Vertretung der Völker der einzelnen Mitgliedstaaten (Piris 2010: 115). Dies ist eine zwar kleine semantische Verschiebung, die jedoch ein klares Bekenntnis zum supranationalen Charakter des Parlaments darstellen soll; und gedanklich durchaus als Vorstufe zur Herstellung eines europäischen Staatsvolkes verstanden werden kann.

Die Verträge stellen bezüglich der Zusammensetzung des Parlaments nur drei grobe Vorgaben: Es gibt höchstens 751 MdEPs (750 einfache Abgeordnete plus den Präsidenten des Europäischen Parlaments); jeder Staat entsendet mindestens sechs und höchstens 96 MdEPs; und die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten erfolgt nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität. Die genaue Verteilung der Sitzzahlen auf die einzelnen Mitgliedstaaten wird dann vom Rat beschlossen, worauf dieser Beschluss⁴⁰ dann noch vom Parlament zu bestätigen ist – durch die degressive Proportionalität steht jedoch fest, dass die größeren Mitgliedstaaten im Vergleich mit den kleineren unterrepräsentiert sind. Das Wahlverfahren ist ebenfalls eher rudimentär geregelt; in Art. 14 Abs. 3 EUV steht lediglich, dass alle Abgeordneten „in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl⁴¹ für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt“ werden, ein unionsweit einheitliches Wahlsystem für die Europawahlen gibt es jedoch nicht. Ebenfalls weit bekannt ist die Tatsache, dass das Parlament zwei Hauptsitze hat: einerseits Straßburg, wo die 12 monatlichen Plenartagungen und die Haushaltstagungen stattfinden, und andererseits Brüssel, wo in der Regel alle Ausschusssitzungen und einige Plenartagungen stattfinden; daneben hat die Parlamentsverwaltung – das sogenannte Generalsekretariat – seinen Sitz in Luxemburg (Raunio 2012: 367; Hellmann 2009: 35–36).

Das Parlament ist wie die meisten anderen Parlamente auch in Fraktionen gegliedert, die erheblich zur Konsolidierung der Parlamentsarbeit beitragen. Aus den 28 Mitgliedstaaten der EU werden Abgeordnete aus über 150 Parteien ins Parlament gewählt; die meisten dieser Abgeordneten und ihre Parteien teilen sich durch das Fraktionswesen jedoch auf derzeit acht Fraktionen⁴² auf, was das Parlament deutlich übersichtlicher

³⁹ Ein ausführlicher Kommentar zur rechtlichen Grundlage des Parlaments (Art. 14 EUV sowie Art. 223–234 AEUV) findet sich bei Geiger, Khan und Kotzur 2010: 69–75, 729–748.

⁴⁰ Für die aktuelle Wahlperiode von 2014–2019 ist die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten im Ratsbeschluss 2013/312/EU geregelt.

⁴¹ Man beachte hier den Kontrast zum Bundestag, der nach Art. 38 Abs. 1 GG „in allgemeiner, unmittelbarer, freier, *gleicher* und geheimer Wahl“ (Hervorhebung durch den Verfasser) gewählt wird. Die Gleichheit der Wahl ist beim Europäischen Parlament aufgrund der eben erwähnten degressiven Proportionalität nicht gewährleistet.

⁴² Dies sind (in der aktuellen achten Wahlperiode des Parlaments), in abnehmender Stärke Europäische Volkspartei (EVP), Progressive Allianz der Sozialisten & Demokraten (S&D), Europäische Konservative und Reformier (EKR), Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), Konföderale Fraktion

macht. Für die Gründung einer Fraktion gilt jedoch die Vorgabe, dass sich mindestens 25 MdEPs aus mindestens sieben Mitgliedstaaten zusammenschließen müssen (Brack und Startin 2015: 244; Raunio 2012: 367). Bei der Bildung von Fraktionen kann es vorkommen, dass Abgeordnete derselben Partei unterschiedlichen Fraktionen angehören. Und ebenso gibt es Abgeordnete, die keiner Fraktion angehören, diese gelten als fraktionslos. Im Parlament gibt es traditionell eine Konzentration in der Mitte, die mit deutlichem Vorsprung stärksten Fraktionen sind dabei die EVP-Fraktion und die S&D-Fraktion. Da die EU jedoch weiterhin kein klassisches parlamentarisches System mit fester Zuweisung von Regierung und Opposition hat, ist das Verhältnis von EVP und S&D eher von Kooperation geprägt. Diese Kooperation ist von Bedeutung, wenn es darum geht, Parlamentsentwürfe so zu formulieren, dass diese auch vom Ministerrat und von der Kommission angenommen werden. Andererseits haben die beiden großen Fraktionen in der Vergangenheit auch öfter Schritte unternommen, um die Position der kleineren Fraktionen zu schwächen (Raunio 2012: 368; Hix, Noury und Roland 2005: 213).

Problematisch ist weiterhin die relativ geringe gesellschaftliche Wahrnehmung des Parlaments. Während das Parlament mit den Jahren immer mehr Befugnisse gewonnen hat, hat die Beteiligung bei den Europawahlen seit 1979 kontinuierlich abgenommen. In der Forschung gelten die Europawahlen daher als *second order elections*, denen weniger Bedeutung zugeschrieben werden als den nationalen Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen. Außerdem sind Europawahlen bis heute eher von nationalen Themen geprägt – angesichts der Tatsache, dass es an den nationalen Parteien liegt, die Kandidaten aufzustellen und den Wahlkampf zu bestreiten, lässt sich dies jedoch auch nur schwer vermeiden. Diese Einordnung setzt sich auch nach den Wahlen fort. Die MdEPs werden immer noch vor allem als Vertreter ihrer nationalen Parteien wahrgenommen, während ein Bewusstsein für europäische politische Parteien in der Bevölkerung bis jetzt eher wenig verbreitet ist.⁴³ Eine stärkere Kooperation zwischen MdEPs und ihren nationalen Parteien ist mittlerweile jedoch feststellbar. Auch wenn erstmals im Maastricht-Vertrag die besondere Bedeutung der europäischen politischen Parteien bei der Bewusstseins- und Willensbildung betont wurde,⁴⁴ hat der jüngste Schub an Parteigründungen auf europäischer Ebene jedoch einen eher profanen Grund – die Öffnung von öffentlichen Fördertöpfen für europäische politische Parteien ab 2004 (Raunio 2012: 365–366, 369).

der Vereinten Europäischen Linken/Nordischen Grünen Linken (GUE/NGL), Die Grünen/Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA), Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD) und Europa der Nationen und der Freiheit (ENF).

⁴³ Dabei ist anzumerken, dass in der Parlamentsarbeit durchaus Indizien für die Europäisierung der Parteien sichtbar sind. Innerhalb der Fraktionen zeigt sich im allgemeinen ein sehr einheitliches Abstimmungsverhalten, und innerhalb des Parlaments ist die klassische Konfliktlinie zwischen politischer Linken und politischer Rechten vorherrschend. Dahinter besteht als sekundäre Konfliktlinie noch die Einstellung zur europäischen Integration; die nationale Herkunft der MdEPs hat auf das Abstimmungsverhalten jedoch kaum Einfluss (Raunio 2012: 368).

⁴⁴ Aktuell hervorgehoben in Art. 10 Abs. 4 EUV.

Auch innerhalb der europäischen Integration ist das Europäische Parlament ein besonderes Symbol – es ist das Zeichen für den besonderen Anspruch, der EU eine demokratische Grundlage zu geben, und zwar mit einer legislativen Kammer, welche die gesamte Unionsbevölkerung vertreten soll. Im Vergleich mit den anderen Unionsorganen muss sich das Parlament auch nicht verstecken. Es ist nicht mehr wie noch zu Anfang der europäischen Integration ein Debattierclub, in dem nationale Abgeordnete nebenbei tätig sind, sondern ein fester und ernst zu nehmender Bestandteil des europäischen institutionellen Gefüges. Im politischen Alltagsgeschäft der EU, geprägt von einer Vielzahl an Regeln und Beschlüssen, führt kaum ein Weg am Parlament vorbei, aber Unzulänglichkeiten bestehen weiterhin. Das Europäische Parlament hat etwas Unfertiges, so wie die gesamte EU; außerdem sind die Debatten im Parlament geprägt von kleinteiligen Wortbeiträgen, was angesichts der schiereren Anzahl an Abgeordneten nicht zu vermeiden ist. Die wichtigen Entscheidungen und Auseinandersetzungen finden in den Ausschüssen statt, doch dieser handwerkliche Teil legislativer Arbeit eignet sich kaum für die Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit und eines gemeinsamen Empfindens europäischer Bürgerlichkeit. Demokratie in der EU ist ohne Parlament nicht denkbar – aber es wäre ein Trugschluss, zu glauben, dass die EU mit einem stärkeren Parlament zwangsläufig demokratischer wird.

3.1.7 Gerichtshof der Europäischen Union

Der judikative Teil der Union trägt gemäß der Verträge den offiziellen Titel *Gerichtshof der Europäischen Union*; üblicher ist jedoch die Verwendung des Begriffes *Europäischer Gerichtshof* oder kurz *Gerichtshof*, der auch in dieser Arbeit gefolgt wird. Im EUV ist zudem eine Dreiteilung vorgesehen, in den Gerichtshof, das Gericht und die Fachgerichte, in diesem kurzen Abschnitt genügt allerdings der Fokus auf den Gerichtshof. Die Grundlegende Aufgabe des EuGH ergibt sich dabei aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 AEUV: „Er [der Gerichtshof, M.L.] sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge.“⁴⁵

Die fundamentale Idee, die Logik der Kooperation an die Stelle der Logik der Macht zu setzen, gehört zur Grundlage der europäischen Integration. Da sich in diesem Zusammenhang auch eine Preisgabe unbegrenzter staatlicher Souveränität ergab, wurden neue Techniken rechtlicher Kontrolle notwendig, und für diese neuen Techniken ist der EuGH verantwortlich. Für die Auswahl der Richter des EuGH sind die für das Amt notwendige Unabhängigkeit und die fachliche Befähigung zum Richteramt zwingende Voraussetzungen. Aus Personen, die diesen Vorgaben entsprechen, werden die Richter dann durch einen gemeinsamen Beschluss der Regierungen⁴⁶ auf sechs Jahre ernannt.

⁴⁵ Ein ausführlicher Kommentar zur rechtlichen Grundlage des Gerichtshofs (Art. 19 EUV sowie Art. 251–281 AEUV) findet sich bei Geiger, Khan und Kotzur 2010: 95–100, 771–845.

⁴⁶ Dies ist technisch gesehen nicht dasselbe wie ein Beschluss des Rates.

Dabei hat jeder Mitgliedstaat Anspruch auf einen Richter. Die Richter müssen einem Verhaltenskodex folgen und die Wiederernennung nach einer Amtszeit ist möglich, und auch durchaus die Regel (Azoulai und Dehousse 2012: 350–351; Geiger, Khan und Kotzur 2010: 97).

Die Besetzungspraxis des EuGH wurde dabei unlängst durch den Lissabon-Vertrag neu geregelt. Vor dem gemeinsamen Beschluss der Regierungen müssen sich die Kandidaten nun einem Expertengremium stellen. In diesem Gremium sitzen sieben Personen, zumeist ehemalige EuGH-Richter, nationale Verfassungsrichter und anerkannt kompetente Rechtsanwälte. Die Regierungen müssen diesem Expertengremium jedoch nicht folgen, weil es nur unverbindliche Empfehlungen ausspricht; ferner ist bemerkenswert, dass das Parlament bei der Besetzung des EuGH fast komplett außen vor gelassen wird, und lediglich ein Mitglied des Expertengremiums benennen darf (Azoulai und Dehousse 2012: 351–352).

Die allgemeine Tendenz der Juridifizierung des Politischen wird auch bei Betrachtung des EuGH sichtbar. War es in den Anfangszeiten des Gerichtes noch hauptsächlich so, dass die Kommission mit Hilfe des EuGH ihre Projekte voranbringen wollte, haben mit der Zeit auch das Parlament und die Mitgliedstaaten herausgefunden, dass sich ihre Interessen auf dem Rechtsweg gut durchsetzen lassen – diese Entwicklung wird auch absehbar weiter bestehen bleiben, da es in der EU auch künftig sicherlich nicht an politischen Blockaden mangeln wird. Auch private Akteure bedienen sich zunehmend des EuGH: Unternehmen, Interessenvertreter und auch Privatpersonen haben das Potenzial erkannt, über den EuGH jenseits nationaler Gerichte zu ihrem Recht zu kommen, und werden durch verschiedenen Verfahrenserleichterungen nach dem Lissabon-Vertrag auch darin gestärkt. Fairerweise muss man jedoch erwähnen, dass diese Möglichkeit wahrscheinlich nur finanzstarken Unternehmen und Lobbygruppen offensteht, da nur diese über ausreichend Ressourcen verfügen, um sich auf ein kostspieliges Verfahren mit ungewissem Ausgang einzulassen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die zunehmende Kooperation zwischen den Ebenen. So ist die eben erwähnte Europäisierung der nationalen Gerichte klar spürbar, wenn man bedenkt dass fast die Hälfte aller vom EuGH entschiedenen Fälle ihren Ursprung in einem nationalen Verfahren haben. Eine Ausnahme dabei bilden jedoch die nationalen Verfassungsgerichte, die weiterhin eher ungerne Fälle an den EuGH weiterleiten und betonen, dass sie den Vorrang des EuGH nicht ohne Bedingungen akzeptieren (Azoulai und Dehousse 2012: 354–357, 361; Piris 2010: 231).

3.1.8 Internationaler Währungsfonds

Der Internationale Währungsfonds ist kein Organ der Europäischen Union, hat für die Entwicklung im Zuge der Krise jedoch eine wichtige Bedeutung, und soll daher hier kurz vorgestellt werden.

Entstanden ist der IWF als Folge der Konferenz von Bretton Woods im Juli 1944, auf der insgesamt 44 Staaten ein gemeinsames System für die Ordnung der Weltwirtschaft nach dem damals schon vorhersehbaren Ende des Zweiten Weltkrieges aufbauen wollten. Im Rahmen dieser Konferenz wurde dann die Gründung zweier Organisationen beschlossen, die Gründung des IWF und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, besser bekannt als Weltbank. Vornehmliche Aufgabe des IWF war zunächst der Schutz der internationalen Währungsordnung – gemeint war damit das aus der Konferenz entstandene Bretton-Woods-System, auf der kombinierten Grundlage eines Goldstandards und dem US-Dollar als Leitwährung; begleitet durch eine entsprechende Einschränkung der nationalen Souveränität im Blick auf Wechselkurse und makroökonomische Politik (Asai und Yago 2015: vi–vii; Wouters und Odermatt 2014: 52).

Aus politikwissenschaftlicher Sichtweise ist der IWF zunächst eine klassische internationale Organisation (IO). Die Grundlage des IWF ist ein völkerrechtlicher Vertrag, die sogenannten *Articles of Agreement*, dem prinzipiell jeder Staat beitreten kann;⁴⁷ intern gibt es beim IWF jedoch einen erheblichen Unterschied zu anderen IOs. In vielen IOs gilt das Prinzip, dass ein Staat eine Stimme hat – ein Ausweis der souveränen Gleichheit der Staaten, wie sie z. B. durch die Vereinten Nationen (engl. United Nations, UN) vertreten wird. Im IWF wiederum gilt ein Quotensystem: Dabei wird für jedes IWF-Mitglied auf der Grundlage diverser makroökonomischer Parameter eine Quote zugewiesen, diese Quote wiederum bestimmt dann, welches Stimmgewicht ein Mitgliedstaat hat und in welchem Umfang ein Mitgliedstaat Finanzhilfen beanspruchen kann. Da der IWF ein Fonds ist, und somit nicht nur international bindende Entscheidungen trifft, sondern auch finanzielle Mittel verteilt, ist eine Quotenregelung prinzipiell sinnvoll – es wäre schließlich kaum praktikabel, den Vereinigten Staaten von Amerika (engl. United States of America, USA) den gleichen finanziellen Zugang zu eröffnen wie beispielsweise Albanien. Gleichzeitig werden die europäischen Staaten und die USA vom Quotensystem bevorteilt; die Änderung der Quoten ist daher innerhalb des IWF ein ständiger Diskussionspunkt, bei dem sich jedoch nur langsam Änderungen erreichen lassen. Ein Beschluss zur Änderung der Quoten erfordert nämlich einen Beschluss mit einer Mehrheit von 85 %, da die USA alleine jedoch über mehr als 15 % der Stimmen verfügen, können sie alleine einen entsprechenden Beschluss blockieren. Dennoch ist anzumerken, dass es jüngst sehr wohl zu einer Neuverteilung der Quoten kam, von der besonders die aufstrebenden Volkswirtschaften Brasilien, China, Indien und Russland profitierten (Wouters und Odermatt 2014: 57–62).

Die staatszentrierte Ausrichtung klassischer IOs zeigt sich auch im IWF. Dort gibt es ein sogenanntes *Board of Governors*, in dem jeder Mitgliedstaat vertreten ist, meist durch den Finanzminister oder den Chef der nationalen Zentralbank. Diese nationalen *Governors* sind nominell auch die exklusiven Vermittler zwischen dem IWF und den Mitglied-

⁴⁷ Ein Staatenverbund wie die Europäische Union kann hingegen nicht als Mitglied aufgenommen werden.

staaten. Das Tagesgeschäft ist jedoch an ein kleineres Gremium delegiert, das *Executive Board*, bestehend aus 24 Exekutivdirektoren. Diese Personen sind explizit nicht Vertreter ihrer Heimatländer, sondern sollen als Angestellte des IWF allein in dessen Interesse agieren. Bei der Besetzung der Exekutivdirektoren wird das unterschiedliche Stimmgewicht wieder offenbar. Den größeren Staaten – darunter Deutschland, China, Russland oder Saudi-Arabien – ist es möglich, „ihren eigenen“ Exekutivdirektor zu bestimmen, gerade wirtschaftlich schwächere Staaten sind jedoch weniger stark repräsentiert und müssen sich in Blocks untereinander auf einen Exekutivdirektor einigen⁴⁸ (IWF 2016: 104–105; Wouters und Odermatt 2014: 67; Clegg 2013: 134).

Die eben angedeutete politische Wirkung des IWF war in den vergangenen Jahren häufiger der Gegenstand von Kritik; die Konditionalität der Programme war lange geprägt von einem neoklassischen wirtschaftspolitischen Katalog mit den Zielen Defizit-senkung, Freihandel, Deregulierung, Marktöffnung, Privatisierung, Eindämmung des Staates, Strukturreformen etc. – dieses Bündel wurde unter dem Schlagwort *Washington consensus* auch in der breiten öffentlichen Diskussion ein Begriff. Viele der so umgesetzten EAPs konnten jedoch die grundlegenden makroökonomischen Zielsetzungen – in der Regel gesteigertes Wachstum und Verbesserung des Defizits – nicht erfüllen, und hatten zudem weitere eher negative sozioökonomische Auswirkungen (Greer 2014: 53, 60–61). Die generell heikle politische Natur der Programme hat Greer (2014: 51) zusammengefasst mit seiner Feststellung: „The presence of an emergency team from the International Monetary Fund (IMF) is rarely a sign of good news for a government.“

3.1.9 Akteure außerhalb der europäischen oder internationalen Ebene

Die Bearbeitung der Eurokrise hat nicht nur in Brüssel oder in Frankfurt stattgefunden, sondern auch an anderen Orten in der gesamten Union, ebenso auf nationaler oder lokaler Ebene – ganz im Einklang mit den Überlegungen der Multi-Level-Governance. Daher wird an dieser Stelle noch kurz eine Auswahl wichtiger Akteure jenseits der europäischen oder internationalen Ebene vorgestellt.

Zunächst zu erwähnen sind an dieser Stelle die *nationalen Gerichte*. In dem Versuch, eine für die gesamte Europäische Union einheitliche Rechtsordnung auszuarbeiten, sind sie ein wichtiges Scharnier zwischen der Unionsebene und den Mitgliedstaaten. Diese besondere europäische Funktion der nationalen Gerichte findet im Lissabon-Vertrag auch primärrechtliche Würdigung, und zwar in Art. 267 AEUV. Dieser Artikel beschäftigt sich mit dem Instrument des *Vorabentscheidungsverfahrens* vor dem EuGH, welches besagt, dass nationale Gerichte Verfahren, die europarechtlich relevant sind, zur weiteren Entscheidung dem EuGH vorlegen können. Damit sind die nationalen Gerichte

⁴⁸ Besonders deutlich ist dies in Afrika. Aktuell gibt es zwei Blocks aus je 23 afrikanischen Staaten, die je einen Exekutivdirektor bestimmen (IWF 2016: 105).

integraler Teil einer Art europäischem Instanzenzug und gehören somit fest in das judikative System der EU.

Artikel 267 gilt somit als „eine der bedeutsamsten Bestimmungen des AEUV zur Sicherung der unionalen Rechtseinheit“ (Geiger, Khan und Kotzur 2010: 818); diese rechtliche Klärung ist auch dringend geboten, weil, wie schon in Abschnitt 3.1.7 angedeutet, ein Großteil der Verfahren am EuGH von nationalen Gerichten dorthin verwiesen wurde. Dass diese Arbeitsteilung vergleichsweise reibungslos funktioniert, erklärt sich einerseits durch die Bereitschaft zur Kooperation, die sowohl beim EuGH als auch bei den nationalen Gerichten sichtbar ist, andererseits aber auch durch die Einsicht beim EuGH, dass den nationalen Gerichten durchaus ein eigener Entscheidungsspielraum zuzugestehen ist, gerade was deren Einschätzung angeht, ob ein Verfahren zulässig und begründet ist (Simon 2015: 1027–1028; Geiger, Khan und Kotzur 2010: 818).

Darüber hinaus gibt es auch immer wieder Entwicklungen, wo nationale Gerichte handfesten Einfluss auf die Stoßrichtung der europäischen Integration haben. Ein gutes Beispiel dafür ist das BVerfG mit seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag aus dem Jahr 2009. In diesem Urteil mahnte das BVerfG einige Änderungen am Ratifikationsgesetz an und lieferte seine eigene Interpretation des Vertrages gleich mit. So wies das BVerfG darauf hin, dass beispielsweise das Recht der gleichwertigen Vertretung aller Bürger in der EU nicht gewährleistet ist, da die Stimmgewichte im Ministerrat und insbesondere im Parlament nicht proportional auf die Mitgliedstaaten verteilt sind. Außerdem wurde angemerkt, dass es kein europäisches Staatsvolk gibt weshalb es (vorerst) keinen europäischen Staat geben kann, dass die EU somit in erster Linie weiterhin ein Verbund souveräner Staaten ist, und dass das Grundgesetz einen Kern an Normen beinhaltet, der nicht aufgehoben oder delegiert werden kann⁴⁹ (Piris 2010: 141–142).

Einen ebenfalls wichtigen Beitrag leisten die *nationalen Parlamente*. Dies ergibt sich schon allein aus der Tatsache, dass nicht jedes Gesetz von den Unionsorganen beschlossen wird. In den nicht an die Union übertragenen Kompetenzbereichen sind es weiterhin die nationalen Parlamente, die zentrale Aufgaben übernehmen – gleichzeitig sind sie aber auch als Baustein des europäischen politischen Systems akzeptiert.

Wie schon in Abschnitt 3.1.6 erklärt, wurden die Mitglieder des Europäischen Parlaments vor der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 noch aus den nationalen Parlamenten kooptiert, es gab somit eine Art natürlichen Austauschkanal zwischen den nationalen Parlamenten und den Gemeinschaftsorganen. Als dies mit der Direktwahl des Europäischen Parlamentes wegbrach, dauerte es jedoch einige Zeit, bis die nationalen Parlamente wieder als Teile des europäischen Systems auch primärrechtlich anerkannt wurden – die entsprechenden Grundlagen hierfür finden sich nun in Art. 12 AEUV und in den Protokollen 1 und 2 zum Lissabon-Vertrag, welche die technischen Details dieser Beteiligung ausführlicher festlegen. Dabei ist weiterhin erwähnenswert, dass dieser Artikel einer der wenigen Artikel ist, die nach dem Scheitern des Verfas-

⁴⁹ Dies ist ein Verweis auf die als *Ewigkeitsklausel* bekannte Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG.

sungsvertrags spürbar geändert wurden, besonders auf niederländischen Wunsch hin (Geiger, Khan und Kotzur 2010: 61–62; Piris 2010: 122–125).

Durch den Lissabon-Vertrag erfuhren die nationalen Parlamente eine Stärkung in zweierlei Hinsicht. Zunächst einmal haben die nationalen Parlamente nun das Recht, über europäische Gesetzesentwürfe informiert zu werden, und zwar direkt von der Kommission und zeitgleich mit dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament. Und außerdem haben die nationale Parlamente nun die Möglichkeit, Einspruch gegen einen Unionsentwurf einzulegen, wenn sie der Meinung sind, dass eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vorliegt; die Frist dafür beträgt acht Wochen. Je nachdem, wie viele nationale Parlamente sich dem Einspruch anschließen, können dann unterschiedliche Verfahren eingeleitet werden. Bei der *gelben Karte*⁵⁰ muss ein Entwurf überprüft werden und bei der *orangenen Karte* muss ein Entwurf nicht nur überprüft werden, sondern die Kommission muss auch Stellung beziehen. Die Kommission kann den Entwurf zurückziehen, ändern oder beibehalten – im letzten Fall ist aber eine Begründung notwendig, woraufhin der Entwurf an Ministerrat und Europäisches Parlament verwiesen wird und bereits von einem dieser Organe endgültig verworfen werden kann. Den nationalen Parlamenten ist es jedoch nicht möglich, direkt einzuschreiten und unmittelbar einen Kommissionsentwurf zu Fall zu bringen. Eine sinngemäße *rote Karte* gibt es also nicht. Jenseits dieses Verfahrens haben die nationalen Parlamente mit dem Lissabon-Vertrag nun aber auch die Möglichkeit, gegen einen Unionsrechtsakt mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof auf Aufhebung zu klagen (Piris 2010: 127–130).

Zuletzt sei noch auf die Rolle von *Protestbewegungen* hingewiesen, die als gesellschaftliche Akteure auch im Rahmen von MLG-Prozessen Macht geltend machen können. Zwar können sie nicht kollektiv bindende Entscheidungen im klassisch politischen Sinne treffen, doch gerade in Krisenzeiten können sie Themen in das öffentliche Bewusstsein und auf die politische Agenda setzen, und je nach Schlagkraft können sie den Preis für das Ignorieren dieser Forderungen teils empfindlich in die Höhe treiben.

Aktuelle Protestbewegungen ziehen ihre Überzeugungen aus den Erfahrungen und Folgen der Finanzkrise. Ihre Diagnose lautet, dass das System liberaler parlamentarischer Demokratie grundsätzlich unter Druck steht – die Interessen des Finanzsektors haben Priorität, wohingegen Einrichtungen für demokratische Teilhabe geschwächt werden, was breite Schichten der Bevölkerung trifft. Die Reaktion der Protestbewegungen darauf ist eine simultane Forderung von Demokratie und Gerechtigkeit, und zwar an verschiedenen Stellen der Welt, sei es in Nordafrika, den USA oder Südeuropa. Bei diesen Protesten gibt es natürlich auch nationale Kontexte und Forderungen, doch gerade angesichts einer leichteren und vor allen Dingen schnelleren Kommunikation auch über weite Entfernungen kann sich daraus ein globaler Protestzyklus entwickeln, in dem sich nationale Protestbewegungen gegenseitig verstärken können. Als konse-

⁵⁰ Die Begrifflichkeiten aus dem Fußball sind dabei keine offiziellen Bezeichnungen, haben sich aber als griffige Metapher in der Fachdiskussion etabliert.

quente Folge der grundlegenden Kritik an der derzeitigen repräsentativen Demokratie, gibt es viele basisdemokratische Elemente, zum Beispiel in Basisversammlungen, die mit dem spanischen Begriff *asamblea* bezeichnet werden. Spätestens an dieser Stelle zeigen sich jedoch mögliche Schwächen solcher Protestbewegungen. Selbstorganisierte Strukturen sind von Natur aus fluktuierend und daher schwer aufrecht zu erhalten, dies hat dann unter anderem auch zur Folge, dass die Formulierung konkreter politischer Forderungen schwierig ist, und vieles im Ungefähren bleibt (Antentas und Vivas 2014a: 19–22, 47–51, 67).

In einigen Fällen zeigt sich jedoch auch eine Kanalisierung von Protesten in herkömmliche politische Strukturen, ein Beispiel hierfür ist die Situation in Spanien⁵¹ mit Entstehung der Partei Podemos aus der Bewegung 15. Mai (span. Movimiento 15 de Mayo, 15-M). Innerhalb der 15-M gab es keineswegs Einigkeit darüber, wie sich die Bewegung weiter entwickeln sollte und ob die Übertragung in eine politische Partei eine vernünftige Option sei. Letztlich zeigte sich auch, dass diese Transformation keineswegs geordnet und einstimmig ablief, gleichsam als Zeichen einer Bewegung, die einheitlich einen bestimmten organisatorischen Wechsel vollzieht. Podemos war ohne die Vorarbeit von 15-M nicht denkbar, gerade hinsichtlich des Mobilisierungspotenzials und der Möglichkeit, Podemos diskursiv als Alternative zu präsentieren – gleichzeitig war Podemos aber auch die konsequente Folge der Einsicht einiger Teilnehmer von 15-M, dass der Schritt der Parteigründung notwendig ist, um die Beschränkungen von Formen autonomer Mobilisierung zu überwinden, und handfesten institutionellen politischen Einfluss zu gewinnen. Und auch wenn 15-M und Podemos daher nicht gleichzusetzen sind, sind die beiden Gruppen Zeichen desselben politischen Protestzyklus, wobei das Verbindende das Trennende überwiegt (Calvo und Álvarez 2015: 116, 120).

Dadurch wird sichtbar, dass Protestbewegungen durchaus das Potenzial haben, die politische Situation mit zu gestalten und in eine andere Richtung zu bewegen; was Vogel (2014: 122) in seiner Untersuchung verschiedener Protestbewegungen gut auf den Punkt gebracht hat:

„Die Politisierung von Armut und Ungleichheit sowie die alltäglichen Praxen der verschiedenen Initiativen zeigen die Konturen eines anderen Verständnisses von Gesellschaft. Schließt man von der basisdemokratischen Organisationsweise der Bewegungen und ihren sozio-ökonomischen Forderungen aufs große Ganze, dann wäre diese andere Gesellschaft eine, die auf Solidarität und demokratischer Gestaltung gründet, die mehr Gleichheit anstrebt und individuelle Freiheit respektiert.“

⁵¹ Hierauf wird später in Abschnitt 4.3.3 ausführlicher eingegangen.

3.2 Geschichtlicher Überblick

Jede ausführliche Auseinandersetzung mit Fragen europäischer Politik tut gut daran, sich zumindest oberflächlich mit den Entwicklungslinien der europäischen Integration zu befassen. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle zunächst die Entwicklung der politischen Integration nachgezeichnet werden, und darauf folgend im Einklang mit dem Thema dieser Arbeit die monetäre und wirtschaftliche Integration näher betrachtet werden. Die politische Integration wird dabei bis heute rekonstruiert, die monetäre und wirtschaftliche Integration jedoch nur bis zum Vorabend der Krise, da den institutionellen Änderungen die in diesem Bereich seit der Krise folgten noch später im Abschnitt 5.2 mehr Raum eingeräumt wird.

3.2.1 Der Weg zur EU: politische Integration

Aus den Ruinen, die der Zweite Weltkrieg in Europa hinterlassen hatte, artikulierten führende Politiker Europas schon rasch nach Ende der Kampfhandlungen den Wunsch, den Kontinent friedlich politisch zu einigen, und machten dafür bereits mehrere konkrete Vorschläge, wie ein solcher Prozess aussehen könnte. Bis in die Gegenwart bekannt ist die Rede von Winston Churchill, der am 19. September 1946 in Zürich seine Vision für die Zukunft Europas vorstellte, mit der zentralen – wenn auch noch wenig konkreten – Idee von den Vereinigten Staaten von Europa. Ebenfalls bemerkenswert an dieser Rede war der Appell an eine gemeinsame Führung von Deutschland und Frankreich, um die notwendige Dynamik für ein gemeinsames europäisches Projekt zu erzeugen (Nötzold 2014: 493–495); wohlgermerkt nur 16 Monate nach der Kapitulation der Wehrmacht. Abgesehen von diesem europäischen Solo ist auch ein Europäischer Kongress zu erwähnen, der im Mai 1948 in Den Haag tagte und von Duncan Sandys, dem Schwiegersohn von Churchill, mit organisiert wurde. Mehr als 700 Teilnehmer aus 16 Staaten nahmen an diesem Kongress teil – darunter auch einige politische Schwergewichte dieser Zeit, wie Konrad Adenauer, Léon Blum, Alcide de Gasperi, Robert Schuman oder Paul-Henri Spaak. Auf diesem Kongress zeigte sich dann auch rasch eine Konfliktlinie, die jegliche Debatten über die europäische Integration bis heute begleitet – der Konflikt zeigte sich damals zwischen Föderalisten und Unionisten und drehte sich um die Aspekte, die bis heute als Kernfrage in der politischen Auseinandersetzung um Europa gelten: wie viel Souveränität sind die Staaten bereit abzugeben und wie soll das Endziel der europäischen Integration aussehen. Trotz dieser Differenzen gründete sich im Nachgang an den Haager Kongress am 5. Mai 1949 der Europarat als erste europäische Staatenorganisation. Der Europarat stellte jedoch nur einen minimalen Integrationsschritt dar, war er doch – gerade auf britischen Wunsch hin – stark intergouvernemental ausgelegt (Weber und Ottmann 2018: 31–32; Weidenfeld 2011: 61–62).

Der erste handfeste Integrationsschritt folgte jedoch rasch danach. Auf Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman unterzeichneten Belgien, Deutschland,

Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande am 18. April 1951 den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) – besser bekannt als Montanunion. Dies war der erste Fall einer sektoral begrenzten, aber von der Natur her supranational ausgerichteten Integration, und kann somit als ein Grundstein der EU gesehen werden. Großbritannien wurde ebenfalls angeboten, der Montanunion beizutreten, lehnte einen Beitritt jedoch ab. Hauptziel dieser Gemeinschaft war eine gegenseitige Kontrolle über die kriegswichtige Schwerindustrie, mit dem klaren Ziel auf diesem Wege das friedliche Miteinander zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Weiterhin hatten die Gründungsmitglieder aber bereits durchaus die Absicht, in der Montanunion einen Ausgangspunkt für eine spätere europäische Föderation zu bilden. Den Vertragsparteien war sehr wohl deutlich, dass mit der Schöpfung der Montanunion bereits eine politische Entität begründet wurde – zwar kein föderaler Staat, aber definitiv ein supranationales Gebilde. Schon wenige Jahre später zeigten sich in allen Mitgliedstaaten Tendenzen zur Liberalisierung. Die Niederlande legten einen Plan für eine Zollunion vor, von italienischer Seite wurde der Wunsch nach Arbeitnehmerfreizügigkeit formuliert, und Belgien sowie Deutschland sprachen den Aspekt der Kapitalmobilität an. Zusammengefasst wurden diese unterschiedlichen Wünsche durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 und die daraus folgende Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft, wobei im Fall der EWG neue Ziele wie die Einrichtung einer Zollunion, eines gemeinsamen Marktes und die dafür notwendige politische Koordination und Harmonisierung formuliert wurden. Diese ersten Gemeinschaften verfügten als grobe organisatorische Struktur über eine Hohe Behörde mit Exekutivrechten, eine gemeinsame Versammlung als Forum für Diskussionen, einen Ministerrat mit weiten Befugnissen in der Richtliniensetzung und Gesetzgebung, sowie einen Gerichtshof. Diese Organe bestanden nominell separat für alle drei Gemeinschaften, wurden jedoch im Rahmen eines Fusionsvertrags mit Wirkung zum 1. Juli 1967 unter dem Dach der EG zusammengelegt. Diese institutionelle Aufteilung bildet dabei eine Blaupause, die bis hin zur heutigen Union immer noch nachvollziehbar ist (Weber und Ottmann 2018: 42–46; Weidenfeld 2011: 65–66); auch wenn sich an den Aufgaben der einzelnen Akteure natürlich einiges geändert hat.

Kurz darauf erlebte das Integrationsprojekt einen ersten Dämpfer, maßgeblich durch das offensive Auftreten des damaligen französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle. Die zum 1. Januar 1966 vorgesehene Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat versuchte Frankreich dadurch zu verhindern, dass es seine Vertreter aus den gemeinsamen Gremien ab dem 1. Juli 1965 konsequent abzog. Auf diese *Politik des leeren Stuhls* folgte als Lösung der *Luxemburger Kompromiss*. Wichtigster Punkt dieser Einigung vom 27. Januar 1966 war, dass es jedem Staat weiterhin erlaubt blieb, in Fragen von vitalem Interesse ein Veto einlegen zu können, was de facto ein Festhalten am Prinzip der Einstimmigkeit im Ministerrat bedeutete. Die mögliche Entwicklung der EWG in eine supranationale Richtung bestätigte de Gaulle in seinen Memoiren als seinen größ-

ten Einwand gegen die EWG (Weber und Ottmann 2018: 49; Geeroms, Ide und Naert 2014: 10).

Die französische Position erfuhr jedoch kurz darauf mit Beginn der Präsidentschaft von Georges Pompidou eine Lockerung, und die EG erlebte eine spürbare Erweiterung und Vertiefung. Gerade der Widerstand gegenüber eine Aufnahme Großbritanniens wurde von französischer Seite mit der Amtsübernahme von Pompidou fallen gelassen, was sich auch aus strategischen Überlegungen ergab. Nach Jahren des Wachstums und unter dem Eindruck der beginnenden Ostpolitik unter Bundeskanzler Willy Brandt erschien es Frankreich nun notwendig, innerhalb der EU ein Gegengewicht gegenüber Deutschland herzustellen. Die erste Erweiterungsrunde folgte nach Norden, wo sich Dänemark, Großbritannien und Irland in Volksabstimmungen für einen Beitritt aussprachen, und dementsprechend den EG 1972 beitraten; in Norwegen sprach sich die Bevölkerung gegen einen Beitritt aus. Kurz davor, am 27. Oktober 1970 wurde als organisatorische Neuerung die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) eingefügt. Im Rahmen der EPZ sollte vor allem eine Verbesserung bei Austausch und Koordinierung in der Außenpolitik eintreten. Auch wenn dieses Mittel über keine rechtliche Verbindlichkeit verfügte, zeigte die EPZ jedoch Wirkung, besonders bei der Formulierung einer gemeinsamen Position der EG-Staaten auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Weidenfeld 2011: 69; Dedman 2010: 104–106).

In der folgenden Zeit ergaben sich für die europäische Integration jedoch einige Probleme. Besonders angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, den Folgen der Ölkrise und dem Zustand der Stagflation erschien eine weitere umfassende Integration zu dieser Zeit als unwahrscheinlich und darüber hinaus auch wenig wünschenswert; im Rückblick hat sich für diese Epoche der Begriff *Eurosklerose* etabliert (Geeroms, Ide und Naert 2014: 11). Im Hintergrund ergaben sich jedoch mehrere, teils bedeutende Neuerungen. 1974 wurde der Europäische Rat als Gremium der Staats- und Regierungschefs eingerichtet, auch um die damalige relative Untätigkeit der Kommission gegenüber dem Ministerrat auszugleichen; 1979 wurde zum ersten Mal das Parlament direkt gewählt; die finanzielle Ausstattung der EG wurde durch mehrere Maßnahmen verbessert, und der Gerichtshof trug durch seine Rechtsprechung fortlaufend zur Konstitutionalisierung des bestehenden Vertragswerk bei, inklusive der faktischen Zementierung des Vorrangs von Unionsrecht (Teßmer 2012: 21; Weidenfeld 2011: 70–71).

Zu Beginn der 1980er Jahre gab es folglich einigen Handlungsbedarf, was auch der Tatsache geschuldet war, dass im Zuge der Reaktion auf die Ölkrise kein wirkliches Interesse an „großen Würfeln“ vorhanden war. Tatsächlich erfolgte in diesem Jahrzehnt jedoch eine Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft. Durch die schrittweise Süderweiterung wurde Griechenland 1981 Mitglied der EG, Portugal und Spanien folgten 1986. Und auch die institutionelle Grundlage erfuhr eine fundamentale Erweiterung. Vor allem entwickelten sich wieder Diskussionen über die Ausgestaltung des europäischen Binnenmarktes, der weiterhin unvollendet blieb. Eine neue Dynamik in dieser Hinsicht

ergab sich durch die Übernahme der Kommissionspräsidentschaft durch Jacques Delors, unter dessen Führung rasch ein Weißbuch zur Vervollständigung des Binnenmarktes vorgelegt wurde. In diesem Weißbuch wurden rund 300 Gesetzgebungsvorschläge zusammengefasst, mit denen physische, technische und fiskalische Barrieren abgebaut werden sollten. Als Resultat dieses Weißbuchs stand die Einheitliche Europäische Akte (EEA), welche 1987 in Kraft trat und die Römischen Verträge an vielen Stellen veränderte und ergänzte. Im Hinblick auf die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes enthielt die EEA Maßnahmen, die bis 1992 umgesetzt werden sollten. Einige der wichtigsten Instrumente in diesem Zusammenhang waren die Schaffung eines Binnenmarktes im Finanzwesen, die Standardisierung technischer Vorgaben für Produkte, eine Harmonisierung der indirekten Steuern sowie die Erleichterung bei der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen. Darüber hinaus sah die EEA auch eine Verstärkung der Kohäsions- und Strukturpolitik vor, schränkte die Vorgabe der Einstimmigkeit im Ministerrat noch weiter ein und gab dem Parlament einige weitere Befugnisse (Watts 2008: 34–37).

Die tiefgreifenden Änderungen der EEA wurden allerdings rasch von der politischen Wirklichkeit überholt. Die politischen Umwälzungen in Osteuropa bedeuteten eine völlig neue politische Gesamtsituation, welche durch die EG sofort aufgenommen wurde. Kurz nach der Wende, wurden Assoziierungsabkommen mit Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn abgeschlossen, die allesamt bereits eine konkrete Beitrittsperspektive enthielten. Parallel dazu fanden die Verhandlungen um den Maastricht-Vertrag statt. In diesen Verhandlungen trafen unterschiedliche Vorstellungen und Überzeugungen aufeinander. An der Frage der gemeinsamen Währung kam es besonders zwischen Frankreich und Deutschland zu Unstimmigkeiten darüber, nach welchen Richtlinien der gemeinsame Währungsraum funktionieren sollte. Auch in struktureller Hinsicht gab es deutliche Differenzen. Delors plädierte für eine Entwicklung hin zu einer europäischen Föderation, in der die Kommission in zentraler Verantwortung wäre. Während sich Bundeskanzler Helmut Kohl durchaus mit dieser Sichtweise anfreunden konnte, gab es dagegen aus Frankreich und aus Großbritannien starke Einwände gegen eine solche Zentralisierung. So sprach sich der damalige britische Außenminister Douglas Hurd dafür aus, die Trennung zwischen Bereichen intergouvernementaler Kooperation und den gemeinschaftlichen Aufgaben und Institutionen im Sinne der Römischen Verträge aufrecht zu erhalten. Letztlich konnten sich die Vertreter einer eher schrittweisen und vorsichtigen Integration durchsetzen, und allen voran Kohl, der durchaus eine Föderalisierung der EU auf den Weg bringen wollte, zog zumindest in dieser Hinsicht zurück. Zwar wurde durch den Vertrag von Maastricht nun erstmals der Begriff Europäische Union eingeführt. Ergebnis war allerdings das von Hurd bevorzugte Säulenmodell, in dem eine Säule durch die EG mit starken supranationalen Befugnissen stand; ergänzt durch zwei intergouvernemental geregelte Bereiche: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und

die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Das Parlament erfuhr eine weitere Stärkung dadurch, da ab nun die Kommission durch das Parlament bestätigt werden musste und das Parlament auch sonst an mehr Entscheidungen beteiligt wurde. Und nicht zuletzt wurde durch den Maastricht-Vertrag ein klarer Zeitplan für die Vollendung der WWU aufgestellt.⁵² Nach kurzer Verzögerung durch eine langwierige Ratifizierung in Dänemark (bei der es zwischenzeitlich zu einer Ablehnung in einem Referendum kam) trat der Maastricht-Vertrag im November 1993 in Kraft (Weidenfeld 2011: 80–84; Dedman 2010: 129–131).

Der Maastricht-Vertrag wurde zwischenzeitlich durch die Verträge von Amsterdam und Nizza angepasst, jedoch nur sporadisch. Darauf folgte auf deutsch-italienische Initiative hin wieder eine Auseinandersetzung mit ganz grundlegenden Fragen, allen voran über den Status der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC, kurz: Grundrechtecharta), die Klärung der Kompetenzaufteilung, die Beteiligung nationaler Parlamente und die Vereinfachung der Verträge. Diese Überlegungen mündeten in der Erklärung von Laeken vom 15. Dezember 2001, welche knapp 60 Fragen enthielt, verbunden mit dem Ziel diese durch eine Totalrevision des bestehenden Vertragswerks zu klären. Für diese Revision gab es auch eine prozedurale Änderung. Anders als bei den vorherigen Vertragsänderungen wurde der Änderungsentwurf nicht durch eine Regierungskonferenz vorbereitet, sondern durch einen Konvent. In diesem Konvent saßen neben den Regierungsvertretern auch nationale wie Europaabgeordnete und Mitglieder der Kommission. Durch dieses Format erhöhte sich die öffentliche Sichtbarkeit und Transparenz im Verhandlungsprozess; Ergebnis der Verhandlungen war schließlich der Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE, kurz: Verfassungsvertrag). Der Verfassungsvertrag hatte mehrere Kernpunkte, darunter die Festlegung des Mehrheitsprinzips, die konsequente Einbeziehung des Parlaments, die Klärung der Arbeitsteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten nach dem Prinzip der Subsidiarität, sowie die Bündelung und Straffung der bestehenden Vertragstexte. Dieser massive Integrationsschritt fiel zusammen mit der bis jetzt größten territorialen Erweiterung der Union durch die Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten⁵³ zum 1. Mai 2004, und der Verfassungsvertrag wurde letztlich am 29. Oktober von allen Staats- und Regierungschefs der neuen Union der 25 unterzeichnet (Weber und Ottmann 2018: 62; Weidenfeld 2011: 87–90).

Während der Ratifizierung wurde der Verfassungsvertrag jedoch zum Muster ohne Wert. Innerhalb weniger Tage wurde der Verfassungsvertrag in zwei Referenden abgelehnt; am 29. Mai 2005 in Frankreich und am 1. Juni 2005 in den Niederlanden. Mit diesen Ergebnissen wurde der gesamte Ratifikationsprozess zunächst praktisch irrelevant, da alle Mitgliedstaaten eine einstimmige Ratifikation wünschten, also dass in jedem Mit-

⁵² Mehr zu dem Zeitplan der Umsetzung der WWU unten in Abschnitt 3.2.2.

⁵³ Dies waren Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

gliedstaat eine Zustimmung für den Verfassungsvertrag festgestellt werden sollte. Aufgrund der Tatsache, dass die Ratifikation letztlich in nationaler Verantwortung blieb, es also beispielsweise keine europaweite Abstimmung an einem einzelnen Tag gab, war es praktisch unvermeidlich, dass nationale politische Dynamiken die Ratifikation beeinflussten. Obwohl es auch in Frankreich und den Niederlanden eine prinzipielle Befürwortung der europäischen Integration gab, kam es in beiden Staaten im Vorlauf zum Referendum zu einer zunehmenden Ablehnung des Verfassungsvertrags. Aufgrund der zeitlichen Nähe des niederländischen Referendums kann zudem auch davon ausgegangen werden, dass die Ablehnung in Frankreich die skeptische Meinung innerhalb des niederländischen Abstimmungsvolks nochmals katalysierte. Letztlich ist zu konstatieren, dass die Referenden in Frankreich und den Niederlanden letztlich *faits accomplis* repräsentierten. Eine nuancierte Beurteilung durch das Abstimmungsfolk war nicht mehr möglich, nur die Alternative zwischen vollständiger Zustimmung und Ablehnung. In der vorgelegten Form beinhaltete der Verfassungsvertrag zudem eine weit reichende, staatliche Symbolik, die mit einem erheblichen Souveränitätstransfer einging. Diese Punkte führten mit zu der Ablehnung in den Referenden, gerade auch in einem eher kleinen Mitgliedstaat wie den Niederlanden (Schönlau und Castiglione 2007: 244-245).

Die Reaktion auf diesen Rückschlag war eine Phase der Reflexion, in der zwischen den Mitgliedstaaten eine Diskussion über Inhalte und Ziele einer weiteren Integration geführt werden sollte. Dabei sollte die Ratifizierung auch nur zeitlich angepasst werden. Das Fernziel eines Inkrafttretens des Verfassungsvertrag blieb also bestehen. Für den laufenden Betrieb galt eine zweigleisige Strategie: es sollte so gut wie möglich gemäß der geltenden Verträge weiter gearbeitet werden, parallel sollte aber ein Bericht über den Stand der Beratungen zum Verfassungsvertrag vorgelegt werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 brachte in dieser Hinsicht eine Neuorientierung. Das Ziel der Realisierung des Verfassungsvertrags wurde fallen gelassen, und auch die Hinweise auf die Symbole der Union und der Begriff *Verfassung* sollten gestrichen werden. Stattdessen sollten die Inhalte des Verfassungsvertrag weitgehend übernommen werden, und zwar diesmal wieder auf dem Wege eines durch eine Regierungskonferenz ausgearbeiteten Reformvertrages. Auch hier gab es wieder offene Fragen, wie die Symbole der Union, den Vorrang von Unionsrecht, die Grundrechtecharta, die GASP, die Aufteilung der Kompetenzen und die Beteiligung nationaler Parlamente. In all diesen Fragen wurde jedoch eine zügige Einigung erzielt und am 13. Dezember 2007 wurde der Vertrag von Lissabon unterzeichnet; weiterhin wollten alle Seiten den Ratifizierungsprozess schnell abschließen, sodass der Vertrag noch rechtzeitig zu den Europawahlen 2009 in Kraft treten könnte (Hellmann 2009: 7–12). Während dieser Entwicklungen gab es eine weitere territoriale Erweiterung durch den Beitritt von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007. Diese Erweiterung verlief trotz einiger rechtsstaatlicher Bedenken weitgehend reibungs- und geräuschlos (Weber und Ottmann 2018: 62).

Auch beim Lissabon-Vertrag kam es zu einem zwischenzeitlichen Rückschlag, als der Vertrag bei einem Referendum in Irland durchfiel und die Regierungen in Polen und Tschechien vor der Ratifizierung Einwände geltend machten. Anders als beim Verfassungsvertrag scheiterte der Lissabon-Vertrag jedoch nicht. Polen und Tschechien stimmten nach Konzessionen dem Vertrag zu und in einem zweiten Referendum bestätigte auch die irische Bevölkerung den neuen Vertrag. Seit dem 1. Dezember 2009 gilt also nun der Vertrag von Lissabon, und die aus ihm folgenden Unionsverträge (Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Auf die institutionelle Ordnung des Vertrages ist bereits in Abschnitt 3.1 ausführlich eingegangen worden, aber dennoch lohnt es sich zu vergegenwärtigen, was der Vertrag allgemein bedeutet. Durch die Einführung oder Stärkung mehrerer Ämter wie des Präsidenten des Europäischen Rates oder des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird die Union insgesamt sichtbarer; die Rolle der Bürger in der Union wird aufgewertet, einerseits durch die Stärkung des Parlamentes hin zur fast vollständigen Beteiligung bei der Gesetzgebung und andererseits durch die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta (außer in Großbritannien und Polen); das Mehrheitsprinzip ist nun bei Entscheidungen im Ministerrat der Regelfall und erfolgt über eine vereinfachte doppelte Mehrheit von Staaten und Bürgern, was dem doppelten Charakter einer Union von Staaten und Bürgern gerecht wird (Weidenfeld 2011: 93–98).

Mit dem Beitritt Kroatiens zur EU am 1. Juli 2013 schien sich der allgemeine Trend von Erweiterung und Vertiefung fortzusetzen, im Sommer 2016 erfolgte jedoch eine radikale Umkehr. Am 23. Juni 2016 stimmte in einem Referendum eine Mehrheit in Großbritannien für einen Austritt aus der Union. Ironischerweise wurde diese Möglichkeit des eindeutigen Bruches mit der EU auch erst durch den Lissabon-Vertrag möglich, der die Möglichkeit eines Austritts in Artikel 50⁵⁴ erstmals in das europäische Vertragswerk – genauer gesagt in den Vertrag über die Europäische Union – einführte. Somit ist erstmals in der Geschichte der europäischen Integration das stetige Wachstum der Union unterbrochen worden.⁵⁵

Mit Blick auf die europäische Integration ist die Entwicklung im Großen und Ganzen durchaus bemerkenswert. In nicht mal einem Menschenleben haben die Staaten und Völker Europas eine bemerkenswerte Transformation durchlaufen. Nachdem der Kontinent über Jahrhunderte von Krisen und Kriegen überzogen wurde, gelingt es den Staaten der Union nun schon seit langem, ihre Angelegenheiten friedlich zu lösen; und bei allen zwischenzeitlichen Rückschlägen, ist die allgemeine Tendenz zu einer tiefer greifenden politischen Integration, der sich immer mehr Staaten angeschlossen haben, ein Zustand, der so bei Unterzeichnung des EGKS-Vertrages sicher nicht vorhergesehen

⁵⁴ Die Klärung dieser bis jetzt nicht eindeutig geregelten Frage ist eine der „erstaunlichsten Neuerungen des Reformvertrags von Lissabon“ (Geiger, Khan und Kotzur 2010: 167). Ein Kommentar zu Artikel 50 EUV findet sich bei Geiger, Khan und Kotzur 2010: 167–169.

⁵⁵ Eine kurze Abhandlung darüber, was dieser Schritt sowohl für die Europäische Union als auch für Großbritannien bedeutet, liefert Fahrmeir 2016.

wurde. Anstatt einer nationalen Konkurrenz, die sich im Extremfall auf dem Schlachtfeld Bahn bricht, sind die Vertreter der europäischen Regierungen nun in festen Foren des ständigen Austauschs vereint, und regeln ihre Angelegenheiten auf der Grundlage des Rechtes welches sie sich selber geben.

Diese verdiente Anerkennung darf jedoch nicht den Blick vor den Makeln verschließen. Bis heute ungeklärt ist die Natur der Union. Sie ist objektiv kein Staat, beeinflusst Politik aber in einem so erheblichen Maße, dass das Stadium einer einfachen internationalen Organisation schon weit überschritten ist. Die Europäische Union ist seit mehr als 65 Jahren ein Provisorium, dessen letztliche Form noch nicht absehbar ist. Das bringt den Bürger in eine schwierige Situation. Jede demokratische Ordnung setzt zwingend voraus, dass jeder hoheitliche Akt auf den kollektiven Willen der Bürger zurückzuführen ist. Dies ist in der EU nicht unzutreffend, jedoch zeigen sich praktische Probleme darin, wenn es darum geht, das Handeln der Kommission an einen Akt bürgerlicher politischer Willensbildung und somit auch an einen Akt bürgerlichen politischen Vertrauenszugs zu binden. Und offen bleibt auch die Praktikabilität in einem Gefüge, in dem viele Staaten zu einem gemeinsamen Ergebnis finden müssen, und das auch für gemeinsame Probleme, die aktuell noch gar nicht absehbar sind.

Die Geschichte zeigt, dass kein politisches Gemeinwesen ewig hält, auch der Europäischen Union sollte man daher keine ewige Zukunft vorhersagen. Der Austritt Großbritanniens kann für die Entwicklung der europäischen Integration ein kleiner Rückschlag oder ein Fanal sein – das wird die Zeit zeigen müssen. Die Möglichkeit, die EU zu verlassen ist jedoch nur konsequent, wenn man anerkennt, dass die EU sich aus souveränen Staaten begründet; und wenn alle Staaten die Union verlassen können, ist der Zerfall der Union immer eine Option – vielleicht unwahrscheinlich, aber möglich. Diese Arbeit wird sich folgend hauptsächlich mit einem der größten Projekte der Union befassen, der Wirtschafts- und Währungsunion und damit, wie auf eine der schwersten Krisen der WWU reagiert wurde. Was dies für Union und Demokratie insgesamt bedeutet, wird später in Abschnitt 5.2.3 ausführlicher beschrieben.

3.2.2 Der Weg zum Euro: monetäre und wirtschaftliche Integration

Die Entwicklung hin zur gemeinsamen Währung war stets ein bedeutender Teil der allgemeinen europäischen Integration. Diese Entwicklung kann man über einen langen Zeitraum betrachten, wenn man bereits den Abschluss der Römischen Verträge als Ausgangspunkt für die WWU sieht. Da es bei den Römischen Verträgen jedoch praktisch nicht um Fragen einer gemeinsamen Währung ging, wäre ein solcher Beobachtungszeitraum zu weit abgesteckt. Gleichzeitig könnte eine solche Betrachtung auch sehr kurz ausgelegt werden, und mit dem eigentlichen Beschluss zur Umsetzung der WWU im Jahr 1989 beginnen; dies würde jedoch einige politische Weichenstellungen vor diesem

Zeitpunkt außer Acht lassen. Stattdessen gilt für die Darstellung in dieser Arbeit ein anderer Startpunkt, nämlich das Marjolin-Memorandum aus dem Jahr 1962 (Scheller 2006: 15).

Als sich durch die Römischen Verträge unter anderem die EWG gründete, lag das Hauptaugenmerk der Mitgliedstaaten auf der Bildung einer Zollunion und eines gemeinsamen Agrarmarktes. Zu diesem Zeitpunkt waren alle EWG-Staaten noch im System von Bretton Woods eingebunden, weshalb sich die Notwendigkeit einer währungspolitischen Integration noch gar nicht zeigte. Der erste Vorschlag in diese Richtung wurde jedoch im Marjolin-Memorandum⁵⁶ im Jahr 1962 vorgestellt. In dem Memorandum forderte die Kommission den Ausbau der Zollunion zu einer vollständigen Wirtschaftsunion, inklusive fester Wechselkurse, und zwar bis zum Ende der 1960er Jahre. Dieser Text hatte noch eher wenig Schlagkraft und wurde von den Mitgliedstaaten weitgehend ignoriert, es blieben jedoch einige institutionelle Konsequenzen. Einerseits wurde ein Ausschuss der Zentralbankpräsidenten der EWG-Staaten eingerichtet, und außerdem wagte sich die Kommission nun auch als Akteur in die Arena der Währungspolitik (Singleton 2011: 261; Scheller 2006: 17).

In den folgenden Jahren wurden dann weitere Pläne für eine Währungsunion vorgelegt. So legte die Kommission 1969 den Barre-Plan⁵⁷ vor, auf dessen Grundlage der Ministerrat aufgefordert wurde, einen Plan für die schrittweise Umsetzung der WWU vorzulegen. Dieser Aufforderung wurde mit dem Werner-Plan⁵⁸ aus dem Jahr 1970 Folge geleistet. Hier wurde nun konkret die Umsetzung der WWU bis 1980 konzipiert, bestehend aus drei Säulen – einer gemeinsamen Währung, einer gemeinsamen Zentralbank, und einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung. Parallel zu diesen großen institutionellen Überlegungen wurden als konkrete Maßnahmen 1970 und 1971 erste Beistandsmechanismen in den Bereichen Währung und Finanzen eingeführt (Geeroms, Ide und Naert 2014: 12; Scheller 2006: 18).

Ein erster konkreter Schritt in Richtung einer Wechselkursangleichung erfolgte im April 1972 durch die Einführung eines Systems zur Verringerung von Währungsschwankungen, besser bekannt als *Währungsschlange*, in der es Höchstgrenzen für die Wechselkursänderungen zwischen den Mitgliedstaaten gab. Parallel dazu gab es erste Schritte zu einer wirtschaftspolitischen Koordinierung, durch gemeinschaftliche Bestimmungen für wirtschaftliche Konvergenz, Stabilität, Wachstum und Beschäftigung. Die globale Situation zu dieser Zeit war jedoch auch für die EWG ungünstig. Unter dem Druck der Ölkrise und Stagflation konnten viele Staaten ihre Wechselkurse nicht im Einklang mit der Währungsschlange halten. Schrittweise verließen immer mehr Staaten diesen Rahmen, bis am Ende nur noch die Benelux-Staaten, Dänemark und Deutschland ver-

⁵⁶ Dieses Memorandum wurde maßgeblich durch das damalige Kommissionsmitglied für Wirtschaft und Finanzen – Robert Marjolin – entworfen.

⁵⁷ Dieser Plan wurde durch den Nachfolger von Marjolin im Amt des Kommissionsmitglieds für Wirtschaft und Finanzen – Raymond Barre – entworfen.

⁵⁸ Dieser Plan wurde durch den damaligen luxemburgischen Premierminister – Pierre Werner – vorgelegt.

blieben. Als exogener Schock kam noch der Zerfall des Bretton-Woods-Systems hinzu, wodurch sich neue Herausforderungen ergaben (Geeroms, Ide und Naert 2014: 12; Scheller 2006: 18–19).

Als Reaktion auf die verschiedenen Krisen folgte ein bedeutsamer Entwicklungsschritt durch die Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS), als Initiative des Tandems, bestehend aus dem damaligen deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt und dem damaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing (Schwarzer 2015b: 15). Wie schon bei der Währungsschlange war die Grundlage ein System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse. Grundlegend neu war jedoch die Verknüpfung dieser Kurse über die Europäische Währungseinheit (engl. European Currency Unit, ECU). Der ECU repräsentierte dabei einen Währungskorb, der sich aus den Währungen der Mitgliedstaaten nach feststehenden Beiträgen zusammensetzte. Im EWS sollte der ECU mehrere Funktionen erfüllen: er sollte als Referenzgröße des EWS fungieren, sich zu einer gemeinsamen Recheneinheit für Kredite und weitere Marktinterventionen entwickeln und auch als Reservewährung dienen. Auch bei diesem Schritt gab es eine wirtschaftspolitische Flankierung, wobei die nationalen Politiken in diesen Bereichen weiter angeglichen werden sollten, mit der klaren Priorität zu größerer Geldwertstabilität und lockereren Kapitalverkehrskontrollen.⁵⁹ Konnte das EWS zunächst Erfolge bei der besseren geldpolitischen Koordinierung erzielen, gab es weniger Annäherung bei den Wirtschafts- und Finanzpolitiken der Staaten. Ferner erreichte der ECU nie die prominente Rolle als Kernstück des EWS und hatte in der finanziellen Praxis eher wenig Bedeutung (Scheller 2006: 19–20).

Die oben erwähnte Einführung der EEA erhöhte wiederum den Handlungsdruck in der Währungsfrage, gerade auch aufgrund des Nahziels der Vollendung des Binnenmarktes. Neben der Notwendigkeit ausführlicherer wirtschaftspolitischer Koordinierung erschien die Einführung einer gemeinsamen Währung nun noch schlüssiger, um im gemeinsamen Markt für mehr Preistransparenz und geringere Transaktionskosten zu sorgen. Nächster konzeptioneller Schritt war in dieser Hinsicht der Delors-Bericht⁶⁰ vom 17. April 1989. In diesem Bericht wurde eine schrittweise Realisierung der WWU in drei Phasen vorgelegt. In der ersten Phase sollte der Binnenmarkt vollendet werden, bei weiterer wirtschaftspolitischer Angleichung und Beseitigung bestehender finanzpolitischer Integrationshindernisse. Die zweite Phase sollte als Vorbereitung für den Übergang zur Endstufe dienen, und dabei neben weiterer wirtschaftlicher Konvergenz auch die nötigen institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen. In der dritten Phase sollten letztlich die Wechselkurse unwiderruflich festgelegt werden, und die geldpolitische und wirtschaftliche Verantwortung an die Gemeinschaft übergehen. Die erste Phase wäre noch im damaligen Vertragsrahmen umsetzbar gewesen, doch

⁵⁹ Diese wirtschaftspolitische Ausrichtung wird auch kritisch gesehen. Für eine Lesart dieser Stoßrichtung als „ordoliberalem Käfig“, siehe Ryner 2015.

⁶⁰ Präsentiert wurde dieser Bericht durch den damaligen Präsidenten der Kommission – Jacques Delors.

die Phasen zwei und drei erforderten zwingend eine Vertragsveränderung. Zu diesem Zweck wurden die offenen Fragen im November 1990 auf zwei Regierungskonferenzen, unter Beteiligung von Rat, Ministerrat, Kommission, Währungsausschuss und Zentralbankpräsidentenausschuss geklärt (Scheller 2006: 21–22).

