

Das Geheimnis in Krisenzeiten

**Geheimhaltungssphären bei der Umsetzung
des Europäischen Stabilitätsmechanismus**

Dorothee Riese

Dorothee Riese

Das Geheimnis in Krisenzeiten.

**Geheimhaltungssphären bei der Umsetzung des Europäischen
Stabilitätsmechanismus**

Dorothee Riese, M.A.

Akademische Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig
Research fellow at the Institute of Political Science at the University of Leipzig
dorothee.riese@uni-leipzig.de

Serie Europa – Europe Series

ISSN: 2193-8318

Institut für Soziologie
Universität Leipzig
Beethovenstr. 15
04107 Leipzig
Deutschland

Institute for Sociology
University of Leipzig
Beethovenstr. 15
04107 Leipzig
Germany

Zusammenfassung

Geheimnisse sind durch widerstrebende Forderungen nach Geheimhaltung und Offenlegung gekennzeichnet. In Demokratien müssen Geheimnisse gerechtfertigt werden, beispielsweise mit Verweis auf Privatsphäre, Staatssicherheit oder effiziente und effektive Entscheidungsprozesse. Geheimhaltungsansprüche vor allem der Exekutiven stehen dabei Offenlegungsforderungen von BürgerInnen, Zivilgesellschaft und Parlamenten, insbesondere der parlamentarischen Opposition, gegenüber. Krisen, so das Argument dieses Beitrags, verschieben die Kräfteverhältnisse in dieser Aushandlung zugunsten der Exekutiven und zugunsten exekutiver Geheimhaltung, da sie einen besonderen Handlungsdruck konstruieren, der die Gewichtung von Geheimhaltung und Transparenz verändert. Am Beispiel der Aushandlung der deutschen Umsetzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus werden die Forderungen der unterschiedlichen Akteure analysiert. Die Untersuchung konzentriert sich darauf, wie Grenzen und Notwendigkeiten von Geheimhaltung ausgehandelt und festgeschrieben werden. Damit trägt der Aufsatz sowohl zur Debatte um die Exekutivlastigkeit europäischer Integration wie auch zur Beantwortung der Frage nach den Auswirkungen der Krise auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament bei.

Summary

Secrets are characterized by two opposing claims: secrecy and disclosure. In democracies secrets need to be justified, for example with regard to privacy, state security or efficiency of decision-making. The latter leaves most discretion to executives and points to an underlying paradox of secrecy in democracies: In order to attain a specific goal it might be necessary to take decisions secretly and thereby without parliamentary debate and approval. (Financial) Crises, it is argued here, are exemplary for this paradox. As financial crisis policies aim at the stabilization of “the markets”, they rely heavily on secret decision-making to avoid escape reflexes. The chapter examines the parliamentary debates in the German Bundestag on the implementation of the European Stability Mechanism. The analysis concentrates on how the limits and necessity of secrecy are negotiated between the executive and the parliament. Thus the chapter i.a. contributes to the discussion on executive-driven European integration as well as to the debate on the impact of the crisis on the balance between executives and parliaments, between secrecy and openness.

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Geheimhaltung in demokratischen Staaten	4
3. Geheimhaltung in der Finanz- und Staatsschuldenkrise	9
4. Umkämpfte Geheimhaltung und die Stärkung der Exekutive – Der Deutsche Bundestag und der Europäische Stabilitätsmechanismus als Fallbeispiel	12
5. Schluss	19
Literatur	21

1. Einleitung

Auf den ersten Blick steht Geheimhaltung in deutlichem Kontrast zu demokratischen Prinzipien. Wahlen, demokratische Entscheidungsprozesse und parlamentarische Kontrolle setzen Zugang zu relevanten Informationen voraus, um Entscheidungen treffen zu können. Geheimhaltung ist eine Einschränkung dieser Informationsansprüche und scheint im Widerspruch zu demokratischen Verfahren zu stehen. Doch diese einfache Gegenüberstellung hält einem zweiten Blick nicht stand. Denn Geheimhaltung kann ebenso notwendig sein, um zuvor demokratisch bestimmte Ziele zu erreichen. Gleichwohl sind diese Bereiche der Geheimhaltung umkämpft. Unterschiedliche Bewertungen, sowohl von Geheimhaltungsnotwendigkeiten als auch der normativen Gewichtung konkurrierender Ziele (Transparenz oder Effektivität und Effizienz) stehen einander gegenüber. In demokratischen Staaten werden Sphären der Geheimhaltung daher zwischen parlamentarischen und exekutiven Akteuren ausgehandelt, deren Forderungen nach Offenlegung und Geheimhaltung konfligieren. Dieser Beitrag diskutiert am Beispiel der Umsetzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, warum und unter welchen Bedingungen sich diese Akteure dennoch, trotz differierender institutioneller Logiken und Interessen, auf Sphären der Geheimhaltung einigen.

Nicht alle Politikfelder sind gleichermaßen von solchen Konflikten und Aushandlungsprozessen betroffen. Generell ist anzunehmen: Je stärker die effektive Entscheidungsfindung und Regulierung in einem Politikfeld von Überraschungseffekten abhängt, desto größer ist die Bedeutung von Geheimhaltung, wenn die Antizipation politischer Entscheidungen durch ihre Adressatinnen und Adressaten den Regulierungserfolg in Frage stellt. Dies trifft in besonderem Maße auf das Politikfeld Finanzpolitik zu, da Regulierung und mögliche Eingriffe in den Markt oft nur dann erfolgreich sein können, wenn ihre Adressaten nicht vorab über geplante Maßnahmen informiert werden. Die Aushandlungsprozesse über Geheimhaltung und Offenlegung in diesem Politikfeld werden daher in diesem Beitrag exemplarisch untersucht. Als Fallbeispiel wird die deutsche Umsetzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) analysiert, der zur Stabilisierung der Finanzmärkte und von Staatsfinanzen teilweise auf geheimen Entscheidungsprozessen beruht.

Krisen, so das Argument dieses Beitrags, verschieben die Kräfteverhältnisse zugunsten der Forderung nach Geheimhaltung, wodurch die Position der Exekutive gegenüber parlamentarischen Offenlegungsforderungen gestärkt wird. Warum lassen sich Parlamente dennoch auf (mehr) exekutive Geheimhaltung ein, indem sie diese legitimieren, und schränken so ihre eigenen Kontrollmöglichkeiten ein? Mit Blick auf die Regierungsmehrheit in parlamentarischen Demokratien scheint die Antwort einfach: Regierungsmehrheiten im Parlament sind stärker daran interessiert, ihre jeweilige Regierung zu stützen. Die Kontrollfunktion des Parlaments wird dementsprechend vor allem von der Opposition ausgeübt. Der institutionelle Konflikt zwischen

Exekutive und Legislative wird um eine weitere Konfliktlinie zwischen Regierung und Opposition ergänzt (bspw. Schuett-Wetschky 2001), sodass erwartet werden kann, dass auch innerhalb des Parlaments unterschiedliche Interessenlagen aufeinander treffen und insbesondere die Opposition Offenlegungsansprüche formuliert. Dennoch wurde für die Umsetzung des ESM eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erzielt¹, auch Oppositionsabgeordnete bzw. -parteien stimmten also dem Gesetzentwurf zu. Wie kann diese Zustimmung zu Geheimhaltung und die damit verbundene Beschneidung der eigenen Kontrollmöglichkeiten erklärt werden?

Um sich einer Antwort auf diese Frage zu nähern, werden zunächst Funktionen von Geheimhaltung und deren Bedeutung in politischen Prozessen, insbesondere in Demokratien, diskutiert (Abschnitt 2). Dann wird Geheimhaltung in der Finanzpolitik allgemein und in der Krise im Besonderen analysiert. Aufbauend auf diesen beiden Abschnitten werden die parlamentarischen Debatten zum ESM untersucht, um die Aushandlung von Geheimhaltung zwischen Regierung und Parlament zu rekonstruieren, sowohl in Bezug auf den Entscheidungsprozess *über* den ESM wie auch in Bezug auf dessen inhaltliche Geheimhaltungsregelungen.

2. Geheimhaltung in demokratischen Staaten

Demokratische Systeme erfordern Informationen und Transparenz, sowohl für politische Entscheidungen als auch für die demokratische Kontrolle der Regierung (bspw. Schoenfeld 2010: 18). Daher erscheint Geheimhaltung problematisch, weil als Abweichung von demokratisch gebotener Transparenz, und wird daher oft als nicht-demokratisch angesehen (siehe Sarcinelli 2009: 82). Staatliche Geheimnisse sind „antithetical to democratic values“ (Stiglitz 2002: 34) und als „crimes of the state“ (Horn 2011: 104) verdächtig. Mindestens jedoch wirft „Geheimhaltung des Staates vor dem Volk“ und vor dessen parlamentarischer Vertretung aufgrund demokratieimmanenter Öffentlichkeitserfordernisse demokratietheoretische Fragen auf (Rösch 1999: 92, 71).

