AIPA 3/2011

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Danae Ankel

Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010: Eine Analyse der innerstaatlichen Restriktionen der deutschen Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland

Lehrstuhl Internationale Politik
Universität zu Köln
ISSN 1611-0072

AIPA 3/2011

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Danae Ankel

Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010: Eine Analyse der innerstaatlichen Restriktionen der deutschen Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland

ISSN 1611-0072

Lehrstuhl Internationale Politik
Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Redaktionelle Bearbeitung: Kevin Alexander

Köln 2011

Abstract

Die deutsche Bundeskanzlerin ist in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland im Frühjahr 2010 auf nationaler und europäischer Ebene scharf kritisiert worden. Doch wie groß war der außenpolitische Handlungsspielraum der deutschen Bundesregierung in den Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland tatsächlich? Den konzeptionellen Rahmen für die Beantwortung dieser Ausgangsfrage bietet das erweiterte Zwei-Ebenen-Modell. Die Erklärung des außenpolitischen Handlungsspielraums findet hierbei über die Erfassung der innerstaatlichen Beschränkungen statt, denen eine Regierung in einem bestimmten Zeitraum ausgesetzt ist. Vor diesem Hintergrund lautet die erste Arbeitshypothese: Sind die innerstaatlichen Beschränkungen hoch, so ist der außenpolitische Handlungsspielraum begrenzt. Die zweite Hypothese geht davon aus, dass eine hohe innerstaatliche Beschränkung und ein begrenzter außenpolitischer Handlungsspielraum die Verhandlungsmacht auf europäischer Ebene vergrößern. Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht also die Analyse jener innerstaatlichen Restriktionen. Das Ergebnis der Untersuchung ist die Bestätigung der Ausgangshypothesen: Die innerstaatlichen Beschränkungen waren hoch, was wiederum den Handlungsspielraum auf europäischer Ebene einschränkte. Dies führte zu einer erstarkten deutschen Verhandlungsmacht in den europäischen Verhandlungen. Darüber hinaus offenbart die Analyse, dass die deutsche Bundesregierung im Untersuchungszeitraum eine Doppelstrategie verfolgte, deren Kosten – vor allem langfristig – durchaus hoch sein können.

Danae Ankel

M.A., ist Wissenschaftliche Hilfskraft am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln. Sie studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Germanistik in Köln. Ihre Forschungsschwerpunkte sind außenpolitische Analysen und das politische System Griechenlands.

Inhalt

I. EINLEITUNG 1

II. DAS ANALYSEKONZEPT UND SEINE OPERATIONALISIERUNG 4

1 Die Zwei-Ebenen-Metapher 4

2 Die Weiterentwicklung des Zwei-Ebenen-Ansatzes durch die Zusammenführung mit dem Prinzipal-Agenten-Ansatz 9

2.1 Die institutionellen Regeln der formalen Ratifikation 13

2.2 Die Salienz außenpolitischer Fragestellungen 14

2.2.1 Medienberichterstattung 16

2.2.2 Elitendissens 17

2.2.3 Organisierte Interessen 18

2.3 Die Glaubwürdigkeit von Sanktionsdrohungen der Prinzipale 19

3 Restriktionen und Anreize im Internationalen System 20

4 Operationalisierung des theoretischen Konzeptes 23

III. ANALYSE DES AUßENPOLITISCHEN HANDLUNGSSPIELRAUMS DER REGIERUNG MERKEL IN DER GRIECHENLANDKRISE 29

1 Chronologie der Griechenlandkrise 29

2 Deutschland im internationalen und europäischen Machtgefüge 33

2.1 Zur aktuellen wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik 34

2.2 Die Bundesrepublik im internationalen Kontext 38

2.3 Die Bundesrepublik im europäischen Kontext 40

3 Die Bestimmung der Determinanten des innerstaatlichen *win-sets* 46

3.1 Die institutionellen Regeln der formalen Ratifikation 46

3.1.1 Klassische außenpolitische Institutionen 47

3.1.2 Parlamentarische Kontrolle der Exekutive in der Außenpolitik 49

3.1.2.1 Der Bundestag 49

3.1.2.2 Der Bundesrat als Veto-Spieler? 54

3.1.3 Das Ratifikationserfordernis durch den Prinzipal Regierungsfraktionen 56

3.1.4 Das Ratifikationserfordernis durch den Prinzipal Wahlbevölkerung 59

3.2 Die Salienzanalyse 61
3.2.1 Die informationelle Rückwirkung 61
3.2.2 Die Analyse der Medienberichterstattung 62
3.2.3 Elitendissens 69
3.2.3.1 Dissens zwischen Koalition und Opposition 69
3.2.3.2 Dissens innerhalb des Regierungslagers 74
3.2.4 Organisierte Interessen 80
3.3 Glaubwürdigkeit kostenträchtiger Sanktionsdrohungen der Prinzipale 86
3.3.1 Sanktionsdrohungen des Prinzipals Wahlbevölkerung 86
3.3.2 Sanktionsdrohungen des Prinzipals Regierungsfraktionen 88
4 Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010 91
5 Schlussfolgerungen 101
6 Literatur 104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Determinanten innerstaatlicher *win-sets* 13
Abbildung 2: Entwicklung des deutschen Außenhandels von 1990-2009 35
Abbildung 3: Import und Export im Januar/September 2010 nach Ländergruppen 36
Abbildung 4: Das BIP der Euroländer und der Bundesrepublik im Vergleich (2001-2010) 37
Abbildung 5: Berichterstattung der SZ über die Griechenlandkrise 63
Abbildung 6: Berichterstattung FAZ über Griechenlandkrise 64
Abbildung 7: Berichterstattung der BILD-Zeitung über die Griechenlandkrise 65
Abbildung 8: Berichterstattung von SZ, FAZ und BILD während der Griechenlandkrise im Vergleich 66
Abbildung 9: Die innerstaatlichen win-set der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 92

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BdB	Bundesverband deutscher Banken
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CDS	Credit Default Swaps
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
ECB	European Central Bank
EcoFin	Rat für Wirtschaft und Finanzen
EU	Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
G7	Gruppe der 7
G20	Gruppe der 20
GG	Grundgesetz
GIT	Globalisierung, Internationalisierung, Transnationalisierung

GOBR	Geschäftsordnung des Deutschen Bundesrates
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
IWF	Internationaler Währungsfond
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRW	Nordrhein-Westfalen
NZB	Nationale Zentralbank
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OTE	Hellenic Organization of Telecommunications
PIIGS	Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien
SoFFin	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
VN	Vereinte Nationen
WFStG	Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz

Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010:

Eine Analyse der innerstaatlichen Restriktionen der deutschen Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland

I. Einleitung

> „Europa schaut heute auf Deutschland. Ohne uns, gegen uns kann und wird es keine Entscheidung geben. Ohne uns, gegen uns kann und wird es keine Entscheidung geben, die ökonomisch tragfähig ist und den rechtlichen Anforderungen sowohl mit Blick auf europäisches Recht als auch mit Blick auf nationales Recht in vollem Umfang Genüge tut." (Regierungserklärung von Angela Merkel am 5. Mai 2010; Deutscher Bundestag 2010a)

Deutsche Außenpolitik gestaltet sich seit vielen Jahren im europäischen Kontext. So konnte die Bundesregierung vor allem nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ihre wirtschaftliche Prosperität im Rahmen der EU und vor allem der Währungsunion ausbauen. Doch Griechenland- und Eurokrise 2010 haben die Währungsunion und damit die Bundesrepublik Deutschland in ihren ökonomischen Fundamenten erschüttert. Die deutsche Regierung ist sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene heftig für ihr außenpolitisches Regierungshandeln kritisiert worden, sie habe durch ihr Verhalten die Krise nur noch verschärft und verteuert. Doch wie groß war der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesregierung tatsächlich? Welche Positionen konnte die Regierung in den Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland auf europäischer Ebene einnehmen?

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den außenpolitischen Handlungsspielraum der deutschen Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Merkel in den Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland von Februar bis

Mai 2010 mit Hilfe des erweiterten Zwei-Ebenen-Ansatzes zu analysieren. Es soll geklärt werden, welche Positionen die Bundesregierung tatsächlich auf europäischer Ebene einnehmen konnte. Die Fragestellung beruht dabei auf folgenden Feststellungen: Aufgrund der Aktualität und wirtschaftlichen bzw. monetären Brisanz des Themas Griechenlandkrise – und natürlich der anschließenden bzw. dadurch initiierten Eurokrise, auf die in dieser Arbeit nicht eingegangen werden soll – konzentriert sich die gegenwärtige wissenschaftliche Debatte hauptsächlich auf den ökonomischen oder juristischen Bereich.[1] Der wissenschaftliche Diskurs wurde stark von Diskussionen über die wirtschaftlichen Notwendigkeiten einer europäischen Unterstützung Griechenlands sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen geprägt. Wissenschaftlich diskutiert wird zudem über Kontinuität und Wandel der deutschen Außen- und Europapolitik unter Ex-Kanzler Gerhard Schröder und während der ersten Amtszeit von Kanzlerin Merkel (Baumann 2006; Harnisch/Schieder 2006; Gareis 2006; Müller-Brandeck-Bocquet 2010 etc.). Politikwissenschaftliche Analysen über die deutsche Außenpolitik während der Griechenlandkrise liegen dagegen kaum vor.

Diese Arbeit möchte jene Größen identifizieren, die den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise bestimmten. Den konzeptionellen Rahmen dafür bietet das von Robert Putnam entworfene Zwei-Ebenen-Modell. Die postulierte Grundannahme dieses Modells ist, dass außenpolitisches Regierungshandeln immer sowohl von innenpolitischen als auch von internationalen Erklärungsfaktoren abhängt und durch internationale und innenpolitische Rahmenbedingungen hervorgerufen und beschränkt wird. Mithilfe des Zwei-Ebenen-Ansatzes und seiner Verknüpfung von innerstaatlichen und internationalen Erklärungsfaktoren für außenpolitisches Regierungshandeln soll der außenpolitische Handlungsspielraum der deutschen Regierung in der Griechenlandkrise erklärt werden. Dabei findet die Erklärung des außenpolitischen Handlungsspielraums über die Erfassung der innerstaatlichen Beschränkungen

1 An dieser Stelle seien beispielhaft genannt: Boysen-Hogrefe (2010), Meyer (2010), Albertshauser (2010).

statt, denen eine Regierung in einem bestimmten Zeitraum ausgesetzt ist. Der Zwei-Ebenen-Ansatz kann dabei nur Aussagen treffen, inwiefern einer Regierung verschiedene außenpolitische Handlungsoptionen zur Verfügung stehen, er kann jedoch eine spezifische Entscheidung für eine konkrete außenpolitische Handlungsalternative nicht erklären.

Um eben jenen außenpolitischen Handlungsspielraum der deutschen Bundesregierung in der Griechenlandkrise erfassen zu können, soll im ersten Teil der Arbeit der Zwei-Ebenen-Ansatz dargelegt (II, 1) und anschließend durch die Zusammenführung mit dem Prinzipal-Agenten-Ansatz konkretisiert werden (II, 2).[2] Der zweite Teil der Arbeit steigt mit einer kurzen Chronologie der Ereignisse auf europäischer Ebene ein (III, 1), um in einem zweiten Schritt die Rolle der Bundesrepublik im internationalen und europäischen Kontext kurz darzustellen (III, 2).[3] Anschließend erfolgt dann die Analyse der innerstaatlichen Restriktionen, denen die Bundesregierung zur Zeit der Griechenlandkrise ausgesetzt war (III, 3). Anhand der Zusammenführung der Ergebnisse soll abschließend der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesregierung identifiziert werden.

Aufgrund der Aktualität der Ereignisse findet in dieser Arbeit hauptsächlich eine inhaltliche Dokumentenanalyse statt, mit deren Hilfe auf den außenpolitischen Handlungsspielraum geschlossen werden soll. Dazu werden sowohl politische Dokumente analysiert als auch Tageszeitungen und Wochenzeitschriften systematisch untersucht. Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse werden durch Interviews mit zwei Politikern gestützt. Im Folgenden soll nun das theoretische Gerüst der vorliegenden Arbeit dargelegt werden.

2 Die Verbindung beider Analysemodelle fußt auf dem theoretischen Konzept Kai Oppermanns. Vgl. hierzu Oppermann (2008a).

3 Der thematische Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf der Bestimmung der innerstaatlichen Restriktionen der deutschen Bundesregierung. Aus diesem Grund kann hier nur ein Überblick über die Position Deutschlands im internationalen und europäischen Umfeld geboten werden.

II. Das Analysekonzept und seine Operationalisierung

1 Die Zwei-Ebenen-Metapher

Die von Robert Putnam entworfene und 1988 im Aufsatz „Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games" erstmals veröffentlichte Zwei-Ebenen-Metapher liefert einen Ansatz, der sich von herkömmlichen Außenpolitikanalysen abwendet und systemische und subsystemische Erklärungsfaktoren in einem Analyseschema verbindet, um so Aussagen über die Außenpolitik eines Staates treffen zu können (Oppermann 2008a: 18-19). Ursprünglich als Ansatz zur Analyse nationaler Strategien in internationalen Verhandlungen konzipiert, besagt der Zwei-Ebenen-Ansatz, alle internationalen Verhandlungen fänden immer auf zwei Spielebenen statt, der innerstaatlichen und der internationalen (Moravcsik 1993: 17).

Im Folgenden werden die drei Grundannahmen des Ansatzes kurz vorgestellt. In der theoretischen Konzeption des Zwei-Ebenen-Ansatzes sind (1) erstens nationale Regierungen die zentralen strategischen Akteure,[4] die auf beiden Ebenen gleichzeitig agieren und auf beiden Ebenen Anreizen und Beschränkungen ausgesetzt sind (Putnam 1993a: 70). In dieser Funktion fungieren sie als *gatekeeper* zwischen der innerstaatlichen und internationalen Ebene und vertreten den Staat nach außen (Putnam 1993a: 70). Weiterhin modelliert der Zwei-Ebenen-Ansatz nationale Regierungen als rationale Akteure, die ihr Verhalten auf das Prinzip der Nutzenmaximierung ausrichten.[5] Im Rahmen dieser Rationalitätsannahme ist das primäre, stets konstante Ziel einer jeden Regierung ihr innerstaatlicher Machterhalt (Oppermann 2008a: 64). Alle außenpolitischen Präferenzen und Entscheidungen einer nationalen Regierung unterliegen diesem primären Interesse. Dabei ist das

4 Obwohl sich eine Regierung aus mehreren Akteuren zusammensetzt, werden Regierungen im Zwei-Ebenen-Ansatz als einheitliche Akteure konzipiert (Oppermann 2008a: 85).

5 Damit dieses Ziel erreicht werden kann, hierarchisieren Individuen alle möglichen Handlungsalternativen entsprechend ihrer Präferenzen, indem sie den Ausgang und die Folgen jeder einzelnen Handlungsmöglichkeit antizipieren und so nach dem größtmöglichen Nutzen sortieren.

Zielstreben immer durch externe und interne Handlungsrestriktionen (*constraints*) beschränkt, welche die zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten von Akteuren „auf ein Set tatsächlich realisierbarer Handlungsoptionen reduzieren (*feasible set*)" (Oppermann 2008a: 61).[6]

Wegen ihrer Funktion als *gatekeeper* und dem Monopol in der Außenpolitik verfügen nationale Regierungen über einen autonomen Handlungsspielraum, den sie innerstaatlich einsetzen können. Diesen autonomen Handlungsspielraum können Regierungen gezielt durch die Möglichkeit des *agenda-settings* und ihren Informationsvorsprung gegenüber rein innerstaatlichen Akteuren erweitern und internationale Ergebnisse in ihrem Interesse beeinflussen (Moravcsik 1993: 24-27). Der Zwei-Ebenen-Ansatz ist also von liberalen *bottom-up*-Ansätzen zu unterscheiden, da der gouvernementale außenpolitische Handlungsspielraum lediglich von den Präferenzen innerstaatlicher Akteure beschränkt wird (Oppermann/Höse 2011: 45): „Foreign policy in this view is not constituency driven, but it is constituency constrained" (Putnam 1993a: 71). Vielmehr verfügen nationale Regierungen über ein *acceptability set* (Oppermann 2008a: 25), also ein Set an akzeptablen Verhandlungsergebnissen auf der internationalen Ebene, welche innerstaatlich noch Unterstützung finden können, aber eigentlich nicht die gesellschaftlichen, innerstaatlichen Präferenzen abbilden. Nach Moravcsik können sich die außenpolitischen Präferenzen einer nationalen Regierung gegenüber denen der innerstaatlichen Akteure folgendermaßen verhalten: Die Präferenzen der Regierung decken sich mit denen der innerstaatlichen Akteure (*statesman as agent*); sie decken sich nicht mit den aggregierten Präferenzen der innerstaatlichen Akteure, liegen aber dennoch näher an diesen als an denen anderer Verhandlungspartner (*statesman as hawk*); die Präferenzen einer Regierung liegen näher bei denen anderer

6 Zu den externen und internen Handlungsrestriktionen zählt die Annahme der Unwissenheit, da Regierungen in Entscheidungssituationen nur über unvollständige Informationen verfügen. Außerdem verfügen auch nationale Regierungen nur über eine *bounded rationality*, d.h. über begrenzte kognitive Fähigkeiten, alle Entscheidungsalternativen zu berücksichtigen (Simon 1985).

Regierungen als bei denen der eigenen innerstaatlichen Akteure (*statesman as dove*) (Moravcsik 1993: 33).

(2) Zweitens verbindet das Konzept der Ratifikation die innerstaatliche und internationale Spielebene miteinander und beschränkt den autonomen außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung maßgeblich. Wegen des primären Interesses nationaler Regierungen, ihre innerstaatliche Macht zu erhalten, müssen alle außenpolitischen Entscheidungen innerstaatlich ratifizierbar sein, d.h. die Regierung versucht, für ihre außenpolitischen Entscheidungen innerstaatlich Unterstützung zu finden (Moravcsik 1993: 23).

Die Gesamtheit aller innerstaatlich erfolgreich ratifizierbaren außenpolitischen Entscheidungsoptionen definiert das *win-set* einer Regierung. Das Konzept des *win-sets* zeigt den Spielraum an außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten auf, den eine Regierung hat und markiert die Restriktionen ihres außenpolitischen Handelns (Oppermann 2008b: 180; vgl. Putnam 1993b: 439). Somit bildet die Größe des *win-sets* im Zwei-Ebenen-Ansatz die zentrale Erklärungsgröße für das außenpolitische Handeln einer Regierung. Je kleiner das *win-set* einer Regierung ist, also je weniger außenpolitische Entscheidungen innerstaatlich Unterstützung finden, desto beschränkter ist eine Regierung durch ihre innerstaatlichen Akteure und desto enger ist auch ihr außenpolitischer Handlungsspielraum auf der internationalen Ebene (Putnam 1993b: 439-441).

Aufgrund des primären Interesses ‚Machterhalt' wirkt das Erfordernis der innerstaatlichen Ratifikation bereits im Vorfeld von internationalen Verhandlungen beschränkend auf den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung. Da eine Ablehnung eines internationalen Verhandlungsergebnisses auf innerstaatlicher Ebene der Regierung Kosten verursacht, versucht die Regierung ihr *acceptability set* zu antizipieren und in ihre Verhandlungen am internationalen Tisch mit einzubeziehen (Oppermann 2008a: 26-27). Grundsätzlich kann das innerstaatliche

win-set aber nur in der *statesmen as dove* Konstellation restriktiv wirken, also wenn sich die Präferenzen der Regierung und die Präferenzen der innerstaatlichen Akteure unterscheiden. Aus diesem Grund ist die Regierung an ihrer innerstaatlichen Popularität interessiert. Um einen günstigen Popularitätswert zu erreichen, bzw. zu halten, verfügt die Regierung in ihrer Funktion als *gatekeeper* über Optionen der Manipulation ihres *win-sets*.[7]

Auch hängt die Größe der Beschränkung unmittelbar von der Intensität der institutionalisierten Ratifikationsregeln ab (Moravcsik 1993: 24-27). Ein außenpolitisches Ergebnis kann formal oder informell ratifiziert werden. Eine formale Ratifikation kann in Form eines Parlamentsbeschlusses oder eines Referendums stattfinden. In diesem Fall fungieren Regierungsfraktion(en) und/oder Wahlbevölkerung als innerstaatliche formale Veto-Spieler.[8] Die Möglichkeit einer Veränderung des Verhandlungsgegenstandes von Seiten der Veto-Spieler ist dabei ausgeschlossen (Putnam 1993b: 439).

Eine informelle Ratifikation erfolgt über innerstaatliche Akteure ohne Vetomacht, wie etwa die Wahlbevölkerung und/oder Regierungsfraktion(en). Die Regierungsfraktion(en) können in diesem Fall die Regierung durch ein Misstrauensvotum für vorangegangene außenpolitische Entscheidungen sanktionieren, die Wahlbevölkerung über die Abwahl der Regierung (Oppermann/Höse 2011: 46; Putnam 1993a: 71). Indem das außenpolitische Ergebnis beispielsweise auf die wahlpolitische Agenda gesetzt wird, entstehen *audience costs* für die Regierung, die es zu verhindern gilt.

(3) Das dritte zentrale Element des Zwei-Ebenen-Ansatzes ist die Interdependenz der beiden Spielebenen. Wie bereits erwähnt, stehen beide Ebenen über die

7 Als Möglichkeit der Einflussnahme auf die Größe des innerstaatlichen *win-sets* verfügt die Regierung über die *agenda-setting*-Funktion, *issue linkages* oder *side payments* (Moravcsik 1993: 24-27).

8 „Veto players are individual or collective decisionmakers whose agreement is required for the change of the status quo“ (Tsebelis 2000: 442).

zentralen Akteure ‚nationale Regierungen' und die Notwendigkeit der Ratifikation in wechselseitiger Beziehung zueinander.[9]

Erstens hat die innerstaatliche Ebene über die Größe des *win-sets* Einfluss auf die internationale Ebene. Allein die Antizipation der Größe des eigenen innerstaatlichen *win-sets* hat unmittelbare Auswirkungen auf die internationalen Verhandlungen. Wie oben (II, (2)) beschrieben, wirkt sich ein kleines innerstaatliches *win-set* beschränkend auf den außenpolitischen Handlungsspielraum einer Regierung aus, da Regierungen starke innerstaatliche Restriktionen in internationalen Verhandlungen nicht ignorieren können und eine eher kompromisslose Außenpolitik führen (Oppermann 2008a: 28). Umgekehrt kann ein kleines innerstaatliches *win-set* von Regierungen auf der internationalen Ebene auch strategisch eingesetzt und instrumentalisiert werden. Regierungen können ihre internationale Verhandlungsmacht stärken, indem sie auf ihr kleines innerstaatliches *win-set* verweisen und so Zugeständnisse zu ihren Gunsten durchsetzen (Putnam 1993b: 441; Moravcsik 1993: 28). Trotz dieser Vorteile einer starken Verhandlungsmacht wird im Zwei-Ebenen-Ansatz die gezielte Verkleinerung des eigenen innerstaatlichen *win-sets* bezweifelt. Denn erstens gilt diese strategische Einflussnahme auf die Größe des eigenen *win-sets* nur dann als rational und effektiv, wenn sich die außenpolitischen Präferenzen der Regierung und ihrer Prinzipale ähneln, denn nur dann kann die Regierung diese Verhandlungsmacht zur Durchsetzung ihrer eigenen außenpolitischen Präferenzen nutzen. Zweitens gilt die künstliche Selbstbeschränkung nur solange als rational, solange diese Selbstbeschränkung nützlicher ist als die entstandenen Kosten nach einer Nicht-Einigung auf internationaler Ebene. Grundsätzlich scheinen Regierungen also eher an einer Vergrößerung ihres innerstaatlichen *win-sets* interessiert zu sein (Oppermann 2008a: 35-36).

9 Zwischenstaatliche Kooperation und Ergebnisse können nur dann entstehen, wenn sich die innerstaatlichen *win-sets* der Verhandlungspartner überschneiden (Putnam 1993b: 439; Oppermann 2008a: 32).

Ein großes innerstaatliches *win-set* hingegen bedeutet einen größeren außenpolitischen Handlungsspielraum für die Regierung, da sie auf internationaler Ebene wesentlich flexibler und kompromissbereiter agieren kann, da sie keine Ablehnung aus dem eigenen Land fürchten muss.

Angesichts der Tatsache, dass auch ein kleines innerstaatliches *win-set* die eigene Verhandlungsposition auf internationaler Ebene stärken kann, scheint eine bewusste Beeinflussung der *win-sets* anderer Verhandlungspartner strategisch ebenfalls sinnvoll. Somit wirkt zweitens die internationale Ebene auf die innerstaatliche Ebene. Dabei kann eine nationale Regierung zum einen ihr eigenes innerstaatliches *win-set* beeinflussen (siehe II, (2)). Zum anderen haben nationale Regierungen die Möglichkeit die innerstaatlichen *win-sets* ihrer Verhandlungspartner zu vergrößern. Unterliegt ein Verhandlungspartner wenig innerstaatlicher Beschränkung, ist dessen außenpolitischer Handlungsspielraum groß, seine Verhandlungsmacht deswegen gering. Dies kann für eine Regierung von Vorteil sein, da die eigenen außenpolitischen Präferenzen leichter durchsetzbar sind.[10] Der Zwei-Ebenen-Ansatz konzipiert also nationale Regierungen als die zentralen strategischen Akteure, die in ihrer Funktion als *gatekeeper* als einziger Akteur simultan auf der internationalen und innerstaatlichen Ebene agieren, über das Erfordernis der innerstaatlichen Ratifikation außenpolitischer Entscheidungen und ihr primäres Interesse ‚Machterhalt' aber in ihrem autonomen Handlungsspielraum beschränkt werden.

2 Die Weiterentwicklung des Zwei-Ebenen-Ansatzes durch die Zusammenführung mit dem Prinzipal-Agenten-Ansatz

Putnams Zwei-Ebenen-Ansatz zur Analyse von Außenpolitik enthält ein elementares Theoriedefizit. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, läuft die Erklärung des außenpolitischen Handlungsspielraums einer Regierung (zu

10 Eine nationale Regierung kann das innerstaatliche win-set einer anderen Regierung durch unterschiedliche Strategien beeinflussen. Siehe weiterführend dazu Oppermann (2008a: 31); Moravcsik (1993: 29).

erklärende Variable), also das *output* einer Regierung, nur über die Bestimmung des innerstaatlichen *win-sets*, also der Erfassung der innerstaatlichen Beschränkungen (*constraints*), denen eine Regierung ausgesetzt ist (Oppermann 2008a: 39). Der Zwei-Ebenen-Ansatz liefert jedoch kein Instrumentarium, um diese erklärende Variable ‚innerstaatliches *win-set*' zu bestimmen. Aus diesem Grund soll von nun an mit der konzeptionellen Weiterentwicklung des Zwei-Ebenen-Ansatzes durch die Zusammenführung mit dem Prinzipal-Agenten-Ansatz weitergearbeitet werden, um so die Faktoren zur Bestimmung des innerstaatlichen *win-sets* zu identifizieren.

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz untersucht Delegationsketten zwischen Prinzipalen (Auftraggeber) und ihren Agenten (Auftragnehmer), in deren Verlauf es zu einem asymmetrischen Verhältnis kommt. Dieses wiederum ist durch einen Zielkonflikt[11] zwischen beiden gekennzeichnet (Oppermann 2008a: 77): Der Agent besitzt durch die ihm zugewiesene Aufgabe einen Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal und damit einen autonomen Handlungsspielraum (*agency slack*). Der Prinzipal hingegen muss diese Informationsasymmetrie zu seinen Ungunsten verringern, sprich er muss seinen Agenten kontrollieren und dessen Aufgabenausführung steuern (Oppermann 2008b: 181).[12] Eine günstige und effiziente Methode der Beobachtung ist die des ‚Feueralarm', bei der der Agent indirekt, also über einen zweiten Agenten kontrolliert wird (Oppermann 2008a: 80; 2008b: 181). Dieser zweite Agent fungiert also als Auslöser eines ‚Feueralarmmechanismus', indem er die Prinzipale mit Informationen über ihren ersten Agenten versorgt und aktiviert.[13] Die Aufhebung der Informationsasymmetrie durch Kontroll- und Steuerungsmechanismen kann aber nur dann erfolgen, wenn der Prinzipal zusätzlich über Sanktionsmöglichkeiten

11 Prinzipal und Agent streben gemäß der Rationalitätsannahme nach Nutzenmaximierung. Der Prinzipal delegiert eine Aufgabe an einen Agenten in der Annahme, dass dieser die Aufgabe bestmöglich ausführt. Der Agent wiederum wird nur so viel Zeit und Aufwand in die Erfüllung seiner Aufgabe investieren, wie nötig ist, um den Prinzipal zu befriedigen und seine Arbeit zu sichern (Oppermann 2008a: 79).

12 Auch bei der Kontrolle des Agenten handelt der Prinzipal gemäß der Rationalitätsannahme und wägt ab zwischen dem Nutzen, den er erlangt, wenn er den Agenten kontrolliert (*agency losses*) und den Kosten (*agency costs*), die durch die Kontrolle entstehen (Oppermann 2008a: 80).

13 Welche Agenten als Auslöser des ‚Feueralarms' gelten können, wird in II, 2.4 geklärt.

verfügt (Oppermann 2008b: 181). Sanktionsdrohungen sind wiederum nur dann wirkungsvoll, wenn sie glaubwürdig sind sowie Kosten für den Agenten verursachen.