Diese Überlegungen fanden dann auch Eingang in den oben bereits erwähnten Vertrag von Maastricht. Wichtigste währungspolitische Weichenstellung war hier der endgültige Entschluss zur Umsetzung der WWU, ein Moment weitreichenden nationalen Souveränitätstransfers auf dem Wege der Integration durch Recht (Puetter 2012: 167). Als institutionelle Grundpfeiler der WWU enthielt der Maastricht-Vertrag in mehreren Protokollen die Satzungen des ESZB und des EWI, sowie ein zugesichertes Opt-out aus der WWU für Dänemark und Großbritannien (Scheller 2006: 22–23). Hinter der allgemeinen Zielsetzung der Einführung einer gemeinsamen Währung blieb die institutionelle Struktur noch unvollständig, auch aufgrund unterschiedlicher Positionen von Deutschland und Frankreich. Bei Verabschiedung der Währungsunion war allen Beteiligten wohl bewusst, dass sich die Wirtschaftsgeschichte der Staaten des künftigen gemeinsamen Währungsraumes unterschied – gerade hinsichtlich Inflation und Wechselkursgestaltung. Dagegen wurde jedoch die Hoffnung gestellt, dass sich in der WWU mit der Zeit praktisch endogen ein optimaler Währungsraum einstellen würde (Schwarzer 2015b: 18; Pisani-Ferry 2013: 7). Als weitere grundlegende Richtschnur der gemeinsamen Wirtschaftspolitik wurden im Vertrag von Maastricht die sogenannten Maastricht-Kriterien festgelegt. Diese Kriterien sollten zunächst regeln, welche Staaten überhaupt der Währungsunion beitreten dürften. Demnach mussten alle Staaten vor ihrem Beitritt zur Währungsunion einen Staatsschuldenstand von weniger als 60 % des BIP vorweisen können und das jährliche Haushaltsdefizit der Staaten durfte 3 % des BIP nicht überschreiten. Für Abweichungen von diesen Parametern wurden bald darauf mehrere Sanktionsverfahren entwickelt, die dann letztlich 1997 durch den SWP zusammengeführt und konkretisiert wurden (Illing 2013: 26–28). Doch gerade der Kommission gelang es in den Debatten um die Realisierung der WWU die Bedenken zu zerstreuen und die gemeinsame Währung als logische Antwort auf den Binnenmarkt zu präsentieren, verbunden mit einem Hinweis auf die neue Situation im Zeitalter liberalisierter Finanzmärkte:

„While taking steps to further liberalize financial markets, they [gemeint sind Beamte der Kommission, M. L.] channeled such concerns into the somewhat paradoxical idea that national monetary sovereignty could best be preserved by transferring it to the European level. They spread the notion that EMU represented an improvement over a *de facto* situation in which most member states no longer controlled their own monetary policies.“ (Jabko 1999: 476, Hervorhebung im Original)

Schon kurz nach der Einigung auf die Einführung der gemeinsamen Währung zeigten sich jedoch nochmals die Mängel der bestehenden Ordnung. Das EWS war in seiner

Form zu Beginn der 1990er Jahre anfällig für spekulative Angriffe auf einzelne Mitglieder. Deutlich sichtbarer Höhepunkt dieser Entwicklung war der *Schwarze Mittwoch* am 16. September 1992, als die britische Regierung nach anhaltendem spekulativen Druck den Austritt des britischen Pfund Sterling aus dem EWS verkündete. Als Reaktion drauf wurde die Schwankungsbreite innerhalb des EWS dann noch angehoben, auf letztlich ± 15 Prozent im Jahr 1993 (Kugler, Fisunoğlu und Yeşilada 2015: 47; Schwarzer 2015b: 16; Broome 2013: 595).

Abgesehen davon verliefen die letzten Schritte hin zur gemeinsamen Währung jedoch wie vorgesehen: Schon vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages wurde am 1. Juli 1990 die erste Stufe gestartet, was vor allem die grundsätzliche Aufhebung aller Kapitalverkehrsbeschränkungen bedeutete. Die zweite Phase folgte dann am 1. Januar 1994, als das EWI seine Arbeit aufnahm. In diesem Zusammenhang wurde der Ausschuss der Zentralbankpräsidenten – seinerzeit durch das Marjolin-Memorandum eingerichtet – aufgelöst und praktisch in den EWI-Rat übertragen. Zu diesem Zeitpunkt blieb die geldpolitische Verantwortung noch bei den nationalen Zentralbanken (NZBen), dennoch leistete das EWI damals schon wichtige Vorarbeiten⁶¹ für die Einführung der gemeinsamen Währung, darunter die Einrichtung technischer Voraussetzungen zum gemeinsamen Zahlungsverkehr wie dem Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System, die rechtliche Rahmensetzung für den Handel und die Bewahrung von Devisen, die Überwachung der wirtschaftlichen Konvergenz der WWU-Staaten und die Beteiligung am Design des neuen Bargeldes (Scheller 2006: 23–25).

Im Dezember 1995 legte der Europäische Rat schließlich den Beginn der dritten und letzten Stufe der WWU auf den 1. Januar 1999 fest; außerdem wurde – auf Empfehlung des EWI – ein Zeitplan für die Übergangsphase von drei Jahren bis zur kompletten Ablösung der nationalen Währungen festgelegt und die Gemeinschaftswährung wurde auf den Namen *Euro* getauft. Politisch flankiert wurde dieser Übergang dann durch den 1997 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumspakt, dessen Hauptbestandteil die Festlegung haushaltspolitischer Vorgaben durch Konvergenzkriterien war. Die Zusammensetzung der Eurozone wurde am 2. Mai 1998 im Rat festgelegt; 11 der 15 EU-Staaten sollten den Euro einführen; Dänemark und Großbritannien zogen ihr Opt-out, Griechenland und Schweden erfüllten die Beitrittskriterien nicht. Kurz darauf, am 25. Mai 1998 wurde das erste Direktorium der Europäischen Zentralbank ernannt, und die EZB selber nahm am 1. Juni 1998 die Arbeit auf, worauf das EWI aufgelöst wurde. Aufgrund der sorgfältigen Vorarbeiten konnte schon innerhalb von sieben Monaten das Eurosystem den Betrieb aufnehmen, also rechtzeitig zu Beginn der dritten Stufe. Die dritte Stufe griff dann wie vereinbart am 1. Januar 1999. Die Wechselkurse der 11 Euro-Staaten wurden unwiderruflich festgelegt⁶² und sämtliche geldpolitische Verantwortlichkeit in der

⁶¹ Ein ausführlicherer Überblick über die Vorarbeiten des EWI findet sich bei Scheller 2006: 24–25.

⁶² Ein Überblick über die festen Wechselkurse zwischen dem Euro und allen nationalen Währungen, die bis jetzt durch den Euro abgelöst worden sind, findet sich unter <http://www.ecb.europa.eu/euro/intro/>

Eurozone lag nun bei der EZB. In der nun folgenden Übergangsphase stand es allen Wirtschaftsakteuren frei, im Rechnungswesen sowie im unbaren Zahlungsverkehr den Euro oder die nationalen Währungen zu verwenden. Die Staaten sollten jedoch Vorgaben für die Finanzmärkte erlassen, um die Verwendung des Euro als Zahlungseinheit und zu Zwecken der Neudenomination von Schuldtiteln zu fördern. Dieser Aspekt der Umstellung gestaltete sich problemlos: Die Marktakteure nahmen die neue Währung zügig an, auch um im Wettbewerbsumfeld innerhalb der Finanzbranche nicht ins Hintertreffen zu geraten. Weiterhin bildeten sich rasch Referenzzinssätze für die Eurozone aus, wie zum Beispiel der Euro Interbank Offered Rate-Zinssatz (Scheller 2006: 25–28).

Noch während der Übergangsphase billigte der Rat am 19. Juni 2000 den Beitritt Griechenlands zur Eurozone zum 1. Januar 2001, ebenfalls mit endgültiger Fixierung der Wechselkurse. Vor dieser Aufnahme gelang es Griechenland zudem, sein Haushaltsdefizit zu verringern, und die Schuldenquote stabil zu behalten; außerdem wurde die griechische Zentralbank nun unabhängig – notwendige Voraussetzung für die Aufnahme der Bank von Griechenland in das Eurosystem. Der letzte Schritt der Vollendung der WWU war dann letztlich die Umstellung des Bargeldes am 1. Januar 2002; zwei Monate später verloren die nationalen Währungen dann vollends ihre Gültigkeit als gesetzliches Zahlungsmittel (Kazakos 2015: 35; Scheller 2006: 29–30).

„For the first time since the Roman empire a large portion of Europe now shares a common currency.“; so ordnen de Haan, Eijffinger und Waller (2005: 1) die epochale Bedeutung der Euro-Einführung ein – einem Projekt supranationaler Kooperation und Souveränitätsteilung welches, unabhängig von aktuellen Schwierigkeiten, beispiellos ist. Einwände sind aber auch hier gerechtfertigt. Ähnlich wie bei der politischen Integration, ist auch der Weg zur WWU charakterisiert als ein von politischen, finanziellen und wirtschaftlichen Eliten durchgeführtes Projekt, mit wenig Kontakt zu einer öffentlichen Debatte oder zur Zivilgesellschaft. Der Hauptzweck der gemeinsamen Währung wurde dabei lange recht schmal artikuliert mit den Leitlinien von Preisstabilität und soliden Finanzen. Eine wirkliche dauerhafte Identifikation mit der gemeinsamen Währung ergab sich dann erst, als die Bürgerinnen und Bürger der Union erstmals Euro-Bargeld in Händen hielten; zu diesem Zeitpunkt waren jedoch alle Debatten über die Gestalt der Währungsunion längst ausgefochten (Scheller 2006: 28; Mak 2003: 189).

Wie sich diese Währungsunion dann ab durch die Krise ab dem Jahr 2009 weiterentwickelte und veränderte, ist Gegenstand des nun folgenden Hauptteils.

html/index.de.html (abgerufen am 21. August 2017).

4 Untersuchung der Eurokrise

4.1 Der Beginn der Krise

Bevor in diesem Abschnitt eine ausführliche Darstellung der Krisenreaktion erfolgt, werden die Entwicklungen unmittelbar vor und nach Ausbruch der Krise dargestellt. Dieser Zeitraum kann in drei Phasen eingeteilt werden: einer Phase finanzieller Unruhe von August 2007 bis September 2008, einer Phase globaler Finanzkrise von September 2008 bis Mai 2010 und einer Phase der Schuldenkrise in der Eurozone ab Mai 2010 (Drudi, Durré und Mongelli 2012: 881). Der Fokus liegt in diesem Abschnitt noch auf den ersten beiden Phasen, die unmittelbare Reaktion in der dritten Phase wird nur kurz angedeutet und ist später Gegenstand der ausführlichen Darstellung vor allem in den Abschnitten 4.3 und 4.4.

4.1.1 Die Krise an den Finanzmärkten

Die globale Finanzkrise ist, auch wenn sie zeitlich schon rund ein Jahrzehnt zurückliegt, der maßgebliche Auslöser für die Krise in der Eurozone gewesen, dabei kündigten sich die ersten Ausläufer schon im Jahr 2007 an. Im August dieses Jahres mussten erstmals in größerem Maße Abschreibungen auf Wertpapiere amerikanischen Ursprungs vorgenommen werden; diese Papiere hatten einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zum amerikanischen Immobiliensektor, an dem es in den Jahren davor mehrere Fehlentwicklungen gab. Die beiden maßgeblichen Probleme waren in dieser Hinsicht erhebliche Überkapazitäten und die ausufernde Vergabe von Darlehen an Kreditnehmer ohne nennenswertes Einkommen oder Sicherheiten. Schon zu diesem Zeitpunkt waren auch mehrere europäische Finanzinstitute bereits von dieser Entwicklung in den USA betroffen: Die französische BNP Paribas sowie die deutschen Banken IKB, Hypo Real Estate und Sachsen LB (mit ihrer Zweigstelle in Irland) gerieten in erste Schwierigkeiten. Noch dramatischer war die Situation für die britische Bank Northern Rock, die von einem *bank run*⁶³ betroffen war (Sinn 2015: 191–192; Blyth 2014: 85). Diese Verwer-

⁶³ Wenn ein Kunde bei einer Bank Geld auf seinem Konto hat, ist dies letztlich ein Zahlungsverprechen, welches die Bank ihrem Kunden in Höhe des Kontostandes gewährt. Bankkonten gehören zu den Sichteinlagen, das heißt sie können prinzipiell sofort abgehoben werden. Banken haben jedoch in der Regel nie ausreichend liquide Mittel, um alle Sichteinlagen auf einmal auszahlen zu können. Bei einem *bank run* geschieht jedoch genau dies; aus Angst vor einer möglichen Insolvenz versuchen viele Kunden gleichzeitig, ihre Sichteinlagen auszahlen zu lassen. Wenn die Bank jedoch dazu irgendwann nicht

fungen waren also insgesamt noch eher vereinzelt, zeigten aber bereits einen gewissen Trend an.

Die völlige Eskalation der Lage erfolgte dann am 15. September 2008 als Lehman Brothers, eine der weltweit größten Investmentbanken, Insolvenz beantragen musste. Durch diese Insolvenz kamen an den Märkten zwei grundlegende Signale an: Erstens wurden die neuartigen Kreditinstrumente, deren Nutzung in den Jahren zuvor stark zugenommen hatte, nun grundlegend in Frage gestellt und zweitens konnte sich kein Finanzinstitut mehr sicher sein, nur aufgrund seiner Bilanzgröße in jedem Fall Unterstützung zu erhalten und somit vor einer Insolvenz gerettet zu werden. Es folgte eine Reaktion, die ein klassisches Marktproblem aufzeigte: Die Akteure am Markt begannen nun jegliche Liquidität zu horten. Diese Entscheidung war für den einzelnen Akteur rational, führte aber kollektiv dazu, dass der Geldmarkt für Liquidität praktisch zusammenbrach – auch in der Eurozone. Diese Probleme breiteten sich auch rasch auf die Realwirtschaft aus; dort wurden Planungen für Produktion, Investitionen und Konsum substantiell nach unten korrigiert. Angesichts dieser angespannten Situation schritt die EZB ein: dazu gehörten konventionelle Maßnahmen wie Zinssenkungen, aber auch unkonventionelle Maßnahmen wie die direkte Bereitstellung von Liquidität für Banken, die Senkung der Vorgaben zur Qualität von Sicherheiten und auch die Bereitstellung von Dollar-Liquidität aus den eigenen Reservebeständen (Drudi, Durré und Mongelli 2012: 886).

Nach diesem akuten Schock schien sich die Eurozone jedoch zu fangen, und das Jahr 2009 erschien weniger dramatisch. Trotz aller Aufregung an den Finanzmärkten gab es kaum radikale Ausschläge auf den Märkten für Staatsanleihen. In den ersten Jahren der Währungsunion gab es eine weitgehende Konvergenz der Zinssätze aller Eurostaaten, das heißt, dass die Zinsunterschiede zwischen den Anleihen unterschiedlicher Eurostaaten (die sogenannten *Spreads*) immer geringer wurden.⁶⁴ Auch direkt nach der Lehman-Insolvenz änderte sich kaum etwas daran, wie das Beispiel Griechenland zeigt. Zum Zeitpunkt der Lehman-Insolvenz lag der Spread zwischen deutschen und griechischen Anleihen bei 0,79 Punkten. Bis zum März 2009 stieg der Spread auf 2,85 Punkte, was jedoch weniger Zweifeln an den griechischen Staatsfinanzen und eher einer erhöhten Nachfrage an deutschen Anleihen geschuldet war, und sank zum August 2009 wieder auf 1,21 Punkte (Polster 2014: 63; Panico und Purificato 2013: 592).

Bei dieser Situation sollte es jedoch nicht bleiben, denn die Entwicklung der Spreads und die Frage nach der Refinanzierung der Eurostaaten sollte danach das größte Problem der Eurozone werden. Daher bietet es sich an, das Verhältnis zwischen Staaten und Finanzmärkten zu erklären. Grundsätzlich ist hierbei folgendes festzuhalten:

„Unabhängig von jeglichen Konsolidierungsanstrengungen ist *die Finanzhoheit des Staates auf den Finanzmarkt übergegangen* und unabhängig von

mehr in der Lage ist, droht mindestens eine Illiquidität, wenn nicht gar eine Insolvenz der Bank.

⁶⁴ Erklärungen für diese Entwicklung gibt es bei Sinn 2015: 58–69 und Polster 2014: 232–233.

Wirtschaftskraft oder Haushaltsdefizit bestimmt der Finanzmarkt die Solvenz des Staates.“ (Illing 2013: 17, Hervorhebung durch den Verfasser)

Prinzipiell erhalten Staaten an den Finanzmärkten einen *revolvierenden* Kredit. Dabei geht es nicht darum, dass ein alter Kredit mit einem Mal vollständig zurückgezahlt wird, sondern dass stets eine Art Anschlussfinanzierung gewährt wird, natürlich gegen einen bestimmten Zinssatz. Staatliche Zahlungsausfälle haben ihren Ursprung daher nicht im Staat, sondern am Markt – wenn einem Staat kein neuer Kredit gewährt wird, kann er seine alten Kredite nicht zurückzahlen. Und wenn dies geschieht, wird dem Staat erst recht kein neuer Kredit gewährt. Staaten haben grundsätzlich drei Möglichkeiten, ihre offenen Forderungen zu bedienen: Erstens können sie die für den Schuldendienst notwendigen Mittel aus volkswirtschaftlichen Erträgen beziehen; zweitens können sie eine Inflation verursachen, was jedoch in der Regel rasch zu einer Erhöhung der Zinssätze führt oder sie können sich drittens noch weiter verschulden, und mit den neu aufgenommenen Mitteln die alten Kredite bedienen. Bei diesem Satz an Optionen sind die Eurostaaten jedoch in einem Nachteil, weil sie aufgrund der geldpolitischen Hoheit der EZB nicht mehr souverän über ihre Inflation entscheiden können; die eben als zweites genannte Option fällt somit weg. Andere Staaten, wie etwa Großbritannien, Japan oder die USA können jedoch falls nötig ihre eigene Währung einfach nachdrucken, was vielleicht zu höheren Zinssätzen führt, aber in jedem Fall das Vertrauen in die staatliche Zahlungsfähigkeit stärkt (Illing 2013: 18, 23).

Es zeigt sich, dass Vertrauen in dieser Hinsicht ein entscheidender Aspekt, und oft ausschlaggebender als das wirtschaftliche Verhalten eines Staates ist. Die Bedeutung von Vertrauen ergibt sich aus der Tatsache, dass an den Märkten viele Akteure gleichzeitig aktiv sind. Ein Marktakteur kann also nicht mit endgültiger Sicherheit sagen, ob irgendein anderer Marktakteur einem Staat Kredit gewährt. Will eine Bank einem Staat Kredit gewähren, so muss sie letztlich drauf vertrauen können, dass derselbe Staat von anderen Banken ebenfalls Kredit erhält, damit die Bank ihren eigenen Kredit letztlich auch zurückgezahlt bekommt. Staaten können das Vertrauen der Märkte in geringem Maße zwar durch ihr wirtschaftliches Verhalten steuern, viel effektiver ist jedoch die Steuerung von Marktvertrauen durch politische Kommunikation. Dies gelang beispielsweise im Jahr 2009 anhand der Äußerungen zweier exponierter Finanzpolitiker der Eurozone. So machte der damalige deutsche Finanzminister Peer Steinbrück klar, dass im Falle staatlicher Zahlungsschwierigkeiten die „Gesamtheit“ einspringen müsste. Sekundiert wurde ihm dabei durch den damaligen Kommissar für Wirtschaft und Währung Joaquín Almunia, der sagte, dass Lösungen im Falle von staatlichen Finanzierungsschwierigkeiten bereit stünden, weshalb externe Hilfe – beispielsweise durch den IWF – nicht erforderlich wäre. Damit wurde kommuniziert, dass die Möglichkeit einer staatlichen Finanzierungskrise nicht ausgeschlossen wurde, dass es aber in jedem Fall Mittel und Wege gäbe, eine solche Krise in der Eurozone gemeinschaftlich einzudämmen (Polster 2014: 65; Illing 2013: 19–20).

Auch während des Jahres 2009 deutete sich bereits an, dass mögliche Bedenken über die Solvenz einzelner Staaten nicht unbegründet waren. Griechenland hatte schon länger mit seinen öffentlichen Finanzen zu kämpfen, der öffentliche Schuldenstand lag seit 2004 konstant über 100 % des BIP, also weit jenseits der Vorgaben im SWP. Außerdem erfolgte der griechische Beitritt zur Eurozone (verspätet, aber noch vor Einführung des Euro-Bargeldes, siehe auch Abschnitt 3.2.2) auf der Grundlage falscher volkswirtschaftlicher Daten, was durch eine politische Entscheidung des ECOFIN jedoch nicht weiter beachtet wurde. In Spanien lagen die Probleme anders. Dort gab es unmittelbar nach der Lehman-Insolvenz eine realwirtschaftliche Krise mit einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer hohen Belastung der öffentlichen Finanzen, weil erhebliche Mittel für die Stützung der spanischen (Finanz-)Wirtschaft ausgegeben wurden⁶⁵ und infolge dessen die Verschuldung Spaniens rapide anstieg, nachdem sie vor der Krise im europäischen Vergleich noch eher gering war (Blyth 2014: 96; Geeroms, Ide und Naert 2014: 159; Malo de Molina 2014: 49).

Die Lage öffentlicher Finanzen in einigen Staaten der Eurozone war also durchaus prekär, und Banken auf der ganzen Welt hatten sich noch nicht vollständig vom Schock der Lehman-Insolvenz erholt. Eine ungünstige politische Kommunikation hätte in diesem nervösen Umfeld eine Verschärfung der Situation herbeiführen können, indem die Aufmerksamkeit auf bestimmte negative Szenarien (ob realistisch oder nicht) gelenkt wird. Ab Herbst 2009 sollte sich genau dies bewahrheiten.

4.1.2 Eskalation der Krise in der Eurozone

Durch zwei Regierungswechsel wurde die Krisenentwicklung begünstigt. Im Herbst des Jahres 2009 bildeten nach der Wahl zum Deutschen Bundestag die Christlich Demokratische Union Deutschlands und die Freie Demokratische Partei (FDP) eine Koalition, während die Sozialdemokratische Partei Deutschlands die Regierung verlassen musste. Fast zeitgleich übernahm nach den Parlamentswahlen in Griechenland die Panhellenische Sozialistische Bewegung (gr. Panellinio Sosialistiko Kinima, PASOK) die Regierung von der konservativen Neue Demokratie (gr. Nea Dimokratia, ND) (Polster 2014: 65).

In Griechenland war eine der ersten Amtshandlungen des neuen Ministerpräsidenten Giorgos Papandreou die Korrektur der falsch angegebenen Haushaltsdaten der Vorgängerregierung. Für 2009 rechnete man nun nicht mehr mit einem Defizit von sechs Prozent des BIP, sondern mit etwa doppelt so viel. Dabei war diese Verschlechterung der Defizitposition in der prekären Lage auch nichts Ungewöhnliches. Auch Großbritannien und die USA meldeten ein Defizit von 12 Prozent, Irland für das Jahr 2010 sogar über 30 Prozent (Polster 2014: 66).

⁶⁵ Angesichts der massiven negativen Konsequenzen war klar, dass man die Entscheidung der Regierung um George W. Bush, eine Insolvenz in der Größenordnung Lehman Brothers zuzulassen, nicht wiederholen wollte (Braun 2015: 431).

Dass sich die Situation in Griechenland jedoch so dramatisch entwickelte, hatte auch mit dem zweiten erwähnten Regierungswechsel zu tun, nämlich dem in Deutschland. Gerade mit Einbeziehung der FDP erfolgte eine Wendung der Wirtschaftspolitik und somit auch des Verständnisses der Vorgänge innerhalb der Eurozone. Unter Beteiligung der neuen deutschen Regierung wurde auf einem Gipfeltreffen im Dezember 2009 entschieden, dass sich Griechenland zunächst selbst helfen muss. Weiterhin erschien nur wenige Tage später in einer Schriftenreihe der EZB eine Studie zum Thema Austritt und Ausschluss aus der Währungsunion (Polster 2014: 66–68). Jegliche Kommunikation gegenüber den Märkten, die zuvor noch das Bild einer Währungsunion vermittelte, die im Notfall füreinander einsteht, war somit gegenstandslos geworden.⁶⁶

Die Reaktionen auf den Märkten ließen nicht lange auf sich warten: Angesichts fehlender klarer Unterstützungszusagen wurde nun die Nachhaltigkeit der Budgetpositionen einzelner Eurostaaten in Frage gestellt, weil diese nun nicht mehr im Verbund, sondern einzeln einzuschätzen waren. Als Folge dessen wurden die Schuldenrisiken abrupt nach oben korrigiert, was zu höheren Zinssätzen führte. Griechenland war davon als erstes betroffen, später breitete sich diese Entwicklung aber auch auf Portugal und Irland aus. Einen weiteren Einfluss hatten hierbei die Rating-Agenturen, die zu dieser Zeit dafür kritisiert wurden, vor der Lehman-Insolvenz 2008 zu lange zu gute Kreditbewertungen abgegeben zu haben. Stattdessen wurden nun schlagartig schlechtere Ratings vergeben, was dazu führte, dass die Zinsen irgendwann eine solche Höhe erreichten, dass eine Refinanzierung der Krisenstaaten über die Finanzmärkte praktisch unmöglich wurde (Geeroms, Ide und Naert 2014: 168–171).

Für die Banken, die gerade versuchten, sich vom Schock der Lehman-Insolvenz zu erholen, stellte die akute Krise der Staatsschulden wieder eine neue Belastung dar. Viele Banken hatten in hohem Maße Staatsanleihen aus der Eurozone in ihren Portfolios, denn diese galten als so sichere Anlage, dass sie oft ohne weitere Sicherheiten übernommen wurden. Genau diese großen Portfolios wurden nun jedoch zu einer Gefahr für die Bankbilanzen, wobei die Situation eines dramatischen Vertrauensverlustes an den Märkten ihr Übriges tat. Die Banken, welche griechische Anleihen hielten, waren nun in einem Dilemma: Wenn sie davon ausgingen, dass die Anleihen an Wert verlieren würden, müssten sie diese eigentlich schnell verkaufen. Wenn dies alle anderen jedoch auch tun würden, bedeutete dies einen Kollaps der Anleihewerte. In Antizipation drohender Verluste ist es also für jeden Einzelnen wichtig, so rasch wie möglich zu verkaufen, genau dies führt jedoch zu genau dem Ausverkauf, den eigentlich niemand sehen möchte (Blyth 2014: 97–98; Illing 2013: 38).

Die europäische Reaktion auf diese Krise war letztlich äußerst schwerfällig. Zu Beginn des Jahres 2010 waren die Zinssätze für griechische Anleihen auf über sechs Pro-

⁶⁶ Polster sieht an dieser Stelle eine grundlegende Wende im Aufbau der Währungsunion, die noch zuvor als *egalitär* beschrieben werden konnte, sich nun aber in eine *hegemoniale* Richtung entwickelte. Eine ausführliche Klärung dieser Begriffe und eine Schilderung der entsprechenden Entwicklungen findet sich bei Polster 2014: 228–281.

zent gestiegen, doch erst auf einem Sondergipfel am 11. Februar 2010 rückte auch die deutsche Regierung von ihrer strikten Ablehnung gegenüber finanziellen Hilfen für Griechenland ab; auf einem weiteren Gipfel am 26. März 2010 wurde im Grundsatz beschlossen, dass Griechenland unterstützt werden würde, falls Griechenland weiterhin keinen Marktzugang haben sollte. Im Angesicht der mannigfaltigen mikroökonomischen Vorteile der gemeinsamen Währung setzte sich bei den europäischen Entscheidern letztlich die Ansicht durch, dass der Euro als Währung insgesamt gerettet werden müsste (Polster 2014: 68–69; Illing 2013: 179). Die reaktiven Maßnahmen hierfür waren die Bereitstellung finanzieller Mittel unter Auflagen und unter Überwachung der Troika, die Ankündigung der EZB, Ankäufe von Staatsanleihen durchzuführen und weitere Maßnahmen, die vor allem von der EZB relativ autonom durchgeführt wurden, diese werden jedoch in den nächsten Abschnitten ausführlicher vorgestellt.

Dieser Entschluss zur Rettung des gemeinsamen Währungsraumes war ein wichtiges und eindeutiges Signal, es folgte jedoch auf ein gutes halbes Jahr, in dem Unklarheit über den Umgang mit überschuldeten Staaten innerhalb der Eurozone bestand, und in dem über Marktspekulation enormer Druck aufgebaut wurde. Politische Entscheidungen in diesen Fragen haben erhebliche redistributive Konsequenzen, sie sind daher besonders heikel und sollten wohlüberlegt sein, allerdings nützte das langwierige Feilen an Lösungen und das Beharren auf unterschiedlichen Positionen letztlich niemandem: die Krisenstaaten gerieten in größere finanzielle Probleme, die übrigen Eurostaaten mussten immer mehr Mittel für die Rettung aufbringen und an den Finanzmärkten wurden Vermögenswerte in erheblicher Höhe vernichtet.

Vor der ausführlichen Darstellung der Kriseninstrumente und der jeweiligen Rolle der EZB soll noch auf die unterschiedlichen Lesarten eingegangen werden, die sich über die Interpretation der Krise ausbildeten und die auch die Gestaltung der politischen Reaktion mit beeinflussten.

4.1.3 Erklärungsversuche und der Wettbewerb der Lesarten

Es gibt verschiedene Erklärungen dafür, wie und warum sich die Krise in der Eurozone so abrupt und so gravierend entwickelte, und bei diesen verschiedenen Erklärungen zeigen sich teils erhebliche Differenzen. Größere Einigkeit besteht allerdings in der Feststellung, dass durch den Ausbruch der Eurokrise einige strukturelle Mängel der WWU deutlich sichtbar wurden.

Es zeigte sich, dass ein häufig erwähntes Problem, nämlich die asymmetrische Kompetenzverteilung in der WWU, in der Geldpolitik und Fiskalpolitik auf unterschiedlichen Ebenen entschieden werden, bei Ausbruch der Krise besonders zum Vorschein trat; diese Diskrepanz haben Panico und Purificato (2013: 589) gut zusammengefasst:

„The roles played by the ESCB and the Eurosystem in monetary policy diverge from those played by the ECOFIN and the Eurogroup in fiscal

policy. The Eurosystem takes formal decisions, while the Eurogroup does not. The Eurosystem can rely on the cooperative behaviour of the NCBs, while the Eurogroup cannot enforce cooperative behaviour by the national authorities. As a result, and unlike what happens in regard to monetary policy, with fiscal policy there is uncertainty about the implementation of the decisions taken at the supranational level. Any government can agree on fiscal decisions at the supranational level but behave differently at home with negligible consequences.“

Während in der Geldpolitik eine klare Zentralautorität besteht, gibt es in der Fiskalpolitik kein vergleichbares Verhältnis von Befehl und Gehorsam, sondern nur eine gegenseitige Verpflichtung zur Verhaltensanpassung, die mal mehr und mal weniger befolgt wird.

In dieser unvollständigen Struktur gab es einige Schwierigkeiten, die durchaus bekannt waren, aber nicht näher beachtet wurden – sogenannte *known unknowns*, wenn man den Jargon des ehemaligen amerikanischen Verteidigungsministers Donald Rumsfeld verwendet. In der WWU wurden Staaten zusammengefasst, die teils erhebliche Unterschiede in ihrer Wirtschaftsgeschichte hatten, gerade im Hinblick auf Einstellungen zu Inflation oder Wechselkursgestaltung. Darüber hinaus war die Gefahr von stark ansteigenden Staatsschuldenständen nicht vollständig ausgeschlossen, was zu einem Potenzial für destabilisierende Ungleichgewichte beitrug. Die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Bedenken wurden jedoch mit dem Argument entkräftet, dass sich die Eurozone im Laufe der Zeit praktisch von selbst zu einem optimalen Währungsraum⁶⁷ entwickeln würde (Pisani-Ferry 2013: 7–8). Trotz alledem war die WWU in ihrer letzten Form als Ergebnis der Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht vor allem ein Kompromiss, maßgeblich geprägt durch die deutsch-französische Rivalität, die sich zeitgleich zu den Maastricht-Verhandlungen auch an der Frage der deutschen Wiedervereinigung zeigte (Sinn 2015: 35–39).

Gleichzeitig wurden einige strukturelle Gefahren der WWU gar nicht erst als solche wahrgenommen, die *unknown unknowns* also, wenn man Rumsfelds Begrifflichkeit analog anwendet. Dafür lohnt es sich zu vergegenwärtigen, dass die Eurokrise letztlich das Ergebnis mehrerer Teilkrisen ist, die in ihrer Natur und ihrer Reihenfolge nichts Ungewöhnliches sind, die aber in einem ungewohnt großen Ausmaß und dazu noch fast zeitgleich erschienen. Grundsätzlich stand zu Beginn der Eurokrise das Platzen einer Immobilienblase, gefolgt von einer Krise im Finanzsektor. Diese Finanzkrise führte zu einer finanziellen Unterstützung durch die Staaten, woraus sich letztlich die Staatsschuldenkrise ergab. Auch wenn diese Reihe makroökonomischer Ereignisse also keineswegs exotisch war, ist es dennoch bemerkenswert, dass in den Regeln der WWU die

⁶⁷ In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur gibt es viele Beiträge zu Theorien optimaler Währungsräume, die auch eine dezidiert kritische Haltung gegenüber der WWU vertreten; eine kritische Weiterentwicklung der Theorie optimaler Wirtschaftsräume findet sich bei McNamara 2015.

Möglichkeit ernsthafter Zahlungsschwierigkeiten für einen Staat in der Eurozone praktisch nicht berücksichtigt wurde. Solche Zahlungsschwierigkeiten wurden höchstens als Folge dauernder Zahlungsbilanzkrisen für möglich gehalten. Mit der Übernahme einer einheitlichen Währung wurde jedoch davon ausgegangen, dass mit dem Wechselkursrisiko auch die Gefahr von Zahlungsbilanzkrisen hinfällig würde. Zwar verfügt die EU über ein Instrument, welches Staaten gegenseitigen finanziellen Beistand bei Zahlungsbilanzkrisen ermöglicht – Grundlage hierfür ist Art. 143 AEUV – dieses Mittel steht jedoch den Eurostaaten explizit nicht zur Verfügung. In der Architektur der WWU wurde die Möglichkeit, dass Marktakteure die Irreversibilität einer Euro-Mitgliedschaft in Frage stellen könnten und es daraufhin einen plötzlichen Kapitalstopp geben würde, gänzlich übersehen (Braun 2015: 425, 430). Diese Ignoranz – ob vorsätzlich oder fahrlässig verursacht – eröffnete eine offene Flanke in der WWU und beförderte die dramatische Entwicklung zu Krisenbeginn. Es ist mithin festzustellen dass „[t]he architecture of EMU was designed without any provision for the resolution of a major sovereign debt crisis“ (Drudi, Durré und Mongelli 2012: 896).

Jenseits dieses weitgehenden Konsenses über die strukturellen Mängel der WWU gibt es allerdings unterschiedliche Interpretationen zu den Ursprüngen der Krise und daraus folgend auch variierende Vorschläge zur Lösung der Krise. Die Lesart, die sich zumindest politisch durchsetzte und daher die Ausgestaltung der Krisenreaktion beeinflusste, war die Ansicht, dass die Eurokrise die logischer Konsequenz (fiskal-)politischer Verfehlungen war.

Für Griechenland gab es eine klare entsprechende Diagnose. Seit der Rückkehr des Landes zur Demokratie wechselten sich die beiden staatstragenden Parteien PASOK und ND darin ab, den Staat auf ihre Parteiinteressen hin maßzuschneidern. Als Ergebnis folgte ein Bündel an Problemen, die Griechenland in eine schwierige Situation brachten: ein vergleichsweise umfangreicher öffentlicher Sektor, diverse Skandale um Korruption und Vetternwirtschaft, eine abgeschlossene Wirtschaft mit hohen Eintrittshürden und vielen Streiks, und nicht zuletzt eine Entwicklung der öffentlichen Finanzen, die nicht den europäischen Vorgaben entsprach. Verstärkt wurde dieses Problem auf europäischer Ebene dadurch, dass die festen Budgetregeln, die in Rahmen des SWP festgehalten wurden, nicht stringent verfolgt wurden, der „Sündenfall“ war dabei die Einstellung von Defizitverfahren gegen die europäischen Schwergewichte Deutschland und Frankreich im Jahr 2003, gefolgt von einer Lockerung der SWP-Regeln im Jahr 2005 (Zahariadis 2012: 37–45). In diesem Zusammenhang erscheint die einzig logische Lösung relativ einfach. Einerseits muss sichergestellt sein, dass strukturelle Probleme durch Reformen gelöst werden, also vor allem durch Liberalisierungen auf den Arbeits- und Produktmärkten, geringere Barrieren für den Eintritt neuer Firmen, Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität etc., und außerdem ist es zwingend erforderlich, jegliche Anreize für eine weitere Überschuldung zu unterbinden, auch durch eine Verschärfung der bestehenden Regeln (Buch 2012: 4–5). Wie sich noch zeigen wird, entsprach

die Ausgestaltung der Krisenreaktion in weiten Teilen genau dieser politischen Empfehlung.

Diese allgemein verbreitete Lesart kann jedoch durchaus herausgefordert werden. Die Schilderung der Entwicklung der Schulden⁶⁸ kann nicht allgemein bestätigt werden.⁶⁹ So betrug der öffentliche Schuldenstand der gesamten Eurozone im Jahr 2002 68,0 % des BIP und 2008 70,1 %; den europäischen Staaten also für diese Zeit vor der Krise eine verschwenderische Fiskalpolitik zu unterstellen wäre irreführend. Bei einer näheren Betrachtung ist wie oben erwähnt zu konstatieren, dass Griechenland zwar einen hohen öffentlichen Schuldenstand hatte, dass dieser hohe Stand jedoch schon seit einigen Jahren stabil war. Endgültig fehlgeleitet erscheint dann dieses Argument wenn man sich die Situation in Spanien und Irland, zwei weiteren Krisenstaaten anschaut. Denn dort lag die Schuldenquote im Jahr 2007 für Spanien bei 26 %, und für Irland sogar nur bei 12 % (Blyth 2014: 99; Polster 2014: 240) Und auch ein negatives Pauschalurteil gegenüber der griechischen Verwaltung hält einer genaueren Betrachtung nicht stand: der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben am BIP lag in Griechenland konstant unter dem EU-Durchschnitt, ebenso der Anteil der öffentlich Bediensteten an allen Arbeitnehmern. Hauptproblem im griechischen öffentlichen Sektor war daher nicht eine vermeintliche Übergröße, sondern eher grundlegende Probleme im Bezug auf beschränkte Effizienz und ein unkoordinierter Einsatz seiner Ressourcen (Katrougalos 2013: 98).

Diese sozio-ökonomischen Feinheiten vielen jedoch in der Diskussion um die akute Krisenreaktion unter den Tisch. Nicht nur in der politischen Auseinandersetzung, sondern auch an den Märkten, wo die beteiligten Akteure immer weniger dazu fähig oder bereit waren, zwischen staatlichen Risiken, Bankenrisiken und Unternehmensrisiken zu unterscheiden (Malo de Molina 2014: 50). Insgesamt wurde die Tatsache, dass die hohen staatlichen Defizite vor Ausbruch der Eurokrise maßgeblich den öffentlichen Anstrengungen zur Stützung des Finanzsystems geschuldet waren, zusehends ignoriert. Stattdessen trat eine Lesart in den Vordergrund, welche die Schuld für die Krisenentwicklung eher einseitig dem staatlichen Sektor und dortigen Verfehlungen im Hinblick auf Fiskal- und Wirtschaftspolitik zuschieb, weshalb die einzige Lösung nur eine Politik der Austerität sein konnte, also eine Verpflichtung zu starken Einschnitten bei den öffentlichen Ausgaben, verbunden mit strukturellen Reformen zur Wiederherstellung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit. Eine postdemokratisch geprägte Analyse könnte nun versuchen nachzuvollziehen, welche Akteure dabei mitgewirkt haben, diesen Wettbewerb der Lesarten zu Gunsten der Befürworter von Austerität zu entscheiden, dies soll jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit sein.⁷⁰

⁶⁸ Für eine grundsätzliche Kritik der Fixierung auf starre Regeln im Zusammenhang mit Schulden- und Defizitständen, siehe V. A. Schmidt 2015.

⁶⁹ Dass die Höhe der Staatsverschuldung auch keinen primären Einfluss auf die Einschätzung eines Staates durch die Finanzmärkte hat, wurde bereits in Abschnitt 4.1.1 erklärt.

⁷⁰ Für eine ausführliche Darstellung dieses Ideenwettstreits sei auf Kapitel 6 in Blyth 2014 verwiesen; eine fallweise Untersuchung dieser diskursiven Wandlung aus marxistischer (also klassengeprägter)

Tabelle 4.1: Auswertung des ersten MoU mit Griechenland

Das erste Memorandum of Understanding mit Griechenland				
Kompetenz	Vorgabe	Verweis	Zielsetzung	Σ
ausschließlich	0	3	0	3
geteilt	2	3	3	8
unterstützend	0	1	0	1
außerhalb der K.	7	2	14	23
Σ	9	9	17	35

Stattdessen folgt nun als Einschub eine Darstellung der Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse, gefolgt von der ausführlichen Darstellung der zur Krisenbekämpfung getroffenen Maßnahmen und der Darstellung der Rolle, welche die EZB in diesem Rahmen wahrgenommen hat.

4.2 Exkurs: Vorstellung der Ergebnisse der Inhaltsanalyse

Bevor nachher ausführlich die während der Krisenverarbeitung getroffenen Maßnahmen genauer vorgestellt werden, sollen davor noch die Ergebnisse der Inhaltsanalyse dargestellt werden. Dies soll den analytischen Hauptteil etwas übersichtlicher gestalten, indem die empirischen Ergebnisse an einer Stelle präsentiert werden und nicht über den Rest der Arbeit verteilt stückweise eingestreut werden. Daher wird es in den kommenden Abschnitten immer wieder Verweise auf diesen Exkurs geben und gegebenenfalls an passender Stelle noch Zitate aus den Originaldokumenten geben.

Zunächst folgt die Auswertung der MoUs, die Ergebnisse sind chronologisch geordnet in den Tabellen 4.1 bis 4.4.

Eine allgemeine Tendenz, die sich aus der Betrachtung der MoUs ergibt, ist, dass sich ein Großteil der aufgeführten politischen Schritte außerhalb der Kompetenz der Unionsorgane bewegt. Rechnet man alle vier untersuchten MoUs zusammen, werden 96 von 129 politischen Schritten als außerhalb der Unionskompetenz stehend bewertet, was fast drei Vierteln entspricht. Dieses Ergebnis sollte man jedoch nicht vorschnell in einer Weise interpretieren, die den Akteuren der Troika und somit auch der EZB eine willkürliche Übergriffigkeit in nationale Politik unterstellt. Dafür ist nämlich zunächst anzuerkennen, dass durch die MoUs im Rahmen der Troika nationale Politik beeinflusst werden soll. Dies findet jedoch naturgemäß eher in den Bereichen statt, in denen

Sichtweise findet sich außerdem bei Burnham 2011.

Tabelle 4.2: Auswertung des MoU mit Spanien

Das Memorandum of Understanding mit Spanien				
Kompetenz	Vorgabe	Verweis	Zielsetzung	Σ
ausschließlich	1	2	1	4
geteilt	0	0	0	0
unterstützend	0	0	0	0
außerhalb der K.	3	2	13	18
Σ	4	4	14	22

Tabelle 4.3: Auswertung des zweiten MoU mit Griechenland

Das zweite Memorandum of Understanding mit Griechenland				
Kompetenz	Vorgabe	Verweis	Zielsetzung	Σ
ausschließlich	0	1	1	2
geteilt	3	3	1	8
unterstützend	1	1	1	3
außerhalb der K.	17	5	14	36
Σ	22	10	17	49

Tabelle 4.4: Auswertung des dritten MoU mit Griechenland

Das dritte Memorandum of Understanding mit Griechenland				
Kompetenz	Vorgabe	Verweis	Zielsetzung	Σ
ausschließlich	0	1	0	1
geteilt	1	2	0	3
unterstützend	0	0	0	0
außerhalb der K.	9	8	2	19
Σ	10	11	2	23

europäische Akteure bis dato nur geringe Macht mittels einer tatsächlichen eigenen politischen Kompetenz ausüben konnten. Vielmehr gilt es, hinter die nüchternen Zahlen zu schauen und anhand ausgewählter Vorkehrungen zu schauen, wie sich die politische Macht der Troika tatsächlich materialisiert hat, dies ist jedoch Aufgabe des folgenden Abschnitts 4.3.

Einige allgemeine Tendenzen hinsichtlich der MoUs sind aber erwähnenswert und sollen bereits hier erwähnt werden. Zwischen den zwei untersuchten Staaten Griechenland und Spanien fällt ein deutlicher Unterschied hinsichtlich des Umfangs des politischen Katalogs ins Auge. So werden im spanischen MoU lediglich 22 Schritte aufgezählt, bei den griechischen MoUs jedoch stets mehr (35 im ersten, 49 im zweiten und 23 im dritten). Auch dies lässt sich mit dem unterschiedlichen Umfang der jeweiligen Hilfsprogramme erklären, denn Spanien musste sich wie bereits erwähnt nur einem *Financial Sector Adjustment Programme* unterwerfen, während für Griechenland drei *Economic Adjustment Programmes* vorgelegt wurden. Die politische Kontrolle der Troika reicht im Falle Spaniens also nicht so weit wie im Fall Griechenland.

Auch bei der Präzision der Programme wird zwischen den beiden Staaten ein spürbarer Unterschied deutlich. Das spanische Programm bleibt eher im Ungefähren, denn 14 von 22 Maßnahmen (also etwas mehr als die Hälfte) sind nur als Zielsetzung formuliert, also ohne eine bestimmte ggf. quantitativ formulierte Vorgabe. Während diese Tendenz für das erste Griechenlandprogramm noch ähnlich gilt (17 von 35 Maßnahmen als Zielsetzung formuliert), lassen die beiden anderen Griechenlandprogramme deutlich weniger Interpretationsspielraum. In beiden Fällen sind fast die Hälfte der Maßnahmen (22 von 49 im zweiten Griechenlandprogramm, 10 von 23 im dritten) als Vorgabe formuliert, also mit einem klar definierten zumeist quantitativen Ziel. Darüber hinaus ist anzumerken dass im dritten Griechenlandprogramm nur noch 2 von 23 Maßnahmen – also unter 10 % – als Zielsetzung formuliert sind.

Bevor im kommenden Abschnitt einige einzelne Maßnahmen speziell dargestellt werden, kann generell festgehalten werden, dass mit der Troika supranationale Akteure nennenswerte Macht über nationale Politik erhalten haben. Letztendlich findet durch die MoUs immer eine politische Agendasetzung statt. Politische Maßnahmen werden formuliert (mit Unterschieden in der Detailtiefe) und mit einem gewissen Zeitrahmen versehen. Aus der Logik der regelmäßigen Überprüfungen des politischen Fortschritts und der Verknüpfung dieser Prüfungen mit der weiteren Bereitstellung finanzieller Mittel ergibt sich eine Konstellation von Macht im Sinne von Luhmann. Es gelingt einem Akteur einen anderen Akteur zu einer für ihn nicht präferierten politischen Option zu bewegen, weil die Sanktion, die bei abweichendem Verhalten droht, noch unangenehmer ist. Die MoUs sind jedoch in erster Linie eine Momentaufnahme, weil sie zunächst nur ein Verhandlungsergebnis darstellen, das noch umzusetzen ist. Wie sich die in den MoUs angedeutete Machtkonstellation in der politischen Praxis verwirklichte, wird später noch näher dargestellt.

Tabelle 4.5: Auswertung der währungspolitischen Dialoge

Die währungspolitischen Dialoge				
Wertung	Einschätzung	Anfrage	Unterstellung	Σ
lobend	4	4	0	8
neutral	15	33	8	56
kritisch	10	28	26	64
Σ	29	65	34	128

Tabelle 4.6: Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2011

Die währungspolitischen Dialoge 2011				
Wertung	Einschätzung	Anfrage	Unterstellung	Σ
lobend	0	0	0	0
neutral	5	10	4	19
kritisch	3	3	2	8
Σ	8	13	6	27

Nun zur Darstellung der Auswertung der währungspolitischen Dialoge. In Tabelle 4.5 findet sich eine Auswertung aller untersuchten Plenarprotokolle, außerdem findet sich auch eine nach Jahren aufgeteilte Darstellung in den Tabellen 4.6 bis 4.11.

Bei der Gesamtbetrachtung der Meldungen aus den Plenarprotokollen fällt ins Auge, dass die EZB sehr selten gelobt wird, nämlich in lediglich acht von 128 Beiträgen. Dieses Verhältnis ergibt sich aus der Natur des währungspolitischen Dialogs, der mit anderen Formaten parlamentarischer Kontrolle vergleichbar ist. Diesen Foren ist oft gemein, dass in ihnen Abgeordnete dazu neigen, kritische Nachfragen zu stellen, erst recht wenn der Gesprächspartner eine externe Organisation vertritt. Auch in anderen Staaten wie in Großbritannien oder den USA gehört es zum parlamentarischen Selbstbewusstsein, dass Funktionsträger durchaus offensiv befragt werden. Es ist also allgemein davon auszugehen, dass der EZB-Präsident während des währungspolitischen Dialoges ein eher skeptisches Publikum vor sich hat, welches ihn auch mit unangenehmen Fragen konfrontieren wird. Alles andere wäre auch nicht im Sinne einer parlamentarischen Kontrolle, bei der demokratisch gewählte Abgeordnete kritisch die Aktivitäten einer nicht gewählten Institution begleiten.

Darüber hinaus gibt es weitere allgemeine Tendenzen, die Beachtung verdienen. Zwar ist es so, dass sich neutrale und kritische Kommentare fast die Waage halten (56 neutra-

Tabelle 4.7: Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2012

Die währungspolitischen Dialoge 2012				
Wertung	Einschätzung	Anfrage	Unterstellung	Σ
lobend	2	2	0	4
neutral	1	4	0	5
kritisch	1	5	6	12
Σ	4	11	6	21

Tabelle 4.8: Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2013

Die währungspolitischen Dialoge 2013				
Wertung	Einschätzung	Anfrage	Unterstellung	Σ
lobend	0	0	0	0
neutral	2	1	2	5
kritisch	1	4	3	8
Σ	3	5	5	13

Tabelle 4.9: Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2014

Die währungspolitischen Dialoge 2014				
Wertung	Einschätzung	Anfrage	Unterstellung	Σ
lobend	2	1	0	3
neutral	2	3	0	5
kritisch	0	6	4	10
Σ	4	10	4	18

Tabelle 4.10: Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2015

Die währungspolitischen Dialoge 2015				
Wertung	Einschätzung	Anfrage	Unterstellung	Σ
lobend	0	1	0	1
neutral	2	5	1	8
kritisch	3	6	7	16
Σ	5	12	8	25

Tabelle 4.11: Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2016

Die währungspolitischen Dialoge 2016				
Wertung	Einschätzung	Anfrage	Unterstellung	Σ
lobend	0	0	0	0
neutral	3	10	1	14
kritisch	2	4	4	10
Σ	5	14	5	24

le, 64 kritische Kommentare). Interessant wird diese Verteilung jedoch, wenn man die Art des Kommentars berücksichtigt. Kritik wird nämlich deutlich häufiger im Rahmen von Unterstellungen geäußert (8 neutrale Unterstellungen, 26 kritische Unterstellungen), also wenn ein Sachverhalt geschildert wird, der bereits stattgefunden hat und zu dem die EZB nun Stellung beziehen soll. Bei den anderen Arten der Kommentare findet sich dieser deutliche Unterschied nicht, und die Wertung ist innerhalb einer Klasse von Kommentaren deutlich gleichmäßiger verteilt (15 neutrale Einschätzungen, 10 kritische Einschätzungen; sowie 33 neutrale Anfragen, 28 kritische Anfragen).

Die Verteilung der Kommentartypen weist auch darauf hin, wo der Schwerpunkt des Erkenntnisinteresses der MdEPs liegt. So sind 65 Kommentare Anfragen, was etwas über der Hälfte aller Kommentare ausmacht – eine Zahl, die fast doppelt so groß ist wie die Anzahl der Unterstellungen. Dies zeigt, dass der ECON-Ausschuss die EZB durchaus als politische Autorität wahrnimmt. Die EZB wird so zum Akteur, dem man in verschiedenen politischen Bereichen einen gewissen Einfluss oder zumindest eine deutliche Expertise zutraut. Wenn von Seiten der MdEPs also häufig sondiert wird, wie sich die EZB in einem bestimmten politischen Zusammenhang verhalten *könnte*, ist dies ein Hinweis dafür, dass man sich über das Verhalten der EZB im Klaren sein möchte, was implizit die Annahme stützt, dass die EZB ein einflussreicher Akteur ist, über dessen Absichten man gut informiert sein sollte.

Betrachtet man die einzelnen Jahreswerte, sind insbesondere die Jahre 2012 und 2015 aufschlussreich. In diesen beiden Jahren gibt es nämlich die höchsten und zweithöchsten Werte, sowohl was kritische Kommentare allgemein als auch, was kritische Unterstellungen angeht. Dies kann damit erklärt werden, dass in diesen beiden Jahren die Verhandlungen für das zweite und das dritte Griechenlandprogramm stattfanden. Aufgrund der hohen Salienz dieses Themas wurde während der währungspolitischen Dialoge in diesen Jahren der Umgang der Troika mit Griechenland ganz allgemein kritisch hinterfragt, wobei natürlich auch die EZB mit kritischen Nachfragen konfrontiert wurde. Eine ausführlichere Schilderung der Kommentare aus den Dialogen folgt später im Rahmen der Darstellung der Entwicklungen in Griechenland.

Tabelle 4.12: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats

Die Entscheidungen des EZB-Rats				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	2	1	1	4
sekundär	7	19	1	27
keine Referenz	1	2	4	7
Σ	10	22	6	38

Tabelle 4.13: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2010

Die Entscheidungen des EZB-Rats 2010				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	0	1	0	1
sekundär	2	2	0	4
keine Referenz	0	1	2	3
Σ	2	4	2	8

Unabhängig von möglicher geäußerter Kritik ist im Zusammenhang mit den währungspolitischen Dialogen ebenfalls anzumerken, dass dieses Format von allen Seiten im Großen und Ganzen akzeptiert wird. Bei der EZB ist damit zu rechnen, weil dieses Format eine der wenigen Möglichkeiten zur Transparenz und Rechenschaft bietet und es nicht im öffentlichen Interesse der EZB wäre, ein solches Format zu ignorieren oder geringzuschätzen. Abgesehen davon ist die EZB zum Austausch mit dem Parlament ja auch vertraglich verpflichtet. Auf Seiten des Parlaments ist jedoch erstaunlich, dass geäußerte Kritik fast ausschließlich auf die Sache und fast nie auf das Forum an sich zielt. Parteienübergreifend gibt es praktisch keine Kommentare, die das Instrument des währungspolitischen Dialoges vollständig in Frage stellen. Eine der seltenen Ausnahmen in dieser Hinsicht ist Gerolf Annemans (belgischer Abgeordneter der ENF-Fraktion), der in einem Kommentar anmerkte, dass ein Format, in dem die EZB ihre Politik nur verteidigt, dabei aber keine Änderungen andeutet, sinnlos wäre, und dass nicht von einem währungspolitischen Dialog, sondern eher von einem „Monolog“ zu reden wäre (WD 16/III: 13–14).

Nun folgt abschließend die Darstellung der Entscheidungen des EZB-Rats. Auch hier findet sich wieder eine Gesamtdarstellung in Tabelle 4.12 und eine jährliche Darstellung in Tabellen 4.13 bis 4.19.

Tabelle 4.14: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2011

Die Entscheidungen des EZB-Rats 2011				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	0	0	0	0
sekundär	0	3	0	3
keine Referenz	0	0	0	0
Σ	0	3	0	3

Tabelle 4.15: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2012

Die Entscheidungen des EZB-Rats 2012				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	0	0	1	1
sekundär	4	6	0	10
keine Referenz	0	0	0	0
Σ	4	6	1	11

Tabelle 4.16: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2013

Die Entscheidungen des EZB-Rats 2013				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	0	0	0	0
sekundär	0	4	0	4
keine Referenz	0	0	0	0
Σ	0	4	0	4

Tabelle 4.17: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2014

Die Entscheidungen des EZB-Rats 2014				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	0	0	0	0
sekundär	1	1	0	2
keine Referenz	0	0	0	0
Σ	1	1	0	2

Tabelle 4.18: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2015

Die Entscheidungen des EZB-Rats 2015				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	1	0	0	1
sekundär	0	2	1	3
keine Referenz	1	0	1	2
Σ	2	2	2	6

Tabelle 4.19: Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2016

Die Entscheidungen des EZB-Rats 2016				
Mandatsreferenz	Beschluss	Stellungnahme	Mitteilung	Σ
primär	1	0	1	2
sekundär	0	1	0	1
keine Referenz	0	0	1	1
Σ	1	1	2	4

Bei der Auswertung der Ratsentscheidungen zeigt sich eine klare Tendenz sowohl zu einem Typ von Entscheidung als auch zur Mandatsreferenz. 22 der 38 Entscheidungen waren Stellungnahmen und 27 der 38 Entscheidungen wurden als Umsetzung des Sekundärmandats⁷¹ erklärt. Nur eine der 38 untersuchten Entscheidungen kann als rechtlich bindender Beschluss ohne Verweis auf das Primär- oder Sekundärmandat verstanden werden.

Die meisten Entscheidungen der EZB mit Bezug auf Griechenland oder Spanien sind Stellungnahmen zu laufenden Gesetzesvorhaben in den entsprechenden Ländern. Es gibt entsprechende Vorschriften, dass die EZB durch die Mitgliedstaaten konsultiert werden soll, wann immer es laufende Gesetzesvorhaben im Bereich der Finanz- oder Wirtschaftspolitik gibt, außerdem sollte diese Konsultation so früh wie möglich erfolgen, damit allfällige Anmerkungen der EZB noch im Gesetzgebungsprozess mit aufgenommen werden können. Die Stellungnahmen der EZB sind letztlich jedoch nicht bindend für nationale Regierungen oder Parlamente, darüber hinaus gibt es keine festgelegte automatische Sanktion, falls ein Mitgliedstaat die EZB zu spät oder überhaupt nicht konsultiert.

⁷¹ Also mit einem Hinweis, der als Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik gewertet werden kann, wie in Abschnitt 2.2.2 erklärt.

Für die Aufteilung auf die unterschiedlichen Typen von Entscheidungen gibt es ebenfalls wieder nachvollziehbare strukturelle Gründe. Wie schon erwähnt, ist die Geldpolitik in der EU sauber getrennt, wobei die EZB klar die Autorität in dieser Hinsicht hat. Dies hat zur Folge, dass die EZB in geldpolitischen Fragen kaum Stellungnahmen abgeben muss, weil die meisten geldpolitischen Entscheidungen von der EZB getroffen werden, und zwar ohne nennenswerte nationale Beeinflussung.

Vorbehaltlich der Darstellung einzelner Passagen, die später bei Bedarf folgen wird, ergibt sich durch eine Analyse der EZB-Ratsentscheidungen das Bild einer eher zurückhaltenden Zentralbank, die sich hauptsächlich mit den eher technischen Details der Wirtschafts- und Finanzpolitik befasst und dabei weniger auf eine grundlegende Beeinflussung oder gar Umgestaltung der nationalen politischen Arenen abzielt. Ein konkretes Beispiel verdeutlicht diese Zurückhaltung. Im Zuge der Eurokrise wurde für Abwicklungen im Finanzsektor ein Hellenischer Finanzstabilitätsfonds (HFSF) eingerichtet. Die gesetzliche Grundlage des HFSF sollte dann im Jahr 2013 gesetzlich neu geregelt werden, wobei auch vorgesehen war, dass die EZB einen Vertreter in die Entscheidungsgremien des HFSF entsenden sollte. In der Stellungnahme CON/2013/17 kritisierte die EZB diesen Vorschlag mit einem Verweis darauf, dass dies die Unabhängigkeit der EZB beeinträchtigen könnte. Stattdessen schlug die EZB in dieser Stellungnahme vor, dass die EZB lediglich einen Beobachter in die Gremien des HFSF entsenden sollte, ohne Stimmrecht und ohne Befugnis zur Einberufung von Sitzungen.

Die hier vorgenommene Darstellung der Auswertungsergebnisse ist nur ein erster Überblick, der für den weiteren Verlauf der Arbeit als ein Ankerpunkt dienen soll. Fest steht allerdings, dass hinter den „nackten“ Häufigkeiten teils schwerwiegende Äußerungen finden lassen, und zwar bei allen untersuchten Dokumententypen. In der nun folgenden Darstellung der Krisenreaktionsmaßnahmen werden diese Äußerungen im passenden Zusammenhang zusätzlich berücksichtigt.

4.3 Troika und finanzielle Unterstützung

4.3.1 Entstehung und Zielsetzung

Wie bereits geschildert, stand am Ende der Diskussionen um die Reaktion auf die Krise die Einsicht, dass die Eurozone geschützt werden sollte. Dies bedeutete im Umgang mit Griechenland folglich, dass öffentliche Finanzmittel zum Einsatz kommen mussten, da die Möglichkeit der Refinanzierung am Markt praktisch ausgefallen war. Ebenso sei daran erinnert, dass für die Eurozone kein Mechanismus bestand, wie mit einer akuten Finanzierungskrise eines Staates umzugehen sei – nicht zuletzt, weil eine solche Krise einfach nicht erwartet wurde.

Für das erste Griechenlandprogramm wurde der Weg bilateraler Kredite beschritten, das heißt die anderen Eurostaaten erklärten sich jeweils einzeln dazu bereit, einen Bei-

trag zu den Finanzhilfen zu leisten. Diese Option hat zunächst einmal den Vorteil, dass das Beistandsverbot aus Art. 125 AEUV nicht verletzt wurde⁷² – denn nicht die Union verteilte finanzielle Mittel um, sondern die Staaten aus (mehr oder weniger) freiwilligem Antrieb unter sich (Gocaj und Meunier 2013: 242; Illing 2013: 56). Diese Option gerät jedoch auch schnell an ihre Grenzen, denn eine laufende finanzielle Unterstützung würde eine erhebliche dauerhafte Belastung für die Haushalte der anderen Mitgliedstaaten bedeuten. Als dann rasch deutlich wurde, dass nicht nur Griechenland, sondern auch andere Staaten finanzielle Unterstützung benötigen würden, war klar, dass eine *ad hoc*-Lösung wie bei Griechenland nicht nochmal funktionieren würde, sondern dass stattdessen eine gewisse Institutionalisierung der Hilfen folgen müsste (Geeroms, Ide und Naert 2014: 180; Gocaj und Meunier 2013: 242).

Unbeachtet dieser Überlegungen wurde mit der Ausgestaltung des ersten Griechenlandprogramms eine Grundsatzentscheidung getroffen, von der nicht mehr abgewichen wurde, nämlich das Prinzip der Konditionalität. Jegliche finanzielle Unterstützung war daraufhin davon abhängig, dass ein Anpassungsprogramm mit fiskalischen Zielen und strukturellen Reformvorhaben verhandelt, verabschiedet, umgesetzt und überwacht werden wurde – alles unter Beteiligung der Troika.

Bevor auf die Feinheiten der unterschiedlichen Hilfsmechanismen eingegangen wird, ist zunächst nochmals zu erklären, wie die Troika überhaupt ihre Gestalt als informeller Zusammenschluss von Kommission, EZB und IWF annahm. Dass die Troika überhaupt in dieser Form gebildet wurde, war nämlich nicht selbstverständlich. Es gab alternative Vorschläge, durchaus auch von politisch exponierter Stelle. Nach einer Idee des damaligen deutschen Finanzministers Wolfgang Schäuble hätte ein Europäischer Währungsfonds (EWF) gebildet werden sollen, der den Eurostaaten unter Auflagen Finanzhilfen gewähren könnte, und eine wichtige Lücke im Arrangement der WWU schließen würde. Ein solcher EWF hätte dann auch eigene Anleihen ausgeben können, mit denen Krisenstaaten ihre Staatsanleihen hätten besichern können. Dabei erwähnte Schäuble auch, dass eine solche Lösung für das erste Griechenlandprogramm zu spät kommen würde. Ein EWF könnte aber eine wichtige institutionelle Vertiefung der Eurozone bedeuten, was jedoch nicht ohne eine Änderung der Verträge vollzogen werden könnte. Schäubles Vorschlag fand besonders bei der Kommission Zustimmung, innerhalb Deutschlands stand er jedoch auf verlorenem Posten, da sowohl aus dem Bundeskanzleramt als auch seitens der Bundesbank und ihrem damaligen Präsidenten Axel Weber eine klar ablehnende Haltung kommuniziert wurde (Polster 2014: 69; Gocaj und Meunier 2013: 242).

Stattdessen wurde die Troika gebildet, weniger als Folge eines klaren Masterplans, sondern eher aus akuten politischen Notwendigkeiten. Eine Beteiligung der Kommission an der Troika wurde von allen Seiten als notwendig erachtet und von keiner Seite

⁷² Hierbei ist anzumerken, dass zu diesem Artikel unterschiedliche Lesarten existieren. So kann dieser Artikel entweder als strenges Verbot jeglicher zwischenstaatlicher Unterstützung verstanden werden, aber auch als Vorschrift, die finanziellen Beistand als Automatismus ausschließt, aber Staaten weiterhin erlaubt, freiwillig solchen Beistand zu leisten (Lüggert 2017: 118).

bestritten. Gleichzeitig hatten die Mitgliedstaaten jedoch ein Interesse daran, die Kommission einzudämmen und ihren Einfluss zu begrenzen, weshalb zwei weitere Akteure in die Troika einbezogen wurden. Erster Schritt dafür war die Einbeziehung der EZB. Auch wenn nicht eindeutig klar war, welche Aufgaben die EZB in der Troika erfüllen sollte, gab es mehrere Gründe, die für eine Beteiligung der EZB sprachen. Zunächst ist ganz trivial anzumerken, dass die EZB zum Zeitpunkt der Verhandlungen erheblich in den Krisenstaaten exponiert war, gleichzeitig aber noch keine Handhabe zur Überwachung des dortigen Finanzsektors hatte. Als Teil der Troika hatte die EZB also einen besseren Einblick in die Situation in den Krisenstaaten und konnte politische Entwicklungen, welche die EZB betreffen könnten, nun besser antizipieren. Allgemein galt die EZB zudem als ein insgesamt vertrauenswürdiger Akteur, den man ohne größere Bedenken⁷³ an die Seite der Kommission stellen könnte, nicht zuletzt auch um ein Gegengewicht zum IWF zu bilden (Polster 2014: 70; Pisani-Ferry, Sapir und Wolff 2013: 25).