Eine absolute Verurteilung von Geheimhaltung basiert häufig auf moralischen oder normativen Positionen (Burke 1986: 179)² und verhindert ein analytisches Verständnis der Rolle von Geheimhaltung (Nedelmann 1995: 1) für Politik im Allgemeinen und Demokratie im Besonderen. Um das Verhältnis von Geheimhaltung und

1 Ob diese Zweidrittelmehrheit auch *notwendig* war, war umstritten. Zunächst sollte der ESM, anders als der zeitgleich diskutierte Fiskalpakt, mit einfacher Mehrheit umgesetzt werden. Um verfassungsrechtliche Bedenken vorwegzunehmen, strebte die Regierung letztlich aber doch eine Zweidrittelmehrheit an. (Frankfurter Rundschau 2012)

2 Burke stellt hier, anders als dieser Aufsatz, Lügen (statt Geheimhaltung) und Offenlegung gegenüber. Seine Argumentation beruht aber dennoch auf einem vergleichbaren Verständnis intentionaler Nicht-Information, grenzt es aber auf gezielte Täuschung ein.

Demokratie genauer zu untersuchen, ist eine klare Definition von Geheimhaltung und deren Funktionen, die über Alltagsverständnisse hinausgeht, notwendig.

Der Kern eines Geheimnisses ist das „Moment des Nichtwissenlassens, d.h. der Nichtmitteilung“ einer Information gegenüber Dritten (Sievers 1974: 18). Dieses Kriterium ist qualitativ: Die Existenz eines Geheimnisses hängt nicht von der Anzahl derjenigen ab, die von ihm ausgeschlossen sind, sondern davon, *dass* es von seiner Kenntnis Ausgeschlossene gibt (Westerbarkey 1991: 23). Geheimhaltung ist außerdem intentionale Nicht-Kommunikation (Bok 1983: 5). Nicht-Information ist also notwendig, aber nicht hinreichend, um Geheimhaltung zu konstituieren. Vielmehr erfordert sie widerstrebende Ansprüche auf Geheimhaltung und Offenlegung (Stok 1929: 5; Simmel 1923: 272; Sievers 1974: 18). „Geheimhaltung ist in diesem Sinne Nicht-Information wider Erwarten.“ (Westerbarkey 1991: 23). Ohne diesen Anspruch, diese Erwartung der Information, wäre das Geheimnis kein solches mehr, sondern lediglich eine „private, diskrete Angelegenheit“ (Stok 1929: 5). Ein Geheimnis ist damit ein intersubjektives und soziales Phänomen (Westerbarkey 1991: 23), welches Beziehungen oder Gruppen konstituiert (Hahn 2002: 26). Dies macht es zu einem machtvollen Instrument von In- und Exklusion – nicht (nur) aufgrund des *Inhalts* eines Geheimnisses, sondern bereits durch seine schiere Existenz (Westerbarkey 1991: 141, Horn 2011: 109). Indem es zwischen Geheimnisträgern und vom Geheimnis Ausgeschlossenen unterscheidet, werden soziale Rollen zugewiesen. So produziert das Geheimnis Differenz (Simmel 1923: 273; Hahn 2002: 27), die auch dazu genutzt werden kann, „Rangdifferenzen“ und professionelle Hierarchien abzubilden und zu verstärken (Hahn 1997: 29).

Neben der Produktion sozialer Differenzierung fungiert das Geheimnis als „Machtinstrument“ (Sarcinelli 2009: 81), indem es beispielsweise Entscheidungen von Akteuren mit einem Überraschungseffekt ausstattet oder sie dazu befähigt, Informationsflüsse zu steuern. So können Geheimnisträger den Dissens derjenigen ausschließen, die eine bestimmte Entscheidung anfechten würden, wüssten sie darum. Ihr Dissens kann sich also nicht mehr am Gegenstand selbst entzünden, sondern lediglich die Geheimhaltung als solche in Frage stellen (Sievers 1974: 56ff.). Dies verdeutlicht die Bedeutung von Geheimhaltung für soziale Beziehungen und besonders für Machtbeziehungen, denn Geheimhaltung verteilt Machtressourcen (ungleich): Die Geheimnisträger haben einen strategischen und einen Wissensvorteil vor denjenigen, die vom Geheimnis ausgeschlossen sind.

Diese definitorischen Überlegungen können mit Bezug auf politische Entscheidungsprozesse konkretisiert werden. Zunächst können kollektive Akteure oder Gruppen mit Blick auf Geheimhaltung charakterisiert werden: Exekutiven als typische Geheimnisträger auf der einen Seite, Parlamente oder die Bevölkerung als die vom

Geheimnis ausgeschlossenen auf der anderen Seite.³ Dementsprechend können widerstrebende Forderungen und institutionelle Logiken identifiziert werden: Während erwartet werden kann, dass Exekutiven ein Recht auf Geheimhaltung (zumindest in bestimmten Bereichen) einfordern, mögen Parlamente oder die Bevölkerung auf Offenlegung bestehen. Dieser Aufsatz legt aus zwei Gründen seinen Schwerpunkt auf das Parlament: Erstens haben Parlamente in demokratischen Systemen institutionalisierte Rechte auf Informationszugang, um ihre Kontrollfunktion auszuüben und Entscheidungen zu treffen. Zweitens sind sie die Akteure, die Geheimhaltung mit der Exekutive aushandeln und gegebenenfalls rechtliche Rahmenbedingungen für Geheimhaltung schaffen.

Abgesehen von den bereits benannten sozialen Effekten (In- und Exklusion sowie Hierarchisierung) gibt es weitere zentrale Funktionen von Geheimhaltung für Politik. So kann sie interne Informationen vor dem Zugriff externer Akteure (z.B. Staaten) schützen⁴, beispielsweise aus Gründen der Staatssicherheit oder aus strategischen Überlegungen. Darüber hinaus kann sie beispielsweise offene interne Deliberation (ohne Publikums- und Darstellungsdruck) ermöglichen, Privatsphäre schützen oder schlichtweg preiswerter sein als Offenlegung (Pozen 2010: 277, Schoenfeld 2010: 21). Daran wird deutlich, dass die zentralen Argumente für exekutive Geheimhaltung entscheidend auf Effizienz und Effektivität basieren. Der Effizienzgedanke findet sich in der Idee geheimer Deliberation. Diesem liegt die Vorstellung zugrunde, dass ergebnisoffene und schnelle Diskussion und Entscheidungsfindung, die nicht von Darstellungszwängen (Sievers 1974: 66) beeinflusst ist, nicht oder nur begrenzt in der Öffentlichkeit möglich ist. Geheimhaltung soll daher im Sinne dieser Logik Entscheidungsfindung effizienter, besser, schneller usw. machen (Pozen 2010: 277). Das Effektivitätsargument ist noch fundamentaler. Es stellt darauf ab, dass manche Entscheidungen überhaupt erst ihr Ziel erreichen können, wenn sie geheim getroffen werden. Strafverfolgung ist eines der paradigmatischen Beispiele für dieses Argument. Würde man beispielsweise mutmaßliche Straftäterinnen bereits vorab über eine geplante Hausdurchsuchung informieren, wäre die Wahrscheinlichkeit, sie zu überführen, äußerst gering (Hood 2010: 993, Jestaedt 2001: 93, Epps 2008: 1560). Manche Entscheidungen müssen also, um effektiv zu sein, geheim getroffen werden. Spitzt man diesen Gedankengang weiter zu, so tritt das Geheimhaltungsparadox deutlich hervor: Es mag politische Ziele geben, die über demokratische Prozesse definiert wurden, aber – in Konflikt mit einem demokratieimmanenten Informationsanspruch – nur geheim erreicht werden können.

3 Dies bedeutet nicht, dass nicht bspw. auch Parteien in Parlamenten Geheimnisse haben. Aber aufgrund der Kontrollfunktion des Parlaments und dem damit verbundenen Informationsanspruch sind Geheimnisse der Regierung gegenüber dem Parlament hier von besonderem Interesse.

4 Wie begrenzt der Erfolg solcher Bemühungen heutzutage ist, zeigen die diversen Geheimdienstskandale. Damit deutet sich bereits an, dass auch die Bewertung von bestimmten, Geheimhaltung legitimierenden Zwecken umstritten sein kann.

Unterschiedliche demokratietheoretische Bewertungen dieses Paradoxes sind möglich: Eine generelle Verurteilung von Geheimhaltung beruht in großem Maße auf einem Demokratiemodell, das Input-Legitimation in den Mittelpunkt stellt. Wenn allerdings Output als bestimmte Mittel legitimierender Zweck (und als eigene Legitimationsquelle eines politischen Systems) verstanden wird, kann auch Geheimhaltung akzeptiert werden, sofern sie dem Erreichen eines bestimmten Ziels dient und so über den Output legitimiert wird (zu In- und Outputlegitimation siehe Scharpf 1999). Schließlich können widerstrebende Forderungen nach Geheimhaltung und Offenlegung einander gegenüber stehen, die jeweils ihre eigene Form der Legitimation beanspruchen können (bspw. Sagar 2012: 333), und somit Gegenstand politischer Aushandlung werden. „Some of the best reasons for secrecy rest on the very same democratic values that argue against secrecy.” (Thompson 1999: 182) Horn fasst diese Spannung zusammen und definiert Geheimhaltung als „transparency's complement and precondition, but a counterpart that is marked by the profound paradox of being both an element of consolidation and a threat to democracy.” (Horn 2011: 106) Hierin zeigt sich die Notwendigkeit, Geheimhaltung in Demokratien ausreichend zu legitimieren und zu begründen. Da beide, Geheimhaltung und Offenlegung, jeweils Legitimation für das politische System produzieren, kann der Konflikt zwischen ihnen, wenn überhaupt, nur normativ gelöst werden. Daher ist ihr Verhältnis Gegenstand von Aushandlungsprozessen.