Im Zwei-Ebenen-Ansatz werden nationale Regierungen als Agenten konzipiert, die von ihren Prinzipalen ‚Wahlbevölkerung' und ‚Regierungsfraktion' beauftragt worden sind, in ihrem Interesse außenpolitisch zu handeln.[14]

In parlamentarischen Demokratien stellt die Parlamentsmehrheit die Regierung, da sie den Regierungschef und seine Minister wählt (Exekutive), aber auch dem Regierungschef das Vertrauen entziehen und ihn per Misstrauensvotum stürzen kann. Da die Exekutive nur aus der Parlamentsmehrheit hervorgeht und nicht aus dem gesamten, also auch die Opposition umfassenden Parlament, kann lediglich die Beziehung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit als Prinzipal-Agent-Beziehung bezeichnet werden (Oppermann 2008a: 86). Über den Wahlakt stehen auch Regierung und Wahlbevölkerung in einer Prinzipal-Agent-Beziehung zueinander, da die Regierung die außenpolitische Vertretung für die Bevölkerung übernimmt. Der Prinzipal ‚Wahlbevölkerung' verfügt entweder über das direkte Sanktionsmoment Referendum oder über das indirekte Instrument der demokratischen Wahl, um die nationale Regierung als ihre außenpolitische Vertretung zu implementieren, zu kontrollieren und zu sanktionieren (Oppermann 2008a: 87; 2008b: 182).

Während einer Legislaturperiode kann jedoch lediglich der Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)' der Regierung das Vertrauen entziehen.[15] Zum Zeitpunkt einer Wahl hingegen fungiert nur die Wahlbevölkerung als Prinzipal, da sie es ist, die auch die zukünftige Parlamentsmehrheit erst neu wählt. „Dementsprechend muss Regierungspolitik den Präferenzen von zwei unterschiedlichen Prinzipalen

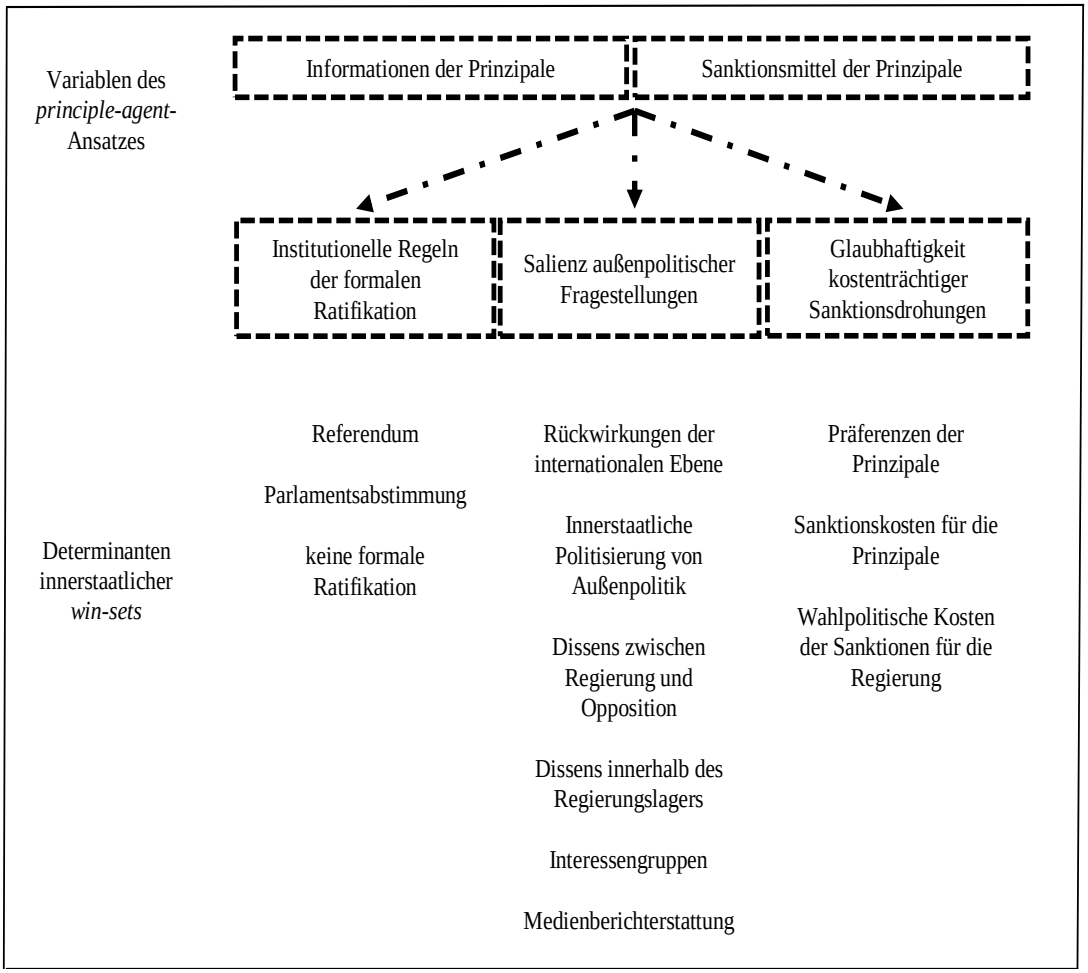
14 Das Verhältnis zwischen einer Regierung und ihren Prinzipalen ist also gekennzeichnet durch die entscheidenden Merkmale von PA-Beziehungen: *agency slack* und Informationsasymmetrie (Oppermann 2008a: 87).

15 Vorausgesetzt die Wahlbevölkerung ist kein Veto-Spieler, verfügt also nicht über das direkte Sanktionsmittel Referendum.

Rechnung tragen", wird diese aber nur soweit berücksichtigen, wie es zum eigenen Machterhalt notwendig ist (Oppermann 2008a: 87).

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz stellt also zwei Restriktionsmöglichkeiten heraus, die den Prinzipalen ‚Wahlbevölkerung' und ‚Regierungsfraktion(en)' zur Verfügung stehen, um den außenpolitischen autonomen Handlungsspielraum ihres Agenten ‚Regierung' zu begrenzen: Informationsbeschaffung und Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohungen. Wie bereits erwähnt wird die zu erklärende Variable, also das *output* der Regierung, dem Zwei-Ebenen-Ansatz entsprechend über die erklärende Variable ‚innerstaatliches *win-set*' bestimmt. Um die Größe des *win-sets* zu bestimmen, müssen die zwei Variablen des Prinzipal-Agenten-Ansatzes ‚Informationsbeschaffung' und ‚Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohungen' in drei Schritten operationalisiert werden (siehe Abb.1). In einem ersten Schritt werden die institutionellen Regeln der formalen Ratifikation untersucht, also ob die Prinzipale überhaupt als Veto-Spieler modelliert werden können. Anschließend muss geklärt werden, ob die Prinzipale durch die Auslösung des ‚Feueralarms' Informationen über die Außenpolitik ihres Agenten ‚Regierung' erhalten, denn nur dann können sie ihren Agenten kontrollieren und steuern. Diese informationelle Bedingung wird operationalisiert über das Konzept der Salienz. Von der Analyse der institutionellen und informationellen Bedingungen ausgehend, sind abschließend die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der Prinzipale, abhängig von der Glaubwürdigkeit kostenträchtiger Sanktionsdrohungen, zu analysieren. Im Folgenden sollen diese drei Determinanten des innerstaatlichen *win-sets* vorgestellt werden.

Abbildung 1: Die Determinanten innerstaatlicher *win-sets*



Quelle 1: Oppermann 2008a

2.1 Die institutionellen Regeln der formalen Ratifikation

Die institutionellen Regeln der formalen Ratifikation stellen die erste Beschränkung des außenpolitischen Handlungsspielraums einer Regierung dar. Grundsätzlich muss geklärt werden, ob ein Prinzipal überhaupt ein Veto-Spieler in außenpolitischen Entscheidungen ist, d.h. über Mittel der Sanktionierung verfügt (Oppermann 2008a: 100). Dieser institutionelle Rahmen, innerhalb dessen sich die Prinzipal-Agenten-Beziehung ausgestaltet, hat Einfluss sowohl auf den Informationsfluss über das außenpolitische Handeln der Regierung als auch auf die Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohungen. Denn die potentiellen Auslöser des ‚Feueralarms', also jene innerstaatlichen Akteure, welche die Prinzipale mit

Informationen über das außenpolitische Regierungshandeln ihres Agenten versorgen, werden hauptsächlich dann aktiv, wenn die Sanktionsmöglichkeiten der Prinzipale groß sind.

Wie bereits erläutert und in Abb. 1 veranschaulicht, gibt es drei Möglichkeiten der formalen Ratifikation. Die Wahlbevölkerung kann durch ein Referendum zum agierenden formalen Prinzipal werden, die Regierungsfraktion(en) durch einen Parlamentsbeschluss (Ratifikation mit einfacher Mehrheit). Allerdings kann der institutionalisierte Ratifikationsprozess vorsehen, dass eine Abstimmung entweder eine qualifizierte Mehrheit und/oder das Hinzuziehen einer zweiten Kammer erfordert.[16] Es besteht die Möglichkeit, dass die Prinzipale ‚Wahlbevölkerung' und ‚Regierungsfraktion(en)' über keinerlei formale Ratifikationsmöglichkeiten verfügen. In diesem Fall tritt keiner der Prinzipale als formaler Veto-Spieler auf und die Regierung muss lediglich die informellen Ratifikationsprozesse Misstrauensvotum oder demokratische Wahl berücksichtigen (Oppermann 2008a: 100-101).

Vor dem Hintergrund des Interesses ‚Machterhalt', wird die Regierung eventuell Versuche unternehmen, ihre *constraints* zu beeinflussen, indem sie die Regeln des formalen Ratifikationsprozesses im Rahmen der konstitutionellen Möglichkeiten ändert. Entweder sie verschärft die Ratifikationsregeln (*tying hands*) oder sie erleichtert den Ratifikationsprozess (*cutting slack*) (Oppermann 2008a: 103).

2.2 Die Salienz außenpolitischer Fragestellungen

Damit die Prinzipale den außenpolitischen Handlungsspielraum ihres Agenten wirksam beschränken können, ist neben der institutionellen Bedingung noch die informationelle Determinante zur Bestimmung des innerstaatlichen *win-sets* einer Regierung erforderlich. Denn nur Prinzipale, die Informationen über die

16 Falls in den für die formale Ratifikation vorgesehenen Kammern die Opposition über eine Mehrheit verfügt, kann diese zum Veto-Spieler der Regierung mutieren, ohne eigentlicher Prinzipal zu sein. Allerdings kann die parlamentarische Opposition die Regierung nur dann erfolgreich sanktionieren, wenn ihre Vetomacht gleichzeitig dazu führt, die eigentlichen Prinzipale zu mobilisieren (Oppermann 2008a: 101).

außenpolitischen Präferenzen ihres Agenten haben, können die institutionellen Ratifikationsprozesse zur Sanktionierung nutzen. Diese kognitive Bestimmungsgröße kann operationalisiert werden über das Konzept der Salienz. Salienz lässt sich definieren als „[…] the significance and importance that an actor ascribes to a certain issue on the political agenda in relation to other political issues" (Oppermann/Viehrig 2008: 4). Dabei gilt die Kausalkette, je höher die Salienz eines außenpolitischen Themas, also je mehr Aufmerksamkeit ein Thema der Außenpolitik in der Öffentlichkeit erhält, desto größer wird die Bereitschaft der Prinzipale sein, ihre institutionellen Möglichkeiten der formalen Ratifikation einzusetzen (mobilisiert durch den ‚Feueralarm'), desto begrenzter ist also das innerstaatliche *win-set* der Regierung (Oppermann 2008a: 104; 2008b: 183). Eine Regierung muss also erst Beschränkungen fürchten und ihre außenpolitischen Präferenzen gegebenenfalls ändern, wenn ein außenpolitisches Thema per Auslösung des ‚Feueralarmmechanismus' Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erhält. Grundsätzlich fungieren, wie in Abbildung 1 dargestellt, Medien, Interessengruppen, parlamentarische Opposition oder Abweichler aus der Regierung als Auslöser des ‚Feueralarms' und können so, über die Aktivierung der Prinzipale, selbst Einfluss auf außenpolitische Themen nehmen.

Ob ein außenpolitisches Thema überhaupt innerstaatliche Aufmerksamkeit erfährt, hängt wiederum von zwei Determinanten ab. Erstens müssen Informationen über Ereignisse auf der internationalen Ebene für Prinzipale erreichbar sein. Nur wenn dies der Fall ist, d.h. nur wenn eine informationelle Rückwirkung von der internationalen in die innerstaatliche Ebene stattfindet, kann zweitens eine innerstaatliche Vermittlung des Themas über den Mechanismus ‚Feueralarm' ausgelöst werden und nur dann können die innerstaatlichen Prinzipale ihre Aufmerksamkeit auf dieses Thema richten und ihren Agenten beschränken:[17] „Thus, foreign policy issues will become salient concerns to the

17 Die Regierung kann hier in ihrer Funktion als *gatekeeper* und durch die ihr zur Verfügung stehenden politischen Ressourcen (*agenda-setting, issue-linkages, side-payments*) versuchen, Einfluss auf den Informationsfluss zu nehmen.

domestic principals to the extent that they are subject to a fire alarm being set off by third actors" (Oppermann 2008b: 183).

Es lassen sich drei Möglichkeiten der Vermittlung per ‚Feueralarm' herausstellen, die alle eine Politisierung eines außenpolitischen Themas bewirken können und die Prinzipale aktivieren: Medienberichterstattung, Elitendissens und organisierte Interessen. Diese drei Auslöser des ‚Feueralarms' müssen also untersucht werden, um die informationelle Bedingung ‚Salienz' zur Bestimmung des innerstaatlichen *win-set* identifizieren zu können.

2.2.1 Medienberichterstattung

Die Medienberichterstattung hat Einfluss auf die Salienz eines außenpolitischen Themas. Sowohl der Prinzipal ‚Wahlbevölkerung' als auch der Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)'[18] verfügt in der Regel über unzureichende Informationen über außenpolitische Themen, da diese oft schwer zugänglich und/oder kostenintensiv sind. Aus diesem Grund erscheint dem rationalen Prinzipal die Informationsbeschaffung über Medien als eine kostengünstige und zeitsparende Möglichkeit:[19]

> „Da sich außenpolitische Zusammenhänge der direkten Beobachtung durch die Öffentlichkeit [und Regierungsfraktion] entziehen, können individuelle Meinungen und Einstellungen zu diesen Zusammenhängen nur auf deren indirekter Beobachtung über die außenpolitische Berichterstattung der Medien beruhen." (Oppermann/Höse 2011: 61).

So sind auch die Prinzipale ‚Wahlbevölkerung' und ‚Regierungsfraktion(en)' auf die Vermittlerfunktion von Medien angewiesen.

Die Medien haben über zwei Effekte die Möglichkeit, die Salienz eines Themas zu beeinflussen. Erstens verfügen sie über die *agenda-setting* Macht.[20]

---

18 Innerhalb des Parlamentes hat sich eine themenorientierte Arbeitsteilung durchgesetzt, die verhindert, dass alle Abgeordneten ausreichend Informationen über außenpolitische Maßnahmen der Regierung haben.

19 Individuen unterliegen bei der Informationsbeschaffung der *bounded rationality*, weswegen sie nur die Informationen heranziehen und analysieren, die ihnen erstens leicht zugänglich sind (Oppermann/Viehrig 2008: 5) und zweitens von bekannten Informationen nicht zu stark abweichen (Brettschneider 2005).

20 Weiterführend siehe McCombs (1972) und Sarcinelli/Menzel (2007). Diese Arbeit untersucht lediglich die Auswirkungen der Medienberichterstattung auf die Salienz der Griechenlandkrise,

Demnach haben Medien eine Thematisierungsfunktion, d.h. durch die Berichterstattung über bestimmte Inhalte beeinflussen sie die Bedeutung, die einer außenpolitischen Fragestellung zugewiesen wird. In diesem Sinne bestimmen die Medien zwar nicht, was die Öffentlichkeit denkt, aber worüber sie denkt (Brettschneider 2005: 717; Sarcinelli/Menzel 2007: 328-329). Als Konsequenz der *agenda-setting*-Macht verfügen Medien zweitens über den sogenannten *priming*-Effekt. Dieser besagt, dass Medien durch ihre Berichterstattung auf die Beurteilung von Themen in der Öffentlichkeit Einfluss nehmen. Individuen ziehen zur Beurteilung nur die gerade zur Verfügung stehenden Informationen heran, d.h. „die Bedeutsamkeit eines Themas für die Bevölkerung ergibt sich dann nicht aus der Realität, sondern aus der Berichterstattung über die Realität" (Brettschneider 2005: 717).

Selbstverständlich schaffen es nicht alle Informationen in die Berichterstattung, vielmehr selektieren die Medien bereits im vorab. Der Nachrichtenwert eines außenpolitischen Themas ist dabei das ausschlaggebende Kriterium für die Berichterstattung. Generell ist der Nachrichtenwert höher, je plakativer und simpler ein Thema und je höher die potentielle Betroffenheit der Prinzipale ist (Oppermann/Höse 2011: 63; Brettschneider 2005).[21]

2.2.2 *Elitendissens*

Ein Elitendissens kann ebenfalls zur Politisierung eines außenpolitischen Themas beitragen. Er kann zum einen zwischen Opposition und Regierung, zum anderen innerhalb der Regierung[22] auftreten. Die Opposition und die Abweichler innerhalb des Regierungslagers können als Auslöser des ‚Feueralarms' modelliert werden,

d.h. der *framing*-Effekt wird in dieser Arbeit nicht behandelt, da er hauptsächlich für die inhaltliche Interpretationen außenpolitischer Fragestellung bedeutend ist (Oppermann 2008a: 111).

21 Über die Auswahl von Nachrichten siehe weiterführend Brettschneider (2005).

22 Obwohl der Zwei-Ebenen-Ansatz Regierungen als einheitliche Akteure modelliert, werden in der Analyse des Elitendissens auch Konflikte innerhalb der Regierung untersucht (Oppermann 2008a: 115-116). Denn „innerhalb dieses Kollektivagenten [gibt es] ein Potential für Konflikte zwischen den ihn konstituierenden Regierungsakteuren. Derartige Konflikte werden dann und insoweit in den Blickpunkt der Analyse rücken, wie sie das Verhältnis zwischen einer Regierung und ihren Prinzipalen berühren, indem sie sich auf deren Kontroll- und Steuerungsfähigkeit auswirken" (Oppermann 2008a: 85).

denn der Nachrichtenwert eines Themas steigt, sobald ein solcher Elitendissens vorherrscht (Oppermann/Viehrig 2008: 5). In diesem Sinne beeinflusst ein eliteninterner Dissens die Salienz eines außenpolitischen Themas und aktiviert ebenfalls die Prinzipale der Regierung. Die Opposition ist dabei von machtpolitischen Ambitionen geleitet, d.h. sie wird hauptsächlich bei jenen außenpolitischen Themen einen Dissens auslösen, von denen sie sich wahlpolitische Vorteile verspricht. Abweichler des Regierungslagers agieren ebenfalls aus machtpolitischem Kalkül heraus. Besonders gefährlich kann der Regierung ein Elitendissens werden, wenn dieser kurz vor Wahlen oder Referenden publik wird. Die Regierung kann darauf wiederum reagieren, indem sie entweder den Dissens zu neutralisieren versucht, d.h. ihre Position der der Opposition angleicht, oder indem sie ihre eigenen Abgeordneten zur Disziplin anhält (Oppermann 2008a: 115).

Elitendissens und Medienberichterstattung wirken also einmal als Indikatoren, indem sie aufzeigen, welche Themen salient werden könnten. Für die Regierung kann es vorteilhaft sein, diese Indikatorfunktion auszunutzen und durch gezielte Einspeisung von Informationen die öffentliche Meinung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Außerdem können Elitendissens und Medien Katalysatoren sein, indem sie bestimmten Themen Wichtigkeit verleihen (Oppermann/Viehrig 2008: 5).

2.2.3 Organisierte Interessen

Schließlich können noch Interessengruppen zur Politisierung eines außenpolitischen Themas beitragen, indem sie per ‚Feueralarm' beide Prinzipale mobilisieren. Dabei ist die Mobilisierung der Prinzipale dem primären Interesse jeder Interessengruppe untergeordnet, nämlich „den politischen Prozess im Sinne ihres Organisationszweckes zu beeinflussen" (Oppermann 2008a: 116).

Darüber hinaus dienen sie als Agenten der Gesellschaft, indem sie die gesellschaftlichen Interessen aggregieren und gegenüber der Regierung artikulieren. Zusätzlich vermitteln sie politische Entscheidungen in die Gesellschaft hinein und stellen dadurch einen Vermittler zwischen Öffentlichkeit und Regierung dar (Oppermann/Höse 2008: 68; Oppermann 2008a: 118). In diesem Sinne können

Interessengruppen die politische Arbeit der Regierung legitimieren. Des Weiteren verfügen sie auf Grund ihrer Spezialisierung über wichtige Informationen, die sie der Regierung zur Verfügung stellen, um damit zukünftige außenpolitische Entscheidungen in ihrem Interesse zu beeinflussen (Oppermann 2008a: 118; Milner 1997: 60). Grundsätzlich kann eine Interessengruppe nur dann den außenpolitischen Handlungsspielraum einer Regierung beschränken, wenn sie organisationsfähig ist, über Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Ziele verfügt, einen privilegierten Zugang zu außenpolitischen Entscheidungsträgern hat und thematisch selbst betroffen ist. Nur wenn eine Interessengruppe von einem außenpolitischen Thema tangiert wird, wird sie ihre eigenen Anhänger mobilisieren können (Oppermann 2008a: 117-119; Milner 1997: 61-63). Medien, Elitendissens und organisierte Interessen sind also die drei Akteursgruppen, die über die Auslösung eines ‚Feueralarms' die Salienz eines außenpolitischen Themas erhöhen und die Prinzipale mobilisieren.

2.3 Die Glaubwürdigkeit von Sanktionsdrohungen der Prinzipale

Sind die institutionellen und die kognitiven Voraussetzungen erfüllt, d.h. verfügen die Prinzipale erstens über Ratifikationsmöglichkeiten, ist ein außenpolitisches Thema zweitens per ‚Feueralarm' salient geworden, und unterscheiden sich drittens die außenpolitischen Präferenzen der Prinzipale und des Agenten, können Prinzipale ihren Agenten glaubwürdig mit Sanktionen drohen. Die tatsächliche Sanktionierung des Agenten hängt außerdem noch von den Kosten ab, die zum einen den Prinzipalen selbst und zum anderen dem Agenten durch Sanktionierungen entstehen. Je geringer die eigenen Kosten und je höher die Kosten für den Agenten durch die Kontrolle (Machtverlust) sind, desto größer wird die Bereitschaft der Prinzipale sein, ihre Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten einzusetzen. Nur durch das Zusammenspiel der oben genannten Bedingungen können Prinzipale ihre Agenten kostenträchtig beschränken und ihnen ein kleines innerstaatliches *win-set* verschaffen (Oppermann 2008a: 123-124).

Wie bereits erläutert, unterscheiden sich die Sanktionierungsmöglichkeiten beider Prinzipale. Die Sanktionsdrohung durch das indirekte Sanktionsmoment ‚demokratische Wahl' kann allerdings nur dann glaubwürdig und kostenträchtig sein, wenn das außenpolitische Thema auch am Tag der Wahl selbst salient ist[23] und die Wahlbevölkerung über eine Alternative zur amtierenden Regierung verfügt. Über demokratische Wahlen kann die Wahlbevölkerung der Regierung lediglich *audience costs* verursachen (Oppermann 2008a: 124-127).

Der Prinzipal Regierungsfraktion verfügt über die Möglichkeit dem Parlament im Rahmen einer Abstimmung oder eines Misstrauensvotums die Unterstützung zu entziehen und so außenpolitisches Regierungshandeln zu beschränken. Eine kostenträchtige Sanktionierung der Regierung ist abhängig von der Anzahl und dem Status der rebellierenden Abgeordneten sowie dem Abstand zu Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen (Oppermann 2008a: 127-129).

Es wurde dargelegt, dass das innerstaatliche *win-set* also über die Analyse der institutionellen Regeln der formalen Ratifikation sowie der informationellen Determinante Salienz stattfindet. Die Salienz wiederum lässt sich ermitteln über die Vermittlung des ‚Feueralarms' durch die Medien, einen Elitendissens sowie die aktivierten organisierten Interessen. Um abschließend bewerten zu können, ob die Prinzipale über Kontroll-, Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten verfügten, werden die Ergebnisse der institutionellen und informationellen Bestimmungsfaktoren in dem Kapitel der Glaubwürdigkeit kostenträchtiger Sanktionsdrohungen zusammengeführt.

3 Restriktionen und Anreize im Internationalen System

Wurden bisher die innerstaatlichen Restriktionen außenpolitischen Handels erläutert, so sollen nun die internationalen Restriktionen staatlicher Außenpolitik beleuchtet werden. Denn wie bereits erwähnt, sind außenpolitische Präferenzen

23 Die Wahlbevölkerung verfügt nur über ein begrenztes Erinnerungsvermögen, d.h. liegen außenpolitische Themen zu weit entfernt von einer demokratischen Wahl, wird die Sanktionsbereitschaft geringer ausfallen (Oppermann 2008a: 127).

und außenpolitischer Handlungsspielraum einer Regierung nicht nur durch innerstaatliche Akteure und Entwicklungen sondern auch durch Akteure und Ereignisse auf der internationalen Ebene beschränkt. In diesem Sinne wird Außenpolitik verstanden als „die inhaltliche Ausformung und organisatorische Steuerung der Beziehungen einer staatlich verfassten Gesellschaft zu ihrer Umwelt" (Jäger/Beckmann 2011: 17). Aus diesem Grund ist für die Erfassung des außenpolitischen Handlungsspielraums einer Regierung eine Untersuchung der internationalen Anreize und Zwänge elementar.

Aus neorealistischer Perspektive ist das Internationale System anarchisch strukturiert, da es keine übergeordnete Instanz gibt, welche die Beziehungen der Staaten untereinander ordnet und kontrolliert (Bull 1977: 101; Waltz 2003: 50). Diese Anarchie führt dazu, dass Staaten ihre Sicherheit selbständig gewährleisten müssen. Aus diesem Grund streben Staaten nach Macht[24], denn die Machtposition innerhalb des Internationalen Systems entscheidet über die Sicherheit des eigenen Landes. Das dadurch entstehende Macht- und Sicherheitsdilemma, in dem sich konkurrierende Staaten befinden sowie das elementare Sicherheitsinteresse eines Staates minimieren die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Staaten[25] und beeinflussen dementsprechend immer das außenpolitische Verhalten (Waltz 1979: 105, 111; 2003: 59).

Die Macht eines Staates endet dort, wo die Macht eines anderen Staates beginnt (Jäger/Beckmann 2011: 17). Verändert sich die Machtverteilung im Internationalen System, so ändert sich auch dessen Ordnung. Je nach internationaler Ausgestaltung dieser Ordnung kann das Internationale System unipolar, bipolar oder multipolar sein, mit jeweils unterschiedlichen Konsequenzen für einen Staat (Keohane/Nye 1987: 86), denn „die Bedrohungen der eigenen Existenz, aber auch

24 Staaten können militärische, ökonomische, politische und kulturelle Machtressourcen haben, die „dann in den Kategorien hard power und soft power zusammengefasst werden" können (Nye 2004 zitiert nach Jäger/Beckmann 2011: 17).

25 Gemäß der neorealistischen Theorie der Internationalen Politik kooperieren Staaten nur in Allianzen oder internationalen Organisationen, um ihre eigenen Interessen auf internationaler Ebene durchsetzen zu können.

die außenpolitischen Handlungsoptionen sind in den verschiedenen Konfigurationen jeweils unterschiedlich" (Jäger/Beckmann 2011: 21). In unipolaren Systemen existiert eine Ordnungsmacht, der sich die anderen, schwächeren Staaten anschließen (*bandwagoning*) (Waltz 1979: 126). Im Gegensatz zu bipolaren Systemen, wo der Handlungsspielraum für Staaten relativ reglementiert ist, bieten multilaterale Systeme den Staaten die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Allianzen und Kooperationen diejenige auszuwählen, die die eigene Macht stärken kann. Aktuell kann die USA zweifelsfrei als militärischer Hegemon betrachtet werden. Ein Vergleich der ökonomischen Polarität mit der EU als Akteur zeigt jedoch deutlich, dass aus ökonomischer Perspektive eine bipolare Ordnung entstanden ist (Jäger/Beckmann 2011: 21). In diesem Sinne ist die Macht anderer, bzw. das Mächteverhältnis im Internationalen System, eine Restriktion außenpolitischen Handelns (Jäger/Beckmann 2011: 19-20).