Diese Vorbehalte gegenüber dem IWF zeigten sich auch an den Diskussionen um die Beteiligung des IWF an der Troika – einer Frage, die weitaus mehr Meinungsverschiedenheiten hervorbrachte. Insgesamt gab es zu Beginn bei den Mitgliedstaaten keine einheitliche Position zu einer Beteiligung des IWF und gerade von Seiten der EZB gab es dezidierte Kritik und Bedenken, dass mit einer Beteiligung des IWF der klare Fokus auf Preisstabilität durch weniger strenge Regeln und Vorgaben leiden könnte; eine Position, der auch die Kommission beipflichtete. Deutschland setzte sich hingegen stark für eine Beteiligung des IWF ein, und da Deutschland im Rahmen der Finanzhilfen den größten Beitrag leistete, folgten die anderen Staaten letztlich der deutschen Position (Hodson 2015: 585–586; Schwarzer 2015a: 607).

Abgesehen von diesen politischen Überlegungen gab es jedoch auch handfeste technische Gründe, die für eine Beteiligung des IWF sprachen. Eine engere Kooperation zwischen EU und IWF bahnte sich in der Zeit unmittelbar nach der Finanzkrise an. Zu dieser Zeit mussten die Nicht-Eurostaaten Lettland, Rumänien und Ungarn finanziell unterstützt werden, diese Unterstützung lief zwar in Rahmen eines Mechanismus im europäischen Primärrecht ab, diese Instrumente wurden jedoch zuletzt Mitte der 1990er Jahre genutzt. Das technische Wissen über die Regelung der Kreditvergabe, die Aufstellung politischer Konditionalität und die Überwachung des politischen Fortschritts war in der GD ECFIN also kaum noch vorhanden, von einem Mangel an Ressourcen und Fachpersonal ganz zu schweigen. Für die ausführliche politische Überwachung, die auch die allgemeine Stabilität des Euroraumes nicht außer den Augen verlieren durfte, waren Kommission und EZB alleine nicht in der Lage, weshalb der IWF mit einbezogen wurde. Darüber hinaus wurde mit dem IWF noch ein Akteur hinzugezogen, der nicht im europäischen Gefüge gebunden war, und der somit glaubhafter als die Kommissi-

⁷³ Ausgenommen davon sind vielleicht Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der EZB (Polster 2014: 70).

on und die EZB auf die Erfüllung strenger Vorlagen drängen konnte (Schwarzer 2015a: 608–611).

Jenseits dieser größeren Überlegungen ist ebenfalls anzumerken, dass die Entscheidung zur Bildung der Troika in einem besonderen politischen Umfeld getroffen wurde. In kurzer Zeit musste eine umfassende Lösung für ein Problem gefunden werden, welches von der bestehenden Struktur überhaupt nicht erfasst oder berücksichtigt wurde. Wohlüberlegte Diskussionen über einen Umbau der WWU – inklusive Vertragsänderungen – wären sicherlich wünschenswert gewesen, angesichts des enormen politischen und wirtschaftlichen Drucks gab es für solche Debatten jedoch keine Zeit. Die Eurozone konnte sich nicht an solchen grundsätzlichen Fragen aufhalten. Angesichts dessen war die Einbeziehung des IWF dann eine bequemere Lösung, um überhaupt eine wirksame Reaktion auf die Krise zu formulieren, um sich in der Zwischenzeit den notwendigen institutionellen Änderungen der Eurozone zu widmen. Daniela Schwarzer (2015a: 612) hat diesen Umstand gut auf den Punkt gebracht:

In sum, officials and policy-makers increasingly perceived the possibility of delegating the financing, programme negotiation and surveillance functions to the IMF as a way to help alleviate the political, institutional and legal problems and questions related to the legitimacy of both the intervention and the EU-system as such. Bringing in the IMF allowed the EU to buy time to set up euro area crisis mechanisms and deal with the lack of a legal base for the European Commission to borrow money on the markets as it could do for Balance of Payment loans.

Wie bereits angedeutet, lagen zu Beginn der Krise mehrere Optionen für die Institutionalisierung der finanziellen Unterstützung auf dem Tisch. Bereits angesprochen wurden die bilateralen Hilfen, wie sie im ersten Griechenlandprogramm benutzt wurden und die Idee eines EWF, die jedoch nicht weiter verfolgt wurde. Für die tatsächliche Institutionalisierung der Hilfen gab es mehrere Optionen. Es hätte eine europäische Schuldenagentur eingerichtet werden können, die zentral auf Euro lautende Schuldtitel hätte ausgeben können, und zwar zu einem einheitlichen gemeinsamen Zinssatz. Dieser weitgehende Schritt hätte jedoch eine Vertragsänderung erfordert und wurde deswegen nicht weiter verfolgt. Alternativ hätte auch die Kommission eine Kreditfazilität aufbauen können, welche Anleihen begeben hätte, die durch Garantien der Mitgliedstaaten gesichert gewesen wären; auch hierbei überwogen jedoch die rechtlichen Bedenken. Somit blieb die letzte Option, die sich dann auch materialisierte, nämlich eine intergouvernemental geprägte Lösung mit (zunächst) minimalem Beitrag der gemeinschaftlichen Ebene. So würde eine separate Fazilität eingerichtet werden, die Kredite bereitstellt, welche von den Mitgliedstaaten besichert sind, diese Fazilität würde jedoch unabhängig von den Unionsorganen bestehen (Gocaj und Meunier 2013: 242–243). Dass diese Optionen den anderen vorgezogen wurde, mag durchaus fundierte (volks-)wirtschaftliche Gründe haben, in erster Linie ist darin jedoch ein Beispiel für politische Pfadabhängigkeit

zu sehen. Sobald eine Lösung für das Problem der Finanzierung kriselnder Staaten gefunden war, gab es bei allen politischen Entscheidern eine gewisse Trägheit und daraus folgend eine geringe Bereitschaft, sich bei den weiteren Lösungsschritten allzu schnell allzu rasch von dem zunächst eingeschlagenen Weg zu entfernen.

Im Rahmen der Krisenreaktion wurden drei institutionalisierte Mechanismen für Finanzhilfen gebildet: der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Der EFSM wurde am 11. Mai durch die Verordnung (EU) 407/2010 gegründet. Als primärrechtliche Grundlage dient dabei Art. 122 Abs. 2 AEUV, der finanzielle Unterstützung in Fällen vorsieht, wo eine problematische Situation eintritt, die sich der Kontrolle eines Mitgliedstaates entzieht.⁷⁴ Durch den EFSM wird nur die Möglichkeit einer Hilfe eingerichtet, es besteht also kein Automatismus. In jedem Fall müssen Kommission und Rat prüfen, ob die außerordentlichen Bedingungen für die Gewährung finanzieller Hilfe vorliegen. Wenn ein Beschluss für Finanzhilfen vorliegt, können diese entweder als Darlehen oder als Kreditlinie gewährt werden, bis zu einem Volumen von 68 Milliarden Euro. Zwingend erforderlich für die Unterstützung ist jedoch, dass ein Staat, der um Hilfe anfragt, der Kommission einen Entwurf für ein wirtschaftliches und fiskales Anpassungsprogramm vorlegen muss. Danach entscheidet der Rat über dieses Programm und trifft auch die endgültige Entscheidung darüber, ob ein Programm bewilligt wird oder nicht. Auch die EZB wird bereits in der EFSM-Verordnung erwähnt: gemeinsam mit der Kommission hat sie die Aufgabe, die Konditionalität festzulegen und mindestens halbjährlich zu überprüfen. Nur wenn eine solche Überprüfung positiv ausfällt, werden auch weitere Mittel bewilligt. Konkret unterstützt durch den EFSM wurden letztlich Irland (Zusage über 22,5 Milliarden Euro, vollständig abgerufen) und Portugal (Zusage über 26 Milliarden Euro, 24,4 Milliarden Euro abgerufen) (Hild 2015: 94–95; Obwexer 2012: 232–235). Letztlich ist noch interessant zu erwähnen, dass der IWF in der Verordnung nur als möglicher Bereitsteller von finanziellen Mitteln, jedoch nicht als Überwacher der Programme erwähnt wird. Das Troika-Arrangement der gemeinsamen Unterstützung und Überwachung seitens Kommission, EZB und IWF hat in der EFSM-Verordnung also keine klare rechtliche Grundlage.

Praktisch zeitgleich zum EFSM wurde die EFSF am 7. Juni 2010 gegründet, jedoch nicht durch einen originären Unionsrechtsakt, sondern durch einen gemeinsamen Beschluss der Mitgliedstaaten. Die EFSF wurde gegründet als eine auf drei Jahre befristete Zweckgesellschaft, in Form einer *société anonyme* nach luxemburgischen Recht, also als

⁷⁴ So wird in Erwägungsgrund 4 der Verordnung explizit darauf hingewiesen, dass sich die Kreditkonditionen einiger Mitgliedstaaten gravierend verschlechtert hätten, und zwar ohne dass dies durch eine Änderung der wirtschaftlichen Fundamentaldaten gerechtfertigt wäre. Art. 122 Abs. 2 AEUV erfuhr in diesem Zusammenhang auch eine gewisse Umdeutung, denn eigentlich ist dieses Instrument finanzieller Unterstützung eher für andere Notlagen gedacht, die sich beispielsweise aus Naturkatastrophen, militärischen Konflikten oder akuten Versorgungsproblemen ergeben (Geiger, Khan und Kotzur 2010: 519).

Aktiengesellschaft. Das Kreditvergabevolumen der EFSF liegt auch deutlich höher als beim EFSM, nämlich bei 440 Milliarden Euro, wobei sich die Aufteilung dieser Summe auf die Mitgliedstaaten gemäß dem Kapitalschlüssel der EZB berechnet. Die EFSF ist vom Grundsatz her ein privatrechtliches Unternehmen, weshalb der Rahmenvertrag auch nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten völkerrechtlich ratifiziert werden musste, und in Streitfragen auch zunächst die ordentliche Gerichtsbarkeit von Luxemburg zuständig ist. Ähnlich wie beim EFSM gilt auch für die EFSF der Grundsatz der Konditionalität. Vor jeder Unterstützung muss mit der Kommission ein MoU ausgehandelt werden, und während des laufenden Programmes gibt es regelmäßige Überprüfungen darüber, wie das Programm eingehalten wird. Anders als beim EFSM stehen nun jedoch mehr Mittel zur Unterstützung zur Verfügung: neben der Bereitstellung von Darlehen und Kreditlinien können nun auch Darlehen gezielt zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten gewährt werden (in diesem Fall muss auch kein umfassendes Anpassungsprogramm vorgelegt werden), und außerdem kann die EFSF Staatsanleihen am Primär- oder Sekundärmarkt erwerben. Im EFSF-Rahmenvertrag werden der EZB nun weitere Befugnisse erteilt, die jedoch eher technischer Natur sind, wie die Verwaltung der EFSF-Finanzmittel. Drei Staaten erhielten Unterstützung aus der EFSF: Griechenland (Zusage über 143,6 Milliarden Euro, 130,9 Milliarden Euro abgerufen), Irland (Zusage über 17,7 Milliarden Euro, vollständig abgerufen) und Portugal (26 Milliarden Euro, vollständig abgerufen) (Hild 2015: 98; Obwexer 2012: 236–238). Zur Rolle der EZB ist anzumerken, dass ihr im EFSF-Rahmenvertrag eine sichtbarere Rolle zukommt: Sie wird nun konstant neben der Kommission erwähnt, wenn es um Fragen der Verhandlungen, Überwachung und Streitbeilegung geht. Ebenso wird der IWF erstmals als MoU-Verhandlungspartei genannt.

Schon relativ bald, nämlich im Oktober 2010 ergab sich im Rat eine Einigung darüber, dass für die Zeit nach Auslaufen der EFSF ein dauerhafter Stabilitätsmechanismus eingerichtet werden sollte. Die Tragweite dieses Entschlusses erforderte jedoch eine stärkere unionsrechtliche Fundierung dieses Vorhabens. Aus diesem Grund wurde Art. 136 AEUV um einen dritten Absatz ergänzt. Diese Ergänzung folgte dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 AEUV, was in der juristischen Fachliteratur überwiegend als zulässig wahrgenommen wurde (Hild 2015: 105; Berens 2014: 194). Der neu eingefügte Art. 136 Abs. 3 AEUV lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

Dieser Artikel, welcher letztlich eine Aufweichung des Beistandsverbotes aus Art. 125 AEUV bedeutet, wurde von allen Staaten ordentlich ratifiziert und letztlich in die Verträge mit aufgenommen. Grundlage des ESM ist nun ein separater völkerrechtlicher

Vertrag, der am 2. Februar 2012 unterzeichnet wurde und bis zum 3. Oktober 2012 von allen Staaten ratifiziert worden ist. Folglich verfügt der ESM über eine eigene völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit sowie volle Rechts- und Geschäftsfähigkeit in allen Euro-Staaten (die zugleich alle ESM-Mitglieder sind); Sitz und Verwaltung des ESM sind in Luxemburg. Anders als bei der privatrechtlich organisierten EFSF ist für Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem ESM der EuGH zuständig. Hauptaufgabe des ESM ist die Mobilisierung von Kapital, welches dann in Krisenfällen an einzelne Staaten vergeben werden kann. Dafür beträgt der finanzielle Spielraum des ESM 700 Milliarden Euro, was bei entsprechender Bonität um 500 Milliarden Euro aufgestockt werden kann. Außerdem ist nun auch erstmals eingezahltes Kapital hinterlegt, nämlich in Höhe von 70 Milliarden Euro; für die Berechnung der nationalen Anteile gilt wie auch bei der EFSF der EZB-Kapitalschlüssel. Der ESM hat bereits drei Staaten finanzielle Mittel gewährt: Griechenland (Zusage 86 Milliarden Euro, Programm läuft noch), Spanien (Zusage 100 Milliarden Euro, 41,3 Milliarden Euro abgerufen) und Zypern (Zusage 9 Milliarden Euro, vollständig abgerufen). In den Instrumenten gibt es beim ESM wenig Änderungen zur EFSF: es gilt weiter das Prinzip der Konditionalität und es stehen die gleichen fünf Maßnahmen zur Verfügung. In der Rechtsgrundlage ist allerdings neu, dass EZB und IWF deutlicher als Teile der Troika genannt werden, denn es wird explizit ihre Beteiligung an der Verhandlung und Überprüfung der Anpassungsprogramme genannt (Hild 2015: 105, 112; Gazol Sánchez 2015: 59; Obwexer 2012: 239–242). Die einzig nennenswerten Neuerungen im Rahmen des ESM sind, dass alle Staaten vor der Beantragung von Finanzhilfen den Fiskalpakt ratifiziert haben müssen und dass das Entscheidungszentrum des ESM nicht mehr bei den Regierungschefs, sondern im Gouverneursrat liegt, der sich aus den Finanzministern der ESM-Staaten zusammensetzt. Die Stimmgewichtung im Gouverneursrat unterscheidet sich dabei von anderen Arrangements, denn das Stimmgewicht ist nicht für alle Mitglieder gleich, sondern an den Kapitalschlüssel gekoppelt. Aus dieser Gewichtung ergibt sich für Deutschland eine Sperrminorität, da Deutschland 27 % der Anteile hält (Illing 2013: 101; Obwexer 2012: 243).

Die nun vorgestellten Mechanismen haben die allgemein übergeordnete Aufgabe, den ungeordneten Zerfall der Eurozone dadurch zu verhindern, dass Staaten mit Refinanzierungsproblemen weiterhin finanzielle Mittel erhalten, um einen Staatsbankrott zu vermeiden. Ganz grundsätzlich ist für die Gewährung dieser Mittel stets ein Anpassungsprogramm mit politischer Konditionalität erforderlich.

Für die näher zu beobachtenden Fälle Griechenland und Spanien gibt es jedoch konkreter formulierte Zielsetzungen. Da weiter unten in Abschnitt 4.3.3 auch die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen dargestellt werden soll, lohnt es sich nochmal einen Blick auf die allgemeinen Zielsetzungen für die jeweiligen Programme zu werfen. Die GD ECFIN hat für die einzelnen Hilfsprogramme jeweils eine Art Handbuch veröffentlicht, in der sich neben der politischen Konditionalität im Anhang eine ausführliche Darstellung der makroökonomischen Lage findet, eingeleitet durch eine Zusammenfas-

sung der Zielsetzung des jeweiligen Programms. Diese Zielsetzungen werden an dieser Stelle kurz, und nicht im Rahmen einer separaten Inhaltsanalyse vorgestellt. Ebenso sei angemerkt, dass ein entsprechendes Handbuch mit einer einleitenden Zielsetzung für das dritte Griechenlandprogramm nicht mehr von der GD ECFIN veröffentlicht wurde – da dieses Programm allerdings noch läuft, ist dieser Umstand an dieser Stelle unerheblich.

Das erste Griechenlandprogramm definiert drei Zielsetzungen. Kurzfristig zielte das Programm auf die Wiederherstellung von Vertrauen und die Sicherung finanzieller Stabilität, was vor allem durch fiskalische Konsolidierung und eine Verbesserung der Liquiditätssituation der Banken erreicht werden sollte. Mittelfristig galt die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als Ziel. Dabei sollte auch die Struktur der griechischen Volkswirtschaft umgebildet werden, mit einem stärkeren Fokus auf ein investitions- und exportgetriebenes Wachstumsmodell. Dies sollte durch diverse Strukturreformen erreicht werden, darunter die Modernisierung des öffentlichen Sektors, die Öffnung und Flexibilisierung von Produkt- und Arbeitsmärkten sowie die schrittweise Öffnung für ausländische Investoren. Übergeordnetes Ziel war langfristig eine Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit Griechenlands für private Investoren, und zwar indem Griechenland durch die genaue Umsetzung des Programms seine Geschichte von eher unverlässlichem wirtschaftlichen Verhalten hinter sich lassen würde (GD ECFIN 2010: 10–11).

Diese Ziele wurden nicht erfüllt, was weiter unten noch ausführlich dargestellt wird. In der Zielformulierung für das zweite Programm wird dieses Scheitern auch anerkannt. Dort wird zunächst konstatiert, dass die Umsetzung des ersten Programms an verschiedenen Umständen scheiterte, genannt werden hier politische Instabilität, soziale Unruhen, administrative Überforderung und nicht zuletzt eine Rezession, die deutlich schwerwiegender wirkte als im Voraus angenommen. Interessant ist dabei, dass es kaum Hinweise auf eine strukturelle Neuausrichtung des Programms gibt. Lediglich in der Strategie des Programms soll es einige Änderungen geben. So sollen die Strukturreformen schneller umgesetzt werden, während das Tempo der fiskalischen Konsolidierung gedrosselt werden soll (GD ECFIN 2012b: 11).

Das Programm für Spanien ist schon vom Namen her anders ausgerichtet; während in Griechenland jeweils ein *Economic Adjustment Programme* umgesetzt werden muss, gilt für Spanien lediglich ein *Financial Sector Adjustment Programme*. Dementsprechend ist für Spanien auch ein schmalerer Katalog definiert. Hauptziel des Spanienprogramms ist die Steigerung der langfristigen Resilienz im Bankensektor und die Wiederherstellung des Marktzugangs für spanische Banken. Im diesem Sinne sollen vor allem neue Vorgaben für den Finanzsektor umgesetzt werden, gerade im Hinblick auf Rekapitalisierungen und Restrukturierungen. Problematische Vermögenswerte sollen daher in eine Zweckgesellschaft⁷⁵ ausgelagert werden, um so die Bilanzen der Banken zu bereinigen;

⁷⁵ In Spanien wurde diese Aufgabe hauptsächlich durch den Fonds für die geordnete Bankenrestrukturierung (span. Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, FROB) übernommen.

strukturelle Ziele dabei sind ein deutlich reduziertes Engagement im Immobiliensektor, die Wiederherstellung der Marktfinanzierung für Banken und im Umkehrschluss eine Senkung der Abhängigkeit von Zentralbankliquidität. Darüber hinaus wird allerdings auch allgemein eingefordert, dass sich Spanien an die Vorgaben und Verpflichtungen hält, die sich gemäß seiner Schulden- und Defizitposition aus dem Verfahren bei übermäßigem Defizit (engl. excessive deficit procedure, EDP) ergeben (GD ECFIN 2012a: 7).

Wie der Begriff Troika suggeriert, kommen in diesem Arrangement Vertreter aus drei Organisationen zusammen. Daraus folgt zwangsläufig eine Arbeitsteilung, denn es wäre unsinnig, wenn alle Beteiligten versuchen würden gleichzeitig dasselbe zu tun. Jenseits der allgemein formulierten strukturellen Vorgaben, wie sie eben in der Darstellung der jeweiligen Rechtsgrundlagen erwähnt wurden, ist es jedoch schwierig, die Verhältnisse innerhalb der Troika klar nachzuvollziehen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sowohl Kommission als auch IWF regelmäßige Fortschrittsberichte zu den einzelnen Programmen vorlegen. Diese werden unabhängig voneinander veröffentlicht. Es findet aber durchaus im Vorfeld eine thematische Absprache zwischen beiden Organisationen statt. Die EZB wiederum legt keine eigenen Berichte über die Implementierung eines Anpassungsprogramms vor. Es gibt keine Hinweise dafür, dass es im Tagesgeschäft der Troika eine streng formalisierte Arbeitsteilung gibt; vielmehr bringen alle Akteure ihre eigene Expertise ein. Der IWF bringt den Erfahrungsvorteil mit und verfügt im Allgemeinen über das nötige Prozesswissen, wenn es um die Durchführung eines Anpassungsprogramm geht, in dieser Hinsicht konnte die Kommission auch einige Erkenntnisse hinzugewinnen. Die Kommission kann hingegen ihr Fachwissen über die institutionellen Vorgaben mitbringen, darunter vor allem die Regeln des SWP, und sie verfügt natürlich über tiefgreifende Expertise in zentralen Bereichen (wie z. B. der Ausgestaltung von Produktmärkten), weil die Kommission nicht zuletzt maßgebliche rechtliche Vorgaben in diesen Bereichen selbst initiiert hat. Die EZB nimmt dahinter eine auf den ersten Blick spezialisierte und zurückhaltende Rolle ein, da sie sich in erster Linie mit den finanziellen Fragen beschäftigt, und dabei auch fortlaufend auf allfällige Regeln und Vorschriften der globalen Finanzarchitektur achtet (Pisani-Ferry, Sapir und Wolff 2013: 25–26)

Ausgehend von diesen Zusammenhängen kann man, wenn man sich das binäre Typenschema von MLG nochmals in Erinnerung ruft, die Troika eher als ein Beispiel für MLG Typ II nennen. Dies ergibt sich vor allem aus den Tatsachen, dass die Troika ad hoc gebildet wurde, und dass in ihr drei Akteure zusammengeführt wurden, zwischen denen keine formale Arbeitstrennung vereinbart wurde. Wie sich gezeigt hat, hat sich die Troika im Laufe der Zeit jedoch zusehends von dem Pol MLG Typ II entfernt, und wurde zunehmend klarer institutionalisiert. Letztlich gilt für die Troika heute der ESM, welcher als Grundlage einen völkerrechtlichen Vertrag hat. In diesem sind die Beziehungen, Rechte und Pflichten zwischen ESM und Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den einzelnen Akteuren in der Troika nun genauer definiert.

Ebenso ist aber anzuerkennen, dass die Akteure, die in der Troika zusammenkommen, Aufgaben wahrnehmen, für die eigentlich keine der drei Organisationen ursprünglich gegründet wurde – eine Situation, aus der sich eine teils erhebliche Skepsis⁷⁶ speist. Aus diesem Grund ist es geboten, näher zu betrachten, was die einzelnen Akteure in der Troika tun, welche Auswirkungen dies für die Umsetzung der Programme hat, und welche Reaktionen sich draus ergeben haben. Eine ausführlichere Schilderung dieser Umstände wird an dieser Stelle noch nicht vorgenommen, stattdessen wird später im Rahmen der kritischen Einschätzung des Troika-Arrangements auch auf mögliche Probleme innerhalb der Troika eingegangen.

Davor folgt nun zunächst eine genauere Vorstellung der Programmzeit, also der Zeit, in der die Troika mit ihren Programmen in Griechenland und Spanien wirkte.

4.3.2 Die Troika in Griechenland und Spanien

Im April 2010 begann, wie schon erwähnt, die Ära der Troika und der mit ihr verbundenen wirtschaftspolitischen Überwachung. Zu Beginn dieses Monats war eine finanzielle Unterstützung für Griechenland durch den IWF und die übrigen Eurostaaten prinzipiell beschlossen, und am 12. April wurde festgelegt, dass die Eurostaaten 30 Milliarden Euro und der IWF 15 Milliarden Euro bereitstellen würden. Nun lag es bei Griechenland, darüber zu entscheiden, ob die finanziellen Hilfen in Anspruch genommen werden würden oder nicht. Direkt nach der Ankündigung, dass ein Hilfspaket als Reserve vorhanden ist, konnte Griechenland am 13. April eine Anleihe erfolgreich zu zwar weiterhin hohen, aber schon leicht rückläufigen Zinsen platzieren. Bereits am 22. April war diese Entwicklung jedoch wieder aufgehalten, als erneut ein unerwartet hohes Defizit gemeldet wurde, was an den Märkten mit einem Risikoaufschlag von 1,8 Prozentpunkten quittiert wurde. Als Reaktion meldete Griechenland schon Tags darauf seinen Zugriff auf das Hilfspaket. Kurzfristig war dieser Schritt als Reaktion auf eine akute Refinanzierungskrise verständlich, auf den Märkten wurde dieser Schritt jedoch so verstanden, dass Griechenland nicht mehr in der Lage sei, sich am Markt zu finanzieren. Als Konsequenz aus dieser Einstellung verschlechterte sich die griechische Kreditwürdigkeit rapide, was den Finanzierungsbedarf absehbar erhöhte. Als Folge wurde am 3. Mai das Programm dann auf ein Volumen von 110 Milliarden Euro für den Zeitraum bis 2012 ausgeweitet (Illing 2013: 55–60). Die Gegenleistung für die Unterstützung war ein in einem MoU festgehaltenes Anpassungsprogramm, welches u. a. folgende Maßnahmen enthielt:

- Konsolidierungsmaßnahmen
 - Einsparungen im Haushalt (Ziel für 2010 2,5 % BIP; für 2011 mind. 3,2 % BIP; für 2012 mind. 2,2 % BIP) – soll erreicht werden u. a. durch Erhöhung der

⁷⁶ Ein umfassender kritischer Rundumschlag gegen die Ausgestaltung der Krisenreaktion, inklusive Troika und Anleihekäufen, findet sich bei Schachtschneider 2012.

Mehrwertsteuer und der Abgaben auf Benzin, Tabak und Alkohol; Oster-, Sommer- und Weihnachtsboni werden für Beamte gekürzt und für Rentner gestrichen; Senkung öffentlicher Investitionen; Einführung einer Steuer auf CO₂-Emissionen

- Reformen im öffentlichen Sektor
 - 5:1-Regel bei Nachbesetzungen im öffentlichen Dienst, also für 5 Ausgeschiedene wird 1 Person nachbesetzt
 - Zusammenlegung von Gemeinden, Präfekturen und Regionen
 - allg. Modernisierungen im Gesundheitswesen und der Verwaltung
- Strukturreformen
 - Implementierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie
 - Implementierung von EU-Richtlinien in den Bereichen Energie und Verkehr
 - Stärkung der Attraktivität für Auslandsinvestitionen
 - Erleichterung von öffentlich-privaten Partnerschaften

Schon in der Textanalyse hat sich gezeigt, dass bereits im ersten Griechenlandprogramm eine Vielzahl an wirtschaftspolitischen Maßnahmen festgehalten wurde. Somit setzte das MoU weitgehend die (wirtschafts-)politische Agenda in Griechenland fest, und auch wenn im ersten Programm bei vielen Maßnahmen noch ein gewisser Interpretationsspielraum vorhanden war, gab es beim übergeordneten Ziel der fiskalischen Konsolidierung nur wenig Flexibilität. Das MoU sah nämlich nicht nur einen festen prozentualen Zielwert für die Einsparungen vor, sondern führte auch für alle Programmjahre detailliert auf, mit welchen Maßnahmen die Sparziele erreicht werden sollten, und welche Einsparungen durch die einzelnen Maßnahmen realisiert werden sollten (MoU GR I: 59–60, 62–63, 71).

Neben diesen konkreten quantitativen Vorgaben sah das MoU auch weitere Anpassungen vor, die darauf hinweisen, dass das Ziel der fiskalischen Konsolidierung quasi sakrosankt behandelt wurde. So soll die Position des Finanzministers gestärkt werden, inklusive eines formalen Veto bei allen Entscheidungen über Ausgaben; es soll eine Kontingenzreserve in den Haushalt aufgenommen werden, über deren Verwendung allein der Finanzminister entscheidet. Am griechischen Parlament wird eine unabhängige Fiskalagentur eingerichtet und es soll ausgeschlossen werden, dass der Umfang des Staatshaushaltes vor der endgültigen Abstimmung noch durch das griechische Parlament geändert werden könnte (MoU GR I: 66–67).

Auch die allgemeine politische Struktur Griechenlands wurde durch das MoU durchgerüttelt. Im Windschatten des Anpassungsprogramms wurde ein Gesetz verabschiedet, nach dem Abkommen über finanzielle Unterstützung dem Parlament nicht mehr zur Ratifizierung, sondern lediglich zur Diskussion und Information vorgelegt werden müssen,

außerdem sind diese Abkommen bereits ab dem Zeitpunkt der Unterschrift durch die Regierung gültig. In diesem Zusammenhang wurde das erste Griechenlandprogramm (wie auch alle weiteren) nicht vom griechischen Parlament ratifiziert, was die Position der Legislative gegenüber der Exekutive weiter schwächt (Katrougalos 2013: 102).

Am ersten Griechenlandprogramm zeigte sich darüber hinaus, dass dies eine Übung war, die für alle Beteiligten eine neue Herausforderung darstellte. Zwar hatte der IWF in der Vergangenheit viele Anpassungsprogramme entworfen und auf den Weg gebracht, jedoch stets unter anderen Vorzeichen: Hatte es der IWF häufig mit ärmeren Staaten zu tun, in denen schwaches Wachstum herrschte, ging es nun um einen reichen Staat, der sich zu stark verschuldet hatte (Greer 2014: 54). Angesichts dieser relativen Unerfahrenheit entstand für Griechenland kein Programm aus einem Guss, sondern eher ein Puzzle, bei dem man sich voriger Programme für Staaten wie Mexiko, der Türkei oder Ungarn bediente. Im Ergebnis stand dann, wie bereits erwähnt, ein Bündel an klassisch neoliberalen Maßnahmen wie der Senkung öffentlicher Ausgaben, Privatisierungen und Strukturereformen. Die Aufmerksamkeit im Detail ließ jedoch schon dort zu wünschen übrig. Privatisierungen wurden allgemein gefordert, ohne ausführlich über die strategische Bedeutung oder mögliche Erlöse nachzudenken, und auch in Bereichen wie Gesundheit oder Bildung, die beide für die Reproduktion einer Volkswirtschaft enorm wichtig sind, wurden teils erhebliche Kürzungen vorgenommen (Katrougalos 2013: 98–99). Die Erzielung schneller Konsolidierungserfolge war demnach wichtiger als die nachhaltige Stärkung der griechischen Volkswirtschaft.

Das erste Griechenlandprogramm – maßgeblich ausgestaltet durch die Troika – stellte somit eine massive Verengung des politischen Handlungsspielraums dar und beinhaltete zudem viele Maßnahmen, die negative wirtschaftliche Konsequenzen für breite Bevölkerungsschichten hatten. Es ist daher nicht überraschend, dass die Umsetzung des Programmes erheblichen Druck auf die griechische Regierung mit sich brachte. Nicht einmal ein Jahr zuvor konnte die PASOK noch die Wahlen gewinnen mit der Behauptung, dass noch genug finanzielle Mittel vorhanden seien, nun mussten allerdings die erheblichen öffentlichen und finanziellen Einschnitte umgesetzt werden. Im griechischen Parlament stand der PASOK nur der rechtskonservative Orthodoxe Volksalarm (gr. *Laios Orthodoxos Synagermos*, LAOS) an der Seite, die große Oppositionspartei ND lehnte das Programm jedoch vehement ab. Bereits im Frühjahr 2010, also unmittelbar nachdem der Beschluss zur Annahme des Hilfsprogramms getroffen wurde, gab es massive Proteste im ganzen Land, inklusive tätlicher Angriffe gegenüber Regierungsabgeordneten und Generalstreiks. Rasch zeigte sich ebenfalls, dass alle weiteren Maßnahmen nur noch schwer umsetzbar sein würden. Schon im Frühjahr 2011 wurde die griechische Regierung dafür kritisiert, die Reformen nicht ausreichend umzusetzen, andererseits regte sich auch innerhalb der griechischen Regierung immer größerer Widerstand gegen das Programm. Es folgten einige Kabinettsumbildungen und ein fortwährendes Schmelzen der Parlamentsmehrheit, zuletzt betrug die Mehrheit der Regierung bei einer Abstimmung

mung über weitere Einschnitte im Oktober 2011 nur noch drei Mandate (Verney und Bosco 2013: 403–404).

Dass diese inneren Widerstände den Fortschritt des Programms massiv beeinträchtigten, musste auch der IWF in seinem Bericht zum ersten Griechenlandprogramm anerkennen. Die erwähnten inneren Widerstände kombiniert mit den regelmäßigen Kommentaren einiger europäischer Politiker, die einen griechischen Euro-Austritt diskutierten, führten allgemein zu einem eher geringen Vertrauen in Griechenland. In diesem Zusammenhang konnte dann auch das *ownership* des Programms durch die griechische Regierung⁷⁷ nicht aufrechterhalten werden. Bei Themen wie Privatisierungen, Kürzungen im öffentlichen Sektor und Arbeitsmarktreformen gab es nur noch wenige Fortschritte, was sich auch durch den spürbaren Widerstand seitens der parlamentarischen Opposition und der Gewerkschaften zeigte. Und nicht zuletzt offenbarte sich als übergeordnetes Problem die administrative Kapazität des griechischen Staates, welche sich als noch unzureichender erwies als durch die Troika erwartet. Gleichzeitig erwähnt der IWF selbstkritisch, dass sich die internen Einschätzungen als zu optimistisch oder überzogen herausstellten, gerade im Hinblick auf Marktwiedereintritt, Wachstum, Deflation und Privatisierungserlösen (IWF 2013: 22–26).

Als das erste Griechenlandprogramm auslief, war für alle beteiligten Akteure klar, dass eine Rückkehr Griechenlands an die Finanzmärkte praktisch ausgeschlossen war, es musste also über ein Nachfolgeprogramm verhandelt werden – eine äußerst heikle Aufgabe. Auf europäischer Ebene ergab sich ein allgemeines Dilemma: Es war definitiv absehbar, dass Griechenland ohne weitere finanzielle Unterstützungen insolvent werden würde, mit nur schwer absehbaren Konsequenzen für die Wirtschaft der übrigen Eurozone, andererseits gab es von unterschiedlichen Seiten Widerstände gegen eine Fortsetzung der Unterstützung. In den Gläubigerstaaten gab es Unzufriedenheit damit, weiterhin öffentliche Finanzmittel bereitzustellen und in Griechenland gab es wie schon erwähnt fortlaufende Proteste gegen die Austeritätspolitik, welche eine Folge des Hilfsprogramms waren (Godby und Anderson 2016: 133–134).

Angesichts der weiterhin extrem angespannten finanziellen Situation wurde allen Beteiligten klar, dass es beim zweiten Programm nicht alleine bei weiteren Konsolidierungen und Strukturreformen bleiben konnte, für eine wirkliche Erleichterung der Schuldenlast war eine Beteiligung der Gläubiger notwendig. Diese materialisierte sich bereits Mitte 2011, als die Verhandlungen über das zweite Griechenlandprogramm aufgenommen wurden; dieser informell als Schuldenschnitt bezeichnete Schritt trug die interne Bezeichnung Privatsektorbeteiligung (engl. private sector involvement, PSI). Gerade die EZB wehrte sich jedoch lange gegen die PSI, und verwies darauf, dass in einem solchen Fall die Verluste im privaten Sektor zu einer weiteren Destabilisierung führen könnten;

⁷⁷ Der Begriff *ownership* wird im Sprachgebrauch des IWF dafür verwendet, den gewünschten Idealzustand zu beschreiben, in dem ein Anpassungsprogramm nicht nur passiv durch die Staaten aufgenommen wird, sondern dass Regierung und Verwaltung sich das jeweilige Programm *aneignen* sollen, es also zielgerichtet umsetzen und ihre eigene Verantwortung für das Programm klar herausstellen sollen.

letztlich gab die EZB in dieser Frage jedoch nach und folgte der Linie des IWF, der die PSI bereits häufiger in anderen Anpassungsprogrammen verwendet hatte (Godby und Anderson 2016: 132).

Die Ausgangssituation vor der PSI war ein Gesamtschuldenstand von ungefähr 350 Milliarden Euro, im Rahmen der PSI lag dann der Fokus wie die Abkürzung bereits andeutet auf dem privaten Sektor, weder den Staaten noch der EZB sollten also unmittelbare Verluste entstehen. Stattdessen war das Ziel, dass die privaten Gläubiger auf insgesamt 53,5 % ihrer Forderungen gegen Griechenland verzichten, die Schulden in diesem Sektor sollten somit von absolut 210 Milliarden Euro auf 103 Milliarden Euro gesenkt werden, wodurch der Gesamtschuldenstand auf 243 Milliarden Euro sinken würde. Parallel dazu wurden die übrigen vom privaten Sektor gehaltenen Anleihen gegen Papiere mit längerer Laufzeit getauscht. Gegen diese Ausgestaltung der PSI erhob sich rasch Widerspruch bei den Banken, vor allem bei Instituten aus Frankreich die aufgrund ihrer Exponiertheit in Griechenland besonders hohe Abschreibungen vornehmen mussten (Illing 2013: 78–79). Diese Einwände konnten erst aufgehoben werden, als das zweite Griechenlandprogramm angepasst wurde und einen festen Posten für die Unterstützung der Banken beinhaltete; das zweite Griechenlandprogramm wurde mit einem Umfang von 179,6 Milliarden Euro konzipiert, darin enthalten waren 24,6 Milliarden Euro aus dem ersten Programm, die noch nicht abgerufen wurden. Der Finanzsektor wurde aus dieser Summe vielfältig unterstützt: 35 Milliarden Euro wurden für die Absicherung der EZB zur Verfügung gestellt, weitere 35,5 Milliarden Euro flossen in die Absicherung der PSI und nochmals 48 Milliarden Euro standen für die Rekapitalisierung der griechischen Banken zur Verfügung. Unterm Strich blieben so lediglich 61,1 Milliarden Euro (also rund ein Drittel der Programmsumme) für die eigentliche Haushaltssanierung übrig (Illing 2013: 75–76).

Auch als eine vorläufige Einigung über den Umfang des Programms stand, war der eigentliche Verhandlungsverlauf dennoch nicht ohne Kontroversen. Nachdem auf einem außerordentlichen Gipfeltreffen am 28. Oktober 2012 eine Einigung erzielt wurde, kam es in Griechenland zu enormen Protesten gegen die Einigung und gegen die Regierung. Nur Tage darauf brachte Papandreou überraschend eine eigene Initiative ein und schlug vor, das Ergebnis der Verhandlungen für ein zweites Griechenlandprogramm zur Bestätigung in einem Referendum vorzulegen. Dieser Schritt hätte natürlich eine Steigerung an Legitimität mit sich bringen können, war im europäischen Rahmen aber mit schwerwiegenden möglichen Konsequenzen verbunden. Eine Ablehnung in dem Referendum hätte die übrige Eurozone destabilisieren können und es hätten ähnliche Referenden zu diesem Thema in anderen Staaten, auch den Gläubigerstaaten folgen können – abgesehen davon war dies ein politischer Alleingang Papandreous der zumindest auf europäischer Ebene nicht abgesprochen war. Gerade Angela Merkel und Nicolas Sarkozy als Vertretern der deutsch-französischen Achse war nicht an einer solchen Entwicklung gelegen, weshalb sie Papandreou zum G20-Gipfel Anfang November zi-

tierten. Dort mahnten sie ausdrücklich eine Abkehr vom Referendum an und schlossen nun auch öffentlich gemeinsam einen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion nicht mehr aus, was bis dato nie eine gemeinsam von so prominenter Stelle geäußerte Position gewesen war. Neben dem äußeren Druck war auch intern absehbar, dass Papandreous Kabinett diesen Kurs nicht weiter verfolgen würde und letztlich gab Papandreou nach: er wandelte das Referendum zum zweiten Griechenlandprogramm in eine parlamentarische Vertrauensfrage um und stellte nachdem er diese Abstimmung noch gewonnen hatte sein Amt zur Verfügung (Verney und Bosco 2013: 404–405).

Zwar hatte das Parlament das zweite Griechenlandprogramm nochmals bewilligt, es war jedoch klar, dass Papandreou nicht weiterhin die Regierung führen konnte, weshalb er in den Tagen darauf die Bildung einer neuen Regierung koordinierte. Diese Regierung sollte sich hauptsächlich darum kümmern, die PSI umzusetzen und das zweite Programm auf den Weg zu bringen, weshalb eine eher kurze Amtszeit anvisiert wurde; weiterhin sollte die parlamentarische Basis verbreitert werden, was letztlich zu einer großen Koalition zwischen PASOK, ND und LAOS führte – die Kommunistische Partei Griechenlands (gr. Kommounistiko Komma Elladas, KKE) und die Koalition der Radikalen Linken (gr. Synaspismos Rizospastikis Aristeras, SYRIZA), beide ebenfalls im Parlament vertreten, verweigerten sich. Angeführt wurde dieses neue Kabinett durch den parteilosen Lucas Papademos, der einen technokratischen Hintergrund hatte und unter anderem von 2002–2010 Vizepräsident der EZB war. Abgesehen davon war diese Regierung jedoch kein Technokratenkabinett (also ein Kabinett nur aus Parteilosen), und alle Parteien waren an der Regierung beteiligt: von den insgesamt 48 Regierungsposten besetzten PASOK 36, ND sechs und LAOS vier, die zwei übrigen wurden von Papademos selbst ausgewählt. Dass die ND nur wenige Posten besetzte war dabei auch durchaus im Sinne des Parteivorsitzenden Antonis Samaras, der sich nicht zu stark hinter die Austeritätspolitik stellen wollte. Das Ziel einer breiten parlamentarischen Basis schien erreicht zu sein, denn zum Zeitpunkt der Einführung des Kabinetts Papademos verfügten die drei Parteien über 255 der 300 Parlamentssitze.

Es ging nun also an die Implementierung des zweiten Griechenlandprogramms, welches wieder eine Vielzahl an politischen Maßnahmen enthielt, darunter:

- Konsolidierungsmaßnahmen
 - Haushaltsziele (Defizit unter 2,04 Mrd. Euro in 2012; Überschuss über 3,65 Mrd. Euro in 2013; Überschuss über 9,35 Mrd. Euro in 2014) – soll erreicht werden u. a. durch Preis- und Gehaltssenkungen im Gesundheitssektor; Verringerung der Anzahl lokaler Amtsträger und ihrer Bezahlung; Senkung des Budgets für öffentliche Investitionen; Senkung der Familienbeihilfe für vermögende Haushalte; Fortsetzung der Privatisierungen
- Reformen im öffentlichen Sektor
 - Beibehaltung der 5:1-Regel

- Steuerverwaltung soll sich stärker auf Einnahmen fokussieren
- Zentralisierung des öffentlichen Beschaffungswesens
- Strukturreformen
 - Senkung des Mindestlohns um 22 % (32 % für Menschen unter 25 Jahren)
 - Einschränkungen im Tarifrrecht und bei der Lohnfindung
 - weitere Deregulierungen bei Verkehr, Energie und Telekommunikation

Insgesamt war das zweite Griechenlandprogramm deutlich kleinteiliger und detaillierter formuliert, was wieder eine erhebliche Einschränkung des politischen Handlungsspielraums bedeutete (Kazakos 2015: 42). Und auch wenn wie oben erwähnt der Fokus in diesem Programm weg von der Konsolidierung und hin zu Strukturreformen verschoben werden sollte, findet sich auch im zweiten MoU direkt zu Anfang ein äußerst ambitioniertes Ziel zur Haushaltskonsolidierung. Schon rasch nach Beginn dieses Programmes wurden die erheblichen Verschiebungen und Konflikte innerhalb der Bevölkerung dann auch politisch endgültig sichtbar.

Papademos war als Regierungschef keine Dauerlösung, sondern sollte nur für eine Übergangszeit die Einführung des zweiten Griechenlandprogramms politisch flankieren. Dies war keine Überraschung, sondern eine durchaus bewusste Entscheidung. Es zeigte sich aber dann doch unerwartet schnell und deutlich, an welche Grenzen der Unterstützung Papademos stoßen würde; schon im Januar verweigerte der LAOS bei einer Abstimmung über die Öffnungszeiten von Apotheken die Gefolgschaft, ergänzt durch einige PASOK- und ND-Abgeordnete, die entweder gegen die Fraktionslinie stimmten oder der Abstimmung ganz fernblieben. Bei der letztlichen Abstimmung über das gesamte Programm brach die Unterstützung noch weiter ein, LAOS zog sich komplett aus der Regierung zurück und der Vizeminister für Europaangelegenheiten (PASOK-Mitglied) erklärte seinen Rücktritt aus Protest gegen die arbeitsrechtlichen Regelungen des Programms, von den ursprünglich 255 Abgeordneten der Koalition stimmten nur noch 199 für das Programm. In der Folge kam es wieder zu teils gewalttätigen Protesten, wobei auch die allgemeine Legitimität des aktuellen Parlamentes in Frage gestellt wurde, welches ja 2009 noch unter ganz anderen Vorzeichen gewählt worden war; in diesem Klima setzte Papademos Neuwahlen für den 6. Mai 2012 an (Verney und Bosco 2013: 411–412).

Das Ergebnis dieser Wahlen war nicht weniger als eine umfassende Sprengung des damaligen griechischen Parteiensystems: PASOK und ND, die bis dahin als staatstragende Parteien zusammen nie weniger als 77 % der Stimmen erhielten, kamen nun zusammen nur noch auf 45 %; LAOS wurde vollständig aus dem Parlament gewählt, stattdessen zog aber die Partei Unabhängige Griechen (gr. Anexartitoi Ellines, ANEL), eine Rechtsabspaltung der ND ins Parlament. Die Wählervolatilität lag bei knapp 49 %, das

heißt dass fast jeder zweite Wähler nun für eine andere Partei stimmte; dieses gravierende Ergebnis machte auch die Mehrheitsfindung praktisch unmöglich, da es vier Parteien (ND, SYRIZA, PASOK und ANEL) gab, die allesamt zwischen 10 % und 20 % der Stimmen lagen. Aus diesem Grund fand bereits im Juni 2012 eine weitere Wahl statt, die eine gewisse Konsolidierung mit sich brachte, letztlich gelang es der ND fast 30 % der Stimmen zu erzielen, was mit der Einführung eines Mehrheitsbonus von 50 Sitzen für die stimmenstärkste Partei zur Bildung einer Mehrheit reichte. Gleichzeitig verfestigte sich jedoch auch der Aufstieg von SYRIZA als zweiter Kraft im griechischen Parteiensystem, während die PASOK zunehmend vollends abgemeldet erschien. Abgesehen davon brachte die allgemeine Tendenz der parlamentarischen Zersplitterung auch das Prinzip der Koalitionsregierungen in den griechischen politischen Alltag, was bis dahin nicht vorkam (Verney und Bosco 2013: 416–419).

Die Stellschrauben, an denen im zweiten Griechenlandprogramm gedreht wurde, waren deutlich zahlreicher und griffen unmittelbar in die sozioökonomische Situation vieler Griechen ein. Exemplarisch stehen dafür die großen Änderungen im Bereich des Arbeitsrechts. Wie schon in der Aufzählung angedeutet, wurde der gesetzliche Mindestlohn gesenkt und es wurden Einschränkungen bei der Gültigkeit von Tarifverträgen getroffen, dabei blieb es jedoch nicht. Nachdem eingangs des entsprechenden Kapitels im MoU auch noch erwähnt wird, dass diese Vorgaben das Resultat eines unbefriedigenden Sozialdialogs sind, werden folgende gravierende Eingriffe in die Arbeitsbeziehungen aufgezählt: Jegliche Klauseln in Gesetzen oder Tarifverträgen, die automatische Gehaltserhöhungen auf der Grundlage von Zugehörigkeit zu einem Betrieb vorsehen, sind aufzuheben; Tarifverträge bleiben nach Auslaufen maximal 3 Monate gültig, und danach findet eine Senkung auf den Basislohn statt, wobei Zuschüsse nach Betriebszugehörigkeit, Kinder, Erziehung und Gefahrenberufe unberührt bleiben; außerdem sind alle Klauseln in Arbeitsverträgen, die eine Laufzeit bis zum Erreichen des Rentenalters zusichern, abzuschaffen (MoU GR II: 147–148).

Auch in anderen Bereichen sollen erhebliche Kürzungen greifen. Im Rentenwesen sollen die unterschiedlichen Fonds zusammengelegt werden, um Kosten zu senken, darüber hinaus werden die diversen Zuschüsse im Rentenwesen ebenfalls gekürzt. Abgesehen davon sollen die Kriterien für die Vergabe von Invalidenrenten so angepasst werden, dass nur noch 10 % aller gewährten Renten Invalidenrenten sind. Auch im Gesundheitswesen sollen Kosten gesenkt werden, hier jedoch in erster Linie durch Effizienzsteigerungen in der Verwaltung und durch den stärkeren Einsatz von Generika (MoU GR II: 133–137).

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass das zweite Griechenlandprogramm noch stärker als das erste eine enorme Anmaßung von Befugnissen durch die Troika darstellt, und zwar wie gezeigt auch in vielen Politikbereichen (Lohnfindung, Rentensystem, Gesundheitsversorgung) in denen es keine eindeutige Kompetenz der EU gibt. Und auch wenn wie oben erwähnt die genaue Arbeitsteilung innerhalb der Troika opak

bleibt, war die EZB dennoch an allen Verhandlungen für den Entwurf dieses Programms beteiligt, ebenso wie an den regelmäßigen Visiten, bei denen die Umsetzung überwacht wurde. Das zweite Griechenlandprogramm sollte ebenfalls äußerst kontrovers verlaufen und mit einem politischen Konflikt zwischen Griechenland und dem Rest der Eurozone einen brisanten Höhepunkt finden, worauf jedoch später eingegangen wird.

Zunächst soll ein Blick auf Spanien geworfen werden, welches fast zeitgleich zur Aufnahme des zweiten Griechenlandprogramms ebenfalls finanzielle Unterstützung anfragte. An dieser Stelle sei noch kurz auf die Vorgeschichte eingegangen: Spanien befand sich weniger in einer Situation angespannter öffentlicher Finanzen, sondern hatte ganz im Gegenteil lange Zeit einen für europäische Verhältnisse sehr geringen Schuldenstand. Problematischer war jedoch eine Immobilienblase, die in dem Moment platzte, als nach der Lehman-Pleite das allgemeine Vertrauen auf den Märkten und die bereitwillige Versorgung mit externen Krediten einbrach. Angesichts der enormen Lasten für den Finanzsektor mussten viele Finanzinstitute mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden, was jedoch zu einer höheren Staatsverschuldung führte; gleichzeitig ergab sich eine breite Rezession, welche einherging mit einer stark erhöhten Arbeitslosigkeit, und als Folge davon zu einer Aushöhlung der inneren Nachfragebasis bei einer schlechten Außenwahrnehmung der spanischen Wirtschaftsleistung führte (Malo de Molina 2014: 44–49).

Zunächst versuchte die spanische Regierung unter José Luis Rodríguez Zapatero noch alleine der Lage Herr zu werden. Dazu gehörte die Einführung einer Schuldenbremse auf dem Wege einer Verfassungsänderung, welche im September 2011 gemeinsam durch die regierende Spanische Sozialistische Arbeiterpartei (span. Partido Socialista Obrero Español, PSOE) und die oppositionelle Volkspartei (span. Partido Popular, PP) auf den Weg gebracht wurde. Diese Schuldenbremse sieht vor, dass in Spanien sowohl der nationale Haushalt als auch die Haushalte der autonomen Gemeinschaften kein Defizit erzielen dürfen, welches über den von der EU festgelegten Grenzwerten liegt. Auch wenn dieser außergewöhnliche Akt überparteilicher Einigung zwar nominell noch auf eigene Verantwortung der Regierung durchgeführt wurde, ist auch dieser Schritt jedoch bereits im Schatten der wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu verstehen, welche die Situation in Spanien bedrückten (Bar Cendón 2012: 59–60, 66–67).

Im Jahr 2012 spitzte sich dann auch in Spanien die Situation zu. Bereits 2010 wurde gemutmaßt, dass Spanien sich über kurz oder lang aus dem EFSF bedienen müsste, gleichzeitig erschien die Situation in Griechenland jedoch als mahnendes Beispiel, sich nicht voreilig einem Hilfsprogramm unterwerfen zu müssen. Kritisch wurde die Situation, als die Bankia – seinerzeit viertgrößte Bank Spaniens – im Mai 2012 19 Milliarden Euro aus dem FROB abfragte, was fast einem Fünftel des FROB-Gesamtvolumens von 99 Milliarden Euro entsprach. Kombiniert mit schlechten volkswirtschaftlichen Daten und steigenden Zinsen für Staatsanleihen bestand kein Ausweg mehr und Zapateros Nachfolger Mariano Rajoy von der konservativen PP stellte am 9. Juni 2012 einen An-

trag auf Unterstützung beim EFSF, jedoch nur auf dem Wege einer Unterstützung für den Finanzsektor; Spanien konnte sich dabei auch nicht mit dem Ansinnen durchsetzen, die Mittel direkt an den FROB bereitzustellen, vielmehr musste Spanien – auch auf deutschen Druck hin – selbst für die bis zu 100 Milliarden Euro an zugesagten Mitteln einstehen, was sich also wiederum negativ auf den Staatsschuldenstand auswirkte (Illing 2013: 83–86).

Auch für Spanien wurde in Folge ein Anpassungsprogramm aufgelegt, welches nominell jedoch wie bereits erwähnt nur auf den Finanzsektor beschränkt war. Dieser andere Schwerpunkt zeigt sich auch, wenn man einen Überblick der Maßnahmen betrachtet.

- Maßnahmen für den Finanzsektor
 - Rekapitalisierung und Restrukturierung der Banken
 - Durchführung von Stresstests
 - Transfer kritischer Vermögenswerte in eine Zweckgesellschaft
 - stärkere Regulierung (Änderungen an Governance, höhere Eigenkapitalvorgaben)
- fiskalische Konsolidierung
 - Formulierung von Defizitzielen (6,3 % BIP für 2012; 4,5 % BIP für 2013; 2,8 % BIP für 2014)
- Strukturreformen
 - Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters, darunter Anpassung des Steuersystems und Arbeitsmarktreformen

Auf den ersten Blick erscheint dieses Anpassungsprogramm tatsächlich zielgerichteter und nur fokussiert auf einen eher kleinen Bereich, nämlich den Finanzsektor. Die letzten aufgezählten Punkte im Rahmen des Maßnahmenkatalogs weisen jedoch auf eine wirtschaftspolitische Stoßrichtung hin, die zwar nicht in ihrer Schärfe, aber in ihrer Zielsetzung durchaus mit den Griechenlandprogrammen vergleichbar ist. Mit Verweis auf die Empfehlungen, die durch ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (engl. macroeconomic imbalance procedure, MIP) und das Europäische Semester ausgesprochen werden, wird auch hier der spanischen Regierung die Notwendigkeit von Defizitgrenzen und Strukturreformen deutlich gemacht, somit findet sich zumindest indirekt auch im Spanienprogramm eine weiter reichende wirtschaftspolitische Konditionalität.

In diesem Zusammenhang spielte die EZB eine besondere Rolle. Im Sommer 2011, also vor der Beantragung finanzieller Hilfen schickte die EZB (gemeinsam mit der BdE) einen Brief an den damaligen Premierminister Zapatero, Hauptpunkt des Schreibens war die

Arbeitspolitik, insbesondere die Lohnfindungsmechanismen. Das Schreiben beinhaltete einige Forderungen wie die Verlagerung der Tarifverhandlungen von der sektoralen Ebene auf den einzelnen Betrieb, die Entfernung von Klauseln, die einen automatischen Inflationsausgleich bei den Gehältern vorsahen und die Aufhebung von Beschränkungen für die Verlängerung befristeter Verträge. Hinter all diesen Maßnahmen stand die Annahme, dass die Senkung von Löhnen und die Lockerung von Schutzregeln auf dem Arbeitsmarkt nötig wären, um neue Arbeitsplätze zu schaffen (Luz Rodríguez 2014: 108–109).

Nachdem Rajoy in Folge der Parlamentswahlen am 20. November 2011 das Amt des Regierungschefs übernahm, bekannte er sich freimütig dazu, die Empfehlungen aus dem EZB-Brief zur Richtschnur seiner Politik machen zu wollen. Im Juli 2012 wurde dann per Dekret eine umfangreiche Arbeitsmarktreform durchgeführt, darin erhielten innerbetriebliche Tarifverträge nun absoluten Vorrang (auch vor Branchentarifverträgen), Abfindungszahlungen wurden gekürzt und außerdem wurde für Unternehmer ein neuer Typ an Arbeitsverträgen eingeführt, mit dem während einer Probezeit von einem Jahr Arbeitnehmer jederzeit ohne Abfindung entlassen werden könnten. Die Treue zu den europäischen Empfehlungen fand sich ebenfalls in der Präambel dieses Gesetzes wieder, denn darin ist davon die Rede, dass diese Reformen „weiterhin durch alle globalen und europäischen wirtschaftlichen Institutionen, die unsere Situation analysiert haben, eingefordert werden“⁷⁸. Abgesehen davon gilt für das Spanienprogramm allgemein, dass es einen größeren Handlungsspielraum gab, weil die gewünschten Maßnahmen nicht im Programm selber definiert wurden, sondern auf die eher ungefähren Empfehlungen aus dem Europäischen Semester und dem MIP verwiesen wurde; dennoch wurden auch weitere Strukturreformen restriktiv ausgelegt. Das 13. Monatsgehalt für öffentliche Beschäftigte wurde gestrichen, es wurde die Möglichkeit eröffnet, Tarifverträge im öffentlichen Sektor jederzeit aus wirtschaftlich motivierten Gründen aufzuheben und es gab allgemeine Kürzungen bei Unterstützungen nach Geburten oder für hilfsbedürftige Personen (González Pascual 2014: 95; Luz Rodríguez 2014: 109–110).

Das vordergründige Ziel einer Stabilisierung des spanischen Finanzsektors konnte erreicht werden, und bereits im Januar 2014 konnte Spanien das Programm abschließen. Es wurden außerdem lediglich 41,3 Milliarden Euro ausgezahlt, also deutlich weniger als der gewährte Rahmen von 100 Milliarden Euro (GD ECFIN 2016: 7). Dennoch gab es auch in Spanien starke Proteste gegen die Umsetzung des Programms, auf diese wird im folgenden Abschnitt nochmals genauer eingegangen.

Das Verhalten der Troika war in diesen Jahren auch vermehrt der Gegenstand kritischer Nachfragen im währungspolitischen Dialog zwischen ECON-Ausschuss und EZB-Präsidenten. Anhand einiger Wortbeiträge soll diese kritische Debatte hier ein Stück weit rekonstruiert werden. Die beiden Grundprämissen – Ausgabenkürzungen und po-

⁷⁸ Im spanischen Original: „[...] continúa siendo reclamada por todas las instituciones económicas mundiales y europeas que han analizado nuestra situación“.

litische Konditionalität – wurden von Anfang an kritisch hinterfragt. Schon frühzeitig äußerte sich beispielsweise Sven Giegold (deutscher Abgeordneter der Grünen/EFA-Fraktion) kritisch im Hinblick darauf, dass trotz einer Rezession weiter gespart werden soll. Draghi betont in der Antwort jedoch noch einmal die Grundannahme der Programme, nämlich dass die Einsparungen zwar kurzfristig eine Rezession verursachen würden, jedoch auf längere Sicht dafür sorgen würden, dass die Staaten an den Märkten wieder Vertrauen erhalten. Die Folge dessen wären dann sinkende Kreditkosten für Unternehmen und Verbraucher, und eine Zunahme von Wachstum und Beschäftigung (WD 11/IV: 9–10). Ferner merkt Udo Bullmann (deutscher Abgeordneter der S&D-Fraktion) an, dass Konditionalität zwar notwendig ist, immer aber auch eine Setzung politischer Prioritäten bedeutet; und angesichts dessen kritisiert Bullmann, dass die Troika und somit auch die EZB für eine Expertenhegemonie stehen, in der nationale Regierungen und Parlamente weniger zu sagen haben und daher eine Abwahl nationaler Regierungen oder Parlamente auch keinen Politikwechsel mit sich bringen wird – ein klassisch postdemokratisches Argument. Diese Bedenken werden von Draghi in seiner Antwort überhaupt nicht berücksichtigt; vielmehr betont er nochmal die Notwendigkeit der Konditionalität und stellt fest, dass eine weitere Supranationalisierung auch in der Wirtschaftspolitik zu begrüßen sei und von der EZB unterstützt wird (WD 12/III: 14–15).

Rund ein Jahr später fragt dann Sylvie Goulard (französische Abgeordnete der ALDE-Fraktion) noch genauer nach der Rolle der EZB innerhalb der Troika. So ist ihr nicht klar, ob die EZB innerhalb der Troika wirklich nur Rat und Expertise bereitstellt, wie innerhalb der Troika Entscheidungen getroffen werden oder ob das Entscheidungszentrum womöglich nicht bei der Troika, sondern bei der Eurogruppe liegt. Abgesehen davon fragt Goulard nach, wie es mit einem Rückzug der EZB aus der Troika aussieht. Draghi stimmt Goulard insofern zu, dass die EZB tatsächlich in erster Linie für ihre Expertise in die Troika geholt wurde, und dass die letztliche Entscheidung bei der Eurogruppe liegt, die nach Draghi eine politische Institution ist; weiterhin erwähnt Draghi, dass er die EZB nicht langfristig als Teil der Troika sieht, aber anmerkt, dass dies für die Dauer der Krise noch notwendig ist. Goulard scheint diese Antwort nicht vollends zu befriedigen, denn sie erwähnt zum Schluss, dass sie sich auch nach Draghis Antwort so fühlt, als hätte sie einige Kinder zuhause und würde nun nicht wissen, wer für die Unordnung verantwortlich ist (WD 13/III: 8).

Beim folgenden Treffen fragt Elisa Ferreira (portugiesische Abgeordnete der S&D-Fraktion) wie die EZB im Nachhinein ihr Engagement in der Troika sieht, welche Schlüsse sie gezogen hat und ob sie etwas an ihrer Befürwortung von Austerität ändert, welche Ferreira explizit kritisiert. Hier ist Draghis Antwort aufschlussreich, da er zunächst Ferreras Einwände mehr oder weniger beiseite wischt mit dem Hinweis, dass die Konditionalität und der Austeritätskurs angesichts der Unsicherheit auf den Märkten (auch für Staatsanleihen) geboten waren, Draghi wehrt sich außerdem gegen den Einwand, dass

die Programme schlecht entworfen gewesen wären. Im letzten Teil konstruiert Draghi dann sein wirtschaftspolitisches Verständnis, welches somit repräsentativ als Position der EZB verstanden werden kann. Zunächst mahnt er alle Staaten, die ein Anpassungsprogramm abgeschlossen haben dazu, erzielte Fortschritte nicht wieder zu verspielen. Weiterhin macht er darauf aufmerksam, dass fiskalische Konsolidierung wachstumsfreundlich ausgestaltet werden sollte: durch mehr Ausgaben für Kapitalinfrastruktur, weniger andere öffentliche Ausgaben und niedrigere Steuern. Und zuletzt macht Draghi nochmals deutlich klar, dass kein nachhaltiges Wachstum geschaffen werden kann, welches nur auf einer endlosen Anhäufung von Schulden beruht (WD 13/IV: 8–9).

In der ersten Sitzung des Jahres 2014 fragt Burkhard Balz (deutscher Abgeordneter der EVP-Fraktion) ähnlich wie zuvor seine Kollegin Ferreira nach einer Einschätzung über die Entwicklungen in den Krisenstaaten, hebt im Gegensatz zu Ferreira jedoch lobend hervor, dass die Staaten, welche Anpassungen vorgenommen haben, nun besser da stünden. Diese Vorlage nimmt Draghi sofort auf und sekundiert Balz, dass die Krisenstaaten von den Troikaprogrammen profitiert haben. Auch wenn diese Programme schmerzhaft Anpassungen bedeuteten, waren sie dennoch genau das, was die Krisenstaaten benötigten, sagt Draghi. Und zuletzt betont er etwas deutlicher als in vorigen Stellungnahmen, dass die EZB in erster Linie deshalb in die Troika aufgenommen wurde, um sicherzustellen, dass die Übertragung zwischen Anpassungsprogrammen und Geldpolitik reibungslos funktioniert (WD 14/I: 7–8).

Bei der Sitzung im Sommer 2014 möchte Peter Simon (deutscher Abgeordneter der S&D-Fraktion) wissen, ob Draghi es für sinnvoll erachtet, bei der Umsetzung von Strukturreformen eine gewisse Flexibilität hinsichtlich des Zeitpunktes und der Stoßrichtung von Strukturreformen zu ermöglichen. Diese Einschätzung teilt Draghi jedoch nicht; vielmehr betont er, dass es der Zweck von Regeln und Vorgaben sei, diese auch zu erfüllen. Weiterhin fügt er auch an, dass es in vielen Bereichen bereits Flexibilität bei der Umsetzung gebe. Und außerdem betont Draghi nochmals, dass die Strukturreformen schnell erfolge zeigen, weshalb eine Flexibilität bei der zeitlichen Umsetzung aus seinen Augen nicht zwingend notwendig erscheint (WD 14/II: 13–14).