Die zuvor benannten Funktionen von Geheimhaltung spiegeln sich in den Rechtfertigungsmustern wider, die sich sowohl in der Literatur als auch in der politischen Praxis finden. Unterschiedliche Typen von Rechtfertigungen können identifiziert werden: Jestaedt beispielsweise unterscheidet zwischen instrumentalen bzw. modalen („Nicht-Öffentlichkeit als Preis effektiver Aufgabenerfüllung“, Jestaedt 2001: 90) und materialen Geheimhaltungsgründen (wenn ein „primärer Rechtswert als solcher den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordert“, Jestaedt 2001: 93). Letztere können weiter ausdifferenziert werden in Staatsgeheimnisse, Privatsphäre und Geheimnisse, die sich aus der Gewaltenteilung ergeben⁵ (Jestaedt 2001: 105ff.). Staatsgeheimnisse werden mit der Existenzsicherung des Staates begründet. Privatsphäre als Geheimhaltungsgrund des Staates betrifft die Informationen, die der Staat über Individuen besitzt, aber vor dem Zugriff Dritter schützen muss (Schirrmeister 2004: 134)⁶. Gewaltenteilung als Argument basiert auf der Idee, dass der Exekutive ein eigenständiger Bereich der Entscheidungsfindung zusteht (Müller 1991: 78 ff.), um ausreichend von den sie kontrollierenden Gewalten abgegrenzt zu sein. Letztere Idee wurde beispielsweise als „executive privilege“ in den USA oder „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ in der Bundesrepublik Deutschland durch das jeweilige Verfassungsgericht bestärkt.

5 Nur wenn die Gewalten jeweils eigene Entscheidungsbereiche haben, so die Logik dieses Arguments, kann gegenseitige Kontrolle funktionieren.

6 Der Anspruch auf Privatsphäre begründet sich in der bürgerlichen Gesellschaft (Lang 2001: 13) und der Demokratie als Staatsform: „Das 'Menschenrecht auf Geheimnis' (Simmel) ist eine Erfindung der Demokratie“ (Assmann und Assmann 1997: 15, siehe auch Wegener 2006: 187).

Grundsätzlich liegt all diesen Geheimhaltungsgründen und Systematisierungen die Idee zugrunde, dass es formal legitimierte Geheimnisse geben kann (z.B. Schirrmeister 2004: 134), die durch das Parlament gesetzlich festgeschrieben werden (Rourke 1960: 590). Geheimhaltung wird also unter Umständen „dictated by the democratic process itself“ (Burke 1986: 189), wenn Parlamente (oder Gerichte) Geheimhaltung formal legitimieren. Diese Idee wird von einer Reihe von Autorinnen und Autoren aufgegriffen, die einen Unterschied zwischen zwei Typen von Geheimhaltung herausarbeiten: Geheimnissen erster und zweiter Ordnung. „Secrecy is justifiable only if it is actually justified in a process that itself is not secret. First-order secrecy (in a process or about a policy) requires second-order publicity (about the decision to make the process or policy secret).“ (z.B. Thompson 1999: 185). Gibt es keine solche „second-order publicity“, dann ist nicht nur der Inhalt eines Geheimnisses, sondern auch seine Existenz unbekannt. Solche Geheimnisse zweiter Ordnung werden in der Literatur auch als „deep“ (Pozen 2010: 274) oder „reflexiv“ (Sievers 1974: 31) bezeichnet. Während Geheimhaltung erster Ordnung in Demokratien legitimiert werden kann, so Pozen, stellen Geheimnisse zweiter Ordnung ein fundamentales Problem dar, da sie parlamentarischen Akteuren oder der Öffentlichkeit die Möglichkeit entziehen, allgemeine Entscheidungen über das Verhältnis von Geheimhaltung und Offenlegung zu treffen. Dies berührt aber die grundlegenden Kontrollfunktionen in einer Demokratie fundamental.

Aus der Unterscheidung von Geheimnissen erster und zweiter Ordnung ergeben sich zwei Spannungen. Erstens ist die Regulierbarkeit von Geheimnissen begrenzt. „[S]econd-order publicity“ und damit formal legitimierte Geheimhaltung erfordern eine klare Abgrenzung und Regeln, die vom Parlament abgesteckt werden müssen. Setzt ein Parlament diese Abgrenzung nicht um – auch deshalb, weil nicht alle Fälle abschließend geregelt werden können – so lässt es viel Ermessensspielraum für die Exekutive und vergibt die Möglichkeit, legitime und illegitime Geheimhaltung abzugrenzen und zu definieren (z.B. Rösch 1999: 131, Velten 1996: 92, Lerche 1981: 119). Doch unabhängig davon kann auch die Regulierung und Autorisierung von Geheimhaltung letztlich nicht die Existenz von Geheimnissen zweiter Ordnung verhindern, da letztere sich einer Kontrolle entziehen, weil ja gerade ihre Existenz nicht bekannt ist. Ein Auftreten solcher Geheimnisse in Demokratien ist insbesondere dann denkbar, wenn die Entscheidung selbst oder ihre Geheimhaltung nicht zu rechtfertigen wäre (Schirrmeister 2004: 141, siehe auch Möllers 2011: 194). Daher ist Geheimhaltung immer auch ein Machtinstrument von Exekutiven (Sarcinelli 2009: 81) im Verhältnis zum Parlament. Wo die Exekutive über exklusives Wissen verfügt, ist das Parlament auf den Informationsfluss von ihr angewiesen und muss sich auf die Korrektheit und Vollständigkeit bereitgestellter Informationen verlassen. Doch nicht nur dies, das Parlament verliert auch, indem es Geheimhaltung für die Erreichung eines bestimmten Zwecks zulässt, die Möglichkeit, zu überprüfen, ob der Geheimhaltungszweck noch valide ist. Dadurch entsteht eine doppelte Informations-

asymmetrie. Hier deutet sich ein generelles Problem an: Auch die Feststellung von Effizienz- oder Effektivitätsnotwendigkeiten basiert auf Einschätzungen, die aufgrund begrenzter Informationen getroffen werden (Heald 2003: 731). Die Frage, *ob* eine politische Entscheidung geheim effektiver und effizienter umsetzbar ist, ist damit – neben der normativen Bewertung – umstritten (siehe bspw. Enderlein 2013: 725).

Zweitens sind, in Erweiterung des oben benannten Geheimhaltungsparadoxes, auch solche Fälle möglich, die nicht nur einfache, sondern Geheimhaltung zweiter Ordnung notwendig machen, „cases in which second-order publicity about a policy would destroy its first-order efficacy. Democratic accountability requires transparency, but some policies and process [sic!] require obscurity.” (Thompson 1999: 185f.) Dies verstärkt noch den Konflikt zwischen widerstrebenden und möglicherweise gleichermaßen legitimen Geheimhaltungs- und Offenlegungsforderungen.

Trotz dieser Spannungen zeigt sich, dass Geheimhaltung, ganz wie Transparenz und Offenlegung, Teil von oder zumindest vereinbar mit demokratischer Politik sein kann (vgl. Schoenfeld 2010: 21). Bestimmte Ziele können unter Umständen nur durch Geheimhaltung erreichbar sein (Hood 2010: 993), zum Teil sogar nur durch Geheimhaltung zweiter Ordnung, wenn Wissen um die Tatsache, *dass* entschieden wird oder Kenntnis „of the government's true intentions would thwart the plan” (Burke 1986: 187). Gleichzeitig verstärkt Geheimhaltung zweiter Ordnung die Spannung von Geheimhaltung in Demokratien, da sie Parlamenten die Möglichkeit nimmt, Entscheidungen oder deren Geheimhaltung in Frage zu stellen.

Im folgenden Abschnitt soll der Konflikt um widerstrebende Offenlegungs- und Geheimhaltungsansprüche der unterschiedlichen Akteure am Beispiel der Finanz- und Fiskalpolitik nachgezeichnet werden.

3. Geheimhaltung in der Finanz- und Staatsschuldenkrise

Geheimhaltung in Finanz- und Fiskalpolitik

Finanz- und Fiskalpolitik sind beispielhaft für die Spannungen, die im vorangegangenen Abschnitt herausgearbeitet wurden. Schon Weber attestierte Bürokratien eine „Tendenz zur Sekretierung”, die besonders stark in den Außenbeziehungen, aber auch in ökonomischen Bereichen sei (siehe Weber 2010: 730). Das Feld der Finanzpolitik ist deutlich von Geheimhaltungs- und Offenlegungsspannungen betroffen.