Neben Anarchie und Polarität wird der außenpolitische Handlungsspielraum nationaler Regierungen noch durch die Prozesse Globalisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung (GIT-Prozesse) beschränkt. Dynamische Wirtschaftsprozesse mit grenzüberschreitendem Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr, die Entstehung einer globalen Infrastruktur sowie technischer Fortschritt und Informationsaustausch in Realzeit minimieren die Kontrollmöglichkeiten von Regierungen und nötigen sie, ihre Reaktionszeit zu erhöhen: „[…] nation-states and their governments are limited and constrained by an integrating world economy" (Grieco/Ikenberry 2003: 2). Die Veränderung der Akteurslandschaft im Zuge der Transnationalisierung nötigt Staaten, die Interessen von Nicht-Regierungsakteuren zu berücksichtigen, da immer öfter Kontakte unterhalb der zwischenstaatlichen Ebene zustande kommen. Um den Verlust an eigener Steuerungsmöglichkeit zu kompensieren, sind Regierungen vermehrt zu zwischenstaatlicher Kooperation bereit (Internationalisierung). Denn „wenn Staaten die institutionelle Ausgestaltung der internationalen Ordnung mitbestimmen

wollen, müssen sie sich auf die Prinzipien dieser Prozesse einlassen […]" (Jäger/Beckmann 2011: 28).

Aus institutionalistischer Perspektive stellen internationale Organisationen, Allianzen oder internationales Recht Möglichkeiten dar, die Anarchie und das Machtstreben der Staaten besonders in Zeiten einer zunehmend turbulenten Weltordnung[26] zu reglementieren. Besonders für schwache Staaten können zwischenstaatliche Kooperationen in multilateralen Institutionen helfen, sich auf internationaler Ebene Gehör zu verschaffen. Für Mittelmächte können internationale und regionale Kooperationsmöglichkeiten, z.B. mit der EU auf regionaler Ebene, oder mit Großmächten die Handlungsmöglichkeiten vergrößern (Jäger 2008). Mächtige Staaten hingegen streben eher nach Autonomie, bzw. werden nur dann international kooperieren, wenn ihre eigenen Interessen mit denen der internationalen Organisation *d´accord* gehen, bzw. hinter den Organisationsinteressen verborgen werden können (Keohane/Nye 1987).

Staaten werden also versuchen, ihre eigenen Interessen im Internationalen System durchzusetzen. In diesem Sinne verfolgt Außenpolitik eine doppelte Strategie. Zum einen sollen konkrete, nationale Ziele erreicht werden, zum anderen wollen Staaten die internationale Ordnung so beeinflussen, dass sie dort langfristig die Regeln und Normen bestimmen und ihre Ziele durchsetzten können. Allerdings sind die Möglichkeiten von Regierungen, Einfluss auf ihre internationalen Restriktionen zu nehmen, wesentlich begrenzter als bei innenpolitischen Restriktionen (Jäger/Beckmann 2011: 19).

4 Operationalisierung des theoretischen Konzeptes

Nachdem der theoretische Rahmen der Arbeit dargelegt wurde, findet im zweiten Teil der Arbeit die Analyse des innerstaatlichen *win-sets* der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010 statt. Die Beantwortung der Frage nach der Größe des

26 „Unter Turbulenz verstehen wir Verhältnisse, zu deren Steuerung ordnungspolitisch relevante Akteure nicht auf geplante oder geübte Handlungsweisen zurückgreifen können" (Jäger/Beckmann 2011: 30).

außenpolitischen Handlungsspielraums der deutschen Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland, also nach dem *output* der deutschen Regierung, erfolgt über die nähere Bestimmung der erklärenden Variable innerstaatliches *win-set*. Über die Erfassung des innerstaatlichen *win-sets* (erklärende Variable), denen die Regierung ausgesetzt war, findet also die Erklärung des außenpolitischen Handlungsspielraums (zu erklärende Variable) statt.

Der gewählte Untersuchungszeitraum beginnt am 11. Februar 2010. Es ist zwar bereits zuvor zu Verhandlungen und Auseinandersetzungen auf europäischer Ebene mit Griechenland gekommen, doch erst am 11. Februar 2010 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU, Griechenland gegebenenfalls Hilfen zu gewähren. Der Untersuchungszeitraum endet am 7. Mai 2010, da an diesem Tag das deutsche Gesetz für die europäische Hilfeleistung an Griechenland auf den Weg gebracht wurde und die Diskussionen über ein Für und Wider einer europäischen und deutschen Hilfe an Griechenland vorerst beendet waren. Außerdem verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs des Euroraums die Hilfeleistungen an Griechenland an diesem Tag. Der Untersuchungszeitraum ist bewusst nicht auf den 10. Mai[27] erweitert worden, da es in der Arbeit weder um die Zustimmung aller Staats- und Regierungschefs des Euroraums zum Hilfspaket für Griechenland, noch um den europäischen Rettungsschirm zur Stabilisierung des Euro geht. Im Rahmen dieser Arbeit gilt es lediglich zu klären, welchen innerstaatlichen Restriktionen die deutsche Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket ausgesetzt und wie groß ihr außenpolitischer Handlungsspielraum entsprechend war. Diese Analyse endet zwangsläufig mit der Verabschiedung oder Ablehnung des deutschen Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes am 7. Mai 2010 als deutscher Beitrag zu einer europäischen Hilfeleistung an Griechenland.

27 Am 10. Mai 2010 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU den 750 Mrd. Euro schweren Rettungsschirm für wirtschaftlich angeschlagene EU-Mitglieder.

Vor dem Hintergrund des erläuterten Zwei-Ebenen-Ansatzes und seiner Zusammenführung mit der Prinzipal-Agenten-Theorie lautet die erste Arbeitshypothese:

> Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel war auf europäischer Ebene klein, da die innerstaatlichen Beschränkungen innerhalb der untersuchten Zeitspanne hoch waren.

Darauf aufbauend geht die zweite Arbeitshypothese von folgender Annahme aus:

> Da das innerstaatliche *win-set* der Regierung klein und damit auch ihr Handlungsspielraum auf europäischer Ebene begrenzt war, war die Verhandlungsmacht der deutschen Regierung in den Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland groß.

Der am Anfang stehende chronologische Überblick der Griechenlandkrise auf europäischer Ebene basiert auf der Analyse europäischer Dokumente über Entscheidungen, die bezüglich der Griechenlandkrise während und unmittelbar vor dem Untersuchungszeitraum getroffen wurden. Hier werden des begrenzten Umfangs der Arbeit wegen lediglich die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen herausgegriffen und dargelegt. Im Anschluss an die Chronologie erfolgt anhand einer Dokumentenanalyse sowie einer Analyse von Sekundärliteratur die Bestimmung der internationalen und europäischen Position der Bundesrepublik. Wie bereits im Theoriekapitel erläutert, wird Außenpolitik im Zwei-Ebenen-Ansatz im Spannungsfeld zwischen internationalen und innenpolitischen Handlungsrestriktionen konzipiert. Obwohl der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Bestimmung der Determinanten des innerstaatlichen *win-sets* liegt, muss also auch eine Untersuchung der internationalen Restriktionen und Anreize erfolgen.

Im Anschluss daran sollen dann die Determinanten des innerstaatlichen *win-sets* analysiert werden. Dazu findet zuerst die Analyse der institutionellen Regeln der formalen Ratifikation statt. Durch eine Untersuchung des Grundgesetzes sowie

der Geschäftsordnungen des Bundestages und Bundesrates findet eine Identifikation der an der deutschen Außenpolitik beteiligten Akteure statt, damit deutlich wird, über welche Mitwirkungsrechte, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)' überhaupt verfügt, ob der Bundesrat als weiterer Prinzipal konzipiert werden kann und mit welchen Sanktionsmöglichkeiten der Prinzipal ‚Wahlbevölkerung' ausgestattet ist. Darauf aufbauend wird dann das Ratifikationserfordernis durch beide Prinzipale zur deutschen Beteiligung an einer europäischen Unterstützung Griechenlands untersucht.

Im Anschluss an die Identifikation der Regeln der formalen Ratifikation wird die Salienz der Griechenlandkrise erhoben, d.h. es wird geklärt, ob eine informationelle Rückwirkung stattgefunden hat und ob die drei potentiellen Auslöser des Feueralarms Medienberichterstattung, Elitendissens und organisierte Interessen aktiviert waren. Wie in Kapitel II, 2.4 dargelegt wurde, muss eine Regierung nur Sanktionen der Prinzipale fürchten, wenn ein außenpolitisches Thema durch die Auslöser des ‚Feueralarmmechanismus' salient wird. Je präsenter das Thema Griechenlandkrise also ist, desto salienter ist das Thema in der Öffentlichen Meinung und desto intensiver muss eine Regierung die Präferenzen der Prinzipale berücksichtigen. Wegen der Bedeutung der Medien als wichtigste Informationsquelle über außenpolitisches Regierungshandeln, kann von der Intensität der Berichterstattung über die Griechenlandkrise auf die Salienz in der Öffentlichen Meinung rückgeschlossen werden: „[…] there is a strong correlation between the amount of reporting on a foreign affairs issue in the media and its salience in public opinion" (Oppermann 2009: 8).

Die Salienz wird in dieser Arbeit indirekt über die empirische Überprüfung der im Theoriekapitel identifizierten Bedingungsfaktoren von Salienz operationalisiert.[28] Dazu findet zuerst eine quantitative Medienanalyse statt. Eine

28 Diese Arbeit untersucht nicht das Bild der deutschen Öffentlichen Meinung über Griechenland, weshalb eine Analyse der Valenz hier nicht stattfindet. Es werden lediglich vereinzelte, für die

solche Medieninhaltsanalyse gilt als zulässige Methode, um von der Intensität der Berichterstattung über ein außenpolitisches Thema auf die Salienz dieses Themas in der Öffentlichkeit rückzuschließen (Epstein/Segal 2000: 72-77).[29] Hierzu wird eine Frequenzanalyse der Tageszeitungen BILD, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) sowie Süddeutsche Zeitung (SZ) unternommen.[30] Mittels einer Volltextsuche in den zeitungseigenen Online-Datenbanken wird eine Stichwortsuche nach der Anzahl der Artikel über die Griechenlandkrise vorgenommen. Da die BILD über keine Online-Datenbank verfügt, wird hier mit Hilfe der internen BILD-Datenbank des Westdeutschen Rundfunks (WDR) gearbeitet. Die eingegebenen, immer durch ‚ODER' verbundenen Schlagworte lauten: Griechenlandkrise, Griechen-Pleite, Hilfspaket, Griechenlandhilfe, Sanierungspaket, Griechenlands. Diese Schlagwörter und ihre Schreibweise sind mittels einer Voranalyse als die wichtigsten herausgefiltert worden. Die eigentliche quantitative Medienanalyse wird in zwei Schritten vorgenommen: Erstens werden alle Treffer innerhalb des Untersuchungszeitraums identifiziert, zweitens werden dann alle Artikel auf ihre inhaltliche Relevanz überprüft. Thematisch irrelevante Artikel über die Griechenlandkrise fließen deshalb nicht in die Analyse mit ein.

Mit der FAZ und der SZ wurden die zwei auflagenstärksten Tageszeitungen gewählt (IVW 2010a), die repräsentativ für zwei politische Richtungen stehen können. Die BILD wurde als einzige Boulevardzeitung als zusätzliches Medium gewählt, da sie die am meisten verkaufte Boulevardzeitung bundesweit ist und deswegen bei der Salienzanalyse als wichtig eingestuft wird. Außerdem werden alle

---

inhaltliche Auswertung der Medienanalyse relevante Artikeltitel genannt, ohne darüber jedoch die Valenz der Griechenlandkrise klären zu wollen.

29 Für eine kritische Auseinandersetzung über den Zusammenhang von der Intensität der Berichterstattung und der Salienz eines politischen Themas siehe weiterführend Black/Johnson (2008).

30 In Anlehnung an Kai Oppermann wird die Beschränkung der Salienzanalyse auf drei Tageszeitungen der deutschen Printmedien als zulässig eingestuft, da „zwischen den verschiedenen Medienakteuren ein breiter Konsens darüber auszumachen [ist], welche Fragen der Außenpolitik dem Kriterium eines hohen Nachrichtenwertes genügen, so dass innerhalb der Medien üblicherweise eine große Übereinstimmung in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung ihrer außenpolitischen Berichterstattung besteht" (Oppermann 2008a: 113, vgl. 2009: 8). Weiterführend siehe Page et al. (1987: 39) und McCombs/Shaw (1972: 183-184).

drei Tageszeitungen im Nordischen Format (534x377,5) gedruckt und sind deswegen vergleichbar. Bei allen drei Tageszeitungen wurden auch die Wochenendausgaben in die Frequenzanalyse eingebunden, da wichtige europäische Entscheidungen oftmals freitags getroffen wurden und die Berichterstattung in den Wochenendausgaben deswegen erhöht war. Damit die quantitative Medienanalyse auch interpretiert werden kann, findet bei besonders auffälligen Ausschlägen auch eine inhaltliche Analyse statt.

Anschließend findet die Analyse des Elitendissenses und der organisierten Interessen statt. Dafür werden alle bei der Frequenzanalyse erhobenen Artikel der FAZ und der SZ inhaltlich analysiert. Die inhaltliche Dokumentenanalyse umfasst aber auch die Wochenzeitungen Focus und Der Spiegel, sowie Plenarprotokolle, Positionspapiere, kleine und große Anfragen, Statements der einzelnen Parteien sowie Statements möglicher organisierter Interessen. Die Informationen aus der Presse werden durch Interviews mit einem Bundestagsabgeordneten und einem Europaabgeordneten, sowie einem inoffiziellen Schreiben eines Bundestagsabgeordneten gestützt.[31] Die Äußerungen der Politiker decken sich mit den Informationen aus der Presse und können deswegen als zuverlässig eingestuft werden. Anhand dieser inhaltlichen Dokumentenanalyse sowie der beiden Interviews und dem inoffiziellen Schreiben soll festgestellt werden, ob es während des Untersuchungszeitraums einen Elitendissens zwischen Koalition und Opposition sowie innerhalb der Koalition gegeben hat und ob die organisierten Interessen aktiviert waren. In der Analyse zum Elitendissens werden auch gouvernementale und nicht-gouvernementale Experten aufgeführt, die zu einer Auslösung des ‚Feueralarms' beitrugen und die Prinzipale mobilisierten. Aus diesem Grund sind sie für die Salienzanalyse unverzichtbar.

31 Die Interviews mit dem Europaabgeordneten Jorgo Chatzimarkakis und dem Bundestagsabgeordneten Rolf Mützenich sowie das inoffizielle Schreiben des Bundestagsabgeordneten Matthias Zimmer befinden sich nicht im Anhang, da nur die hier verwendeten Zitate autorisiert sind.

Im Anschluss an die Untersuchung der institutionellen Voraussetzungen sowie der informationellen Bedingungen für eine Aktivierung der Prinzipale per ‚Feueralarm', wird davon ausgehend in einem letzten Schritt die Glaubwürdigkeit kostenträchtiger Sanktionsdrohungen durch die Prinzipale analysiert.

Nachdem sowohl die internationalen Restriktionen und Anreize, als auch die innerstaatlichen Restriktionen deutscher Außenpolitik im Untersuchungszeitraum analysiert wurden, kann abschließend eine Darlegung des außenpolitischen Handlungsspielraums der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise erfolgen.

III. Analyse des außenpolitischen Handlungsspielraums der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise

1 Chronologie der Griechenlandkrise

Am 4. Oktober 2009 gewann die griechische Partei *Panellinio Sosialistiko Kinima* (PASOK) die vorgezogenen Neuwahlen, die der scheidende Premierminister Kostas Karamanlis (ND) am 3. September 2009 angekündigt hatte.[32]

Der neue sozialistische Premierminister Giorgos Andreas Papandreou[33] fand bei seinem Amtsantritt eine desaströse Haushaltslage vor, so dass er schon Ende Oktober 2009 das Staatsdefizit von -7,7% auf -12,7% revidieren musste (Tagesschau 2010a). Nachdem der Rat für Wirtschaft und Finanzen (EcoFin) bereits im Jahr 2004 ein erstes Defizitverfahren gegen Griechenland eröffnet hatte, welches 2007 auf Grundlage gefälschter griechischer Zahlen von der EU wieder eingestellt worden war, wurde am 27. April 2009 ein zweites Verfahren, kombiniert mit Konjunkturempfehlungen eingeleitet (Schwarzer 2010: 2). Am 8. Dezember 2009 stufte die Ratingagentur Fitch die Kreditwürdigkeit Griechenlands von A- auf BBB+

32 PASOK = Panhellenische Sozialistische Partei; ND = Nea Dimokratia (Neue Demokratie).
33 Im Folgenden in Übereinstimmung mit der Presse Giorgos Papandreou genannt.

herab. Damit musste das Land an den Kapitalmärkten höhere Zinsen für seine Schulden zahlen, was das Defizit weiter vergrößerte. Auf dem anschließenden EU-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 10. Dezember 2009 verständigten sich die Teilnehmer noch darauf, dass sich Griechenland allein und ohne EU-Gelder aus seiner Haushaltslage befreien müsse (Der Spiegel 2009a).

Zu Beginn des Jahres 2010 verschärfte sich die Situation Griechenlands, da die Neuverschuldung jetzt knapp 13% des BIP betrug und die Zinsen für griechische Staatsanleihen auf mehr als 7% nach oben geschossen waren. Als am 11. Februar 2010 die deutsche Bundeskanzlerin Merkel, der französische Präsident Sarkozy sowie der griechische Premier Papandreou auf dem EU-Sondergipfel zu einem informellen Treffen zusammenkamen, erhielt Griechenland die Zusage, grundsätzlich mit europäischer Unterstützung rechnen zu können, sobald sich das Land nicht mehr am Kapitalmarkt refinanzieren könne. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union forderten von Griechenland, Maßnahmen zur Defizitreduzierung vorzunehmen und von der Kommission verlangten sie, gemeinsam mit der EZB die Implementierung und Realisierung dieser Maßnahmen zu überwachen (Eurogruppe 2010a). Am 16. Februar 2010 wurde das bereits laufende Defizitverfahren vom Rat der EU verschärft, indem die Haushaltspolitik Griechenlands unter EU-Kontrolle gestellt wurde, mit der Anweisung an die Hellenische Republik bis zum 16. März 2010 entsprechende Sparschritte einzuleiten.[34] Doch die Zusage vom 11. Februar sollte keine bindenden Hilfen für Griechenland bedeuten. Nachdem Griechenland am 3. März das geforderte Sparprogramm im Umfang von 4,8 Mrd. Euro unter anhaltenden Protesten der griechischen Bevölkerung auf den Weg gebracht hatte, stieg jedoch der Handlungsdruck auf die EU. In einem offiziellen Schreiben nahm die Eurogruppe am 15. März Stellung zu den griechischen Sparmaßnahmen und bekräftigte erneut,

34 Griechenland muss von nun an immer zum 15. jeden Monats einen Bericht über seine Sparerfolge dem Rat sowie der Kommission vorlegen. Für nähere Angaben zur konkreten Ausgestaltung dieser haushaltspolitischen Maßnahmen, siehe EcoFin (2010a).

im Bedarfsfall koordinierte Hilfe zu gewährleisten, unterstrich aber zugleich, dass Griechenland diese Hilfsleistung noch nicht angefragt hätte (Eurogruppe 2010b).

Griechenland und Kommissionspräsident Barroso drängten die Mitgliedstaaten nun ihren Hilfszusagen Taten folgen zu lassen. Barroso selbst schlug Mitte März bilaterale Kredite als *ultima ratio* vor, um Griechenland vor der Zahlungsunfähigkeit zu schützen. Am 25. März einigten sich die Vertreter der Euroländer dann auf einen Notfallplan für Griechenland, da sich die Finanzmärkte trotz der bereits erfolgten Zusagen nicht beruhigten. In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes wiederholten sie ihre Hilfszusagen vom 11. Februar und erklären sich bereit, „im Rahmen eines Pakets, das eine erhebliche Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds und einen Mehrheitsanteil aus europäischen Finanzmitteln umfasst, zu koordinierten bilateralen Darlehen beizutragen“ (Eurogruppe 2010c). Die Bedingung für eine Auszahlung dieser bilateralen Darlehen ist eine vorherige Beurteilung der griechischen Haushaltslage durch den IWF, der Europäischen Kommission und der EZB, ein mit der griechischen Regierung gemeinsam ausgehandeltes Sparprogramm, sowie der konsensuale Beschluss aller Euroländer des Rates (Eurogruppe 2010c).

Am 9. April 2010 stufte die Ratingagentur Fitch ihr Rating für Griechenland auf BBB- herunter, wodurch die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen erneut in die Höhe schnellten (BVerfG 2010). Am 11. April konkretisierten die Euroländer dann diese Hilfszusagen erneut und formulierten das Ziel, die Stabilität des Euro sichern zu wollen: „Euro area Members States are ready to provide financing via bilateral loans centrally pooled by the European Commission a spart of a package including International Monetary Fund financing“ (Eurogruppe 2010d). Das Dokument sah weiterhin vor, dass die Europäische Kommission, die EZB, der IWF sowie die griechische Regierung ab Montag, dem 12. April, mit der Ausarbeitung eines gemeinsamen Programms beginnen sollten, auf dessen Basis dann die Auszahlung erfolgen sollte. Außerdem wurden die Euroländer

angehalten, alle notwendigen Schritte auf nationaler Ebene einzuleiten, damit eine Auszahlung der bilateralen Kredite gewährleistet sei. Die Kernpunkte des Rettungspaketes waren bilaterale Kredite in Höhe von bis zu 30 Mrd. Euro, eine Ko-Finanzierung des IWF sowie die Gewährung der Kredite auf variabler Basis (Eurogruppe 2010d).

Die Bundesregierung gab am 20. April bekannt, dass sie die von deutscher Seite aus gestellten Finanzhilfen in Form eines Kredites der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gewähren werde, für den der Bund bürge (Reuters 2010). Am 23. April ging schließlich die griechische Bitte um Hilfen bei der EU ein. Griechenland machte in den darauffolgenden Tagen immer wieder deutlich, dass bis spätestens zum 19. Mai die zugesagte Hilfe eintreffen müsse, da an diesem Tag eine Rückzahlung von Anleihen in Höhe von neun Mrd. Euro fällig sei und das Land in der Folge zahlungsunfähig werden würde (Eurogruppe 2010e). Am 27. April stufte die Ratingagentur Standard & Poor´s die Kreditwürdigkeit Griechenlands auf BBB-, wodurch Griechenland erneut höhere Zinsen für Kredite an den Kapitalmärkten zahlen musste, was wiederum zu einer weiteren Erhöhung des Staatsdefizits führte (Tagesschau 2010a).

Als Reaktion auf diese Entwicklungen und nach den beendeten Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission, der EZB, dem IWF[35] sowie der griechischen Regierung über die Ausgestaltung eines Rettungsprogramms, einigten sich die Euro-Finanzminister am 2. Mai 2010 auf das auf drei Jahre angelegte Hilfspaket:

> „Following a request by the Greek authorities, euro area Ministers unanimously agreed today to activate stability support to Greece via bilateral loans centrally pooled by the European Commission under the conditions set out in their statement of 11. April." (Eurogruppe 2010f).

Konkret sah das Rettungspaket Hilfen in einer Gesamthöhe von 110 Mrd. Euro vor, wovon die Euroländer 80 Mrd. Euro gemäß ihrem EZB-Kapitalschlüssel tragen und

35 Am 2. Mai einigten sich auch der IWF und die griechische Regierung über den 30 Mrd. Dollar Rettungsbetrag des IWF (IWF 2010a). Am 9. Mai billigte der IWF dann die 30 Mrd. Euro Hilfe an Griechenland (IWF 2010b).

30 Mrd. Euro auf den IWF entfallen. Der europäische Anteil dieses Rettungspaketes steht unter strenger Kontrolle und beruht auf einem Programm, welches die griechische Regierung zusammen mit der EU-Kommission, dem IWF und der EZB ausgehandelt hat und von der Kommission gebündelt werden soll (Eurogruppe 2010f; EcoFin 2010b). Dabei wird dieser europäische Anteil in zwei Vereinbarungen geregelt: Zum einen existiert ein Kreditvertrag (*Loan Facility Agreement*), welcher die Konditionalitäten zwischen den Euroländern und Griechenland regelt. Zum anderen gibt es eine Vereinbarung zwischen den kreditgewährenden Euroländern (*Intercreditor Agreement*), in der die Auszahlung geregelt wird (BVerfG 2010). Damit es zur Auszahlung der europäischen, freiwilligen bilateralen Kredite kommen kann, musste Griechenland einen Antrag stellen, woraufhin dann die Mitglieder der Eurostaaten einen einstimmigen Beschluss zur Auszahlung fassen mussten. Anschließend veranlassten die Eurostaaten als Kreditgeber gemeinsam mit dem IWF die Auszahlung der Hilfen (Deutscher Bundestag 2010b). Im Anschluss an die Erklärung vom 2. Mai mussten alle Euroländer gemäß ihren nationalen Vorgaben ihre Hilfszusagen realisieren.[36]

2 Deutschland im internationalen und europäischen Machtgefüge

Im folgenden Kapitel soll die Position Deutschlands in den Internationalen Beziehungen herausgearbeitet werden. Eine abschließende Analyse des außenpolitischen Handlungsspielraums der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise ist nur möglich, wenn die Position der Bundesrepublik im internationalen und europäischen Kontext untersucht wird. Dabei wird die Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer geographischen, wirtschaftlichen und militärischen Größe als Mittelmacht bezeichnet.[37] Folgt man dieser Typologisierung,

36 Zu dem deutschen Verfahren siehe III, 3.1

37 Zur Definition von Mittelmacht siehe weiterführend Jäger (2008).

wird die Notwendigkeit der internationalen und regionalen Kooperation für Deutschland besonders deutlich:

> „Mittelmächte unterscheiden sich von Weltmächten dadurch, dass sie keinen autonomen ordnungspolitischen Einfluss auf die Gestaltung der internationalen Ordnung haben. Sie sind nicht in der Lage, autonom und aus eigenem Antrieb die Machtbalance im internationalen System zu verändern, können die Bildung internationaler Institutionen nicht wirksam fördern oder implementieren […] [,] können [aber] das regionale Machtgefüge durch Positionswechsel verändern[…]" (Jäger 2008: 17).

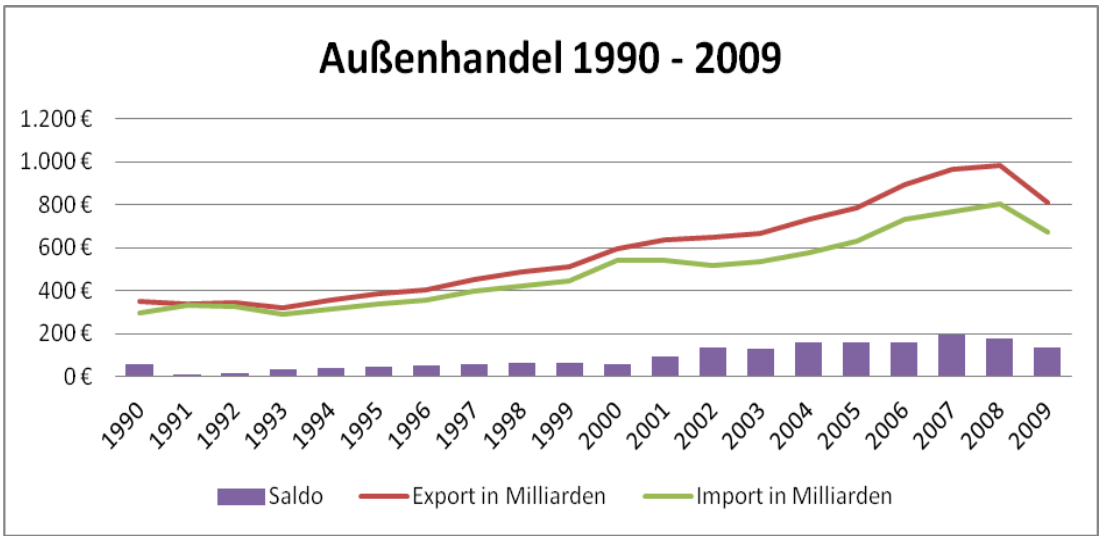
Nur durch Kooperation mit einer Weltmacht oder anderen Mittelmächten kann die Bundesrepublik im anarchischen Internationalen System Einfluss nehmen auf das regionale, europäische Machtgefüge. Im Folgenden soll ausgehend von einer kurzen Darlegung der aktuellen wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik die Rolle Deutschlands im internationalen und europäischen Kontext geklärt werden. Dabei soll das Hauptaugenmerk auf der Zeit nach der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 liegen und besonders die Restriktionen und Anreize zur Zeit der Griechenlandkrise erfassen.

2.1 Zur aktuellen wirtschaftlichen Situation der Bundesrepublik

Deutschland verfolgt bereits seit vielen Jahren eine „Weltmarktorientierung" (Donges 2011: 263) und ist als eine der führenden Exportnationen selbst Bestandteil und Motor des Globalisierungsprozesses. Deutschland kann sich zu den Gewinnern der Globalisierung zählen, da die zunehmenden Vernetzungen in vielen Bereichen der Bundesrepublik ermöglichten, den Wohlfahrtsstaat auszubauen. Klassisches Merkmal der deutschen Volkswirtschaft ist die vergleichsweise hohe Exportquote, die ca. 40,1% des Bruttoinlandproduktes (BIP) ausmacht und auf eine hohe wirtschaftliche Verflechtung mit der Weltwirtschaft hinweist (Donges 2011: 271). Anhand der Entwicklung des Außenhandels ist in Abbildung 2 ebenfalls zu erkennen, dass es sich beim Export um das Zugpferd der deutschen Wirtschaft handelt. So hat sich der Export von 1990 bis 2008 verdreifacht (von 348 Milliarden € auf 984 Milliarden €) und verschafft der Bundesrepublik bis heute einen permanenten Außenhandelsüberschuss (Statistisches Bundesamt 2010a). Selbst im

Jahr 2009, also während der Wirtschaftskrise, schloss die Bundesrepublik mit einem Außenhandelsüberschuss von 134 Milliarden Euro (2008: +178 Milliarden Euro) ab, obwohl die Ausfuhren um 17,9%, die Einfuhren um 16,4% gegenüber dem Vorjahr abnahmen (Statistisches Bundesamt 2010a).