Im Frühjahr 2015 gab es schließlich eine geladene Stimmung beim währungspolitischen Dialog, im allgemeinen Einklang mit den teils dramatischen Entwicklungen zu dieser Zeit, auf die in Kürze eingegangen wird. Exemplarisch dafür steht der Einwurf von Marisa Matias (portugiesische Abgeordnete der GUE/NGL-Fraktion), die ganz undiplomatisch behauptet, dass Griechenland durch die EZB erpresst werde, dass in der EZB bereits Vorbereitungen für einen griechischen Austritt aus der Eurozone laufen, und dass die finanzielle Stabilität nur dadurch sichergestellt wird, dass Gläubiger geschützt werden, während die allgemeine Bevölkerung die Lasten der Anpassung tragen muss. Draghi beginnt seine Antwort ebenso undiplomatisch: „Let me disagree with you about almost everything you said.“ Weiterhin sagt er, dass die EZB mit über 100 Milliarden Euro in Griechenland exponiert ist, weshalb von einer Erpressung keine Rede sein

Tabelle 4.20: Auswertung der Urteile über die Umsetzung der Troika-Vorgaben in Prozent

Umsetzung der Troika-Vorgaben in Prozent						
Programm	positiv	beschr. pos.	neutral	beschr. neg.	negativ	andere
GR I	35,25	16,00	23,25	3,75	13,75	8,00
GR II	49,38	13,70	5,91	7,25	15,26	8,00
ES	76,04	10,94	0,00	0,00	0,00	13,02

Quelle: Lügert 2015b: 12.

kann und verweist zudem auf Portugal, welches durch das Programm wieder finanzielle Stabilität erreichen konnte. Auf die Vorwürfe über mögliche Vorbereitungen innerhalb der EZB auf einen griechischen Austritt aus der Eurozone oder die Ungleichverteilung der sozioökonomischen Anpassungslasten geht Draghi in seiner Antwort jedoch nicht ein (WD 15/I: 6–7).

Bei allen Kontroversen, die es im Zusammenhang mit den Troika-Programmen gab, ist es ebenfalls interessant zu beobachten, wie stringent diese Programme überhaupt durchgeführt worden sind. Dazu bietet es sich an, die regelmäßigen Berichte der Troika zu überprüfen, die verfasst wurden, um den Reformfortschritt festzuhalten. Weil in den einzelnen Berichten nicht immer dieselben Begriffe zur Einschätzung verwendet werden, wurden diese Wertungen in fünf Kategorien zusammengefasst: positiv, beschränkt positiv, neutral, beschränkt negativ und negativ. Für die Überprüfungen der ersten beiden Griechenlandprogramme⁷⁹ und des Spanienprogramms ergeben sich die Werte aus Tabelle 4.20. Bei der Betrachtung dieser Werte zeigen sich Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede; auf letztere sei zuerst eingegangen. Zunächst fällt auf, dass die Umsetzung des Spanienprogramms sehr positiv wahrgenommen wurde. Es gibt keinerlei negative Wertungen und über 85 % aller Einschätzungen sind mit oder ohne Einschränkung positiv. In Griechenland werden mehr negative Bewertungen abgegeben; im ersten Programm waren dies knapp über 17 % und im zweiten Programm bereits knapp über 22 %. Gleichzeitig nahm mit dem zweiten Griechenlandprogramm aber auch der Anteil der positiven Bewertungen zu von knapp über 51 % auf knapp über 63 % – dies ist der Tatsache geschuldet, dass weniger neutrale Bewertungen abgegeben wurden. Abgesehen von den Unterschieden in den einzelnen Zahlenwerten ist als wichtige Gemeinsamkeit der Überprüfungen anzugeben, dass die Troika in allen Berichten die Umsetzung der Reformen stets als ausreichend wahrgenommen hat und der Eurogruppe in jedem Bericht

⁷⁹ Eine vollständige entsprechende Auswertung des dritten Griechenlandprogramms kann noch nicht vorgenommen werden, weil dieses Programm noch läuft.

die Auszahlung der nächsten Tranche empfohlen hat. Die Troika war also zumindest vom offiziellen Standpunkt gesehen durchgehend der Meinung, dass die Reformen mit ausreichend Elan verfolgt werden. Ein grundlegender und umfassender Widerstand gegen die Anpassungsprogramme in Griechenland und Spanien war also zunächst nicht erkennbar.

Allgemein ist anzumerken, dass in Spanien und Griechenland unter den Regierungen unter der Führung von Samaras und Rajoy die Anpassungsprogramme auch deshalb grosso modo voran kamen, weil die beiden konservativen Regierungschefs mit der grundsätzlichen Vorstellung der Anpassungsprogramme einverstanden waren. An dieser Stelle kann man also sagen, dass die Troika eine erhebliche Wirkung auf die (wirtschafts-)politische Agenda in diesen beiden Staaten hatte, eine Entwicklung an der auch die EZB beteiligt gewesen ist, nämlich dadurch, dass sie diese Programme mitentwickelte und danach auch in öffentlichen Foren regelmäßig guthieß. In dem eingangs erläuterten Sinne von Macht kann man der EZB im Rahmen der Troika auch eine gewisse Macht zusprechen, weil die geforderten politischen Maßnahmen auch umgesetzt wurden – mal mehr mal weniger, aber auf jeden Fall in solchem Maße, dass die politischen Auswirkungen spürbar wurden.

Besser noch als in einem Umfeld des Einverständnis zeigt sich Macht jedoch in einem Umfeld des Dissens. Dieser Dissens zwischen Troika und nationalen Regierungen bestand lange Zeit nicht, doch als das zweite Griechenlandprogramm auslief und es absehbar wurde, dass eine erneute Verlängerung notwendig sein müsste, ergab sich innerhalb von Griechenland eine politische Konstellation, welche bald das Gefüge der gesamten Eurozone erschüttern sollte.

Am Ende des Jahres 2014 musste durch das griechische Parlament ein neuer Staatspräsident gewählt werden; da diese Wahl jedoch zu keinem Ergebnis führte, wurde das Parlament aufgelöst. Das Ergebnis der folgenden Wahl im Januar 2015 war ein Sieg von SYRIZA, die daraufhin eine Koalition mit ANEL einging. Aus den weitreichenden Protesten (später mehr dazu) konnte SYRIZA die Unzufriedenheit gerade bei den unteren Schichten nutzen, um an politischem Zuspruch zu gewinnen (Lüggert 2017: 129), nach den enormen Stimmengewinnen bei den zwei Wahlen 2012 gelang es nun dem SYRIZA-Chef Alexis Tsipras, das Amt des Regierungschefs zu übernehmen.

Damit war eine Konfrontation in Bezug auf den Umgang mit Griechenland vorprogrammiert: SYRIZA hatte den Bruch mit dem Austeritätskurs als zentrale Wahlbotschaft kommuniziert, angesichts der starken gegenseitigen Vernetzung innerhalb der WWU sind Alleingänge jedoch praktisch unmöglich. Für die Gegenseite erklärte auch Wolfgang Schäuble vor der Wahl deutlich, dass SYRIZA selbst im Falle eines Wahlsieges weiterhin den Verpflichtungen des zweiten Griechenlandprogramms folgen müsste (Foukas 2015: 353). Die absehbare Blockade kristallisierte sich dann auch rasch heraus; der Regierung um Tsipras und seinem Finanzminister Yanis Varoufakis gelang es praktisch nicht, Verbündete unter den anderen Regierungschefs der Eurozone zu gewinnen – auch

nicht unter den sozialdemokratischen Regierungschefs wie François Hollande, Matteo Renzi oder Werner Faymann. Im Zuge der Verhandlungen legte die griechische Regierung dann zweimal – im Mai und im Juni – Positionspapiere mit Reformvorschlägen⁸⁰ vor; in diesen Papieren wurde eine Erhöhung des Mindestlohns gefordert, gleichzeitig fanden sich aber auch Vorschläge zur Deregulierung von Produktmärkten, Privatisierungen und einer Abkehr von einem weitreichenden Schuldenschnitt, für eine „Koalition der radikalen Linken“⁸¹ waren dies teils erhebliche Zugeständnisse (Lüggert 2017: 130).

Doch auch weiterhin kam keine Einigung zustande. Ende Juni spitzte sich die Lage dann endgültig zu: als ein gemeinsamer Vorschlag zur Fortsetzung der Finanzhilfen stand, setzte Tsipras dieses Verhandlungsergebnis dem griechischen Volk als Referendum vor, mit der expliziten Empfehlung, gegen das Hilfspaket zu stimmen. Aber anders als noch sein Vorgänger Papandreou ließ sich Tsipras nicht von seinem Plan abbringen, was dazu führte, dass das Referendum erst Anfang Juli stattfand. Dies hatte weitreichende finanzielle Konsequenzen: da das zweite Griechenlandprogramm nur bis Ende Juni lief, konnte Griechenland Anfang Juli eine Rate über 1,5 Milliarden Euro beim IWF nicht bedienen und befand sich nun in Zahlungsverzug. Daraufhin wurden einige Beschränkungen eingeführt, um einen weiteren Kapitalabfluss zu vermeiden – Überweisungen ins Ausland waren von da an nur noch in Notfällen zulässig, und Bankkunden konnten pro Tag nur noch maximal 60 Euro abheben. Trotz dieser dramatischen Entwicklungen hielt Tsipras jedoch am Referendum fest, in dem sich dann auch tatsächlich eine Mehrheit gegen den Programmentwurf aussprach. Von diesem Ergebnis erhoffte sich Tsipras eine Stärkung seiner Verhandlungsposition. Die übrigen europäischen Akteure zeigten sich jedoch durch das Ergebnis unbeeindruckt und waren zu keinen fundamentalen Konzessionen im Hinblick auf ein drittes Griechenlandprogramm bereit; ein Austritts Griechenlands aus dem Euro war nun nicht nur handfest möglich, sondern wurde von einigen Beteiligten mittlerweile auch als wünschenswert erachtet. Angesichts dieser geschlossenen Opposition musste Tsipras letztlich nachgeben und Anfang Juli wurde dann das dritte Griechenlandprogramm mit entsprechender Konditionalität beschlossen (Gazol Sánchez 2015: 56-58). Hier ein Überblick über die Vorgaben des dritten Griechenlandprogramms.

- Konsolidierungsmaßnahmen

- Defizit- und Überschussziele (-0,25 % BIP in 2015; 0,5 % BIP in 2016; 1,75 % BIP in 2017; 3,5 % BIP in 2018) – soll erreicht werden u. a. durch Aufhebung von Steuervergünstigungen, Senkung von Militärausgaben und Verpflichtung zur Verwendung von je 30 % der Übererfüllung von Fiskalplänen für Schuldenabbau und Auflösung von Verbindlichkeiten

⁸⁰ Diese Papiere liegen vor in Ministerium der Finanzen der Hellenischen Republik (2015a) und Ministerium der Finanzen der Hellenischen Republik (2015b).

⁸¹ So lautet die Übersetzung des vollen Parteinamen von SYRIZA – *Synaspismos Rizospastikis Aristeras*.

- Reformen im öffentlichen Sektor
 - Reform von Steuer- und Finanzverwaltung
 - Änderungen an der Governance des HFSF
 - weitere Verschlinkung des öffentlichen Beschaffungswesens
- Strukturreformen
 - Einsparungen bei Renten, vor allem durch Anreize gegen Frühverrentung
 - Überprüfung der Sozialhilfesysteme

Es zeigt sich auch am dritten Griechenlandprogramm, dass der Dreiklang von Fiskalkonsolidierung, Reformen im öffentlichen Sektor und Strukturreformen weiterhin fortbesteht. Zwar wurde in diesem MoU erstmals eine aktivierende Maßnahme für den Arbeitsmarkt als Vorgabe für das Anpassungsprogramm eingeführt (MoU GR III: 16–17), abgesehen davon ist die Handschrift der SYRIZA/ANEL-Regierung jedoch nicht mehr zu erkennen. Es ist der Regierung Tsipras nicht gelungen, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Dies ist in letzter Konsequenz einfach der anders orientierten Mehrheit in den europäischen Gremien geschuldet; was angesichts des Mehrheitsprinzips in den entsprechenden Gremien, einzelne abweichende Meinungen wie die der griechischen Regierung letztlich neutralisiert. Der zweimal geäußerte Wille der griechischen Bevölkerung, von der Austeritätspolitik grundlegend abzuweichen, wurde durch das europäische institutionelle Gefüge neutralisiert wie durch einen Stoßdämpfer.

An dieser Stelle lohnt sich ein Blick auf die aufgestellten Hypothesen, um die Erkenntnisse aus der Analyse des Wirkens der EZB in der Troika grob einzuordnen. Die ersten beiden Hypothesen erscheinen zumindest bei Betrachtung der Troika plausibel. Bevor die Troika im Rahmen der Mechanismen zur Krisenreaktion eingerichtet wurde, gab es ähnliche Aufgaben für die Europäische Zentralbank nicht. An dem Entwurf oder der Bewertung nationaler (wirtschafts-)politischer Programme war sie bis dahin gänzlich unbeteiligt. Dass die EZB über ihre Beteiligung an der Troika also auch eine politische Aufgabe übernahm, und somit in eine hybride Rolle gelangte, ist deutlich geworden. Anschließend daran ist es auch zutreffend, dass die EZB an politischer Macht gewonnen hat, denn die Überzeugung für die schwierigen Anpassungsprogramme wurde auch maßgeblich durch die Kreditgewalt der Troika mit beeinflusst. Bei unzureichendem Reformeifer stand es der Troika frei, die Freigabe weiterer finanzieller Mittel zu versagen, ein Szenario welches jede nationale Regierung unbedingt vermeiden möchte.

Diese Einschätzung hätte man noch bis 2015 mit einer Einschränkung versehen können, denn auch wenn gerade in Griechenland die politischen Vorgaben teils sehr detailliert formuliert gewesen sind, zeigte sich auch an der Betrachtung der Fortschrittsberichte, dass zumindest in Griechenland die Umsetzung der Vorgaben keineswegs vollständig ablief; dennoch wurden die Hilfsmittel bereitwillig nach jeder Überprüfung zur

Verfügung gestellt. Mit der Konfrontation zwischen Troika, europäischen Regierungschefs und der Regierung von Alexis Tsipras wurde jedoch deutlich, welche Seite im Zweifelsfall die Oberhand behält. Die Troika blieb durch die fundamentale Kritik der griechischen Regierung weitgehend unbeeindruckt, was jedoch auch maßgeblich daran lag, dass bei den übrigen Regierungschefs der Eurozone keine Bereitschaft für Kompromisse bestand. In dieser Phase hatte die Troika nicht unbedingt eine stärkere Macht als zuvor, vielmehr zeigte sich der Rückhalt, den die Troika mit ihrer Position bei den Regierungschefs genoss, als Verstärker.

Die letzte Hypothese kann jedoch für die Troika nicht gehalten werden. Besonders bei Betrachtung der währungspolitischen Dialoge wird deutlich, dass die EZB stets versucht, ihr Engagement in der Troika als außergewöhnliche vorübergehende Maßnahme zu beschreiben. Wenn die Sprache außerdem auf die Arbeitsteilung innerhalb der Troika kommt, betonen EZB-Vertreter regelmäßig, dass die EZB dort nur vertreten ist, um Expertise bereitzustellen. Jenseits dieser Darstellung ist es natürlich sehr wohl möglich, dass die EZB handfeste politische Macht ausübt und sich somit zumindest an die Grenzen ihres Mandats begibt. Eine öffentliche Rechtfertigung oder gar Gutheißung einer solchen Entwicklung ist von der EZB jedoch nicht zu hören.

Die Troikaprogramme stellen insgesamt eine Zäsur in der Gestaltung von Wirtschaftspolitik in Europa dar. Der weitgehende Souveränitätsverlust nationaler Regierungen angesichts drohender staatlicher Zahlungsausfälle wurde für Griechenland zunächst ad hoc festgeschrieben, ist nun dank des ESM-Vertrages jedoch völkerrechtlich bestätigt. Noch bedeutender ist jedoch, an wen die nationalen Regierungen im Krisenfall ihre Souveränität verlieren. Es sind nicht die Organe europäischer Rechtsetzung und Diskussion wie das Parlament, der Ministerrat oder der Rat, sondern die Souveränität geht an die Troika verloren. Die in diesem Arrangement vertretenen Akteure verfügen sicherlich über das nötige Fachwissen, um eine solche Krise staatlicher Finanzen zu bewältigen und um entsprechende politische Vorschläge zu präsentieren, doch keiner dieser Akteure hat in der völkerrechtlichen Grundlage, aus der sie ihre Existenz beziehen, jemals den Auftrag dazu bekommen – ein Mangel, den auch die nachträgliche Autorisierung über den ESM-Vertrag höchstens teilweise heilen kann.

Dabei ist gerade die Wirtschaftspolitik ein Ort, in dem ein demokratisches Ringen um verschiedene Modelle dringend geboten ist, natürlich verbunden mit der Möglichkeit, dass das Volk, wenn es mit einem bestimmten wirtschaftspolitischen Kurs unzufrieden ist, bei der nächsten Parlamentswahl einfach andere Politiker mit der Wirtschaftspolitik betraut. Diese Option ist mit der Troika vom Tisch. Die Memoranda of Understanding interessieren sich nicht für Fraktionsstärken, Parteibücher oder Sonstiges. Sie beinhalten vielmehr ein Bündel an wirtschaftspolitischen Maßnahmen, welches bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abgearbeitet werden muss; Verweise auf Änderungen, die sich durch andere politische Präferenzen in der Bevölkerung ergeben könnten, sucht man in diesen Abkommen vergebens. Durch ein Arrangement wie die Troika werden gera-

de Diskussionen über die redistributiven Effekte von Politik dem demokratischen Streit entzogen; dabei zeigte sich allerdings rasch, dass die sozioökonomischen, rechtlichen und politischen Folgen der Troika-Programme jedoch genug Material für Streit und Widerstand lieferten.

4.3.3 Konsequenzen und Proteste

Einen Angriffspunkt für eine kontroverse Auseinandersetzung mit den Programmen unter Aufsicht der Troika stellt zunächst das Gedankengebäude dar, welches die Grundlage für die Programme bildete. Kernpunkt der Programme war die Durchführung von Austerität im Sinne einer Kombination aus fiskalischer Konsolidierungen und Struktur-reformen, wobei wie oben erwähnt Mario Draghi im Rahmen der währungspolitischen Dialoge erklärt hat, was sich die EZB darunter vorstellt.

Grundgedanke hinter allen getroffenen Maßnahmen ist, dass die Krisenstaaten zu stark öffentlich verschuldet sind, und dass jedes Programm zur Besserung der Lage zwangsläufig bei einer Senkung der öffentlichen Verschuldung ansetzen muss. Begleitet werden soll diese Konsolidierung dann durch strukturelle Änderungen an den Volkswirtschaften der Krisenstaaten mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten zu erhöhen und die wirtschaftliche Erholung dann hauptsächlich aus Exporten zu bestreiten. Wie gerade erwähnt, entwickelte sich die wirtschaftliche Lage jedoch nicht nach diesen Vorstellungen, was auch daran liegt, dass die den Programmen zugrunde liegende Argumentation, welche auch im gesamten Krisenverlauf immer wieder von der EZB wiederholt wurde, einige Zusammenhänge außer Acht ließ.

Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wurde als entscheidende Stellschraube die Höhe der Lohnstückkosten identifiziert. In einer Situation freier Wechselkurse könnte eine Senkung dieser Kosten noch über die Abwertung der eigenen Währung erfolgen, da dies im Rahmen einer Währungsunion jedoch nicht mehr möglich ist, blieb als Ausweg nur die *innere Abwertung*, vor allem über Lohnsenkungen. Dadurch sollten dann, wie schon beschrieben, Exporte erleichtert werden und damit auch die bestehenden Leistungsbilanzdefizite gegenüber den anderen Staaten der Eurozone abgebaut werden. Einige Zusammenhänge wurden bei dieser Diagnose jedoch außer Acht gelassen: So gab es zwar in den Krisenstaaten vor 2010 eine verglichen mit der Eurozone höhere Steigerung von Löhnen und Preisen. Doch gerade in Spanien trugen weniger Lohnsteigerungen sondern eher die Unternehmensgewinne zur dortigen relativen Inflation bei, und sowohl in Spanien als auch in Griechenland war vor der Krise die Lohnquote insgesamt rückläufig. Schon vor Ausbruch der Krise verschlechterte sich also die relative Wohlstandsposition der werktätigen Bevölkerung in diesen Staaten. Nimmt man zudem eine Perspektive der gesamten Eurozone ein, ist ebenfalls zu erwähnen, dass es in Deutschland zu dieser Zeit eine spürbare Lohnzurückhaltung gab, wobei das von der EZB gewünschte Preisentwicklungsziel von knapp unter zwei Prozent Inflation deut-

lich unterschritten wurde (Heimberger 2014: 236–238). Eine einseitige Erklärung der Bilanzdefizite der Krisenstaaten über zu hohe Lohnkosten geht also fehl.

Letztendlich gelang es der Troika jedoch durchaus, die Lohnentwicklung zu beeinflussen. Zwar ist dies in einem marktwirtschaftlichen System nicht per Dekret möglich, es wurden jedoch die notwendigen Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die gewünschte Lohnentwicklung zu erzielen. Zunächst konnte die Troika erhebliche Lohnsenkungen im öffentlichen Sektor verordnen, wodurch eine ähnliche Lohnentwicklung im privaten Sektor begünstigt wurde. Ebenfalls wichtig in diesem Zusammenhang war die Vorgabe zur Dezentralisierung bei der Lohnfindung. Indem die Bedeutung von sektoralen oder Branchentarifverträgen dadurch geschwächt wurde, dass die Löhne nun vorrangig in jedem Betrieb einzeln ausgehandelt werden sollten; wurde das Organisations- und Verhandlungspotenzial der Organisationen der Arbeitnehmer gegenstandslos und im Gegenzug nach der Devise *divide et impera* die Position der Arbeitgeber strukturell gestärkt. Dies gelang in Griechenland in weiten Teilen, in Spanien jedoch nur in geringerem Maße – erstens weil dort die Konditionalität in dieser Frage weniger strikt war und zweitens weil sich dort der Protest gegen Lohnkürzungen im privaten Sektor besser und kraftvoller artikulieren konnte (Heimberger 2014: 240, 242).

Im Großen und Ganzen war in allen Krisenstaaten ein massiver Rückgang der Real-löhne feststellbar, wozu neben der Konditionalität sicherlich auch das ungünstige Konjunkturmilieu beitrug. Nüchtern betrachtet war somit ein wichtiges Ziel der Anpassungsprogramme erfüllt. Im Einklang mit der Denkweise, die hinter den Programmen stand, hätte sich folgende Situation ergeben: Wirtschaftliche Akteure – allen voran (ausländische) Investoren – würden sehen, dass die Krisenstaaten Reformen vornehmen und ihre Löhne und Preise flexibler (also mit mehr Spielraum nach unten) gestalten. Darauf folgend werden diese Staaten als Standort attraktiver, es wird wieder mehr investiert, durch die niedrigeren Lohnstückkosten können Produkte günstiger international angeboten werden und als Folge all dessen stellt sich wieder wirtschaftliches Wachstum ein.

Dazu kam es bekannterweise nicht. Vielmehr materialisierte sich ein Szenario, welches keynesianisch geprägte Kritiker der Troika-Programme zu Bedenken gegeben hatten. Unmittelbare Folge des Lohnrückgangs war nämlich zunächst ein spürbarer Rückgang der Binnennachfrage und der Beginn einer deflationären Entwicklung. Diese beiden Aspekte verstärkten sich dann wiederum gegenseitig: Eine Deflation bedeutet nämlich zunächst, dass ausstehende Schulden (egal ob privat oder öffentlich) real teurer werden, dies bedeutet wiederum dass mehr Geld für die Bedienung der Schulden aufgebracht werden muss, sodass weniger Geld für Konsum und Investitionen übrig bleiben. Die Nachfrage schwächt sich weiter, die Deflation nimmt weiter zu. Wenn eine solche Nachfragerücke aufgrund einer wirtschaftlichen Flaute entsteht, hätte der Staat die Möglichkeit durch expansive Fiskalpolitik zu intervenieren um die Nachfragerücke zu schließen. Mit den strikten Konsolidierungsvorgaben in den Anpassungsprogrammen

Tabelle 4.21: Entwicklung der griechischen Staatsschulden 2010–2016

Staatsschulden in Griechenland							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
relativ zum BIP	146,2	172,1	159,6	177,4	179,7	177,4	179,0
absolut in Mrd. €	330,5	356,3	305,1	320,5	319,7	311,7	314,9

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Werten von Eurostat. Die Werte für die absolute Verschuldung sind auf 100 Millionen Euro gerundet.

war diese Option jedoch vom Tisch. Im Ergebnis standen langfristige Unterauslastungen und wirtschaftliche Rezession (Heimberger 2014: 241–246).

Dass die negative wirtschaftliche Entwicklung unabhängig von den negativen Konsequenzen für weite Teile der Bevölkerung darüber hinaus noch die eigentlichen Ziele der Anpassungsprogramme wie die nachhaltige Senkung der Staatsverschuldung konkurrenzlos, wird wiederum gut am Beispiel Griechenland deutlich. Aus Tabelle 4.21 ist zu erkennen, dass die griechische Staatsverschuldung zwischen 2010 und 2016 absolut um etwas über 15 Milliarden Euro zurückgegangen ist. Zwar ist in dieser Entwicklung auch der Schuldenschnitt aus dem Jahr 2012 zu sehen, dennoch ist diese Senkung auch in erheblichem Maße den politischen Maßnahmen der Anpassungsprogramme geschuldet, und nicht zuletzt sollte erwähnt werden, dass es im gleichen Zeitraum keinem anderen EU-Mitgliedstaat gelungen ist, seine absolute Schuldenlast zu senken. Durch den Einbruch der Wirtschaftsleistung wurden diese Fortschritte jedoch gegenstandslos. Es schlug die simple Mathematik zu, nach der ein Bruch nunmal größer wird, je kleiner der Nenner ist – und der kleiner werdende Nenner war in diesem Fall das schrumpfende Bruttoinlandsprodukt. Auch mit der Kombination aus Austerität und Schuldenerleichterungen steht letztlich ein relativer Schuldenstand, der mehr als 30 Prozentpunkte höher liegt als zu Beginn der Programmzeit. Das Ziel, fiskalische Konsolidierung durch Austerität und Strukturreformen zu erreichen, wurde also klar verfehlt. Die erheblichen Einschnitte in die griechische Wirtschaft forderten einen hohen Tribut.

Aus der ungünstigen makroökonomischen Entwicklung ergibt sich naturgemäß auch eine Verschlechterung der Arbeitssituation, wovon viele Bürger in den Krisenstaaten unmittelbar betroffen sind – zu dieser Problematik verabschiedete das Parlament am 13. März 2014 die Resolution P7 TA(2014)0240, in der sich das Parlament kritisch zu einigen Entwicklungen am Arbeitsmarkt in den Krisenstaaten äußerte. So kritisiert das Parlament zunächst grundsätzlich, dass das Prinzip der inneren Abwertung zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit nicht funktioniert hat, gerade weil die Bedeutung

der heimischen Nachfrage unterschätzt wurde. Außerdem verabscheut das Parlament, dass die Arbeitslosigkeit stark angestiegen ist, besonders bei der jüngeren Bevölkerung, und dass sich daraus eine Emigration aus diesen Staaten entwickeln könnte, die einen *brain drain* mit sich ziehen könnte, was die makroökonomischen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten nur noch weiter verschärfen würde (Pkt. 6, 9, 11 der Resolution). Bezüglich der Durchführung der Programme kritisiert das Parlament besonders die Vorgabe zur Senkung der Mindestlöhne in Griechenland, welche nicht in EU-Kompetenz fällt und ist besorgt darüber, dass auch Einschnitte in fundamental wichtigen Bereichen wie dem Rentensystem, der Grundversorgung, dem Gesundheitswesen und dem Umweltschutz vorgenommen werden und dass die Programme zu wenig Spielraum lassen, um andere Prioritäten bei den Einsparungen zu setzen. Außerdem merkt das Parlament an, dass es aufgrund des teils massiven Rückgang beim BIP statistische Verzerrungen geben kann, nach denen Menschen aufgrund des allgemein niedrigen Wohlstands aus der Definition von Armut nach oben herausfallen, ohne dass sich absolut etwas an deren Situation geändert hätte (Pkt. 12, 14, 21 der Resolution). Bemerkenswert an der Resolution ist, dass das Parlament aus seinen Ausführungen den Schluss zieht, die Troikaprogramme so rasch wie möglich einzustellen und sie durch Krisenreaktionsmechanismen zu ersetzen, in denen es allen beteiligten Akteuren (auch dem Parlament) dann möglich wäre, auch soziale Politikziele zu verfolgen (Pkt. 40 der Resolution).

Auch die EZB ist in diesem Zusammenhang zu tadeln, was im Rückblick natürlich leicht gesagt ist, aber dennoch auf eine gewisse politische Substanz hindeutet. Als sich nämlich 2009/2010 die Frage nach einer finanziellen Unterstützung für Griechenland stellte, betrug die griechische Staatsschuld insgesamt etwas über 300 Milliarden Euro. Unabhängig von politischen Überlegungen und Verhandlungen hätte die EZB ein Signal an die Märkte senden können, indem sie einen Bruchteil dieser Schulden aufgekauft hätte.⁸² Dies hätte ein Signal dafür sein können, dass auf der politisch-institutionellen Seite der EU der Wille vorhanden ist, Griechenland und allen anderen Staaten, die in finanzielle Probleme geraten, gemeinschaftlich beizustehen. Da die EZB wie eingangs angesprochen auch eine hohe Unabhängigkeit hat, gerade auch im Hinblick auf die Ziel- und Prioritätensetzung, wäre ein solcher Schritt machbar gewesen; stattdessen hielt sich die EZB jedoch zurück und brachte dabei Probleme von *moral hazard* zur Geltung, was prinzipiell zutreffend ist. Letztlich mussten dann jedoch bei allen Krisenreaktionsmaßnahmen (inklusive derer, die sich an die Unterstützung von Banken richteten) mehr als eine Billion Euro an Mitteln mobilisiert werden, und es ergaben sich die oben angedeuteten negativen Auswirkungen bei Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit (Panico und Purificato 2013: 603–604).

Die teuren Folgen des Zögerns auf Seiten der europäischen Akteure – inklusive der EZB – haben Panico und Purificato (2013: 604) gut zusammengefasst:

⁸² Wenig später hat die EZB dann ja auch tatsächlich mit dem Ankauf von Anleihen angefangen und führt diese Politik bis heute fort, näheres dazu in Abschnitt 4.4.

„The sum to be spent in April 2010 to counteract the speculative attacks appears even more negligible if we consider that the imposition of policies undesired by the majority of the population is seriously interfering with the working of democracy and with the respect in international relations that has characterised the history of European regional integration since World War II. Moreover, it is increasing income inequality, triggering social tensions at levels never reached in previous years, magnifying conflicts among member states, undermining the confidence in the benefits of European integration and disrupting political life.“

Für diese Haltung der EZB und der anderen europäischen Akteure ist zu bedenken, welche Geisteshaltung hinter diesen Entscheidern steht. Im vorliegenden Fall ist dies eine (ordo)liberal geprägte Lesart von Wirtschaft, welche die Bilanzungleichgewichte innerhalb der Eurozone als positives Zeichen für einen wie gewünscht funktionierenden (Kapital-)Binnenmarkt versteht, welche sich durch eine Aversion gegen Verschuldung auszeichnet und daher auf die Befolgung makroökonomischer Regeln wie dem SWP besteht und welche letztlich ein hohes Vertrauen in die rationalen marktformenden Eigenschaften der Währungsunion setzt (Ryner 2015: 278).

Dabei ist es interessant zu beachten, wie sich diese spezifischen wirtschaftspolitischen Ideen in der EU etablieren konnten; eine wichtige Quelle hierfür ist die *Università Commerciale Luigi Bocconi* (oft nur als Bocconi-Universität bezeichnet), eine private Wirtschaftshochschule in Mailand. Verschiedene Personen aus dem Dunstkreis dieser Universität haben Einfluss auf die wirtschaftspolitische Debatte in der EU nehmen können, wobei Alberto Alesina jedoch klar heraussticht. Alesina ist unter den Ökonomen einer der sichtbarsten und standhaftesten Vertreter von Austeritätspolitik, wobei sich sein Argument auf eine logische Schrittfolge von fünf Punkten komprimieren lässt:

1. demokratisch verfasste Staaten haben eine inhärente Tendenz zur Aufhäufung von Schulden;
2. ein Großteil dieser Schulden wird für Sozialtransfers verwendet, weshalb sich Austerität eher auf die Senkung von Sozialausgaben als auf die Erhöhung von Steuern richten sollte;
3. diese Kürzungen sind wirtschaftlich und politisch tragbar;
4. Regierungen profitieren von einem gewissen Grad an Disziplinierung und Isolation von politischem Druck, um Austerität besser umsetzen zu können;
5. europäische Akteure sind in einer idealen Position, die in Punkt 4 erwähnte Disziplinierung und Isolation zu erbringen.

Interessant wird die Rolle von Wissenschaftlern wie Alesina dann, wenn man bedenkt, welche Interaktionen zwischen ihm und den europäischen Entscheidern stattgefunden

haben. So behauptete Alesina im April 2010 (also unmittelbar in der Phase wo es um die Ausgestaltung des ersten Griechenlandprogramms ging) in einem Vortrag auf dem ECOFIN-Treffen, dass die Schulden der Eurozone nicht durch Wachstum verschwinden würden, sondern dass es keine Alternative zur Politik von Austerität und Konsolidierung gebe. Mit der Verpflichtung auf Austerität und Konsolidierung würde hingegen ein Signal gesetzt werden, dass sich ein Staat dauerhaft auf eine disziplinierte Haushaltsführung verpflichtet. Die Folge wären dann fallende Zinsen auf Staatsanleihen, gefolgt von einem nachhaltigen Wachstum, wohingegen eine Rezession auch kurzfristig unwahrscheinlich wäre. Dieses Referat erzielte bei den europäischen Entscheidern eine hohe Resonanz, denn diese Argumentation fand sich letztlich sowohl in der Abschlussklärung des ECOFIN-Treffens als auch einige Monate später im *Monthly Bulletin* der EZB (Helgadóttir 2015: 399; Blyth 2014: 232–233).

Aus dieser Sichtweise ergibt sich eine fundamentale Neuausrichtung in der Verortung von Staaten gegenüber Finanzmärkten. Für den Fortbestand der finanziellen Stabilität eines Staates ist also nicht mehr der Staat selbst, sondern der Markt verantwortlich, auf dessen Wohlwollen der Staat folglich angewiesen ist. Durch Austeritätsprogramme und Strukturreformen sollen Staaten dann auf den Märkten positive Erwartungen erzeugen, die mit günstigen Refinanzierungskonditionen honoriert werden. Das Problem dabei ist, dass oft davon die Rede ist, dass Staaten auf den Märkten wieder Vertrauen erzielen müssten, die Märkte dabei jedoch der Politik kaum signalisieren, was denn genau notwendig wäre, um ein solches Vertrauen zu erreichen. Die Konsolidierung, die dann durchgeführt wird ist demnach im Einklang mit den Überlegungen von Alesina nur noch als Einbahnstraße konzipiert und umfasst praktisch nur noch Ausgabenkürzungen, gerade bei sozialen und physischen Investitionen – Einnahmesteigerungen werden hingegen nicht mal mehr diskutiert. Ebenfalls ist zu bedenken, dass auch eine ambitioniert durchgeführte fiskalische Konsolidierung keine unmittelbare Befreiung vom Druck der Finanzmärkte bedeutet; denn auch während eines solchen laufenden Prozesses müssen sich Staaten zur Refinanzierung weiterhin verschulden. Wenn es denn zu einer Entschuldung kommen sollte, wird dies also nur langfristig geschehen und auch nur unter der Annahme, dass es dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum gibt (Streeck 2013: 159, 166–172). An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass zumindest in Griechenland die Erhöhung der Einnahmen durch höhere Steuersätze und Verbesserungen in der Steuerverwaltung Teil der MoUs waren, eine vollständig einseitige Konsolidierung, die sich ausschließlich auf Ausgabenkürzungen stützte, bestand dort somit nicht.

Auch eine weitere politische Sichtweise ist im Zusammenhang mit den Anpassungsprogrammen zu sehen, nämlich der vergessene Aspekt der politischen Souveränität. Staaten können in ihrer Souveränität und in der Verantwortung vor ihren Bürgern Verträge durchaus auch auflösen, wodurch ausstehende Schulden aufgekündigt werden können; jeder Marktakteur, der sich auf ein Geschäft mit einem Staat einlässt, kann und sollte das wissen (Streeck 2013: 221). Es dominiert hingegen eher eine gegenteilige

Lesart, welche die finanziellen Verpflichtungen der Staaten als absolut prioritär versteht, in diesem Zusammenhang wird dann beispielsweise kritisiert, dass Griechenland auch bei nicht vollständiger Implementierung der Reformmaßnahmen weiterhin finanzielle Unterstützung erhält, wodurch Griechenland sich den Rest der Währungsunion zur Geisel macht (Franke 2012: 72). Diese Sichtweise hat sich zwischenzeitlich als unhaltbar erwiesen, spätestens wenn man sich vor Augen führt, wie die Verhandlungen um die Aufnahme des dritten Griechenlandprogramms verlaufen sind und welche Seite in diesem Konflikt letztlich nachgeben musste.

Die an dieser Stelle vorgestellten Gedanken hinter dem Design der Anpassungsprogramme erwiesen sich in der tatsächlichen Durchführung letztlich fast ausnahmslos als unzutreffend. Durch den starken Fokus auf die öffentliche Verschuldung wurde regelmäßig übersehen, dass sich diese zu einem erheblichen Teil aus den Folgen der Finanzkrise ergaben, also einer Krise die ihren Ursprung nicht in völlig unverantwortlicher staatlicher Fiskalpolitik, sondern in unkontrollierten Übertreibungen auf den Finanzmärkten hatte. Auch bei der Einrichtung der Unterstützungsfonds kam es zu zwei Fehlern, die Unterstützung war zunächst zu zögerlich ausgestaltet, weshalb die Eurozone auf den Märkten nicht mehr wie noch zuvor als solidarisches Gefüge wahrgenommen wurde, und als die Fonds dann abgerufen werden konnten, wurde unterschätzt, dass dies auf den Märkten das Signal transportierte, dass ein Staat überhaupt nicht mehr Zahlungsfähig ist. Der Fokus von Austerität auf innere Abwertung, Strukturreformen und eine Ausrichtung zu mehr Export ging ebenfalls nach hinten los. Es wurden nicht positive Erwartungen für Investoren aufgebaut, sondern die heimische Säule der Volkswirtschaften in den Krisenstaaten ausgehöhlt. In diesem Klima helfen dann auch Strukturreformen wenig, und darüber hinaus ist es aus einer globalen ökonomischen Sicht unwahrscheinlich, dass alle Staaten vom Export und von Sparmaßnahmen profitieren können, wenn alle Staaten gleichzeitig exportieren und sparen möchten – kein Markt kommt ohne Käufer aus. Vollends revidiert werden muss die Position, dass durch Austerität rasches Wirtschaftswachstum folgt, eine von Alesina geprägte Vorstellung, die auch von Mario Draghi regelmäßig bei den währungspolitischen Dialogen mit dem Stichwort „wachstumsfreundliche Konsolidierung“ wiederholt wird – zum entgegengesetzten Schluss kommt der IWF in seiner Nachlese des ersten Griechenlandprogramms, wo er feststellt, dass „[I]n any event, a deep recession was unavoidable“ (IWF 2013: 22).

Neben diesen makroökonomischen Einwänden sollte man sich auch vergegenwärtigen, welches der gesamtgesellschaftliche Inhalt aller Anpassungsprogramme gewesen ist. Diese Programme waren die Reaktion auf eine finanzielle Krise einiger Staaten, genauer formuliert: einer Situation, in der es wahrscheinlich wurde, dass die Staaten den finanziellen Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern nicht mehr nachkommen könnten. Um das Eintreten dieser Situation zu verhindern, mussten die Staaten Anpassungsprogramme durchführen, die u. a. zur Bedingung hatten, dass Lohnkosten gesenkt werden, öffentliche Ausgaben gesenkt werden und die strukturellen Aspekte der Volks-

wirtschaft im Sinne von Unternehmen und Arbeitgebern umgestaltet werden. In letzter Konsequenz ging es darum, die Interessen der Eigentümer von Kapitalwerten der Krisenstaaten zu schützen, und der Großteil der dafür notwendigen Anpassungen war von denen zu schultern, die auf Löhne, Renten, Sozialleistungen usw. angewiesen sind. An all den dafür notwendigen Schritten war die EZB als integraler Bestandteil der Troika beteiligt, und sie verteidigte auch während der Programmzeit fortlaufend diesen Kurs in der Öffentlichkeit.

Dass aus einer solchen redistributiven Politik zuungunsten der werktätigen Bevölkerung sich auch rechtliche und demokratische Probleme sowie Proteste und neue politische Bewegungen ergeben können, soll nun dargestellt werden.

Um sich vor Augen zu führen, welche rechtliche Probleme sich im Zusammenhang mit den Troikaprogrammen ergeben können, ist es ratsam zu bedenken, welche rechtlichen Grundlagen aktuell gelten. Zunächst ist festzuhalten, dass eine rechtliche Verantwortung der Troika als Ganzes schwierig wird, da die Troika keine feste internationale Organisation im Sinne des Völkerrechtes ist. Was für die Troika allerdings nicht gilt, kann sehr wohl für ihre Teile gelten, und das ist im Sinne dieser Arbeit auch maßgeblich und ausschlaggebend. Der Troika gehören nämlich zwei Akteure an, die im Lissabon-Vertrag klar als Organe der EU benannt werden, die Kommission und die EZB. Daraus folgend lassen sich einige Rechtsquellen nennen, aus denen sich für die Unionsorgane rechtliche Verpflichtungen ergeben. Hierbei ist zunächst Art. 6 EUV zu nennen, der für die rechtlichen Verpflichtungen zweierlei Umstände ergibt. Zunächst wird die Rolle der Grundrechtecharta anerkannt und die GRC als rechtlich gleichrangig mit den Verträgen aufgezählt, und weiterhin werden die grundrechtlichen Vorkehrungen, wie sie sich aus der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (kurz: Europäische Menschenrechtskonvention) und „den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben“ (Art. 6. Abs. 3 EUV) als Teil des Unionsrechts anerkannt. Mögliche Hinweise darauf, dass diese rechtlichen Verpflichtungen eine Verbindung zum Unionsrecht erfordern, können aber durch einen Verweis auf Art. 51 GRC ausgehoben werden, der festlegt, dass alle Unionsorgane unabhängig vom Kontext an die Inhalte der GRC gebunden sind. In diesem Zusammenhang stellte auch der Ausschuss für Konstitutionelle Fragen des Parlaments im Jahr 2014 fest, dass die Unionsorgane in der Troika (also Kommission und EZB) auch im Rahmen der Troika an Unionsrecht gebunden sind, und daher auch die Regeln der GRC respektieren müssen (Fischer-Lescano 2014: 22–25).

In diesem Zusammenhang ergeben sich aus den MoUs jedoch einige Aspekte, in denen rechtliche Kollisionen mit den oben genannten Rechtsquellen offenbar wurden. Ein Beispiel hierfür ist die oben erwähnte Vorgabe im zweiten Griechenlandprogramm, dass die Mindestlöhne um 22 % (bzw. um 32 % für Menschen unter 25 Jahren) zu senken sind. An dieser Stelle besteht eine Kollision mit Art. 31 GRC, der das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen beinhaltet, wobei anzumerken ist, dass ein

ausreichender (Mindest-)Lohn in der Rechtsprechung als Teil von gerechten und angemessenen Arbeitsbedingungen verstanden wird. Ebenfalls kritisch erscheint in diesem Licht die Vorgabe aus dem zweiten Griechenlandprogramm, nach der Tarifverträge nur noch für maximal 3 Jahre abgeschlossen werden können und mehrere Vorkehrungen getroffen sind, um die Tarifverhandlungen zu dezentralisieren, was im Endeffekt also zeitliche, räumliche und persönliche Einschränkungen der Gültigkeit von Tarifverträgen bedeutet. All dies steht jedoch im Konflikt mit Art. 28 GRC der u. a. das Recht auf freie Tarifverhandlungen festhält; in dieser Hinsicht wurden die arbeitsrechtlichen Vorkehrungen der Troika auch durch die Internationale Arbeitsorganisation (engl. International Labour Organisation, ILO) kritisiert, und es ist insgesamt festzuhalten, dass soziale Grundrechte durch die Programme der Troika an mehreren Stellen beeinträchtigt werden (Fischer-Lescano 2014: 44–48).

Ähnliche Kollisionen ergeben sich auch in anderen Bereichen wie dem Recht auf Wohnen, sozialer Sicherung, Gesundheit, Ausbildung, Eigentum und dem Recht auf eine gute Verwaltung, die an dieser Stelle nicht auch noch detailliert geschildert werden sollen.⁸³ Die rechtlichen Bedenken, die sich aus den legalen Kollisionen ergeben, sind also erheblich. Zunächst ist festzuhalten, dass es praktisch keine parlamentarische Beteiligung im Rahmen der MoUs gab, was das Demokratieprinzip schwächt und des gesamte Gewaltengefüge der EU verschiebt. Völlig ungeklärt ist dabei auch die Rolle der EZB, weil sie sich über die Troika an Fragen von Budget-, Fiskal- und Strukturpolitik beteiligt, was nicht zum Aufgabenbereich oder zum Mandat der EZB gehört. Bedenkt man die rechtlich zweifelhafte Natur der getroffenen Maßnahmen muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden, welche auch Menschenrechtskonsequenzen, Verhältnismäßigkeit und die zeitliche Dauer der Maßnahmen mit berücksichtigt; in diesem Kontext wären die teils gravierenden rechtlichen Eingriffe nur dann zu rechtfertigen, wenn sie dem öffentlichen Interesse dienen würden, wenn weniger drastische Maßnahmen vorher verworfen worden wären, wenn es keine menschenrechtlichen Auswirkungen geben würde und wenn die betroffenen Personengruppen am Entscheidungsprozess beteiligt gewesen wären (Fischer-Lescano 2014: 65–69). Angesichts des Inhaltes, der Durchführung und der Konsequenzen der Anpassungsprogramme ist es fraglich, ob überhaupt eine dieser Bedingungen erfüllt worden ist.

Erkennt man Probleme bei der rechtlichen Gültigkeit der getroffenen Maßnahmen an, stellt sich natürlich die Frage, ob in einem rechtsstaatlichen Raum wie der EU nicht die Möglichkeit einer Klärung auf dem Rechtsweg bestünde – doch auch in dieser Hinsicht ist die Lage eher durchwachsen. In Spanien gab es, nachdem die ersten Maßnahmen zur Änderung der Lohnfindungssysteme beschlossen wurden, nicht nur einen Generalstreik, sondern auch den doppelten Versuch einer rechtlichen Überprüfung: einerseits über eine Beschwerde vor dem spanischen Verfassungsgericht und andererseits über eine Beschwerde bei den Organen der ILO, was bis dato ein sehr ungewöhnlicher Vor-

⁸³ Näheres hierzu findet sich bei Fischer-Lescano 2014: 48–55.

gang war, im Laufe der Krise danach jedoch noch mehrmals wiederholt werden sollte. Im Ergebnis wurden die Beschwerden sowohl vom Verfassungsgericht als auch vor der ILO beide abgewiesen (Luz Rodrigues 2014: 105–107). Jenseits dieser Einspruchskanäle wäre noch der europäische Rechtsweg eine Möglichkeit, jedoch ergeben sich auch hier Schwierigkeiten. Die Hauptargumentationslinie von Kommission und EZB, die als Unionsorgane beide vom EuGH zur Verantwortung gezogen werden könnten, ist dass die MoUs von nationalen Vertretern unterschrieben und somit letztlich verantwortet werden, und dass es in der Rechtsgrundlage für die Anpassungsprogramme keinen Bezug zum Primärrecht gibt. Ferner wird behauptet, dass sich die eben erwähnte Grundrechtsbindung aus Art. 51 GRC für die EU-Organen nur ergibt, wenn Unionsrecht implementiert wird; auf dieser Position aufbauend wurden daher auch lange jegliche Einwände gegen die Anpassungsprogramme vom EuGH mit Verweis auf mangelnde Zuständigkeit abgelehnt und gar nicht erst zugelassen (Kilpatrick 2014: 395–399).

In diesem Themenkomplex ist in den letzten Jahren jedoch eine gewisse Dynamik gekommen; im Rahmen der Einführung des ESM wurde der EuGH gefragt, ob es zulässig ist, dass die Mitgliedstaaten abkommen parallel zum Unionsrecht abschließen. In der in diesem Verfahren folgenden *Pringle*-Entscheidung⁸⁴ stellte der EuGH dann fest, dass den Staaten der Abschluss von externen Abkommen prinzipiell erlaubt ist, wobei diese Abkommen dann jedoch auch mit Unionsrecht konsistent sein müssen. Ebenfalls bedeutend ist in diesem Zusammenhang die Verordnung (EU) 472/2013⁸⁵. Diese sieht vor, dass im Falle von finanzieller Unterstützung jedes allfällige Anpassungsprogramm vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden muss, und dass das letztlich von der Kommission und EZB entworfene Memorandum im Einklang mit diesem Beschluss im Ministerrat stehen muss. Dies ist insofern eine wichtige Neuerung, weil die MoUs nun nicht mehr allein in der Verantwortungssphäre der Nationalstaaten liegen, sondern dass auch EU-Organen nun an der Beschlussfindung beteiligt sind, was es dem EuGH wiederum erschweren sollte, Beschwerden mit einem Verweis auf mangelnden unionsrechtlichen Bezug abzuweisen. Tatsächlich hat der EuGH in der Zwischenzeit seine Rechtsprechung geändert und gab im September 2016 einer Beschwerde gegen die Kommission und die EZB statt. Konkret ging es in diesem Fall darum, dass sich die Beschwerdeführer im Rahmen des Troikaprogramms in Zypern in ihrem Recht auf Eigentum verletzt sahen, wobei im Rahmen der Urteilsbegründung auch explizit darauf hingewiesen wurde, dass alle Unionsorgane das Unionsrecht beachten müssen und auch nicht wenn sie im Namen des ESM handeln, vorsätzlich Unionsrecht überschreiten dürfen (Lacchi 2017: 239–240; Kilpatrick 2014: 403). Auch wenn es in diesem Verfahren

⁸⁴ Abgesehen davon ging es im *Pringle*-Verfahren hauptsächlich um die Zulässigkeit des ESM, gerade im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten sowie in Bezug auf die Auswirkungen auf das Beistandsverbot nach Art. 125 AEUV. Eine Einschätzung dieses Falles liefert Craig 2013.

⁸⁵ Diese Verordnung ist Teil des *Two-Pack*, einem Bündel an wirtschaftspolitischen Maßnahmen, auf die später noch ausführlich eingegangen wird.

nicht um die Wahrung sozialer Grundrechte ging, ist mit dieser Entscheidung jedoch ein Präzedenzfall gesetzt, der zeigt dass auch eine Individualbeschwerde gegen die Troika-Maßnahmen von dem EuGH nicht nur angenommen, sondern auch erfolgreich im Sinne der Beschwerdeführer entschieden werden kann; ein wichtiges Gegengewicht zur Autorität der Troika.

Es zeigt sich, dass durch die Troikaprogramme ein System etabliert wurde, welches dem gewöhnlichen System von Recht und Politik zumindest teilweise entgegensteht und die üblichen Maßnahmen und Verfahren suspendiert, in einem schmittschen Sinne kann von einer Art des Ausnahmezustands gesprochen werden (Fischer-Lescano 2014: 15–16). Das Verständnis der Troikaprogramme als Ausnahmezustand ermöglicht dann weitere Überlegungen, die sich mit den Fragen nach Demokratie und Legitimität widmen. So ist sichtbar geworden, dass die zunächst als temporär angedachten Maßnahmen die europäische Politik ständig begleiten und dass sich insbesondere Griechenland nun seit über sieben Jahren fortwährend in einem Zustand beschränkter (wirtschafts-)politischer Souveränität befindet. Wenn in einem solchen Zustand, wie eben angedeutet, grundlegende rechtliche Normen nicht mehr uneingeschränkt respektiert werden, kann eine so fundierte Herrschaft als willkürlich wahrgenommen werden, was auf lange Sicht die legitime Autorität jeder politischen Entität schwächt (White 2015: 586, 591).

Auch wenn man anerkennt, dass in unvorhergesehenen Situationen außergewöhnliche Maßnahmen erforderlich sind, muss doch jeder Ausnahmezustand einen klar trennenden Abschluss finden, der idealerweise dadurch begleitet wird, dass die Wahrscheinlichkeit des Wiedereintretens einer solchen Krise gesenkt wurde, dass neue Maßnahmen und Mechanismen implementiert wurden, welche bei künftigen Krisen die Übernahme von Autorität durch nicht-gewählte Akteure minimieren und dass die Entscheidungsträger aus der Zeit der Krise das Feld räumen. In der Krisenreaktion ist dieses Vorgehen jedoch noch nicht absehbar – durch die Verabschiedung des ESM entsteht eine Parallelstruktur neben der EU, die eine zunächst ad hoc gefundene Lösung nicht nur zementiert, sondern sogar zum Mittel der Wahl bei künftigen Krisen macht. Dazu kommt erschwerend hinzu, dass im Rahmen des ESM die Kommission, EZB und IWF in ihren Rollen und Befugnissen praktisch nicht angetastet worden sind; weiterhin muss sich keiner der dort handelnden Entscheidungsträger je einer Wahl stellen, der wichtige Moment einer politischen Katharsis bleibt somit aus. Darüber hinaus zeigt sich am Fall Griechenland, dass eine endgültige Lösung der Probleme bis heute ausbleibt, vielmehr wird ein Anpassungsprogramm an das nächste geschaltet, was in jedem Schritt zu einer Erosion der legitimen Autorität des griechischen Staates und seiner Organe führt (White 2015: 586–586, 598–601).

Angesichts dieser Probleme ist es nicht verwunderlich, dass sich das Parlament auch zu diesem Thema geäußert hat, und zwar in seiner Resolution P7 TA(2014)0239 vom 13. März 2014. Darin moniert das Parlament einige der strukturellen Probleme, die sich im Arrangement entwickeln, darunter die nicht ausreichend definierte Rolle der EZB

in der Troika, die Wahrnehmung exekutiver Befugnisse durch die Eurogruppe ohne demokratisches Mandat sowie ein Mangel an Rechenschaft der Troika (Pkt. 48, 50, 55 der Resolution). Als Linderung dafür fordert das Parlament gar nicht unbedingt ein ersatzloses Streichen der Troika, sondern vielmehr deren Einbettung in positive Regeln und Normen, um den rechtlichen Schwebezustand zu beseitigen. In diesem Zusammenhang wünscht sich das Parlament, dass Eurogruppe, Rat und Ministerrat die volle Verantwortung für das Handeln übernehmen. Es wird explizit gefordert, dass die EZB nur noch zu einem stillen Beobachter wird, der zwar Rat geben kann, aber nicht mehr an den Verhandlungen um die Programme teilnimmt. Und zuletzt nimmt das Parlament auch sich selbst in die Pflicht und fordert, bei künftigen MoUs beteiligt zu werden, zunächst durch die Austeilung eines Verhandlungsmandates und fortlaufend durch die stetige Beteiligung bei den Verhandlungen um die MoUs, die zudem in Unionsrecht überführt werden sollen (Pkt. 60, 92, 109 der Resolution). Hier sieht man also, dass die Troika nicht abgeschafft, sondern eingebunden werden soll. Im Sinne von Teßmer soll also der Vollmacht der Troika auf europäischer Ebene endlich das angemessene Misstrauen auf europäischer Ebene hergestellt werden, nämlich dadurch, dass das demokratisch legitimierte Parlament den Verhandlungsprozess beeinflusst und dadurch dass im Wege der Überführung der MoUs in Unionsrecht die Möglichkeit von Beschwerden erleichtert wird, wobei letzterer Punkt mittlerweile zumindest ein Stück weit durch das oben erwähnte EuGH-Urteil bezüglich der Tätigkeit der Troika in Zypern erreicht worden ist.

Eingangs wurde angedeutet, dass sich Legitimität aus mehreren Quellen speisen kann, und dass eine geringe Input-Legitimität dadurch gemildert werden kann, dass es eine gute Throughout- oder Output-Legitimität gibt. Doch auch diese beiden möglichen Pfeiler gerieten rasch ins Wanken: Innerhalb der EZB wurde bald klar, dass das Festhalten an den bisher verfolgten Regeln und Maßnahmen gut für Throughput sein könnte, jedoch das Politikergebnis, das Output beeinträchtigen könnte. Die Situation um die Output-Legitimität stellt jedoch für sich allein genommen ebenfalls ein Problem dar, weil wie oben erwähnt ausreichend negative Outputs vorhanden sind (Rezession, Arbeitslosigkeit etc.), um diese mögliche Quelle von Legitimität ebenfalls zum versiegen zu bringen (V. A. Schmidt 2015: 96, 105). Ebenfalls problematisch in diesem Zusammenhang sind die Ungleichheiten, die sich innerhalb der Eurostaaten ergeben. Denn anders als die Krisenstaaten haben die Geberstaaten weiterhin die Möglichkeit, ihre eigene Politik selbst zu beeinflussen und darüber auch ein Stück weit debattieren zu können, gerade weil sie nicht vom Druck der Finanzmärkte betroffen sind und mehr Zeit zum politischen Handeln haben. Diese Verzerrung innerhalb der Eurozone hat Scharpf (2014: 56) gut zusammengefasst, indem er festhält:

„In Deutschland hat sie [gemeint ist die Durchsetzung der Anpassungsprogramme, M. L.] input-orientierte demokratische Legitimation gewinnen können. In Griechenland, Irland und Portugal dagegen werden die Inhalte der ‚Memoranda of Understanding‘ von der Kommission definiert, in asym-

metrischen Verhandlungen den Regierungen und Parlamenten oktroyiert, im Vollzug von der Troika überwacht und durch die Drohung der Kreditsperre sanktioniert.“

Der ständige Druck durch die Belastung durch Kredite hat auch eine besondere Doktrin wieder in den Mittelpunkt gerückt, die der verabscheuungswürdigen Schulden (engl. *odious debts*). Diese Rechtsfigur wurde beispielsweise 1898 in Kuba und 1919 in Polen angewandt; im ersten Fall weigerten sich die USA nach der Annexion von Kuba die kubanischen Schulden an Spanien zu begleichen und im zweiten Fall wurde Polen im Versailler Vertrag von der Pflicht entbunden, die Schulden zurückzuzahlen, die sich während der Herrschaft von Deutschland und Preußen auf polnischem Gebiet ergaben. Genauer definiert wurde dieses Instrument 1927 durch den Rechtstheoretiker Alexander Sack, der festhielt, dass Schulden, die nicht im Sinne der Allgemeinheit aufgenommen wurden, als verabscheuungswürdig gelten sollen und nicht vom Staat zu begleichen sind. Dieses Rechtskonstrukt war ursprünglich für die finanziellen Konsequenzen diktatorischer Verschwendungssucht gedacht, doch zu Beginn des 21. Jahrhunderts wurde diese Idee in Lateinamerika uminterpretiert. Der prominenteste Fall ist hierbei Ecuador, wo im Jahr 2007 eine sorgfältige Überprüfung aller Staatsschulden durchgeführt wurde. Im Ergebnis wurde festgestellt dass ein erheblicher Teil der Schulden als illegitim zu betrachten sei, demnach erklärte Ecuador ein Moratorium auf seinen Schuldendienst und platzierte erfolgreich das Gegenangebot, 30 % des Wertes zu bezahlen. Mit dieser Maßnahme konnte Ecuador 2,2 Milliarden Dollar und weitere 6 Milliarden Dollar Zinsen sparen. Diese Einstellung breitete sich auch nach Griechenland aus, wo die Ablehnung der Schulden bei Demonstrationen häufig wiederholt wurde, und im Juni 2011 durch die Bewegung der Plätze auf die Formel gebracht wurde „Wir schulden nichts, wir werden nichts verkaufen, wir werden nichts bezahlen“ (Antentas und Vivas 2014b: 55–57). Diese Forderung ist nur ein Puzzleteil einer ganzen Reihe an Protestbewegungen, die sich in Spanien und Griechenland gegen Austerität und Troika formierten und in beiden Staaten politische Transformationen einleiteten.

Als sichtbarstes Beispiel für die weitreichenden öffentlichen Proteste ist Spanien zu nennen, getragen durch die 15-M-Bewegung. Im Frühjahr 2011 wurden nach Demonstrationen sowohl die Puerta del Sol in Madrid als auch die Plaça de Catalunya in Barcelona spontan besetzt, und unter den Besetzern und Protestierenden etablierte sich schnell die Selbstbezeichnung *indignados* (Empörte). Die bewusst offen und breit angelegte Bewegung hatte dabei zwei Hauptanliegen, sie wollte einerseits einen klaren Protest gegen die sich in Spanien abzeichnende Austeritätspolitik artikulieren und die kollektive Verachtung für die politischen und wirtschaftlichen Eliten in Spanien äußern, die als eine zusammengeschweißte Personengruppe wahrgenommen wurden (Antentas und Vivas 2014a: 51; Vogel 2014: 89).

Fast zeitgleich entstand eine ähnlich gelagerte Bewegung in Griechenland, welche vor allem durch eine Besetzung des Syntagma-Platzes in Athen Aufsehen erregte. Dort

zielte der Protest auf die gleichen Missstände ab, die sich aber im Gegensatz zu Spanien schon deutlicher abzeichneten, weil Griechenland zu diesem Zeitpunkt schon gut ein Jahr im ersten Programm war. Besonders akut war die unmittelbare materielle Situation vieler Griechen: Bei den Rentnern wurden die schon drastisch gesenkten Renten nicht oder nur zum Teil ausgezahlt und auch im privaten Sektor mussten die Werk tätigen Zahlungsrückstände in Höhe von durchschnittlich drei Monatsgehältern verkräften. Anders als in Spanien gab es in Griechenland noch eine eher traditionelle Instanz, die als Katalysator für diese Proteste wirkte, nämlich die Gewerkschaften. Mit Hilfe ihrer Schlagkraft konnten dann Mitte Juni 300 000 Menschen zu Protesten in Athen bewegt werden, gefolgt von einem zweitägigen Generalstreik im Oktober, an dem sich in Athen wiederum 300 000 Leute beteiligten, zusätzlich zu 200 000 weiteren im Rest des Landes (Kouvelakis 2011: 18, 23–24).

Die Weiterentwicklung dieser Proteste führte in Spanien zur Stärkung lokaler, thematisch fokussierter Bewegungen. Als besonderes Beispiel ist hier die Plattform der Hypothekenbetroffenen (span. Plataforma de Afectados por la Hipoteca, PAH) zu nennen; die PAH wurde zwar schon 2006 (damals noch unter dem Namen *V de Vivienda*) in Barcelona gegründet, konnte durch die 15-M-Proteste jedoch an Zuspruch und Unterstützung gewinnen und wuchs auf mehr als 200 lokale Gruppen. Hauptthema der PAH ist die Unterstützung von Personen, die aufgrund der finanziellen Krise nicht mehr ihre Hypothekenzahlungen bedienen konnten und sich daher mit Zwangsräumungen konfrontiert sahen – angesichts des hohen Anteils von Wohneigentum in der spanischen Bevölkerung ein erhebliches Problem. In diesem Zusammenhang verfolgt die PAH eine duale Strategie, indem sie einerseits durchaus erfolgreich viele Zwangsräumungen verhindern konnte und indem sie andererseits politischen Druck ausübte, als die Regierung Rajoy im Februar 2013 ein neues Hypothekengesetz verabschieden wollte, wodurch der Gesetzesentwurf letztlich auch zurückgenommen wurde (Vogel 2014: 95).

Noch schwer wiegender erweisen sich jedoch die (partei-)politischen Umwälzungen, die sich durch die Präsenz der Protestbewegungen ergeben haben. In einem Umfeld aus Krise und Protesten war SYRIZA gut für einen Erfolg an der Wahlurne aufgestellt. Vor der Krise war SYRIZA neben der KKE eine der beiden Parteien im linken Parteienspektrum Griechenlands. Parteien der politischen Linken sind für gewöhnlich sehr daran interessiert, gute Beziehungen in die Zivilgesellschaft zu haben und sehen solche guten Beziehungen auch als Teil ihrer politischen Identität, doch in den frühen 1990er Jahren taten sich SYRIZA wie KKE schwer dabei, und mussten versuchen sich zivilgesellschaftlichen Gruppen neu zu nähern. In dieser Hinsicht beschritten beide Parteien unterschiedliche Pfade. Die KKE folgte dabei einer eher orthodoxen Lesart des Marxismus, und verließ sich dabei auf einen klar artikulierten Klassenstandpunkt und enge Beziehungen zu den Gewerkschaften. SYRIZA hingegen bildete sich als eine Koalition vieler unterschiedlicher politischer Gruppen, von denen sich einige Themen widmeten, die nicht von der KKE behandelt wurden – vor allem Geschlechterfragen und

Umweltschutz. Aufgrund dieser pluralistischen Ausrichtung konnte SYRIZA mehr zivilgesellschaftliche Gruppen erreichen, gerade auch weil die Jugendorganisation hier als Scharnier agierte. So konnte sich SYRIZA dann ein breites Potenzial für Unterstützung aufbauen, insbesondere bei der jüngeren Bevölkerung, die eher bereit war, die beiden großen Parteien ND und PASOK hinter sich zu lassen (Tsakatika und Eleftheriou 2013: 2–12).