„The global financial crisis of the years 2007-2009 has exacerbated a fundamental dilemma of modern democracies: Democratic decision-making presupposes transparency of interests, influences and interventions, whereas the operational logic of financial transactions, financial instruments, and financial strategies depends on proprietary knowledge, exclusive expertise and competitive advantages through deliberate veiling of the competing organizations' own intentions.“ (Willke 2010: 56)

Allgemein herrscht in der Literatur große Einigkeit, dass Finanz- und Fiskalpolitik transparent sein muss, um erfolgreich und vor allem demokratisch zu sein (Alt et al. 2002: 231; De Haan et al. 2005: 84):

„[Secrecy] undermines democratic processes; it serves to entrench incumbents and discourage public participation in democratic processes [...] Secrecy provides fertile ground for special interests and undermines the ability of the press to provide an effective check against the abuses of government.” (Stiglitz 2002: 34)

Als Beispiel negativer Wirkungen von Geheimhaltung werden unter anderem fiskalische Falschinformationen genannt, die adäquate Policy-Entscheidungen und parlamentarische Kontrolle verunmöglichen (Bernoth und Wolff 2006: 2), das Verfolgen von privaten oder Partikularinteressen (Willke 2010: 56) und negative Effekte auf die Kreditwürdigkeit bei mangelnder Budgettransparenz (Wegener 2006: 199).

Doch auch die Bewertung von Finanz- und Fiskalpolitik stellt sich als komplexer heraus, als die anfängliche Einhelligkeit in Bezug auf Transparenz vermuten ließe. Denn auch hier werden Ausnahmen formuliert, auch hier *policies* identifiziert, deren Effektivität und Effizienz von ihrer geheimen Aushandlung oder der Geheimhaltung ihres Inhalts abhängen. Beispielsweise argumentiert Stiglitz, dass marktregulierende oder intervenierende *policies* nur dann funktionieren können, wenn sie nicht vorab offengelegt werden (Stiglitz 2002: 36). In manchen Fällen hat Offenlegung also auch hier offensichtlich negative, nicht-intendierte Effekte wie beispielsweise die Erschütterung des Glaubens „der Märkte“ an die Kreditwürdigkeit von Staaten, was wiederum deren Kreditzinsen und damit ihre Staatsverschuldung weiter erhöht. Ähnliche Probleme ergeben sich auch bei der Einführung von Subventionen oder Steuern (Kopits und Craig 1998: 3). Dabei spielt der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle (ibid.): Wird Information zu früh offengelegt, steigt die Wahrscheinlichkeit von „antizipativen bzw. neutralisierenden Reaktionen oder Fluchtreaktionen“ derjenigen, die von einer bestimmten Policy-Entscheidung betroffen sein werden (Müller 1991: 71). Um also unfaire Vorteile für einzelne Gruppen zu vermeiden, wird die Information geheim gehalten (Kopits und Craig 1998: 4). Eine verfrühte Offenlegung solcher Informationen kann nicht nur zu ungleichen Vorteilen führen, sondern sogar den perversen Effekt haben, dass nicht das Ziel einer *policy*, sondern sein genaues Gegenteil erreicht wird. Stiglitz beschreibt dies metaphorisch als „crying fire in a crowded theater“ (Stiglitz 2002: 36). Anstatt also beispielsweise eine Bank in einer Krise zu retten, können offiziell angekündigte Rettungsmaßnahmen zu einem *bank run* und damit zum endgültigen Bankrott der Bank führen (ibid.). Geheimhaltung kann daher verhindern, dass sich Informationen zur self-fulfilling oder self-destroying prophecy entwickeln.

Auch in der Finanz- und Fiskalpolitik können Offenlegung und Geheimhaltung also jeweils spezifischen Zielen nutzen (z.B. De Haan et al. 2005: 123) und somit jeweils Legitimation beanspruchen.

Die Auswirkungen der Krise

Die Finanz- und Staatsschuldenkrise, so die These dieses Aufsatzes, hat die Bedeutung von Geheimhaltung in der Finanz- und Fiskalpolitik verstärkt. Eine Krise bedeutet nicht nur, dass einem „Subjekt ein Stück Souveränität [...], die ihm normalerweise zusteht“ (Habermas 1973: 10), entzogen wird, sondern auch eine Verschiebung von Handlungsspielräumen. Während Krisen in mancher Weise die Handlungsoptionen beschränken und so Souveränität entziehen, erweitern sie in anderen Bereichen den Handlungsspielraum.

Krisen können gewissermaßen als Ausnahmezustand verstanden werden (Barbato 2013; zum Ausnahmezustand siehe Schmitt 1922/2004). Als „besondere[r] strategische[r] Moment in der Regierungssteuerung“ (Korte 2010: 211) eröffnet die Krise Handlungsspielräume (Preunkert 2012: 70), verstärkt aber auch die Wahrnehmung von Handlungsnotwendigkeiten. Der erhöhte Zeit- und Handlungsdruck kann die Gewichtung von Effizienz und Effektivität (Output) und Transparenz (Input-Legitimation) zugunsten des Output verschieben. Dies wird noch verstärkt durch mangelnde Informationen und begrenzte Abschätzbarkeit der Folgen politischer Entscheidungen (Enderlein 2013: 724 f., Korte 2010).

All dies begünstigt die Verschiebung von Handlungsspielräumen vom Parlament zur Exekutive. Eine Krise, so das Argument dieses Aufsatzes, führt daher zu einem zunehmenden Ungleichgewicht zugunsten der Exekutive, das potentiell parlamentarische Kontrolle behindert (z.B. Marschall 2004: 315, Bernoth und Wolff 2006: 2).

In Krisen stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung von Geheimhaltung mit Nachdruck, da das Output-Argument der Effizienz von Entscheidungsfindung und den daraus hervorgehenden *policies* im Krisenkontext zentral ist. Für Burke hängt die Legitimierbarkeit von krisenbedingter Geheimhaltung (oder bei ihm vor allem: Lügen) von der Existenz einer „echten“ Krise ab (Burke 1986: 187). Doch diese Perspektive ist in sich problematisch, da sie davon ausgeht, es gäbe objektiv feststellbare Krisen, unabhängig vom Interpretationskontext der Akteure. Sie klammert damit die entscheidende Frage aus, wer über die Krise als Ausnahmezustand entscheidet (Schmitt 1922/2004: 19) sowie darüber, worin die gegenwärtige Krise besteht. Die Idee der Systemrelevanz von Banken basiert zum Beispiel auf einer politischen Einschätzung der wirtschaftlichen Zusammenhänge (Willke 2010: 66) und vermittelt gleichzeitig als „argumentatives Äquivalent“ von „Notstand“ (Enderlein 2013: 728) eine hohe Dringlichkeit. Abhängig von dieser Einschätzung wird eine Krise identifiziert oder auch nicht. Die diskretionäre Entscheidung darüber, ob eine Krise besteht oder nicht, kann die Exekutive weiter gegenüber dem Parlament stärken, da sie aufgrund ihres Informationsvorsprungs und durch die Krisenidentifikation Handlungsdruck produziert.

4. Umkämpfte Geheimhaltung und die Stärkung der Exekutive – Der Deutsche Bundestag und der Europäische Stabilitätsmechanismus als Fallbeispiel

Die in den bisherigen Abschnitten diskutierte Spannung zwischen Offenlegungs- und Geheimhaltungsforderung hängt wesentlich von der Frage ab, welche Mittel für die Erreichung eines bestimmten Zwecks notwendig und zulässig sind. Diese Frage kann nicht allgemein und abstrakt beantwortet werden. Vielmehr ist ihre Beantwortung Gegenstand von konkreten Aushandlungsprozessen zwischen unterschiedlichen politischen Akteuren, insbesondere Parlamenten und Regierungen. Parlamente können, wie bereits oben argumentiert, der Regierung Sphären der Geheimhaltung zugestehen und letztere so legitimieren. Krisen Gegenmaßnahmen sind aufgrund des Handlungsdrucks in Krisensituationen in besonderem Maße dafür geeignet, die Spannungen, Konflikte und Aushandlungsprozesse um Geheimhaltung zu untersuchen. Aus diesem Grund wird die Umsetzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) im Deutschen Bundestag und die Diskussion und Aushandlung von Geheimhaltung in diesem Zusammenhang analysiert⁷. Bundestag und Bundesrat stimmten zur Ratifizierung des ESM über den Vertrag und dessen Umsetzung ab. Der Konflikt zwischen widerstrebenden Offenlegungs- und Geheimhaltungsansprüchen, der in der Abwägung zwischen effizienten Krisenmaßnahmen einerseits und den Informationsansprüchen des Parlaments andererseits begründet ist, trat dabei deutlich hervor. Konflikte entzündeten sich an Geheimhaltung sowohl erster als auch zweiter Ordnung: an Geheimhaltung zweiter Ordnung bezüglich des Diskussionsprozesses über den ESM selbst und an Geheimhaltung erster Ordnung, die in den Geheimhaltungsregeln des ESM-Vertrags und seiner Umsetzung angelegt ist. Beide Typen der Geheimhaltung werden untersucht.

Der empirische Abschnitt ist wie folgt aufgebaut. Zunächst werden in einer kurzen Übersicht der ESM sowie seine Umsetzung dargestellt. In einem zweiten Schritt wird die Ebene der Geheimhaltung zweiter Ordnung untersucht: Analysiert wird hier der Entscheidungsprozess *über* den ESM. Danach wird die Ebene der Geheimhaltung erster Ordnung in den Blick genommen. Hier geht es um den Inhalt des ESM und seiner Implementation, also um die Diskussion über die substantiellen Geheimhaltungsregeln des ESM.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus und seine Umsetzung in Deutschland

Die Finanzkrise, die 2007 mit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers ihren Ausgang nahm, führte zu einer Bankenkrise, einer Rezession und letztlich zu einer Staatsschuldenkrise in einigen der Euro-Staaten (Kunstein und

7 Um die Debatten des Bundestags zu kontextualisieren, werden teilweise Bezüge zur Vorgängerin des ESM, die befristet eingerichtete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), hergestellt.