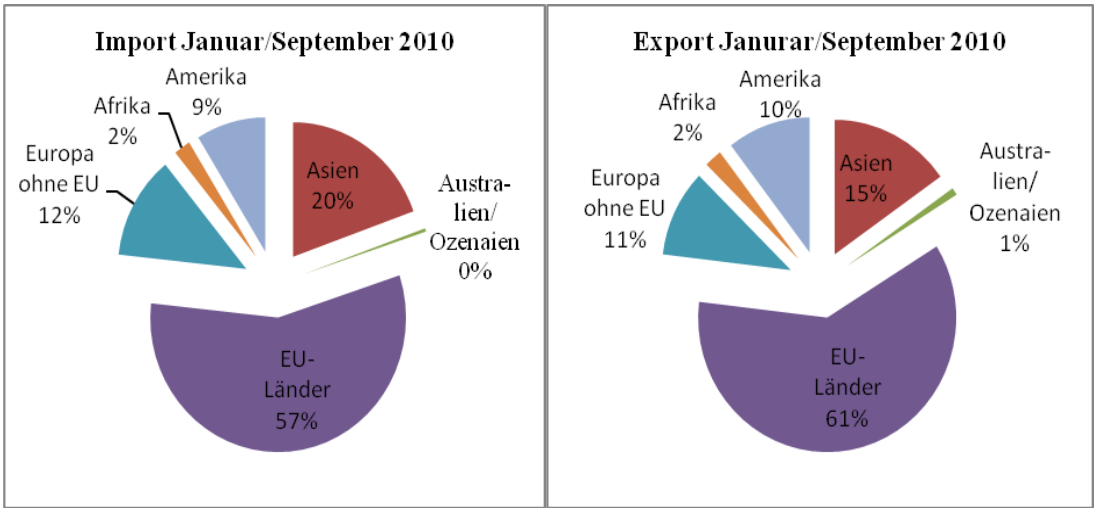
Abbildung 2: Entwicklung des deutschen Außenhandels von 1990-2009



Quelle 2: Statistisches Bundesamt (2010a); Eigene Darstellung

In Abbildung 3 wird der Europaschwerpunkt der deutschen Im- und Exporte deutlich. Mehr als die Hälfte aller Ein- und Ausfuhren gehen in den europäischen Raum. So flossen im Jahr 2009 63,3% der deutschen Exporte in die EU27, in der ersten Hälfte 2010 waren es 61% (Statistisches Bundesamt 2010b). Der Anteil der Exporte nach Osteuropa hat sich zwischen 1992 und 2002 vervierfacht (Rode 2011: 607; Staack 2007: 93-95).

Abbildung 3: Import und Export im Januar/September 2010 nach Ländergruppen

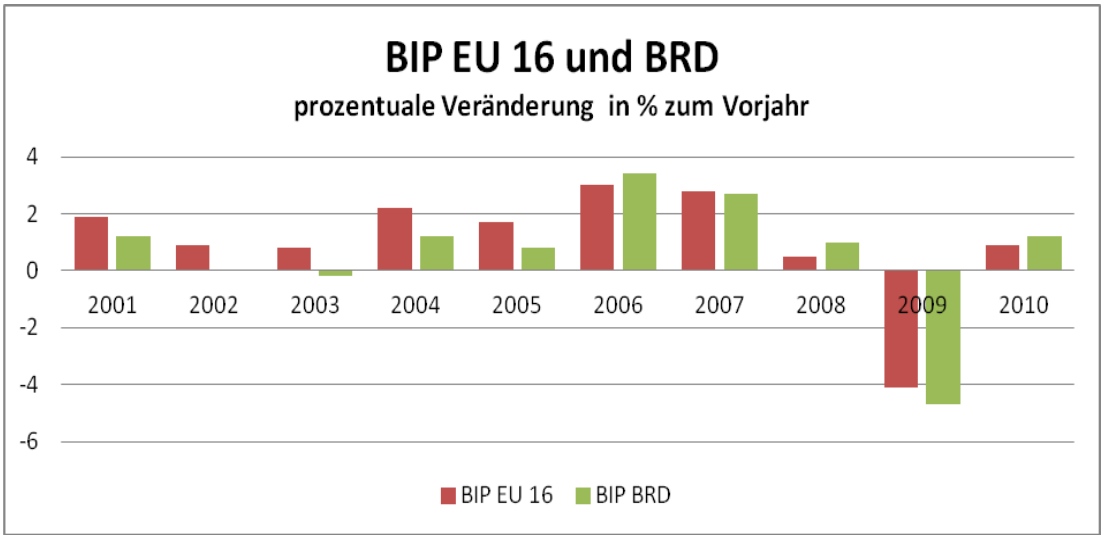


Quelle 3: Statistisches Bundesamt (2010a); Eigene Darstellung

Trotz dieser Exportstärke verzeichnet die Bundesrepublik seit den neunziger Jahren ein schwaches Wachstum, besonders im Vergleich zu anderen Euroländern (Donges 2011: 266). Im Zuge der Krise verlor die deutsche Wirtschaft an Fahrt und weist für 2009 nur noch ein BIP von 2.407,2 Mrd. Euro auf (Germany Trade & Invest 2010), womit das deutsche BIP im Vergleich zum Vorjahr um 5% rückläufig war (2008: 2.495,8 Mrd. €). Dies war der stärkste Rückgang des BIP seit Bestehen der Bundesrepublik (Statistisches Bundesamt 2010a). Für das Jahr 2010 prognostiziert Eurostat einen Anstieg des deutschen BIP um 1,2 Prozentpunkte auf 3,4% im Vergleich zum Vorjahr, womit die deutsche Wirtschaft dann um zwei Prozentpunkte stärker wachsen wird, als die des gesamten Euroraums (BMF 2010).[38]

38 Allerdings variieren die Prognosen je nach Institut. So geht der IWF von einem Anstieg des BIP auf 3,3% aus, die OECD prognostiziert nur einen Anstieg um 1,9% im Vergleich zum Vorjahr.

Abbildung 4: Das BIP der Euroländer und der Bundesrepublik im Vergleich (2001-2010)



Quelle 4: Eurostat (2010); Eigene Darstellung

Vor dem Hintergrund dieser Weltmarktorientierung und Wachstumsproblematik liegt die globale wirtschaftliche Stabilität im elementaren Interesse Deutschlands. Durch die schnellen und stetigen Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen, die zunehmenden Interdependenzen, dem Verlust der direkten Kontrollmöglichkeiten vor allem über währungs- und fiskalpolitische Vorgänge[39] ist autonomes staatliches Handeln nur noch eingeschränkt realisierbar (Jäger/Beckmann 2011: 27): „Countries rise and fall depending on their ability to operate within a rapidly evolving world economy" (Griece/Ikenberry 2003: 1). In diesem Sinne ist deutsche Außenpolitik ebenso wie die Außenwirtschaftspolitik multilateral[40] ausgerichtet, da die wirtschaftliche Prosperität nicht durch nationale Alleingänge bestehen bzw. ausgebaut werden kann (Speyer 2011: 309). Besonders

39 Besonders die Internationalisierung der Finanzmärkte stellt Staaten vor Probleme, da auf das ansteigende Volumen der Finanzströme und der internationalen Kapitalströme oder die Zunahme an Steuerungsinstrumenten reagiert werden muss (Speyer 2011: 313).

40 In der politikwissenschaftlichen Forschung über Multilateralismus als Kernkonzept deutscher Außenpolitik bestimmen nach wie vor die Kontinuitätsverfechter und die Wandelverfechter den wissenschaftlichen Diskurs. In dieser Arbeit wird das Multilateralismusverständnis von Baumann zugrunde gelegt: Auch wenn der Multilateralismus der Bundesrepublik heute wesentlich instrumentalistischer und interessenbezogener auftritt, so bleibt er dennoch eine außenpolitische Präferenz Deutschlands (Baumann 2006).

für den außenpolitischen Handlungsspielraum der Mittelmacht Deutschland ist die Einbindung in internationale und regionale Institutionen bedeutend.

2.2 Die Bundesrepublik im internationalen Kontext

Aus den geschilderten Gründen ist Deutschland im internationalen Kontext auf zwischenstaatliche Kooperationen angewiesen. Im Rahmen der Internationalisierung unterwirft die Bundesrepublik nicht nur ihre wirtschaftliche Machtposition der zwischenstaatlichen Kooperation sondern auch die Bereiche Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit. Die Bundesrepublik agiert „zuverlässig kooperativ im Rahmen des westlich-liberalen Weltwirtschaftsregierungssystems mit seinen etablierten internationalen Institutionen IWF, Weltbank, WTO und OECD [und G7, bzw. G20]" (Rode 2011: 616; vgl. Staack 2007: 86).

Im IWF ist die Bundesrepublik mit einem Stimmenanteil von 5,87% derzeit noch das dritteinflussreichste Land hinter den USA (16,74%) und Japan (6,01%).[41] Für eine Mehrheit sind 85% der Stimmen nötig, womit die USA als einziger Staat über eine Sperrminorität verfügen und eine Vetomacht darstellen. In der Weltbank verfügt die Bundesrepublik ebenfalls über einen Stimmenanteil von 5,8%, da die Weltbank die Stimmenverteilung nach demselben Prinzip wie der IWF vornimmt. In der Welthandelsorganisation (WTO) ist neben der Bundesrepublik auch noch die Europäische Union als Mitglied aktiv. Ist die Europäische Kommission durch eine Zweidrittelmehrheit mit einem Mandat versehen worden, so übernimmt sie die Verhandlungen für ihre Mitgliedsländer innerhalb der WTO. Die Bundesrepublik verfügt deswegen heute über einen eingeschränkteren Verhandlungsspielraum (Falke 2011: 289). Auch in der G20 sind sowohl Deutschland als auch die EU vertreten (G20 2010a). Im Rahmen des G-20-Gipfeltreffens in Seoul vom 11. bis 12. November 2010 ist es zu Konflikten zwischen den Industriestaaten über das

41 Im Internationalen Währungsfond (IWF) ermittelt sich das Stimmgewicht, neben einem Grundstock von 250 Stimmen nach der Höhe der Einlagen der einzelnen Mitgliedstaaten, siehe IWF (2010c). 2011 steht eine Reform des IWF an, bei der aufstrebende Schwellenländer wie China und Indien mehr Einfluss erhalten werden.

weltweite Handelsungleichgewicht gekommen (Der Spiegel 2010a). Durch den Schulterschluss mit China und Japan konnte die deutsche Bundeskanzlerin schließlich die deutschen Interessen durchsetzen: Der Abschlussbericht enthält keine Zielvorgaben zum Abbau des Handelsungleichgewichtes durch eine Reduktion von Handelsüberschüssen, obwohl eine solche Reduktion auch im Interesse europäischer Nachbarn gewesen sein könnte.[42]

Als Mitgliedsstaat in der NATO[43] und der VN ist die Bundesrepublik Deutschland umgeben von Verbündeten und bewegt sich in einer Friedenszone. In der VN hat die Bundesrepublik erst im Oktober 2010 einen auf zwei Jahre begrenzten nicht-ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat erhalten (Auswärtiges Amt 2010). Allerdings sind Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates gemäß Artikel 27 II der Charta der VN von neun Mitgliedern und den fünf ständigen Mitgliedern zu fassen.[44] Nur die fünf ständigen Mitglieder haben ein Vetorecht, können also jede Entscheidung blockieren.

Im Rahmen dieser internationalen Organisationen kann Deutschland gelegentlich ein ernstzunehmender Partner beispielsweise für die Weltmacht USA sein (Jäger 2008). Der G-20-Gipfel in Seoul hat aber auch gezeigt, dass die Bundesrepublik immer öfter bereit zu sein scheint, sich andere Verbündete zu suchen, um die eigenen Interessen auf internationaler Ebene durchzusetzen. Umgekehrt ist aber, auch im Rahmen dieser internationalen Organisationen, die Bedeutung der USA für die Außenpolitik der Bundesrepublik nicht zu unterschätzen. Der Irakkrieg hat deutlich aufgezeigt, dass die USA innerhalb der NATO die Gegner einer Invasion in den Irak auf europäischer und internationaler Ebene isolieren konnten: „Die Stellung der USA ist [also] für die Ausgestaltung des außenpolitischen Handlungsspielraums Deutschlands […] zentral“ (Jäger 2008: 27).

42 Weiterführend siehe den Abschlussbericht des Seoul-Treffens (G20 2010b).

43 „A NATO decision is the expression of the collective will of all 28 member countries since all decisions are taken by consensus“ (NATO 2010).

44 Die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates sind die USA, Frankreich, China, Russland und Großbritannien (VN 2010).

2.3 Die Bundesrepublik im europäischen Kontext

Folgt man der Kategorisierung der Staaten in Weltmächte, Mittelmächte und Kleinstaaten, so ist die Bedeutung der Bundesrepublik im regionalen Kontext der EU weitaus größer als im internationalen Kontext.[45] Innerhalb der EU ist die Bundesrepublik mit derzeit geschätzten 81,8 Millionen Bürgern das bevölkerungsreichste Land (Eurostat 2010b). Hinzu kommt die geopolitische Lage der Bundesrepublik in der Mitte Europas, durch die Deutschland zu einem Durchgangsland an der Armutsgrenze Europas wird (Rudzio 2006: 490). Die Europäische Union bestimmt den Handlungsrahmen deutscher Außenpolitik maßgeblich, indem sie auf der einen Seite Deutschlands wirtschaftliche Stärke erst entstehen ließ, auf der anderen Seite deutsche Außenpolitik durch den hohen Grad der Integration einschränkt (Janning 2005: 748; Rudzio 2006: 488). Besonders vor dem Hintergrund der erläuterten deutschen Exportstärke war und ist der europäische Integrationsprozess, besonders die EU-Osterweiterung, wichtig für die Bundesrepublik. Die eigene Integration in die Europäische Union, innerhalb derer die Wohlfahrts- und Sicherheitsinteressen des Landes erst Gestalt annehmen konnten, hat die wirtschaftliche Prosperität des Landes überhaupt erst möglich gemacht, obwohl Deutschland in den letzten Jahren zum größten Nettozahler der EU avancierte (Rudzio 2006: 492; Janning 2005: 753). Die EU reglementiert den ökonomischen Wettbewerb der Mitgliedsländer zwar, aber „der politische Gewinn für diejenigen Staaten, die sich mit ihrer Position durchsetzen können, [ist] höher, als wenn sie diesen Standpunkt alleine vertreten hätten“ (Jäger 2008: 28).

In den beiden intergouvernementalen EU-Institutionen Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union[46] verfügt die Bundesrepublik vor diesem

45 Der wissenschaftliche Diskurs über deutsche Europapolitik lässt zwei unterschiedliche Entwicklungen erkennen. Zum einen wird die Kontinuitätsthese vertreten, die davon ausgeht, deutsche Interessen und europäische Interessen seien deckungsgleich (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet/Schuhkraft 2010; Schwarz 2005). Die andere Richtung vertritt die Wandelthese. Deutsche Europapolitik würde sich zunehmend an nationalstaatlichen Interessen orientieren und sei wesentlich pragmatischer ausgerichtet (vgl. Gareis 2006; Harnisch/Schieder 2006).

46 „Die Minister der Mitgliedstaaten tagen im Rahmen des Rates der Europäischen Union. Je nach den Themenbereichen, die auf der Tagesordnung stehen, kann jedes Land dort von einem für den

Hintergrund über mehr Kompetenzen als andere Mitgliedstaaten. Im Europäischen Rat, in dem die 27 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer vertreten sind und zweimal pro Halbjahr zu einem Gipfel zusammenkommen, ist der Einfluss der Bundesrepublik groß (Europäischer Rat 2010). In diesem Zusammenhang ist vor allem das deutsch-französische Verhältnis zu sehen. Besonders in der Griechenlandkrise hat es vermehrt Abstimmungen zwischen Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy gegeben, bevor auf europäischer Ebene im Europäischen Rat verhandelt wurde. So haben Merkel und Sarkozy in einem informellen Treffen mit dem griechischen Premierminister Papandreou am 11. Februar 2010 die Rahmenbedingungen für mögliche Hilfen besprochen, bevor es zu einer Debatte zwischen den Euroländern kam (Deutscher Bundestag 2010c). Anfang März legten Sarkozy und Merkel ein gemeinsam ausgearbeitetes Strategiepapier zum Ausbau einer europäischen Wirtschaftsregierung vor. Aber auch unabhängig von Frankreich und den anderen Eurostaaten hat Deutschland in der Griechenlandkrise informelle Treffen vereinbart. So trafen sich Bundeskanzlerin Merkel und Finanzminister Schäuble am 28. April in Berlin mit dem EZB-Chef Trichet und dem ehemaligen IWF-Direktor Strauss-Kahn, um die wirtschaftliche Situation in Griechenland sowie die Fortschritte beim Rettungspaket zu besprechen.

Im Rat der Europäischen Union, also dem Legislativ-Organ der EU, verfügt die Bundesrepublik neben Frankreich, Großbritannien und Italien über 29 von insgesamt 345 zu vergebenden Stimmen[47] und hat damit einen Vorteil gegenüber den übrigen 24 Staaten. Spanien und Polen folgen mit jeweils 27 Stimmen, Rumänien verfügt nur noch über 14 Stimmen, Griechenland über 12. Malta bildet mit 3 Stimmen das Schlusslicht. Obwohl in dem Vertrag von Lissabon die qualifizierte Mehrheit durch eine doppelte Mehrheit ersetzt wurde, gilt bis 2014 die qualifizierte Mehrheit als erforderlich, d.h. entweder die Mehrheit der

betreffenden Bereich verantwortlichen Minister vertreten werden" (Rat der Europäischen Union 2010).

47 „Die Zahl der Stimmen jedes Mitgliedstaates ist in den Verträgen festgelegt. Die Verträge legen außerdem fest, in welchen Fällen die einfache Mehrheit, die qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit verlangt werden" (Rat der Europäischen Union 2010).

Mitgliedstaaten gibt ihre Zustimmung oder mindestens 255 von insgesamt 345 Stimmen votieren mit Ja (AEUV 2010). Mit dieser Stimmvergabe hat die Bundesrepublik erheblich mehr Einfluss auf Rechtssetzungsakte als die meisten anderen Mitgliedstaaten.

Es wurde herausgestellt, dass die Bundesrepublik im internationalen Kontext über weniger Einflussmöglichkeiten verfügt als im regionalen europäischen Kontext. Aber welche Anreize und Restriktionen ergeben sich aus der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Griechenlandkrise für die Bundesrepublik?

Wie bereits festgestellt wurde, gewinnt die Bundesrepublik „erst im Rahmen der EU […] das Gewicht als gleichberechtigter ‚global player' […]", um international agieren zu können (Staack 2007: 86). Im europäischen Kontext verpflichtet diese Bedeutsamkeit die Bundesrepublik, Verantwortung zu übernehmen. So muss die Bundesrepublik mit insgesamt 22.4 Mrd. Euro den größten staatlichen Anteil am Hilfspaket für Griechenland aufbringen, der am Kapitalschlüssel der Euroländer gemessen wurde.

> „Kapital von der EZB stammt von nationalen Zentralbanken aller EU-Mitgliedstaaten […]. Der Anteil der NZBen an dem EZB Kapital wird mit Hilfe eines Schlüssels berechnet, der den Anteil des jeweiligen Landes an der Gesamtbevölkerung und an dem BIP der EU – mit gleichen Gewichtanteilen – widerspiegelt." (EZB 2010).

Der Kapitalschlüssel der Bundesrepublik liegt mit derzeit 18,9371% an erster Stelle (1.090.912.027,43 Euro). Frankreich verfügt mit 14,2212% über den zweitgrößten Anteil am Kapital der EZB, gefolgt von Italien (12,4966%) und Spanien (8,3040%). Griechenlands Anteil beträgt 1,9649%.

Durch den Europaschwerpunkt der Ein- und Ausfuhren begibt sich die Bundesrepublik aber auch in Abhängigkeit von der internationalen und besonders der europäischen Wirtschaftslage. Bricht die Nachfrage nach deutschen Waren und Gütern ein, wie zuletzt bei der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, hat das unmittelbar Einfluss auf die deutsche Wirtschaft (Staack 2007: 86; Donges 2011: 271). Einem Überschussland wie der Bundesrepublik fehlt es an eigener Binnennachfrage, die aber in bestimmten wirtschaftlichen Situationen durchaus nötig wäre, um die nationale und internationale Wirtschaft zu stützen. Stattdessen verschärft die

Bundesrepublik durch ihre schwache Binnennachfrage und ihre starke Exportquote das globale und europäische ökonomische Ungleichgewicht (Falke 2011: 292). Besonders die Abhängigkeit des deutschen Exports von Defizitländern setzte die Bundesregierung zuletzt in der Griechenlandkrise unter Handlungsdruck (Eurostat 2010c; Statistisches Bundesamt 2010b). Auch im Rahmen der EU-Osterweiterung der Jahre 2004 und 2007 ist die wirtschaftliche Stellung der Bundesrepublik innerhalb der EU zwar noch einmal gestärkt worden (Göler/Jopp 2005: 468; Rode 2011: 611). Die damit einhergehende Verantwortung Deutschlands hat sich aber nun vor allem in der Griechenlandkrise offenbart und den Handlungsdruck erhöht: „Wer in der Vergangenheit großen Nutzen hatte, sollte auch in der Krise mehr Verantwortung übernehmen" (Dieter 2010: 12). Es waren europäische Stimmen zu hören, welche eine deutsche Führung in der Griechenlandkrise vermisst haben und wenig Verständnis für Deutschlands Zurückhaltung äußerten (vgl. Economist 2010). Die Bundesrepublik ist aufs Engste mit den Volkswirtschaften der EU verflochten und aus diesem Grund unmittelbar tangiert z.B. durch die Schuldenpolitik eines dieser Länder:

> „When states become more integrated into the world trading system – that is, when a growing share of domestic economic production is tied to imports and exports – the growing domestic political constituencies in favor of stable and continuous relations with the outside world grow. The costs of disruption go up." (Griece/Ikenberry 2003: 13).

Ebenso hat die Griechenlandkrise verdeutlicht, dass die Bundesrepublik durch die zunehmende Transnationalisierung, also stabile und regelmäßige grenzüberschreitende Interaktionen mit Nicht-Regierungsakteuren, sich immer häufiger solchen Akteuren gegenüber sieht, welche die ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen des Staates unmittelbar tangieren.[48] Im Falle der Griechenlandkrise seien an dieser Stelle vor allem Akteure aus dem Bereich der Ökonomie genannt, z.B. die Ratingagenturen, Banken und Hedgefonds, welche den

48 Dabei spielen der internationale Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie die Organisierte Kriminalität die wichtigsten Rollen. Aber auch Migration, Staatszerfall, Energieversorgung oder Katastrophen gehören zu den neuen transnationalen Bedrohungen (Hanning 2008).

außenpolitischen Handlungsspielraum der deutschen Bundesregierung beschränkten.

Laut BaFin-Angaben soll Deutschland mit mehr als 32 Milliarden Euro, hinter Frankreich und der Schweiz, der drittgrößte Gläubiger Griechenlands sein (Der Spiegel 2010b). Die im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise verstaatlichte Hypo-Real-Estate war mit 9,7 Mrd. Euro stark in Griechenland engagiert, die teilverstaatlichte Commerzbank mit 2.8 Mrd. Euro. Bei einem Bankrott Griechenlands hätten deutsche Kreditinstitute Verluste hinnehmen müssen, für die der deutsche Staat hätte aufkommen müssen.[49] Das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit der Banken ist für das Funktionieren des globalen Marktes aber unabdingbar. Banken wiederum haben ein elementares Interesse daran, das Ausfallrisiko bei ihrer Kreditvergabe so gering wie möglich zu halten. Aus diesem Grund etablierten sie über Credit Default Swaps (CDS), also Kreditausfallversicherungen einen sogenannten Risikohandel, der schwer kontrollierbar ist und im Falle der Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar zum Kollaps beigetragen hat. Ratingagenturen, also private Bewertungsagenturen, deren primäres Interesse der eigenen Profitmaximierung gilt (Der Spiegel 2010c), bewerten die Kreditwürdigkeit von Banken, Firmen, Finanzprodukten und Staaten sowie die Sicherheit von Wertpapieren, um das Risiko für Investoren auszuloten. Sie benennen also die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Gläubiger sein Geld zurückerhält. Die drei dominierenden privatwirtschaftlichen Agenturen Standard & Poor´s, Fitch und Moody´s haben alle ihren Sitz in New York und verfügen über 95% der Marktanteile im Ratinggeschäft, womit sie ein Oligopol anführen (Der Spiegel 2009b). Im Falle der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der anschließenden Griechenlandkrise haben die drei Agenturen Einfluss auf den Verlauf der Krisen genommen (SZ 2010a; 2010b), nach Meinung der Süddeutschen Zeitung haben sie die „letzten beiden Finanzkrisen [sogar] verschlafen“ (SZ 2010c). Zum einen versäumten sie die Sicherheit von Wertpapieren richtig einzustufen.

49 Näheres über die betroffenen Akteure in III, 3.2.4

Zum anderen erhöhten sie durch die Herabstufung der griechischen Kreditwürdigkeit das Staatsdefizit, denn die Zinsen, die Griechenland für diese Anleihen hätte zahlen müssen, schnellten daraufhin in die Höhe und wurden für das Land unbezahlbar. Hedgefonds haben in Termingeschäften auf die Zahlungsunfähigkeit Griechenlands und auf fallende Eurokurse gesetzt und damit viel Geld verdient. Diese unkontrollierbaren Finanztransaktionsgeschäfte setzten die Europäische Union und damit die Bundesrepublik unter Druck.

Durch die oben beschriebenen Prozesse wächst auch die europakritische Haltung innerhalb der Bundesrepublik und schränkt den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung zusätzlich ein. Sprach sich die Bundesrepublik früher noch für eine Osterweiterung der EU auch aus handelsstaatlichen Gründen aus, so wird die finanzielle Unterstützung für die neuen Staaten und die sogenannte ‚Nettozahlerrolle' Deutschlands immer mehr von der eigenen Bevölkerung kritisiert (Göler/Jopp 2011: 468). Die Bundesregierung gerät durch die eigene schlechte Haushaltslage und die Verletzung der Maastricht-Kriterien in jüngster Zeit erheblich unter Druck. Die Tatsache, dass die deutsche Bevölkerung in den vergangenen Jahren vermehrt Einschnitte im eigenen Wohlfahrtssystem hinnehmen musste, ließ den Unmut über Transferleistungen an andere europäische Staaten ansteigen: „More and more Germans […] feel that they have to pay for Europe and for a crisis caused by others inside the Union" (Emmanouilidis/Möller 2010: 4). Einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Zeitung Die Welt zufolge lehnten 57% der deutschen Bundesbürger Ende April 2010 eine finanzielle Unterstützung für Griechenland ab (Infratest-dimap 2010). Dies lässt den Handlungsspielraum der Bundesregierung deutlich kleiner ausfallen, als noch vor einigen Jahren. Es wird also deutlich, dass auch die innerstaatliche Ebene erheblichen Einfluss auf die internationale bzw. europäische Ebene haben kann. Auf der anderen Seite scheinen nationale, außenpolitische Interessen immer noch am besten über den europäischen Handlungsspielraum erreichbar zu sein (Janning 2005: 754; von Bredow 2011: 629): „Der außenpolitische Handlungsspielraum

Deutschlands […] wird gleichzeitig und in dieser Reihenfolge beschränkt durch die Beziehungen zu den USA, zu Russland und innerhalb der Europäischen Union" (Jäger 2008: 30). Es zeigt sich, dass es durchaus hohe europapolitische und wirtschaftliche Anreize für Deutschland gab, auf die Griechenlandkrise zu reagieren und einen griechischen Staatsbankrott zu vermeiden.

3 Die Bestimmung der Determinanten des innerstaatlichen *win-sets*

Die im Theoriekapitel vorgestellten Bestimmungsgrößen des innerstaatlichen *win-sets* sollen im Folgenden analysiert werden. Dazu werden zunächst die institutionellen Regeln der formalen Ratifikation untersucht. In einem zweiten Schritt wird dann über die Analyse der Medienberichterstattung, des Elitendissenses und der organisierten Interessen die Salienz erhoben. Nachdem die informationelle und institutionelle Determinante bestimmt wurde, kann dann abschließend eine Bewertung der Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohungen erfolgen.

3.1 Die institutionellen Regeln der formalen Ratifikation

Im folgenden Kapitel soll die Identifikation der institutionellen Regeln stattfinden, nach denen die außenpolitische Maßnahme der Bundesregierung in der Griechenlandkrise ratifiziert werden musste, bzw. geklärt werden, ob die Prinzipale ‚Wahlbevölkerung' und ‚Regierungsfraktion(en)' über formale Ratifikationsmöglichkeiten verfügten. Im Rahmen dieser Arbeit ist die Zustimmung zu dem inländischen Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz (WFStG) von großer Bedeutung, dessen Ablehnung oder Annahme Einfluss auf den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung hatte. Aus diesem Grund soll nach einer Vorstellung der außenpolitischen Akteure und einer grundsätzlichen Einordnung der institutionellen Regeln der formalen Ratifikation ein Blick auf dieses Gesetz geworfen werden.