Bei den oben erwähnten Parlamentswahlen im Jahr 2012 konnte SYRIZA dann die Früchte dieser Arbeit ernten. Während die KKE praktisch auf der Stelle trat, konnte SYRIZA wie erwähnt in der Wahl im Mai auf den zweiten Platz vorrücken und diese Position auch in der Wahl im Juni behaupten – SYRIZA war nun die Oppositionspartei Nummer eins. Dies führt dann auch zu einer starken inneren Konsolidierung; aus dem Bündnis wurde nun auch formal eine Partei gegründet und Alexis Tsipras stand unumstritten als Parteiführer fest. (Tsakatika und Eleftheriou 2013: 14; Verney und Bosco 2013: 417).

In der Rolle als Oppositionsführerin mäßigte SYRIZA dann ein Stück weit ihr Profil; sie forderte nicht mehr eine einseitige Aufkündigung des Schuldendienstes oder die sofortige Aufhebung aller im Rahmen der Anpassungsprogramme beschlossenen Gesetze. SYRIZA präsentierte stattdessen ein Programm, welches gleichzeitig alternativ und pragmatisch war. Gefordert wurde eine Neuverhandlung der griechischen Schulden und ein stärkeres Auftreten des Staates im Kampf gegen Steuerhinterziehung und Korruption; gleichzeitig sprach sich die Partei jedoch gegen das Verlassen der Eurozone aus und akzeptierte prinzipiell die Regeln und Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft im Euro ergeben – auch im Hinblick auf öffentliche Defizite. Im Laufe der Oppositionszeit konnte SYRIZA dann ihre Wählerbasis noch weiter steigern; sie erhielt Zuspruch aus mehr Regionen, mehr sozialen Gruppen und mehr Alterskohorten. SYRIZA gelang es insgesamt, die einfache Bevölkerung diskursiv als politisches Subjekt zu präsentieren, welches eine Stimme hat, die erhört werden sollte, gerade durch die politischen Eliten. Eine Beschreibung dieser Herangehensweise als *populistisch* ist dabei technisch gesehen durchaus zutreffend. Doch die negativen Konnotationen dieses Begriffs überschatten leicht das demokratische und inklusive Potenzial, welches SYRIZA in der Opposition gezeigt hat (Agnantopoulos und Lambiri 2015: 7; Stavrakakis 2015: 273–277).

In Spanien stellte sich eine ähnliche Entwicklung ein. Hier war es jedoch nicht so, dass eine bestehende Partei von den Protestbewegungen profitierte, sondern dass im Gegenteil aus den Protestbewegungen eine neue Partei entstand, nämlich *Podemos*. Angesichts der breiten Ausrichtung von 15-M gab es keine einheitliche Position gegenüber der Gründung einer Partei, auch weil viele Aktivisten in 15-M eine allgemeine Skepsis gegenüber repräsentativer Demokratie und Parteien als dessen Vehikel hatten. Die Diskussionen um die Parteigründung begannen ab 2013 und im Jahr 2014 wurde *Podemos* als Partei gegründet, mit vielen offensichtlichen organisatorischen und inhaltlichen

Bezügen zu 15-M. Als Kopf der Partei etablierte sich Pablo Iglesias Turrión, welcher die 15-M-Bewegung lobte und mit dem expliziten Hinweis auf die Erfolge von SYRIZA ab 2012 die Möglichkeit und Notwendigkeit zur Einnahme einer alternativen Position innerhalb des Parteiensystems einforderte (Iglesias Turrión 2015: 22–27; Martín 2015: 108). Zur Anfangsphase war Podemos aus Sicht der 15-M nicht unumstritten, gerade hinsichtlich der strategisch-operativen Ausrichtung der Partei, die sich nicht mit dem Selbstverständnis deckte. Denn anders als bei 15-M, wo es keinen klaren Sprecher oder Entscheidungsträger gab, war Podemos von Beginn an eindeutig auf die Person Iglesias ausgerichtet. An der Wahlurne wurde dieser Richtungsstreit jedoch entschieden; Podemos erzielte bei der ersten Gelegenheit – der Europawahl 2014 – aus dem Stand 8 % und konnte 5 Abgeordnete ins Parlament entsenden. In der Folge verloren die Asambleas – die dezentralen Protestforen der 15-M – an Bedeutung und auch die Partei konsolidierte sich in Richtung von mehr Einigkeit und innerer Homogenität (Martín 2015: 109–113). In Spanien und Griechenland wurde somit gut sichtbar, dass Protestbewegungen ebenfalls ein wichtiger Akteur im Sinne von MLG sein können. Diese Bewegungen richteten ihren Unmut nicht mehr nur an die nationalstaatlichen Regierungen, sondern adressierten ihre Kritik auch direkt an die Troika, also an die europäische Ebene. Und mit der Entwicklung von Parteien wie SYRIZA und Podemos ist es diesen Bewegungen auch gelungen, herkömmliche politische Kanäle zu erschließen, um ihre Einflussmöglichkeiten zu verbessern.

Mit Blick auf die Entwicklung von SYRIZA und Podemos erscheint es angebracht, sich dem Begriff des Populismus nochmals etwas zu nähern. Dieser Begriff wird im akademischen wie im öffentlichen Diskurs durchaus abwertend verwendet, um eine Politik zu beschreiben, die sich ohne eigene Vorstellungen lediglich an der Masse der Bevölkerung ausrichtet, sich somit insgesamt eher opportunistisch verhält. Mittlerweile haben sich jedoch durch eine breite Forschung in diesem Gebiet einige Attribute herausgebildet, anhand derer man Parteien oder andere politische Bewegungen als populistisch bezeichnen kann. Kernstück aller populistischen Bewegungen ist die Konstruktion eines dichotomen Gegensatzes zwischen „dem Volk“ und „der Elite“. Angesichts der enormen Unschärfe dieser beiden Begriffe, gehört es auch zu populistischen Bewegungen, dass die jeweilige Einteilung in Volk und Elite immer etwas Willkürliches hat. Ausgehend von dieser dichotomen Aufstellung von Volk und Elite ergibt sich auch eine klare Einschätzung dieser beiden Punkte. Das Volk wird in populistischen Überlegungen immer positiv besetzt, gerne auch mit der Zuschreibung, dass im Volk noch der „gesunde Menschenverstand“ vorherrscht. Die Elite hingegen wird komplett abgelehnt, indem sie mit Korruption und Unfähigkeit assoziiert wird. Neben diesen grundlegenden Punkten können weitere Aspekte ebenfalls in populistischen Bewegungen erscheinen; darunter eine Affinität zu Verschwörungstheorien, die Befürwortung direktdemokratischer Elemente oder das Vorhandensein einer charismatischen Führungsfigur. Im Anschluss an die populistische Festlegung des Volkes kommt es gerade bei rechtspopulistischen Bewe-

gungen fast immer dazu, dass einzelne Bevölkerungsgruppen ebenfalls diskursiv vom Volk ausgeschlossen werden, in aller Regel Ausländer. Diese fremdenfeindliche Komponente fehlt bei linkspopulistischen Parteien und Bewegungen fast vollständig. Abgesehen davon bedienen sich jedoch auch linkspopulistische Bewegungen den Argumentationsmustern um die Dichotomie Volk-Elite und legen auch einen entsprechenden politischen Stil an den Tag (Krause 2017: 38–44). Somit sind SYRIZA und Podemos durchaus als populistisch einzustufen, weil bei beiden Parteien die Kritik gegenüber den Eliten klar formuliert wird. In diesem Zusammenhang wäre es jedoch vermessen, das Attribut „populistisch“ zu verwenden, um diese Parteien zu diskreditieren. Vielmehr ist anzuerkennen, dass es sowohl in Griechenland als auch in Spanien tatsächliche Verfehlungen auf Seiten der politischen und wirtschaftlichen Eliten gab. In dieser Konstellation war es dann nicht verwunderlich, dass Parteien, die konsequent auf genannte Verfehlungen eingegangen sind, dann auch Erfolge an der Wahlurne erzielen konnten.

So tiefgreifend die Proteste in den Krisenstaaten auch waren, sollten die politischen Konsequenzen auch nicht überschätzt werden. In beiden Staaten wurden den Protestbewegungen und den mit ihnen verbundenen Parteien die Grenzen aufgezeigt. In Spanien ist es Podemos nicht gelungen, sich auf der linken Seite als führende Kraft zu etablieren und die PSOE zu überholen. Außerdem konnte Podemos noch nicht seine Vorbehalte gegenüber der PSOE überwinden, sodass es in Spanien zu einer linken Koalition kommen könnte. Mariano Rajoy bleibt hingegen – wenn auch stark geschwächt – immer noch im Amt. In Griechenland konnte SYRIZA zwar größere Wahlerfolge erzielen und als linke Partei⁸⁶ den Regierungschef stellen – in der EU nach wie vor eine Seltenheit. Doch wie geschildert, konnte die Regierung unter Alexis Tsipras ihre Position gegen Austerität nicht behaupten und musste in diesem Bereich fast alle vorher geäußerten Positionen räumen. Als weitere Konsequenz der politischen Transformationen ist darüber hinaus eine höhere Komplexität feststellbar. Staaten, in denen über Jahrzehnte ein stabiles Zweiparteiensystem bestand und in denen eine Partei meist komfortabel alleine eine Regierung stellen konnte, sehen sich nun mit parlamentarischer Zersplitterung und neuen Formen der Regierung konfrontiert, sei es Minderheitsregierungen wie in Spanien oder ungewöhnliche Koalitionen, wie die aus linken und rechten Protestparteien in Griechenland. Die Probleme in diesen Staaten werden jedoch nicht von heute auf morgen verschwinden, wenn es auf politischer Seite dann weiterhin Unklarheiten gibt⁸⁷ ist eine Verzögerung bei der Erholung der Lage nicht auszuschließen.

Die Ära der Troika ist noch nicht ganz abgeschlossen, sie ist aber sicherlich eine der wirkungsmächtigsten Epochen, den die EU und insbesondere die Krisenstaaten mit erlebt haben. Eine oberflächliche Bewertung, die sich damit zufrieden gibt, dass die Eu-

⁸⁶ Hier zu verstehen als Links im Sinne der Verortung in einem radikal-sozialistischen Spektrum und nicht in einem eher gemäßigt sozialdemokratischen Spektrum. Im EP beispielsweise gehören die SYRIZA-Abgeordneten demnach auch nicht der S&D-Fraktion, sondern der GUE/NGL-Fraktion an.

⁸⁷ Für eine ausführlichere Darstellung der Probleme bei der Regierungsbildung in den Krisenstaaten, siehe Bosco und Verney 2016.

rozone unverändert fortbesteht, tut der allgemeinen Situation jedoch Unrecht. Durch Rezession, Konsolidierung und Strukturreformen musste die werktätige Bevölkerung die Lasten tragen, die zur Anpassung notwendig gewesen sind. Im Gegensatz zu dem Narrativ zur Entstehungszeit der Troika waren diese Maßnahmen jedoch nicht *alternativlos*. Sie waren wie jede politische Entscheidung kontingent. Die Situation in den Krisenstaaten hätte auch anders geregelt werden können, und bedenkt man die Rechtskollisionen, die zwischen Troikamaßnahmen und Normen wie der GRC bestehen, ist zumindest als normative Wertung erkennbar, dass die getroffenen Maßnahmen nicht wünschenswert waren.

Es bleibt dennoch schwierig, die EZB in diesem Geflecht klar zu positionieren. Rein formal gesehen ist die EZB wichtiger Bestandteil der Troika. Sie verhandelt die Programme und unterzeichnet sie, überprüft die Umsetzung der politischen Vorgaben und beschließt, ob weiterhin finanzielle Mittel bereit gestellt werden oder nicht. Mit all diesen Befugnissen bewegt sie sich außerhalb des Aufgabenrahmens, der ihr eigentlich zugedacht ist. Um im Einklang mit der allgemeinen Fragestellung dieser Arbeit aber auf den Punkt der Macht einzugehen, werden viele Einschränkungen sichtbar. Die offensichtlichste Einschränkung liegt zunächst in der Troika selbst, weil nicht die EZB allein die Entscheidungen trifft, sondern Kommission und IWF stets untrennbar an ihrer Seite stehen. Mangels interner Transparenz bleibt die Troika somit eine *black box*, eine genaue Zuschreibung welcher Akteur wieviel zum politischen Output der Troika beigetragen hat, kann also nicht endgültig geklärt werden. Und auf nationaler wie lokaler Ebene wurden weitere Widerstandspunkte sichtbar. Die massiven Protestbewegungen in den Krisenstaaten haben den Kurs der Austerität zwar nicht stoppen können, aber sie haben ein sichtbares Zeichen dafür gesetzt, dass eine unkritische weitere Durchsetzung dieses Kurses einen hohen politischen und gesellschaftlichen Preis erfordert. Durch die Wahl einer links geführten Regierung in Griechenland wurde der Widerstand auch in der nationalen Politik verankert und dann letztlich über die EU-Gremien wieder auf die europäische Ebene übertragen. Erst mit der Regierung Tsipras fand eine grundlegende Diskussion über die Sinnhaftigkeit der Austeritätsprogramme statt. Auch wenn sich Tsipras mit seiner Position bekanntermaßen nicht durchsetzen konnte, hätten diese Diskussionen niemals stattgefunden, wenn Samaras 2015 sein Amt behalten hätte.

Der EZB kann man im Rahmen der Troika somit einen Zuwachs an politischer Macht nachweisen, die Unterstellung einer Allmacht wäre jedoch übertrieben. Und ebenso muss man anerkennen, dass die EZB zumindest öffentlich ihre Rolle in der Troika eher widerwillig wahrnimmt. Die Beteiligung der EZB an der Troika wird dabei zwar erklärt und grundlegend verteidigt, niemals deutet die Kommunikation der EZB jedoch auf Ambitionen hin, in der Troika noch größeren Einfluss geltend zu machen. Dieses Zwischenergebnis im Sinne der Arbeit soll die EZB jedoch nicht aus ihrer ideologischen Verantwortung entlassen. Der Kurs von strikter Haushaltssanierung über die Ausgaben-seite, kombiniert mit Strukturreformen zuungunsten der Arbeitnehmer war in seinen

Grundannahmen mangelhaft und unausgereift, die schweren sozioökonomischen Konsequenzen in den Krisenstaaten waren nur folgerichtig. Zu keinem Zeitpunkt sah es die EZB für notwendig an, diesen Kurs zu hinterfragen. Bei der Durchsicht der währungspolitischen Dialoge ist es erstaunlich, wie sehr Draghi an diesem Denkmodell festhält und es bei jedem kritischen Einwand aufs Neue verteidigt – je nach Sichtweise ist dies entweder prinzipienfest oder starrsinnig. Nun zur zweiten großen Säule der Krisenreaktion der EZB, und zwar den Programmen für Anleihekäufe.

4.4 Anleihekäufe

4.4.1 Entstehung und Zielsetzung

Für Staaten ist die Situation um ihre eigenen Staatsanleihen in den vergangenen Jahren ein immer wichtigeres Thema geworden. Denn neben der traditionellen Finanzierung über Steuern und Abgaben ist die Emission von Anleihen in den vergangenen Jahrzehnten eine immer wichtigere Finanzierungsquelle geworden. Besonders wenn diese Ausgaben für öffentliche Investitionen verwendet werden, ist diese Herangehensweise auch durchaus nachvollziehbar.

Dazu ein Beispiel. Infrastruktur für Transport und Versorgung verursacht Kosten, sowohl beim Bau als auch danach im Unterhalt. Und je nach dem Grad privater Beteiligung werden die dabei entstehenden Kosten durch die öffentliche Hand bezahlt. Diese Kosten könnten theoretisch allein aus Steuermitteln bezahlt werden, dies würde jedoch bedeuten, dass nur eine aktuelle Kohorte von Steuerzahlern exakt zum Zeitpunkt der Leistungserbringung allein mit ihren Mitteln aufkommen muss. Finanziert man solche Ausgaben jedoch über Anleihen, werden auch künftige Generationen in die Pflicht genommen, einen Beitrag dazu zu leisten, dass sie von einer zuvor errichteten Infrastruktur profitieren, nämlich über die dann später anfallenden Zinszahlungen. Dieses Beispiel ist zugegebenermaßen eher akademisch und abstrakt und wird den technischen und rechtlichen Details öffentlicher Investitionen nicht gerecht,⁸⁸ es geht an dieser Stelle vielmehr nur darum, warum Staaten sich nicht nur über die Steuern ihrer Bürger und Unternehmen, sondern auch über Kredite an Investoren finanzieren und weshalb diese Herangehensweise durchaus vernünftig und nachvollziehbar ist.

Diese Art der Finanzierung bringt jedoch ein Problem mit sich, nämlich den Aspekt des Zinses. Es ist für Staaten praktisch unmöglich, sich Geld zu leihen, ohne dass dafür eine Gebühr in Form des Zinses fällig wird,⁸⁹ weshalb der Zinssatz auf Staatsanleihen ein neuralgischer Faktor ist, der die Refinanzierungsmöglichkeiten eines Staates weit-

⁸⁸ Eine ausführliche Arbeit zu diesem Thema und dem Aspekt der Aufgabenverteilung zwischen den Generationen liefert Strack 2015.

⁸⁹ Eine Ausnahme ist hierbei Deutschland, das schon seit einigen Jahren Anleihen zu sehr niedrigen und manchmal sogar negativen Zinsen begeben kann.

gehend mitbestimmt. Im Allgemeinen gilt hierbei, dass ein niedriger Zinssatz bevorzugt wird, dass der Preis für die Kreditaufnahme also möglichst gering ist.

Die Vergabe von Anleihen erfolgt in der Regel durch eine Versteigerung, in der Staaten Papiere für eine bestimmte Laufzeit und in einem bestimmten Volumen anbieten. Darauf folgend geben die für eine Emission zugelassenen Banken⁹⁰ dann Gebote ab, wobei sich aus der Zusammenführung der Gebote dann der nominale Zinssatz ergibt (Polster 2014: 140). Dieser nominale Zinssatz bestimmt dann den Renditeanteil an einer Anleihe, den sogenannten Kupon. Zur Veranschaulichung bietet sich ein simples Rechenbeispiel an: Wird eine Anleihe über 100 Euro zu einem nominalen Zinssatz von 5 % emittiert, beträgt der Kupon 5 Euro. Diese Eckdaten würden dann unverändert fortgelten, wenn diese Anleihe tatsächlich bis zur Fälligkeit gehalten würde, dies passiert an den modernen Finanzmärkten jedoch praktisch nicht. Vielmehr ist es so, dass Staatsanleihen während der Laufzeit aus verschiedenen Gründen den Besitzer wechseln. Dies kann dadurch geschehen, dass ein einfacher Weiterverkauf stattfindet, dass eine Anleihe übertragen wird, weil sie als Sicherheit für einen geplatzten Kredit eingesetzt wird, oder dass die Anleihe aufgeteilt wird und dann wiederum in abgeleiteten Wertpapieren (*Derivaten*) weiter gehandelt wird. Die Möglichkeiten hierfür sind vielfältig, in jedem Fall kommt es jedoch zu einer Transaktion, und das bedeutet, dass die Bedingungen der Transaktion und dabei ganz zentral der Wert der gehandelten Anleihe neu ausgehandelt werden.

Um beim eben genannten Beispiel zu bleiben, kann also ein Szenario eintreten, in dem eine Anleihe, die für 100 Euro ausgegeben wurde, für nur noch 80 Euro weiterverkauft wird. Davon unverändert bleibt jedoch der Kupon von 5 Euro, weil dieser nicht vom Wert der Anleihe abhängig ist, sondern vielmehr die Forderung ist, die sich aus der Anleihe ergibt. Im Falle eines Wertverlustes einer Anleihe ändert sich dann allerdings der Zinssatz; während der nominale Zinssatz den Anteil des Kupons am *Nennwert* beschreibt, muss nun der Anteil des Kupons am *Marktwert* berechnet werden. Dieser Zins ist dann der reale Zinssatz, und im vorliegenden Beispiel betrüge dieser nicht mehr 5 %, sondern 6,25 %.

Für Staaten hat eine solche Entwicklung spürbare Auswirkungen. Die Rückzahlungsverpflichtungen, die sich aus den laufenden Anleihen ergeben, bleiben zwar unverändert, weil der Kupon ja fest steht. Staaten geben jedoch nicht einmalig, sondern laufend Anleihen aus, denn wie bereits in Abschnitt 4.1.1 erwähnt zahlen Staaten ihre Schulden nie auf einmal zurück, sondern verschulden sich stets neu. An dieser Stelle wird der reale Zinssatz dann ausschlaggebend; bei der Ausgabe neuer Anleihen müssen die Staaten damit rechnen, dass sich die Bieter am Marktzins orientieren. Da Staatsanleihen für Marktakteure in erster Linie Investitionsobjekte sind, werden sich Marktakteure

⁹⁰ In Deutschland sind diese Banken in der *Bietergruppe Bundesemissionen* zusammengefasst; ein Überblick über deren Zusammensetzung findet sich unter <http://www.deutsche-finanzagentur.de/de/institutionelle-investoren/primaermarkt/bietergruppe/> (abgerufen am 22. August 2017).

anhand der Rendite orientieren und eher auf dem Sekundärmarkt eine „alte“ Anleihe mit einer Rendite von 6,25 % erwerben als auf dem Primärmarkt eine „neue“ Anleihe mit einer Rendite von 5 %. Über die Transaktionen an den Märkten werden dann auch bestimmte Risiken mit berücksichtigt, die mit einer bestimmten Staatsanleihe verbunden werden, und die dann zu einem Zinsaufschlag führen und den Staaten so jegliche Refinanzierung verteuern (Geeroms, Ide und Naert 2014: 165–166).

Wie schon erwähnt, gerieten einige Staaten ab Beginn 2010 an den Finanzmärkten zunehmend unter Druck. Die Zinsen auf die Anleihen dieser Staaten erreichten dann ein Niveau, wo eine weitere Verschuldung zu diesen Konditionen nicht mehr zumutbar gewesen wäre. Im vorigen Abschnitt wurde gezeigt, wie an dieser Stelle die Hilfsprogramme der Troika eingriffen, und einen Weg der Refinanzierung jenseits der Märkte ermöglichten. Dieses Instrument konnte jedoch nur eine augenblickliche Linderung geben und bedeutet an sich noch keine mittel- oder langfristige Erleichterung bei der Zinsentwicklung.

In diesem Zusammenhang hatte die EZB ein handfestes eigenes Interesse, auf eine Senkung der Zinssätze hinzuwirken. Wie eingangs erwähnt bedeutet ein höherer realer Zinssatz einen Wertverlust des entsprechenden Wertpapiers; gerade Staatsanleihen sind jedoch in enormer Menge in der Bilanz der EZB vorhanden, weil diese Papiere häufig als Sicherheit bei der Vergabe von Krediten hinterlegt werden. Ein fortlaufender Wertverlust von Staatsanleihen hätte also enorme Abschreibungen in der EZB-Bilanz bedeutet (Sinn 2015: 355). Weiterhin wurde auch sichtbar, dass die teils enormen Divergenzen und Steigerungen in den Zinssätzen nicht mehr vollständig durch eine Änderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen in den Krisenstaaten erklärt werden konnten, was mehrere Probleme für die EZB mit sich bringt. Die Märkte für Staatsanleihen funktionieren als Transmissionsriemen in die Realwirtschaft, und zwar über drei Kanäle: erstens den Preiskanal, nach dem die Entwicklung der Zinsen für Haushalte und Firmen auch von der Entwicklung der Zinsen für Staatsanleihen abhängig ist. Zweitens den Liquiditätskanal, nach dem sich bei Wertverlusten von Staatsanleihen Liquiditätsrisiken ergeben (weil die Sicherheiten an Wert verlieren) und somit weniger Geld verliehen werden kann oder mehr Sicherheiten bereitgestellt werden müssen. Und drittens den Bilanzkanal, indem sich Wertverluste bei Staatsanleihen auf die Bilanz auswirken, woraufhin Kapitalvorgaben schwieriger zu erfüllen sind, woraus ein Rückgang bei der Kreditvergabe und der allgemeinen Liquidität eines Marktes entstehen kann. Um all diese Fehlfunktionen zu beheben und somit die Übertragung der Geldpolitik wieder sicherzustellen, reagierte die EZB und legte als erstes Anleiheprogramm das Securities Market Programme (SMP) auf (Geeroms, Ide und Naert 2014: 228–229).

Mit der Einführung des SMP nahm die EZB eine vollständige Kehrtwende in ihrer geldpolitischen Ausrichtung vor. Anders als andere große Zentralbanken wie die Fed oder die Bank von England herrschte innerhalb der EZB lange der Standpunkt vor, dass sich die EZB aus den Sekundärmärkten für Staatsanleihen heraushalten sollte. Die be-

sonderen Umstände der Krise erforderten jedoch einen Kurswechsel (Geeroms, Ide und Naert 2014: 229). Das SMP hatte vier Hauptcharakteristika: Alle Anleihen wurden ausschließlich am Sekundärmarkt erworben; die Käufe wurden sterilisiert, das heißt dass sämtlicher Zuwachs an Liquidität, der sich durch die Käufe ergab, an anderer Stelle wieder eingefangen wurde; das Programm wurde auf eine begrenzte Zeit ausgelegt; und alle maßgeblichen Entscheidungen über Umfang, Zeitpunkt und Art der Käufe lagen beim EZB-Rat. Weiterhin wurde festgelegt, dass die EZB bei allen Ankäufen im Rahmen des SMP Seniorität genießt, was bedeutet, dass ihre Forderungen im Konkursfall Vorrang vor allen anderen Forderungen haben. An dieser Stelle muss auch angemerkt werden, dass die tatsächliche Durchführung des Programmes nicht der EZB, sondern dem Eurosystem oblag. Wie zuvor in Abschnitt 3.1.1 angedeutet wurden die Transaktionen somit nicht alleine durch die EZB, sondern durch die EZB und die NZBen der Eurostaaten durchgeführt und bilanziert, und zwar entsprechend dem Kapitalschlüssel jedes Staates. In diesem Sinne lag die Entscheidung über einen Ankauf also beim EZB-Rat und wurde dann auch zentral verbindlich beschlossen; die tatsächliche Durchführung erfolgte doch ein Stück weit asynchron, weil einige NZBen die entsprechenden Transaktionen schneller vornahmten als andere (Lombardi und Moschella 2016: 859; Sinn 2015: 362).

Doch auch mit diesem Programm bestanden die Probleme an den Finanzmärkten fort und weiteten sich aus. Ging es beim SMP zunächst darum, Griechenland, Portugal und Irland zu stützen, kamen nun Italien und Spanien ins Visier der Spekulation. Angesichts der Größe dieser Volkswirtschaften wäre die Wirkung eines zeitlich und volumenmäßig begrenzten Ankaufsprogramm ungenügend gewesen, weshalb die EZB einen weiteren Schritt ging. Diesen Schritt nach vorn unternahm die EZB im September 2012, als sie die Outright Monetary Transactions (OMT) verkündete, nachdem einige Wochen davor Mario Draghi auf einer Pressekonferenz in London angekündigt hatte, dass die EZB alles in ihrer Macht stehende tun werde, um den Euro zu retten⁹¹ (Sinn 2015: 357). OMT und SMP sind dabei von der Grundidee her fast identisch, es gibt jedoch einige Unterschiede. So wurden sämtliche zeitliche und volumenmäßige Beschränkungen aufgehoben, es ist der EZB im Rahmen der OMT theoretisch also möglich, auf unbestimmte Zeit so viele Anleihen zu erwerben, wie sie es für notwendig erachtet. Gleichzeitig wurden jedoch einige Einschränkungen vorgenommen: So dürfen nur Anleihen mit einer Restlaufzeit zwischen einem und drei Jahren erworben werden, die EZB hat im Konkursfall keinen Vorrang mehr vor anderen Gläubigern (*pari passu*-Behandlung) und als wichtigste Neuerung darf die EZB nur Anleihen von Staaten kaufen, die sich in einem ESM-Programm befinden. Weil abgesehen davon OMT und SMP jedoch sehr ähnlich sind, wurde letzteres Programm mit der Einführung der OMT gestoppt (Lombardi und Moschella 2016: 859, 867).

⁹¹ Der Originalwortlaut der entscheidenden Passage ist „Within our mandate, the ECB is ready to do *whatever it takes* to preserve the euro. And believe me, it will be enough.“ (Hervorhebung durch den Verfasser). Nachzulesen unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (abgerufen am 31. Mai 2017).

Der Vollständigkeit halber sei noch kurz erwähnt, dass die EZB seit 2015 ein weiteres Anleihekaufprogramm mit Fokus auf den öffentlichen Sektor durchführt, nämlich das Public Sector Purchase Programme (PSPP) (Lombardi und Moschella 2016: 864). Bei diesem Programm geht es jedoch nicht um die gezielte Senkung steigender volatiler Renditen auf Staatsanleihen, sondern um eine allgemeine Stimulierung von Inflation, darüber hinaus richtet sich das PSPP an viele Gegenparteien im öffentlichen Sektor, inklusive internationaler Organisationen; weil hier also kein klarer Fokus mehr auf eine Interaktion mit den Krisenstaaten liegt – was ja das Hauptaugenmerk dieser Arbeit ist – wird das PSPP an dieser Stelle nicht weiter betrachtet.

Die Übernahme der Anleihekäufe stellte, wie bereits erwähnt, eine vollständige Abkehr von der Geldpolitik dar, welche die EZB bis zu diesem Zeitpunkt verfolgt hat. Mit der Bereitstellung einer Zusage für (Sekundär-)Marktinterventionen bewegte sich die EZB nun in Richtung eines *lender of last resort* (LOLR) für die Krisenstaaten. Die besondere Brisanz ergibt sich in diesem Zusammenhang wieder aus der einheitlichen Geldpolitik in der WWU, die zur Folge hat, dass jeder Staat der Eurozone seine Anleihen in prinzipiell fremder Währung begibt. Wenn ein Staat allerdings seine Anleihen in fremder Währung begibt, kann ein Staat nicht kontrollieren, ob er bei Fälligkeit über genügend Liquidität verfügt, um die Anleihe zu bedienen.⁹² Gibt es dann in einem geschlossenen System wie den Anleihemärkten für Euro-Staatsanleihen keinen Rückhalt, besteht die Gefahr, dass es zu einer Liquiditätskrise mit entsprechenden Ansteckungseffekten kommen kann; die wichtigste Aufgabe für die EZB als LOLR ist in diesem Zusammenhang also zu verhindern, dass Staaten durch Marktspekulation in eine prekäre Refinanzierungslage kommen, weshalb gegen die Annahme dieser Rolle durch die EZB grundsätzlich zunächst nichts einzuwenden ist (de Grauwe 2013: 520–521).

In diesem Zusammenhang muss jedoch berücksichtigt werden, in welchem rechtlichen Umfeld sich die EZB bewegt. Die EZB hat wie eingangs erklärt eine sehr hohe Unabhängigkeit, diese Unabhängigkeit lässt sich aus Sichtpunkten demokratischer Legitimität jedoch nur rechtfertigen, wenn sich die EZB auch nur innerhalb des ihr durch demokratisch legitimierte Regierungschefs vertraglich geregelten Mandates bewegt. Jede Eigenermächtigung der EZB, dieses Mandat zu überschreiten wäre also nicht mit dem Prinzip demokratischer Legitimität vereinbar; wichtig sind in diesem Zusammenhang zwei Rechtsnormen, zunächst Art. 127 Abs. 1 Satz 1 AEUV der klar festlegt, dass das vorrangige Ziel des ESZB die Gewährleistung der Preisstabilität ist. Abgeleitet davon ist dann auch nur folgerichtig, dass in Art. 123 Abs. 1 AEUV unter anderem festgehalten wird, dass es der EZB und den NZBen nicht erlaubt ist, Schuldtitel der Mitgliedstaaten unmittelbar zu erwerben. Damit soll die sogenannte *monetäre Staatsfinanzierung* vermieden werden, nach der es einem Staat möglich ist, sich prinzipiell beliebig über

⁹² Ein Staat mit eigener Währung kann in einem solchen Fall wenigstens so viel Geld erzeugen, dass er seine Verbindlichkeiten zumindest nominell bedienen kann; wie nachhaltig ein solcher Schritt angesichts der enormen Inflationsrisiken ist, ist natürlich eine andere Frage.

seine eigene Zentralbank zu finanzieren. Dies ist natürlich ein bequemer Weg, die Refinanzierung des Staates sicherzustellen, gleichzeitig erhöht dies jedoch auch die Geldmenge, wodurch die Gefahr eines massiven Wertverlustes einer Währung gegeben ist. Dieses Szenario will die EU klar verhindern. Dennoch ergaben sich mit Einführung der Anleihekaufprogramme vielfältige Unklarheiten, gerade hinsichtlich der Legalität und Legitimität, mit einer entsprechend lebhaften Debatte.

Eine Kritik, die im Zusammenhang mit den Anleihekäufen geäußert wird, ist, dass die EZB in diesem Fall Gefahr läuft, ihr Hauptziel der Preisstabilität zu kompromittieren. Indem die EZB Anleihen von Krisenstaaten hält, kann sie in Interessenkonflikte geraten, besonders wenn es darum gehen sollte, dass Abschreibungen oder Schuldenschnitte durchgeführt werden müssen. Darüber hinaus kann durch die Anleihekäufe auch der Anreiz sinken, durch eine stabile Fiskalpolitik günstige Refinanzierungskonditionen am Markt zu erzielen. Die Disziplinierung durch die Anleihemärkte würde demnach ausfallen und es besteht die Gefahr, dass durch einen *moral hazard*-Anreiz keine stabile Fiskalpolitik weiterverfolgt wird. Darüber hinaus können sich auch handfeste materielle Konsequenzen ergeben. Im Falle einer günstigen Entwicklung ist es möglich, dass die EZB die Anleihen bis zur Fälligkeit hält oder weiterverkauft, in diesem Fall könnte die EZB sogar noch einen Profit erzielen, entweder durch den Preisunterschied beim Weiterverkauf oder durch die Auszahlung des Kupons. Im ungünstigen Fall würde die EZB jedoch Verluste erleiden, die zunächst aus dem Rücklagenfonds der EZB und danach aus den Währungsreserven abgedeckt werden könnten; reichen diese allerdings auch nicht aus, müssten die Mitgliedstaaten neues Kapital zuschießen. Zu der indirekten monetären Finanzierung, welche im Widerspruch zu Art. 123 AEUV stünde, käme also auch noch ein indirekter finanzieller Beistand zwischen den Mitgliedstaaten, welcher durch Art. 125 AEUV ausgeschlossen werden sollte (Sester 2012: 157-159, 164-165).

Indem sich die EZB somit in rechtlich unsicheres Terrain begibt, legt sie die Hand an eines der wichtigsten Attribute, welches eine Zentralbank haben kann, nämlich ihre Glaubwürdigkeit. Allein schon die Möglichkeit, dass die EZB als ein Akteur wahrgenommen wird, der sich nicht an europäisches Recht hält, kann die öffentliche Wahrnehmung der EZB negativ beeinträchtigen. Stattdessen wird empfohlen, dass das Mandat der EZB so rasch wie möglich entsprechend angepasst wird, um die Befugnisse der EZB eindeutiger zu klären, wovon im Endeffekt alle beteiligten politischen Entscheider und Marktakteure ebenfalls profitieren würden (Duncan 2013: 207-210).

Diese dezidierte Kritik lässt sich jedoch mit einigen Argumenten kontern, wodurch sich zeigt, dass einige der wahrgenommenen Probleme entweder sachlich falsch formuliert sind oder sich als unbegründet erweisen. Die beiden geäußerten rechtlichen Bedenken im Zusammenhang mit dem Preisstabilitätsgebot und dem Verbot monetärer Staatsfinanzierung lassen sich beide aushebeln. Zunächst ist in den Verträgen nur von Preisstabilität allgemein die Rede, wie eingangs erwähnt ist es der EZB jedoch selbst überlassen, wie sie Preisstabilität definiert – dies ist aktuell in den Worten der EZB eine

Inflationsrate von knapp unter 2 %. Wenn also suggeriert wird, dass extern und ohne Beteiligung der EZB festgestellt werden kann, ob eine Maßnahme der Preisstabilität widerspricht oder nicht, ist dies trügerisch, weil die zumindest normative Definitionshoheit in dieser Hinsicht bei der EZB liegt. Abgesehen davon hat die EZB im Rahmen des SMP angekündigt, dass alle Anleihekäufe sterilisiert werden, was ihr durch Feinsteuerungsoperationen auch gut gelingt; eine massive Steigerung der Geldmenge aus der sich eine Inflation ergeben könnte, ist also nicht absehbar (Thiele 2013: 30–31; Sester 2012: 167).

Auch die Tatsache, dass die EZB Staatsanleihen aufkauft, erweist sich bei näherer Betrachtung nicht als der klare Vertragsbruch von dem die Rede ist. Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es der EZB gemäß Art. 18 Abs. 1 ESZB-Satzung gestattet ist, im Rahmen ihrer Operationen börsengängige Wertpapiere zu kaufen oder verkaufen, und niemand wird abstreiten, dass es sich bei Staatsanleihen um solche börsengängigen Wertpapiere handelt;⁹³ untersagt ist wie eben angesprochen in diesem Zusammenhang einzig der direkte Erwerb von Staatsanleihen, dieses Verbot respektiert die EZB jedoch dadurch, dass sie in ihren Anleihekäufen stets über den Sekundärmarkt agiert (Thiele 2013: 59–60, 65).

Jenseits der rechtlichen Einwände wurden oben auch einige makroökonomische Kritikpunkte geäußert, die gerade von deutscher Seite im Sinne einer ordoliberalen Sichtweise vorgebracht wurden. Erster Hauptkritikpunkt ist, dass durch die Anleihekäufe Marktanzreize verzerrt werden und daher Staaten weniger Anreiz haben, eine stabile Fiskalpolitik zu verfolgen; zweiter Kritikpunkt ist, dass die EZB durch ein solches Engagement Haftungsrisiken auf sich lädt, die nicht vertretbar sind, und die für den Steuerzahler eine Gefahr darstellen, die er nicht überblicken kann – auch hier gibt für beide Punkte Gegenargumente. Aktuell besteht ein wichtiger Anreiz zu stabilen öffentlichen Finanzen aufgrund der eben erwähnten Festsetzung der Zinssätze auf Staatsanleihen an den Finanzmärkten, durch Anleihekäufe könnte dieses Instrument geschwächt werden, und Staaten könnten zu günstigen Konditionen erhalten. Dafür ist jedoch wiederum der Aspekt des Sekundärmarktes zu berücksichtigen. Bei den Anleihekäufen der EZB kommt es nicht zu einer Transaktion zwischen Emittent und Investor, sondern zu einer Transaktion zwischen Investoren, denn die EZB darf gemäß der Verträge nur am Sekundärmarkt tätig werden. Die Anleihen, die gehandelt werden, sind schon längst ausgebracht, und die Staaten haben den Erlös dieser Anleihen bereits erhalten, weshalb sich an der unmittelbaren finanziellen Situation der Staaten durch die Anleihekäufe somit nichts ändert. Betrachtet man weiterhin die Zinsentwicklung sind hier die Befürchtungen der Kritiker mit der Wirklichkeit auf den Märkten in Einklang zu bringen. Jede Änderung der Leitzinsen durch die EZB verändert indirekt das Zinsniveau von Staats-

⁹³ In diesem Zusammenhang könnte eingewendet werden, dass besonders griechische Staatsanleihen zum Höhepunkt der Krise nicht mehr unbedingt als börsengängig anzusehen waren, ausschlaggebend für dieses Kriterium ist jedoch letztlich nur, ob ein Papier abstrakt zum Handel auf einem Markt zugelassen ist, und nicht ob sich für ein Papier noch Käufer finden (Thiele 2013: 60–61).

anleihen. Andersherum formuliert gibt es also nur eine sichere Möglichkeit, um zu verhindern, dass irgendwelche Maßnahmen der EZB die Refinanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten beeinflussen, nämlich ein Szenario, in dem sich Staaten komplett von den Finanzmärkten zurückziehen und sich anders refinanzieren; dieses Szenario ist jedoch aktuell praktisch unwahrscheinlich und wie oben erwähnt auch ein Stück weit unvernünftig (Thiele 2013: 64–65).

Auch das Argument der Vermeidung von öffentlichen Haftungsrisiken ist in einer ordoliberalen Denkweise zwar stringent, wird jedoch abermals nicht der Marktpraxis gerecht. Wenn eine Zentralbank absolut sicher gehen möchte, dass sie keine potentiellen Verluste tragen wird, muss sie gänzlich auf Offenmarktgeschäfte verzichten; in diesem Fall wäre sie jedoch in ihrer Funktion als Zentralbank wertlos, weil nur Zentralbanken einen theoretisch unbegrenzten Zugriff auf Liquidität haben und somit als einzige Akteure wirklich die Finanzmärkte stabilisieren können. Weiterhin verengen sich die Befürchtungen um Haftungsrisiken in der öffentlichen Hand nur auf den öffentlichen Sektor und lassen Entwicklungen im privaten Sektor außen vor. Sicher ist es so, dass im Fall eines Zahlungsausfalls die EZB Verluste schreiben würde, die wenn sie hoch genug sind, auch durch Steuergelder aufgefangen werden müssten. Die Probleme, die sich aus *moral hazard*-Situationen ergeben, bestehen aber ebenso im privaten Sektor, und die Entwicklungen der Finanzkrise haben gezeigt, dass mögliche Verluste in diesem Sektor oft vielschichtiger und umfangreicher sind und darüber hinaus letztlich ebenfalls durch Steuergeld kompensiert werden müssen (de Grauwe 2013: 529–530; Panico und Purificato 2013: 600, 604). Im ungünstigen Fall des Bankrotts eines Staates wird es also so oder so Verluste geben, die wahrscheinlich über kurz oder lang durch den Steuerzahler aufgefangen werden müssen – ob diese Verluste dann in der Bilanz einer Notenbank oder einer Privatbank auftauchen ist dann ein unwichtiges technisches Detail, welches am Endergebnis nichts ändert.

Durch die Kursänderung in Richtung von Anleihekäufen zeigten sich auch erstmals tiefe Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EZB; die Wiederaufnahme des SMP im Jahr 2011 hatte schwerwiegende Konsequenzen, Axel Weber trat von seinem Amt als Bundesbankpräsident zurück und verließ damit gleichzeitig auch den EZB-Rat, Jürgen Stark folgte und verzichtete auf sein Amt als Chefvolkswirt im EZB-Direktorium – die zwei wichtigsten deutschen Entscheider in der EZB zogen sich aus Protest zurück. Sekundiert wurde die Kritik außerdem durch Otmar Issing (ehem. EZB-Chefvolkswirt) und Jens Weidmann, der als Webers Nachfolger die Leitung der Bundesbank inklusive Sitz im EZB-Rat übernahm. Abgesehen von dieser prominenten Kritik gab es jedoch im EZB-Rat zu allen Zeiten eine komfortable Mehrheit, die sich für die Anleihekäufe aussprach (Siekmann und Wieland 2013: 2; Sester 2012: 167–168).

Angesichts dieser Kontroversen zeigt ein näherer Blick auf die konkrete Ausgestaltung der Programme, dass die EZB jedoch stark darauf achtete, die Programme so zu entwerfen, dass sie einerseits rechtlich zulässig sind, und andererseits auch innerhalb

der EZB wenn schon nicht im Konsens, dann doch mindestens durch eine deutliche Mehrheit unterstützt werden können. Wie eben erwähnt wurde darauf geachtet, dass alle Anleihen nur am Sekundärmarkt erworben werden, damit das Verbot der unmittelbaren monetären Staatsfinanzierung gewahrt bleibt, darüber hinaus ist die Verpflichtung zur Sterilisierung aller Anleihekäufe als klares Bekenntnis zum Preisstabilitätsziel zu verstehen.

4.4.2 Die Anleihekäufe in Griechenland und Spanien

Auch die weiteren Details deuten darauf hin, dass die EZB gerade auch die von deutscher Seite vorgebrachten Bedenken respektiert und akzeptiert, denn anders als die ordoliberalen Kritik suggerieren mag, gibt es durchaus Anreize für eine stabile Fiskalpolitik. Im SMP war dieser Anreiz einfach aufgrund der begrenzten Laufzeit des Programms gegeben. Es war für alle Staaten, die über das SMP unterstützt wurden klar, dass diese Hilfe keine dauerhafte Stütze, sondern nur ein temporäres Instrument zur Überbrückung sein würde. Die Staaten mussten sich also von Anfang an darauf einstellen, wie es nach SMP weitergehen soll, und diese Situation ließe sich nur mit geordneten öffentlichen Finanzen meistern. Im Fall der OMT wird der Anreiz für fiskalische Konsolidierung noch offensichtlicher, da jede Unterstützung nun davon abhängig ist, dass für den betroffenen Staat ein ESM-Programm besteht, welches immer auch fiskalische Konsolidierung und Strukturreformen zum Inhalt hat (Lombardi und Moschella 2016: 860).

Auch im Hinblick auf mögliche Haftungsrisiken hat die EZB versucht, diese möglichst klein zu halten. Dabei ist zu erwähnen, dass besonders auf Drängen des damaligen EZB-Präsidenten Trichet auch im ESM-Vertrag die Möglichkeit eingeräumt wurde, dass der ESM zur Unterstützung eines Staates auf den Sekundär- oder Primärmärkten intervenieren kann. Diese Konstellation ist im Prinzip mit den OMT identisch, hat jedoch nur kein unbegrenztes Volumen – dass die EZB also darauf bestand, diese Alternative in den ESM-Vertrag einzuführen ist deutliches Zeichen dafür, dass sich die EZB nicht mehr als unbedingt nötig bei den Anleihekäufen exponieren will, und diese Aufgabe am liebsten gleichsam outsourcen möchte (Sester 2012: 171).

Im Hinblick auf das SMP ist das Hauptdokument der EZB-Ratsbeschluss ECB/2010/5, in dem die Einzelheiten des SMP geregelt sind. Dies ist auch als Zeichen dafür zu verstehen, dass die EZB Wert darauf gelegt hat, dieses bedeutsame Programm auf eine ausreichende rechtliche Basis zu stellen. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass in Erwägungsgrund 3 des Beschlusses explizit darauf hingewiesen wird, dass nach Meinung der EZB eine grundlegende Störung der Wertpapiermärkte vorliegt. Daraus ergibt sich eine Fragmentierung der Eurozone hinsichtlich unterschiedlich stark wahrgenommener Ausfallrisiken bei den einzelnen Staaten, was weiterhin dazu führt, dass die EZB ihre Geldpolitik nicht mehr einheitlich übertragen kann – dieser Missstand soll durch das SMP behoben werden.

Tabelle 4.22: Volumen der im Rahmen des SMP durch das Eurosystem gehaltenen Anleihen, Stand Ende 2012

Verteilung der SMP-Anleihen, Stand Ende 2012			
Staat	Anleihevolumen in Euro		
	Nennwert	Buchwert	mittlere Restlaufzeit
Griechenland	33,9 Mrd.	30,8 Mrd.	3,6 Jahre
Spanien	44,3 Mrd.	43,7 Mrd.	4,1 Jahre
insgesamt	218,0 Mrd.	208,7 Mrd.	4,3 Jahre.

Quelle: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr130221_1.en.html, abgerufen am 27. Juni 2017; die Gesamtangaben beinhalten auch Staatsanleihen aus Irland, Italien und Portugal.

Interessanterweise findet sich in dem Beschluss jedoch kein Hinweis darauf, dass SMP ein unumgängliches Instrument ist, um die Stabilität der gesamten Eurozone zu gewährleisten. Dieses Argument findet sich hingegen im ESM-Vertrag, wo bei der Entscheidung über die Vergabe von finanzieller Unterstützung auch mit in Betracht zu ziehen ist, ob die Schieflage in einem Eurostaat schon eine Bedrohung für die Stabilität der gesamten Eurozone darstellt. In dieser Hinsicht ist das SMP also etwas zurückhaltender konzipiert und befasst sich lediglich mit der Situation in einem bestimmten Staat.

Sowohl Griechenland als auch Spanien gehörten zu den Staaten, die durch das SMP unterstützt wurden. Auch wenn das SMP knapp über zwei Jahre lief, bündelte sich die größte Aktivität in einigen eher kurzen Phasen. In der ersten Phase erwarb das Eurosystem rasch nach Verabschiedung des Programms im Mai 2010 über einen Zeitraum von neun Monaten griechische Anleihen in Höhe von 41 Milliarden Euro und daneben noch irische und portugiesische Anleihen. Die zweite Phase folgte dann am August 2011, wo das Eurosystem dann für etwa sechs Monate spanische Anleihen in Höhe von 47 Milliarden Euro ankaufte und parallel dazu auch italienische Anleihen erwarb (Gibson, Hall und Tavlas 2016: 49; Sinn 2015: 361; Eser und Schwaab 2013: 12).

Im Bezug auf die konkrete Durchführung des SMP hielt sich die EZB relativ lange bedeckt und gab keine detaillierten Auskünfte darüber, in welchem Ausmaß das Eurosystem Staatsanleihen erworben hatte. Im Februar 2013, also einige Monate nachdem das SMP durch OMT abgelöst worden war, veröffentlichte die EZB eine Bilanz über alle vom Eurosystem im Rahmen des SMP gehaltenen Titel, aufgeteilt nach Staaten, die Werte können Tabelle 4.22 entnommen werden. Zur Hochzeit des SMP – dies war im Februar 2012, als die letzten Ankäufe getätigt wurden – hatte das Eurosystem insgesamt Staatsanleihen mit einem Volumen von 223 Milliarden Euro erworben. Dieser

Tabelle 4.23: Volumen der im Rahmen des SMP durch das Eurosystem gehaltenen Anleihen, Stand Ende 2016

Verteilung der SMP-Anleihen, Stand Ende 2016			
Staat	Anleihevolumen in Euro		
	Nennwert	Buchwert	mittlere Restlaufzeit
Griechenland	13,2 Mrd.	12,3 Mrd.	2,9 Jahre
Spanien	20,1 Mrd.	20,0 Mrd.	2,9 Jahre
insgesamt	105,0 Mrd.	102,3 Mrd.	2,9 Jahre.

Quelle: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170216.en.html>, abgerufen am 27. Juni 2017; die Gesamtangaben beinhalten auch Staatsanleihen aus Irland, Italien und Portugal.

Posten in der Bilanz der EZB hat sich in den letzten Jahren jedoch fortwährend verringert, vor allem weil einige der gehaltenen Titel einfach ausgelaufen sind, aber auch weil das Eurosystem einige Titel weiterverkaufen konnte (Sinn 2015: 361). Daher soll der Vollständigkeit halber auch noch die jüngste detaillierte – also nach einzelnen Staaten aufgeteilte – Darstellung der gehaltenen Titel angefügt werden. Sie entstammt einer EZB-Pressemitteilung aus dem Februar 2017 und zeigt den Stand zum Ende des Jahres 2016, siehe Tabelle 4.23. Hieran zeigt sich also, dass circa sieben Jahre nach der ersten Ankündigung des SMP das Eurosystem mehr als die Hälfte dieses Anleihepostens mittlerweile abgebaut hat.

Bei der näheren Betrachtung des SMP ist auch zu bedenken, dass zwischen EZB und Eurosystem unterschieden werden muss. Die föderale Funktionsweise der EZB zeigt sich am SMP nämlich in besonderem Maße darin, dass die EZB selbst nur etwa 7 % der Anleihekäufe abgewickelt hat, während die NZBen des Eurosystems die restlichen 93 % übernommen haben, und zwar alle jeweils analog zu ihrem Kapitalanteil bei der EZB. Dies bedeutet, um eine Beispielrechnung aus dem Juli 2011 zu verwenden, dass die Deutsche Bundesbank 20 Milliarden Euro zum SMP beisteuerte, die Banque de France 15 Milliarden Euro und die Banca d'Italia 13 Milliarden Euro (Sinn 2015: 362).

Nachdem wie schon erwähnt Mario Draghi im Sommer 2012 ankündigte, dass die EZB alles in ihrer Macht stehende tun werde, um den Euro zu schützen, veröffentlichte die EZB dann am 6. September 2012 in einer Presseerklärung die technischen Einzelheiten des OMT-Programmes im Anschluss an die zuvor stattgefundenen Ratssitzung. Hierbei fällt auf, dass anders als im Fall des SMP bis heute kein konsolidierter Rechtsakt öffentlich vorliegt. Die einzige rechtliche Fundierung wäre also die Sichtweise, dass im Rahmen der besagten Presseerklärung in Ermangelung einer weiteren rechtlichen Kodifizierung einzig die Regeln und Vorgehensweisen deutlicher erklärt sind, die im

Zusammenhang mit dem ESZB-Statut – und vor allem dem hier maßgeblichen Artikel 18 – stehen (Cour-Thimann und Winkler 2013: 17).

Das OMT-Programm ist insgesamt deutlich umfassender angelegt als das SMP, hat aber eine vergleichbare Zielsetzung. Wieder geht es darum zu vermeiden, dass ungünstige Gleichgewichte an den Anleihemärkten entstehen und sich dann selbst verstärken. Dadurch soll wiederum sichergestellt werden, dass die EZB ihre Geldpolitik einheitlich in der gesamten Eurozone übertragen kann, und dass es keine zu gravierenden Differenzen zwischen den Staaten bezüglich der Kreditkonditionen für Verbraucher und Unternehmen gibt. Parallel dazu macht die EZB bei Ankündigung des OMT-Programms ebenso deutlich, dass fiskalische Stabilität unverzichtbar für das Funktionieren der Anleihekäufe ist, was sich an der Verknüpfung von OMT-Unterstützung an den Abschluss eines ESM-Programmes zeigt (Cour-Thimann und Winkler 2013: 17, 18).

Diese Kopplung funktioniert für die EZB als wichtige strukturelle Rückversicherung, da auf verschiedenen Wegen sichergestellt wird, dass die EZB möglichst nicht auf eigene Faust über die Unterstützung durch Anleihekäufe entscheidet und somit Entscheidungen mit erheblichen redistributiven Konsequenzen trifft. Durch den Abschluss eines ESM-Programms gibt es nämlich einen zweiten Weg, auf unerwartet hohe Zinssätze zu reagieren, nämlich durch das Instrument der Anleihekäufe auf dem Primärmarkt, welche der ESM selbst laut ESM-Vertrag durchführen darf. Über die Beteiligung des ESM findet außerdem die Einbeziehung der Mitgliedstaaten statt. Ein ESM-Programm wird erst dann beschlossen und verabschiedet, wenn sich die Regierungschefs der Eurostaaten darüber einig sind, und in einigen Staaten müssen darüber hinaus auch noch die nationalen Parlamente zustimmen. Bevor die EZB also einzelne Staaten auf dem Wege von Anleihekäufen unterstützen kann, muss vorher auch ein politischer Konsens zwischen den Regierungschefs bestehen, dass ein Staat Unterstützung erhalten soll. Darüber hinaus entfaltet die Verbindung von OMT und ESM auch Wirkung im Ernstfall: das heißt, dass sobald die Regierungschefs feststellen, dass ein Staat seinen politischen Vorgaben aus dem ESM-Programm nicht mehr ausreichend nachkommt, die EZB dazu verpflichtet ist, jegliche laufende OMT-Operationen sofort einzustellen (Cour-Thimann und Winkler 2013: 18).

Für die weitere Beschreibung des OMT-Programmes ergibt sich im Gegensatz zum SMP jedoch das Problem, dass bis jetzt noch kein Staat Unterstützung durch das OMT-Programm erhalten hat. Dies war auch nicht im Sommer 2015 bei Griechenland der Fall, als dort über die Modalitäten des dritten Hilfsprogramms verhandelt wurde. Insgesamt entfaltete das OMT-Programm also bis jetzt weniger konkrete Auswirkungen als das SMP.

Mit den Anleihekäufen versucht die EZB proaktiv, Marktprozesse zu beeinflussen. Dazu hat sie als Zentralbank mit dem Monopol der Liquiditätsschöpfung die Möglichkeit und als oberste Hüterin der gemeinsamen Währung auch die Pflicht. Kein Markt kann auf Dauer funktionieren, wenn durch ungeordnete und unbegründete Spekulationen

on einzelne Marktteilnehmer in Schwierigkeiten geraten, und in einer Währungsunion, wo das Straucheln eines Mitglieds auch alle anderen Mitglieder benachteiligen könnte ist die EZB gut beraten, eine solche negative Situation so früh wie möglich zu unterbinden. Gleichzeitig ist das Instrument der Anleihekäufe für die EZB eine radikale Abkehr von dem geldpolitischen Standpunkt, den sie in ihren ersten zehn Jahren vertreten hat. Für diesen kühnen Schritt setzt sie EZB ihr Geld und ihre Reputation ein – daher soll nun betrachtet werden, ob sich dieser Einsatz (bis jetzt) ausgezahlt hat und welchen Widerständen sich die EZB stellen muss.

4.4.3 Wirksamkeit und juristische Klärung

Bei der Einschätzung der Anleihekäufe durch die EZB ist zunächst einmal zu beachten, ob auch das vornehmliche Ziel erreicht werden konnte, nämlich eine Senkung der Zinssätze auf die Anleihen der Krisenstaaten.

Fabian Eser und Ernst Schwaab haben in diesem Zusammenhang näher untersucht, ob im Zusammenhang mit dem SMP eine Änderung der Zinssätze feststellbar war. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass es eine Korrelation zwischen den Anleihekäufen der EZB und sinkenden Zinssätzen auf Staatsanleihen gab. Dieser Effekt fiel stärker aus bei Anleihemärkten, die ein geringeres Volumen und eine niedrigere Liquidität haben, weshalb sich in den konkreten Fällen Griechenland und Spanien unterschiedliche Ergebnisse zeigen. So kann man davon ausgehen, dass für jede Milliarde Euro, die im Rahmen des SMP für den Erwerb von griechischen Staatsanleihen ausgegeben wurde, der Zinssatz auf griechische Papiere zwischen 17 und 21 Basispunkten niedriger ausfiel; im Fall Spaniens ist dieser Effekt jedoch bedeutend geringer, dort konnte man für jede ausgegebene Milliarde Euro lediglich mit einer Senkung der Rendite von vier bis sechs Basispunkten rechnen. Diese unterschiedliche Reaktion auf die SMP-Ankäufe zeigen also, dass das grundlegende Problem der Fragmentierung bei den Anleihemärkten in der Eurozone durch das SMP alleine nicht behoben werden konnte (Eser und Schwaab 2013: 3–5, 18, 24).

Eine etwas zurückhaltendere Rechnung machen Heather D. Gibson, Stephen G. Hall und George S. Tavlas auf, die in ihrer Einschätzung des SMP auch weitere Faktoren mit berücksichtigen und einige Aspekte kritisieren. Auch wenn sie grundsätzlich der Ansicht zustimmen, dass das SMP zu einer gewissen Senkung der Zinssätze geführt hat, erwähnen sie als Gegenbeispiel Irland und Portugal, die beide ebenfalls durch das SMP unterstützt wurden, sich letztlich aber trotzdem einem faktischen Kollaps ihrer Anleihemärkte stellen mussten und folglich finanzielle Hilfen beantragten. Außerdem betrachten sie andere Parameter, welche ebenfalls das Ausmaß der Spreads (also der Zinsunterschiede zwischen verschiedenen Anleihen) beeinflussen. So erhöhen steigende Schuldenquoten sowie ein Rückgang an Wettbewerbsfähigkeit die Spreads, und zwar beides in statistisch signifikantem Maße; wirtschaftliches Wachstum und politische Sta-

bilität hingegen führen zu niedrigeren Spreads, wenn auch dies nur im Fall politischer Stabilität statistisch signifikant ist. Unabhängig von diesen Parametern führen Abstufungen beim Kreditrating praktisch immer zu höheren Spreads, auch wenn die wirtschaftlichen Fundamentaldaten unverändert bleiben. Am Ende steht als Ergebnis, dass das SMP zwar zu einem moderaten Rückgang der Spreads führte, diese Wirkung jedoch dadurch eingeschränkt wurde, dass das SMP von Beginn an nur mit einem begrenzten Volumen konzipiert wurde, und es außerdem eine erhebliche Uneinigkeit innerhalb der EZB gab (Gibson, Hall und Tavlas 2016: 48–52, 56).

Carlo Altavilla, Domenico Giannone und Michele Lenza zeigen dagegen, dass das OMT-Programm mit seiner größeren Anlage einen stärkeren Effekt erzielen konnte; auch wenn das OMT-Programm bis jetzt noch nicht genutzt worden ist, veränderte das Programm grundlegend die verfügbaren Informationen und Rahmenbedingungen, was alle Marktakteure dazu brachte, ihre Positionierung zu überdenken und die Renditeerwartungen entsprechend anzupassen. Betrachtet man die Marktreaktionen auf die insgesamt drei Ankündigungen der EZB im Zusammenhang mit dem OMT-Programm⁹⁴ ist für zweijährige spanische Anleihen ein Rückgang des Zinssatzes von über 230 Basispunkten feststellbar, für zehnjährige Anleihen ein Rückgang von über 100 Basispunkten.⁹⁵ Insgesamt kann also davon ausgegangen werden, dass das OMT-Programm zu einem spürbaren Teil positive Effekte auf die Wirtschaftsaktivität, Kreditvergabe und Verbraucherpreisentwicklung in Spanien hatte; weiterhin konnte eine Senkung der Volatilität erreicht werden und nicht zuletzt führte die Zerstreung aufgekommener Redenominationsrisiken zu einer weiteren Senkung der Zinssätze (Altavilla, Giannone und Lenza 2016: 30–31, 35, 45–47).

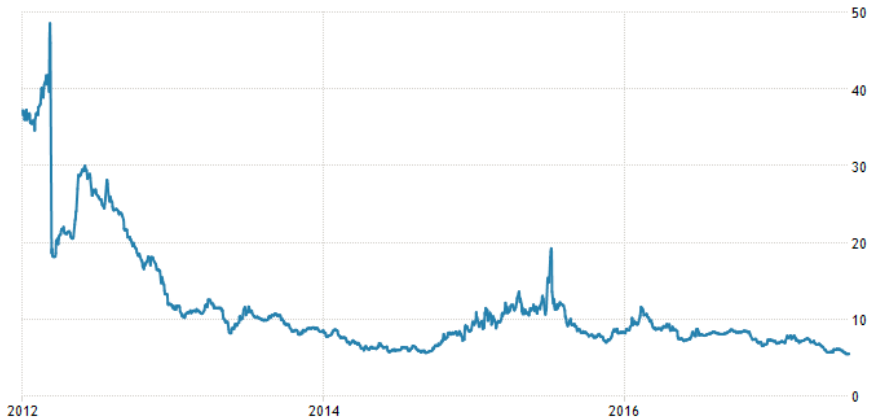
Die selbstbewusste Ankündigung des OMT-Programms als Umsetzung des Versprechens von Mario Draghi, alles zu tun um den Euro zu retten erzielte auf den Märkten also eine weitaus stärkere Wirkung als noch zuvor das SMP. Für diesen entschiedenen Schritt gab es aus der Fachwelt auch durchaus anerkennende Zustimmung, wobei stellvertretend hierfür Draghis damaliger schweizerischer Amtskollege Philipp Hildebrand zitiert werden soll:

„Das OMT-Programm der EZB verändert die Spielregeln. Die beruhigende Kraft des OMT resultiert aus der Tatsache, dass die Marktteilnehmer dieses Programm als Verpflichtungserklärung für eine Vergemeinschaftung der Schulden innerhalb der Eurozone interpretieren: Die Länder stehen zusammen ein für die Schulden der Angeschlagenen.“ (zitiert nach Sinn 2015: 387)

⁹⁴ Dies waren der 26. Juli 2012, an dem Draghi in London ankündigte, dass die EZB alles in ihrer Macht tun werde; der 2. August 2012, an dem Draghi nach der Ratssitzung das OMT-Prorammm konkret ankündigte und der 6. September 2012, an dem der EZB-Rat die technischen Details vorstellte (Altavilla, Giannone und Lenza 2016: 30).

⁹⁵ Für genauere Angaben mit Werten auch für Deutschland, Frankreich und Italien siehe Tabelle 1 bei Altavilla, Giannone und Lenza 2016: 36.

Abbildung 4.1: Zinssatz für zehnjährige griechische Staatsanleihen (letzte 5 Jahre)



Quelle: <https://tradingeconomics.com/greece/government-bond-yield> (abgerufen am 30. Juni 2017).

Auch eine langfristige Betrachtung der Zinsentwicklung in Griechenland und Spanien stützt die Vermutung, dass das OMT-Programm auch wenn es bis jetzt nicht in Anspruch genommen wurde, einen glaubwürdigen Rückhalt darstellt, der auf den Märkten auch entsprechend registriert wird. Sowohl in Griechenland als auch in Spanien liegen die Zinssätze auf Staatsanleihen heute deutlich niedriger als noch in der Hochzeit der Krise 2012 – sichtbar in den Abbildungen 4.1 und 4.2.

Zwar gab es im Jahr 2015 bei den griechischen Zinssätzen einen deutlichen Aus Schlag, dies lässt sich jedoch mit der kurzzeitigen Unsicherheit im Zusammenhang mit den Verhandlungen um das dritte Griechenlandpaket erklären. Nachdem diese Frage geklärt wurde, sanken die Zinssätze wieder. Diese Entwicklung ist nicht allein durch das OMT-Programm zu erklären, sondern ist ebenso anderen Parametern und einer gewissen allgemeinen Beruhigung geschuldet. Man kann jedoch sicherlich feststellen, dass ohne das OMT-Programm die Wahrscheinlichkeit höher wäre, dass die Refinanzierung einzelner Eurostaaten hinterfragt wird, und dass sich dies auch an größeren Spreads zeigen würde. Die rückversichernde Wirkung des OMT-Programms hält also weiterhin an, und war somit nicht, wie einige Kritiker suggerieren⁹⁶ nur ein kurzfristiges Strohfeuer.

Auch rein betriebswirtschaftlich gesehen waren das SMP und die übrigen Anleihekaufprogramme bis jetzt ein Erfolg für die EZB. Die EZB schrieb ab 2010, also auch

⁹⁶ So behauptet Chorafas (2013: 136) beispielsweise, dass die beruhigende Wirkung des OMT-Programms nur einige Wochen anhielt.