Wessels 2011: 309 ff.). Die Euro-Staaten versuchten, durch nationale Programme und später auch gemeinsame Maßnahmen auf Europäischer Ebene, die Auswirkungen der Krise einzudämmen. Beginnend mit der Einrichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) installierten die Euro-Staaten einen gemeinsamen Krisenreaktionsmechanismus⁸. Die EFSF war, auf zeitlich begrenzter Basis, damit beauftragt, angeschlagene Mitgliedsstaaten und deren Banken zu rekapitalisieren. Da die EFSF planmäßig Mitte 2013 ihre Arbeit beenden sollte, wurde mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus 2012 ein langfristiges Instrument zwischen den Eurozonenstaaten ausgehandelt. Weil letzterer, anders als die EFSF, kein zeitlich begrenztes Krisenbekämpfungsinstrument war, sondern auf Dauer gestellt werden sollte, wurde eine Änderung der Europäischen Verträge notwendig, die bis dato eine gemeinsame Haftung für die Verpflichtungen einzelner Eurostaaten ausgeschlossen hatten (Art. 125 AEUV). Der Europäische Rat beschloss daher im Dezember 2010 die Verträge entsprechend zu ändern, sodass ein permanenter Krisenmechanismus möglich würde (Art. 136 (3) AEUV; Kunstein und Wessels 2011: 310).

Sowohl die EFSF als auch der ESM mussten in nationales Recht umgesetzt werden. Die Gesetze, welche die deutsche Umsetzung regelten, wurden im Deutschen Bundestag diskutiert, wobei aber (wie für die Ratifizierung von internationalen Verträgen typisch) nicht der Vertragstext zur Debatte stand, sondern Änderungen lediglich im Rahmen der Umsetzung und innerhalb der vom Vertrag gesteckten Grenzen erfolgen konnten.

Die institutionelle Struktur des ESM sieht einen Gouverneursrat sowie ein Direktorium vor, welche jeweils Entscheidungen im Einvernehmen, mit qualifizierter (80 Prozent der abgegebenen Stimmen) oder einfacher Mehrheit treffen, sofern mindestens zwei Drittel der Mitglieder mit mindestens zwei Dritteln der Stimmrechte bei der Abstimmung anwesend sind (Art. 4 ESM Vertrag). Die Stimmrechte berechnen sich aus der Anzahl der Anteile am Stammkapital des ESM und können ausgesetzt werden, wenn ein Staat seine Pflichten verletzt (Art. 4 Abs. 7-8 ESM Vertrag). Alle Ratsmitglieder und anderes Personal des ESM sind zur Wahrung „dienstlicher Verschwiegenheit“ gegenüber Dritten verpflichtet (Art. 34 ESM Vertrag). Dieses Verbot, Informationen an Dritte weiterzugeben, erlischt nicht mit dem Ende der Beschäftigung. Der Vertrag sah also eine Reihe von Geheimhaltungsregeln vor, die eine diskrete Arbeitsweise im Verhältnis zu „den Finanzmärkten“ ermöglichen sollten.

Geheimhaltung im Entscheidungsprozess über den ESM

Der ESM wurde nicht nur aufgrund der durch ihn eingeführten Geheimhaltungsregeln kontrovers diskutiert, sondern auch aufgrund des Entscheidungsprozesses *über* die Einführung des ESM. Bevor also untersucht wird, *was* die Geheimhaltungsregeln des ESM beinhalten, wird der Blick darauf gelegt, *wie* diese Geheimhaltungsregeln

8 Vorher hatte es bilaterale Hilfen (für Griechenland) gegeben (siehe Kunstein/ Wessels 2011: 309).

ausgehandelt wurden. Es stellt sich hier die Frage nach der Geheimhaltung zweiter Ordnung. Der Fokus liegt damit auf der prozeduralen Ebene.

Mehrere oppositionelle Abgeordnete kritisierten, die Regierung habe Informationen über die Aushandlung des ESM geheimgehalten, während sie auf europäischer Ebene bereits verhandelte. „Sie [die Regierung] haben versucht, selbst den ESM als geheime Kommandosache am Bundestag vorbei zu organisieren.“ (Trittin, PlPr 17/172: 20222). Und wenn Informationen bereitgestellt wurden, sei dies viel zu spät erfolgt, bemängelten auch die oppositionellen Sozialdemokraten (HHA Drs. 17/10172: 6). „Es gab keine ausreichende Information. Das ist wirklich ein Trauerspiel. [...] Der Stil, in dem die Exekutive mit dem Parlament umgeht, ist nicht richtig.“ (Dankert, PlPr 17/188: 22723). Dieser Konflikt über die Geheimhaltung der Regierung gegenüber dem Parlament resultierte in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Oppositionsfraktion Bündnis90/Die Grünen hatte eine Beschwerde eingereicht und argumentiert, die Regierung habe dem Parlament zu viele Informationen vorenthalten. Die Bundesregierung auf der anderen Seite konstatierte, der ESM sei keine Angelegenheit der EU und somit auch nicht Gegenstand parlamentarischer Rechte in EU-Angelegenheiten. Außerdem habe sie das Parlament stets ausreichend über die Vorgänge informiert. Hervorzuheben ist die Tatsache, dass die Regierung darüber hinaus auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verwies (2 BvE 4/11, Rn. 58) und somit argumentierte, sie müsse nicht über unabgeschlossene interne Entscheidungsprozesse berichten. Sie betonte die „jeweils spezifischen Funktion[en]“ der Verfassungsorgane, die auch in europäischen Angelegenheiten nicht „unterschiedslos zusammenwirk[en]“ sollten (2 BvE 4/11, Rn. 58). Die Bundesregierung nahm damit Bezug auf eines der klassischen legitimierenden Motive exekutiver Geheimhaltung, welches sich auf Gewaltenteilung und jeweils eigenständige Handlungsbereiche der Gewalten bezieht. Diese Argumentation ablehnend entschied das Bundesverfassungsgericht am 19. Juni 2012 im Sinne der Klägerin, dass die Bundesregierung grundgesetzverletzend gehandelt habe, indem sie Informationen nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt hatte (2 BvE 4/11).

Die Akteure der Bundesregierung, die kurz darauf bei der Abschlussberatung am 29. Juni 2012 im Bundestag sprachen, Finanzminister Wolfgang Schäuble und die Bundeskanzlerin Angela Merkel, reagierten nicht auf den Vorwurf mangelhafter Information. Vielmehr unterstrichen sie die Bedeutung des ESM als ein Instrument, die Krise zu überwinden, und betonten den Erfolg der Regierung bei der Aushandlung auf Europäischer Ebene (PlPr 17/188: 22699 ff. und S. 22718 ff.).

Neben dieser Bezugnahme auf die Idee der Effizienz und Effektivität wurde auch die Gewaltenteilung als Legitimation von Geheimhaltung (und damit der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) von den Regierungsfractionen angebracht. So argumentierte beispielsweise Norbert Barthle, Abgeordneter der regierenden CDU:

„Wir dürfen die fundamentalen, durch die Verfassung geschützten Rechte einzelner Abgeordneter durch eine eilige Kriseninterventionspolitik nicht aufs Spiel setzen. Genauso wenig dürfen wir unseren Wunsch nach Mitsprache übertreiben; wir dürfen nicht bei allem und jedem mitbestimmen wollen. Wir müssen immer auch die Grenzen zwischen exekutiven und parlamentarischen Zuständigkeiten klar ziehen.“ (PIPr 17/176: 20926).

Und Otto Fricke, Abgeordneter für den kleineren Koalitionspartner FDP, ergänzte:

„es geht um eine Grundfrage von Demokratie, um die Grundfrage, wie wir in Staaten miteinander umgehen. Wenn man so will, geht es um Locke und Montesquieu, um Gewaltenteilung.“ (PIPr 17/176: 20929).

Diese Positionierungen sind exemplarisch für die oben genannten widerstrebenden Forderungen in Bezug auf Geheimhaltung. Während die Regierung und ihre Regierungsmehrheit im Parlament vor allem auf die Notwendigkeit von Geheimhaltung für Effizienz und Effektivität verwiesen, den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips betonten und schnelle Entscheidungsfindung forderten, argumentierten insbesondere oppositionelle Akteure im Parlament mit Input-Legitimation und Informationsrechten des Parlaments als Kontrolleur und Gesetzgeber.

In diesem Fall wurden die konfligierenden Forderungen der Akteure nicht von ihnen selbst ausgehandelt, sondern letztlich vom Verfassungsgericht entschieden. Dennoch konstatierte dessen Entscheidung lediglich den erfolgten Verfassungsverstoß, hatte aber keinen direkten Einfluss auf den tatsächlichen Entscheidungsprozess, sondern setzte allenfalls einen Rahmen für künftige Aushandlungen. Deutlich wird daran auch eine inhärente Spannung von Geheimhaltung, die oben bereits angesprochen wurde. Es gibt ein Ungleichgewicht zwischen dem Parlament (insbesondere der parlamentarischen Opposition) und der Regierung, da erstere Regierungsentscheidungen nur dann anfechten können (öffentlich oder gerichtlich), wenn sie wissen, *dass* ihnen Informationen vorenthalten werden, und selbst dann erlangen sie letztere nur retrospektiv.