3.1.1 Klassische außenpolitische Institutionen

Das Grundgesetz gibt zwar keinen eigentlichen Träger von Außenpolitik vor, doch laut Art. 32 Abs. 1 GG ist die „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" Bundesangelegenheit. Des Weiteren liegt trotz der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern laut Art. 73 Abs. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebung über auswärtige Angelegenheiten beim Bund. Die Bundesregierung kann also als der zentrale deutsche außenpolitische Akteur modelliert werden (Jäger et al. 2009: 418).

Innerhalb der Exekutive wiederum sind außenpolitische Verantwortung und Entscheidungsprozesse auf die Institutionen Bundeskanzleramt, Außen- sowie Verteidigungsministerium verteilt (Probst-Siwert 1998). Das Kanzleramt ist funktional auf die Bundeskanzlerin ausgerichtet und steht dieser auch über die sogenannten ‚Spiegelreferate'[50] beratend und informierend zur Seite. Zusätzlich obliegt dem Bundeskanzleramt die Steuerung und Koordinierung der Regierungspolitik, d.h. auch der auswärtigen Politik (Oppermann/Höse 2011: 52). Das Auswärtige Amt wiederum ist mit seinem Chef, dem Außenminister, für die Gestaltung der Außenpolitik zuständig. Es pflegt die Beziehungen zu anderen Staaten und zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Das Verteidigungsministerium hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Bundeswehr inne und ist aus diesem Grund international stark eingebunden. „Zusammen mit dem Bundeskanzleramt gelten das Außen- und Verteidigungsministerium als die klassischen außenpolitischen Institutionen, obgleich sie nicht mehr das Monopol der Gestaltung der Außenpolitik innehaben" (Andrei/Rittberger 2005: 854), wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Die Bundeskanzlerin als Regierungschefin verfügt über die Richtlinienkompetenz. Gemäß Artikel 65 GG bestimmt und verantwortet sie die Eckpfeiler der Regierungspolitik und entscheidet über die Rahmenbedingungen

50 Spiegelreferate sind Abteilungen im Bundeskanzleramt, die die tatsächlichen Fachministerien wiederspiegeln und die Bundeskanzlerin über die Arbeit der eigentlichen Ministerien informieren (Gareis 2006: 33).

und Zielvorgaben der Regierung. Die Zusammenarbeit der Exekutive auch im Bereich der Außenpolitik, also zwischen Kanzlerin und ihren Ministern (Kabinett), wird durch das Ressort-, das Kabinett- sowie das Koalitionsprinzip geregelt. Diese drei grundlegenden Prinzipien schränken die Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin in auswärtigen Angelegenheiten ein.

Gemäß dem Ressortprinzip obliegt jedem Bundesminister[51] die inhaltliche und personelle Ausgestaltung seines Ministeriums, allerdings immer vor dem Hintergrund der Richtlinien des Bundeskanzlers: „Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung" (Art. 65 GG). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung sehen sich viele Bundesministerien gezwungen, vor allem im Rahmen der Europäisierung deutscher Politik, eigene Abteilungen für auswärtige Angelegenheiten zu bilden: „Jedes Bundesministerium verfügt heute über Abteilungen, die zu internationalen Themen arbeiten; ihre Anzahl und ihr Gewicht […] nehmen stetig zu" (Oppermann/Höse 2011: 53). Aus diesem Grund wird es für die klassischen außenpolitischen Institutionen immer schwieriger, eine einheitliche außenpolitische Linie zu koordinieren und zu formulieren (Probst-Siwert 1998; Andrei/Rittberger 2005: 854).

Dem Kabinettprinzip folgend, werden Kabinettsvorlagen von innen- und außenpolitischer, wirtschaftlicher oder sozialer Bedeutung aufeinander abgestimmt und beschlossen. Kabinettsitzungen gelten als wichtiges Zentrum der Regierungspolitik, stellen aber keinen entscheidenden außenpolitischen Akteur dar (Andrei/Rittberger 2005).

Das Koalitionsprinzip wirkt ebenfalls beschränkend: „Die Notwendigkeit der Rückbindung der Regierungspolitik nicht nur an eine, sondern an zwei Parteien verringert den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung erheblich" (Oppermann/Höse 2011: 54). Koalitionsregierungen sind Kooperationen, um das primäre Ziel des Machterhalts sichern zu können. Entsprechend herrscht ein

51 Bundesminister sind Mitglieder des Regierungskollegiums und Leiter ihres Ressorts. Sie unterliegen der Kabinetts- bzw. Regierungsdisziplin (Patzelt 2005a: 245).

Konsenszwang vor, d.h. durch ständige Abstimmungen und Koordinierungen zwischen den Koalitionsparteien versucht die Regierung eine einheitliche gouvernementale außenpolitische Linie zu finden. Besonders die informellen und vertraulichen Koalitionsrunden dienen dieser Konsensfindung und vermeiden eine öffentliche Debatte über interne Regierungskonflikte, denn diese würden die öffentliche Unterstützung der Regierungspolitik gefährden (Probst-Siwert 1998).

3.1.2 Parlamentarische Kontrolle der Exekutive in der Außenpolitik

Im vorangegangenen Abschnitt wurde aufgezeigt, dass die klassischen außenpolitischen Institutionen durch die vorgestellten Prinzipien eingeschränkt werden können. Neben der Exekutive als zentralem Akteur der deutschen Außenpolitik sind aber vor allem die legislativen Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat in außenpolitische Entscheidungsprozesse involviert, indem sie über Mitwirkungsrechte im Bereich der Außenpolitik verfügen. Sie müssen in den Entscheidungsfindungsprozess außenpolitischer Handlungen einbezogen werden und können durch ihre parlamentarische Kontrolle restriktive Wirkung entfalten (Probst-Siwert 1998): „The government regularly consults with key members of the parliament and tries to anticipate the parliament´s reactions to those governmental moves which require parliamentary approval“ (Jäger et al. 2009: 419).

3.1.2.1 Der Bundestag

Der Deutsche Bundestag ist das einzige Bundesorgan, welches direkt vom Volk gewählt ist und aus diesem Grund unmittelbare demokratische Legitimation besitzt:

> „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 GG).

Im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik wählt die Bundestagsmehrheit die Regierung in einer geheimen Wahl: „Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt. Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt“ (Art.63 Abs. 1, 2 GG). Außer der Wahl des

Bundeskanzlers verfügt der Bundestag noch über das Recht des konstruktiven Misstrauensvotums, wodurch die Regierung zu Fall gebracht werden kann, wenn erstens die Mehrheit des Bundestages einen Nachfolger wählen kann und zweitens der Bundespräsident den neuen Kanzler ernennt: „Der Bundestag kann auf Antrag gemäß Artikel 67 Abs. 1 des Grundgesetzes dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen" (GOBT Art. 97 Abs. 1,2).[52] In diesem Sinne ist die Bundesregierung während der kompletten Legislaturperiode auf das Vertrauen der Bundestagsmehrheit angewiesen, d.h. „nicht die Regierung alleine regiert, sondern eine […] Funktionseinheit aus Bundesregierung und regierungstragender Bundestagsmehrheit" (Patzelt 2005b: 170). In der Forschung wird in diesem Zusammenhang von einem Dualismus gesprochen, welcher gekennzeichnet ist durch ein Gegenüber von Regierung und den regierungstragenden Fraktionen auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite:

> „[…] since Germany has a parliamentary system of government, the main political fault line […] is between the governing coalition, which spans both the federal executive and the majority of the Bundestag, on the one hand and the opposition parties in parliament on the other hand"(Jäger et al. 2009: 419).

Die Regierung und die sie tragenden Fraktionen bilden eine Handlungseinheit, von deren Zusammenspiel das Überleben der Bundesregierung abhängt. Die regierungstragenden Fraktionen können also hier als Prinzipal ihres Agenten Bundesregierung konzipiert werden, da sie den Agenten im Sinne des weiterentwickelten Zwei-Ebenen-Ansatzes kontrollieren und sanktionieren können (Oppermann 2008a: 85-86; Rudzio 2006: 200).

Doch wie kann der Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)' seinen Agenten kontrollieren und sanktionieren? Neben den Aufgaben der Regierungsbildung (Wahlfunktion) und Regierungskontrolle (bspw. über das konstruktive

52 „Der Antrag ist von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Mitglieder des Bundestages umfaßt, zu unterzeichnen und in der Weise zu stellen, daß dem Bundestag ein namentlich benannter Kandidat als Nachfolger zur Wahl vorgeschlagen wird. Anträge, die diesen Voraussetzungen nicht entsprechen, dürfen nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden. Ein Nachfolger ist, auch wenn mehrere Wahlvorschläge gemacht sind, in einem Wahlgang mit verdeckten Stimmzetteln (Art. 49) zu wählen. Er ist nur dann gewählt, wenn er die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt" (GOBT Art. 97 Abs. 1,2).

Misstrauensvotum) verfügt der Bundestag, und mit ihm die Regierungsmehrheit über Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten, die den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung einschränken können.

Zu den Kontrollmöglichkeiten des Bundestages gehören in erster Linie legislative Kontrollinstrumente. Zuallererst besitzt der Bundestag die Gesetzgebungshoheit. Gemäß dem Mehrheitsprinzip ist „zu einem Beschluss des Bundestages die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich (sog. relative Mehrheit)", wobei die Ja-Stimmen die Nein-Stimmen überstimmen müssen und Enthaltungen nicht bei der Berechnung der Mehrheit mitgezählt werden (Zippelius/Würtenberger 2008: 86). Für den Fall, dass Art. 121 GG greift, ist die absolute Mehrheit des Bundestages, bei Verfassungsänderungen ist laut Art.79 Abs. 2 GG eine qualifizierte Mehrheit des Bundestages vorgeschrieben (Zippelius/Würtenberger 2008: 86). Des Weiteren muss laut Art. 77 Abs. 1 GG jeder Gesetzentwurf in drei Lesungen vom Bundestag angenommen werden, damit dieser geltendes Recht werden kann.[53] In diesem Sinne können bei Abstimmungen mit relativer Mehrheit meistens nur die Regierungsfraktionen den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung beschränken und als formaler Veto-Spieler konzipiert werden.

Außerdem hat der Bundestag Einfluss auf das Budgetrecht des Bundes (Art. 110 GG). So müssen dem Haushaltsausschuss des Bundestages alle Haushalts- und Finanzvorlagen zur Beratung vorgelegt werden, wobei dieser Haushaltsgesetze nicht ablehnen, sondern nur beratend und warnend agieren kann. Allerdings ist der Bundestag über das Haushaltsgesetz an der Mittelzuweisung für die deutsche Außenpolitik beteiligt, indem er frühzeitig in Verhandlungen und Entscheidungen bezüglich des Haushaltsbudgets eingebunden wird: „[…] the budget committee plays an important role in determining, among others, the foreign affairs, foreign aid and defense budgets" (Jäger et al. 2009: 419). Natürlich verfügen hauptsächlich die Mehrheitsfraktionen über die Möglichkeit im Rahmen des Budgetrechtes den

53 Ausnahmen bilden hier Art.81 GG sowie Art. 115e GG.

außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung zu begrenzen (Oppermann/Höse 2011; Andrei/Rittberger 2005).

Zu den nichtlegislativen Kontrollinstrumenten gehören die Informations-, Interpellations- und Untersuchungsrechte. Der Bundestag kann bspw. über einen Untersuchungsausschuss die Öffentlichkeit über Regierungshandeln informieren und so zur Verantwortung ziehen. Außerdem verfügt der Bundestag über die Möglichkeit der Fragestunden (große und kleine Anfragen) oder Plenardebatten die Regierung der Prüfung der Öffentlichkeit auszusetzen sowie Auskünfte über Regierungshandeln zu erlangen (Hellmann et al. 2006: 53). Solche nichtlegislativen Instrumente werden aber vermehrt von der Opposition verwendet, da diese ein elementares Interesse daran hat, die gouvernementale Linie öffentlich zu machen und so ihrem Ziel der Machterlangung näher zu kommen (Patzelt 2005b: 194).[54]

Die Regierungsfraktionen wenden nicht-legislative Kontrolle eher intern und abgewandt von der Öffentlichkeit an, da sie ein Interesse an ihrem Machterhalt haben und uneinheitliches Abstimmen oder interner Streit von der Opposition instrumentalisiert werden könnte. Bereits die Antizipation der Kontrolle wirkt sich aber beschränkend auf Regierungshandeln aus: „Solange die Regierung mit dem Einsatz parlamentarischer Kontrollinstrumente rechnen muß, wirken diese schon über die Antizipation ihres Einsatzes […]“ (Patzelt 2005b: 195).

Aber welches außenpolitische Regierungshandeln bedarf überhaupt der formalen Ratifikation durch den Bundestag, d.h. der Zustimmung der einfachen Mehrheit? Der Abschluss bestimmter internationaler Verträge und der Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland sieht lediglich die Zustimmung des Bundestages vor, womit die Regierungsmehrheit zum formalen Veto-Spieler wird.[55]

54 Die Kontrollmöglichkeiten der Opposition steigen, wenn die Oppositionsparteien den Bundesrat kontrollieren und dessen Zustimmung zu einer außenpolitischen Entscheidung notwendig ist. Wie bereits im Theoriekapitel erwähnt, kann aber selbst hier eine Opposition nur dann zum Veto-Spieler werden, wenn durch ihre öffentliche Regierungskontrolle die eigentlichen Prinzipale der Regierung aktiviert werden (Oppermann 2008a: 101).

55 Völkerrechtlichen Verträgen müssen beide Kammern des Parlaments zustimmen, wenn sie die politischen Beziehungen des Bundes regeln (Bündnisverträge) oder ihre Erfüllung allein durch

Bei der materiellen und konstitutionellen Europapolitik ist neben dem Bundestag noch der Bundesrat involviert.

Der Deutsche Bundestag ist durch den Artikel 23 Abs. 2 und 3 GG und durch das 2009 neu gefasste Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) an außenpolitischen Entscheidungen der Regierung in EU-Angelegenheiten involviert. Gemäß diesen Gesetzen muss die Bundesregierung erstens den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt informieren[56] sowie zweitens alle Kommissionsvorschläge der EU-Verordnungen und Richtlinien, Berichte, Mitteilungen, Grün- und Weißbücher und Vorschläge für Beschlüsse des Rates vorlegen. Der Bundestag hat dann die Möglichkeit, alle EU-Angelegenheiten in den Ausschüssen zu behandeln. Anschließend kann der Bundestag zu allen Vorhaben der EU eine Stellungnahme gegenüber der Regierung abgeben, bzw. die Bundesregierung muss dem Bundestag die Möglichkeit einer Stellungnahme geben. Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, hat die Bundesregierung diese ihren Verhandlungen auf europäischer Ebene zugrunde zu legen (EUZBBG 9 Abs. 2 S. 1). Bei Stellungnahmen zu einem Rechtsetzungsakt ist sie verpflichtet, einen Parlamentsvorbehalt einzulegen, wenn der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist (EUZBBG 9 Abs. 4 S. 1). Die Bundesregierung hat das Recht, aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen von der Stellungnahme des Bundestages abzuweichen. Falls Änderungen im Regel- oder Vertragswerk der EU vorgenommen werden, die Einfluss auf das Grundgesetz haben, müssen sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat gemäß Art. 23. GG mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen (Gareis 2006: 36). In diesem Fall kann in beiden Kammern auch die Opposition als Veto-Spieler fungieren. Das Integrationsverantwortungsgesetz, welches im Rahmen des Vertrags von Lissabon

den Erlass eines Bundesgesetzes möglich ist (gesetzesinhaltliche Verträge). Auslandseinsätzen der Bundeswehr kann allein der Bundestag zustimmen oder ablehnen (Oppermann/Höse 2011: 56-58).

56 Oft wird der Bundestag jedoch nicht rechtzeitig informiert, um aktiv an der Gestaltung von europäischen Initiativen oder Rechtssetzungsakten teilnehmen zu können (Oppermann/Höse 2011: 89).

im September 2009 neu gefasst wurde, spricht beiden Kammern weitere Möglichkeiten der Einflussnahme in EU-Angelegenheiten zu:

> „Danach kann die Bundesregierung bei bestimmten EU-Vorhaben, die einer herausgehobenen Integrationsverantwortung unterliegen, nur auf der Grundlage eines zuvor verabschiedeten Gesetzes, durch Beschluss oder Weisung des Bundestages [und Bundesrates] im Rat abschließend tätig werden" (Deutscher Bundestag online 2010, GOBT Art. 93b Abs. 2).

Fehlt der Bundesregierung dieser Beschluss, dann kann sie europäische Vorlagen nicht ratifizieren und bringt diese damit zu Fall.[57] Hier fungiert in der Regel der Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)' als Veto-Spieler.

3.1.2.2 Der Bundesrat als Veto-Spieler?

„Die Entscheidungsmacht im Bund liegt [aber] nicht allein bei der Parlamentsmehrheit und der ihr getragenen Regierung" (Rudzio 2006: 271). Auch die 16 Bundesländer sind an außenpolitischen Entscheidungen beteiligt und schränken den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung ein (Oppermann/Höse 2011: 49). Dabei verfügt der Bundesrat aber, wie der Bundestag, über kein Initiativ- oder Änderungsrechte und kann ihm vorgelegte Gesetze nur ablehnen oder annehmen. Dem Artikel 52 Abs. 3 GG folgend fasst der Bundesrat Beschlüsse mit der absoluten Mehrheit, also mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Insgesamt verfügt der Bundesrat über 69 Mitglieder. Für eine absolute Mehrheit sind damit 35 Stimmen notwendig, für eine Zweidrittelmehrheit 46 Stimmen. Aus diesem Grund wird eine Stimmenthaltung als eine Ablehnung interpretiert (Deutscher Bundesrat 2010a). Gemäß Artikel 51 Absatz 3 GG können Bundesländer ihre Stimmen nur einheitlich abgeben, d.h. vor allem Koalitionsregierungen müssen sich im Vorfeld einigen. Handelt es sich um ein zustimmungspflichtiges Gesetz, hat der Bundesrat eine Frist innerhalb der er die Entscheidung zur Zustimmung oder Ablehnung fällen kann.[58] Handelt es sich lediglich um ein Einspruchsgesetz, so

57 Weiterführend siehe Hahn (2009).

58 Zustimmungspflichtige Gesetze im Bereich der Außenpolitik sind z.B. Gesetze welche die Übertragung von Hoheitsrechten betreffen, die Ländermitwirkung in der EU tangieren oder Regelungen für den Verteidigungsfall treffen.

kann der Bundesrat das Gesetz durch Einspruch (Anrufen des Vermittlungsausschusses) ablehnen (Art.77 Abs. 2 GG):

> „Ist der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen im Bundesrat beschlossen, kann ihn der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen; ein Einspruch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf auf seiten des Bundestages ebenfalls einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder, um zurückgewiesen zu werden" (Rudzio 2006: 275).

Ein Bundesgesetz, welches vom Bundestag beschlossen wurde, muss nach Artikel 77 Abs. 1 zweiter Satz GG dem Bundesrat zugeleitet werden, und kommt zustande, wenn der Bundesrat zustimmt, gemäß Art. 77 Abs. 2 keinen Vermittlungsausschuss beantragt, gemäß Artikel 77 Abs. 3 keinen Einspruch einlegt oder wenn der eingelegte Einspruch vom Bundestag überstimmt wird (Art. 78 GG).

Im Rahmen der EU hat der Bundesrat ebenfalls durch den 1992 eingefügten Art. 23. GG (Europa-Artikel) stärkere Mitbestimmungsrechte in europäischen Angelegenheiten erhalten, da die zunehmende Europäisierung deutscher Politik vermehrt in Kompetenzbereiche der Länder eingriff. Grundsätzlich obliegt der Bundesregierung „die Aufgabe, den Bundesrat rechtzeitig über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten, die für die Länder relevant sind" (Art. 23 Abs. 2 und 3 GG). Außerdem ist der Bundesrat am Willensbildungsprozess des Bundes zu beteiligen, sobald europäische Entscheidungen die Länder tangieren. Sobald EU-Regelungen die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, muss der Bundesrat seine Auffassung gegenüber der Regierung mit einer Zweidrittelmehrheit bestätigen (Gareis 2006: 39; Art. 23 Abs. 1 GG). Vor dem Abschluss internationaler Verträge, welche die Kompetenzen oder Interessen der Länder berühren, ist das Einverständnis der Länder einholen. Wie der Bundestag muss auch der Bundesrat bei Änderungen im Regel- und Vertragswerk der EU, die Einfluss auf das Grundgesetz haben, mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen.[59]

Außerdem haben die Länder über das Forum ‚Ausschuss der Regionen' (AdR) die Möglichkeit, ihre Interessen in Europa zu vertreten oder aber zwischenstaatliche Kooperationen innerhalb ihrer Länderkompetenzen einzugehen.

59 Zu den Mitbestimmungsrechten des Bundesrates in europäischen Angelegenheiten siehe GO BR Artikel IV.

In diesem Zusammenhang reisen Ministerpräsidenten oft ins Ausland und führen auf diese Weise eine Art „Nebenaußenpolitik", die im Widerspruch zur offiziellen Außenpolitik stehen kann (Gareis 2006: 41). Der Bundesrat kann nicht als Prinzipal der Regierung konzipiert werden, dennoch kann er z.B. bei fehlenden Mehrheiten der Regierungsfraktionen den Handlungsspielraum der Bundesregierung beschränken und Regierungshandeln blockieren und so zum Veto-Spieler werden.[60] Aus diesem Grund sind Regierungsmehrheiten bemüht, auch im Bundesrat eine Mehrheit zu erhalten. Landtagswahlkämpfe erhalten eine bundespolitische Bedeutung und geraten häufig zu Wahlen für oder gegen die Bundesregierung.

3.1.3 Das Ratifikationserfordernis durch den Prinzipal Regierungsfraktionen

In den vorangegangenen Abschnitten ist herausgestellt worden, über welche die klassischen außenpolitischen Institutionen einschränkenden Möglichkeiten der Bundestag und der Bundesrat verfügen und wie das formale Ratifikationserfordernis außenpolitischer Entscheidungen durch den Bundestag ausgestaltet ist. Im Rahmen dieser Arbeit kann die Zustimmung zum Hilfspakt für Griechenland als nationale Ratifikation einer europäischen Entscheidung betrachtet werden.

Für die Ratifikation des Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes ist Folgendes zu beachten: Die EU verfügt eigentlich über die ausschließliche Zuständigkeit in der Währungspolitik ihrer Mitgliedstaaten (AEUV Art. 3). Mitgliedstaaten können lediglich dann tätig werden, wenn sie von der EU aufgefordert werden. Im Fall der Griechenlandhilfe ist dies eingetreten. Gemäß Artikel 125(1) AEUV dürfen weder die Union noch die Mitgliedstaaten für „die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen" haften, sprich die Schulden anderer Länder übernehmen. Um diese ‚No-Bail-Out-Klausel' nicht zu verletzen, musste eine Möglichkeit gefunden werden, Griechenland trotzdem Hilfe zu leisten und so

60 Wie bereits erwähnt, kann „die Ausübung oppositioneller Vetomacht im formalen Ratifikationsprozess […] einer Regierung nur dann Kosten verursachen, wenn dies in den Prozess der informellen Ratifikation ausstrahlt und zur Mobilisierung der Prinzipale einer Regierung gegen deren Außenpolitik beiträgt" (Oppermann 2008a: 101).

die Währungsunion zu schützen. Aus diesem Grund einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Euroländer am 11. April 2010 auf das Verfahren der gekoppelten Hilfe durch den IWF sowie freiwilligen bilateralen, von der Kommission gebündelten Krediten der Euro-Mitgliedstaaten. Damit das Hilfspaket endgültig umgesetzt werden kann, mussten alle 15 Euroländer[61] konsensual für das Rettungspaket stimmen. Gemäß dem Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages ist das Hilfspaket, hier Unterstützungsmechanismus genannt, folgendermaßen konzipiert:

> „Das im Unterstützungsmechanismus vorgesehene Hilfspaket zugunsten Griechenlands fußt ebenso wenig wie die zu seiner Realisierung in jedem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets nach nationalem Recht zu erlassende Regelung zur Gewährung des bilateralen Kredits zugunsten des griechischen Partners auf einer Ermächtigungsnorm in den grundlegenden Verträgen der EU. Beide unterliegen aber den Grenzen, die die Bestimmungen dieser Verträge Formen finanzieller Hilfen setzen, insbesondere den Grenzen des als ‚No-Bail-Out-Klausel' bekannten Art. 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)" (Wissenschaftliche Dienste 2010: 5).

Die Euroländer, die alle auf freiwilliger Basis der Hellenischen Republik Hilfen zugesagt hatten, wurden dazu angehalten, auf nationaler Ebene die notwendigen Schritte einzuleiten, um den Weg für Hilfen freizugeben (Wissenschaftliche Dienste 2010: 4). Mit dem Währungsunions-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) trifft die Bundesrepublik dann die Bedingung auf nationaler Ebene, damit die von der EU-Kommission koordinierten Darlehen rechtzeitig nach Griechenland überwiesen werden können. Vor diesem Hintergrund war die Zustimmung zum WFStG für die Bundesregierung wichtig, um auf europäischer Ebene weiterhin handlungsfähig zu bleiben.[62]

Der deutsche Anteil sollte nicht vom Bund selbst bereitgestellt werden, sondern von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) übernommen werden, die dafür wiederum eine Bundesgarantie benötigt. Gemäß Artikel 115 Absatz 1 GG bedarf die Übernahme von Garantien „eine[r] der Höhe nach bestimmte oder

61 Ohne Griechenland.

62 Für weitere Informationen über die Auslegung der Artikel 123 bis 125 AEUV, in denen die Regeln zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten festgehalten sind, siehe Wissenschaftliche Dienste (2010).

bestimmbare Ermächtigung durch Bundesgesetz" (Deutscher Bundestag 2010d: 4). Die Gesetzesinitiative der Bundesregierung vom 3. Mai „zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG)" kommt genau dieser Forderung nach. Dieses Gesetz musste also, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren[63] durchlaufend, zuerst dem Bundesrat zugeleitet werden (Deutscher Bundesrat 2010b). Anschließend musste der Bundestag mit einfacher Mehrheit in einer namentlichen Abstimmung zustimmen. Insgesamt hat es am 7. Mai im Deutschen Bundestag 602 abgegebene Stimmen gegeben, wovon 391 Abgeordnete mit Ja, 72 Abgeordnete mit Nein stimmten und sich 139 Abgeordnete enthielten (Deutscher Bundestag 2010e).[64] Nach der Zustimmung im Bundestag wurde das Gesetz dem Bundesrat zugeleitet. Dieser beschloss mit der in Artikel 52 Abs. 3 GG vorgesehenen absoluten Mehrheit ebenfalls am 7. Mai seine Zustimmung zu dem WFStG, d.h. er hat „den Antrag gemäß Artikel 77 Abs. 2 nicht gestellt [und] innerhalb der Frist des Artikels 77 Abs. 3 keinen Einspruch eingelegt" (Art. 78 GG; vgl. Deutscher Bundesrat 2010c: 147; vgl. Zippelius/Würtenberger 2008: 471). Im Anschluss wurde das WFStG vom damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler unterzeichnet und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht, womit es unmittelbar in Kraft trat (Bundesgesetzblatt 2010).[65] Die Regierung konnte sich am 7. Mai angesichts der Sitzverteilung einer Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat sicher sein (Deutscher Bundesrat 2010d). In diesem Fall, in dem der Parlamentsbeschluss durch die Ratifikation im Bundestag mit einfacher Mehrheit sowie der Annahme durch

63 Näheres zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in Deutschland siehe Artikel 76 und 77 GG.

64 Im 17. Bundestag sitzen derzeit 622 Abgeordnete: Auf die CDU/CSU entfallen 239, auf die SPD 146, auf die FDP 93, auf die Linke 76 und auch die Grünen 68 Sitze. Am Tag der Abstimmungen waren 20 Abgeordnete entschuldigt und deswegen lediglich 602 Abgeordnete anwesend (Deutscher Bundestag 2010e).

65 Beim WFStG handelt es sich also um ein Einspruchsgesetz. Dies ist ebenfalls an der Formulierung im Bundesgesetzblatt zu erkennen, denn „Einspruchsgesetze werden mit der Eingangsformel: „Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen" eingeleitet und enden mit der Schlussformel: „Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundestages sind gewahrt" (Zippelius/Würtenberger 2008: 471).

den Bundesrat im Sinne eines Einspruchsgesetzes vorgeschrieben war, treten die Regierungsfraktionen sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat als formaler Veto-Spieler auf und können als Prinzipal modelliert werden.