Abbildung 4.2: Zinssatz für zehnjährige spanische Staatsanleihen (letzte 5 Jahre)



Quelle: <https://tradingeconomics.com/spain/government-bond-yield> (abgerufen am 30. Juni 2017).

während des gesamten Krisenverlaufs in keinem einzigen Jahr Verluste. Jüngst erzielte die EZB im Jahr 2016 einen Gewinn von 1,193 Milliarden Euro – Geld, welches teilweise an alle NZBen der Eurozone ausgezahlt wird und dort je nach dem nationalen Vorgaben zum Teil an die staatlichen Haushalte zurückgeführt wird. Und mit besonderem Hinblick auf die Anleihekäufe weist die EZB für alle im Rahmen ihrer geldpolitischen Operationen (also nicht nur des SMP) gehaltenen Anleihen für das Jahr 2016 Zinserträge in Höhe von 1,044 Milliarden Euro aus (EZB 2017: J 16). Dieser aktive Teil der Geldpolitik der EZB war also bis jetzt ein durchaus ertragreiches Geschäft.

Mit den Anleihekäufen betrat die EZB jedoch geldpolitisches Neuland, auch weil der eingeschlagene Weg durchaus kontrovers und kritisch betrachtet werden kann. Anders als bei den Troika-Programmen, wo es vor allem die Zivilgesellschaft war, die mit Protesten ihren Widerstand gegen die Troika organisierte, spielte sich der Widerstand gegen die EZB bei den Anleihekäufen vornehmlich in einer anderen Sphäre ab, nämlich der juristischen.

Wie schon eingangs erwähnt, war die Ausgestaltung aller Anleihekaufprogramme, also auch des OMT-Programms eine rechtlich heikle Angelegenheit. Die Haupteinwände waren, dass durch die Anleihekäufe das in Art. 123 AEUV festgelegte Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbanken verletzt werden würde, und dass die Anleihekäufe in ihrer Wirkung eher der Finanzstabilitätspolitik zuzuordnen sind, wofür die EZB jedoch kein eigenes Mandat hat.

Schon eingangs dieses Abschnitts ist gezeigt worden, dass man, je nach eigener wirtschaftspolitischer und rechtlicher Sichtweise darüber streiten kann, ob diese Kritik zutreffend ist oder nicht. In jedem Fall steht jedoch fest, dass rechtliche Bedenken gegen das Handeln der EZB bestehen, und dass diese von nicht wenigen Personen offensiv geltend gemacht werden. Eine solche Situation ist für jede Zentralbank – also auch für die EZB – enorm unbefriedigend. Jede rechtliche Unklarheit macht es schwieriger, die rechtlichen Vorgaben in Verträgen und Statuten eindeutig zu verstehen, dabei besteht jedoch der Hauptzweck jedes positiven Rechtsaktes darin, verbindlich festzuhalten, welche Regeln gelten und wie der legale Handlungsrahmen eines Akteurs aussieht. Gerade für die EZB ergibt sich hier eine Gefahr, die in dieser Form für andere Akteure nicht unbedingt besteht: Die bewusst starke Unabhängigkeit der EZB bringt zwangsläufig eine nach traditionellem Verständnis eher schwache Legitimität mit sich. In diesem Zusammenhang ist es dann jedoch für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der EZB elementar wichtig, dass sie als grundsätzlich rechtstreuer Akteur wahrgenommen wird (Duncan 2013: 206–207).

Die rechtliche Klärung dieser Situation ist also letztlich im Interesse aller beteiligten Parteien. Eine solche Klärung wäre möglich, indem die rechtliche Grundlage der EZB verändert wird⁹⁷ was jedoch mit einem sehr langwierigen politischen Prozess mit ungewissen Erfolgsaussichten verbunden wäre. Stattdessen erfolgte im Fall des OMT-Programms eine Klärung vor Gericht.

Gerichte spielen als Akteure in einem MLG-Arrangement eine wichtige Rolle, und sind aus diesem Grund auch in den Abschnitten Abschnitt 3.1.7 und 3.1.9 mit vorgestellt worden. Weil sie ihrerseits eine hohe Unabhängigkeit gegenüber anderen Akteuren haben und in der Regel eine so hohe Reputation haben, dass ihre Entscheidungen nicht nur formal als endgültig betrachtet werden, sondern auch faktisch von allen Parteien nolens volens so akzeptiert werden, können sie politische Sachkonflikte entscheidend beeinflussen. Als wichtiger Akteur in der Klärung des Streits um das OMT-Programm etablierte sich das BVerfG. Das BVerfG kann angerufen werden, um die Rechtmäßigkeit von Rechtsakten zu überprüfen, insbesondere dann, wenn sie staatlichen Organen gewisse Aufgaben und Pflichten übertragen. Da das OMT-Programm wie auch das SMP nicht allein von der EZB, sondern vom Eurosystem ausgeführt wird, würde im Einsatzfall auch die Bundesbank Staatsanleihen erwerben und somit auch das Risiko eines Ausfalls mit tragen. Diese Pflichten könnten aber nicht zugemutet werden, wenn sich zeigen sollte, dass die EZB mit ihrem OMT-Programm *ultra vires* handeln würde, also jenseits der ihr rechtlich zugewiesenen Kompetenz.

Gegen diese Bedenken formierte sich rasch juristischer Widerstand und bereits wenige Wochen nach Ankündigung der EZB ließ das BVerfG ein Beschwerdeverfahren

⁹⁷ So entwirft Duncan (2013: 208) eine Änderung des EZB-Statuts, welches einerseits das Verbot der monetären Staatsfinanzierung bekräftigt, gleichzeitig aber für Ausnahmesituationen eine Umgehung dieses Verbotes vorsieht.

gegen das OMT-Programm zu, um zu prüfen ob das OMT-Programm tatsächlich einen ultra vires-Akt darstellt. Allein die Verfahrensaufnahme erforderte auf Seiten des BVerfG einige Winkelzüge, denn die Details des OMT-Programms lagen ja wie erwähnt nicht als rechtlich fixierter EZB-Ratsbeschluss, sondern lediglich in einer Presseerklärung vor; mit Verweis auf den Anspruch auf vorbeugenden Rechtsschutz wurde jedoch die Beschwerde zugelassen und es begann das Verfahren (Heide 2016: 481–482).

Anfang 2014 kam das BVerfG zum Schluss, dass das OMT-Programm in der vorliegenden Form nicht mit den europäischen Verträgen kompatibel sei (Sinn 2015: 396–397) und legte in der Begründung mehrere konkrete Einwände dar. Grundlegend ist das OMT-Programm nach Ansicht des Gerichtes in seiner Wirkung nicht geldpolitischer, sondern finanzstabilitätspolitischer Natur; dieser Bereich liegt jedoch im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, für welche der Union in den Verträgen keine Ermächtigung übertragen wurde. Die Befugnisse im Bereich der Finanzstabilitätspolitik liegen also nach Ansicht des BVerfG weiterhin bei den Mitgliedstaaten und nicht bei der Union. Die Verschränkung von Geld- und Wirtschaftspolitik wird zudem noch durch die Verknüpfung von OMT-Unterstützung und der Bedingung eines angenommenen ESM-Programms verstärkt. Weiterhin kritisiert das BVerfG die unklare Zielsetzung, dass durch das OMT-Programm gegen irrationale Zinsentwicklungen vorgegangen werden soll, ohne dass es eindeutige Kriterien dafür gäbe, ab wann eine Zinsentwicklung als irrational zu verstehen ist, und den Umstand, dass das OMT-Programm auf die besondere Behandlung einzelner Staaten abzieht, obwohl die geldpolitischen Instrumente der EZB idealiter für die Eurozone als Ganzes wirken sollen. Letztlich kritisiert das BVerfG, dass das OMT-Programm eine Umgehung des Verbotes monetärer Staatsfinanzierung darstellt, auch wenn die Anleihekäufe auf dem Sekundärmarkt erfolgen. Daraus würde dann auch folgen, dass die EZB erhebliche Haftungsrisiken auf sich laden könnte, und im Falle einer Insolvenz aufgrund der schuldnerischen Gleichbehandlung – anders als noch beim SMP – in jedem Fall Verluste erleiden würde (Danzmann 2015: 314–320).

Mit diesem Beschluss des BVerfG war die Frage jedoch noch nicht abschließend gelöst. Das OMT-Verfahren wurde vielmehr zu einem prominenten Fall des Vorabentscheidungsverfahrens, welches bereits kurz in Abschnitt 3.1.9 erwähnt worden ist. In diesem Zusammenhang kam das BVerfG also nicht zu dem endgültigen Schluss, dass das OMT-Programm in jedem Fall europarechtswidrig sei, vielmehr lag das Gericht seinen Beschluss dem EuGH zur Klärung vor, verbunden mit der expliziten Bitte, dass der EuGH aufzeigt, ob und wie das OMT-Programm rechtskonform sein könnte (Sinn 2015: 397). Dieses Vorgehen war innerhalb der EU auch nicht unumstritten: Mehrere nationale Regierungen, das Parlament, die Kommission und auch die EZB meldeten Zweifel an, ob es zulässig ist, dass die Vorabentscheidung des BVerfG durch den EuGH verhandelt wird. Besonders weit in dieser Kritik ging die italienische Regierung, die anmerkte, dass der Gegenstand der rechtlichen Auseinandersetzung weitgehend abstrakt und hypothetisch

sei. Gegen diese Kritik merkte der EuGH jedoch selbstbewusst an, dass die Weiterleitung durch das BVerfG absolut zulässig sei, und dass es definitiv zu den Befugnissen des EuGH gehört, in dieser europarechtlichen Frage ein Urteil zu fällen; grundlegend respektierte der Gerichtshof damit den Handlungsspielraum des nationalen Gerichtes, lud aber gleichzeitig zur juristischen Kooperation ein (Simon 2015: 1027–1028).

Der Gerichtshof befand schließlich 2015, dass das OMT-Programm nicht die bestehenden europarechtlichen Regelungen verletzt, somit lieferte der Gerichtshof genau die unionsrechtskompatible Lesart des OMT-Programms, welche das BVerfG in seinem ursprünglichen Beschluss einforderte (Simon 2015: 1046). Im Juni 2016 übernahm dann wiederum das BVerfG die Sichtweise des EuGH und bestätigte die Rechtmäßigkeit des OMT-Programms. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass in der Meinungsverschiedenheit zwischen EuGH und BVerfG (welche ja durchaus bestand) der EuGH eher die Oberhand behielt, und sich das BVerfG mit höchstens kosmetischen Anmerkungen der integrationsfreundlichen Interpretation des EuGH weitgehend fügte. Es zeigt sich also wieder, dass es für positiv gesetzte Rechtsnormen in der EU einen spürbaren Interpretationsspielraum gibt, und dass in Rechtsfragen die nationale Seite der europäischen Seite ein Stück weit nachgibt. Dies ist sicherlich der kollegialen Zusammenarbeit der Gerichte zuträglich, geht jedoch ein Stück weit auf Kosten juristischer Stringenz und reproduziert eine judikative Schlagseite der europäischen Integration. Dies bedeutet, dass Integrationschritte zunächst faktisch stattfinden und im Nachhinein erst ihre rechtliche Einbettung erfahren, zumeist durch eine neue Interpretation des Rechts und nicht durch eine tatsächlich Anpassung des Rechts (Simon 2015: 479–480, 499).

Ähnlich wie auch bei den Troika-Programmen wurden auch die Anleihekäufe der EZB aufmerksam durch den ECON-Ausschuss verfolgt und im Rahmen des währungspolitischen Dialogs zur Sprache gebracht. Das OMT-Programm war dann auch ein häufig nachgefragtes Thema in der Sitzung vom 9. Oktober 2012, rund einen Monat nachdem die technischen Details vorgestellt wurden. Der Tenor der Rückfragen ist angesichts dieses kurzen Zeitraums auch noch eher neutral-zurückhaltend, wenn doch bereits kritisch einige Bedenken angemeldet werden.

So fragte Marta Andreasen (britische Abgeordnete der EFDD-Fraktion) beispielsweise allgemein danach, wie groß der Umfang des OMT-Programms sein müsste, um Wirkung zu entfalten und wie sichergestellt werden kann, dass die Regierungen auch den aufgelegten Bedingungen folgen. Daraufhin antwortete Draghi, dass es für das OMT-Programm keine vorab festgelegte Obergrenze gibt, und dass der tatsächliche Umfang im Ernstfall so groß ausfallen würde, dass er angemessen wäre um das Ziel zu erreichen. Weiterhin betonte Draghi nochmals die Wichtigkeit der Konditionalität, damit diese Programme auch Erfolg zeigen, ging darüber hinaus aber nicht auf die Frage ein, wie die Konditionalität im Zweifel durchgesetzt werden könnte (WD 12/III: 11–12). Derk Jan Eppink (belgischer Abgeordneter der EKR-Fraktion) war hingegen etwas skeptischer und fragte, ob es denn wirklich praktikabel wäre, wenn die EZB einen OMT-Einsatz

stoppen würde, wenn unzureichende Umsetzung der Konditionalität festgestellt werden würde. Daraufhin wiederholte Draghi ein Statement von einer Pressekonferenz, in dem er bekräftigte dass sämtliche OMT-Operationen ausgesetzt werden würden, wenn ein ESM-Programm überprüft werden würde, und dass bei einem positiven Bescheid OMT sofort wieder aufgenommen werden würde. Darüber, dass ein Stopp von OMT nicht praktikabel sein könnte und die EZB daher vor dieser starken Sanktion zurück schrecken könnte, äußert sich Draghi jedoch nicht (WD 12/III: 12–13).

Rund eineinhalb Jahre später wurde das OMT-Programm wieder häufiger nachgefragt, und zwar in der Sitzung vom 3. März 2014. Auch hier äußerte sich Eppink wieder kritisch, mit besonderem Rückgriff auf die eben dargestellte vorläufige Ablehnung des OMT-Programms durch das BVerfG. In diesem Zusammenhang fragte Eppink, ob das BVerfG der EZB die sprichwörtliche „Lizenz zum Drucken“⁹⁸ entzogen hätte und also einsehen müsste, dass die sich über ihr Mandat bewegt, wenn sie alles in ihrer Macht stehende tut. Diesen Einwand ließ Draghi nicht gelten, sondern sagte sofort selbstbewusst, dass das OMT-Programm im Mandat der EZB läge und dass die EZB darüber hinaus allein der Rechtsprechung des EuGH unterworfen sei (WD 14/I: 9–10). In eine andere Richtung geht die Kritik von Liem Hoang Ngoc (französischer Abgeordneter der S&D-Fraktion), der grundsätzlich das OMT-Programm befürwortet, aber fragte ob eine noch frühere Ankündigung des Programms nicht Schaden von anderen Staaten wie Zypern und Portugal hätte abhalten können. Darauf reagierte Draghi mit dem allgemeinen Hinweis, dass die EZB ihre Sache hätte besser machen können, weitere konkrete Aussagen dazu gab es aber von ihm nicht (WD 14/I: 13).

Danach kam der ECON-Ausschuss dann im Rahmen des währungspolitischen Dialoges immer seltener auf OMT zu sprechen, was wahrscheinlich auch damit zu tun hat, dass das Programm nie in Anspruch genommen wurde. Nach der endgültigen Billigung durch das BVerfG kommt das Programm in der Sitzung vom 21. Juni 2016 allerdings noch einmal zur Sprache. So war es Pablo Zalba Bidegain (spanischer Abgeordneter der EVP-Fraktion), der anfragte, ob die durch das BVerfG bestätigten Vorbehaltsrechte des Deutschen Bundestages etwas an der operativen Wirkung von OMT ändern würde. In seiner Antwort darauf ging Draghi auf die eigentliche Frage nicht ein, machte also keine Einschätzung darüber, ob das OMT-Programm nun anders laufen könnte, da der Bundestag auch mit einbezogen werden muss. Vielmehr wiederholt er auf ein Neues die Position, dass das OMT-Programm im Rahmen des EZB-Mandats zur Sicherung der Preisstabilität läge, und dass diese Position letztlich nun sowohl durch den EuGH als auch durch das EZB bestätigt worden sei (WD 16/II: 4–5).

Mit diesen Kenntnissen sollen an dieser Stelle auch für den Fall der Anleihekäufe die grundlegenden Fragen dieser Arbeit überprüft werden. Für die Hypothesen 1 und

⁹⁸ Dieser Ausdruck fiel in einer eher schlappen, popkulturellen Referenz an James Bond; das ganze Originalzitat lautet „Mr Draghi, in 2012 you used the words ‘whatever it takes’, which at once turned you into a kind of James Bond of the monetary world. After all, you have a licence to print.“ (WD 14/I: 9).

2 fällt die Antwort weniger stark aus als noch bei der Troika-Beteiligung. Feststellbar ist zwar die Entwicklung hin zu einer hybriden Rolle, weil sich über die Anleihekäufe Interaktionen mit staatlichen Regierungen ergeben, was noch vor der Krise in dieser Form nicht der Fall war. Das Engagement der EZB an den Anleihemärkten kann durchaus so verstanden werden, dass es für sich genommen eine geldpolitische Maßnahme darstellt, mithin ein neues Instrument des geldpolitischen Handelns, was auch zuvor schon zum Tagesgeschäft der EZB gehört hat. Neu ist allerdings, dass die EZB durch solche Interventionen auf den Anleihemärkten die (fiskal-)politischen Entwicklungen in einzelnen Staaten nun mit beeinflussen kann.

Der Zuwachs an politischer Macht fällt im Fall der Anleihekäufe jedoch geringer aus, als noch bei der Troika-Beteiligung. Das erste Anleihekaufprogramm, das SMP, kam noch gänzlich ohne politische Konditionalität aus. Es war der EZB nicht möglich, unerwünschtes politisches Verhalten in diesem Zusammenhang klar feststellbar zu sanktionieren. In den näher betrachteten Fällen kam es nicht dazu, dass die EZB ihre Positionen ruckartig aufgelöst hätte, vielmehr erwarb die EZB einen gewissen Satz an Anleihen und hat einen bedeutenden Teil davon bis heute in ihren Büchern. Bei der Einschätzung der politischen Macht über das OMT-Programm ist eine stärkere Macht absehbar, allerdings gibt es auch hier Einschränkungen. Die politische Konditionalität des OMT-Programms ergibt sich hauptsächlich durch den Abschluss eines ESM-Programms. Jeglicher Zuwachs an politischer Macht der EZB würde also dadurch relativiert werden, dass dieser Zuwachs nicht direkt, sondern indirekt und quasi verdünnt über den Weg der Troika gehen würde. Darüber hinaus ist das OMT-Programm im Gegensatz zu den übrigen bis jetzt in dieser Arbeit vorgestellten Maßnahmen noch nicht zur Anwendung gekommen. Alle Überlegungen über den tatsächlichen Wandel der Macht der EZB bleiben somit im Zusammenhang mit dem OMT-Programm hypothetisch und vorläufig.

Die externe Kommunikation gegenüber anderen politischen Akteuren sieht bei den Anleihekäufen allerdings anders aus als noch im Fall der Troika. Zwar betont beispielsweise Mario Draghi wiederholt, dass das Engagement der EZB bei den Anleihekäufen für sich genommen keine politische Einflussnahme darstellt. Gleichzeitig stellt er immer wieder deutlich klar, dass die Anleihekäufe eindeutig durch das Mandat der EZB gedeckt sind. Die diversen rechtlichen Bedenken, die sich besonders im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht materialisierten, werden von Draghi nicht wirklich weiter beachtet, und insbesondere verbittet er sich eine Einflussnahme auf das Vorgehen der EZB durch nationale Diskurse und stellt klar, dass die EZB sich rechtlich nur dem EuGH fügen muss.

Die Anleihekäufe durch die EZB haben dazu beigetragen, die Refinanzierungsbedingungen für einige Krisenstaaten zu erleichtern. Darüber hinaus ist dieses Vorgehen eine marktbasierter Lösung für ein marktbasierteres Problem. Es wäre hypothetisch möglich, dass gewisse Finanztransaktionen, die einen spekulativen Effekt für die Anleihen von Krisenstaaten auslösen, einfach gesetzlich untersagt werden. Die Lösung der EZB ist

jedoch ungleich eleganter. Sie gibt allen Marktakteuren deutlich zu verstehen, dass sie bereit und willens ist, Liquidität in unbegrenzter Höhe bereit zu stellen, um eine unerwünschte Entwicklung bei den Zinssätzen auf Staatsanleihen zu unterbinden. Eine Spekulation gegen einzelne Krisenstaaten ist somit rechtlich weiterhin möglich, wird aber angesichts des möglichen potenten Gegenspielers ausreichend unattraktiv.

Auch wenn die Anleihekäufe makroökonomisch zu begrüßen sind, bleiben rechtliche und politische Bedenken bestehen. Das klare, selbstbewusste Auftreten der EZB in dieser Frage hat gerade auf Seiten der Kritiker dazu geführt, dass die EZB als ein Akteur wahrgenommen wird, der sich um rechtliche Vorgaben nur bedingt schert und der offensiv versucht, seine politische Macht auszuweiten. Auch wenn die Klage über eine vermeintliche Allmacht der EZB in diesem Zusammenhang sicherlich überzogen ist, gibt es jedoch durchaus Anknüpfungspunkte für Kritik, über die auch diskutiert werden sollte.

Gerade beim OMT-Programm ergibt sich ein Großteil des Effektes aus der Tatsache, dass dieses Programm bis jetzt noch nicht in Anspruch genommen wurde. Ob und wie dieses Programm tatsächlich funktionieren würde, wenn es eingesetzt werden müsste ist noch nicht sicher; vor allem bei der Bundesbank ist es gut vorstellbar, dass sich trotz der letztlichen Billigung durch das BVerfG der Enthusiasmus in Grenzen halten würde (Varoufakis, Holland und Galbraith 2015: 20). Pointiert formuliert hat die EZB gerade mit dem OMT-Programm ein Versprechen gegeben, um es nicht halten zu müssen.⁹⁹

Weiterhin muss das Engagement der EZB auch von einem möglichen bösen Ende aus gedacht werden. Sollte die EZB Ankäufe von Staatsanleihen in großem Ausmaß auf den Weg bringen, wären die Bilanzen der Banken des Eurosystems gefüllt mit Vermögenswerten zweifelhafter Qualität.¹⁰⁰ Für den Fall eines weitreichenden Ausfalls dieser Vermögenswerte würden die Verluste dann in den Bilanzen öffentlicher Banken (der EZB und den NZBen) anfallen. Spätestens dann würde die zumindest indirekte politische Macht der EZB weiter zunehmen, denn wenn die Verluste bei den Zentralbanken durch den Steuerzahler ausgeglichen werden müssten, wären im Umkehrschluss weniger finanzielle Mittel für andere staatliche Aufgaben verfügbar. Die EZB würde also indirekt die Budgethoheit der Staaten beeinflussen. Dieses Szenario stellt natürlich eine außergewöhnlich ungünstige Entwicklung dar und ist in diesem Sinne eher eine ordoliberalen Obsession. Trotzdem sollte auch dieser Aspekt mit berücksichtigt werden, und eine kritische Begleitung und Beobachtung der EZB anmahnen.

⁹⁹ Sinn (2015: 8) kritisiert diese Denkweise und benutzt dafür die rhetorische Figur vom *Geld im Schau-
fenster*.

¹⁰⁰ Danzmann benutzt in seinem Buch in diesem Zusammenhang wiederholt den Begriff *Endlager*.

4.5 Weitere Maßnahmen der EZB

Die eben ausführlich vorgestellten Instrumente – Beteiligung an der Troika und Programme zum Ankauf von Staatsanleihen – sind für mich von besonderer Bedeutung, weil sich in ihnen Kanäle der Interaktion zwischen der EZB und nationalen Regierungen eröffnen, die in dieser Form so vor der Krise nicht bestanden.

Doch auch zwei weitere Instrumente der EZB, die sich in ihrem unmittelbaren Wirkungsrahmen nur auf das Finanzsystem beziehen, haben im Verlauf der Krise die politische Macht der EZB mit bestimmt, weswegen sie hier ebenfalls kurz angesprochen werden sollen. Die Instrumente sind einerseits die Notfallliquiditätsunterstützung (engl. Emergency Liquidity Assistance, ELA) und andererseits die Entscheidung über die Zulassung bestimmter Anleihen als Sicherheiten für die geldpolitischen Operationen des Eurosystems.

4.5.1 Die ELA-Kredite

Die Grundlage für den Einsatz der ELA findet sich in Art. 14 Abs. 4 der ESZB-Satzung. ELA selbst bedeutet, dass es den NZBen erlaubt ist, im Notfall Liquidität an Kreditinstitute in ihrem eigenen Land zu gewähren. Es zeigt sich hier also wieder einmal die föderale Komponente im Aufbau der EZB, denn auch wenn die Entscheidungen über die Durchführung der ELA beim EZB-Rat liegt, verbleiben die operative Verantwortung und die finanzielle Haftung allein bei den NZBen. Das Instrument der ELA zeichnet sich auch durch eine hohe operative Flexibilität aus, denn anders als beim ESM, der nur begrenzte Mittel vergeben kann und dies auch nur gegen politische Konditionalität tut, besteht bei ELA a priori keine mengenmäßige Begrenzung bei den NZBen und es steht den NZBen auch frei, bei der Vergabe von ELA-Krediten minderwertige oder gar keine Sicherheiten zu verlangen. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass sich durch ELA Verlustrisiken in den Bilanzen der NZBen anhäufen können, und sollten aus diesen Risiken dann auch tatsächliche Verluste erwachsen, trägt allein die entsprechende NZB den Verlust. Einen formellen automatischen Ausgleichsmechanismus innerhalb des Eurosystems oder des ESZB gibt es also nicht (Danzmann 2015: 303–306).

Diese Möglichkeit der Liquiditätsbereitstellung war besonders in den Krisenstaaten relevant: So wurden in Irland bis zu 70 Milliarden Euro und in Zypern bis zu 11 Milliarden Euro an ELA-Krediten gewährt, was jeweils 41 % bzw. 59 % des damaligen BIP entsprach. Am stärksten wurden die ELA-Kredite jedoch in Griechenland eingesetzt; in einer ersten Phase betrug der Bestand an ELA-Krediten im Mai 2012 126 Milliarden Euro, oder 64 % des griechischen BIP, und in einer zweiten Phase betrug der ELA-Bestand im Juli 2015 89 Milliarden Euro, was 50 % des BIP entsprach (Sinn 2015: 219).

Im Sommer 2015, parallel zur bereits oben geschilderten Konfrontation bei den Verhandlungen um ein drittes Griechenlandprogramm kam es dann zu einer Zuspitzung im Zusammenhang mit ELA, worin sich dann auch die politische Komponente des Han-

delns der EZB offenbarte. ELA ist wie gesagt ein Instrument mit hoher operativer Flexibilität, die NZBen haben dabei einen großen Spielraum für eigene Verantwortung. Dies zeigt sich auch daran, dass es recht hohe Verfahrenshürden für einen Stopp von ELA gibt. Wenn einer NZB explizit untersagt werden soll, weitere ELA-Kredite zu vergeben, muss sich dazu im EZB-Rat eine Zweidrittelmehrheit finden, was im Umkehrschluss bedeutet, dass bereits ein Drittel der EZB-Ratsmitglieder in der Lage ist, EZB grundsätzlich ohne Einschränkungen weiter laufen zu lassen. Bis 2014 war es so, dass die von der Krise besonders betroffenen Staaten acht von 23 Mitgliedern im EZB-Rat stellten, und da diesen Staaten natürlich besonders daran gelegen war, das Instrument ELA weiterhin in der Reserve zu haben, kam in dieser Zeit kein ablehnender Beschluss zustande; mit dem Eintritt Lettlands in die Währungsunion im Jahr 2014 verfiel jedoch die Sperrminorität der Vertreter aus den Krisenländern (Sinn 2015: 219).

Als Ende Juni 2015 dann die Verhandlungen zwischen der griechischen Regierung und den europäischen Vertretern scheiterten, reagierte die EZB entsprechend und beschloss mit einer Zweidrittelmehrheit im EZB-Rat, dass der TtE die weitere Vergabe von ELA-Krediten nun untersagt sei. Infolge dessen hatte die griechische Regierung keine andere Chance, als erhebliche Einschränkungen im Zahlungsverkehr zu verordnen, darunter eine Obergrenze für Barabhebungen, ein weitgehendes Verbot von Auslandsüberweisungen und weitere Kapitalverkehrskontrollen (Sinn 2015: 65).

Aus einer strengen Innenlogik war dieses Vorgehen der EZB durchaus vernünftig. Angesichts der gescheiterten Verhandlungen wurde das Szenario eines griechischen Staatsbankrotts nun durchaus real, und in einem solchen Fall muss man zwangsläufig auch von Erschütterungen im Bankenwesen ausgehen. In diesem Zusammenhang war nun nicht mehr auszuschließen, dass in der Bilanz der TtE massive Abschreibungen hätten vorgenommen werden müssen, rein betriebswirtschaftlich wäre es also unverantwortlich gewesen, die massive Anhäufung weiterer Ausfallrisiken einfach so zuzulassen.

Bei alledem darf man aber nicht die politische Komponente dieser Entwicklung verkennen. Für alle griechischen Bürgerinnen und Bürger, egal ob sie werktätig sind, auf Renten oder Sozialleistungen angewiesen sind oder unternehmerisch aktiv sind, waren die Einschränkungen bei Barabhebungen und Überweisungen ein massiver Eingriff in die individuelle sozioökonomische Handlungsfreiheit. Ein Zustand der sich höchstens für einige Tage, aber nicht auf Dauer ertragen lässt. Die EZB trug damit ihren Teil dazu bei, eine ernstzunehmende Drohkulisse gegenüber der griechischen Regierung aufzubauen. Im Einklang mit den anderen maßgeblichen europäischen Akteuren – allen voran der Eurogruppe und der Kommission – wurde der Regierung unter Alexis Tsipras deutlich gemacht, dass man einen griechischen Austritt aus dem Euro zur Not einfach geschehen lassen würde. Angesichts dieser harten Linie der europäischen Akteure und wohl auch aus der Einsicht, dass Griechenland zu dieser Zeit keine effektiven Unterstützer in der europäischen Politik hatte, stimmte die Regierung unter Tsipras dann dem in

Abschnitt 4.3.2 dargestellten dritten Griechenlandprogramm zu, auch unter Räumung praktisch aller noch zuvor vertretenen politischen Zielsetzungen.

4.5.2 Änderung der Sicherheitsanforderungen an Anleihen

Einen ähnlichen indirekten Einfluss auf die Mitgliedstaaten haben die Entscheidungen der EZB zur Verwendbarkeit bestimmter Anleihen als Sicherheiten für geldpolitische Operationen im Eurosystem. Allgemein gilt, dass sich das Eurosystem bei seinen geldpolitischen Operationen gegen die Insolvenz von Schuldnern (meist Geschäftsbanken) dadurch schützt, dass die Hinterlegung bestimmter Papiere als Sicherheiten verlangt wird. Für diese Papiere legt die EZB in der Regel hohe Bonitätsstandards an, in der Hoffnung, dass im Fall eines möglichen Zahlungsausfalls beim Schuldner der Wert der Sicherheiten ausreicht, um die erlittenen Verluste zu kompensieren (Danzmann 2015: 271).

Neben der bilanziellen Bedeutung für die EZB offenbart sich jedoch auch hier wieder eine politische Komponente. Wie schon eingangs dieses Kapitels erklärt, ist der Aspekt der Refinanzierungsbedingungen von besonderer Bedeutung im Krisenverlauf. Praktisch alle der zur Verarbeitung der Krise getroffenen Maßnahmen zielten direkt oder indirekt darauf ab, die Zinssätze für die Staatsanleihen der Krisenstaaten möglichst niedrig zu halten. Wenn die EZB dann erklärt, ob sie bereit ist, bestimmte Anleihen als Sicherheiten für geldpolitische Operationen des Eurosystems zu akzeptieren (oder eben nicht zu akzeptieren), hat dies durchaus Auswirkung auf die Entwicklung der Anleihezinssätze.

Wenn Marktakteure wissen, dass sie die Staatsanleihen der Krisenstaaten wenigstens noch beim Eurosystem als Sicherheit hinterlegen können, kann dies einen weiteren Kursverlust und damit eine Erhöhung der Zinssätze verhindern. Wenn im Gegenzug nicht mal mehr die EZB bereit ist, solche Anleihen als Sicherheit zu akzeptieren, werden diese Papiere für die meisten Banken als Anlageobjekt komplett uninteressant, weil eine mögliche Rendite nur mit hohen Risiken verbunden ist und es unter Umständen interne oder externe Auflagen gibt, die es einer Bank ohnehin verbieten, Staatsanleihen mit einer zu schlechten Bonitätserwartung in ihren Büchern zu halten.

Mit dem Ausbruch der Finanzkrise geriet die EZB auch an dieser Front zunehmend in Bedrängnis. Infolge des weitläufigen Wertverlustes vieler Papiere unmittelbar nach der Pleite von Lehman Brothers erfüllten immer weniger Papiere die Bonitätsvoraussetzungen, um von der EZB als Sicherheit verwendet zu werden. Als Reaktion senkte die EZB sukzessive ihre Bonitätsanforderungen für Sicherheiten, und im Juni 2012 wurde auch für die letzten Typen privater Papiere die Mindestbonitätsvoraussetzung auf das Rating BBB gesenkt, was auch bis heute der Fall ist. Daneben ließ sich am Umgang mit Staatsanleihen die Krisenentwicklung ebenfalls gut ablesen. Bei vier der fünf Krisenstaaten erklärte die EZB zu bestimmten Zeitpunkten einen vollständigen Verzicht auf

jegliche Ratinganforderungen, sodass alle von diesen Staaten begebenen oder garantierten Anleihen durch das Eurosystem als Sicherheit akzeptiert wurden. Am 6. Mai 2010 folgte dieser Beschluss für Griechenland, am 1. April 2011 für Irland, am 7. Juli 2011 für Portugal und am 9. Mai 2013 für Zypern. In Griechenland stellte diese Regelung eine spürbare Entspannung in einer kritischen Lage dar, weil es unter diesen Bedingungen möglich war, dass 39 % der bei der TtE hinterlegten Sicherheiten griechische Staatspapiere waren, mit einem Gesamtvolumen von 56 Milliarden Euro (Sinn 2015: 204–208).

Auch wenn die Festlegung der Ratinganforderungen in erster Linie internen betriebswirtschaftlichen Standards folgt, ist gerade angesichts der Tatsache, dass es hierbei um den Umgang mit Staatsanleihen geht, eine politische Komponente mit vorhanden. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich einige Primärquellen näher betrachtet, nämlich einige der EZB-Beschlüsse, die im Zusammenhang mit dem Umgang mit Staatsanleihen beschlossen wurden.

Diese Beschlüsse der EZB sind Rechtsakte der Union und haben als solche gleichsam als eine Art Präambel immer eine Reihe von Erwägungsgründen vorneweg stehen. In diesem Gründen erklärt der rechtsetzende Akteur (in diesem Fall also der EZB-Rat) auf welcher rechtlichen Grundlage und aus welchen Konkreten Gründen er einen bestimmten Beschluss gefasst hat; dabei wird die EZB auch nie müde zu betonen, dass sie die Befugnis dazu hat, autonom festzulegen, welche Bonitätsanforderungen gelten, und in welchen Fällen davon Ausnahmen gemacht werden können. Im Fall des Umgangs mit den Anleihen bestimmter Staaten erscheint bei näherer Betrachtung immer wieder der Verweis auf die Unterstützungsprogramme im Rahmen der Troika, das Handeln der EZB wird also mit dem politischen Handeln der Troika verknüpft und begründet.

Das erste Dokument in diesem Zusammenhang ist der Beschluss ECB/2010/3, in dem wie eben erwähnt erstmalig die Aufhebung sämtlicher Ratinganforderungen für griechische Anleihen fixiert wurde. Dieser explizit als temporär bezeichneten Maßnahme liegt die Einschätzung zu Grunde, dass es aufgrund der angespannten Situation an den Finanzmärkten eine Fehleinschätzung des griechischen Kreditrisikos gibt. Weiterhin stellt die EZB wohlwollend fest, dass mit der griechischen Regierung ein Anpassungsprogramm verabschiedet wurde, welches die Situation Griechenlands wieder verbessern sollte, weshalb griechische Anleihen zeitweise von jeglichen Bonitätsanforderungen ausgeschlossen sind. Der konkrete Bezug auf das Anpassungsprogramm findet sich in Erwägungsgrund 4 des Beschlusses:

„Der EZB-Rat hält das Programm für angemessen, so dass unter dem Gesichtspunkt des Kreditrisikomanagements die von der griechischen Regierung begebenen oder von der griechischen Regierung garantierten marktfähigen Schuldtitel einen Qualitätsstandard beibehalten, der *ungeachtet externer Bonitätsbeurteilungen* für ihre fortgesetzte Notenbankfähigkeit als Sicherheit für geldpolitische Operationen des Eurosystems ausreichend ist.“
(Hervorhebung durch den Verfasser)

Weil der Krisenverlauf wie schon geschildert länger dauerte als zu Beginn auch von der EZB erwartet, wurde alsbald absehbar, dass eine einheitliche Lösung im Umgang mit den Sicherheiten gefunden werden musste. In diesem Zusammenhang fällte der EZB-Rat den Beschluss ECB/2014/31, bei dem die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der Notenbankfähigkeit von Sicherheiten geklärt wurden. Dass diese Änderung überfällig war zeigt sich auch daran, dass die vorher in diesem Bereich relevante Richtlinie ECB/2007/9 nun geändert wurde, eine Richtlinie, die also schon sieben Jahre alt war. Konkret stellt die EZB nun pauschal die Bonitätsanforderungen für alle Anleihen zurück, die von Staaten begeben oder garantiert werden, die sich in einem Anpassungsprogramm finden, jedoch nur so lange wie dieses entsprechende Programm auch erfüllt wird; der entsprechende Passus findet sich in Art. 8 Abs. 2 ECB/2014/31 und lautet im Original:

„Der Bonitätsschwellenwert des Eurosystems gilt nicht für marktfähige Schuldtitel, die von den Zentralregierungen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets begeben oder in vollem Umfang garantiert sind, für die ein Programm der Europäischen Union/des Internationalen Währungsfonds besteht, es sei denn, der EZB-Rat stellt fest, dass der betreffende Mitgliedstaat die mit der finanziellen Unterstützung und/oder dem makroökonomischen Programm verbundenen Auflagen nicht erfüllt.“

Die erste konkrete Anwendung dieses Passus gab es dann im Fall von Griechenland, und zwar durch den Beschluss ECB/2015/6. In Erwägungsgrund 5 wird hier explizit erwähnt, dass „es derzeit nicht möglich ist, einen erfolgreichen Abschluss der Überprüfung des Programms der Europäischen Union/des Internationalen Währungsfonds für die Hellenische Republik anzunehmen“. Als Konsequenz dessen wird in Art. 1 Abs. 2 ECB/2015/6 dann beschlossen, dass die Bonitätsanforderungen des Eurosystems nun auch wieder voll für griechische Anleihen gelten, es also keine bevorzugte Behandlung mehr gibt. Ähnlich wie auch im Fall des Einfrierens der ELA-Kreditvergabe trug auch hier die EZB wieder dazu bei, eine Druckkulisserie aufzubauen, denn mit dem Wegfall der Bonitätsausnahme für griechische Staatsanleihen erhöhte sich sowohl direkt das Bilanzrisiko bei vielen griechischen Finanzinstituten als auch indirekt die Gefahr steigender Zinssätze auf griechische Anleihen.

Genauso konsequent kehrte die EZB diese Position jedoch schon im Jahr darauf um, als sich die Situation um Griechenland geändert hatte. Im Beschluss ECB/2016/18 stellt der EZB-Rat nämlich fest, dass die griechische Regierung den Auflagen des dritten Griechenlandprogramms nachgekommen ist und die erste Überprüfung des Programmes erfolgreich abgeschlossen wurde, inklusive Auszahlung der ersten Tranche. Nach einer Überprüfung kommt die EZB somit zum Ergebnis, dass die Verwendung griechischer Anleihen als Sicherheiten wieder zugelassen werden sollte (Erwägungsgrund 6-8 ECB/2016/18), und somit natürlich auch der Beschluss ECB/2015/6 aufgehoben wird (Art. 4 ECB/2016/18).

Die Durchführung der ELA und die Beschlüsse zur Verwendung von bestimmten Anleihen als Sicherheiten sind deutlich weniger prominent als beispielsweise die Troika-Beteiligung der EZB oder die Anleihekaufprogramme. Oberflächlich waren diese Maßnahmen auch deutlich weniger kontrovers, weil von keiner Seite Zweifel daran erhoben wurden, dass diese Maßnahmen vollkommen innerhalb des Handlungsspielraums der EZB liegen. So gab es anders als bei der Troika-Beteiligung und den Anleihekäufen keine juristischen Beschwerden gegen das Handeln der EZB, weil die ELA-Kredite und die Entscheidungen über die Verwendung bestimmter Anleihen als Sicherheiten oberflächlich betrachtet klar geldpolitische Instrumente sind.

Das bedeutet allerdings wie hier dargestellt nicht, dass diesen Maßnahmen keine politische Macht innewohnt. Gerade im ersten Halbjahr 2015 war die griechische Regierung von den Verschärfungen der EZB hinsichtlich der Akzeptanz griechischer Anleihen als Sicherheit und der Kappung der ELA-Kredite besonders betroffen; dies erhöhte spürbar den wirtschaftlichen Druck auf Griechenland. In diesem Zusammenhang wäre es absolut unzutreffend, die EZB in diesem Zusammenhang als alleinigen oder gar federführenden Akteur zu bezeichnen, aber die EZB reihte sich mit diesen Entscheidungen nahtlos in eine Reihe mit der Eurogruppe, der Kommission und den Staats- und Regierungschefs der Eurozone, die seit dem Amtsantritt der Regierung Tsipras eine konfrontative Politik verfolgten. Im Falle der ELA-Kredite hatte die Entscheidung der EZB schon kurzfristig spürbare Konsequenzen, sichtbar durch die massive Beschränkung der verschiedenen Zahlungsmöglichkeiten in Griechenland. Die Entscheidung, griechische Staatsanleihen nicht mehr als Sicherheit zu akzeptieren, ergänzte dieses Szenario; weniger durch die tatsächlichen Auswirkungen dieses Beschlusses, sondern mehr durch das Signal, dass sich die EZB in grundlegenden Entscheidungen im Umgang mit den Krisenstaaten eng an der Position der Troika orientiert.¹⁰¹

4.6 Zwischenfazit

Die Europäische Zentralbank war als einer der entscheidenden Akteure schon seit Beginn der Krise in der Eurozone fortlaufend an der Verarbeitung und Eindämmung der Krise beteiligt. Als Hüterin der gemeinsamen Währung ist dies auch nicht verwunderlich. Es liegt vielmehr schon im Bereich der originären Pflicht einer Zentralbank, sich an all diesen Anstrengungen zu beteiligen. Wie sich die EZB während der Krise dann tatsächlich verhalten hat, verdient jedoch eine differenzierte Betrachtung.

Eine wichtige politische Weichenstellung war die Bestätigung einer strikten Lesart des Beistandsverbotes aus der sich die Notwendigkeit ergab, die Krisenstaaten nicht mit finanziellen Mitteln durch die Unionsorgane, sondern auf intergouvernementalem Wege zu unterstützen. Und ebenso wegweisend war die Tatsache, dass schon bei den

¹⁰¹ Wie man anhand des Beschlusses ECB/2014/31 erkennt ist diese enge Bindung an die Troika auch nicht mehr nur eine unverbindliche Richtlinie, sondern positives, durch die EZB gesetztes Recht.

ersten Finanzhilfen für Griechenland auf politische Konditionalität geachtet wurde. Von diesen beiden Prinzipien ist die Eurozone bis heute nicht abgerückt, und angesichts der Einbettung dieser Prinzipien in den ESM-Vertrag ist es äußerst unwahrscheinlich, dass eine Grundlegende Abkehr von diesem modus operandi erfolgen wird. Über die Ausgestaltung des ESM-Vertrages ist jedoch auch klar, dass die EZB im Krisenfall immer mit im Boot sitzt, und zwar bei allen relevanten Arbeitsschritten der Troika – insbesondere bei der Verhandlung, Verabschiedung und Überwachung der Programme.

Die Beteiligung der EZB an diesen Maßnahmen war jedoch keineswegs zwangsläufig. Dass die EZB auch schon im ersten Griechenlandprogramm mit von der Partie war, ergab sich weniger aus einem großen politischen Plan heraus, sondern eher aus einer gewissen institutionellen Verlegenheit. Gerade innerhalb der Kommission war nicht ausreichend Expertise vorhanden, um die Behebung kritischer Entwicklungen im europäischen Finanzsystem alleine zu schultern. Abgesehen davon fühlten sich vor allem die Mitgliedstaaten unwohl dabei, der Kommission die alleinige Verantwortung zu überlassen. Und besonders auf auf deutsche Initiative hin wurde das Troika-Arrangement bevorzugt, weil es den Einfluss der Kommission einhegte und sicherstellte, dass an entscheidenden Stellen nichts ohne die Mitgliedstaaten gehen würde. Ein Duett aus Kommission und IWF wäre allerdings ebenfalls denkbar gewesen: In diesem Fall hätte die mangelnde Expertise bei der Kommission nämlich durch den IWF ausgeglichen werden können, und im Rahmen informeller Gespräche beider Akteure mit der EZB hätte auch eine gegenseitige sachliche Information sichergestellt werden können. Denn unstrittig ist, dass die EZB sich mit der Übernahme eines Teils der Verantwortung in der Troika deutlich von dem Aufgabenbereich entfernte, der normalerweise einer unabhängigen Zentralbank mit eher engem geldpolitischen Mandat zugesprochen wird. Die Annahme, dass die EZB von sich aus aktiv und enthusiastisch eine Beteiligung an der Troika einforderte, ist nicht zutreffend. Andererseits kann man aber auch konstatieren, dass es gut denkbar gewesen wäre, dass ein eher orthodox-monetaristischer EZB-Präsident sich gegen eine Troika-Beteiligung der EZB gewehrt hätte. Jean-Claude Trichet wehrte sich jedoch nicht gegen die Aufnahme der EZB in die Troika, und auch sein Nachfolger Mario Draghi stellte die Beteiligung der EZB nie wirklich in Frage. An dieser Stelle muss in Erinnerung gerufen werden, dass die Eurozone für die Art der Krise, die sich seit Ende 2009 entwickelte, keine interne Blaupause zur Reaktion hatte. Die Eurozone war institutionell auf eine erhebliche Verschuldungskrise in einigen Mitgliedstaaten schlichtweg nicht vorbereitet. Dass sämtliche Reaktionen auf eine solche Krise dann eher spontan und ohne Orientierung entlang von Präzedenzfällen ablaufen, ist sicher ärgerlich, aber schwer zu vermeiden.

Aus der Tatsache, dass in der Troika drei Akteure vertreten sind, folgt eine gewisse Schwierigkeit, wenn es darum geht, die politische Macht der einzelnen Akteure genau zu taxieren. Politische Macht kann, wie in Abschnitt 2.1.2.1 angedeutet, nur schwer in absoluten Werten gemessen werden, sondern zeigt sich immer erst in der Relation. Weil

die Troika bezüglich ihrer inneren Vorgehensweise jedoch praktisch keine Informationen preisgibt, ist es schwer festzustellen, welcher der drei Akteure in der Troika am meisten politische Macht ausübt. Dass die EZB durch ihre Beteiligung an der Troika nun jedoch mehr politische Macht ausübt als zuvor, ist nicht von der Hand zu weisen.

Darüber hinaus wurde an mehreren Stellen der Krisenverarbeitung auch sichtbar, welchen eigenen politischen Fingerabdruck die EZB versucht einzubringen, mal mit mehr, mal mit weniger Erfolg. Für beide Szenarien gibt es Beispiele. In Spanien war das Ausmaß der formellen politischen Einflussnahme eher gering. Der Staat musste lediglich ein Anpassungsprogramm für den Finanzsektor abschließen, und dementsprechend befasste sich der Großteil der Konditionalität auch mit Maßnahmen aus diesem Politikbereich. Untrennbar damit verbunden war jedoch die Annahme der Troika, dass sich Spanien auf einen ähnlichen wirtschaftspolitischen Anpassungskurs wie Griechenland begeben sollte – Budgetkürzungen und Strukturreformen mit inbegriffen. Diese wurden zwar nicht *expressis verbis* als Konditionalität ausbuchstabiert, es bestand also mehr politischer Spielraum auf spanischer Seite und es gab ein geringeres Sanktionspotenzial. Gleichzeitig war die Erwartung an entsprechende Reformen in allen relevanten Dokumenten stets präsent. Und gerade auf informeller Ebene versuchte die EZB wirksam zu werden. Hierfür sei nur der Brief erwähnt, in dem Jean-Claude Trichet sich an José Luis Rodríguez Zapatero wandte und wirtschaftliche Reformen mit Nachdruck einforderte. Die Wirksamkeit dieser Einflussnahme wurde dann deutlich, dass Mariano Rajoy nach der Übernahme der Regierungsverantwortung freimütig anmerkte, dass der Brief von Trichet als wirtschaftspolitische Leitlinie fungieren sollte. Weniger stark durchsetzen konnte sich die EZB jedoch im Fall der PSI in Griechenland. Die EZB wehrte sich lange dagegen, Griechenland diese entlastende Maßnahme zuzugestehen. Die Motivation lag dafür einerseits in einer ordoliberalen Überzeugung von Wirtschaft, welche den Aspekt der Haftung und gegenseitigen Verantwortung betonte, andererseits aber auch in handfesten materiellen Interessen, weil aufgrund der PSI für Griechenland auch Abschreibungen innerhalb der EZB notwendig wurden.

Jenseits dieser machtpolitischen Überlegungen sind jedoch auch die Konsequenzen der Troika zu berücksichtigen. Alle untersuchten Programme wollten ihr Ziel über fiskalische Austerität und Strukturreformen erreichen. Sowohl in Spanien als auch in Griechenland wurde das Ziel einer kurz- und mittelfristigen Verbesserung der Haushaltslage weitgehend verfehlt; darüber hinaus gab es in beiden Staaten hohe wirtschaftliche Einbußen, verbunden mit erheblich gesteigener Arbeitslosigkeit. Die Hauptlast der Anpassungsmaßnahmen wurde von der werktätigen Bevölkerung, sowie von den auf Renten und Sozialleistungen angewiesenen Personen getragen. Angesichts der Entstehungsgeschichte der Krise ist diese Herangehensweise kausal unlogisch und sozioökonomisch ungerecht. Abgesehen davon offenbarten sich auch mannigfaltige Rechtskollisionen, gerade im Bereich der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Mehrere politische Vorgaben aus den MoUs standen im Widerspruch zu sozialen Grundrechten,

die gemäß der Grundrechtecharta allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern zuste-
hen und die stets von allen Unionsorganen respektiert werden müssen. Eine selbstkri-
tische Reflexion, die angesichts dieser bedenklichen Umstände angebracht wäre, ist bei
der EZB jedoch bis heute weitgehend ausgeblieben. Besonders offenbar wurde dieser
Umstand in den währungspolitischen Dialogen, wo der Vertreter der EZB entweder die
grundlegende Richtigkeit des Ansatzes der Anpassungsprogramme herausstellte, oder
versuchte den Einfluss der EZB in der Troika so weit wie möglich kleinzureden.

Im zweiten großen Bereich der Krisenreaktion der EZB – den Anleihekäufen – ist
ebenfalls ein Zuwachs der EZB an politischer Macht nicht von der Hand zu weisen.
Hier konnte die EZB mit weniger externer Einflussnahme agieren, folgte aber auch hier
in erster Linie eigenen Interessen. Langfristig ging es der EZB darum, durch eine Eineb-
nung der Zinsunterschiede die einheitliche Übertragung der Geldpolitik in der Eurozone
zu verbessern. Ganz akut war sich die EZB jedoch auch der Tatsache bewusst, dass
sie viele Anleihen von Krisenstaaten in der Bilanz hielt und ihr deshalb nicht an einer
unkontrollierten Erhöhung der Zinssätze gelegen war. Die Außenlogik der Erwartun-
gen an eine Zentralbank als Währungshüterin und die Innenlogik der Zentralbank als
Unternehmen, welches darauf achten muss, Verlustrisiken möglichst klein zu halten,
kamen in diesem Fall also zur Kongruenz.

Sowohl SMP als auch OMT waren oberflächlich betrachtet durchaus erfolgreich und
erfüllten ihr Ziel, nämlich eine weitere Erhöhung der Anleihezinssätze zu vermeiden.
Die rasche Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist dadurch zu erklären, dass sie nicht ver-
suchte auf politischem Wege bestimmtes Marktverhalten zu verbieten. Die EZB nutzte
vielmehr ihre privilegierte Position am Markt aus, gab sich selbst ein neues operati-
ves Standing und konnte somit die Erwartungen der meisten anderen Marktakteure so
verändern, dass sich der gewünschte Effekt rasch einstellte. Schon nach Einführung
des Euro und besonders in den ersten Jahren der Krise war es für andere Marktakteu-
re nicht einfach auszumachen, wo sich denn das neuralgische Zentrum der Eurozone
befand, mit anderen Worten: auf wessen Handeln man wie stark reagieren sollte. Erst
recht mit der Ankündigung der notfalls unbegrenzten Anleihekäufe im Rahmen des
OMT-Programms war diese Unsicherheit jedoch beseitigt. Von nun an war auf den Fi-
nanzmärkten für alle Beteiligten klar, dass die EZB das letzte Wort über den Euro hat,
und dass jede Spekulation gegen einzelne Eurostaaten oder den Euro an sich eine Spe-
kulation gegen die EZB bedeuten würde – ein eher unattraktives, weil wenig erfolgver-
sprechendes Geschäft, auf das sich nur wenige Marktteilnehmer überhaupt einlassen
könnten.

Die Durchführung dieser Programme war jedoch nur dadurch möglich, dass die EZB
praktisch eine Unabhängigkeit zweiter Ordnung anwendete – sie entschied unabhän-
gig darüber, wie weit ihre Unabhängigkeit denn reichen sollte. Unabhängig davon, ob
man das Verbot monetärer Staatsfinanzierung durch Zentralbanken für wirtschaftlich
vernünftig hält oder nicht, besteht kein Zweifel daran, dass dieses Verbot für die EZB

geltendes Recht ist, zumindest was den direkten Kauf von Staatsanleihen betrifft. Bedenkt man, dass die EZB nach dem Vorbild der Bundesbank konstruiert wurde, wundert es nicht, dass gerade in der deutschen (akademischen) Debatte vehemente Kritik geäußert wurde. Es ist schwer vorstellbar, dass bei der Schaffung der Grundprinzipien der Währungsunion die deutsche Seite darauf verzichtet hätte, das Mittel monetärer Staatsfinanzierung so weit wie möglich zu ächten – der Geist des Art. 123 AEUV spricht also womöglich gegen die Anleihekäufe durch die EZB. Der Geist des Rechts ist jedoch nicht gleich dem Recht und so gelang es der EZB zunächst, die formalen Beschränkungen in den Verträgen nicht zu verletzen. Und im folgenden Rechtsstreit wurde der EZB durch den EuGH endgültig Recht zugesprochen. Die Frage der Anleihekäufe durch die EZB ist somit zumindest juristisch geklärt; mit einer Entscheidung, die rechtlich plausibel ist und die vielleicht nicht von allen Beteiligten befürwortet, aber zumindest respektiert wird.

Auch hier bewegte sich die EZB jedoch weit über den Aufgabenbereich hinaus, der ihr ursprünglich zugesprochen wurde, und der gut sichtbare Effekt dieser Intervention schließt nicht aus, dass die EZB dieses Instrument auch taktisch zurückhalten kann. Eine entsprechende Konfrontation in breitem Maße wäre für die EZB letztlich wohl auch kontraproduktiv und ist angesichts des jüngst eher lockeren monetären Verhaltens der EZB nicht zu erwarten – es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die EZB der Potenz des Instrumentes der Anleihekäufe wohl bewusst ist. Und zuletzt darf an dieser Stelle nicht vergessen werden, dass jeder Anleihekauf im Rahmen des OMT-Programms die Konditionalität eines Troika-Programms mit sich bringt, mit allen oben erwähnten Konsequenzen.

Mit den zuletzt vorgestellten Maßnahmen der Entscheidungen über die Vergabe von ELA-Krediten und der Festlegung von Ratinganforderungen zeigt sich, dass die EZB auch aus der zweiten Reihe wirken kann. Bei beiden Instrumenten agiert die EZB auf den ersten Blick zwar autonom, es besteht aber immer eine enge Rückwirkung an die Entwicklungen eines Troika-Programms. Auch wenn die EZB hier also praktisch keine Eigeninitiative zeigt, manifestiert sich auch bei diesen Instrumenten ein politischer Einfluss, sodass die EZB stellenweise als Katalysator für eine bestimmte Entwicklung wirken kann. Die massiven Einschränkungen im Finanzwesen, die sich durch die Aussetzung der ELA-Kredite ergaben, haben maßgeblich dazu beigetragen, den Druck auf die griechische Regierung im Juni 2015 so hoch zu halten, dass sie letztlich einem sehr unvorteilhaften Programm zustimmte. Auch an dieser Stelle zeigt sich also ein Gewinn an politischer Macht für die EZB – zwar mittelbar, aber mit deutlichen Auswirkungen.

Nach dem Abschluss dieses Hauptteils folgt nun eine kurze Darstellung der Änderungen an der wirtschaftlichen Ordnung der Eurozone und mit diesem Hintergrund dann auch eine Einordnung der EZB in dieses Gefüge.

5 Einordnung der Ergebnisse

5.1 Reflexion zur Entwicklung der Rolle der EZB

Nach der Analyse der Entwicklung während der Eurokrise bietet sich ein Rückgriff auf die Ausgangshypothesen sowie deren Diskussion an.

Hypothese 1: Die Europäische Zentralbank wurde mit Ausbruch der Krise im Euroraum zu einem hybriden Akteur, weil sie nun sowohl wirtschaftliche Transaktionen, aber auch politische Interaktionen tätigt.

Die Antwort auf diese Frage muss im Kontext der zu Beginn eingebrachten Argumentation verstanden werden. Aus einer trivialen, rein begrifflichen Sichtweise erscheint es einleuchtend, dass die EZB immer schon politische Interaktionen getätigt hat, da sie ja mit der Geldpolitik der Eurozone beauftragt ist. Politische Interaktionen im Sinne dieser Arbeit behandeln Interaktionen zwischen Vertretern der EZB und Vertretern nationaler Regierungen, und zwar über den Aspekt der Währungspolitik hinaus. Und diese Art von politischen Interaktionen unternahm die EZB vor der Krise praktisch nicht.

Mit Übernahme der geldpolitischen Verantwortung im Jahr 1999 und bis zur Krise agierte die EZB wie herkömmliche andere Zentralbanken auch, und war in erster Linie aktiv als Ausgleichsinstanz für Finanzfragen und bei der Festsetzung von Leitzinsen. In dieser Hinsicht war die EZB also klar als wirtschaftlicher Akteur aktiv, nicht nur, dass sie selbst im Tagesgeschäft Zahlungen vorgenommen hat, sondern noch grundlegender, dass sie die zur Zahlung notwendige Infrastruktur (also Zahlungssysteme und allen voran die Existenz einer allgemein akzeptierten Währung) betreut hat. Politische Interaktionen lassen sich für die EZB in der Zeit vor der Krise nicht feststellen.

Eine politische Interaktion ist im Sinne dieser Arbeit nämlich jede Interaktion, die erstens darauf zielt, die Auswahl zwischen politischen Alternativen einzuschränken, und die zweitens bewirkt, dass es dem machtvollen Akteur gelingt, die Entscheidung des machtlosen Akteurs zu beeinflussen. Entsprechende Kanäle, durch welche die EZB hätte politische Macht ausüben können, nämlich in dem Sinne, dass die EZB durch ihr Handeln gezielt die Entscheidungsfindung anderer politischen Akteure beeinflusst, gab es bis zur Eurokrise nicht. Zwar gab es bereits vor 2008 Kontakte zwischen der EZB und anderen politischen Akteuren, vor allem im Rahmen der jährlichen Berichtspflichten oder der regelmäßigen Konsultationen mit dem Parlament, der Kommission oder dem Rat; in keiner dieser Konstellationen manifestierte sich jedoch eine Machtbeziehung,

weil es der EZB in keinem dieser Fälle darum ging, durch eigenes Handeln die Auswahl zwischen politischen Alternativen auf der anderen Seite zu beeinflussen.

Mit der Eurokrise änderte sich die Konstellation jedoch, nämlich durch die Troika und durch die Anleihekäufe. Bei der Troika war die EZB nun erstmals Teil eines Systems, mit dem die Auswahl zwischen politischen Handlungsalternativen eingeschränkt wurde, nämlich in Form der MoUs; verstärkt wurde das Machtgefälle in diesem Fall auch dadurch, dass die Einschränkung politischer Handlungsfreiheit mit einer starken Sanktion verknüpft wurde – mit der wiederkehrenden Gefahr eines Kreditstopps befand sich die Troika strukturell in einer Position der Stärke. Bis 2015 hätte man auch spekulieren können, ob die Krisenstaaten nicht ebenfalls ein Sanktionspotenzial hätten; es wäre nämlich durchaus denkbar gewesen, dass sich die Krisenstaaten bewusst sind, dass große Anstrengungen zur Rettung der Eurozone unternommen wurden, und dass in diesem Fall im Zweifel die übrigen Akteure Nachsicht zeigen würden, bevor der Zerfall des gemeinsamen Währungsraums riskiert würde. Als sich mit der Übernahme der griechischen Regierung durch Alexis Tsipras im Jahr 2015 eine solche Konfrontation einstellte, hätte das Ergebnis nicht klarer ausfallen können; die griechische Regierung war im Sommer 2015 letztlich mit einer Situation konfrontiert, wo das Ergebnis weiterer Konfrontation mit großer Wahrscheinlichkeit der Staatsbankrott Griechenlands gewesen wäre, inklusive aller damit verbundenen Auswirkungen für die sozio-ökonomische und womöglich auch allgemeine Ordnung im Land. Dem Widerwillen eines einzelnen Staates wurden also die Grenzen aufgezeigt.

Es ist rückblickend immer schwer zu beurteilen, ob sich ein griechischer Staatsbankrott tatsächlich materialisiert hätte oder ob die europäischen Akteure nicht doch noch interveniert hätten. Aus der Kommunikation, die in diesen Tagen von verschiedenen europäischen Entscheidungsträgern geäußert wurde, ist es jedoch keine vermessene Annahme, davon auszugehen, dass man einen solchen Staatsbankrott hätte passieren lassen; diese glaubwürdige Drohkulisse brach den Widerstand der griechischen Regierung, die im Nachgang dann der fortwährenden Einschränkung der eigenen politischen Handlungsfreiheit (in Form des dritten Griechenlandprogramms) zustimmte. Neben den anderen europäischen Akteuren war die EZB am Aufbau und an der Aufrechterhaltung dieser Drohkulisse konsequent und fortwährend beteiligt.

Im Rahmen der Troika kamen also zwei Kernpunkte politischer Macht bei der EZB zusammen: die Fähigkeit, (erfolgreich) die politische Handlungsauswahl eines anderen Akteurs zu lenken und die Absicherung dieser Machtposition durch ein spürbares Sanktionspotenzial. Mit der Eurokrise hat die EZB demnach eine politische Rolle übernommen, die sie noch vor 2008 nicht hatte; somit wurde sie damit auch zum hybriden Akteur.

Hypothese 2: In ihrer hybriden Rolle hat die Europäische Zentralbank seit Ausbruch der Krise im Euroraum einen Zuwachs an politischer Macht erhalten, insbesondere im Verhältnis zu nationalstaatlichen Regierungen.

Diese Hypothese könnte man ohne weitere Umstände positiv beantworten, wenn man eine rein technische Herangehensweise verfolgt. Ausgehend von der Annahme aus Hypothese 1, dass bei der EZB nun eine politische Macht besteht, die es vorher nicht gab, muss in Hypothese 2 zwangsläufig folgen, dass es auch einen Zuwachs gab – jeder positive Wert ist zwangsläufig größer als null.

Mit dieser Hypothese soll es jedoch nicht darum gehen, nur ein allgemeines Mehr oder Weniger festzustellen, sondern gerade die Beziehung zu nationalstaatlichen Regierungen näher zu betrachten. Denn genauso gut wäre es denkbar, dass die EZB zwar allgemein durch die Eurokrise eine politische Macht erhalten hat, die sie vorher überhaupt nicht hatte, diese muss jedoch nicht zwangsläufig bei allen anderen Akteuren gleichermaßen wirken; ebenso ist es möglich, dass die EZB gegenüber einzelnen Akteuren politische Macht verliert.

Der Großteil der empirischen Untersuchung dieser Arbeit richtete sich jedoch auf die Beziehung, die in Hypothese 2 angesprochen wird, nämlich die zwischen EZB und nationalstaatlichen Regierungen; in dieser Hinsicht kann zumindest für die Krisenstaaten, die näher untersucht wurden, die Hypothese bestätigt werden.

Wie eben schon angedeutet, ergab sich durch die Troika die machtpolitisch wirksame Kopplung von Einschränkung des politischen Handlungsspielraums verbunden mit Sanktionspotenzial; aber da die EZB innerhalb der Troika jedoch im Verbund mit zwei weiteren Akteuren (der Kommission und dem IWF) handelte, und es keine genauen Einblicke darüber gibt, wie innerhalb der Troika mögliche Machtgefälle aussehen, kann nicht eindeutig festgestellt werden, wie viel Macht die EZB tatsächlich durch ihre Beteiligung an der Troika verwirklichen konnte. Es gibt jedoch an anderer Stelle ebenfalls Situationen, bei denen die EZB eigenständig agierte, und zwar bei allen Fragen im Zusammenhang mit Staatsanleihen.