Die starke Kritik der Oppositionsparteien basiert auf der Idee, dass Geheimhaltung zweiter Ordnung (da das Parlament teilweise nicht wusste, ob bzw. was verhandelt wird) problematisch ist, da es Input-Legitimation zugunsten von Output gefährdet.

Dieser Konflikt taucht im Übrigen nicht nur auf der Ebene nationaler Parlamente und Regierungen auf, sondern auch zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Exekutiven, welche also doppelt, auf nationaler und europäischer Ebene, Handlungsspielraum gewinnen. Damit entstehen weitreichende Ungleichgewichte. Der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs, Winfried Kretschmann, brachte dieses Problem auf den Punkt:

„Klar ist: Krisen sind die Stunde der Exekutive. Aber eine intergouvernementale Praxis, die weitgehend am Parlament der EU vorbei handelt, kann nicht die Zukunft eines demokratischen Europas sein. Das, was in der Krise notwendig ist, kann doch nicht auf Dauer Grundlage der europäischen Politik sein.“
(Kretschmann, BR-Pr 898: 320)

Der Konflikt zwischen Effizienz und Transparenz von Entscheidungsprozessen wird hier deutlich: Während Kretschmann die Notwendigkeit schneller und (damit implizit) geheimer Entscheidungsfindung anerkennt, argumentiert er dennoch, dass dies eine Ausnahme sein muss und Offenlegungsforderungen genüge getan werden muss. Die Konfliktlinien zwischen oppositionellen Fraktionen im Parlament und der Regierung sind klar: Die Regierung argumentierte für das Recht und die Notwendigkeit exekutiver Geheimhaltung. Die parlamentarische Opposition hingegen stellte diese Forderung in Frage und forderte Offenlegung.

Geheimhaltung für den Erfolg – Die Geheimhaltungsregeln des ESM

Der ESM war nicht nur aufgrund des Entscheidungsprozesses über seine Einrichtung umstritten, sondern auch aufgrund seines Inhalts. Da der ESM in den Finanzmarkt eingreift, hängt sein Erfolg entscheidend davon ab, dass er schnelle Entscheidungen produziert und diese, besonders beim Kauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt, *ex ante* geheim gehalten werden. Institutionell sieht der Vertrag eine „berufliche Schweigepflicht (Art. 34 ESM Vertrag) sowie Immunität (Art. 35 ESM Vertrag) für seine Mitglieder und Angestellten vor. Da die Ratifizierung von Verträgen keine parlamentarischen Änderungen des Vertragstextes zulässt, konnten diese Geheimhaltungsregeln nicht im Bundestag verändert werden. Vielmehr war der Bundestag darauf beschränkt, im Rahmen der Umsetzung Informations- und Beteiligungsregeln für den Bundestag zu formulieren, die mit den Vorgaben des ESM-Vertrags in Einklang stehen. Der intergouvernemental ausgehandelte Vertrag entzog sich so der parlamentarischen Diskussion – in Anbetracht der partiellen Geheimhaltung des Entscheidungsprozesses wird daran deutlich, dass die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Bundestags relativ beschränkt waren.

Hauptgegenstand der Kontroverse im Deutschen Bundestag und im Konflikt zwischen Parlament und Regierung war die Frage, wie parlamentarische Beteiligung an budgetrelevanten Entscheidungen zu organisieren sei. Beeinflusst wurde die Debatte auch von der Reform der deutschen Gesetzgebung zur Umsetzung des Vorgängermechanismus EFSF, die zeitgleich mit der Diskussion um den ESM erfolgte. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Februar 2012 geurteilt, dass der Bundestag zu viel Autorität abgegeben hatte, indem er Entscheidungskompetenzen im Rahmen der EFSF an ein Sondergremium von neun Bundestagsabgeordneten delegiert hatte (BverfG 2 BvE 8/11, Rn. 133). Der Regierungsentwurf für die durch das Urteil notwendig gewordenen Veränderungen an der EFSF sah vor, die Zuständigkeit des Sondergremiums auf Sekundärmarktoperationen, also die Reichweite der Entschei-

dungsbefugnisse dieses „Geheimgremiums“ (Schneider, SPD, PlPr 17/188: 22718) zu begrenzen. Denn nur in letzterem Fall war das Bundesverfassungsgericht dem Argument für eine besondere Geheimhaltungsnotwendigkeit gefolgt, hatte es aber für andere Entscheidungen abgelehnt. Der Gesetzentwurf griff diese Abgrenzung auf:

„Dies ist aber nur in Fallgestaltungen denkbar, in denen über Maßnahmen entschieden werden muss, bei denen nicht nur der Inhalt der Beratung, sondern auch die Tatsache der Beratung und der Beschlussfassung an sich geheim gehalten werden muss, um den Erfolg einer Maßnahme nicht von vornherein unmöglich zu machen, und daher die Geheimschutzordnung keine ausreichende Vorsorge bieten kann.“ (Gesetzentwurf Drs. 17/9145: 5)

Diese Reform der EFSF-Umsetzung, welche parallel zur Befassung mit dem ESM-Vertrag und seiner Umsetzung erfolgte, hatte einen deutlichen Einfluss auf die Debatten über den ESM. Sie begrenzte auch für den ESM die Zuständigkeit des Sondergremiums auf Sekundärmarktoperationen. Der Haushaltsausschuss des Bundestages griff darüber hinaus das Verfassungsgerichtsurteil auf und konkretisierte, die besondere Vertraulichkeit sei von der Regierung festzulegen und zu begründen. Das Sondergremium sollte aber die Möglichkeit haben, dieser Entscheidung zu widersprechen. In diesem Fall würde automatisch wieder der gesamte Bundestag entscheiden. Neben dieser Konkretisierung zur Vertraulichkeit fügte der Haushaltsausschuss dem Regierungsentwurf auch weitere Informationsregeln hinzu (HHA Drs. 17/10126).

In der parlamentarischen Debatte argumentierten Regierungsakteure und Abgeordnete der Regierungsparteien erneut vor allem mit Effizienz. Durch eine klare Entscheidung über die Umsetzung des ESM, „so wie es alle von uns erwarten“, sollte die „Verunsicherung auf den Märkten dauerhaft beseitig[t]“ (Schäuble, PlPr 17/172: 20213) und die „Vertrauenskrise in den Finanzmärkten“ (ibid.: 20210) überwunden werden. Unsicherheit solle durch „verlässliche Strukturen“ ersetzt werden (Kauder, PlPr 17/172: 20225). Die Koalitionsfraktionen argumentierten, das deutsche Veto-recht bei der Vergabe finanzieller Hilfen sowie die Regeln der deutschen ESM-Umsetzung garantierten ausreichende Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle (HHA, Drs. 17/10172: 6); ein Abgeordneter der regierenden CSU betonte beispielsweise, der ESM sähe eine „sehr intensive parlamentarische Beteiligung“ vor (Schmidt, PlPr 17/188: 22729). In Opposition dazu kritisierten einige Abgeordnete, mit dem ESM-Gesetz würde Entscheidungsmacht zur Exekutive verschoben, die geheim entscheiden könne. „Die Entscheidungen des ESM werden durch den Gouverneursrat, also allein durch die Exekutive, getroffen, eine effektive parlamentarische Kontrolle ist dadurch unmöglich.“ (Süßmair und Werner, PlPr 17/188: 22798)

Ein zentrales Thema vor allem der Opposition in der parlamentarischen Debatte war somit die Intransparenz (z.B. Schwanitz, PlPr 17/188: 22781; Bellmann ibid.: 22753) des exekutivgesteuerten Entscheidungsprozess innerhalb des ESM, welcher aus Sicht

der Kritikerinnen und Kritiker parlamentarische Kontrolle behindert. Es fällt aber auf, dass bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung des ESM auch einzelne Abgeordnete der Regierungsmehrheit Kritik äußerten.

„Die Schweigepflicht, die jeder dieser großmächtigen ESM-Direktoren hat, gilt Ihnen gegenüber. Was ist das denn für eine parlamentarische Kontrolle, bei der der zu Kontrollierende sagen könnte: 'Ich stehe unter Schweigepflicht, und ihr habt mir nichts zu sagen'? Von welchen Parlamentsverhältnissen gehen wir denn hier aus?“ (Gauweiler, CSU, PlPr 17/188: 22725)

Warum also stimmte das Parlament dem ESM und seinen Geheimhaltungsregelungen zu und schränkte so seinen eigenen Einfluss ein? Das ESM-Gesetz erlangte mehr als die angestrebte, ggf. auch notwendige Zweidrittelmehrheit. Außer der Linken und einzelner „Dissidenten“ (wie sich einer der betreffenden Sozialdemokraten selbst bezeichnete, Danckert PlPr 17/188: 22723) innerhalb aller anderen Parteien stimmten alle Parlamentarier zu, inklusive die der Oppositionsparteien SPD und Grüne. Nur die Linke stimmte geschlossen dagegen. Ihre Ablehnung basierte vor allem auf einer anderen Bewertung der Krise insgesamt. Sarah Wagenknecht (Linke) beispielsweise argumentierte, die Krise als Bankenkrise sei fälschlicherweise als Staatsschuldenkrise identifiziert worden. Die Krisenmechanismen setzten demnach nicht an den eigentlichen Ursachen der Krise an und nur wenige würden letztlich vom Eurorettungsschirm profitieren (Wagenknecht, PlPr 17/188: 22709 ff.). Eine ihrer Fraktionskolleginnen bezeichnete den ESM (in Verbindung mit dem Fiskalpakt) als „gigantische Maschine zur Umverteilung von unten nach oben“ (Hänsel, PlPr 17/188: 22735). Die Linke ging also nicht primär auf die Geheimhaltungsregeln des ESM und die Details der Struktur des Mechanismus ein, sondern wies ihn insgesamt als unangemessenes Instrument zurück.