3.1.4 Das Ratifikationserfordernis durch den Prinzipal Wahlbevölkerung

Gemäß der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gehören Responsivität[66] und Legitimation zu den Grundpfeilern der deutschen Verfassung. Laut Art. 20 Abs. 2 GG geht „alle Staatsgewalt […] vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen […] ausgeübt", d.h. alle Staatsgewalt bedarf einer Legitimation durch das Volk. In diesem Sinne kann die Wahlbevölkerung als Prinzipal der Bundesregierung konzipiert werden. Diese Legitimation ist durch regelmäßig wiederkehrende Wahlen institutionell festgeschrieben. Allerdings bleibt dem Volk in dieser parlamentarisch-demokratischen Ordnung nur die Möglichkeit der ‚Pauschalabrechnung am Wahltag', da die unmittelbare Wirkungsmöglichkeit des Volkes, also eine direkte Beteiligung am demokratischen Prozess, stark beschränkt wird. Aus der historischen Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik und des Zweiten-Weltkrieges heraus, werden im Grundgesetz plebiszitäre Elemente wie Volksbegehren, Volksentscheid oder Referendum beschnitten, um durch den zeitlichen Abstand zwischen politischen Entscheidungen und der nächsten Wahl die tatsächliche Votum des Volkes zu ‚entemotionalisieren' (Zippelius/Würtenberger 2008: 90; Schwarz 2008: 108).

In diesem Sinne sind Volksentscheide[67] für außenpolitische Entscheidungen in der deutschen Verfassung institutionell nicht vorgeschrieben. Die Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 GG) oder die Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung sind die einzigen Situationen, in denen in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene Volksentscheide vorgesehen sind (Art. 146).

---

66 „Responsivität als Bezugspunkt einer demokratischen Ordnung bedeutet, daß zwischen der Rechtsordnung und den demokratisch legitimierten politischen Entscheidungen auf der einen Seite und den Wünschen und Hoffnungen der Bevölkerung, die sie in die Politik und in das Recht setzt, auf der anderen Seite eine Wechselbezüglichkeit besteht" (Zippelius/Würtenberger 2008: 82).

67 Das Grundgesetz spricht nicht von Referenden, sondern von Volksentscheiden.

Demnach kann der Prinzipal ‚Wahlbevölkerung' also nicht als formaler Veto-Spieler konzipiert werden. Vielmehr bleibt ihm die indirekte Sanktionierungsform durch demokratische Wahlen. Gemäß der personalisierten Verhältniswahl, im Bund und in den meisten Bundesländern angewandt, verfügt der Wähler über zwei Stimmen. Mit der Erststimme wählt er den Wahlkreisabgeordneten (Personenwahl), mit der Zweitstimme nimmt er Einfluss auf die Anzahl der Mandate (Parteienwahl) (Zippelius/Würtenberger 2008: 410). Dabei ist jedoch zu beachten, wie bereits im Theoriekapitel erläutert, dass auch diese indirekte Sanktion nur kostenträchtig und glaubwürdig ist, wenn das außenpolitische Thema erstens am Tag der Wahl salient ist und zweitens ein Ereignis oder eine gouvernementale Maßnahme kurz vor anstehenden Wahlen präsent sind. Grundsätzlich ist die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen oder Kommunalwahlen geringer als bei Bundestagswahlen. Dennoch können besonders Landtagswahlen für die Regierung und die sie tragende Mehrheit negative Effekte haben, denn die geringe Beteiligung geht meistens zu Lasten der Regierungspartei (Sanktionswählerverhalten). Im Gegensatz zum Bundestag ändert sich die Zusammensetzung des Bundesrates im Verlauf einer Legislaturperiode in Abhängigkeit vom Ausgang der Landtagwahlen. Ändern sich die Machtverhältnisse nach einer Landtagswahl in einem Bundesland, so hat das Auswirkungen auf die Besetzung des Bundesrates, weswegen Landtagswahlen bundespolitische Bedeutung erhalten können:

> „Dieser midterm-Verlust der Regierungsparteien macht im Falle allgemein knapper Mehrheitsverhältnisse eine politische Diskrepanz zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit geradezu wahrscheinlich" (Rudzio 2006: 166).

Aufgrund der unmittelbar im Anschluss an die Abstimmung in Berlin zum europäischen Rettungspaket (7. Mai 2010) anstehenden NRW-Landtagswahl (9. Mai 2010) war das indirekte Sanktionsmoment der Wahlbevölkerung stark ausgeprägt. Eine Wahlniederlage der schwarz-gelben Landesregierung hätte die Machtverhältnisse im Bundesrat verändert, die Regierungsfraktionen würden ihre Mehrheit in der Länderkammer verlieren.

3.2 Die Salienzanalyse

Im vorangegangenen Kapitel wurde die institutionelle Bedingung für die Größe des innerstaatlichen *win-sets*, bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland, erläutert. Nun gilt es, die informationelle Determinante innerstaatlichen *win-sets* zu analysieren, da es sich hierbei um die kognitive Voraussetzung dafür handelt, dass Prinzipale den außenpolitischen Handlungsspielraum ihres Agenten begrenzen können. Wie bereits im Theoriekapitel erläutert, wird diese Determinante über das Konzept der Salienz eines außenpolitischen Themas operationalisiert. Die Salienz wird mittels einer quantitativen Medienanalyse, einer Analyse des Elitendissens' sowie der betroffenen organisierten Interessen im Fall der Griechenlandkrise zwischen dem 11. Februar 2010 und dem 7. Mai 2010 untersucht.

3.2.1 Die informationelle Rückwirkung

Damit es überhaupt zu einer innerstaatlichen Politisierung von Außenpolitik kommen kann, müssen zunächst Informationen über Ereignisse auf der internationalen Ebene für die Prinzipale erreichbar sein. Nur wenn eine informationelle Rückwirkung von der internationalen auf die innerstaatliche Ebene stattfindet, kann eine innerstaatliche Vermittlung des Themas über den Mechanismus ‚Feueralarm' ausgelöst werden.

Die Analyse der Position der Bundesrepublik im internationalen und europäischen Kontext nach der Finanz- und Wirtschaftskrise und vor allem während der Griechenlandkrise hat gezeigt, dass Deutschland von der griechischen Haushaltskrise tangiert war: Deutschland ist als Mittelmacht einer der einflussreichsten und wirtschaftlich stärksten EU-Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung haben. Es kann seine wirtschaftliche und auch politische Stärke vor allem im europäischen Kontext wahren und ausbauen. Außerdem waren deutsche Kreditinstitute in Griechenland engagiert.

Die Ereignisse auf europäischer Ebene haben aber erst verstärkt seit Beginn 2010 in die innenpolitische Debatte über Außenpolitik gewirkt, obwohl die

griechischen Finanzprobleme bereits 2009 auftraten. Die griechische Haushaltskrise verschärfte sich bereits im Frühjahr 2009, als in der Bundesrepublik noch die Große Koalition unter Bundeskanzlerin Merkel regierte. Wie in II, 1 erwähnt, sprach der Rat der Europäischen Union bereits am 27. April 2009 Griechenland eine Empfehlung aus, das Haushaltsdefizit bis Ende 2010 zu senken und setzte der Hellenischen Republik eine Frist, bis Oktober 2009 Maßnahmen zu ergreifen. In diesem Sinne übernahm die schwarz-gelbe Koalition am 27. September 2009 ein innereuropäisches Problem, bei dem die wesentlichen Konstanten schon feststanden. Eine informationelle Rückwirkung hat in dieser Zeit nur mäßig stattgefunden, vermutlich weil eine unmittelbare Betroffenheit der Bundesrepublik noch nicht absehbar war.

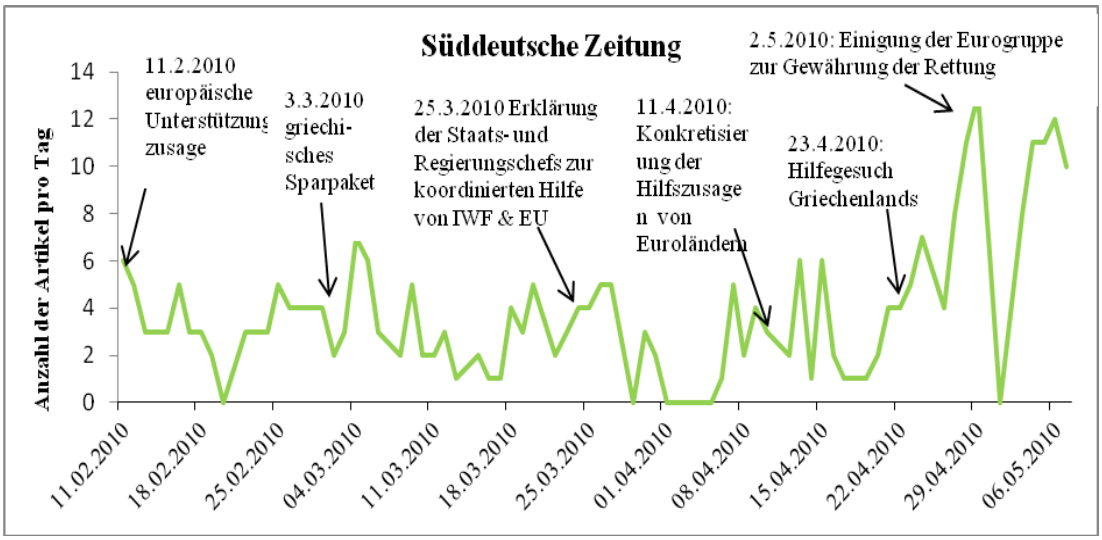
Nachdem auch in Griechenland im Oktober 2009 ein neues Parlament gewählt worden war und das Ausmaß des griechischen Defizits Ende 2009 öffentlich wurde (III, 1), stieg auch die Rückwirkung in den innerstaatlichen, deutschen Prozess hinein: Unmittelbar nach Bekanntwerden des hohen griechischen Defizits stufte die Ratingagentur Standard & Poor´s die Kreditwürdigkeit Griechenlands herab und beflügelte die Spekulationen am Markt. Am 11. Februar 2010 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU, Griechenland im Notfall zu helfen. Ab diesem Zeitpunkt war erstens die Stabilität des Euro offensichtlich gefährdet und zweitens konnte und musste die neue Bundesregierung versuchen, auf die europäischen Verhandlungen zur Handhabung des griechischen Defizits gestaltend Einfluss zu nehmen.

3.2.2 Die Analyse der Medienberichterstattung

Wie bereits im Theoriekapitel erläutert, kann von der Häufigkeit der Berichterstattung auf die Salienz eines außenpolitischen Themas in der öffentlichen Meinung rückgeschlossen werden. Aus diesem Grund wurde eine quantitative Medienanalyse durchgeführt, in der die Intensität der Berichterstattung über Griechenland im Untersuchungszeitraum erhoben wird. Damit eine Interpretation

der Werte möglich ist, wurden auffällige Ausschläge stichprobenartig auch inhaltlich untersucht und graphisch dargestellt.

Abbildung 5: Berichterstattung der SZ über die Griechenlandkrise

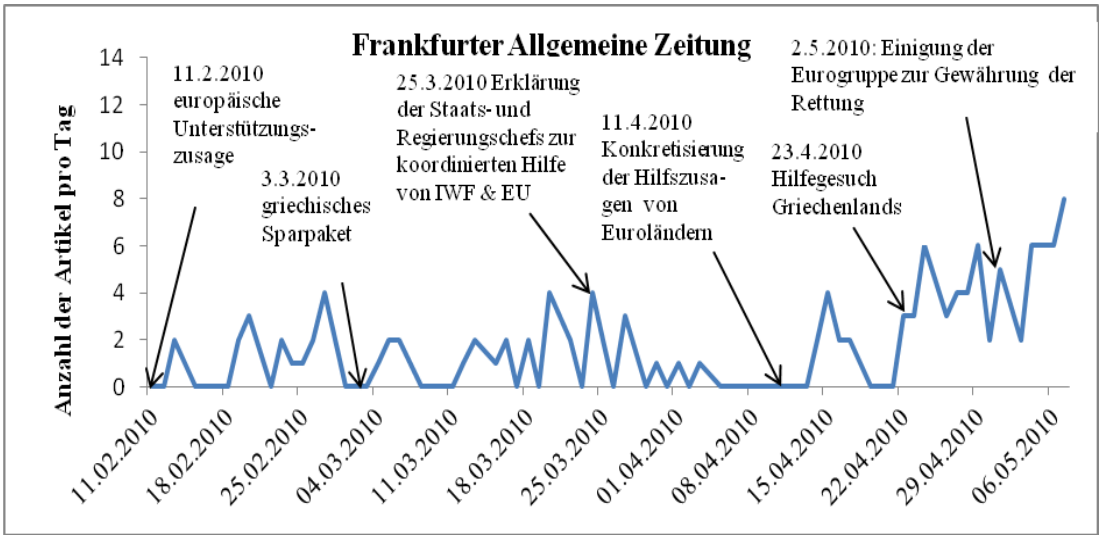


Quelle 5: Süddeutsche Zeitung Archiv; Eigene Darstellung

Die SZ[68] hat in dem Untersuchungszeitraum die meisten Artikel über die Griechenlandkrise publiziert, insgesamt wurden bei der Suche 287 Treffer gezählt. Abbildung 5 veranschaulicht, dass die SZ während des kompletten Untersuchungszeitraums fast jeden Tagen über die Griechenlandkrise berichtet hat. Die Lücke zwischen dem ersten und sechsten April ist unter anderem drauf zurückzuführen, dass wegen der Osterfeiertage die Zeitung nicht regelmäßig erschien. Im Schnitt erschienen jedoch in der SZ zwischen Februar und Anfang Mai 3,8 Artikel pro Tag über die Griechenlandkrise.

68 Die SZ veröffentlicht im nordischen Format (528mm*371mm). Die Spaltenanzahl im Textteil beträgt sechs, im Anzeigenteil acht (Preisliste SZ 2010):

Abbildung 6: Berichterstattung FAZ über Griechenlandkrise

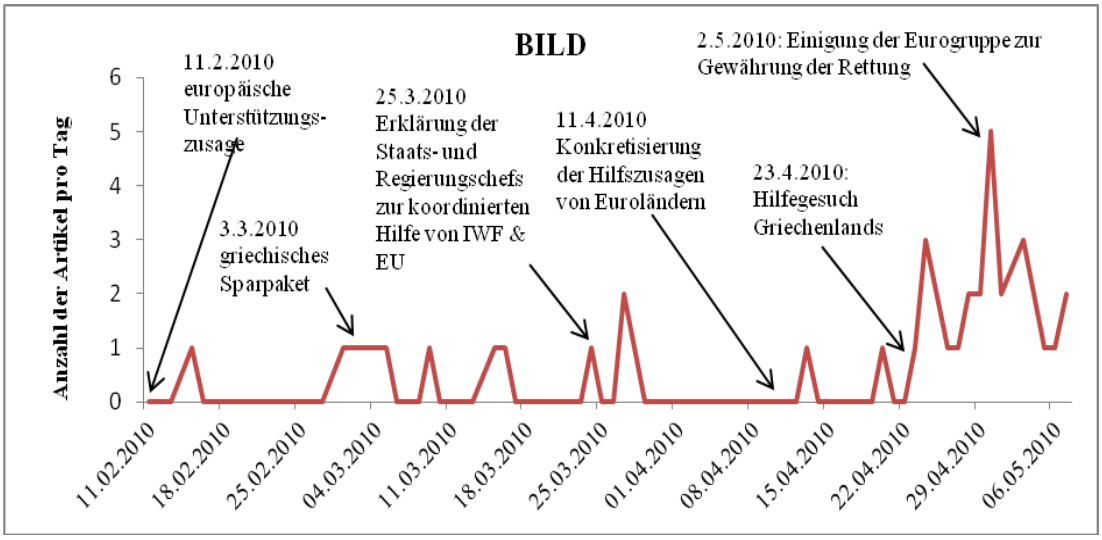


Quelle 6: Frankfurter Allgemeine Archiv; Eigene Darstellung

Die FAZ[69] hat nicht annähernd so intensiv berichtet, wie die SZ. Allerdings hat die FAZ oft ausführliche Hauptartikel dem Thema Griechenlandkrise gewidmet, während die SZ häufig kleinere und mehrere Artikel zu dem Thema veröffentlichte. Trotzdem ist auch bei dieser Zeitung festzustellen, dass das Thema salient war. Die FAZ hat während des kompletten Untersuchungszeitraums 122 Artikel zu dem Thema veröffentlicht, das entspricht 1,6 Artikeln pro Tag. Die große Lücke zu Beginn des Monats April ist sicherlich ebenfalls unter anderem auf die Osterfeiertage zurückzuführen.

69 Die FAZ veröffentlicht auch im nordischen Format (528mm*371mm). Die Spaltenanzahl im Textteil beträgt sechs, im Anzeigenteil acht (Preisliste FAZ 2010).

Abbildung 7: Berichterstattung der BILD-Zeitung über die Griechenlandkrise

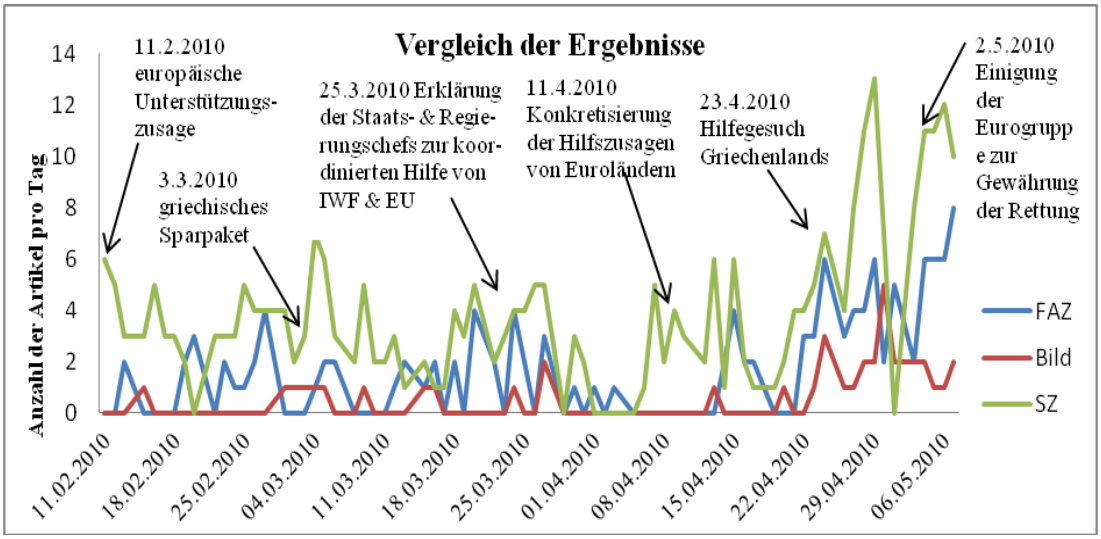


Quelle 7: BILD-Datenbank WDR; Eigene Darstellung

Obwohl BILD mit einer Druckauflage von 3.934.672 Exemplaren täglich und bei täglich 3.115.077 verkauften Exemplaren die erfolgreichste deutsche Tageszeitung ist (IVW 2010b), veröffentlichte sie im Vergleich zu den anderen beiden Tageszeitungen lediglich 40 Artikel über den kompletten Untersuchungszeitraum hinweg. Dieses Ergebnis ist jedoch auf die Aufmachung und das Layout der Zeitung sowie die Seitenanzahl pro Ausgabe zurückzuführen.[70]

70 Die BILD veröffentlicht in dem Format 528mm*376mm, der Anteil der Spaltenzahl unterscheidet sich nicht wie bei der FAZ und SZ, sondern sieht für den Anzeigen- und Textteil acht Spalten vor. Allerdings fällt die Spaltenbreite im Textteil kleiner aus, als bei der FAZ und der SZ, die Schriftgröße fällt größer aus. Zusätzlich gehört die Visualisierung, d.h. die Veranschaulichung durch viele Fotos zum Aushängeschild der Zeitung (Preisliste BILD 2010).

Abbildung 8: Berichterstattung von SZ, FAZ und BILD während der Griechenlandkrise im Vergleich



Quelle 8: FAZ Archiv, SZ Archiv; BILD-Datenbank WDR; Eigene Darstellung

Obgleich über das Thema Griechenlandkrise unterschiedlich viel berichtet wurde, so verlaufen plötzliche Intensivierung oder Abflachung der Berichterstattung durchaus identisch (Abbildung 8). Die Ausschläge Anfang März sind darauf zurückzuführen, dass der griechische Ministerpräsident Papandreou am Freitag, dem 5. März, ein Sparprogramm durch die griechische Vouli (Parlament) gebracht hat, welches „Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen im Gesamtumfang von 4,8 Milliarden Euro“ (SZ 2010d) vorsah. Die anschließenden Proteste und Demonstrationen der griechischen Gewerkschaften sowie Papandreous Reise nach Brüssel und Berlin hatten ebenfalls Einfluss auf die Intensität der Berichterstattung, denn nachdem die griechische Vouli das Sparpaket gebilligt hatte, forderte Papandreou europäische Solidarität ein. So sagte er in einem Interview mit der FAZ: „Wir bitten nicht um Geld. Was wir brauchen, ist die Unterstützung der EU und unserer europäischen Partner, damit wir an den Märkten Kredite zu besseren Bedingungen bekommen“ (FAZ 2010a). Die Notwendigkeit einer europäischen finanziellen Unterstützung Griechenlands wurde also wieder aktuell und beherrschte die inhaltliche Debatte der Berichterstattung. Die FAZ wies der Griechenlandkrise und möglichen europäischen Hilfszusagen in diesen Tagen eine vermehrte Aufmerksamkeit zu. Hatte die Zeitung in den Tagen zuvor gar nicht über

dieses Thema berichtet, so veröffentlichte sie fünf Artikel innerhalb von drei Tagen, vermutlich als Reaktion auf die eben genannten Ereignisse. Die BILD titelte am 4. März „Verkauft doch eure Inseln, ihr Pleite-Griechen“ (BILD 2010a) oder am 5. März „Deutschland darf nicht für die Zocker bluten“ (BILD 2010b), als Reaktion auf mögliche deutsche Hilfszusagen.

Die erneuten Ausschläge um den 25. März 2010 sind auf die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes im Rahmen des EU-Gipfels zurückzuführen. Darin einigten sich die Euroländer auf einen Notfallplan, um Griechenland im Falle der Staatspleite finanziell zu unterstützen. Die 15 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes (ohne Griechenland) bestätigten hier ihre finanzielle Unterstützung im Rahmen eines Hilfspaketes, „das eine erhebliche Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds und einen Mehrheitsanteil aus europäischen Finanzmitteln umfasst“, welche in koordinierten bilateralen Darlehen geleistet werden sollen (Eurogruppe 2010c). Dieser Entscheidung und der innerstaatlichen Auseinandersetzung im Vorfeld wurde in den Medien vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt. Dies kann daran liegen, dass die deutsche Bundesregierung zuvor immer wieder betont hatte, Griechenland müsse sich selbst helfen und eine deutsche Beteiligung ausgeschlossen hatte. So schrieb die SZ am 23. März in ihrem Artikel „Deutschland bleibt hart: Berlin gegen raschen Beschluss über Hilfe für Athen“, dass die deutsche Bundesregierung, im Gegensatz zu zahlreichen anderen EU-Ländern, weiterhin Hilfen für Griechenland ausschloss (SZ 2010e). Mit der zunehmenden Hilfsbereitschaft anderer Euroländer aber geriet die deutsche Haltung auf europäischer Ebene offenbar unter Druck. Eben diese Auseinandersetzung wurde von der Berichterstattung aufgegriffen und thematisiert: „Merkel gewinnt Verbündete für Griechenlandhilfe“ (SZ 2010f), „Merkel bremst Erwartungen der Märkte: Hilfe steht am Donnerstag nicht auf der Tagesordnung“ (FAZ 2010b), „Frau Merkel, bleiben Sie beim Nein?“ (BILD 2010c).

Das Thema bleibt, wie an Abbildung 8 zu erkennen ist, bis zur Verabschiedung des WFStG durch den Bundestag und den Bundesrat, also dem Ende des Untersuchungszeitraums am 7. Mai, salient. Von Mitte April bis zur ersten Maiwoche scheint das Thema besonders häufig in die Berichterstattung zu finden. Dies liegt vermutlich an den wichtigen Entscheidungen, die in dieser Zeit sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene getroffen wurden. Wie bereits erwähnt, fassten die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets am 11. April einen Beschluss zur inhaltlichen Ausgestaltung und konkreten Umsetzung des am 25. März beschlossenen Unterstützungsmechanismus zugunsten Griechenlands. Die Mitgliedstaaten, die sich am Unterstützungsmechanismus beteiligen, wurden aufgefordert, auf nationaler Ebene die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das Hilfspaket rasch realisieren zu können. Am 20. April kündigte die Bundesregierung an, die Finanzhilfe, sofern sie notwendig werde, in Form eines Kredits der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu gewähren, der durch eine Garantie des Bundes abgesichert wird.

Auffällig ist der erneute Anstieg nach dem 22. April. Dieser ist vermutlich auf die griechische Anfrage um EU Hilfen am 23. April zurückzuführen. Im Anschluss an diesen Hilferuf kochte die innenpolitische Debatte um den deutschen Beitrag erneut hoch. So titelte die BILD „Kriegen die Griechen jetzt doch 8,4 Mrd. von uns?“ (BILD 2010d), „Griechen wollen unser Geld“ oder „Was kostet uns die Griechen-Pleite, Herr Schäuble?“ (BILD 2010e).

Am 2. Mai, nachdem die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB), dem IWF und der griechischen Regierung über das griechische Stabilisierungsprogramm abgeschlossen waren, einigten sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets über den Gesamtrahmen der finanziellen Ausstattung des über drei Jahre laufenden Hilfspakets zugunsten Griechenlands.

Abschließend lässt sich also festhalten, dass das Thema der Griechenlandkrise durchweg salient war, die Intensität der Berichterstattung jedoch

zwischen Ende April und Anfang Mai deutlich zugenommen hatte. Die Medienberichterstattung fungierte in der Griechenlandkrise also als Auslöser des ‚Feueralarmmechanismus' und kann so die Prinzipale ‚Wahlbevölkerung' und ‚Regierungsfraktion(en)' aktiviert haben. Damit ist der erste Bestimmungsfaktor für die Größe des innerstaatlichen *win-sets* der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise aktiviert.

3.2.3 Elitendissens

Neben der eben erläuterten Medienberichterstattung während des Untersuchungszeitraums kann auch ein eliteninterner Dissens als zweiter Bedingungsfaktor für die innenpolitische Salienz eines außenpolitischen Themas fungieren. Die Salienz eines außenpolitischen Themas steigt, sobald unterschiedliche Positionierungen oder Standpunkte bezüglich eines Themas zu einem öffentlich ausgetragenen Elitendissens avancieren und so Gegenstand der innerstaatlichen Auseinandersetzung werden. Wie bereits im Theoriekapitel erläutert, kann ein Elitendissens sowohl zwischen Opposition und Regierungskoalition, als auch innerhalb der Regierungskoalition entstehen und zu einer Politisierung von Außenpolitik beitragen (II,. 2.4.2).

Die Analyse eines Elitendissenses wurde hier, wie bereits eingangs erklärt, anhand einer inhaltlichen Dokumentenanalyse vorgenommen.

3.2.3.1 Dissens zwischen Koalition und Opposition

Die Opposition strebt danach, Macht zu erlangen und die Regierung abzulösen. In diesem Sinne muss die parlamentarische Opposition einen Elitendissens öffentlichkeitswirksam nutzen, um sich selbst durch einen Dissens mit der Regierung als Alternative darzustellen. Die Öffentlichkeit richtet ihre Aufmerksamkeit vermehrt auf jene Themen, über die ein Dissens vorherrscht. Aus diesem Grund werden besonders solche Themen auf die Dissensagenda gesetzt, die wahlpolitische Vorteile versprechen. Die Opposition kann in diesem Sinne als Auslöser des ‚Feueralarms' gesehen werden, da sie durch einen Dissens über eine

außenpolitische Fragestellung diese zum Gegenstand zwischenparteilicher Auseinandersetzung macht. Während des Untersuchungszeitraums hat es durchaus einen Elitendissens zwischen Opposition und Koalition gegeben, wobei besonders die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) als größte Oppositionspartei diesen Dissens öffentlich ausgetragen hat.

Dabei manifestiert sich der Dissens zum Thema Griechenlandkrise vor allem in zwei Bereichen. Zum einen versuchte die Opposition der Regierung in der Griechenlandkrise Versagen nachzuweisen. Durch die Verwendung von pejorativen Vergleichen und Bildern veranschaulicht die Opposition den schlechten Stand der Regierung. So kritisierte Oppositionsführer Frank-Walter Steinmeier (SPD) die Regierung in seiner Rede am 5.Mai 2010 vor dem Bundestag: „[…] die Regierung [hat] geschwankt wie ein Rohr im Wind und erklär[t] das nachträglich zur Strategie“ (Deutscher Bundestag 2010a). Durch gezieltes Ansprechen der Bundeskanzlerin und ihrer Minister versucht die Opposition die Verantwortlichen hervorzuheben und bestimmten Personen ein Versagen zuzuschreiben: „Wo war da Führung? Wo war da Krisenmanagement, Frau Merkel?“ (Deutscher Bundestag 2010a) oder: „Hier haben Sie, Herr Minister Westerwelle, Ihre Hausaufgaben bislang nicht erledigt“ (Deutscher Bundestag 2010f).