Im Rahmen der institutionalisierten Programme zum Kauf von Staatsanleihen wird die politische Macht der EZB jeweils gut erkennbar. Es ist mittlerweile gesichert, dass die EZB im Jahr 2010 sich über ihren Präsidenten Trichet direkt unter anderem an die spanische Regierung wandte und die Umsetzung bestimmter politischer Reformen zur Vorbedingung für den institutionalisierten Ankauf spanischer Staatsanleihen im Rahmen des SMP machte. Auch hier treffen also die Einschränkung des politischen Handlungsspielraums verbunden mit einer Sanktion zusammen. In dieser Interaktion gab die spanische Regierung nach; die Situation war sogar so akut, dass auch Änderungen an der Verfassung vorgenommen wurden, was heißt, dass in dieser angespannten Situation der Konflikt zwischen Regierung und Opposition in Spanien zeitweilig suspendiert war (Tokarski 2016: 25; Borrell 2015: 236).

Mit der Ankündigung des OMT wurde diese Struktur bestätigt, und auch wenn dieses Instrument bis jetzt noch nicht zur Anwendung kam, ist von der Anlage her deutlich, dass in einer Ausnahmesituation Staaten unter Aufbau einer unattraktiven Drohkulisse zu einer Aufgabe ihres politischen Handlungsspielraums gebracht werden sollen.

Konkret heißt dies, dass jede Unterstützung durch OMT zwingend den Abschluss eines MoU im Rahmen des ESM voraussetzt, und ebenso ist klargestellt, dass bei einer grundlegenden Abweichung von einem dann beschlossenen Anpassungsprogramm die Unterstützung über OMT eingestellt wird.

Doch auch wenn die EZB Anpassungen in Bereichen vornimmt, die schon vor der Eurokrise zu ihrem Aufgabenbereich gehört haben, sind seit der Eurokrise Neuerungen sichtbar geworden. Im Laufe der Krise war eine bedeutende Maßnahme der EZB im Umgang mit Nationalstaaten die Entscheidung darüber, ob die Anleihen gewisser Staaten noch als Sicherheit für Operationen im Eurosystem verwendet werden können. In diesem Zusammenhang wurde die politische Macht der EZB mehrmals sichtbar, wenn auch nur mittelbar: Wie erwähnt, legte die EZB 2014 intern fest, dass die Anleihen von Staaten, die sich in einem Anpassungsprogramm befinden, pauschal von jeglichen Ratinganforderungen ausgenommen werden, jedoch nur so lange wie die EZB der Meinung ist, dass der entsprechende Staat sein Programm auch tatsächlich umsetzt. Dementsprechend entzog die EZB dann ja auch im Februar 2015 den griechischen Staatsanleihen diese Sonderbehandlung, weil eine unzureichende Umsetzung des damaligen Anpassungsprogramms festgestellt wurde.

In dieser Frage wird die EZB also nicht initiativ tätig, sondern bezieht sich auf eine Einschätzung an anderer Stelle. Dennoch zeigt sich hier wieder der Aspekt politischer Macht, dass die EZB eine bestimmte Handlung einer nationalstaatlichen Regierung als unzulässig betrachtet und daran angeschlossen eine Sanktion verhängt. Im Einklang mit der Kappung der Bereitstellung von Mitteln im Rahmen der ELA trug die EZB also über eine für sich genommen geldpolitische Maßnahme (die Einschätzung der Notenbankfähigkeit bestimmter Staatsanleihen) dazu bei, die schon eben angesprochene Drohkulisse gegenüber der griechischen Regierung aufrecht zu erhalten und sogar noch geldpolitisch zu flankieren.

Hypothese 3: Falls ein Zuwachs an politischer Macht für die Europäische Zentralbank festgestellt werden kann, ist ebenfalls festzustellen, dass die Europäische Zentralbank diesen Zuwachs an politischer Macht positiv bewertet und aktiv versucht, diesen Zuwachs noch weiter zu vergrößern.

Diese Hypothese bringt ein ambivalentes Ergebnis zutage, in Gänze bestätigen lässt sie sich jedoch nicht. Die EZB hat über unterschiedliche Kanäle an politischer Macht gewonnen, einerseits über die Beteiligung an der Troika und andererseits über ihre diversen Maßnahmen im Umgang mit Staatsanleihen; beide Ausprägungen sind im Hinblick auf Hypothese 3 unterschiedlich zu betrachten.

Im Zusammenhang mit der Troika ist die EZB in der Regel sehr zurückhaltend; aus der Untersuchung der Plenarprotokolle des währungspolitischen Dialoges wird deutlich, dass die EZB ihre Rolle innerhalb der Troika stets herunterspielt und sich meistens nur in einer beratenden Position präsentiert. Darüber hinaus wurde besonders Mario

Draghi in den verschiedenen Sitzungen des währungspolitischen Dialoges nie müde zu betonen, dass die Beteiligung der EZB an der Troika nur eine Ausnahmekompetenz darstellt und aufgehoben werden sollte, sobald sich die Lage wieder beruhigt hat. Gleichzeitig ist Draghi jedoch genauso wenig der Meinung, dass der richtige Zeitpunkt für einen Rückzug aus der Troika bereits gekommen wäre. In dieser Hinsicht lässt sich der letzte Halbsatz der Hypothese überhaupt nicht bestätigen, es ist nie vorgekommen, dass Draghi oder weitere Vertreter der EZB sich eine stärkere Beteiligung der EZB an der Troika wünschen, nicht als Akteur mit weiteren Befugnissen und erst recht nicht als Mitbereitsteller der finanziellen Hilfsmittel.

Interessanter wird die Untersuchung dieser Hypothese bei Betrachtung der verschiedenen Operationen im Zusammenhang mit dem Umgang mit Staatsanleihen. In dieser Hinsicht gibt es einen Hinweis darauf, dass die EZB ihre Macht ausgeweitet hat, nämlich in der Weiterentwicklung des SMP hin zum volumenmäßig unbeschränkten OMT-Programm. An dieser Stelle hat die EZB ein bereits bestehendes Instrument genommen und in einer Art und Weise weiterentwickelt, die der EZB mehr Befugnisse einräumt; bemerkenswert daran ist, dass die EZB bei dieser Weiterentwicklung eine hohe Autonomie an den Tag legte und sich zwar sicherlich mit den anderen europäischen Akteuren darüber konsultiert hat, in der tatsächlichen Ausgestaltung dieser Weiterentwicklung jedoch mehr oder weniger freie Hand hatte. Darüber hinaus wurde dieses Vorgehen letztlich auch vom EuGH gebilligt, wodurch sich die EZB auch im Austausch mit anderen Akteuren definitiv gestärkt fühlen kann.

In diesem Fall, wie auch bei der Festlegung von Ratinganforderungen und bei der Vergabe von ELA-Krediten tritt die EZB auch durchaus selbstbewusst auf. Sie erachtet ihr Handeln in diesem Zusammenhang als positiv, weil es dazu beiträgt die Eurozone aufrechtzuerhalten und die EZB reklamiert praktisch selbstverständlich, dass sie in diesem Zusammenhang weitere Befugnisse ausübt.

Die Wendung an dieser Betrachtung ergibt sich jedoch, wenn man näher betrachtet, weshalb die EZB mehr Befugnisse reklamiert und dies auch noch positiv einschätzt; sie argumentiert nämlich ausschließlich geldpolitisch. Die EZB vertritt in diesen Fragen stets die Meinung, dass es ihr gutes Recht als unabhängige Zentralbank ist, sämtliche Maßnahmen zur Sicherung der gemeinsamen Währung zu treffen, die sie für notwendig erachtet. Kein Rechtsakt, der die Gewährung oder Aufhebung einer Ausnahme von den Ratinganforderungen für bestimmte Staatsanleihen vorsieht, kommt in den Erwägungsgründen ohne den Hinweis aus, dass die EZB das Recht hat, diese Anforderungen eigenmächtig festzulegen – inklusive passendem Verweis auf die Verträge und das ESZB-Statut.

Gleichzeitig wird die politische Komponente dieser Maßnahmen durch die EZB entweder abgewiegelt oder gleich vollständig ignoriert. Dies ergibt im Vergleich dazu, wie die EZB ihre Rolle innerhalb der Troika präsentiert eine bemerkenswerte Dissonanz; in beiden Fällen erzielt die EZB mehr oder weniger politische Macht, doch im Fall des

Umgangs mit Staatsanleihen wird die politische Wirksamkeit dieser Schritte durch die EZB praktisch ausgeblendet und alle Maßnahmen lediglich als Geldpolitik präsentiert.

An dieser Stelle ist es auch angebracht, sich die Balance von Vollmacht und Misstrauen nach Teßmer ins Gedächtnis zu rufen, und diese Balance für die EZB auszuformulieren. Rein strukturell ist es weiterhin so, dass die EZB eine hohe Unabhängigkeit hat, was im Gegenzug eine geringe Verantwortungszurechnung bedeutet. Zwar wird die EZB von Peers und auch von der Öffentlichkeit durchaus kritisch beobachtet, und es bestehen wie erwähnt auch unterschiedliche Berichtspflichten gegenüber den anderen europäischen Organen; an keinem dieser Punkte greift jedoch ein Sanktionsmechanismus oder eine Vorschrift, welche das Handeln der EZB unterbinden könnte (da Conceição-Heldt 2016a: 125–126).

Der währungspolitische Dialog mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung ist wie durchgehend dargestellt aktuell der einzige Rahmen, in dem ein institutionalisierter Austausch zwischen der EZB und Volksvertretern stattfindet. Grundsätzlich hat dieses Forum den Vorteil, dass die EZB ein Stück weit „geerdet“ wird, sprich: Sie wird mit den vermittelten Interessen der Bürgerinnen und Bürger konfrontiert und muss sich dabei zwangsläufig auch unterschiedlichen und kritischen Meinungen stellen. In diesem Forum ist auch festzustellen, dass sich seit dem Amtsantritt von Mario Draghi eine größere Ernsthaftigkeit eingestellt hat, und zwar auf beiden Seiten. Waren die Diskussionen mit Trichet oft eher oberflächlich, gehen die Abgeordneten gegenüber Draghi offensiver vor; sie verlangen nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung der Krise deutlichere Aussagen, auch zu Detailfragen, und Draghi ist seinerzeit stets bereit, solche genaue Antworten zu liefern. In seiner Wirksamkeit kann man insgesamt ein gemischtes Urteil über den währungspolitischen Dialog fällen: Auf Seiten der EZB zeigt sich eine gewisse Offenheit gegenüber dem ECON-Ausschuss dadurch, dass sie über 70 % der vom ECON-Ausschuss vorgeschlagenen Änderungen in irgendeiner Art und Weise implementiert, eine gewisse Beeinflussung der EZB durch den ECON-Ausschuss scheint also vorhanden zu sein. Gleichzeitig schätzen die ECON-Mitglieder ihren Einfluss eher gering ein und etwas mehr als die Hälfte ist der Meinung, dass die Reaktion auf die Eurokrise praktisch nicht durch den Dialog beeinflusst wurde – diese Skepsis ist bei Abgeordneten an den politischen Rändern auch stärker. Interessant ist auch, dass die Aussagen während des währungspolitischen Dialoges – immerhin öffentliche geldpolitische Statements des EZB-Präsidenten – praktisch keinen Einfluss auf die Entwicklung an den Finanzmärkten haben. Und unabhängig von Annahmen über die tatsächliche Kontrolle, die durch den währungspolitischen Dialog auf die EZB ausgeübt werden kann, sind die meisten Abgeordneten mit diesem Instrument an sich zufrieden und sehen den Dialog als wichtiges Instrument zur Herstellung von Rechenschaft (Collignon und Diessner 2016: 1297, 1301–1309).

Als einziger Akteur, der die EZB auch tatsächlich in die Schranken weisen könnte, hat sich im Laufe der Krise der EuGH herauskristallisiert, der ja auch tatsächlich zu

mehreren Fragen im Zusammenhang mit der Krisenverarbeitung durch die EZB letztgültige Entscheidungen treffen musste. Diese Entscheidungen fielen jedoch in der Regel zugunsten der EZB aus. Zentral ist in diesem Zusammenhang der Fall um die Zulässigkeit des OMT-Programms, der ja wie schon geschildert überhaupt erst vor dem EuGH verhandelt wurde, nachdem das BVerfG keine Zulässigkeit feststellen konnte, und den EuGH um eine unionsrechtskonforme Auslegung bat. Interessant ist hier zu erwähnen, dass in der vorläufigen Einschätzung des Verfahrens der zuständige Generalanwalt am EuGH anmahnte, dass im Falle der Aktivierung eines OMT-Programms sich die EZB komplett aus der Troika im parallel anlaufenden Anpassungsprogramm zurückziehen müsste; im letztlich getroffenen Urteil des EuGH wird dieser Einwand jedoch nicht mehr weiter verfolgt. Der EuGH stellte letztlich die Zulässigkeit des OMT-Programms fest und begründete dies damit, dass die Anleihekäufe der einheitlichen Übertragung der Geldpolitik dienen würden. Damit folgt der EuGH relativ unkritisch der EZB, die ebenso argumentiert und damit ein sehr weit gefasstes Verständnis von Geldpolitik an den Tag legt. Bei der zuvor verhandelten Pringle-Entscheidung argumentierte der EuGH ähnlich und gestattete der EZB einen vergleichbar weiten Spielraum; im OMT-Fall dann analog zu entscheiden erscheint angemessen aus Gründen konsistenter Rechtsprechung, schwächt jedoch deutlich die Möglichkeit der rechtlichen Kontrolle durch die EZB, wodurch es auch in Zukunft schwierig werden könnte, die EZB für vermutliche ultra vires-Akte zu sanktionieren (Braun 2017: 45–46).

Unter diesen Voraussetzungen erscheint es nicht verfehlt, der EZB einen erheblichen Zuwachs an Handlungswirksamkeit zu attestieren; dezidiert kritisch merkt Illing (2013: 132) hierzu an:

„Als Demiurg thront die EZB im institutionellen Gefüge Europas und entscheidet unabhängig – oder still von der Politik geduldet – über das Fortbestehen insolventer Staaten.“

Diese Aussage ist gerade in ihrer Begrifflichkeit sicherlich überspitzt, beinhaltet jedoch einen wahren Kern; um dies herauszustellen, bietet sich die Situation um die ELA-Kredite für Griechenland 2015 als gutes Beispiel an.

Auch wenn die EZB sonst durchaus bemüht ist, durch eine Vielzahl an Veröffentlichungen und Statements eine gewisse Transparenz herzustellen, wurde das Instrument ELA auffallend lange praktisch nicht erklärt. Die internen Vorgaben darüber, welche Kriterien und Abläufe bei der Vergabe von ELA-Krediten gelten, legte die EZB erst im Jahr 2013 offen, und auch nur auf Druck des Parlamentes. Grundsätzlich führt jede NZB in der Eurozone ELA auf eigene Rechnung durch, das heißt dass die vergebenen Mittel auch nur in der Bilanz der entsprechenden NZB verbucht werden, und die Bilanz der EZB nicht belasten. Als Verfahrensgrundsatz steht fest, dass jede ELA-Vergabe mit einem Volumen von über 500 Millionen Euro zwar grundsätzlich durchgeführt werden darf, jedoch im Voraus bei der EZB angezeigt werden muss; darüber hinaus legt der EZB-Rat für jedes Land eine Obergrenze fest, bis zu der keine Einwände gegen die Vergabe

von ELA erhoben werden. Diese Obergrenze kann der EZB-Rat fortwährend anheben, was im Fall von Griechenland auch mehrmals geschehen ist. Kritisch ist in diesem Fall jedoch, dass keine dieser Entscheidungen über die Anhebung der ELA-Obergrenze veröffentlicht worden ist; die griechische Regierung konnte sich also nicht sicher sein, mit welchem Ausmaß an ELA-Mitteln noch zu rechnen ist, womit ihre Position strukturell geschwächt wurde. Am 28. Juni 2015 stand dann wie bereits erwähnt die Entscheidung, dass die Obergrenze für die Vergabe von ELA-Krediten nach Griechenland nicht erhöht wird.¹⁰² Sobald es jedoch eine Einigung mit der griechischen Regierung gab, wurde wenige Wochen später am 16. Juli 2015 wieder eine Erhöhung der ELA-Obergrenze für Griechenland beschlossen. Auch wenn sich im Sommer 2015 das Szenario eines ungeordneten griechischen Staatsbankrotts also nicht verwirklichte, bleibt die Lage bis heute brisant. Trotz der heiklen Situation hat sich an den Verfahren im Zusammenhang mit ELA-Krediten nichts geändert, und das Volumen der an Griechenland vergebenen ELA-Kredite ist unverändert hoch. Daraus ergibt sich eine Situation mit Gefahren sowohl für Griechenland als auch für die EZB: Einerseits kann die EZB weiterhin de facto allein mittels der Gewährung oder Verweigerung von ELA-Krediten entscheiden, ob ein Land in der Eurozone bleibt oder nicht. Sollte sich die EZB jedoch entscheiden, den Austritt eines Landes aus der Eurozone zuzulassen, birgt dies auch für die EZB erhebliche Risiken. Im Falle eines griechischen Staatsbankrotts – nach einem Ausscheiden Griechenlands aus der Währungsunion kein unwahrscheinliches Szenario – hätte das Eurosystem vielfältige Verluste erlitten: Griechenland wurden im Sommer 2015 ELA-Kredite über 118 Milliarden Euro gewährt, außerdem wären griechische Staatsanleihen im Wert von 18 Milliarden Euro ausgefallen, ebenso das in Griechenland zirkulierende Bargeld in Höhe von 45 Milliarden Euro; dies macht insgesamt einen potentiellen Verlust für das Eurosystem in Höhe von maximal 181 Milliarden Euro, ein Vielfaches des Eigenkapitals der EZB¹⁰³ (Braun 2017: 51–53; Tokarski 2016: 27).

Am Beispiel der ELA-Kredite zeigt sich demnach die hybride Rolle der EZB besonders gut, und zwar in unmittelbarer Art und Weise. Im Fall der Troika bestand die politische Rolle der EZB darin, sich an einem System wirtschaftspolitischer Überwachung zu beteiligen, wobei sie politische Schritte mit entwarf und politischen Fortschritt bewertete; in diesem Fall agierte die EZB jedoch nicht wirtschaftlich, weil sie keinerlei Zahlungen vornahm. Bei den Anleihekäufen, und erst recht im Fall der ELA-Kredite wird jedoch die wirtschaftliche Entscheidung (also zahlen oder nicht zahlen) selbst eine politische Handlung. Um die theoretischen Grundannahmen aus Abschnitt 2.1.2.1 aufzunehmen ist die Handlung der Zahlung die Handlung der Macht, weil sich die Sanktion als Instrument der Macht dadurch zeigt, dass eine Zahlung verweigert wird. In diesem konkreten Fall hat die EZB also über eine wirtschaftliche Operation existenziellen machtpoliti-

¹⁰² Dies bedeutete jedoch nicht, dass alle bestehenden ELA-Mittel abgezogen werden würden oder dass alle ELA-Kredite sofort fällig werden würden (Braun 2017: 51).

¹⁰³ Das gezeichnete Kapital der EZB beträgt laut jüngstem Jahresbericht knapp 11 Milliarden Euro (EZB 2017: J 49).

schen Einfluss, nämlich darüber, ob ein Staat seine grundlegendste wirtschaftliche Aufgabe – die Sicherung eigener Zahlungsfähigkeit – erfüllen kann oder nicht. In einer entsprechenden Ausnahmesituation wird die EZB also in einem bestimmten Bereich zu einer Art Interims-Staatsgewalt, oder um Danzmann (2015: 287) zu zitieren zur „Monetative“.

Trotz alledem ist es wichtig zu berücksichtigen, dass sich die EZB im institutionellen Gefüge der Europäischen Union bewegt. Und dieses Gefüge ist geprägt von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure, die gegenseitig um Bedeutung ringen, und bei denen nicht ein absolutes Machtzentrum feststellbar ist. In der Untersuchung im Hauptteil ist klar geworden, dass die politische Macht der EZB zugenommen hat, und dies auch durchaus in bedeutendem Maße. Man sollte jedoch nicht die anderen beteiligten Akteure vergessen, die ebenso ihren Teil zur politischen Entwicklung beigetragen haben. Die Kommission, der IWF, die Staats- und Regierungschefs im Rat, die Finanzminister im ECOFIN und die Richter am EuGH haben allesamt eine einflussreiche Rolle gespielt. Die EZB war demnach nicht der einzige Akteur, welcher die Maßnahmen zur Krisenverarbeitung mitgetragen haben. Und hätte die EZB als einziger Akteur den eingeschlagenen politischen Kurs unterstützt, gegen anders lautende Absichten der eben genannten Akteure, wäre sie mit ihrer Position kaum durchgedrungen – auch wenn dieses Szenario eher eine kontrafaktische Inszenierung als eine tatsächlich greifbare politische Alternative ist. Die EZB konnte in der Krisenreaktion politische Macht geltend machen, jedoch nur im Verbund mit den anderen europäischen Akteuren.

Wie im Hauptteil geschildert und hier reflektiert, hat die EZB in den vergangenen Jahren einen deutlichen Zuwachs an politischer Macht erfahren, der entsprechende Aufbau eines politischen Korrektivs, eines organisierten Misstrauens hat jedoch nicht stattgefunden. Braun (2017: 6–7) hat in seinem Bericht daher Vorschläge gemacht, wie die politische Einbettung der EZB besser funktionieren könnte; einige dieser Vorschläge sollen an dieser Stelle näher erläutert werden. Für die Interaktion zwischen der EZB und nationalen Regierungen ergeben sich einige Vorschläge. Zunächst sollte sich die EZB aus der Troika in der jetzigen Form weitgehend zurückziehen, auf jeden Fall wenn es darum geht, die Konditionalität mit zu formulieren oder zu überwachen. Weiterhin sollte jegliche Kommunikation, in der die EZB nationalen Regierungen Bedingungen für bestimmte Unterstützung aufzählt¹⁰⁴ von der Eurogruppe und dem Parlament gegengezeichnet werden. Ebenso sollte sich die EZB bei der Eurogruppe und dem Parlament die Zustimmung für jede Maßnahme holen, die sich außerhalb des Mandates der EZB bewegt, jedoch in Ausnahmefällen nötig sein könnte, um eine Krise abzuwehren. Für die Verbesserung der Rechenschaft der EZB bietet sich an, das Parlament an der Besetzung des EZB-Direktoriums zu beteiligen, indem alle Kandidaten durch das Parlament angehört und bestätigt werden müssen. Darüber hinaus könnte zum Zweck der Überprüfung der EZB eine Kommission eingerichtet werden, in der neben den EU-Finanzministern

¹⁰⁴ Also wie beim oben erwähnten Brief von Trichet an die spanische Regierung.

und dem Parlament auch zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligt sind. Und um künftig kritische Situationen bei der Vergabe von ELA-Krediten zu entschärfen, wäre ein letzter Vorschlag, dass zumindest für die bedeutendsten Banken die EZB selbst als *lender of last resort* einspringt, und die Bereitstellung von Notliquidität nicht mehr vollständig über die NZBen erfolgt. In dieser Hinsicht würde also eine gewisse Zentralisierung erfolgen.

Berichte politischer Denkfabriken enthalten oft ambitionierte politische Empfehlungen, die sich nicht ohne weiteres umsetzen lassen, und für viele der eben erwähnten Vorschläge trifft diese Diagnose auch zu. In vielen Fällen wären Änderungen entweder an den europäischen Verträgen oder am ESZB-Statut notwendig, was in jedem Fall viel Zeit und Überzeugungsarbeit erfordern würde. Bei einem der vorgeschlagenen Punkte gibt es jedoch eine glaubwürdigere Realisierungsperspektive, und zwar bei dem Rückzug der EZB aus der Troika. Unabhängig von der tatsächlichen Umsetzung ist die Überführung des ESM-Vertrages in europäisches Recht weiterhin ein politisches Ziel, was erreicht werden soll. In diesem Fall könnte dann auch die Rolle der EZB innerhalb der Troika neu interpretiert werden, nämlich in dem Sinne, dass sich die Beteiligung der EZB an der Troika stark reduzieren würde oder gar komplett ausgeschlossen wird; dies wäre dann ein politischer Schritt, in dem zwar kein organisiertes Misstrauen gegen die EZB gestärkt werden würde, wo jedoch der EZB ein Stück ihrer neu gewonnenen Vollmacht entzogen werden würde.

5.2 Die neue Wirtschaftspolitik in der Eurozone

5.2.1 Überblick über bereits getroffene Maßnahmen

Neben den Neuerungen, an denen die EZB beteiligt war, und auf die in Kapitel 4 eingegangen worden ist, wurden parallel dazu einige Änderungen im Bereich der gemeinsamen Wirtschaftspolitik auf den Weg gebracht. Auch wenn diese Änderungen weitgehend ohne die EZB auf den Weg gebracht wurden, sind sie grundlegend für die neue Verfassung der europäischen Wirtschaftspolitik, und sollen daher an dieser Stelle ebenfalls vorgestellt werden.

Das erste wichtige Rechtspaket in diesem Zusammenhang ist das sogenannte „Sixpack“. Hauptmotivation für diese Maßnahme war die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU und besonders in der Eurozone, um damit einen der Konstruktionsmängel der WWU ein Stück weit zu beheben. Dazu wurden im November 2011 sechs eng aufeinander abgestimmte Rechtsakte (daher der Name „Sixpack“) beschlossen – fünf Verordnungen und eine Richtlinie. Der SWP, das bis zu diesem Zeitpunkt wichtigste Instrument der gegenseitigen wirtschaftspolitischen Koordinierung wurde dabei durch zwei der fünf Verordnungen geändert (Obwexer 2012: 211–213).

Nach den rechtlichen Anpassungen des „Sixpack“ besteht der SWP nun aus einem präventiven und einem korrektiven Teil. Im präventiven Teil geht es darum sicherzu-

stellen, dass ein nahezu ausgeglichener oder überschüssiger Haushalt erzielt wird. Konkret bedeutet dies, dass auch bei ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen die Defizitgrenze von 3 % des BIP nicht überschritten werden soll. Zu diesem Zweck wird von jedem Mitgliedstaat verlangt, dass er ein mittelfristiges Haushaltsziel bei der Kommission vorlegt, welches drei Bedingungen genügen muss. Erstens muss es einen Sicherheitsabstand zur Defizitgrenze von 3 % geben, zweitens muss ein zügiger Fortschritt in Richtung einer nachhaltigen Budgetposition feststellbar sein und drittens muss das Budget ausreichend Raum für öffentliche Investitionen haben (Geeroms, Ide und Naert 2014: 248).

Die Überwachung des mittelfristigen Haushaltsziels obliegt Ministerrat und Kommission gemeinsam, und im Falle möglicher Übertretungen der entsprechenden Regeln läuft das weitere Verfahren ebenfalls zwischen diesen beiden Organen ab. Sofern eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel festgestellt wird, richtet die Kommission eine Verwarnung an den entsprechenden Mitgliedstaat, woraufhin der Ministerrat seinerseits eine Empfehlung mit politischen Maßnahmen an den Mitgliedstaat richtet. In dieser Empfehlung wird für die Behebung der Abweichung eine Frist von fünf Monaten gesetzt, die in dringenden Fällen auch auf drei Monate verkürzt werden kann. Nach Ablauf dieser Frist kann die Kommission dem Ministerrat empfehlen, unverzüglich einen Beschluss zu treffen, in dem festgestellt wird, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden. Für die Annahme dieses Beschlusses ist im Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, wobei die Stimme des betroffenen Mitgliedstaates nicht gezählt wird. Wenn der erste Beschluss nicht zustande kommt und die wirtschaftspolitische Situation in dem Mitgliedstaat unverändert bleibt, kann die Kommission dem Ministerrat erneut empfehlen, einen Beschluss über die Feststellung unzureichender Maßnahmen zu treffen; nun gilt die Empfehlung aber als beschlossen, solange sich keine qualifizierte Mehrheit gegen die Empfehlung findet – es gilt also eine umgekehrte Mehrheit. Wenn diese zweite Empfehlung dann vom Ministerrat angenommen wird, tritt eine finanzielle Sanktion ein, nämlich ein Geldbetrag in Höhe von 0,2 % des BIP, der zunächst als verzinste Einlage hinterlegt wird. Sobald die Abweichung nicht mehr besteht, wird die Einlage dem Staat mit Zinsen zurück gezahlt, abgesehen davon kann der Mitgliedstaat jedoch stets verlangen, dass die Rücklage reduziert oder gar aufgehoben wird (Geeroms, Ide und Naert 2014: 251–252; Obwexer 2012: 216). Verglichen zu den Verfahren, die ursprünglich im SWP vorgesehen waren, ist die Reaktion bei Verfehlungen der Vorgaben für die Führung der staatlichen Haushalte nun also strenger ausgestaltet als noch vor der Eurokrise.

Bei der korrektiven Komponente des „Sixpack“ geht es hingegen um das Verfahren, wie ein als zu hoch wahrgenommener Schuldenstand wieder reduziert werden kann; als Referenzwert fungiert dafür weiterhin der auch im ursprünglichen SWP festgelegte Wert einer Staatsverschuldung von maximal 60 % des BIP. Bei allen Schuldenständen die darüber liegen gilt außerdem das Kriterium, dass eine ausreichende Reduzierung der

Überschuldung vorliegt; ausschlaggebend hierfür ist, dass sich der Abstand zum Referenzwert in den vergangenen drei Jahren durchschnittlich um ein Zwanzigstel reduziert hat. Darüber hinaus hat die Kommission bei der Einschätzung des Schuldenstandes auch andere wirtschaftliche Umstände und jüngst getroffene wirtschaftspolitische Maßnahmen mit zu berücksichtigen. Sollten all diese Bedingungen nicht zufriedenstellend erfüllt sein, stellt der Ministerrat wieder fest, dass eine zu hohe Verschuldung vorliegt und formuliert an den entsprechenden Mitgliedstaat politische Empfehlungen und eine Frist, bis zu der die zu hohe Verschuldung abgebaut sein muss. Daraufhin muss der Mitgliedstaat zeigen, dass er Anstrengungen zur Senkung seiner Staatsschulden unternimmt. Wenn die Kommission der Meinung ist, dass keine Maßnahmen unternommen wurden, unterrichtet der Ministerrat den Mitgliedstaat darüber und es folgt eine Überwachung durch die Kommission (unter möglicher Unterstützung durch die EZB). Wird weiterhin kein Fortschritt festgestellt, wird sofort eine Strafe in Höhe von 0,2 % des BIP verhängt. Falls bereits über ein Verfahren im präventiven Arm eine Einlage hinterlegt wurde, würde diese Einlage dann entzinst und in eine Strafe umgewandelt. Inklusive variabler Komponenten kann die Strafe auch höher ausfallen, darf jedoch nie mehr als 0,5 % des BIP betragen. Alle Strafen werden an den ESM gezahlt (Geeroms, Ide und Naert 2014: 253–254; Obwexer 2012: 218).

Neben den Änderungen an den Regeln und Verfahren des SWP ist durch das „Sixpack“ auch in weiteres Mittel wirtschaftspolitischer Koordinierung eingeführt worden, nämlich das MIP. Durch dieses Verfahren soll vermieden werden, dass sich makroökonomische Entwicklungen ergeben, die negative Folgen für das Funktionieren der Wirtschaft in einem Mitgliedstaat, der Eurozone oder auch der gesamten EU haben können. Diese Entwicklung wird durch die Kommission überwacht und beinhaltet ein sogenanntes „Scoreboard“, in dem eine Reihe an makroökonomischen Indikatoren mit bestimmten Schwellenwerten untersucht wird. Zu den untersuchten Indikatoren gehören unter anderem Leistungsbilanz, nominale Lohnstückkosten, Arbeitslosigkeit, Verschuldung im privaten Sektor und Immobilienpreise. Kommt die Kommission aufgrund von Abweichungen bei den Indikatoren zu dem Schluss, dass ein Staat von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sein könnte, nimmt die Kommission eine nähere Überprüfung des entsprechenden Mitgliedstaates vor, wobei der Ministerrat dann wieder politische Empfehlungen an den Staat richtet. Kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass es übermäßige Ungleichgewichte gibt, beginnt das MIP. In diesem Fall legt der Ministerrat wieder Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen vor, woraufhin der Mitgliedstaat einen Plan für Korrekturmaßnahmen vorlegen muss; befindet der Ministerrat einen solchen Plan für ausreichend, beschließt er eine Überwachung des Plans, gilt der Plan in den Augen des Ministerrats jedoch als unzureichend, muss der Mitgliedstaat innerhalb von zwei Monaten einen neuen Plan vorlegen. Wenn innerhalb eines Verfahrens der Ministerrat der Meinung ist, dass die Korrekturmaßnahmen unzureichend umgesetzt werden, formuliert die Kommission eine Empfehlung, in der die Nichteinhaltung fest-

gestellt wird und eine neue Frist gesetzt wird, diese Empfehlung der Kommission kann wieder nur durch qualifizierte Mehrheit im Ministerrat gestoppt werden. Ist der Ministerrat hingegen der Meinung, dass die Korrekturmaßnahmen umgesetzt werden, ruht das Verfahren und es gibt keine nähere Überwachung. Sobald der Ministerrat dann auch feststellt, dass keine Ungleichgewichte mehr bestehen, wird das MIP eingestellt (Obwexer 2012: 221–223).

Zuletzt beinhaltet das „Sixpack“ auch technische Vorgaben zur besseren Erfassung der Haushaltsdaten; diese Regeln sind in einer Richtlinie fixiert, was den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Umsetzung gibt. Die entsprechende Richtlinie beinhaltet Mindestanforderungen bezüglich der Vollständigkeit und Verfügbarkeit der Haushaltsdaten, der Plausibilität der Modelle zur Haushaltsprognose, der Kohärenz zwischen Haushaltsgesetzgebung und mittelfristigem Haushaltsrahmen und der Transparenz im Bereich der öffentlichen Finanzen (Obwexer 2012: 219–220).

Zwei Jahre später – also im Jahr 2013 – wurde außerdem das „Twopack“ beschlossen, bestehend aus zwei thematisch verbundenen Verordnungen, die nur in den Eurostaaten Anwendung finden. Diese Rechtsakte kümmern sich jedoch eher um prozedurale Fragen und ändern am bestehenden Kontroll- und Sanktionsregime wenig. Inhalt der ersten Verordnung ist die Vorgabe zur Harmonisierung der Budgetprozeduren in den Eurostaaten, dafür muss jeder Mitgliedstaat sein Budget für das kommende Jahr bis Oktober der Kommission vorlegen und bis Jahresende beschlossen haben. Die zweite Verordnung betrifft inhaltlich nur die Staaten, die in einem Anpassungsprogramm unter Troikaaufsicht stehen, und unterwirft diese Staaten zusätzlichen Pflichten; in der Verordnung wird zunächst festgelegt, dass Krisenstaaten ein Anpassungsprogramm unter Aufsicht der Troika durchführen müssen – an dieser Stelle wird also das Troika-Arrangement anerkannt und zumindest indirekt in das Europäische Sekundärrecht eingeführt. Darüber hinaus gilt für die Krisenstaaten (aktuell und in Zukunft), dass sie nach dem Ablauf eines Anpassungsprogramm weiterhin einer besonderen wirtschaftspolitischen Überwachung unterworfen sind, und zwar bis drei Viertel der erhaltenen Finanzhilfen zurückgezahlt sind (Lüggert 2015a: 69; Geeroms, Ide und Naert 2014: 256).

Der prozedurale Überbau für diese operativen Neuerungen ist das sogenannte Europäische Semester, in dessen Rahmen die eben erwähnten Änderungen, aber auch alle anderen relevanten Regeln, Abkommen, Verträge und Prozesse koordiniert werden (Geeroms, Ide und Naert 2014: 264). Im Kern geht es wie schon angedeutet um eine bessere Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten. Ausgangspunkt ist der Jahreswachstumsbericht für die Union, der im Januar durch die Kommission vorgelegt wird und bereits weitere Maßnahmen für die Union und die Mitgliedstaaten aufzählt. Ausgehend von diesem Bericht erstellt der Ministerrat dann im März erste strategische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten. Anschließend an diese ersten Empfehlungen überprüfen die Mitgliedstaaten dann im April ihre mittelfristigen Haushaltsziele und beschließen Reformprogramme im Einklang mit den allgemeinen

wirtschaftspolitischen Zielen der Union. Danach erstellt die Kommission Anfang Juni Empfehlungen für Stellungnahmen zu den nationalen Reformprogrammen, wobei der Ministerrat dann Ende Juni/Anfang Juli seine Stellungnahme abgibt und für jeden Mitgliedstaat politische Empfehlungen ausspricht. Am Ende werden diese Empfehlungen dann noch durch den Rat gebilligt (Obwexer 2012: 230–231). An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass das Europäische Semester (abgesehen von seinen Anteilen an EDP und MIP) ohne separate Sanktionen auskommt; gerade im Fall der länderspezifischen Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik gibt es also keine wirklichen Konsequenzen, sollte ein Mitgliedstaat diesen Empfehlungen nicht oder nur teilweise nachkommen.

Als letztes wichtiges Instrument zur wirtschaftspolitischen Abstimmung soll hier der Fiskalpakt vorgestellt werden. Hier ist das Zustandekommen ebenfalls besonders. Da der Inhalt des Fiskalpaktes erhebliche Änderungen an der wirtschaftspolitischen Koordination beinhaltet, wäre eine Änderung der europäischen Verträge notwendig gewesen. Da sich hierfür jedoch keine Einstimmigkeit fand, wurde der Fiskalpakt als separater völkerrechtlicher Vertrag gleichsam parallel zu den europäischen Verträgen beschlossen, nämlich von allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens. Dennoch haben sich die anderen Vertragsparteien zumindest das Ziel gesetzt, den Fiskalpakt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in Unionsrecht zu überführen. Die wichtigste fiskalpolitische Vorgabe ist, dass alle Vertragsstaaten den Grundsatz ausgeglichener Haushaltsführung (auch bekannt als *Schuldenbremse*) in nationales Recht – idealerweise mit Verfassungsrang – übernehmen sollen. Abgesehen davon enthält der Fiskalpakt auch weitere Regeln, die sich jedoch hauptsächlich mit dem EDP befassen und die im Rahmen des „Sixpack“ vorgenommenen Neuerungen bestätigen sowie eine Fortsetzung der Erhöhung wirtschaftlicher Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit vorschreiben (Obwexer 2012: 245–246).

Neben den eben erwähnten Grenzwerten sollen im Rahmen des Fiskalpaktes nicht nur das Prinzip ausgeglichener Haushaltsführung gefestigt werden, sondern auch erreicht werden, dass in wirtschaftlich günstigen Zeiten Rücklagen aus den Überschüssen gebildet werden sollen. Darüber hinaus ist der Fiskalpakt auch als eine Art Gegengewicht zum ESM zu sehen. Es ist nämlich unbestritten, dass über den ESM für die Eurostaaten im Krisenfall finanzielle Mittel in erheblicher Höhe bereitgestellt werden können. Um zu verhindern, dass diese Mittel allzu leichtfertig in Anspruch genommen werden, wurde im Fiskalpakt die strenge Begrenzung der staatlichen Verschuldung festgeschrieben und gleichzeitig als Vorbedingung für den Erhalt finanzieller Mittel aus dem ESM festgelegt. Die Tatsache, dass der Fiskalpakt auch nicht fester Teil des Unionsrechts ist, hat weiterhin zur Folge, dass nicht die regulären Unionsorgane an den Entscheidungen beteiligt sind, sondern dass die Entscheidungen in den Händen der Finanzminister der Vertragsstaaten liegen. Diese Herangehensweise ist durchaus kritisch zu betrachten. Der Fiskalpakt ermöglicht mit seinen Inhalten, seiner Zielsetzung und den in ihm vorgesehenen Maßnahmen spürbare Eingriffe in die Gestaltung nationaler

Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, und das alles jenseits des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens (Schneider und Syrovatka 2017: 62; Berens 2014: 346–348).

5.2.2 Entwurf für die Zukunft: der Fünf-Präsidenten-Bericht

Die eben erwähnten, bereits getroffenen Maßnahmen sind nur ein Teil der Umgestaltung der Wirtschaftspolitik in der Eurozone, für die Entwicklung in den künftigen Jahren liegt ebenfalls ein Fahrplan vor, nämlich ein Bericht mit dem Titel *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*. Dieser Bericht wurde im Jahr 2015 von den damaligen Präsidenten der Kommission (Jean-Claude Juncker), des Rates (Donald Tusk), der Eurogruppe (Jeroen Dijsselbloem), der EZB (Mario Draghi) und des Parlaments (Martin Schulz) vorgelegt und ist deshalb allgemein als *Fünf-Präsidenten-Bericht*¹⁰⁵ bekannt. Dieser Bericht soll ein politisches Programm repräsentieren, mit dem sich in den kommenden Jahren eine Vollendung der WWU realisieren ließe. Zu diesem Zweck benennt der Bericht vier Handlungsfelder bzw. Unionen, die vervollständigt werden sollen: eine Wirtschaftsunion, eine Finanzunion, eine Fiskalunion und eine politische Union. Für die Umsetzung der notwendigen politischen Schritte sind drei Zeitfenster deklariert. Die erste Stufe soll bis 30. Juni 2017 abgeschlossen sein und soll Maßnahmen beinhalten, die sich im aktuellen vertraglichen Rahmen realisieren lassen, wobei gegen Ende dieser Phase dann im Frühjahr 2017 die Kommission ein Weißbuch vorlegen soll, in dem auf die erzielten Fortschritte und die nächsten Schritte eingegangen wird. In der anschließenden zweiten Stufe soll ein tiefgreifender Konvergenzprozess stattfinden, der nach Möglichkeit anhand eines Katalog von Referenzwerten verbindlich gestaltet werden soll. Als Endstufe steht dann anschließend die gewünschte „vertiefte und echte WWU – ein Hort der Stabilität und des Wohlstandes für alle Bürgerinnen und Bürger“ (Juncker u. a. 2015: 6); wobei der Beitritt zu dieser WWU dann auch für die EU-Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone attraktiv sein soll (Juncker u. a. 2015: 5–6).

In den einzelnen Teilbereichen, die eben erwähnt worden sind, stellt der Bericht stets einige zentrale Punkte in den Vordergrund. Bei der Wirtschaftsunion ist ein Hauptaugenmerk die Konvergenz im Bereich Wettbewerbsfähigkeit; jeder Staat der Eurozone soll in diesem Zusammenhang auf nationaler Ebene Stellen einrichten, welche die Entwicklungen im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit beobachten und dabei auch insbesondere auf die Lohnentwicklung achten. Hierbei ist als Fernziel ebenfalls ausformuliert, dass die Methoden der Lohnfindung und Lohnentwicklung in der Eurozone zu harmonisieren sind. Das durch das „Sixpack“ eingeführte MIP

¹⁰⁵ Die Geläufigkeit dieser Bezeichnung zeigt sich einerseits daran, dass sie im akademischen Diskurs aufgenommen wird, sichtbar im Titel des Artikels von Etienne Schneider und Felix Syrovatka „Der Fünf-Präsidenten-Bericht – die »Vollendung« des europäischen Desintegrationsprozesses?“ und andererseits an der Übernahme dieser Kurzform durch die Kommission in der Internetadresse https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (abgerufen am 19. Februar 2018).

soll ebenfalls gestärkt werden, indem eine bessere Überwachung bei übermäßigen Ungleichgewichten erfolgt und ebenfalls auch bei übermäßigen Leistungsüberschüssen interveniert werden sollte. Die nächste Forderung für die Wirtschaftsunion ist ein stärkerer Fokus auf Beschäftigung und soziale Belange insgesamt. Die notwendigen Maßnahmen sollen daher im Europäischen Semester mehr Beachtung finden, wobei der Kampf gegen Langzeitarbeitslosigkeit, eine Verbesserung der Bildungssituation und die Anerkennung sozialer Mindestgrundrechte besonders hervorgehoben werden. Letztlich wird die Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung betont, die vor allem über eine Optimierung des Europäischen Semesters laufen soll; Mittel hierfür sind dem Bericht zufolge klarer formulierte Prioritäten und eine geringere Anzahl an einzureichenden Dokumenten, was den gesamten Prozess beschleunigen soll (Juncker u. a. 2015: 9–11).

Im Bereich der Finanzunion wird zunächst die Bedeutung einer solchen Union für das Funktionieren der Währungsunion hervorgehoben. Der Bericht benennt in diesem Zusammenhang anerkennend, dass zwei wichtige Schritte in diesem Bereich – der einheitliche Aufsichtsmechanismus und der einheitliche Abwicklungsmechanismus für Banken – bereits beschlossen sind; zwei weitere wichtige offene Projekte werden an dieser Stelle jedoch im Bericht genannt. Zur Vollendung der Bankenunion ist die Frage nach der gemeinschaftlichen Einlagensicherung zu nennen; dabei erkennt der Bericht durchaus realistisch an, dass es bis zur Vollendung dieses Ziels noch einige Zeit dauern kann, dass aber in der Zwischenzeit ein europäisches System eingerichtet werden sollte, welches die Funktion einer Rückversicherung für die einzelnen nationalen Systeme übernimmt. Der zweite große Punkt in diesem Abschnitt ist der Beginn einer Kapitalmarktunion, wodurch Verbrauchern und Unternehmen neue und günstigere Wege zur Refinanzierung (auch jenseits von Banken) eröffnet werden sollen; als konkrete Schritte nennt der Bericht an dieser Stelle eine Harmonisierung von Rechnungslegungs- und Informationsvorschriften sowie eine Stärkung des Marktes für Verbriefungen. Gemeinsam mit der Wirtschaftsunion soll die Vollendung der Finanzunion das übergeordnete Ziel haben, die Widerstandsfähigkeit der gesamten Eurozone gegenüber Schocks an den Finanzmärkten zu erhöhen (Juncker u. a. 2015: 13–14).

Im Bereich der Fiskalpolitik werden zwei Schwerpunkte genannt. Zunächst wiederholt der Bericht den Grundsatz einer soliden Haushaltspolitik, welcher als Leitprinzip der gesamten Eurozone somit wieder gestärkt wird; die Maßnahmen aus dem „Sixpack“, dem „Twopack“ und dem Fiskalpakt werden grundlegend gelobt, weshalb an ihnen nur kosmetische Änderungen stattfinden sollen. Neu in diesem Zusammenhang ist der Vorschlag zur Einführung eines europäischen Fiskalausschusses als Beratungsgremium, dessen Aufgabe es wäre, die Haushalte und deren Umsetzung zu bewerten. Als zweiter Punkt wird in diesem Abschnitt die Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion für die Eurozone gefordert, welche einen allgemeinen konjunkturellen Ausgleich sicherstellen soll, die Stellung des ESM als Instrument zur Krisenreaktion bleibt davon jedoch unberührt. Konkret könnte diese Stabilisierungsfunktion dem Bericht zufolge auf dem

Europäischen Fonds für strategische Investitionen aufgebaut werden, der entsprechend umgestaltet werden kann. Ebenso klar betont der Bericht aber auch, dass die Einrichtung dauerhafter fiskalischer Transfers zwischen Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden soll, und ebenso findet sich kein Hinweis auf Instrumente zur Vergemeinschaftung staatlicher Schulden. Das Beistandsverbot gemäß Art. 125 AEUV wird durch den Fünf-Präsidenten-Bericht also klar respektiert (Juncker u. a. 2015: 16–17).

Die Ausführungen im Hinblick auf die politische Union befassen sich dann letztlich eher mit Fragen zur Verbesserung der demokratischen Legitimität der Wirtschaftspolitik in der Eurozone, die meisten in diesem Abschnitt vorgeschlagenen Maßnahmen stellen demnach keine grundlegende Vertiefung der europäischen Integration dar, sondern ändern lediglich einige Stellschrauben am bestehenden System. Zuallererst wird eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments gefordert, mit einem kritischen Verweis auf die Krisenpraxis der EU, wo viele wichtige Weichenstellungen in Sitzungen über Nacht allein durch Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vorgenommen wurden. Als Hauptankerpunkt für eine Verstärkung der parlamentarischen Einbindung wird auch hier wieder das Europäische Semester benannt, an dem in allen Phasen parlamentarische Akteure auf nationaler wie europäischer Ebene besser eingebunden werden sollen. Als nächster Punkt wird der Wunsch geäußert, für Prozesse auf globaler Ebene eine einheitliche Vertretung der Eurozone sicherzustellen. Weil viele internationale Organisationen wie z. B. der IWF weiterhin nach dem Prinzip souveräner Staatlichkeit verfahren, ist es möglich, dass die Mitgliedstaaten des größten einheitlichen Wirtschaftsraums der Welt nicht mit einer Stimme sprechen; diese Diskrepanz soll also behoben werden. Weiterhin benennt der Bericht das Ziel, alle wirtschaftspolitischen Instrumente, die über den Umweg internationaler Verträge verwirklicht wurden (also insbesondere der ESM und der Fiskalpakt) in Unionsrecht zu überführen. Die einzige wirkliche institutionelle Neuerung, die an dieser Stelle genannt wird, und die auch eine erhebliche Vertiefung der politischen Integration der EU bedeuten würde, ist die Einrichtung eines europäischen Schatzamtes (in Übersetzung des englischen Begriffs *treasury*). Für bestimmte grundlegende Entscheidungen, die für Fragen der Eurozone zu treffen wären, könnte ein solches Schatzamt gemeinsame Entscheidungen treffen; explizit benennt der Bericht aber auch, dass selbst wenn ein europäisches Schatzamt gebildet werden würde, die Hoheit über die Entscheidungen über Steuern und Ausgaben weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbliebe (Juncker u. a. 2015: 19–20).

Hat man die europäische Integration, und insbesondere die Entwicklung hin zur gemeinsamen Währung¹⁰⁶ vor Augen, könnte man im Fünf-Präsidenten-Bericht eine weitere Wegmarke sehen, ähnlich wie seinerzeit der Werner-Plan oder der Delors-Bericht. Verglichen mit diesen Dokumenten fehlt es dem Fünf-Präsidenten-Bericht jedoch an Ambitionen, und dem Bericht ist klar anzumerken, dass es hier nicht mehr um die Schaf-

¹⁰⁶ Geschildert in Abschnitt 3.2.2.

fung einer Währungsunion, sondern „lediglich“ um deren Vollendung geht. In weiten Teilen wird die bestehende Architektur der WWU als selbstverständlich wahrgenommen und auch inhaltlich kaum hinterfragt; der Bericht liefert dabei wenige konkrete technische Vorschläge und agiert sonst eher mit Empfehlungen, was jedoch in der Natur eines jeden Berichtes dieser Art liegt. Zweck des Fünf-Präsidenten-Berichtes ist nämlich nicht die Vorlage eines fertig ausformulierten Plans, der ohne weiteres in entsprechende Rechtsakte gegossen werden könnte, sondern die Öffnung von Diskussionskanälen über die weitere Entwicklung der WWU. Darüber hinaus werden auch einige Charakteristika von MLG deutlich sichtbar: Am klarsten wird dies daran, dass die EZB über ihren Präsidenten ebenfalls in diesen Bericht eingebunden ist und dass der Bericht an mehreren Stellen die Bedeutung nationaler Parlamente betont. Dass wie in der Vergangenheit also die Kommission praktisch im Alleingang mit einem großen umfassenden Plan vorprescht, ist hier also definitiv nicht mehr der Fall.

Durch die Änderungen an der Wirtschaftspolitik wurden die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Troika und den Anleihekäufen flankiert, sie stellen zwar kein Handeln der EZB dar, sind aber als politischer Hintergrund für die Entwicklung im Laufe der Krise ebenfalls bedeutsam. Doch auch wie bei der Troika und den Anleihekäufen wurde auch im Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Änderungen Kritik geäußert, auf die hier ebenfalls eingegangen werden soll.

5.2.3 Kritische Einordnung

5.2.3.1 Zweifel an der wirtschaftspolitischen Ausrichtung

Die Kernkritik ist, dass sich die neuen wirtschaftspolitischen Änderungen ökonomisch nah an den Grundannahmen der Anpassungsprogramme bewegen. Die ordoliberal geprägte Grundannahme, die sich in der Ausgestaltung der Anpassungsprogramme manifestiert, zeigt sich auch in der wirtschaftspolitischen Flankierung, sowohl in der Praxis („Sixpack“, „Twopack“, Fiskalpakt) wie in der Theorie (Fünf-Präsidenten-Bericht). Das Kernstück der wirtschaftspolitischen Konfiguration der Eurozone bleibt weiterhin die Ausrichtung an strikten Defizit- und Schuldenquoten, wobei die Sanktionierung bei Verfehlungen in diesen Bereichen nun automatisch beginnt und erst durch breiten politischen Willen auf Ebene des Ministerrates gestoppt werden kann; eine Umkehr der Vorgangsweise vor der Eurokrise. Innerhalb der Eurozone richtet sich die Konkurrenz auch an den Überschussstaaten aus, die strukturell dadurch bevorteilt werden, dass etwaige Verfehlungen im Rahmen eines MIP deutlich weniger hartnäckig verfolgt werden als Defizitübertretungen im EDP. Wenn die Defizitstaaten in diesem Zusammenhang wieder an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen möchten, bleibt ihnen praktisch kein anderer Ausweg als die innere Abwertung, die Anpassung erfolgt also nur einseitig. Darüber wird auch leicht ausgeblendet, dass sich das in dieser Wirtschaftspolitik festgelegte Wachstumsmodell hauptsächlich aus einer starken Exportorientierung speist. Rechnet

man jedoch die Exporte und Überschüsse hoch, die notwendig wären um bereits wenige Prozentpunkte Wirtschaftswachstum in der Eurozone zu realisieren, erscheint es schnell fraglich, welche Volkswirtschaften im Rest der Welt diese Überschüsse auf Dauer aufnehmen könnten oder wollten (Ryner 2015: 281–283).

In dieser Hinsicht stellt der Fiskalpakt dann die endgültige Zuspitzung des Austeritätsgedanken dar, indem die Vermeidung weiterer staatlicher Verschuldung als quasi sakrosankt betrachtet wird und daher auf Ebene des Verfassungsrechts festgelegt werden sollte. Dies hat zur Folge, dass in jedem Vertragsstaat des Fiskalpakts die Lockerung der Vorgaben zur staatlichen Verschuldung durch die verfassungsgebende oder -ändernde Gewalt in Zukunft einen Konflikt mit geltendem Völkerrecht verursachen kann, ein veritables Dilemma im Zusammenhang mit staatlicher Souveränität und demokratischer Herrschaft (Lüggert 2017: 135). Der einseitige Fokus des Fiskalpakt auf die Vermeidung von Staatsschulden reproduziert also die Mängel der Austeritätspolitik, was Panico und Purificato (2013: 601) wie folgt zusammengefasst haben:

„The fiscal compact again takes the view that the debt crisis has been caused by public profligacy in some economies, leading their citizens to believe that they can live beyond their means. It focuses on the provisions of the SGP¹⁰⁷ making its rigid rules more stringent, instead of improving enforcement in order to introduce flexibility in the coordination process by making supernational decisions binding at the national level. The fiscal compact fails to take on board the poor results of austerity policies so far and the possibility that the crisis is the outcome of the weak policy response to speculative attacks and of the lack of a coordinated fiscal policy to enhance growth.“

Nachdem das Europäische Semester nun schon einige Jahre zur politischen Praxis der Eurozone gehört, kann man auch bei einer Betrachtung dieses Prozesses einige Punkte kritisch erwähnen. Zunächst einmal wird deutlich, dass die Politikempfehlungen, welche für die EU als Ganzes und für die Mitgliedstaaten ausgegeben werden, nicht immer konsistent sind, was bei 28+1 zu vergebenden Empfehlungen¹⁰⁸ sicherlich auch schwierig ist. Gerade in der Hochphase der Eurokrise zwischen 2010 und 2014 wurde in vielen Empfehlungen jedoch weiterhin klar der Kurs fiskalischer Konsolidierung vertreten, was mit der damaligen makroökonomischen Situation der Eurozone überhaupt nicht im Einklang stand. Die Möglichkeit der Nachfragestimulation erscheint dagegen in den Empfehlungen des Europäischen Semesters deutlich weniger prominent; so sind die entsprechenden Empfehlungen für Deutschland – eines der wichtigsten Überschussländer – nur sehr schwach formuliert. Dies bestätigt, dass die Anpassungserwartung innerhalb der WWU weiterhin einseitig bei den Defizitstaaten liegt, während die Tat-

¹⁰⁷ Dies ist die englische Abkürzung für den SWP – *stability and growth pact*.

¹⁰⁸ 28 Empfehlungen für die Mitgliedstaaten und eine Empfehlung für die gesamte Union.

sache, dass es in einigen Staaten Überschüsse gibt, die über der kritischen Grenze des MIP liegen, kaum Konsequenzen hat. Dieser Umstand bestätigt letztlich die auch oben erwähnte Feststellung, dass Verfehlungen im Rahmen eines EDP oder auch hinsichtlich der Budget- und Anpassungsziele in einem Troikaprogramm wesentlich schärfer sanktioniert werden als Überschreitungen bei einem MIP. Dies hat dann letztlich auch zur Folge, dass die Befolgung der vorgeschlagenen politischen Maßnahmen zum Beispiel bei den Troika-Programmen wesentlich höher ist als beim Europäischen Semester (Lüggert 2015b: 12–13; Darvas und Vihriälä 2013: 6–9). In seiner jetzigen Form erscheint das Europäische Semester also als eher harmloses und nur teilweise wirksames Mittel zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Union.

Auch beim Fünf-Präsidenten-Bericht gibt es einige Punkte, die kritisch hinterfragt werden sollten. Im Bereich der Wirtschaftsunion ist der Aspekt der Harmonisierung der Lohnfindung problematisch, weil dadurch einerseits die Autonomie der Tarifpartner geschwächt werden könnte,¹⁰⁹ und auch ganz allgemein die Prozesse der inneren Abwertung, also ein *race to the bottom* bei Arbeitsmarkt-, Wettbewerbs- und Steuerpolitik praktisch institutionalisiert werden könnten, wodurch die Werkstätigen in noch prekärere Situationen gedrängt würden. Bei der Finanzpolitik wirkt das Bekenntnis zur Stärkung des Marktes für Verbriefungen besonders befremdlich, weil gerade dieser Sektor maßgeblich zur Finanzkrise des Jahres 2008 beigetragen hat und sich daher bezweifeln lässt, ob mehr Aktivität in diesem Sektor des Finanzwesens zu einer nachhaltigen Stabilisierung beitragen könnte. Auch die Ideen für eine Fiskalunion laufen darauf hinaus, bestehende Mechanismen für Integration und Überwachung größtenteils fortzusetzen, während der Aufbau einer groß angelegten Transferkapazität ausgeschlossen wird. Die Ideen zur Demokratisierung der Eurozone sind letztlich auch unkonkret und unambitioniert. Den Parlamenten wird zwar eine größere Beteiligung eingeräumt, diese erschöpft sich jedoch in Konsultierungs- und Informationsrechten, während parallel dazu neue unabhängige Organe wie ein europäischer Fiskalausschuss vorgeschlagen werden, was die technokratische Tendenz europäischer Politik bestätigen und fortschreiben würde. Der einzige Erfolg, der im Bereich der politischen Union bis jetzt vorzeigbar ist, ist dass die Eurozone nun eine einheitliche Vertretung beim IWF hat (Schneider und Syrovatka 2017: 66–72). Hinsichtlich der konkreten politischen Ausgestaltung ist jedoch nicht zu erwarten, dass eine stärkere Beteiligung des Parlamentes zu einer Abkehr von Austerität und innerer Abwertung führen würde, da bis jetzt in allen Fällen, wo das Parlament eine Mitsprache bei der Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der EU hatte, der Weg von Austerität und Konsolidierung letztlich auch durch das Parlament *grosso modo* mitgetragen wurde (V. A. Schmidt 2015: 111); andererseits sei aber auch an die in Abschnitt 4.3.3 erwähnten Resolutionen des Parlaments erinnert, wo sich das Parlament deutlich und kritisch gegen wichtige Aspekte der Troika ausgesprochen hat.

¹⁰⁹ Abgesehen davon erscheint es auch fraglich, dass solche Systeme tatsächlich zu einer Konvergenz bei der Lohnfindung innerhalb der Eurozone führe würden, näheres dazu bei Höpner und Seeliger 2017.

Bei Betrachtung des Fünf-Präsidenten-Berichtes kann also grundlegend angezweifelt werden, dass die in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge zu einer dauerhaften Stabilisierung der Eurozone beitragen können, wie es auch (Schneider und Syrovatka 2017: 72) auf den Punkt bringen:

„Die Wettbewerbsfähigkeit soll durch immer weitere Lohnanpassungen nach unten und durch Haushaltskonsolidierung der Mitgliedstaaten und nicht durch den Aufbau produktiver Kapazitäten in der Peripherie im Rahmen einer öffentlichen Investitionspolitik erhöht werden; der Instabilität von Kapitalströmen soll mit einer weiteren Integration der Kapitalmärkte anstelle ihrer stärkeren Regulierung und Besteuerung entgegengewirkt werden, was die Instabilitätsrisiken nicht breiter streuen, sondern durch die weitere Freisetzung prozyklischer Kapitalströme noch stärker konzentrieren wird.“

Darüber hinaus konnte der Fünf-Präsidenten-Bericht den anvisierten politischen Prozess bis jetzt noch nicht in Gänze anschieben. Ein ordentliches Weißbuch der Kommission zu den Fortschritten im Zusammenhang mit dem Bericht wurde im Frühjahr 2017 nicht vorgelegt, sondern lediglich ein *„Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“*, welches jedoch nur teilweise auf die Inhalte des Fünf-Präsidenten-Berichtes eingeht. Dass gerade von der Kommission in dieser Hinsicht eher wenig Substantielles kommt, ist verwunderlich und ein Stück weit bedauerlich. Schließlich gibt es einige Vorschläge wie Eurobonds, Transfersysteme oder auch einfach eine Aufstockung des EU-Budgets, welche die Kommission entschlossen als Gemeinschaftsprojekte vorantreiben könnte (Ryner 2015: 288). Und Anhand von Arbeiten wie der von Alexandra Hild, die minutiös eine Einführung von Instrumenten gemeinschaftlicher Verschuldung innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens skizziert, ist sichtbar, dass innerhalb der Kommission durchaus passende Expertise für solche großen politischen Vorhaben vorhanden ist; die Kommission macht somit insgesamt nicht den Eindruck, als dass sie aktuell große integrationspolitische Impulse in der EU (durch)setzen kann.¹¹⁰ Es werden durchaus Ideen auf den Tisch gelegt, diese landen aber anscheinend zum Großteil in der Schublade.

Diese Langsamkeit bei den weiteren Integrationsschritten lässt sich wohl damit erklären, dass gerade in wirtschaftspolitischen Frage ein Punkt erreicht ist, an dem keine größere Reform ohne Vertragsänderung auskommen wird, wogegen die allermeisten politischen Akteure auf europäischer Ebene jedoch verständliche Vorbehalte haben, gerade angesichts der ernstzunehmenden Wahrscheinlichkeit, dass eine entsprechende Vertragsänderung bei einem Referendum in einem der Mitgliedstaaten durchfallen würde, was wie in Abschnitt 3.1.3 anhand des Verfassungsvertrags gezeigt zu einem

¹¹⁰ Eine ausführlichere Einschätzung der relativen Schwäche der Kommission findet sich bei da Conceição-Heldt 2016b.

abrupten Stopp der europäischen Integration führen könnte. Zwar ist es so, dass die unternommenen Schritte für eine politische Entwicklung innerhalb der EU stehen, die in diesem Ausmaß nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags und der schwierigen Ratifizierung des Lissabon-Vertrags nicht ohne weiteres zu erwarten war; dennoch zeigt sich in den Details eine mangelnde Einigkeit über die weitere Entwicklung der Eurozone. Solange der Druck von den Finanzmärkten gering ist, ist es nicht dramatisch wenn weitere Entwicklungen vorerst ausbleiben, doch sollte sich eine neue Krise einstellen, könnte die Nichtvollendung der WWU wieder zu spürbaren Problemen führen (Enders, Gnath und J. Haas 2016: 259–260; Gocaj und Meunier 2013: 240).

5.2.3.2 Folgen für den Zusammenhalt in der Union

Neben diesen Einwänden zur wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit der Änderungen an der Wirtschaftspolitik ergeben sich auch strukturelle Konsequenzen für die EU insgesamt. Allen voran ist hier zu nennen, dass sich mit der Eurozone nun ein klarer Integrationskern ausgebildet hat, der sich vom Rest der EU ein Stück weit abhebt. Im Grundsatz besteht nun also innerhalb der EU eine gewisse Dreiteilung: Es gibt erstens die Staaten der Eurozone, zweitens die Staaten die irgendwann der Eurozone beitreten und drittens die Staaten die dauerhaft nicht dem Euro beitreten werden – dies sind einerseits Staaten mit einer vertraglichen Ausnahme wie Dänemark oder Großbritannien und andererseits Staaten, welche fortwährend bewusst die Beitrittskriterien nicht erfüllen wie Schweden oder Tschechien. Aus dieser Unterteilung ergeben sich Doppelstrukturen, in denen die Euro-Außenseiter irgendwann nicht mehr vertreten sind; ganz offenbar wird dieser Parallelismus bei der Gegenüberstellung von ECOFIN und Eurogruppe. Der ECOFIN ist als Formation des Ministerrates weiterhin mit bestimmten Aufgaben betraut, gerade im Bereich der Gesetzgebung und der Verhängung von Sanktionen im Rahmen von EDP und MIP; in seinen Beschlüssen übernimmt der ECOFIN jedoch in der Regel die Entscheidungen der Eurogruppe, die vor dem ECOFIN tagt. Das ursprünglich eher informelle Forum der Eurogruppe hat sich also zu einem der faktisch machtvollsten Entscheidungszentren der EU entwickelt, und abgesehen davon wurden der Eurogruppe in den letzten Jahren auch formal mehr Einflussmöglichkeiten eingeräumt: so wurde die Eurogruppe mit dem Lissabon-Vertrag erstmals institutionalisiert und gerade bei den Entscheidungen über die Freigabe von Mitteln des ESM liegt die offizielle Entscheidungsbefugnis bei der Eurogruppe und nicht mehr beim ECOFIN. Im Zusammenhang mit dem Umstand, dass sich die Eurozone also als starker Integrationskern herausbildet, gab es auch Befürchtungen, dass bestimmte Staaten dauerhaft von zentralen Posten in der EU ausgeschlossen sein könnten. Da nämlich der Präsident des Rates gleichzeitig als Doppelhut auch die Präsidentschaft des Eurogipfels innehat wurde vermutet, dass angesichts dieser Konstellation die Berufung einer Person aus einem Nicht-Eurostaat zur Ratspräsidentschaft technisch sinnlos und damit praktisch ausgeschlossen wäre (von Ondarza 2013: 20–24). Zumindest dieser letzte Aspekt einer Vertiefung der Trennung

zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten hat sich jedoch nicht materialisiert, da als Nachfolger des Ratspräsidenten Herman van Rompuy der Pole Donald Tusk berufen wurde.