Die anderen beiden Oppositionsparteien nahmen eine andere Position ein. Beide unterstrichen ihre generelle Unterstützung des ESM trotz der im Parlament kritisierten konkreten Ausgestaltung. Jürgen Trittin von den Grünen betonte beispielsweise, der ESM sei ein „notwendiges Instrument“ (PlPr 17/188: 22715), an dem „kein Weg vorbei“ führe (PlPr 17/172: 20223) und dass die Grünen stets in EU-Angelegenheiten sachorientierte und nicht parteipolitische Entscheidungen getroffen hätten: „Wir haben uns als Grüne in Europafragen immer entlang der Sache entschieden, ganz gleich, ob wir in der Opposition oder in der Regierung waren.“ (PlPr 17/188: 22715). Auch hier ist daher der Gedanke der Effektivität zentral. Selbiges lässt sich bei den oppositionellen Sozialdemokraten beobachten: „Wir stimmen zu, weil wir nicht wollen, dass die Spekulationen an den Finanzmärkten immer mehr europäische Mitgliedstaaten erfassen und am Ende Europa vor dem wirtschaftlichen und sozialen Ruin steht.“ (Gabriel, PlPr 17/188: 22705). Darüber hinaus betonte Sigmar Gabriel, dass diese Entscheidung nicht zu einer parteipolitischen gemacht werden dürfe: „Wir stimmen zu, weil uns Europa wichtiger ist als die parteipolitische Profilierung.“ (ibid.)

Deutlich wird daran, dass die Oppositionsparteien zwar die prozedurale Geheimhaltung im Entscheidungsprozess *über* den ESM kritisierten, mit SPD und Grünen aber große Teile der Opposition zu einer Zustimmung zu den inhaltlichen Geheimhaltungsregeln des ESM selbst bereit waren. Als Gründe für ihre Kooperation führten sie die Notwendigkeit einer Stabilisierung der Märkte sowie der Eurozone an. Das Parlament scheint damit viel eher bereit, Geheimhaltung selbst zu legalisieren und Geheimhaltung erster Ordnung aktiv zuzulassen, als ex post Geheimnisse zweiter Ordnung hinzunehmen. Es ist bereit, Geheimhaltung zu akzeptieren, aber nur innerhalb der von ihm selbst abgesteckten Grenzen, und nur wenn es weiß, welche Geheimnisse vor ihm verborgen werden.

Hinzu kommt, dass ein außerordentlicher Handlungsdruck von den Parlamentariern wahrgenommen wurde. Vielfach verwiesen sie auf die Notwendigkeit schneller, effektiver und effizienter Krisenmaßnahmen, um die Krise in den Griff zu bekommen.⁹ Das Motiv der Alternativlosigkeit der Maßnahmen taucht somit immer wieder in den Positionierungen auf. Lediglich die Linke fällt aus diesem Muster heraus, indem sie die grundlegende Diagnose und damit auch die vorgeschlagenen Maßnahmen als solche infrage stellt. Dies zeigt, wie stark die Krise und der Krisendiskurs sich auf die Wahrnehmung und Bewertung von Handlungsoptionen auswirken.

5. Schluss

Widersprüchliche Forderungen nach Offenlegung und Geheimhaltung in Demokratien können gleichermaßen legitim begründet werden, insofern sie unterschiedliche Ziele fokussieren. Während Geheimhaltung aufgrund von Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen gerechtfertigt wird, werden Offenlegung und Transparenz als Grundlage für demokratische und besonders parlamentarische Kontrolle eingefordert. Eine klare Entscheidung zugunsten einer der beiden Seiten ist insbesondere dann schwer zu treffen, wenn demokratisch definierte Ziele nur im Geheimen erreicht werden können. Die Entscheidung über Geheimhaltung ist daher eine politische, die eine Aushandlung über Geheimhaltung und Offenlegung zwischen politischen Akteuren, insbesondere Regierungen und Parlamenten, notwendig macht.

Die Fallstudie der deutschen Umsetzung des ESM hat gezeigt, dass diese theoretischen Perspektiven auf Geheimhaltung sich auch in den parlamentarischen Debatten

9 Auch der Bundesrat stimmte dem ESM-Gesetz mit einer Mehrheit von 65 Stimmen mit Ausnahme von Brandenburg zu. Auch im Bundesrat stand die effektive und effiziente Krisenbekämpfung im Mittelpunkt (bspw. Scholz, BR-Pr 898: 307). Hinzu kommt, dass die Länder im Gegenzug für die Zustimmung finanzielle Mittel ausgehandelt hatten. Den Vorwurf eines „Teppichhandels“ wies der Rheinland-Pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck zwar zurück (BR-Pr 898: 305), mehrere Ministerpräsidenten nahmen aber Bezug auf die Durchsetzung von Länderinteressen im Tausch gegen ihre Zustimmung (BR-Pr 898).

über die rechtliche Festsetzung von Geheimhaltungs- und Offenlegungserfordernissen finden. Der Bundestag diskutierte entsprechend, welche Art, Reichweite und Ebene (erster oder zweiter Ordnung) von Geheimnissen akzeptabel und notwendig sind. Der Fall der deutschen ESM-Umsetzung zeigt zwei quer zueinander liegende Konfliktlinien. Einerseits gibt es eine institutionalisierte Konfliktlinie zwischen Parlament und Regierung, die sich aus unterschiedlichen Interessenlagen ergibt. Während die Regierung auf die Ausweitung von Handlungsspielräumen bedacht ist, versucht das Parlament demgegenüber eine Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion zu erfüllen. Bestätigt hat sich an diesem Fallbeispiel, dass in der Praxis diese Konfliktlinie zwischen unterschiedlichen Interessen weniger zwischen der Regierung und dem Parlament als Ganzem verläuft, sondern eher zwischen Oppositionsparteien und der Regierungsmehrheit. Die Oppositionsparteien kritisierten dementsprechend die prozedurale Geheimhaltung im Entscheidungsprozess über den ESM, welche aus ihrer Sicht parlamentarische Kontrolle gefährdete.

Eine zweite Konfliktlinie ist stärker thematisch-normativer Natur und betrifft die Bewertung des Konflikts zwischen Effektivität und Effizienz (und sich daraus begründender Geheimhaltung) und Transparenz (und damit verbundenen Kontrollmöglichkeiten) durch die Akteure. Diese Konfliktlinie verläuft teilweise quer zur Konfliktlinie zwischen Regierung und Opposition und basiert auf unterschiedlichen Positionen bezüglich der Legitimation von Geheimhaltung und deren Grenzen. In welchem Maße Effektivität und Effizienz gegen Transparenz aufgerechnet werden können und also Geheimhaltung rechtfertigen, ist die Kernfrage dieser Konfliktlinie. Zudem wurde gezeigt, dass Akteure (auch teilweise Oppositionsparteien) eine deutlich größere Bereitschaft zeigen, Geheimhaltungsregeln erster Ordnung zu akzeptieren, welche rechtlich kodifiziert sind, als sich auf Geheimnisse einzulassen oder diese zu tolerieren, die als Geheimnisse zweiter Ordnung qualifiziert werden können. Geheimnisse im Entscheidungsprozess *über* den ESM wurden daher auch viel stärker kritisiert (bzw. weniger gegen andere Aspekte aufgewogen) als die Geheimhaltungsregeln *innerhalb* des ESM. Letztere wurden von vielen Akteuren, inklusive zweier Oppositionsparteien (SPD und Grüne) als notwendig angesehen, um die erstrebte Stabilisierung von Finanzmärkten und Haushalten einzelner Eurozonenmitglieder Krisenstaaten zu erreichen. Das Zweckargument, dass Geheimhaltung für die Effizienz und Effektivität von Entscheidungen und Maßnahmen legitimiert, ist somit deutlich breiter akzeptiert, als Geheimhaltungsbegründungen, die auf Gewaltenteilungserwägungen und deliberativen Eigenbereichen beruhen und den Spielraum für Geheimnisse zweiter Ordnung ausweiten. Dies mag nicht zuletzt darin begründet sein, dass letztere Geheimnisse viel stärker die Machtverhältnisse zwischen Parlament und Regierung dauerhaft zugunsten der Regierung verschieben.