Zusätzlich verweist die Opposition auf die ihrer Ansicht nach verfehlte Öffentlichkeitsarbeit der Regierung. Der Bundeskanzlerin wird vorgeworfen, eine Doppelstrategie zu verfolgen: Sie habe von Beginn an geplant, Griechenland Hilfen zu gewähren, wollte dies jedoch aus innenpolitischem Kalkül, also wegen der bevorstehenden nordrhein-westfälischen Landtagswahl am 9. Mai 2010, nicht offenlegen. Bereits am 24. April 2010 beanstandete die SPD in einem auf ihrer Homepage veröffentlichten Schreiben:

> „Frau Merkel hat die deutsche Öffentlichkeit hinters Licht geführt. Sie hat sich das Image der ‚Madame No‘ und der ‚eisernen Kanzlerin‘ geben wollen, obwohl sie wusste, dass die Bundesregierung Finanzhilfen für Griechenland zur Verfügung stellen wird und darüber bereits mit Griechenland und der EU verhandelt wurde“ (SPD 2010a).

Am Tag der Abstimmung über das Gesetz wirft der SPD-Abgeordneter Schneider in seiner Rede vom 7. Mai 2010 vor dem Bundestag der Regierung vor: „So haben Sie

die deutsche Öffentlichkeit drei Monate an der Nase herumgeführt" (Deutscher Bundestag 2010e). Im Interview mit dem SPD-Abgeordneten Mützenich bestätigte dieser die Einschätzung der Opposition und kritisierte die angebliche Doppelstrategie der Kanzlerin:

> „Ich kann es zwar nicht beweisen, aber das, was ich erlebt habe bei den Bundestagssitzungen und auch bei den Gesprächen, [ist], dass es eine große Angst innerhalb der Koalition gegeben hat im Hinblick auf die nordrhein-westfälischen Wahlen. […] insofern glaube ich, dass es eine Doppelstrategie gegeben hat" (Mützenich 2010).

Zusätzlich zum Vorwurf der Doppelstrategie und der verfehlten Öffentlichkeitsarbeit hielt die Opposition der Regierung vor, ihrer Pflicht der Unterrichtung des Bundestages nicht nachgekommen zu sein: „Sie haben wochenlang versucht, uns herauszuhalten" (Deutscher Bundestag 2010a). Der SPD-Abgeordnete Schneider kritisiert: „Alle Antworten, die wir in den vergangenen Wochen vom Bundesfinanzministerium bezüglich der Verabredungen zu Griechenland bekommen haben, waren substanzlos" (Deutscher Bundestag 2010e). Der SPD-Bundestagsabgeordnete Mützenich, der auch Mitglied im Auswärtigen Ausschuss ist, bestätigte die Kritik am Informationsmanagement der Regierung und stellte heraus, man habe große Schwierigkeiten gehabt, Antworten auf Fragen zu erhalten. Allerdings seien nicht nur die Oppositionsfraktionen nicht hinreichend informiert worden, sondern auch „die Mitglieder der Koalitionsfraktionen [haben sich] nicht immer angemessen informiert gefühlt" (Mützenich 2010).

Des Weiteren versucht die Opposition auf einen regierungsinternen Konflikt zu verweisen: „Frau Merkel, ich habe mich wirklich gefragt: Ist es schon so weit gekommen, dass Sie sich nicht mehr trauen, ein klares Wort zu ihrem Vizekanzler und seiner Politik zu sagen?" (Deutscher Bundestag 2010f) oder: „Jeder kämpft gegen jeden in dieser Koalition" (Deutscher Bundestag 2010f). Die Führungsstärke der Kanzlerin wird infrage gestellt und auf die Richtlinienkompetenz der Kanzlerin verwiesen. So erkundigt sich SPD-Abgeordneter Roth am 17. März 2010: „Wer hat hier eigentlich die Hosen an?" (Deutscher Bundestag 2010f) „Sie bekommen nichts

hin. […] Schwarz-Gelb kann es nicht. […] Warum hat sie versagt? Weil sie uneins ist […]“ (Deutscher Bundestag 2010e).

Zum anderen hebt die Opposition ihre eigenen Fähigkeiten hervor und stellt heraus, was sie anders und vor allem besser machen würde. Durch die Verwendung konjunktivischer Formulierungen betont die Opposition, dass die Chance auf die Griechenlandkrise angemessen zu reagieren, vorhanden war, die Regierung lediglich versäumt habe, sie zu nutzen. Besonders die SPD beruft sich auf ihre sozialdemokratischen Wurzeln und hebt ihr eigenes verantwortungsbewusstes Handeln in der Finanzkrise 2008 hervor: „Frau Merkel sollte sich daran erinnern, wie sicher und seriös uns Peer Steinbrück durch die Krise gebracht hat. Daran sollte sie sich ein Beispiel nehmen“ (SPD 2010b). Die SPD sieht einen Konflikt zwischen der ‚neoliberalen, marktfreundlichen und unsozialen Koalition‘ und der ‚sozial gerechten SPD‘. Sie wirft der Koalition Klientelpolitik vor (SPD 2010c: „Es sind die Freunde und Spender von Angela Merkel und Guido Westerwelle, die daran verdienen. Deshalb passiert ihnen nichts.“) und, dass sie durch ihr Handeln die Spekulationen auf eine griechische Staatspleite und den Fall des Euro angeheizt haben: „Frau Merkel lädt Spekulanten förmlich ein, weiter gegen Griechenland zu wetten. Deshalb muss sie jetzt die Karten auf den Tisch legen“ (SPD 2010a). Die SPD verschärft diesen Konflikt immer weiter, je näher die Abstimmung über das Gesetz im Bundestag rückt. Sie fordert die Regierung auf, Banken und Hedgefonds stärker an den Hilfen zu beteiligen und knüpft ihre Zustimmung an die Einführung einer Transaktionssteuer (SPD 2010d). Aber auch Bündnis 90/Die Grünen werfen der Regierung vor, in der Griechenlandkrise falsch gehandelt zu haben (Deutscher Bundestag 2010c).

Der Bezug auf Europa ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig. Die SPD und Bündnis 90/Grünen heben ihre proeuropäische Haltung hervor. Der Grünen-Abgeordnete Sarrazin wirft der Regierung vor, keinen europäischen Politikstil zu verfolgen (Deutscher Bundestag 2010g) und auch Renate Künast rügt die Europapolitik der Regierung: „Viele unserer ureigenen Interessen und unserer

außenpolitischen Ziele materialisieren sich immer nur durch die Europäische Union. Wo, Frau Merkel, haben Sie für diese elementaren Interessen gekämpft?" (Deutscher Bundestag 2010e). In derselben Rede tritt Künast dann für eine Annahme des Gesetzes ein, und macht deutlich, dass die Grünen sich ihrer europäischen Verantwortung – ganz im Gegensatz zu der Regierung – bewusst seien und nur deshalb dem Gesetzentwurf zustimmten: „[…] wir stimmen heute über die Zukunft der Europäischen Union ab. Über die Regierung Merkel/Westerwelle wird an einem anderen Tag abgestimmt […]" (Deutscher Bundestag 2010e).

Konkret versuchten die Oppositionsparteien in den Gesetzentwurf der Regierungskoalition durch Änderungs- und Entschließungsanträge einzugreifen. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stellte am 6. Mai einen Entschließungsantrag. Darin forderten sie die Bundesregierung auf, sich für eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und eine Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzpolitik einzusetzen sowie ein geordnetes Verfahren für Schuldenkrisen in der Währungsunion zu etablieren und Spekulationen zu bekämpfen (Deutscher Bundestag 2010h). Der Antrag wurde im Deutschen Bundestag mit 393 Nein-Stimmen zu 204 Ja-Stimmen abgelehnt. Am Tag der zweiten und dritten Lesung und der Abstimmung über das Gesetz stellten sie zwei Änderungsanträge, die ebenfalls abgelehnt wurden. Dort forderte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Änderungen am Entschließungsantrag der CDU/CSU und FDP sowie erneut die Einführung einer Finanztransaktionssteuer (Deutscher Bundestag 2010i; vgl. 2010j).

Die SPD-Fraktion stellte ebenfalls einen Entschließungsantrag zur dritten Lesung des Gesetzentwurfes der Fraktionen CDU/CSU und FDP. Hierin forderten sie die Bundesregierung auf, zusätzlich zur Hilfe an Griechenland „Maßnahmen zu ergreifen, um den Finanzsektor an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben sowie zugleich an den Kosten der Krise zu beteiligen", d.h. eine Finanztransaktionssteuer einzurichten (Deutscher Bundestag 2010k). Des Weiteren forderte sie eine Verbesserung der Regulierung der Ratingagenturen sowie ein Verbot der

Kreditausfallversicherungen (CDS) und der Leerverkäufe. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt solle gestärkt werden und die Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU verbessert werden (Deutscher Bundestag 2010k). Dieser Entschließungsantrag wurde ebenfalls abgelehnt. Die Linke stellte zwei Entschließungsanträge, die zum einen eine Finanzkrisen-Verantwortungsgebühr und zum anderen ebenfalls ein Verbot von Kreditausfallversicherungen sowie Leerverkäufen forderte (Deutscher Bundestag 2010l). Auch dieser Antrag wurde im Deutschen Bundestag abgelehnt. Abschließend kann also festgehalten werden, dass es einen Dissens zwischen Opposition und Koalition gegeben hat und dadurch eine Aktivierung des ‚Feueralarms' bestand.

3.2.3.2 Dissens innerhalb des Regierungslagers

Zusätzlich zu diesem Elitendissens zwischen Regierung und Opposition hat es auch Konflikte innerhalb des Regierungslagers zu diesem Thema gegeben. Auch Abgeordnete der Regierungsfraktion(en) verfolgen das Ziel des Machterhalts, wobei die Wiederwahl im eigenen Bundesland oder Karriereambitionen innerhalb der Regierung ausschlaggebend dafür sein können.

Der wohl am öffentlichkeitswirksamsten ausgetragene Dissens innerhalb der Koalition war jener zwischen Kanzlerin Merkel und Finanzminister Schäuble. Am 22. März veröffentlichte Der Spiegel einen ausführlichen Bericht über die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kanzlerin und ihrem Minister über eine Beteiligung des IWF und über die Gründung eines möglichen Europäischen Währungsfonds. Der Konflikt, der sich hier an der Beteiligung oder Nicht-Beteiligung zweier Institutionen manifestierte, ist dabei viel grundsätzlicherer Natur: Versucht die Europäische Union die Krise allein zu meistern, wie Schäuble es für richtig hielt, oder aber sollte die supranationale Institution IWF mit eingebunden werden.

Außerdem berichtet Der Spiegel über ein sogenanntes ‚Sprechverbot' gegenüber dem Kanzleramt, welches Schäuble innerhalb seines Ministeriums ausgesprochen haben soll:

> „Alle Kontakte und Informationen sollen nur noch über die Ministeriumsspitze abgewickelt werden. Telefonate und der Austausch von Unterlagen dürfen nur nach Genehmigung der Abteilungsleiter erfolgen. […] Es handele sich um ‚eine Maßnahme zur Sicherung der Ressortzuständigkeit', heißt es im Finanzministerium" (Der Spiegel 2010d).

Der FDP-Europaabgeordnete Chatzimarkakis bestätigt im Interview diese Kontaktsperre zwischen Kanzleramt und Finanzministerium. Vor dem Hintergrund dieses Konfliktes erklärt er auch das zögerliche Handeln von Wirtschaftsminister Brüderle (FDP) (Chatzimarkakis 2010).

Merkel ging in ihrer Rede vom 17. März 2010 vor dem Plenum des Deutschen Bundestages auf Distanz zu ihrem Finanzminister: „Deshalb hat Wolfgang Schäuble nicht für Griechenland Vorschläge gemacht, damit man eventuell den IWF nicht in allen Situationen rufen muss, - was jetzt vielleicht der Ausweg sein müsste, wenn man etwas täte" (Deutscher Bundestag 2010f). Der Spiegel deutete diese Aussage erstens als Absage an Schäubles Vorstoß einen Europäischen Währungsfonds einzurichten und zweitens als eine Entscheidung gegen Schäubles Hinweis den IWF besser herauszuhalten (Der Spiegel 2010d).

Schäuble wiederum scheint noch mit Wirtschaftsminister Brüderle (FDP) Meinungsverschiedenheiten gehabt zu haben. Die beiden Minister waren sich uneins über die Beteiligung der Banken an dem Hilfspaket für Griechenland (Der Spiegel 2010e). Gegen Ende April sorgten Brüderle und Schäuble für Verwirrung, als sie den deutschen Anteil am Hilfspaket unterschiedlich hoch einschätzten. Nachdem Brüderle, in Brasilien weilend, von insgesamt 135 Mrd. Euro mit einem deutschen Anteil von 25-30 Mrd. Euro sprach, sagte Schäuble: „Nein, die […] Zahl weiß niemand" (Focus 2010a; vgl. Focus 2010b).

Neben diesen personellen Differenzen regte sich grundsätzlicher Unmut innerhalb der Regierungsfraktionen, je unausweichlicher eine Griechenlandhilfe wurde und je näher die Abstimmung im Deutschen Bundestag rückte. In einem Bericht vom 29. März 2010 schildert Der Spiegel Auseinandersetzungen über den Umgang mit der Krise sowie Abneigung über die Darstellung in der Presse, die sich sowohl bei der CDU/CSU-Fraktion als auch bei der FDP-Fraktion zeigte. Die

zunehmende europakritische Haltung, die vor allem durch die Boulevardpresse geschürt wurde, wurde vereinzelt kritisch beurteilt. Der CDU-Europaabgeordnete Brok sah besonders die Berichterstattung kritisch: „Wir müssen sehr aufpassen, dass wir keine billigen europakritischen Ressentiments bedienen. […] Es kann doch nicht sein, dass wir Banken retten mit dem Argument, die sind systemrelevant, und andererseits Europa nicht die Kraft findet, einem Land zu helfen, das selbst Anstrengungen zur Haushaltssanierung vornimmt“ (Der Spiegel 2010f). Auch Graf Lambsdorf (FDP) sagte, es gebe eine „merkbare, auch außerhalb Deutschlands wahrgenommene Veränderung des Tons“ (Der Spiegel 2010f).

Neben diesen Unstimmigkeiten über die Berichterstattung sowie der Europahaltung der Koalition wuchsen Differenzen über die Griechenlandhilfe selbst. Der Focus berichtete am 27. April von regierungsinternem Widerstand gegen eine schnelle Griechenlandhilfe. So sprach sich der FDP-Haushaltsexperte Koppelin gegen eine pauschale Zusage der Milliardenhilfe aus: „Man muss gegebenenfalls Nein sagen, wenn Griechenland Bedingungen nicht erfüllt und das Land nur kommt, um von der Euro-Zone günstiger Geld zu bekommen als von Banken“ (Focus 2010f). Auch Der Spiegel will erfahren haben, dass mehrere FDP-Abgeordnete Bedenken gegen die Griechenlandhilfe hatten (Der Spiegel 2010g). Der CSU-Finanzexperte Michelbach forderte, wie einige andere Unionspolitiker, gar eine internationale Gläubigerkonferenz zur Bewältigung der Haushaltskrise (Focus 2010c). Auch CSU-Landesgruppenchef Friedrich gab seine Einwände zu Protokoll: „Griechenland hat nicht nur ein Liquiditätsproblem, sondern auch ein grundlegendes Wachstums- und Strukturproblem.“ Herr Langen, der Chef der CDU/CSU Gruppe im Europaparlament äußerte sich skeptisch, „ob das Hilfspaket mit dem EU-Recht und dem deutschen Verfassungsrecht konform ist“ (Der Spiegel 2010g).

Noch am 2. Mai, also wenige Tage vor der Abstimmung über das Gesetz im Bundestag, und am Tag der Entscheidung der Euroländer für eine Griechenlandhilfe, soll es Vorbehalte gegen das Rettungspaket gegeben haben

(Focus 2010d), die sich in koalitionsinternen Konflikten entluden. Der nordrhein-westfälische FDP-Vorsitzender Pinkwart wetterte am 3. Mai gegen die Hilfen: „Wer Griechenland Milliarden an Hilfen in Aussicht stellt und sich dann vor die deutschen Arbeitnehmer und kleinen Betriebe stellt und sagt, für euch ist kein Geld da, der schlägt dem Bürger ins Gesicht" (Focus 2010e). Der FDP-Europaabgeordnete Chatzimarkakis wertet diese Äußerung seines Parteikollegen als letzten Versuch, den Ausgang der anstehenden NRW-Wahl positiv zu beeinflussen. Pinkwart habe „versucht, damit noch mal ein paar Stimmen zu gewinnen", „weil in der Tat die Umfrageergebnisse schlecht waren" (Chatzimarkakis 2010). Aus der Zwei-Ebenen-Perspektive argumentierend, versuchte Pinkwart aus der politischen Situation Profit zu ziehen, d.h. seine Macht zu erhalten. Laut Focus soll diese Behauptung bei der CDU/CSU-Fraktion Unverständnis ausgelöst haben: „Hilfen für die Hellenen ist unpopulär und kaum zu vermitteln. Den Job wollen Spitzenpolitiker der CDU nicht allein erledigen" (Focus 2010h). Doch Pinkwart scheint in diesen Tagen innerhalb seiner Partei nicht der einzige Kritiker der Hilfen gewesen zu sein. Der finanzpolitische Sprecher der FDP Schäffler soll immer mehr Zuspruch von anderen Kritikern des Hilfspaketes erhalten haben, so auch Wolfgang Gerhardt. Der Abgeordnete Chatzimarkakis bestätigt diese Konflikte innerhalb der Koalition. Nachdem man habe feststellen müssen, dass die Kanzlerin sogar zu ihrem Finanzminister auf Distanz ging, habe man in der FDP versucht, den Schaden so gering wie möglich zu halten:

> „[…] die FDP hat versucht, sich einfach rauszuhalten. Sie wusste genau, wir können damit keinen Blumentopf gewinnen und hat sich rausgehalten, so ein bisschen die Vogel-Strauß-Politik, den Kopf in den Sand, nicht hören, nichts sehen und nichts kommentieren" (Chatzimarkakis 2010).

In diesem Zusammenhang ist auch die Kritik am Informationsmanagement der Regierung zu sehen. Die Abgeordneten Chatzimarkakis und Mützenich haben deutlich gemacht, dass aus ihrer Sicht die Kommunikation zwischen der Regierung und den Oppositions- sowie Regierungsfraktionen ungenügend war. Es seien nur unzureichende Informationen in die Fraktionen hineingetragen worden, so dass große Teile des Parlaments nicht hinreichend über den Diskussionsstand auf

europäischer Ebene sowie die Form des Hilfspaketes aufgeklärt waren. Diese gouvernementale Informationspolitik soll also nicht nur, wie bereits herausgestellt wurde, zwischen Opposition und Koalition, sondern vor allem innerhalb der Koalition für Unmut und Konflikt gesorgt haben. Chatzimarkakis kritisierte, dass die in Deutschland geführte Debatte von der Regierung „fast schon gelenkt, nicht geführt" wurde (Chatzimarkakis 2010).

Es hat also sowohl innerhalb der Koalition als auch zwischen Regierung und Opposition einen Dissens gegeben. Neben den Politikern von Regierung und Opposition haben auch Experten zu einem Elitendissens beigetragen. Vor allem Verfassungsrechtler, Ökonomen und Euroskeptiker beteiligten sich an der innenpolitischen Debatte über das Ob und Wie einer Griechenlandhilfe. Bereits am 1. März sprach sich der Ex-Wirtschaftsweise Bert Rürup für eine deutsche Beteiligung an Griechenlandhilfen aus, da ein griechischer Staatsbankrott eine Kettenreaktion bei den anderen PIIGS Staaten auslösen würde und eine Vermeidung im elementaren deutschen Interesse läge (Focus 2010f). Am 18. April berichtete der Focus über die Androhung einer Verfassungsklage des Staatsrechtlers Schachtschneider, mit der Begründung, die Griechenland-Kredite würden das Recht auf Eigentum verletzen (Focus 2010g) und der Forderung, Griechenland solle aus der Euro-Zone ausscheiden und die Schulden umstrukturieren (Focus 2010h). Auch der Staatsrechtler Murswiek äußerte in diesem Artikel Kritik an den bevorstehenden Hilfen: „Wenn ich der Finanzminister wäre, würde ich mich fragen, ob ich rechtlich gut beraten bin" (Focus 2010g). Schachtschneider konnte bis zum 7. Mai noch den Ökonomen Starbatty, den ehemaligen Hamburger Landeszentralbankchef Nölling und Volkswirtschaftler Hankel für eine Verfassungsklage gewinnen (Focus 2010i). In einem Spiegel-Interview vom 22. März stritten die Ökonomen Startbatty und Bofinger über die Griechenlandhilfen (Der Spiegel 2010h). Bofinger, Mitglied des Sachverständigenrats der Bundesregierung, kritisierte besonders die deutsche Exportstärke. Auch der Ifo-Chef Sinn kritisierte die Griechenlandhilfe und plädierte für einen griechischen Staatsbankrott, bei dem

die Gläubiger Griechenlands die Lasten tragen würden. Außerdem kritisierte er die Höhe des deutschen Anteils an der Rettung Griechenlands: „Frankreichs Banken halten für 51 Milliarden Euro griechische Staatspapiere, Deutschlands Banken für 31 Milliarden. Dennoch zahlt Deutschland für die Rettung Griechenlands ein Drittel mehr als Frankreich" (Focus 2010j).

Jens Weidmann, Otmar Issing und Jens Asmussen gehören als Berater und Experten der Bundeskanzlerin zur Regierung. Da auch Konflikte innerhalb des Kollektivagenten ‚Regierung' für die Auslösung eines ‚Feueralarms' sorgen können, sind sie für die Salienzanalyse relevant.[71]

Jens Weidmann war von 1997 bis 1999 Mitarbeiter des IWF und bis 2006 Abteilungsleiter für Geldpolitik und monetäre Analysen bei der deutschen Bundesbank.[72] Ottmar Issing, der mit der Einführung des Euro von der Deutschen Bank in das Direktorium der EZB wechselte, ist seit 2007 *international advisor* bei der amerikanischen Bank Goldman Sachs, der Bank, die Griechenland seit 2002 bei der Verschleierung seiner Defizite half (Der Spiegel 2010b). Seit 2008 ist Issing Vorsitzender der von der Bundesregierung einberufenen Expertengruppe ‚Neue Finanzmarktarchitektur'. Jens Asmussen hat neben seinem Posten als Staatssekretär der Bundesregierung auch einen Posten im Lenkungsausschuss des Bankenrettungsfonds SoFFin sowie im Verwaltungsrat der Finanzaufsichtsbehörde BaFin inne. Außerdem ist er Mitglied im Aufsichtsrat der Deutschen Postbank AG, die mit rund 1,3 Milliarden Euro in Griechenland engagiert war, sowie der Deutschen Telekom.[73] Asmussen wird ein enges Verhältnis zu Commerzbank-Chef Blessing nachgesagt, dessen teilverstaatlichtes Kreditinstitut mit 2,8 Milliarden Euro

71 Die Positionen dieser drei Berater und Experten sind inhaltlich und methodisch dem Kapitel Elitendissens zuzuordnen. Inhaltlich unterschieden sich ihre Einschätzungen der Situation von denen vieler Regierungsabgeordneter. Zwar verfügen oder verfügten alle drei auch über Posten in der Finanzwirtschaft und sind daher von den organisierten Interessen in der Griechenlandkrise eventuell beeinflusst. Dennoch sind sie Berater der Bundesregierung und deswegen nicht unter organisierte Interessen zufassen. Außerdem ist die Analyse einer möglichen Lobbytätitgkeit der Berater Merkels nicht Gegenstand dieser Arbeit.

72 Nach Medienberichten soll Weidmann von Bundesbankpräsident Axel Weber für den Posten des Wirtschaftsberaters vorgeschlagen worden sein (Financial Times Deutschland 2010).

73 Die Deutsche Telekom hatte 2008 einen Teil der griechischen OTE übernommen und hält heute 30%igen Anteil am griechischen Unternehmen (OTE 2010).

in Griechenland engagiert war, nach BaFin-Berechnungen verfügte das Kreditinstitut sogar über griechische Anlagen im Wert von 4,6 Milliarden Euro (Der Spiegel 2010b).

Alle drei haben während des Untersuchungszeitraums vermehrt für eine deutsche Beteiligung am Hilfspaket und die Einschaltung des IWF geworben und sich entschieden gegen eine innereuropäische Lösung ausgesprochen. Die vorherrschende Meinung war, dass nur der IWF eine auf die anderen PIIGS-Staaten übergreifende Kettenreaktion vermeiden könne, die eine europäische Lösung nach sich ziehen würde. Vor allem Otmar Issing hat auf die Einhaltung der ‚No-bail-out-Klausel' hingewiesen und vor Verfassungsklagen gewarnt. Außerdem sei der IWF geographisch gesehen weiter entfernt und der Unmut der griechischen Bevölkerung, der aufgrund der anstehenden Reformen aufflammen würde, sei dann auf den IWF gerichtet und nicht auf die EU (FAZ 2010c; Deutscher Bundestag 2010b). Die drei Experten lehnten eine innereuropäische Lösung ab und sprachen sich, entgegen der Einschätzungen vieler Regierungsabgeordneter entschieden für eine deutsche Beteiligung und die Einbindung des IWF aus. Der FDP-Europaabgeordnete Chatzimarkakis bewertet die Zusammenarbeit Merkels mit diesen Experten wie folgt: „[…] In Wahrheit wollte sie [gemeint ist Angela Merkel] zunächst verzögern und wollte […] jegliche Verteilmechanismen verhindern und sie hat sich in der Tat treiben lassen […] von den Falken im Kanzleramt und der Bundesbank" (Chatzimarkakis 2010).

3.2.4 Organisierte Interessen

Wie bereits im Theoriekapitel erläutert, kann neben der Medienanalyse und einem Elitendissens auch die Beteiligung von organisierten Interessen als dritte Determinante für die Politisierung eines außenpolitischen Themas fungieren, indem per ‚Feueralarm' beide Prinzipale mobilisiert werden. Es wurde bereits herausgearbeitet, dass eine Interessengruppe nur dann den außenpolitischen Handlungsspielraum einer Regierung beschränken kann, wenn sie organisationsfähig ist, über Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Ziele verfügt, einen

privilegierten Zugang zu außenpolitischen Entscheidungsträgern hat und thematisch selbst betroffen ist (Oppermann 2008a: 117-119).

Im Rahmen der Griechenlandkrise 2010 war im Wesentlichen die Finanzbranche von dem außenpolitischen Thema stark betroffen. Anhand einer inhaltlichen Dokumentenanalyse konnte herausgestellt werden, dass vor allem deutsche Banken und Versicherer als organisierte Interessen tangiert waren. Laut BaFin-Angaben hielten deutsche Banken Papiere der Staaten Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien (PIIGS-Staaten) im Wert von umgerechnet 533 Milliarden Euro (FAZ 2010d). Deutsche Banken sollen mit mehr als 32 Milliarden Euro, hinter Frankreich und der Schweiz, der drittgrößte Gläubiger Griechenlands sein (Der Spiegel 2010b). Würde der griechische Staat zahlungsunfähig werden, würde das massive Verluste für deutsche Kreditinstitute bedeuten. Das Eigenkapital der Banken ist durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bereits geschwächt, weitere Abschreibungen „würde[n] die Gefahr einer Kreditklemme im Euroraum“ erhöhen (Boysen-Hogrefe 2010: 7). Das Engagement der verstaatlichten Hypo-Real-Estate belief sich nach eigenen Angaben vom 30. Juni 2010 auf 9,7 Milliarden Euro (Hypo-Real-Estate 2010), die teilverstaatlichte Commerzbank war ihrem Zwischenbericht vom 30. Juni 2010 nach mit 2,8 Milliarden Euro in Griechenland engagiert (Commerzbank 2010), nach BaFin-Berechnungen verfügt das Kreditinstitut jedoch über griechische Anlagen im Wert von 4,6 Milliarden Euro (Der Spiegel 2010b). Nach BaFin Informationen ist die Postbank mit ca. 1,3 Milliarden Euro beteiligt, laut eigenen Angaben beträgt das *Exposure* des Kreditinstitutes gegenüber den Staaten Griechenland, Irland, Portugal und Spanien 3,0 Milliarden Euro (Postbank 2010). Die Versicherung Allianz ist ihrem Zwischenbericht folgend mit insgesamt 9,4 Milliarden Euro in den PIIGS-Staaten engagiert (Allianz 2010), laut BaFin-Informationen beträgt das *Exposure* gegenüber Griechenland 0,9 Milliarden Euro. Das Engagement der West LB beträgt 103 Millionen Euro (WestLB 2010), das der Bayern LB 0,2 Milliarden Euro (Bayern LB 2010). In einem dem Spiegel zugeleiteten internen Vermerk warnte die Führung der

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) das Finanzministerium vor den Auswirkungen auf die deutsche und die europäische Wirtschaft, falls es zu einer griechischen Staatspleite kommen würde. Es drohe eine Abwärtsspirale, falls es zu einem griechischen Zahlungsausfall komme: „Bei Spekulationen und Finanzierungsproblemen der gesamten PIIGS-Staaten könnten ernsthafte Probleme mit heftigen Marktverwerfungen entstehen" (BaFin zitiert in Der Spiegel 2010b). In diesem Sinne lässt sich feststellen, dass die Finanzbranche von einer drohenden Staatspleite Griechenlands betroffen gewesen wäre und ein elementares Interesse an einer deutschen und europäischen Einigung über Hilfszusagen an Griechenland hatte: „The distribution of costs and benefits of cooperation provides a map for understanding which groups will be for cooperation and which will be against it" (Milner 1997: 61).