Doch nicht nur für den Ministerrat stellt die Vertiefung der Integration der Eurozone ein Problem dar, auch für das Parlament ergeben sich einige Herausforderungen. Wie bereits im Fünf-Präsidenten-Bericht anerkannt, ist die Notwendigkeit der Stärkung demokratischer Rechenschaft bei allen europäischen Organen angekommen. Gerade im Bereich des Parlaments ist jedoch fraglich, wie sich dies angesichts der vertieften Integration der Eurozone realisieren ließe. Ein in diesem Zusammenhang geäußerter Vorschlag sieht eine Teilung des Europäischen Parlaments vor, und zwar entlang der Eurozonenzugehörigkeit der Abgeordneten. Alternativ wird auch die Bildung einer weiteren Euro-Kammer¹¹¹ beim Europäischen Parlament diskutiert, in die nationale Parlamente und das Europäische Parlament einzelne Abgeordnete delegieren. All diese Vorschläge ergeben jedoch Probleme: Bei dem Modell einer Euro-Kammer mit nationalen Delegierten müsste diese Kammer eine gewisse Mindestgröße haben, um eine zumindest rudimentär angemessene Vertretung aller Eurostaaten zu ermöglichen, dazu käme dann auch noch das trivial erscheinende, aber wichtige Problem, dass nationale Parlamentsabgeordnete schon jetzt in der Regel eine enorme Arbeitsbelastung haben. Bei dem Modell einer Unterteilung des bestehenden Parlamentes ergäben sich grundsätzliche Einwände. In der doppelten Union aus Staaten und Bürgern steht das Parlament wie kein zweites Unionsorgan für die gemeinschaftliche Komponente; das Parlament ist nämlich die Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, nicht die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten¹¹². Darüber hinaus orientiert sich die Parlamentsarbeit und das Abstimmungsverhalten eher entlang der politischen Überzeugungen, während die Nationalität der MdEPs eine eher geringere Rolle spielt. Eine Unterteilung des Parlamentes würde also vielleicht den Anforderungen an eine höhere Legitimität genüge tun, jedoch zu einem erheblichen Preis. Man darf nicht vergessen, dass der Euro nicht die Währung der Eurozone ist, sondern die Währung der gesamten Union, und innerhalb des Parlamentes würde eine Trennung entlang der Euromitgliedschaft dann in allen Fraktionen zu Spannungen führen, was die Wirksamkeit des Parlamentes wahrscheinlich nicht verbessern wird. Am Ende einer solchen Entwicklung könnte dann wirklich die Situation eintreten, dass sich die Eurozone und der Rest der EU tatsächlich auch rechtlich fixiert voneinander trennen würden (Maurer 2014: 67, 76–78). Weiterhin stellt sich angesichts des Austritts Großbritanniens aus der EU auch jetzt schon die Frage, wie die frei werdenden britischen Sitze zu verteilen sind; eine Frage, die bereits jetzt lebhaft diskutiert wird. Würde man darauf noch Debatten über eine Umgestaltung des Parlaments hin zu einer Euro-Kammer aufsatteln, stünde am Ende womöglich ein Europäisches Parlament, das vor lauter Debatten über seine in-

¹¹¹ Eine solche Institution ist das Kernstück eines vorgeschlagenen *Vertrags zur Demokratisierung der Eurozone*, wie er im jüngsten Buch von Hennette u. a. ausführlich vorgeschlagen wird.

¹¹² Siehe Art. 14 Abs. 2 Satz 1 EUV. Die anders lautende Formulierung fand sich in Art. 137 des Vertrags von Maastricht.

nerer Verfasstheit kaum noch seinen Teil zum Tagesgeschäft europäischer Politik leisten könnte.

Neben der Trennung in Euro- und Nicht-Eurostaaten haben die wirtschaftspolitischen Neuerungen jedoch auch zu einer Spaltung innerhalb der Eurozone geführt, und zwar hier entlang der Trennungslinie der fiskalischen Position, es bestehen also zwei Gruppen, die mit einer treffenden Metapher als „Club Med“ (also die Defizitstaaten im Süden der EU) und „Club Balt“ (also die Überschussstaaten im Norden der EU) (Borrell 2015: 236) zusammengefasst werden können. Dass die wirtschaftliche Konvergenz innerhalb der Eurozone in diesem Zusammenhang fast ausschließlich von den Defizitstaaten zu schultern ist, ist bereits mehrmals in dieser Arbeit dargestellt worden; es gibt jedoch auch handfeste Ungleichbehandlungen in rechtlicher Hinsicht. Im oben erwähnten „Twopack“ regelt die Verordnung 472/2013, dass die Staaten, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens oder danach Unterstützungen aus einem Anpassungsprogramm erhalten, auch nach Programmende einer besonderen Überwachung unterworfen sind (Lüggert 2015a: 69). Zusammen mit den Auflagen aus einem solchen Anpassungsprogramm ergibt sich eine grundlegende Ungleichbehandlung der Krisenstaaten, die in mehrerlei Hinsicht strengen Anforderungen genügen müssen, wie Lüggert (2015a: 80) zusammenfasst:

„Auch wenn die prinzipielle Gleichwertigkeit aller Euro-Staaten durch die Krisenmaßnahmen unberührt bleibt, ist festzuhalten, dass die verschiedenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung dazu geführt haben, dass die Krisenstaaten mehrere Benachteiligungen im Vergleich zu den anderen Eurostaaten erfahren. Die wirtschaftspolitische Vorfestlegung, die schwerwiegendere Sanktionsform des Kreditstopps und die sekundärrechtliche Fixierung einer ausführlicheren Überwachung auch nach Auslaufen der Unterstützungsprogramme zeigen allesamt, dass die Krisenstaaten weiter reichende und strengere Aufgaben erfüllen müssen als die anderen Eurostaaten. Und da die Krisenstaaten auf die finanzielle Unterstützung angewiesen sind, ergibt sich ein Gefälle, in dem sich die Krisenstaaten in einer Position der Schwäche wiederfinden.“

All diese Entwicklungen gehen auch an der allgemeinen Zustimmung zur Europäischen Union und zum Euro nicht spurlos vorbei. Für Output-Legitimität – der wohl wichtigsten Legitimationsquelle europäischer Politik – haben die schweren sozioökonomischen Folgen der Austeritätspolitik keine guten Folgen gehabt (V. A. Schmidt 2015: 96), erst recht nicht in den Krisenstaaten. Auch die Beobachtung einiger Umfragen bestätigt das Bild einer abnehmenden Zustimmung zur politischen und wirtschaftlichen Integration in der EU. Zwar ist die Zustimmung zum Euro innerhalb der Eurozone weitgehend stabil, außerhalb der Eurozone hat die Zustimmung jedoch erheblich abgenommen; weiterhin ist feststellbar, dass die stabile Zustimmung zum Euro innerhalb der

Eurozone eher die Folge einer utilitaristischen Abwägung ist – vor allem Angesichts der möglichen Kosten eines Austritts – und nicht wirklich von der Ausbildung einer transnationalen europäischen Identität beeinflusst wird (Hobolt und Wratil 2015: 251–252). Das allgemeine Vertrauen in die EU und ihre Organe hat ebenfalls deutlich gelitten; so gaben im Eurobarometer 2016 nur noch 36 % der Befragten an, der EU und ihren Organen zu vertrauen, was im Vergleich zu 2009 einen Rückgang von 19 Prozentpunkten darstellt (Schneider und Syrovatka 2017: 58). Auch viele der in Abschnitt 2.1.2.2 geäußerten Einwände haben sich als zutreffend erwiesen. Die Durchsetzung der Krisenreaktion, gerade in Form von Troika und Anleihekäufen, war so ausgestaltet, dass die Interessen von Vertretern des Finanzsektors grundsätzlich Vorrang erhielten vor den Interessen der werktätigen Bevölkerung. Und ebenso bewahrheitete sich die enorme Expertenhegemonie, bei der nationale politische Diskurse oder die Ergebnisse von Parlamentswahlen oder anderen Abstimmungen praktisch keinerlei politische Wirkung mehr entfalteten. In weiten Teilen wurde somit der Anspruch der EU, sich für Demokratie einzusetzen, verfehlt.

Es zeigt sich somit, dass die EU auch strukturell erheblich durch die Eurokrise geprägt und neu geordnet worden ist.

6 Fazit und Ausblick

Der Beginn der Finanzkrise, maßgeblich ausgelöst durch die Insolvenz von Lehman Brothers, liegt nun bereits ein gutes Jahrzehnt zurück. Dass nach all den Wendungen, die sich in dieser Zeit ergeben haben, der Euro weiterhin besteht, ohne dass ein Staat aus dem gemeinsamen Währungsraum austreten musste und ohne dass die internationale Stellung des Euro als wichtige globale Leitwährung geschmälert wurde, ist keineswegs selbstverständlich und für sich genommen schon ein Erfolg. Eine solche Betrachtung kratzt jedoch nur an der Oberfläche und wird den unzähligen strukturellen Veränderungen, die sich während der Eurokrise in der Eurozone ergeben haben, nicht einmal annähernd gerecht.

Um die Ergebnisse dieser Arbeit zusammenzufassen: Es steht fest, dass die EZB im Laufe der Eurokrise ihre hybride Rolle ausgeweitet hat und in den beobachteten Fällen an politischer Macht gegenüber nationalstaatlichen Regierungen zugewonnen hat. Betrachtet man die einzelnen näher betrachteten Konstellationen, nimmt dieser Machtgewinn unterschiedliche Formen an. Bei der Troika ist die konkrete Form der politischen Macht wohl am einfachsten nachvollziehbar, weil es in allen Fällen MoUs gibt, in denen die politische Konditionalität aufgezählt ist. Zwischen den beobachteten Staaten gibt es hier jedoch Unterschiede. So ist Griechenland eindeutig länger und ausführlicher der politischen Konditionalität unterworfen gewesen als Spanien. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Schwierigkeiten, in denen sich Griechenland zu Beginn der Programmzeit befand, umfassender waren als in Spanien; Griechenland hatte aber auch das Unglück, als erstes ein Programm umsetzen zu müssen. Spanien war bei seinem Programm in einer etwas günstigeren Position und konnte durchsetzen, dass das dortige Anpassungsprogramm nominell nur den Finanzsektor und nicht die allgemeine Wirtschaftspolitik umfasste, weshalb die Konditionalität des spanischen Programms deutlich schmäler war. Der spanischen Regierung gelang es dabei mit etwas Geschick, diese weniger umfangreiche Art des Anpassungsprogramms aufzunehmen, weil dieses Modell durch den EFSF eingeführt worden ist. Für Griechenland hingegen bestand diese Möglichkeit eines weniger umfangreichen Programms zu Beginn gar nicht. Auch wenn die Einschränkung des politischen Handlungsspielraums bei den Troika-Programmen am deutlichsten wird, ermöglicht dies jedoch noch keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Rolle der EZB; weil die EZB in diesem Fall in das Troika-Arrangement mit Kommission und IWF eingebunden war, ohne dass dabei klar wäre, welcher Akteur wieviel politische Macht geltend macht.

Im Fall der Anleihekäufe ist die Zuordnung der politischen Machtausübung leichter möglich, weil in diesem Bereich die EZB alleine agiert; gleichzeitig ist die formale Feststellung einer solchen Machtausübung bei diesem Instrument ungleich schwieriger. Belegt ist, dass es zwischen dem ehemaligen EZB-Präsidenten Trichet und der spanischen Regierung einen Briefwechsel gab, in dem bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen als Gegenleistung für die Unterstützung im Rahmen des SMP angefordert wurden; hier übte die EZB also *de facto* Macht in dem Sinne aus, als dass ein bestimmtes politisches Handeln zur Vorbedingung einer Unterstützung gemacht wurde. Im Rahmen des OMT-Programms wäre eine entsprechende Machtausübung der EZB dann wieder einfacher darstellbar, da in diesem Fall der Abschluss und die fortwährende Umsetzung eines Anpassungsprogramms im ESM zur zwingenden Voraussetzung für eine Unterstützung im Rahmen des OMT-Programms gilt; empirisch lässt sich eine Machtausübung in diesem Fall jedoch nur mutmaßen, da das OMT-Programm bis jetzt noch nicht benutzt worden ist. Über die Entscheidung, bestimmte Staatsanleihen aufzukaufen kann die EZB also Macht ausüben, wobei es bis jetzt auch kaum Unterschiede in der Behandlung der beiden beobachteten Krisenstaaten gab. Die Machtausübung beruht in diesem Fall jedoch nicht wie bei der Troika auf die in einem Dokument festgehaltene Kopplung von politischen Bedingungen und Sanktionen bei Abweichung, sondern bedient sich eher der diffusen Sorge bei den Nationalstaaten, dass sie ungünstige Kreditkonditionen erdulden könnten. Dass die EZB in einer solchen Lage effektiv Macht ausüben kann, liegt daran, dass die EZB aufgrund ihrer Stellung auf den Finanzmärkten glaubhaft vertreten kann, staatliche Refinanzierungsbedingungen maßgeblich beeinflussen zu können; der Rest ist dann der vorausseilende Gehorsam der Nationalstaaten, die wissen, dass sie auf die marktbildende Unterstützung der EZB angewiesen sind und daher bereit sind, die Vorgaben der EZB umzusetzen.

Zuletzt soll auch die Festlegung der Ratinganforderungen und die Vergabe der ELA-Kredite mit berücksichtigt werden. Die Machtausübung der EZB erfolgt hier höchstens indirekt, was jedoch nicht bedeutet, dass sie unbedeutend wäre. Die entsprechenden von der EZB unternommenen Schritte befassen sich in erster Linie mit der Akzeptanz von Staatsanleihen als Sicherheiten für geldpolitische Operationen und mit der Bereitstellung von Notliquidität; diese Operationen betreffen somit primär die Art und Weise, wie sich das Eurosystem (also EZB und die NZBen der Eurozone) im Finanzsektor verhält. Beide Maßnahmen haben jedoch eine klare politische Komponente, und diese wurde im ersten Halbjahr 2015 in Griechenland offenbar. Für die Feststellung der Notenbankfähigkeit bestimmter Staatsanleihen hat die EZB wie geschildert bereits 2014 diese Einschätzung an die Entwicklungen im Zusammenhang mit einem Anpassungsprogramm gekoppelt – für Staaten, die sich in einem solchen Programm befinden, gelten die Ratinganforderungen grundsätzlich nicht, es sei denn dass ein entsprechendes Programm nicht oder nur unzureichend umgesetzt wird. Damit trifft die EZB zwar keine eigene Entscheidung im Sinne, dass ein Fehlverhalten sanktioniert werden muss, sollte eine

entsprechende Entscheidung im Rahmen eines Anpassungsprogramms getroffen werden, jedoch übernimmt die EZB diese Entscheidung nun analog. Bei der Sanktionierung abweichendem nationalstaatlichen Verhaltens wird die EZB über diese Instrumente also zu einem Verstärker, der mit der Möglichkeit einer weiteren Sanktion das Drohpotenzial erhöht. Für die Entscheidung darüber, ob ELA-Kredite weiter vergeben werden oder nicht, gilt dasselbe; und wie bereits geschildert, hat die massive Einschränkung des Zahlungsverkehrs in Griechenland nach dem Stopp der ELA-Kredite Ende Juni 2015 seine Wirkung nicht verfehlt.

Die EZB hat sich mit all diesen Maßnahmen weit über den Handlungsrahmen hinaus bewegt, den sie in den ersten zehn Jahren ihres Bestehens hatte. Bei einer so tiefen Krise ist es jedoch zwangsläufig so, dass bestehende Strukturen herausgefordert werden, und dass in mancher Hinsicht Anpassungen notwendig sind, um sich auf die neue Situation einzustellen. Und ganz besonders besteht diese Notwendigkeit, wenn eine Krise wie die Eurokrise institutionell gar nicht vorhergesehen wurde und es auch keine entsprechenden Reaktionsmechanismen gab. Da die EZB in diesem Zusammenhang vielseitig handelte, muss auch die Einschätzung dieses Handelns differenziert ausfallen, mit Lob und Tadel.

Die Ankündigung Mario Draghis, den Euro zu retten, *whatever it takes* kann durchaus als wichtigste Äußerung seiner Amtszeit gewertet werden. Mit der Ankündigung, falls notwendig Staatsanleihen in unbeschränkter Höhe aufzukaufen, hat die EZB diesen Markt grundlegend neu strukturiert. Es ist weiterhin nicht auszuschließen, dass sich die Zinssätze auf die Anleihen einiger Staaten sprunghaft erhöhen, es ist jedoch unwahrscheinlicher geworden, dass sich eine solche Situation allein aufgrund von Spekulationen ohne wirkliche Änderungen der volkswirtschaftlichen Grundlagen einstellt. Jeder Marktakteur, der auf einen raschen Anstieg der Zinssätze von Staatsanleihen setzt und eine entsprechende Kursänderung herbeiführen möchte, tritt nun gegen die EZB an, die mit dem Monopol der Geldschöpfung dagegen halten kann. Ein solches Geschäft hat daher nur geringe Erfolgsaussichten. Auch wenn die EZB somit die Tür öffnet, erhebliche Ausfallrisiken zu übernehmen, hat sie sich mit der Ankündigung des OMT-Programms auf den Finanzmärkten als Anker etabliert – ein überfälliger Schritt. Die EZB hat mit dem OMT-Programm ein Versprechen gegeben, um dieses Versprechen nicht einlösen zu müssen. Bis jetzt reicht das Versprechen.

Die Beteiligung an der Troika ist jedoch deutlich kritischer zu sehen. Im Rahmen der von der Troika begleiteten Anpassungsprogramme wurde in den Krisenstaaten eine erhebliche Einschränkung des nationalen politischen Handlungsspielraums durchgesetzt, die in ihrem Ausmaß weit über das hinaus geht, was in der aktuellen EU aufgrund der Vergemeinschaftung einzelner Politikfelder ohnehin schon passiert. Die Programme griffen in ihren detaillierten Vorgaben in viele verschiedene Bereiche ein, darunter Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik oder die Regelung der staatlichen Verwaltung. Die EZB war in dieser Hinsicht an allen Schritten (Entwurf der Kon-

ditionalität und darauf folgend Überwachung und Beurteilung der Umsetzung) integral beteiligt, ohne für die meisten betroffenen Politikfelder zuständig zu sein. Egal wie stark die Beteiligung der EZB in diesen Politikbereichen durch die Präsenz zweier anderer Akteure in der Troika eingeschränkt ist, hat sich die EZB an dieser Stelle in einem Bereich bewegt, wo sie eigentlich nichts zu suchen hat. Es soll hier nicht unterstellt werden, dass die EZB eine solche Situation bewusst und um jeden Preis herbeiführen wollte; vielmehr hat sich gezeigt, dass die EZB eher aus Verlegenheit in die Troika aufgenommen wurde, und dass die EZB selbst ihre Rolle innerhalb der Troika fortlaufend herunterspielt. Die Konsequenz aus dieser Situation kann jedoch nur sein, dass die EZB die Troika möglichst schnell verlässt – ein Schritt, den die EZB selbst immer wieder ins Gespräch bringt, aber dann doch nicht umsetzt – und dass die entsprechende Trennung auch durch eine Klärung der rechtlichen Grundlage fixiert wird. Der anstehende Transfer des ESM in den Rechtsstand der EU ist eine gute Gelegenheit, dies umzusetzen.

Neben der Einschätzung der Rolle der EZB darf auch die Entwicklung in den Krisenstaaten nicht übersehen werden. Kein Staat der Eurozone, auch nicht Griechenland und Spanien, musste die gemeinsame Währung verlassen – dies war für diese Staaten jedoch auch lange die einzige Erfolgsmeldung. Zwar zieht die Wirtschaft in beiden Staaten wieder an, die enorm hohe Arbeitslosigkeit in Spanien befindet sich auf dem Rückzug und jüngst konnte Griechenland tatsächlich wieder aus eigener Kraft eine Anleihe an den privaten Finanzmärkten platzieren. Die Kosten, die in der Zwischenzeit jedoch bei der Anpassung anfielen, waren klar ungleich verteilt, wobei sich ein eindeutiges Klassenmuster herauskristallisierte. Als es in letzter Konsequenz darum ging, die materiellen Interessen von Wertpapierbesitzern zu schützen, mussten die Menschen, die auf Löhne, Sozialleistungen und/oder Renten angewiesen sind, dafür Einbußen vornehmen. Gerade in Griechenland waren die vorgenommenen Einschnitte so drastisch, dass an vielen Stellen rechtliche Kollisionen mit sozialen Grundrechten wie dem Recht auf kollektive Tarifverträge oder gerechte Arbeitsbedingungen offenbar wurden. Und abgesehen davon haben die Krisenjahre sowohl in Griechenland als auch in Spanien dazu geführt, dass die jahrzehntelang stabilen Zweiparteiensysteme grundlegend durchgerüttelt wurden, vor allem durch links geprägte Parteien und Protestbewegungen. In Griechenland ist diese Entwicklung offenbar, da weiterhin der Chef der linken SYRIZA Alexis Tsipras die Regierung führt. In Spanien hatte die ähnlich ausgerichtete Partei Podemos bis jetzt noch keinen vergleichbaren nationalen Erfolg, auf lokaler Ebene unterstützte die Partei jedoch erfolgreich die Kandidatur der Kandidatinnen, die nun Madrid und Barcelona jeweils als Bürgermeisterin regieren. Die politische Wirksamkeit der Protestbewegungen ist somit nicht immer durchschlagend, aber definitiv spürbar.

In der Eurokrise wurden also die inhärenten Mängel einer allein auf Austerität fokussierten Krisenverarbeitung offenbar. Und auch wenn in beiden Staaten eine langsame Entspannung der makroökonomischen Situation eintritt, ist nicht von der Hand zu weisen, dass das eigentliche Hauptziel von Austerität – die wirksame Senkung öffentlicher

Schulden und Defizite – sensationell verfehlt wurde. Spanien ist mit einem Schuldenstand von fast 100 % des BIP weit von dem unterdurchschnittlichen Vorkrisenwert von deutlich unter 50 % weit entfernt und in Griechenland wird eher früher als später auch die Diskussion über einen zweiten Schuldenschnitt kommen müssen. Irritierend ist angesichts dieser Entwicklung, dass sich die EZB in öffentlichen Debatten weiterhin klar zum Primat der Konsolidierung bekennt. Es vergeht kaum ein längerer Vortrag von EZB-Entscheidern, ohne dass an einem gewissen Punkt darauf hingewiesen wird, dass es strikte Obergrenzen für Schulden und Defizite gibt, dass diese eingehalten werden müssen und dass etwaige Abweichungen schnell und deutlich zu bestrafen sind. Somit trägt die EZB rein diskursiv weiterhin dazu bei, dass Haushaltskonsolidierung zum absolut vorrangigen politischen Ziel wird, dem sich alle anderen politischen Maßnahmen unterordnen müssen.

Weiterhin hat der Verlauf und die Durchführung der Krisenverarbeitung viele Kritikpunkte am demokratischen Defizit der EU bestätigt. Viele der getroffenen Maßnahmen richteten sich wie erwähnt gegen die Interessen eines großen Teils der werktätigen Bevölkerung, was sich an entsprechendem politischen Widerstand zeigte. Gleichzeitig zeigten sich die tatsächlichen Entscheidungszentren als ungemein entrückt von demokratischen Verfahren. Zunächst einmal wurden wichtige Entscheidungen von Technokraten in der EZB, der Kommission oder dem IWF getroffen, wogegen es keine demokratische Kontrolle gab, sondern höchstens den Rückgriff auf den Rechtsweg. Und auch die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger waren demokratischer Kontrolle weitgehend entzogen: Viele Weichen wurden auf nächtlichen Gipfeltreffen zwischen Regierungschefs und Finanzministern gestellt, die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament hingegen schauten die meiste Zeit bloß zu und konnten nicht wirklich eingreifen. Im Jahr 2015 lieferte Griechenland dann den Beweis für die Schwächung der demokratischen Verfahren. Zweimal äußerte das griechische Volk seine grundlegende Ablehnung des Austeritätskurses; zunächst indirekt, als Alexis Tsipras Regierungschef wurde und später direkt als im Referendum der Entwurf des dritten Rettungspakets abgelehnt wurde. Dennoch musste die griechische Regierung nachgeben, und es wurde ein Anpassungsprogramm verabschiedet, bei dem die Regierung Tsipras fast alle Positionen räumen musste – ein postdemokratischer Moment, wie er im Buche steht.

Entsprechend ernüchternd zeigt sich dann auch der Ausblick, vor allem wenn man den Fünf-Präsidenten-Bericht als politischen Fahrplan betrachtet. Auch hier dominiert die Lesart, dass öffentliche Schuldenstände möglichst niedrig zu halten sind, und dass unzureichende Anstrengungen in dieser Hinsicht nicht toleriert werden dürfen. Dass die dramatischen sozioökonomischen Entwicklungen in den Krisenstaaten, die bis heute spürbar sind, auch ihre Ursache in der einseitigen Fokussierung auf den Staatsschuldenstand gehabt haben, wird in der Kommunikation der EZB und der übrigen Organe der EU (vielleicht mit Ausnahme des Parlaments) weitgehend ignoriert. Eine grundlegende selbstkritische Einschätzung der Entwicklung im Zusammenhang mit Troika,

Anleihekäufen und den weiteren Reaktionen auf die Krise hat nicht stattgefunden, auch nicht bei der EZB. Ermutigend ist hierbei, dass es dennoch Initiativen wie *Democracy in Europe Movement 2025* gibt, die sich mit diesem Zustand nicht abfinden wollen, und eine konsequente Demokratisierung der EU, insbesondere ihrer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik einfordern. Auch wenn solche Gruppen alleine noch keine Garantie dafür sind, dass sich ein entsprechender Wandel auch einstellt, hat diese Arbeit an mehreren Stellen gezeigt, wie zivilgesellschaftliche Gruppen, die zwar lokal handeln, sich dabei aber auch europäisch vernetzen, politische Wirkung erzielen können.

Die EU ist weiterhin ein wegweisendes, zivilisatorisches politisches Projekt, für das sich der Einsatz lohnt. Gleichzeitig sind die Herausforderungen zahlreich. Es ist nicht abzuschätzen, wie sich der Austritt eines großen Mitgliedstaates wie Großbritannien auf die Union in Zukunft auswirken wird. Es gibt große gemeinschaftlich bedeutsame Themen (allen voran die politischen Großkomplexe Energie und Migration), die sowohl die Union als auch ihre Mitglieder noch auf lange Zeit vor erhebliche Aufgaben stellen werden. Und zuletzt gibt es auch innerhalb einiger Mitgliedstaaten reaktionäre Tendenzen, die entweder bereits Fuß gefasst haben (mit Viktor Orbán in Ungarn und Jarosław Kaczyński in Polen) oder nur knapp gescheitert sind (wie bei Marine le Pen in Frankreich oder Norbert Hofer in Österreich). Um diesen äußeren und inneren Herausforderungen gewachsen zu sein und um sich auch künftig in einer multipolaren Welt zu behaupten, braucht die EU eine grundsätzliche wirtschaftliche Stärke, für die eine gefestigte Eurozone elementar wichtig ist. Dies soll keinen Fatalismus im merkelschen Sinne bedeuten, nach dem Europa scheitert, sobald der Euro scheitert. Sollte es jedoch in Zukunft nicht gelingen, den gemeinsamen Währungsraum aufrechtzuerhalten, ohne dass es dabei auch zu fortwährenden sozioökonomischen Verwerfungen kommt, dann wird es extrem schwierig werden, die anderen eben erwähnten Aufgaben zufriedenstellend zu bewältigen.

Beim Erhalt der Eurozone hat die EZB viel geleistet und wird dies auch in Zukunft tun. Sie hat dabei wichtige Weichen gestellt, ist aber auch mehr als einmal übers Ziel hinaus geschossen. Im Ergebnis steht aktuell eine Eurozone, die sich in vielerlei Hinsicht mit neuen Maßnahmen und Verfahren besser wappnen möchte. Dass es überhaupt in einem Zeitraum von wenigen Jahren zu so vielen institutionellen Neuerungen kam, ist für sich genommen eine bemerkenswerte Integrationsleistung. Darüber hinaus bleibt jedoch nur zu hoffen und abzuwarten, ob die Eurozone nach diesen Neuerungen nun auf einem festeren Fundament steht und auch in schwierigen Zeiten wirtschaftliche Stabilität gewährleisten kann, ohne dass dabei der soziale Zusammenhalt vollends verloren geht. Nach der nächsten Krise wissen wir mehr.

Anhang

A Abbildungsverzeichnis

2.1	Gegenstandsbereich der Governance-Forschung	14
2.2	Ablaufschema einer skalierenden Strukturierung	34
4.1	Zinssatz für zehnjährige griechische Staatsanleihen (letzte 5 Jahre) . .	156
4.2	Zinssatz für zehnjährige spanische Staatsanleihen (letzte 5 Jahre) . . .	157

B Tabellenverzeichnis

4.1	Auswertung des ersten MoU mit Griechenland	88
4.2	Auswertung des MoU mit Spanien	89
4.3	Auswertung des zweiten MoU mit Griechenland	89
4.4	Auswertung des dritten MoU mit Griechenland	89
4.5	Auswertung der währungspolitischen Dialoge	91
4.6	Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2011	91
4.7	Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2012	92
4.8	Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2013	92
4.9	Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2014	92
4.10	Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2015	92
4.11	Auswertung der währungspolitischen Dialoge 2016	93
4.12	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats	94
4.13	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2010	94
4.14	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2011	95
4.15	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2012	95
4.16	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2013	95
4.17	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2014	95
4.18	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2015	96
4.19	Auswertung der Entscheidungen des EZB-Rats 2016	96
4.20	Auswertung der Urteile über die Umsetzung der Troika-Vorgaben in Prozent	119
4.21	Entwicklung der griechischen Staatsschulden 2010–2016	126
4.22	Volumen der im Rahmen des SMP durch das Eurosystem gehaltenen Anleihen, Stand Ende 2012	151
4.23	Volumen der im Rahmen des SMP durch das Eurosystem gehaltenen Anleihen, Stand Ende 2016	152

C Abkürzungsverzeichnis

15-M	Bewegung 15. Mai (span. Movimiento 15 de Mayo)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
ANEL	Unabhängige Griechen (gr. Anexartitoi Ellines)
BdE	Bank von Spanien (span. Banco de España)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EAP	wirtschaftliches Anpassungsprogramm (engl. economic adjustment programme)
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen
ECON	Ausschuss für Wirtschaft und Währung
ECU	Europäische Währungseinheit (engl. European Currency Unit)
EDP	Verfahren bei übermäßigem Defizit (engl. excessive deficit procedure)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFDD	Europa der Freiheit und der direkten Demokratie
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EK	Europäische Kommission
EKR	Europäische Konservative und Reformer
ELA	Notfallliquiditätsunterstützung (engl. Emergency Liquidity Assistance)
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENF	Europa der Nationen und der Freiheit
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ER	Europäischer Rat
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken

EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Europäische Volkspartei
EFW	Europäischer Währungsfonds
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB	Europäische Zentralbank
FDP	Freie Demokratische Partei
Fed	Federal Reserve System
FROB	Fonds für die geordnete Bankenrestrukturierung (span. Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria)
G20	Gruppe der Zwanzig
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
Grüne/EFA	Die Grünen/Europäische Freie Allianz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordischen Grünen Linken
HFSF	Hellenischer Finanzstabilitätsfonds
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (engl. International Labour Organisation)
IO	internationale Organisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
KKE	Kommunistische Partei Griechenlands (gr. Kommounistiko Komma Elladas)
LAOS	Orthodoxer Volksalarm (gr. Laikos Orthodoxos Synagermos)
LOLR	<i>lender of last resort</i>
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MIP	Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (engl. macroeconomic imbalance procedure)
MLG	Multi-Level-Governance
MoU	Memorandum of Understanding
ND	Neue Demokratie (gr. Nea Dimokratia)
NGO	Nichtregierungsorganisation (engl. non-governmental organisation)
NZB	nationale Zentralbank
OMT	Outright Monetary Transactions

PAH	Plattform der Hypothekenbetroffenen (span. Plataforma de Afectados por la Hipoteca)
PASOK	Panhellenische Sozialistische Bewegung (gr. Panellinio Socialistiko Kinima)
PP	Volkspartei (span. Partido Popular)
PSI	Privatsektorbeteiligung (engl. private sector involvement)
PSOE	Spanische Sozialistische Arbeiterpartei (span. Partido Socialista Obrero Español)
PSPP	Public Sector Purchase Programme
RdEU	Rat der Europäischen Union
SMP	Securities Market Programme
S&D	Progressive Allianz der Sozialisten & Demokraten
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
SYRIZA	Koalition der Radikalen Linken (gr. Synaspismos Rizospastikis Aristeras)
TtE	Bank von Griechenland (gr. Trapeza tis Ellados)
USA	Vereinigte Staaten von Amerika (engl. United States of America)
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

D Literaturverzeichnis

- Agnantopoulos, Apostolos und Dionysia Lambiri (2015). „Variegated capitalism, the Greek crisis and SYRIZA’s counter-neoliberalisation challenge“. In: *Geoforum* 63, S. 5–8.
- Altavilla, Carlo, Domenico Giannone und Michele Lenza (2016). „The Financial and Macroeconomic Effects of the OMT Announcements“. In: *International Journal of Central Banking* 12.3, S. 29–57.
- Antentas, Josep Maria und Esther Vivas (2014a). *Planeta indignado. Die Welt der Empörten. Ursachen und Perspektiven der Rebellion*. Übers. von Ulla Varchmin und Angela Klein. Köln: ISP.
- (2014b). „The Scissors of Debt: Comments from Southern Europe“. In: *WSQ: Women’s Studies Quarterly* 42.1-2, S. 49–64.
- Asai, Yoshio und Kazuhiko Yago (2015). „Preface: The IMF and the Postwar International Financial Order“. In: *History of the IMF*. Hrsg. von Kazuhiko Yago, Yoshio Asai und Masanao Itoh. Studies in Economic History. Tokio: Springer, S. v–xi.
- Aziz, Nazli (2005). „Power delegation and the European Central Bank’s democratic deficit“. In: *Asia Europe Journal* 3.4, S. 537–550.
- Azoulai, Loïc und Renaud Dehousse (2012). „The European Court of Justice and the Legal Dynamics of Integration“. In: *The Oxford Handbook of the European Union*. Hrsg. von Erik Jones, Anand Menon und Stephen Weatherill. Oxford: Oxford University Press. Kap. 25, S. 350–364.
- Baecker, Dirk (1991). *Womit handeln Banken? Eine Untersuchung zur Risikoverarbeitung in der Wirtschaft*. Mit einem Vorw. von Niklas Luhmann. suhrkamp taschenbuch wissenschaft 946. Frankfurt: Suhrkamp.
- Baker, Andrew, David Hudson und Richard Woodward (2005). „Introduction. Financial globalization and multi-level governance“. In: *Governing Financial Globalization. International political economy and multi-level governance*. Hrsg. von Andrew Baker, David Hudson und Richard Woodward. Routledge/RIPE Studies in global political economy. London: Routledge. Kap. 1, S. 3–23.
- Bar Cendón, Antonio (2012). „La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea“. In: *Teoría y realidad constitucional* 30, S. 59–88.
- Belke, Ansgar und Barbara von Schnurbein (2012). „European monetary policy and the ECB rotation model. Voting power of the core versus the periphery“. In: *Public Choice* 151.1–2, S. 289–323.

- Berens, Ralph Edgar (2014). *Europa auf dem Weg in die Transferunion? Bankenrettung & Staatenrettung & Eurorettung und kein Ende – Eine Bestandsaufnahme aus ökonomischer und rechtlicher Sicht*. Europa 2025 25. Berlin: Lit.
- Blyth, Mark (2014). *Wie Europa sich kaputtspart. Die gescheiterte Idee der Austeritätspolitik*. Übers. von Boris Vormann. Bonn: Dietz.
- Borrell, Josep (2015). „About the Democratic Governance of the Euro. How the Crisis Is Changing Europe“. In: *The Future of Europe. Democracy, Legitimacy and Justice after the Euro Crisis*. Hrsg. von Serge Champeau u. a. Future Perfect. London: Rowman & Littlefield. Kap. 13, S. 235–245.
- Bosco, Anna und Susannah Verney (2016). „From Electoral Epidemic to Government Epidemic: The Next Level of the Crisis in Southern Europe“. In: *South European Society and Politics* 21.4, S. 383–406.
- Brack, Nathalie und Nicholas Startin (2015). „Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream“. In: *International Political Science Review* 36.3, S. 239–249.
- Braun, Benjamin (2015). „Preparedness, Crisis Management and Policy Change: The Euro Area at the Critical Juncture of 2008–2013“. In: *The British Journal of Politics and International Relations* 17.3, S. 419–441.
- (2017). *Two Sides of the Same Coin? Independence and Accountability of the European Central Bank*. Brüssel: Transparency International EU.
- Broome, André (2013). „The politics of IMF–EU co-operation: institutional change from the Maastricht Treaty to the launch of the euro“. In: *Journal of European Public Policy* 20.4, S. 589–605.
- Buch, Claudia M. (2012). *From the Stability Pact to ESM – What next?* IAW Diskussionspapiere 85. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.
- Burnham, Peter (2011). „Towards a Political Theory of Crisis: Policy and Resistance across Europe“. In: *New Political Science* 33.4, S. 493–507.
- Calliess, Christian (2016). „Die Rolle des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichts“. In: *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Hrsg. von Katrin Böttger und Mathias Jopp. Mit einem Vorw. von Michael Roth. Baden-Baden: Nomos, S. 149–170.
- Calvo, Kerman und Iago Álvarez (2015). „Limitaciones y exclusiones en la institucionalización de la indignación: del 15-M a Podemos“. In: *Revista Española de Sociología* 24, S. 115–122.
- Cerny, Philip G. (2005). „Power, markets and accountability. The development of multi-level governance in international finance“. In: *Governing Financial Globalization. International political economy and multi-level governance*. Hrsg. von Andrew Baker, David Hudson und Richard Woodward. Routledge/RIPE Studies in global political economy. London: Routledge. Kap. 2, S. 24–48.
- Chorafas, Dimitris N. (2013). *Breaking Up the Euro*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Clegg, Liam (2013). *Controlling the World Bank and IMF. Shareholders, Stakeholders and the Politics of Concessional Lending*. International Political Economy. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Collignon, Stefan und Sebastian Diessner (2016). „The ECB’s Monetary Dialogue with the European Parliament: Efficiency and Accountability during the Euro Crisis?“ In: *Journal of Common Market Studies* 54.6, S. 1296–1312.
- Cour-Thimann, Philippine und Bernhard Winkler (2013). *The ECB’s non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure*. Working Paper Series 1528. Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank.
- Craig, Paul (2013). „Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology“. In: *Maas-tricht Journal of European and Comparative Law* 20.1, S. 3–11.
- Crouch, Colin (2008). *Postdemokratie*. Übers. von Nikolaus Gramm. edition suhrkamp 2540. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (2016). „The March Towards Post-Democracy, Ten Years On“. In: *The Political Quarterly* 87.1, S. 71–75.
- Da Conceição-Heldt, Eugénia (2016a). „Verantwortungszurechnung im EU-Mehrebenen-system während der Eurokrise: Wer kontrollierte die Troika-Institutionen?“ In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26.Supplement 1, S. 115–129.
- (2016b). „Why the European Commission is not the “unexpected winner” of the Euro Crisis: A Comment on Bauer and Becker“. In: *Journal of European Integration* 38.1, S. 95–100.
- Danzmann, Max (2015). *Das Verhältnis von Geldpolitik, Fiskalpolitik und Finanzstabilitätspolitik. Seine Implikationen für das finanzstabilitätspolitische Mandat der Zentralbank am Beispiel der Eurorettungspolitik*. Studien zu Finanzen, Geld und Kapital 17. Berlin: Duncker & Humblot.
- Darvas, Zsolt und Silvia Merler (2013). „The ECB in the age of Banking Union: Old and new roles in the EMU architecture“. In: *The various roles of the ECB in the new EMU architecture. Monetary Dialogue September 2013*. Hrsg. von Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union, Direktion Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik. Brüssel, S. 5–32.
- Darvas, Zsolt und Erkki Vihriälä (2013). *Does the European Semester deliver the right policy advice?* Bruegel Policy Contribution 2013/12. Brüssel: Bruegel.
- De Grauwe, Paul (2013). „The European Central Bank as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets“. In: *CESifo Economic Studies* 59.3, S. 520–535.
- De Haan, Jakob, Sylvester C. W. Eijffinger und Sandra Waller (2005). *The European Central Bank. Credibility, Transparency, and Centralization*. CESifo Book Series. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dedman, Martin J. (2010). *The Origins and Development of the European Union 1945 – 2008. A history of European integration*. 2. Aufl. Abingdon: Routledge.

- Diekmann, Andreas (2007). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. 18. Aufl. rowohltts enzyklopädie 55678. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Drudi, Francesco, Alain Durré und Francesco Paolo Mongelli (2012). „The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Eurozone“. In: *Journal of Common Market Studies* 50.6, S. 881–898.
- Duncan, Eric (2013). „Legalizing European Central Bank bond purchases: how the ECB can protect its own legitimacy and the future of the Euro“. In: *George Washington International Law Review* 45.1, S. 183–213.
- Dyson, Kenneth (2010). „‘Euro’ Europe: ‘Fuzzy’ Boundaries and ‘Constrained’ Differentiation in Macro-Economic Governance“. In: *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Hrsg. von Kenneth Dyson und Angelos Sepos. Palgrave Studies in European Union Politics. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan. Kap. 15, S. 215–232.
- Enderlein, Henrik, Katharina Gnath und Jörg Haas (2016). „Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion“. In: *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Hrsg. von Katrin Böttger und Mathias Jopp. Mit einem Vorw. von Michael Roth. Baden-Baden: Nomos, S. 247–260.
- Eser, Fabian und Bernd Schwaab (2013). *Assessing asset purchases within the ECB’s securities markets programme*. Working Paper Series 1587. Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank.
- Europäische Kommission (2017). *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion*. Brüssel.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*. Occasional Paper 61. Brüssel.
- (2012a). *The Financial Sector Adjustment Programme for Spain*. Occasional Paper 118. Brüssel.
- (2012b). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*. Occasional Paper 94. Brüssel.
- (2016). *Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme. Spain, 2012–2014*. Institutional Paper 19. Luxemburg.
- Europäische Zentralbank (2017). *Jahresbericht 2016*. Frankfurt am Main.
- Fahrmeir, Andreas (2016). „Allmählicher Abschied von der europäischen Integration? Britische imperiale Erfahrungen, das Brexit-Votum und die Europäische Union“. In: *ZSE Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 14.2, S. 166–173.
- Fischer-Lescano, Andreas (2014). *Human Rights in Times of Austerity Policy. The EU Institutions and the Conclusion of Memoranda of Understanding*. Schriftenreihe des ZENTRUMS FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK der Universität Bremen (ZERP) 68. Baden-Baden: Nomos.
- Fouskas, Vassilis K. (2015). „Letter from Athens“. In: *The Political Quarterly* 86.3, S. 353–358.

- Franke, Günter (2012). „Hostages, free lunches and institutional gaps: the case of the European Currency Union“. In: *Financial Markets and Portfolio Management* 26.1, S. 61–85.
- Gazol Sánchez, Antonio (2015). „Grecia 2015. Una crónica“. In: *ECONOMÍA* 12.36, S. 49–61.
- Geeroms, Hans, Stefaan Ide und Frank Naert (2014). *The European Union and the Euro. How to Deal with a Currency Built on Dreams*. Mit einem Vorw. von Herman van Rompuy. Cambridge: Intersentia.
- Geiger, Rudolf, Daniel-Erasmus Khan und Markus Kotzur (2010). *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 5., neubearbeitete und erweiterte Aufl. Kommentar. München: C. H. Beck.
- Gibson, Heather D., Stephen G. Hall und George S. Tavlas (2016). „The effectiveness of the ECB’s asset purchase programs of 2009 to 2012“. In: *Journal of Macroeconomics* 47, S. 45–57.
- Gocaj, Ledina und Sophie Meunier (2013). „Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis“. In: *Journal of European Integration* 35.3, S. 239–253.
- Godby, Robert und Stephanie B. Anderson (2016). *Greek Tragedy, European Odyssey: The Politics and Economics of the Eurozone Crisis*. Opladen: Barbara Budrich.
- González Pascual, Maribel (2014). „Welfare Rights and Euro Crisis – The Spanish Case“. In: *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights’ Challenges*. Hrsg. von Claire Kilpatrick und Bruno de Witte. EUI Working Paper LAW 2014/05. Fiesole: European University Institute, S. 95–103.
- Grande, Edgar (2012). „Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme“. In: *Politische Vierteljahresschrift* 53.4, S. 565–592.
- Greer, Scott (2014). „Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates“. In: *Global Social Policy* 14.1, S. 51–71.
- Grossman, Emiliano (2005). „European banking policy. between multi-level governance and Europeanization“. In: *Governing Financial Globalization. International political economy and multi-level governance*. Hrsg. von Andrew Baker, David Hudson und Richard Woodward. Routledge/RIPE Studies in global political economy. London: Routledge. Kap. 7, S. 130–146.
- Haas, Ernst B. (2004). *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Mit einem Vorw. von Desmond Dinan. Contemporary European Politics and Society. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Heide, Fabian (2016). „Quo vadis Ultra-vires? – Das abschließende Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen OMT-Programm“. In: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 19.4, S. 479–500.
- Heimberger, Philipp (2014). „Innere Abwertung in Südeuropa: Erwartungen, Ergebnisse und Folgen“. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40, S. 235–262.

- Helgadóttir, Oddný (2015). „The Bocconi boys go to Brussels: Italian economic ideas, professional networks and European austerity“. In: *Journal of European Public Policy* 23.3, S. 392–409.
- Hellmann, Vanessa (2009). *Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Hennette, Stéphanie u. a. (2017). *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*. Übers. von Michael Bischoff. München: C. H. Beck.
- Hild, Alexandra (2015). *Die Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion. Instrumente der Krisenprävention und des Krisenmanagements*. Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft 39. Baden-Baden: Nomos.
- Hix, Simon, Abdul Noury und Gérard Roland (2005). „Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001“. In: *British Journal of Political Science* 35.2, S. 209–234.
- Hobolt, Sara B. und Christopher Wratil (2015). „Public opinion and the crisis: the dynamics of support for the euro“. In: *Journal of European Public Policy* 22.2, S. 238–256.
- Hodson, Dermot (2015). „The IMF as a de facto institution of the EU: A multiple supervisor approach“. In: *Review of International Political Economy* 22.3, S. 570–598.
- Höpner, Martin und Martin Seeliger (2017). *Transnationale Lohnkoordination zur Stabilisierung des Euro?* MPIfG Discussion Paper 17/13. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Iglesias Turrión, Pablo (2015). *Podemos! Wind des Wandels aus Spanien*. Übers. von Raul Zelik. Zürich: Rotpunktverlag.
- Illing, Falk (2013). *Die Euro-Krise. Analyse der europäischen Strukturkrise*. Wiesbaden: Springer VS.
- Internationaler Währungsfonds (2013). *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. IMF Country Report 13/156. Washington: Internationaler Währungsfonds.
- (2016). *IWF-Jahresbericht 2016*. Washington: Internationaler Währungsfonds.
- Jabko, Nicolas (1999). „In the name of the Market: how the European Commission paved the way for monetary union“. In: *Journal of European Public Policy* 6.3, S. 475–495.
- Jachtenfuchs, Markus (2001). „The Governance Approach to European Integration“. In: *Journal of Common Market Studies* 39.2, S. 245–264.
- Juncker, Jean-Claude u. a. (2015). *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Katrougalos, George (2013). „‘Memoranda’: Greek Exceptionalism or the Mirror of Europe’s Future?“ In: *The Greek Crisis and European Modernity*. Hrsg. von Anna Triandafyllidou, Ruby Gropas und Hara Kouki. Identities and Modernities in Europe. Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan. Kap. 5, S. 89–109.

- Kazakos, Panos (2015). „Griechische Politik 2009-2014: Der Kampf um Kredite und der mühsame Weg zu Reformen“. In: *Die Krise in Griechenland. Ursprünge, Verlauf, Folgen*. Hrsg. von Ulf-Dieter Klemm und Wolfgang Schultheiß. Frankfurt am Main: Campus, S. 35–53.
- Kilpatrick, Claire (2014). „Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?“ In: *European Constitutional Law Review* 10.3, S. 393–421.
- Knodt, Michèle und Martin Große Hüttmann (2006). „Der Multi-Level Governance-Ansatz“. In: *Theorien der europäischen Integration*. Hrsg. von Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223–247.
- Köck, Robert (2014). *Transparenz und Kommunikation der US-Notenbank. Wie die Federal Reserve Bank den Finanzmarkt steuert*. Mit einem Vorw. von Ewald Nowotny. Marburg: Tectum.
- Kohler-Koch, Beate (1999). „The evolution and transformation of European governance“. In: *The Transformation of Governance in the European Union*. Hrsg. von Rainer Eising und Beate Kohler-Koch. Routledge/ECPR Studies in European Political Science 12. London: Routledge. Kap. 2, S. 13–33.
- Kouvelakis, Stathis (2011). „The Greek Cauldron“. In: *New Left Review* 72, S. 17–32.
- Krause, André (2017). *Rechtspopulismus im Spiegel der niederländischen Presse. Pim Fortuyn und Geert Wilders als Herausforderung für Journalisten*. International Studies on Populism 4. Baden-Baden: Nomos.
- Kugler, Jacek, Ali Fisunoğlu und Birol Yeşilada (2015). „Consequences of Reversing the European Union Integration“. In: *Foreign Policy Analysis* 11.1, S. 45–67.
- Lacchi, Clelia (2017). „How Much Flexibility Can European Integration Bear in Order to Face the Eurozone Crisis? Reflections on the EMU inter se International Agreements Between EU Member States“. In: *Flexibility in the EU and Beyond. How Much Differentiation Can European Integration Bear?* Hrsg. von Thomas Giegerich, Desirée C. Schmitt und Sebastian Zeitmann. Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft 104. Baden-Baden: Nomos, S. 225–250.
- Lewis, Jeffrey (2012). „Council of Ministers and European Council“. In: *The Oxford Handbook of the European Union*. Hrsg. von Erik Jones, Anand Menon und Stephen Weatherill. Oxford: Oxford University Press. Kap. 23, S. 321–335.
- Lombardi, Domenico und Manuela Moschella (2016). „The government bond buying programmes of the European Central Bank: an analysis of their policy settings“. In: *Journal of European Public Policy* 23.6, S. 851–870.
- Lüggert, Max (2015a). „Differenzierte Integration im Euroraum – Krisenstaaten als ‚Staaten zweiter Klasse‘?“ In: *Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen*. Hrsg. von Eckart D. Stratenschulte. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. 86. Baden-Baden: Nomos, S. 59–83.
- (2015b). *Troika surveillance and the European Semester – a qualitative comparison*. Konferenzbeitrag für die International Conference on Public Policy, Mailand.

- Lüggert, Max (2017). „Die Immunisierung der Krisenverarbeitung in der Eurozone“. In: *Die Grenzen der Demokratie. Gegenwartsdiagnosen zwischen Politik und Recht*. Hrsg. von Annette Förster und Matthias Lemke. Wiesbaden: Springer. Kap. 7, S. 111–140.
- Luhmann, Niklas (1990). *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* 3. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (2000). *Die Politik der Gesellschaft*. Hrsg. von André Kieserling. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (2012). *Macht*. 4. Aufl. UTB 2377. Konstanz, München: UVK.
- Luz Rodríguez, María (2014). „Labour Rights in Crisis in the Eurozone: the Spanish Case“. In: *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*. Hrsg. von Claire Kilpatrick und Bruno de Witte. EU Working Paper LAW 2014/05. Fiesole: European University Institute, S. 104–113.
- Mak, Jeannette (2003). „Informality as an asset? The case of EMU“. In: *Informal Governance in the European Union*. Hrsg. von Thomas Christiansen und Simona Piattoni. Cheltenham: Edward Elgar. Kap. 11, S. 189–206.
- Malo de Molina, José Luis (2014). „La acción del BCE y la economía española en los quince primeros años del euro“. In: *Boletín Económico* 2014.2. Hrsg. von Banco de España, S. 43–56.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe und Kermit Blank (1996). „European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance“. In: *Journal of Common Market Studies* 34.3, S. 341–378.
- Martín, Irene (2015). „Podemos y otros modelos de partido-movimiento“. In: *Revista Española de Sociología* 24, S. 107–114.
- Maurer, Andreas (2014). „Die Eurozone und die Europäische Union: Demokratiepolitische Probleme der Ausgründungskonzepte“. In: *Heilsame Vielfalt? Formen differenzierter Integration in Europa*. Hrsg. von Eckart D. Stratenschulte. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. 84. Baden-Baden: Nomos, S. 61–82.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 11., aktualisierte und überarbeitete. Weinheim: Beltz.
- McNamara, Kathleen R. (2015). „The Forgotten Problem of Embeddedness. History Lessons for the Euro“. In: *The Future of the Euro*. Hrsg. von Matthias Matthijs und Mark Blyth. New York: Oxford University Press. Kap. 2, S. 21–43.
- Ministerium der Finanzen der Hellenischen Republik (2015a). *A Policy Framework for Greece's Fiscal Consolidation, Recovery, and Growth*. Verhandlungspapier.
- (2015b). *Ending the Greek Crisis. Structural Reforms, Investment-led Growth & Debt Management*. Verhandlungspapier.
- Moravcsik, Andrew (1993). „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“. In: *Journal of Common Market Studies* 31.4, S. 473–524.

- Nötzold, Antje (2014). „Winston Churchill (1874–1965)“. In: *Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte*. Hrsg. von Winfried Böttcher. Baden-Baden: Nomos, S. 493–499.
- Nousiainen, Marko und Katja Mäkinen (2015). „Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes“. In: *European Politics and Society* 16.2, S. 208–223.
- Obwexer, Walter (2012). „Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm“. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 67.2, S. 209–252.
- Panico, Carlo und Francesco Purificato (2013). „Policy coordination, conflicting national interests and the European debt crisis“. In: *Cambridge Journal of Economics* 37.3, S. 585–608.
- Papadopoulos, Yannis (2008). „Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance“. In: *Multi-level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Hrsg. von Thomas Conzelmann und Randall Smith. Baden-Baden: Nomos, S. 31–52.
- (2010). „Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?“ In: *West European Politics* 33.5, S. 1030–1049.
- Piattoni, Simona (2010). *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piris, Jean-Claude (2010). *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Mit einem Vorw. von Angela Merkel. Studies in European Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pisani-Ferry, Jean (2013). „The known unknowns and unknown unknowns of European Monetary Union“. In: *Journal of International Money and Finance* 34, S. 6–14.
- Pisani-Ferry, Jean, André Sapir und Guntram B. Wolff (2013). *EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*. Bruegel Blueprint Series XIX. Brüssel: Bruegel.
- Polster, Werner (2014). *Die Krise der Europäischen Währungsunion. Eine ordnungspolitische Analyse*. Marburg: Metropolis.
- Puetter, Uwe (2012). „Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance“. In: *Journal of European Public Policy* 19.2, S. 161–178.
- Quaglia, Lucia (2008). *Central Banking Governance in the European Union. A comparative analysis*. UACES Contemporary European Series 2. Milton Park: Routledge.
- Raunio, Tapio (2012). „The European Parliament“. In: *The Oxford Handbook of the European Union*. Hrsg. von Erik Jones, Anand Menon und Stephen Weatherill. Oxford: Oxford University Press. Kap. 26, S. 365–379.
- Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*. The European Union Series. Houndmills: Palgrave.

- Ryner, Magnus (2015). „Europe’s ordoliberal iron cage: critical political economy, the euro area crisis and its management“. In: *Journal of European Public Policy* 22.2, S. 275–294.
- Schachtschneider, Karl Albrecht (2012). „Euro-Rettungspolitik – unvernünftig, rechtlos und staatswidrig“. In: *Die Zukunft des Euro*. Hrsg. von Werner Lachmann. Marktwirtschaft und Ethik 16. Berlin: Lit, S. 90–215.
- Scharpf, Fritz W. (2014). „Die Finanzkrise als Krise der ökonomischen und rechtlichen Überintegration“. In: *Grenzen der europäischen Integration*. Hrsg. von Claudio Franzini, Franz C. Mayer und Jürgen Neyer. Recht und Politik in der Europäischen Union 3. Baden-Baden: Nomos, S. 51–60.
- Scheller, Hanspeter K. (2006). *Die Europäische Zentralbank. Geschichte, Rolle und Aufgaben*. 2., überarbeitete Aufl. Frankfurt am Main: Europäische Zentralbank.
- Schmidt, Susanne K. und Arndt Wonka (2012). „European Commission“. In: *The Oxford Handbook of the European Union*. Hrsg. von Erik Jones, Anand Menon und Stephen Weatherill. Oxford: Oxford University Press. Kap. 24, S. 336–349.
- Schmidt, Vivien A. (2015). „The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy. “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”“. In: *The Future of the Euro*. Hrsg. von Matthias Matthijs und Mark Blyth. New York: Oxford University Press. Kap. 5, S. 90–114.
- Schneider, Etienne und Felix Syrovatka (2017). „Der Fünf-Präsidenten-Bericht – die »Vollendung« des europäischen Desintegrationsprozesses?“ In: *Leviathan* 45.1, S. 55–80.
- Schönlau, Justus und Dario Castiglione (2007). „Conclusion: From the Convention to the Referendums and Beyond“. In: *Constitutional Politics in the European Union. The Convention Moment and its Aftermath*. Hrsg. von Dario Castiglione u. a. Palgrave Studies in European Union Politics. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan. Kap. 12, S. 229–253.
- Schwarzer, Daniela (2015a). „Building the euro area’s debt crisis management capacity with the IMF“. In: *Review of International Political Economy* 22.3, S. 599–625.
- (2015b). *Die Europäische Währungsunion. Geschichte, Krise und Reform*. Brennpunkt Politik. Stuttgart: Kohlhammer.
- Sester, Peter (2012). „The ECB’s Controversial Securities Market Programme (SMP) and its role in relation to the modified EFSF and the future ESM“. In: *European Company & Financial Law Review* 9.2, S. 156–178.
- Siekmann, Helmut und Volker Wieland (2013). *The European Central Bank’s Outright Monetary Transactions and the Federal Constitutional Court of Germany*. White Paper Series 4. Frankfurt: Center of Excellence SAFE Sustainable Architecture for Finance in Europe.
- Simon, Sven (2015). „Direct Cooperation Has Begun: Some Remarks on the Judgment of the ECJ on the OMT Decision of the ECB in Response to the German Federal Con-

- stitutional Court's First Request for a Preliminary Ruling". In: *German Law Journal* 16.4, S. 1025–1048.
- Singleton, John (2011). *Central Banking in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinn, Hans-Werner (2015). *Der Euro. Von der Friedensidee zum Zankapfel*. München: Hanser.
- Stavrakakis, Yannis (2015). „Populism in power. Syriza's challenge to Europe“. In: *Juncture* 21.4, S. 273–280.
- Strack, Astrid (2015). *Intergenerationelle Gerechtigkeit. Rechtsphilosophische Begründungen mit einer Anwendung auf die bundesdeutsche Staatsverschuldung*. Studien zur Rechtsphilosophie und Rechtstheorie 63. Baden-Baden: Nomos.
- Streeck, Wolfgang (2013). *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012*. Berlin: Suhrkamp.
- Ströder, Martin (2016). „Auf der Suche nach der verlorenen Legitimität: Die Legitimitätspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB)“. In: *Legitimitätspraxis. Politikwissenschaftliche und soziologische Perspektiven*. Hrsg. von Matthias Lemke u. a. Wiesbaden: Springer VS, S. 77–91.
- Teßmer, Harald G. (2012). *Governancistische Demokratie. Zur Balance von Vollmacht und Misstrauen im heutigen Europa*. Politische Theorie 22. Berlin: Lit.
- Thiele, Alexander (2013). *Das Mandat der EZB und die Krise des Euro. Eine Untersuchung der von der EZB im Zusammenhang mit der Eurokrise ergriffenen Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den rechtlichen Vorgaben des europäischen Primärrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Tokarski, Paweł (2016). *Die Europäische Zentralbank als politischer Akteur in der Eurokrise*. SWP-Studie S 14. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Tsakatika, Myrto und Costas Eleftheriou (2013). „The Radical Left's Turn towards Civil Society in Greece: One Strategy, Two Paths“. In: *South European Society and Politics* 18.1, S. 81–99.
- Varoufakis, Yanis, Stuart Holland und James K. Galbraith (2015). *Bescheidener Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*. Übers. von Ursel Schäfer. München: Kunstmann.
- Verney, Susannah und Anna Bosco (2013). „Living Parallel Lives: Italy and Greece in an Age of Austerity“. In: *South European Society and Politics* 18.4, S. 397–426.
- Vogel, Steffen (2014). *Europa im Aufbruch. Wann Proteste gegen die Krisenpolitik Erfolg haben*. laika diskurs. Hamburg: LAIKA Verlag.
- Von Ondarza, Nicolai (2013). „Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU“. In: *integration* 36.1, S. 17–33.
- Watts, Duncan (2008). *The European Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Weber, Klaus und Henning Ottmann (2018). *Reshaping the European Union*. Baden-Baden: Nomos.

- Weidenfeld, Werner (2011). *Die Europäische Union*. 2. Aufl. UTB 3347. München: Wilhelm Fink.
- White, Jonathan (2015). „Authority after Emergency Rule“. In: *The Modern Law Review* 78.4, S. 585–610.
- Wouters, Jan und Jed Odermatt (2014). „Comparing the ‘Four Pillars’ of Global Economic Governance: A Critical Analysis of the Institutional Design of the FSB, IMF, World Bank, and WTO“. In: *Journal of International Economic Law* 17.1, S. 49–76.
- Wouters, Jan und Thomas Ramopoulos (2012). „The G20 and Global Economic Governance: Lessons from Multi-level European Governance?“ In: *Journal of International Economic Law* 15.3, S. 751–775.
- Zahariadis, Nikolaos (2012). „National Fiscal Profligacy and European Institutional Adolescence: The Greek Trigger to Europe’s Sovereign Debt Crisis“. In: *Government and Opposition* 48.1, S. 33–54.
- Zielonka, Jan (2015). „Legitimacy in a Neomedieval (Postcrisis) Europe“. In: *The Future of Europe. Democracy, Legitimacy and Justice after the Euro Crisis*. Hrsg. von Serge Champeau u. a. Future Perfect. London: Rowman & Littlefield. Kap. 11, S. 211–223.

E Quellenverzeichnis

- MoU GR I Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Hrsg. (2010). *Das erste Memorandum of Understanding mit Griechenland*. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf.
- MoU GR II Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Hrsg. (2012). *Das zweite Memorandum of Understanding mit Griechenland*. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf.
- MoU GR III *Das dritte Memorandum of Understanding mit Griechenland* (2015). URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf.
- WD 11/I *Währungspolitischer Dialog mit Jean-Claude Trichet* (21. März 2011). URL: https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/109131/Hearing_March_2011_mix.pdf.
- WD 11/II *Währungspolitischer Dialog mit Jean-Claude Trichet* (30. Juni 2011). URL: https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/109127/Hearing_June_2011_mix.pdf.
- WD 11/III *Währungspolitischer Dialog mit Jean-Claude Trichet* (4. Okt. 2011). URL: https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/109125/Hearing_oct_2011_en.pdf.
- WD 11/IV *Währungspolitischer Dialog mit Mario Draghi* (19. Dez. 2011). URL: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/109122/Hearing_dec_2011_mix.pdf.
- WD 12/III *Währungspolitischer Dialog mit Mario Draghi* (9. Okt. 2012). URL: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/109094/Hearing_oct_2012_mixed.pdf.
- WD 13/III *Währungspolitischer Dialog mit Mario Draghi* (23. Sep. 2013). URL: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/107182/hearing_sep_en.pdf.
- WD 13/IV *Währungspolitischer Dialog mit Mario Draghi* (16. Dez. 2013). URL: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/107177/hearing_dec_en.pdf.
- WD 14/I *Währungspolitischer Dialog mit Mario Draghi* (3. März 2014). URL: https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/bc264e12-7815-4578-91f7-a91287015f9a/Hearing_march_en.pdf.
- WD 14/II *Währungspolitischer Dialog mit with Mario Draghi* (14. Juli 2014). URL: <https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/36d86ac6-b837-4949-88d1-893da0cb7c88/Hearing14072014en.pdf>.

- WD 15/I *Währungspolitischer Dialog mit with Mario Draghi* (23. März 2015). URL: <https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/5a7d9a19-3601-4e17-92b1-58c377577f83/1055371EN.pdf>.
- WD 16/II *Währungspolitischer Dialog mit Mario Draghi* (21. Juni 2016). URL: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/104365/Monetary_Dialogue_21062016_EN.pdf.
- WD 16/III *Währungspolitischer Dialog mit with Mario Draghi* (26. Sep. 2016). URL: https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/44809372-ad25-43d0-8471-ae977dd8bf1d/Monetary_dialogue_26092016_EN.pdf.