Literatur

- Alt, J. E., Dreyer Lassen, D. Skilling, D. 2002: Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States. *State Politics and Policy Quarterly* 3 (2): 230-250.
- Assmann, A., Assmann, J. 1997: Das Geheimnis und die Archäologie der literarischen Kommunikation. Einführende Bemerkungen. In A. Assmann, J. Assmann (Hg.), *Schleier und Schwelle. Geheimnis und Öffentlichkeit. Archäologie der literarischen Kommunikation*. München: Wilhelm Fink, 7-16.
- Barbato, M. 2013: Integration als Revolution: Souveränität und Legitimität der EU im Ausnahmezustand der Eurokrise. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 6 (2): 249-267.
- Bernoth, K., Wolff, G. B. 2006: Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies* 19/2006.
- Bok, S. 1983. *Secrets. On the Ethics of Concealment and Revelation*. New York: Vintage Books.
- Burke, J. P. 1986: *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- De Haan, J., Eijffinger, C. W., Waller, S. 2005: *The European Central Bank. Credibility, Transparency, and Centralization*. London: MIT Press.
- Epps, D. 2008: Mechanisms of Secrecy. *Harvard Law Review* 121 (6): 1556-1577.
- Enderlein, H. 2013: Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarktkrise 2008-2013. *Politische Vierteljahresschrift* 54 (4): 714-739.
- Frankfurter Rundschau, 2012: ESM - Fiskalpakt Regierung will Zweidrittelmehrheit. *Frankfurter Rundschau* 25.06.2012. <http://www.fr-online.de/politik/esm---fiskalpakt-regierung-will-zweidrittelmehrheit,1472596,16469950.html>. Zugegriffen: 11.11.2014.
- Habermas, J. 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hahn, A. 1997: Soziologische Aspekte von Geheimnissen und ihren Äquivalenten. In A. Assmann, J. Assmann (Hg.), *Schleier und Schwelle. Geheimnis und Öffentlichkeit. Archäologie der literarischen Kommunikation*. München: Wilhelm Fink, 23-40.
- Hahn, A. 2002: Geheim. In G. Engel, B. Rang, K. Reichert, H. Wunder (Hg.), *Das Geheimnis am Beginn der europäischen Moderne*, Frankfurt am Main: Klostermann, 21-42.
- Heald, D. 2003: Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration* 81 (4): 723-759.
- Hood, C. 2010: Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics* 33 (5): 989-1009.
- Horn, E. 2011: Logics of Political Secrecy. *Theory, Culture & Society* 28 (7-8): 103-122.

- Jestaedt, M. 2001: Zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit – Der Staat der offenen Gesellschaft: Was darf er verbergen? In O. Depenheuer (Hg.), Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis der politischen Kommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 67-110.
- Kopits, G., Craig, J. 1998: Transparency in Government Operations. Washington: International Monetary Fund.
- Korte, K.-R. 2010: Strategie und Regierung: Politikmanagement unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit. In Raschke, J., Tils, R. (Hg.), Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS, 211-231.
- Kunstein, T., Wessels, W. 2011: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen. *Integration* 34 (4): 308-322.
- Lang, S. 2001: Politische Öffentlichkeit im modernen Staat. Eine bürgerliche Institution zwischen Demokratisierung und Disziplinierung. Baden-Baden: Nomos.
- Lerche, P. 1981: Geheimschutz und Öffentlichkeitsinteresse. In Bundesministerium des Inneren (Hg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln: Carl Heymanns Verlag, 117-132.
- Marschall: 2004: Beziehungsspiele zwischen Parlament und Regierung – ‚Rules of the Game‘ und ihre Reform. In E. Holtmann, und W. J. Patzelt (Hg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie. Wiesbaden: VS, 313-332.
- Möllers, C. 2011: Zur Dialektik der Aufklärung der Politik. In H. Geiselberger (Hg.), WikiLeaks und die Folgen. Netz – Medien – Politik.. Berlin: Suhrkamp, 193-200.
- Müller, T. 1991: Exekutivischer Geheimnisschutz und parlamentarische Kontrolle. München: Verlag V. Florentz.
- Nedelmann, B. 1995: Geheimhaltung, Verheimlichung, Geheimnis – einige soziologische Vorüberlegungen. In H. G. Kippenberg, G. G. Stroumsa (eds.), *Secrecy and Concealment. Studies in the History of Mediterranean and Near Eastern Religions*. Leiden: Brill, 1-16.
- Pozen, D. E. 2010: Deep Secrecy. *Stanford Law Review* 62: 257-340.
- Preunkert, J. 2012: Die europäische Antwort auf die Finanzmarktkrise. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (1): 69-94.
- Rösch, U. 1999: Geheimhaltung in der rechtsstaatlichen Demokratie. Demokratietheoretische Überlegungen zum Informationsverhältnis zwischen Staat und Bürger sowie zwischen den Staatsgewalten. Baden-Baden: Nomos.
- Rourke, F. E. 1960: Administrative Secrecy: A Congressional Dilemma. *The American Political Science Review* 54 (3): 684-694.
- Sagar, R. 2012: State Secrecy. In D. Coates (ed.), *The Oxford Companion to American Politics*. Oxford: Oxford University Press, 333-335.
- Sarcinelli, U. 2009: Politische Kommunikation in Deutschland. Wiesbaden: VS.
- Scharpf, F. 1999: Regieren in Europa. Frankfurt am Main/ New York: Campus.
- Schirrmeister, C. 2004: Geheimnisse. Über die Ambivalenz von Wissen und Nicht-Wissen. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Schmitt, C. 1922/2004: Politische Theologie. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schoenfeld, G. 2010: Necessary Secrets. National Security, The Media, And The Rule of Law. New York/ London: W.W. Norton & Company.

- Schuett-Wetschky, E. 2001: Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane? In K. Dicke (Hg.), *Der Demokratische Verfassungsstaat in Deutschland. 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer*. Baden-Baden: Nomos, 67-117.
- Sievers, B. 1974: *Geheimnis und Geheimhaltung in sozialen Systemen. Studien zur Sozialwissenschaft Bd. 23*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Simmel, G. 1923: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. München/ Leipzig: Duncker & Humblot.
- Stiglitz, J. 2002: Transparency in Government. In World Bank Institute (ed.), *The Right to Tell. The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington: The World Bank, 27-44.
- Stok, W. 1929: *Geheimnis, Lüge und Missverständnis. Eine beziehungswissenschaftliche Untersuchung. Beiträge zur Beziehungslehre II/1929*. Leipzig/ München: Duncker & Humblot.
- Thompson, D. F. 1999: Democratic Secrecy. *Political Science Quarterly* 114 (2): 181-193.
- Velten, P. 1996: *Transparenz staatlichen Handelns und Demokratie. Zur Zulässigkeit verdeckter Polizeitätigkeit*. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Weber, M. 2010: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Wegener, B. W. 2006: *Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht*. Göttingen: Morango.
- Westerbarkey, J. 1991: *Das Geheimnis. Zur funktionalen Ambivalenz von Kommunikationsstrukturen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Willke, H. 2010: Transparency after the Financial Crisis. Democracy, Transparency, and the Veil of Ignorance. In S. A. Jansen, E. Schröter, N. Stehr (Hg.), *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*. Wiesbaden: VS, 56-81.

Serie Europa – Europe Series

No. 4/2014	Isabel Hilpert	„Europa ist nur mit Schengen denkbar.“ Migrationskrise und Europäisierung des Grenzregimes
No. 3/2014	Bach, Maurizio	Paradoxes Europa. Zur (Eigen-)Dynamik der Eurokrise
No. 2/2014	Vobruba, Georg	Währung und Konflikt. Ambivalenzen der Eurokrise
No. 1/2014	Fehmel, Thilo	Konflikttheorie und Gesellschaftsbildung. Europäische Integration durch soziale Konflikte
No. 5/2013	Kiess, Johannes	European integration, interest groups, and institutional sets of conflict
No. 4/2013	Ganßmann, Heiner	Financial Markets, Welfare States and the Grand Recession
No. 3/2013	Vobruba, Georg	Gesellschaftsbildung in der Eurokrise
No. 2/2013	Fehmel, Thilo	Globalisierung und europäische Sozialpolitik. Implikationen der Strategie „Europa 2020“
No. 1/2013	Preunkert, Jenny	Der Euro in der Vertrauenskrise
No. 5/2012	Keutel, Anja	Die Europäische Union zwischen einheitlicher Integration und Abstufung
No. 4/2012	Nissen, Sylke	Beobachtung oder Intervention. Das Eurobarometer im Prozess der Europäischen Integration
No. 3/2012	Vobruba, Georg	Die Transformation der Souveränität. Politische Leistungsfähigkeit und Legitimationsprobleme der Europäischen Union
No. 2/2012	Fehmel, Thilo	Unintendierte Annäherung? Theorie und Empirie sozialpolitischer Konvergenz in Europa
No.1/2012	Preunkert, Jenny; Vobruba, Georg	Die Eurokrise. Konsequenzen der defizitären Institutionalisierung der gemeinsamen Währung

auch online unter <http://www.uni-leipzig.de/~leus/>

Die SERIE EUROPA wendet sich an alle sozialwissenschaftlichen Disziplinen. Gegenstand der Reihe sind langfristige wie auch aktuelle Probleme der EU und Europas und die Rolle Europas im globalen Kontext. Beiträge der SERIE EUROPA sind Vorab-Publikationen, die später in Fachzeitschriften oder Sammelbänden veröffentlicht werden sollen.