Die privaten deutschen Geschäftsbanken sind organisiert über den Bundesverband deutscher Banken (BdB). Mitglieder des Bundesverbands deutscher Banken sind die vier Großbanken Deutsche Bank, Commerzbank, Hypo-Vereinsbank und Postbank, sowie Privat- und Auslandsbanken. Die öffentlich-rechtlichen Banken sind in Deutschland organisiert über den Bundesverband öffentlicher Banken.[74] Zu den Mitgliedern zählen neben den acht Landesbanken auch die 450 Sparkassen sowie die KfW Bankengruppe. Grundsätzlich haben sich diese Interessengruppen eher mäßig an der innenpolitischen Diskussion und am öffentlichen Diskurs beteiligt. Doch der Hauptgeschäftsführer des BdB Manfred Weber äußerte auf der Internetseite des Verbandes Verständnis für die Sorgen der deutschen Bevölkerung, betonte aber, dass „die Bedrohungsszenarien, die derzeit skizziert werden, […] an der Wirklichkeit vorbei [gingen]" (BdB 2010a). Der Bundesverband deutscher Banken veröffentlichte in dem Untersuchungszeitraum zehn Positionen auf der Internetseite, wobei das Hauptaugenmerk zum einen auf der Finanzmarktregulierung zum anderen auf den Griechenlandhilfen lag. Der Verband unterstützte die Kredite an Griechenland und damit die Entscheidung der

74 Über Informationen zu Interessengruppen aus dem Bankenwesen siehe Sebaldt (1997: 110).

Bundesregierung maßgeblich, da es zu der Hilfe keine Alternative gäbe und eine Verweigerung zu starken Marktverunsicherungen führen würde (BdB 2010b). Auch sprach sich der BdB für ein stabiles Finanzsystem aus und unterstützte die Forderung nach einer Bankenabgabe. Außerdem forderte er einen nationalen Stabilisierungsfonds, da der Staat in Krisen immer noch der Hauptverantwortliche sei. Zur inhaltlichen Ausgestaltung dieses Fonds legte der BdB ein Konzept vor (BdB 2010c), welches die Regierung aufnahm und in Teilen umsetzte. Aus diesem Grund

> „[…] unterstützt und begrüßt der Bankenverband Maßnahmen, die diesem Ziel dienen und damit grundsätzlich sowohl die heute vorgestellten Überlegungen der Bundesregierung zum geplanten Reorganisationsverfahren von Unternehmen des Finanzsektors als auch die Eckpunkte zu einer risikoadjustierten ‚Bankenabgabe'" (BdB 2010d).

Grundsätzlich sind deutsche Kreditinstitute also über die beiden vorgestellten Verbände organisiert, allerdings waren beide Verbände an der innenpolitischen Debatte über die Hilfszusagen an Griechenland, neben einzelnen Äußerungen und Positionen des BdB, nicht bzw. kaum beteiligt. Die inhaltliche Dokumentenanalyse als auch die Analyse des Internetauftritts des Verbandes konnte eine Beteiligung an der Debatte also nachweisen, wenngleich diese eher zurückhaltend ausfiel. Vielmehr äußerten sich einzelne Branchenmitglieder unabhängig von ihrem Dachverband. So äußerte sich der Chef der Deutschen Bank Ackermann relativ früh zur Griechenlandkrise, obwohl sein Kreditinstitut in Griechenland kaum engagiert war. Er stattete sogar dem griechischen Ministerpräsidenten Papandreou einen Besuch ab, bei dem der Ausweg aus der Krise besprochen wurde (SZ 2010g). Auch warnte er vor einer Staatspleite Griechenlands, da deutsche Banken „beträchtliche Milliarden im Feuer hätten" (SZ 2010g). Neben Ackermann äußerte sich auch der Bundesbank-Präsident Weber zur Griechenlandkrise und sprach sich ebenfalls für Hilfszusagen und gegen einen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion aus: „Jegliche Diskussion um einen Austritt aus der Währungsunion ist vollkommene Utopie" (FAZ 2010d). Außerdem sei eine Verschärfung der finanzpolitischen Regeln innerhalb der EU unbedingt nötig (Focus 2010a).

Gegen Ende des Untersuchungszeitraums wurde das Engagement der Bankenvertreter intensiver und die Bereitschaft einer Beteiligung der Kreditinstitute an dem Griechenlandpaket konkreter. FAZ und SZ berichteten von einem Treffen von Spitzenvertretern der Finanzwirtschaft und dem Finanzministerium. An dem Treffen sollen Bundesbankpräsident Weber, der BaFin-Chef Sanio, Vertreter der Commerzbank, der Munich RE, der Allianz, sowie Vorstandsvorsitzende der Landesbank Baden-Württemberg, der Bayern LB, der West LB und der Dekabank teilgenommen haben (FAZ 2010e). Dort erklärten sich die Vertreter der Finanzbranche bereit, weiterhin griechische Staatsanleihen zu kaufen, bestehende Kredite zu verlängern sowie neue KFW-Anleihen zu kaufen (SZ 2010h).

Axel Weber nahm unter anderem auch als Sachverständiger am 5. Mai an einer Sitzung des Haushaltsausschusses teil. Außer ihm standen auch der Vorsitzende der KfW Bankengruppe Dr. Schröder, der Präsident der Bundesanstalt für Finanzleistungsaufsicht Sanio, Prof. Dr. Enderlein von der Hertie School of Governance, Dr. Mayer von der Deutschen Bank AG, sowie die Professoren Pernice (Humboldt-Universität Berlin) und Murswiek (Institut für Öffentliches Recht in Freiburg) als Sachverständige bereit. Die Sachverständigen mussten den Abgeordneten des Haushaltsausschusses Auskunft über den Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen geben. Weber sprach sich vermehrt für die gewählte Lösung aus: „Ich halte […] das Programm so, wie es jetzt aufgesetzt ist, für absolut richtig. Ich halte auch die Umsetzung im Rahmen einer sehr engen Begleitung seitens IWF und EU für richtig“ (Deutscher Bundestag 2010b). Auch Dr. Mayer, der ursprünglich die Möglichkeit eines *Haircut*[75] in Erwägung gezogen hatte, sprach sich im Ausschuss für den Gesetzesentwurf der Koalition aus, da es zu dem Programm mit dem IWF keine Alternative gebe: „Es ist […] ein gutes Programm, ein hartes Programm“ (Deutscher Bundestag 2010b: 14). Prof. Dr. Enderlein kritisierte als einziger Sachverständiger das Vorgehen der Bundesregierung in der Krise:

75 Ein *Haircut* ist eine Möglichkeit des Zahlungsausfalls, bei dem sich die Gläubiger und Schuldner auf einen partiellen Schuldenerlass einigen (Boysen-Hogrefe 2010).

> „Es gab nur eine Regierung, die gesagt hat: Es muss noch über Konditionen gesprochen werden, und es gibt keinen Beschluss. – Das war der Moment, in dem der Funkenflug an den internationalen Märkten begonnen hat, die griechischen Spreads weite nach oben gegangen sind […] Das war sehr kostenintensiv für die europäische Währungsunion, und das hätte man vermeiden sollen" (Deutscher Bundestag 2010b: 31).

Es wird deutlich, dass die dritte Quelle der innerstaatlichen Politisierung von Außenpolitik ebenfalls aktiviert war. Einzelne Vertreter der Finanzbranche haben Einfluss auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess genommen, allerdings unabhängig von ihren Interessengruppen. Ein Grund hierfür könnte die Größe der Interessengruppen sein. Besonders große Interessenverbände sehen sich dem Problem des Trittbrettfahreranreizes ausgesetzt. Engagiert sich ein Vertreter einer Interessengruppe im Sinne aller beteiligten Interessen, stellt er ein Kollektivgut bereit, „von dem jedes Mitglied der Gruppe unabhängig von seinem individuellen Beitrag dazu profitiert" (Oppermann 2008a: 117). Besonders innerhalb des BdB könnte das frühzeitige und aktive Engagement Ackermanns andere BdB-Mitglieder veranlasst haben, von diesem Engagement zu profitieren, ohne selber Ressourcen zur Einflussnahme zu verschwenden. Zusätzlich könnte die geringe Beteiligung der Interessengruppen an der innerstaatlichen Debatte an deren Heterogenität liegen, die eine Übereinstimmung über eine außenpolitische Präferenz erschwert haben könnte. Dennoch haben die organisierten Interessen in der Debatte um Hilfszusagen an Griechenland sowohl als Bindeglied zwischen der Öffentlichkeit und den außenpolitischen Entscheidungsträgern fungiert als auch als Lieferant von Informationen und fachlicher Expertise.

Die Salienzanalyse offenbart Folgendes: Das Thema Griechenlandkrise war salient, vor allem Ende April und in der ersten Maiwoche, also während des Ratifikationsprozesses im Parlament sowie unmittelbar vor der Landtagswahl in NRW. Außerdem konnte ein Elitendissens nachgewiesen werden. Innerhalb des Prinzipals ‚Regierungsfraktion(en)' traten Meinungsverschiedenheiten deutlich hervor, eine ablehnende Haltung gegenüber dem Hilfspaket für Griechenland war nicht zu übersehen. Damit wurden einzelne Regierungsabgeordnete durchaus zu einer Gefahr für das außenpolitische Handeln der Regierung. Die Opposition

wetterte offen gegen die Regierung und ließ ihre Zustimmung zum Hilfspaket für Griechenland offen. Es wurde auch gezeigt, dass die organisierten Interessen aktiviert waren, diese aber überwiegend der vorherrschenden Meinung der Abgeordneten sowie der Bevölkerung widersprachen. Sahen vor allem die Abgeordneten der Regierungsfraktionen im Angesicht der NRW-Wahl europäische Hilfen kritisch (siehe III, 3.2.3), so sprachen sich die vorgestellten organisierten wirtschaftlichen Interessen entschieden für eine Rettung Griechenlands und eine deutsche Beteiligung an dieser Rettung aus und gestalteten die Form einer solchen europäischen Rettung gleich mit. Aus den beschriebenen Gründen kann demnach eine hohe Salienz während des Untersuchungszeitraums geltend gemacht werden.

3.3 Glaubwürdigkeit kostenträchtiger Sanktionsdrohungen der Prinzipale

In den vorangegangenen Kapiteln ist die institutionelle und kognitive Determinante des innerstaatlichen *win-sets* beschrieben worden. In diesem Kapitel soll darauf aufbauend nun die dritte Determinante, also die Glaubwürdigkeit von Sanktionsdrohungen durch die Prinzipale, erläutert werden. Wie bereits im Theoriekapitel erläutert, müssen Sanktionsdrohungen zum einen glaubwürdig sein, d.h. die außenpolitischen Präferenzen der Prinzipale müssen von der des Agenten abweichen. Zum anderen müssen Sanktionen dem Agenten Kosten verursachen.

3.3.1 Sanktionsdrohungen des Prinzipals Wahlbevölkerung

In Kapitel III, 3.1.4 ist festgestellt worden, dass der Prinzipal ‚Wahlbevölkerung' nicht als formaler Veto-Spieler der Regierung modelliert werden kann, da die institutionelle Ausgestaltung der Ratifikation keine Volksentscheide (Referenden) vorsieht, sondern lediglich demokratische Wahlen. In diesem Sinne kann die Wahlbevölkerung nur *ex post* Regierungshandeln durch Abwahl sanktionieren. Die Sanktionierung durch Abwahl ist wiederum nur dann glaubwürdig und kostenträchtig, wenn ein außenpolitisches Thema am Tag der Wahl salient ist, dieses Thema Gegenstand eines zwischenparteilichen Wettbewerbs ist und eine

gouvernementale Maßnahme kurz vor der Wahl der Bevölkerung noch präsent ist. Außerdem ist die besondere Bedeutung von Landtagswahlen erläutert worden.

Für die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010 sind alle drei Bedingungen erfüllt. Die Salienzanalyse hat ergeben, dass das außenpolitische Thema Griechenlandhilfe durchaus in den Medien thematisiert wurde und die Häufigkeit der Berichterstattung über das Thema gegen Ende des Untersuchungszeitraums, also zwei Tage vor der Wahl hoch war (vgl. III, 3.2.2). Des Weiteren ist herausgearbeitet worden, dass die Griechenlandhilfe sowohl Gegenstand eines zwischenparteilichen als auch eines innergouvernementalen Wettbewerbs war. So hat sich die SPD als größte Oppositionspartei bei der Abstimmung im Bundestag enthalten, die Linke hat gegen das Gesetz gestimmt. Damit haben sich zwei von drei Oppositionsparteien öffentlich gegen das außenpolitische Regierungshandeln gestellt. Auch die dritte Bedingung ist mit dem am 7. Mai verabschiedeten WFStG erfüllt. Zwei Tage vor der NRW-Landtagswahl ist damit eine außenpolitische Regierungsentscheidung am Tag der Wahl präsent.

Es kann also von einer hohen Glaubwürdigkeit der Sanktionsdrohungen seitens des Prinzipals ‚Wahlbevölkerung' gesprochen werden. Dass diese drei Faktoren tatsächlich zu einer glaubwürdigen und kostenträchtigen Sanktionierung führen können, hat sich am 9. Mai bestätigt. Die CDU-Fraktion verlor im Vergleich zur Landtagswahl 2005 10,2%und erreichte nur noch 34,6%. Die SPD musste im Vergleich zur Landtagswahl 2005 ebenfalls Verluste hinnehmen, und kam auf 34,5% (2,6% Verlust). Gewinner der Wahl waren mit 12,1% (+ 5,9%) im Vergleich zur NRW-Wahl 2005 die Grünen, gefolgt von der FDP, die auf 6,7% (+ 0,5%) kam und der Linken, die 2,5% (+ 2,5%) erreichte (Tagesschau 2010b). Mit diesem Wahlergebnis verlor die schwarz-gelbe Koalition in Berlin ihre Mehrheit im Bundesrat. NRW erhielt eine rot-grüne Minderheitsregierung unter Hannelore Kraft. Seither wird das bevölkerungsreichste Bundesland (17,89 Millionen Einwohner), welches im Bundesrat über sechs Stimmen verfügt, nicht mehr von schwarz-gelb regiert (Deutscher Bundesrat 2010e; Art. 51. Abs. 2 GG). Der Verlust

der Bundesratsmehrheit bedeutet für die Bundesregierung, dass Gesetze blockiert werden können, welche gemäß Art. 52 Art. 3 mit absoluter Mehrheit beschlossen werden müssen, also mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundesrates.

Für die Logik des erweiterten Zwei-Ebenen-Ansatzes ist es dabei irrelevant, ob ausschließlich die Zustimmung zum Hilfspaket für Griechenland zu diesem Wahlergebnis geführt hat oder ob die Wähler andere Themen als wahlentscheidender empfunden haben. Denn allein die Antizipation einer möglichen, bevorstehenden Niederlage bei der NRW-Wahl hat den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung *ex ante* eingeschränkt (Oppermann 2008a: 27).

3.3.2 Sanktionsdrohungen des Prinzipals Regierungsfraktionen

In Kapitel III, 3.1.3 ist festgestellt worden, dass die Regierungsfraktionen als formaler Prinzipal der Bundesregierung konzipiert werden können. Es fand eine formale Ratifikation per Parlamentsbeschluss statt, also hätten einzelne Parlamentarier der Regierungsfraktionen diese Abstimmung verhindern können bzw. zumindest die Regierung beschädigen können.

Die Voraussetzung für den Einsatz dieses Sanktionsmittels sind divergierende außenpolitische Präferenzen innerhalb der Fraktionen und der Koalition, sowie die Bereitschaft einzelner Parlamentarier, die Kosten der Missachtung der Fraktionsdisziplin zu tragen. Die Kosten durch Sanktionierung für Agenten steigen, je mehr Abgeordnete sich der Fraktionsdisziplin widersetzen und sind abhängig von dem Status der Abweichler sowie dem zeitlichen Abstand zu den nächsten Wahlen.

Wie bei der Analyse des Elitendissenses festgestellt wurde, war eine Zustimmung der Regierungsfraktionen zum Gesetz nicht ohne Weiteres anzunehmen. Vielmehr hat es Konflikte innerhalb der Regierungsfraktionen gegeben. Bei der namentlichen Abstimmung im Bundestag am 7. Mai haben 602 Abgeordnete ihre Stimmen zum Gesetzentwurf abgegeben. Davon haben 391 mit Ja, 72 mit Nein gestimmt und 139 haben sich enthalten. Innerhalb des Koalitionslagers

lässt sich aufgrund der namentlichen Abstimmung nachverfolgen, dass die Abgeordneten Funk, Gauweiler, Klobe und Willsch gegen den Gesetzentwurf gestimmt haben (Deutscher Bundestag 2010e). Bei der FDP hat Schäffler als einziger Abgeordneter mit Nein votiert. Das Ergebnis der Abstimmung spricht eigentlich nicht für eine breite ablehnende Haltung innerhalb der Koalition gegenüber der Regierung. Allerdings sind die Konflikte innerhalb der Koalition, die in Kapitel III, 3.2.3.2 herausgearbeitet wurden, nicht zu vernachlässigen. Der CDU-Abgeordnete Zimmer äußerte sich diesbezüglich in einem inoffiziellen Schreiben über die Abweichler innerhalb der eigenen Reihen:

> „In der Fraktion selbst gab es [in der Kabinettssitzung am 3. Mai] noch mehr Nein-Stimmen und eine Reihe von Enthaltungen. Die sind aber dann durch eine fürsorgliche Belagerung der Fraktionsspitze auf diese vier zusammengeschrumpft"(Zimmer 2010).

Herr Zimmer ist der Meinung, dass die Beteiligung des IWF der Grund für die Zustimmung innerhalb des Regierungslagers war:

> „Generell wäre die Anzahl der Nein-Stimmen höher gewesen, wenn nicht der IWF in die Griechenlandhilfe mit involviert gewesen wäre. Das war nicht selbstverständlich. Schäuble wollte das ursprünglich nicht, aber vor allem Riesenhuber hat in der Fraktion massiv darauf gedrängt" (Zimmer 2010).

Für die Annahme, dass wegen der „fürsorglichen Belagerung" innerhalb der Regierungsfraktionen ‚nur' fünf Abgeordnete der Koalition gegen den Gesetzentwurf gestimmt haben, sprechen auch die Erklärungen, die einige Abgeordnete nach der Wahl abgegeben haben. Innerhalb der CDU/CSU- und der FDP-Fraktionen scheinen solche Erklärung dann abgegeben worden zu sein, wenn man trotz Bedenken dem Gesetzentwurf zugestimmt hat. So gaben in der FDP-Bundestagsfraktion insgesamt 15 Abgeordnete eine Erklärung ab, deren Tenor grundsätzlich war, dass sie dem Gesetz nur aus mangelnden Alternativen und trotz großer Bedenken zugestimmt haben. Innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion haben 13 Abgeordnete ihre Bedenken in solchen Erklärungen zum Ausdruck gebracht (Deutscher Bundestag 2010e). Die Abgeordneten, die ihre Bedenken in diesen Erklärungen äußerten, machten ihre Zustimmung vor allem von der Einschaltung des IWF abhängig, sowie von der Notwendigkeit, die Stabilität der Währungsunion zu sichern (Deutscher Bundestag 2010e). Des Weiteren machten die

Parlamentarier deutlich, dass sie nur aufgrund des beschlossenen Entschließungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP dem Gesetz zustimmen konnten. Jorgo Chatzimarkakis wies in dem Interview darauf hin, dass die Zustimmung innerhalb der FDP auf die Fraktionsdisziplin zurückzuführen sei, die von Außenminister Westerwelle eingefordert wurde (Chatzimarkakis 2010).

Eine nicht zu unterschätzende Anzahl an Abgeordneten scheint sich nur nach intensiver Überzeugungsarbeit der Fraktionsdisziplin gebeugt zu haben. Hinzu kommen die Konflikte im Vorfeld der Abstimmung, die durchaus öffentlich ausgetragen wurden. Es muss also trotz dieses nahezu geschlossenen Abstimmungsverhaltens innerhalb der Regierungsfraktionen schwierige Verhandlungen gegeben haben. Für die Vermutung, dass eine Geschlossenheit innerhalb der Koalition fehlte, spricht auch die Annahme des Zwei-Ebenen-Ansatzes, dass

> „[…] die Geschlossenheit von Regierungsfraktionen […] als vergleichsweise gering einzuschätzen [ist], wenn es im Zusammenhang mit anderen Themen der Regierungspolitik im Vorfeld einer außenpolitischen Streitfrage bereits zu parlamentarischen Rebellionen gegen die Regierung gekommen ist“ (Oppermann 2008a: 128).

Der zeitliche Abstand zu den nächsten Wahlen, also den nordrhein-westfälischen Landtagswahlen, betrug lediglich zwei Tage. Da ein Elitendissens unmittelbar vor Wahlen einer Regierung besonders gefährlich werden kann, ist anzunehmen, dass die Kosten einer möglichen Sanktionierung durch den Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)‘ erhöht waren. Trotz dieser Konflikte und den offensichtlich divergierenden außenpolitischen Präferenzen innerhalb der Regierungsfraktionen muss davon ausgegangen werden, dass eine tatsächliche Ablehnung des Gesetzes unwahrscheinlich war, da die Regierungsfraktionen über eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat verfügten und der politische Schaden, den die Regierungsfraktionen und die Koalition bei einer Nicht-Einigung genommen hätten, extrem groß gewesen wäre.

Wie im Theoriekapitel festgestellt wurde, kann während einer Legislaturperiode nur der Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)‘ der Regierung

Vertrauen entziehen, zum Zeitpunkt einer demokratischen Wahl hingegen kann nur der Prinzipal ‚Wahlbevölkerung' als informeller Veto-Spieler fungieren und der Regierung *audience costs* verursachen. Im Fall des Hilfspaketes für Griechenland musste die Bundesregierung die Präferenzen beider Prinzipale berücksichtigen, da zum einen eine außenpolitische Regierungsentscheidung formal innerstaatlich ratifiziert werden musste und zum anderen eine Landtagswahl unmittelbar bevorstand. Aus diesem Grund wird die Glaubwürdigkeit kostenträchtiger Sanktionsdrohungen des Prinzipals ‚Wahlbevölkerung' als hoch eingestuft, die Sanktionsdrohungen des Prinzipals ‚Regierungsfraktion(en)' können aber ebenfalls als erhöht angesehen werden.

4 Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010

In den vorangegangenen Kapiteln sind die informationelle und die institutionelle Determinante des innerstaatlichen *win-sets* sowie die internationalen und regionalen Anreize und Restriktionen, denen die Bundesregierung ausgesetzt war, herausgearbeitet worden. Nun soll abschließend die Ausgangsfrage geklärt werden, wie groß der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010 tatsächlich war. Es sei noch einmal erwähnt, dass der erweiterte Zwei-Ebenen-Ansatz nur den Raum von Handlungsalternativen definieren kann, die ein Akteur hat:

> „Die Zwei-Ebenen-Analyse eröffnet Erkenntnisse über die Größe des Handlungsspielraums einer Regierung und ermöglicht damit Rückschlüsse auf außenpolitische Verhaltensweisen dieser Regierung sowie auf deren Einflusschancen in zwischenstaatlichen Verhandlungen." (Oppermann 2008a: 38).

In diesem Zusammenhang soll auch geklärt werden, ob die eingangs formulierten Hypothesen bestätigt werden können.

Die Analyse des innerstaatlichen *win-sets* der Regierung Merkel, also die Untersuchung der innerstaatlichen Restriktionen, denen die deutsche Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket ausgesetzt war, hat Folgendes ergeben:

Abbildung 9: Die innerstaatlichen win-set der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise

<table>
<tr><th colspan="2">Determinante innerstaatlicher win-sets</th><th colspan="2">Griechenlandkrise</th></tr>
<tr><td colspan="2">Formales Ratifikationserfordernis</td><td>Prinzipal Regierungsfraktion: Parlamentsabstimmung mit einfacher Mehrheit (+)</td><td>Prinzipal Wahlbevölkerung: Keine formale Ratifikation (–)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Salienz</td><td colspan="2">(++)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Aktivierung des ‚Feueralarms‘</td><td>Medienberichterstattung</td><td colspan="2">(++)</td></tr>
<tr><td>Elitendissens zwischen Regierung und Opposition</td><td colspan="2">(++)</td></tr>
<tr><td>Elitendissens innerhalb der Regierung</td><td colspan="2">(++)</td></tr>
<tr><td>Interessengruppen</td><td colspan="2">(++)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen</td><td colspan="2">Wahlbevölkerung: Glaubhafte und kostenträchtige Sanktionsdrohung durch Landtagswahl

Regierungsfraktionen: Glaubwürdigkeit von kostenträchtigen Sanktionsdrohungen gegeben; Bereitschaft sich der Fraktionsdisziplin zu entziehen, war vorhanden</td></tr>
<tr><td colspan="2">Größe des innerstaatlichen win-sets der Bundesregierung</td><td colspan="2">Kleines innerstaatliches win-set, d.h. kleiner außenpolitischer Handlungsspielraum</td></tr>
</table>

Quelle 9: Nach Oppermann (2008a)

keine Restriktion des *win-sets*(–)
geringe Restriktion des *win-sets*(+)
starke Restriktion des *win-sets*(++)

Die Untersuchung der institutionellen Regeln der formalen Ratifikation hat ergeben, dass im Rahmen des Hilfspakets für Griechenland die Regierungsfraktionen per Parlamentsbeschluss einer außenpolitischen Regierungsentscheidung zustimmen mussten. Außerdem musste das Einspruchsgesetz WFStG von der zweiten Kammer, dem Bundesrat angenommen werden. Aus diesem Grund stellten die Regierungsfraktionen einen formalen Veto-Spieler dar und können als formaler Prinzipal der Bundesregierung konzipiert werden. Die Wahlbevölkerung verfügte nicht über die Möglichkeit eines Volksentscheids (Referendum), also über keine formale Ratifikationsmöglichkeit, und kann deswegen auch nicht als formaler Veto-Spieler der Bundesregierung modelliert werden. Allerdings verfügte die Wahlbevölkerung über die informelle Ratifikation per demokratische Wahl, da die NRW-Landtagswahl unmittelbar bevorstand.

Die Salienzanalyse hat ergeben, dass die Salienz im Untersuchungszeitraum, kurz vor der Abstimmung über das WFStG im Parlament sowie unmittelbar vor der NRW-Wahl hoch war. Besonders in der letzten Untersuchungswoche hat die Anzahl der Artikel stark zugenommen, d.h. das Hilfspaket für Griechenland wurde in den Medien stark thematisiert. Zusätzlich hat es einen Elitendissens gegeben und auch die organisierten Interessen können als aktiviert gelten. Die Analyse hat aufgezeigt, dass eine informationelle Rückwirkung von der internationalen auf die innerstaatliche Ebene stattgefunden hat und eine innerstaatliche Politisierung der Außenpolitik nach sich zog. Aus diesem Grund ist anzunehmen, dass die Prinzipale ‚Regierungsfraktion(en)' und ‚Wahlbevölkerung' durch die Auslösung eines ‚Feueralarms' durch die vorgestellten dritten Akteure auf Regierungshandeln aufmerksam gemacht und mobilisiert wurden. Aufgrund dieser Ergebnisse ist in Kapitel III, 3.3 rückgeschlossen worden, dass die Glaubwürdigkeit kostenträchtiger Sanktionsdrohungen durchaus gegeben war, wenn auch bei dem Prinzipal

‚Wahlbevölkerung' mehr als bei den ‚Regierungsfraktion(en)'. Die Bundesregierung musste also die außenpolitischen Präferenzen beider Prinzipale bei der Ausgestaltung ihrer Außenpolitik berücksichtigen. Die erste Hypothese einer hohen innerstaatlichen Beschränkung, also eines kleinen *win-sets* und daraus folgend eines kleinen außenpolitischen Handlungsspielraums kann also vor diesem Hintergrund als bestätigt gelten.

Aus der Perspektive des erweiterten Zwei-Ebenen-Ansatzes formuliert eine Regierung ihre außenpolitischen Präferenzen im Spannungsfeld zwischen innerstaatlichen und internationalen Restriktionen, wobei die Schnittmenge beider Handlungsspielräume den außenpolitischen Handlungsspielraum darstellt. Aus diesem Grund ist zu Beginn des zweiten Teils der Arbeit eine kurze Darstellung der Position der Bundesrepublik Deutschland auf internationaler und europäischer Ebene vorgenommen worden. Die Analyse sowohl der innerstaatlichen als auch der internationalen Ebene hat ein Dilemma aufgezeigt, in dem sich die Bundesrepublik während der Griechenlandkrise befand: Einerseits ist Deutschland durch die wirtschaftliche und politische Stärke ein besonders wichtiger und einflussreicher Partner für andere EU-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig ergeben sich aber auch Restriktionen aufgrund dieser Positionierung auf europäischer Ebene und der hohen Verflechtung mit der europäischen Wirtschaft. Die internationalen Anreize für eine deutsche Unterstützung eines europäischen Hilfspaketes waren also groß. Andererseits war eine Rettung Griechenlands bei beiden Prinzipalen unpopulär. Die Wahlbevölkerung sowie die Mitglieder der Regierungsfraktionen der Bundesregierung versagten partiell ihre Unterstützung für Hilfszahlungen, die Bundesregierung musste eine Ablehnung oder zumindest eine schwache Zustimmung aus den eigenen Reihen fürchten und diese zu verhindern suchen, um den öffentlichen Schaden zu begrenzen. Auf europäischer Ebene war also deutsche Verantwortung und Führung gefragt, sowohl in finanzieller als auch in politischer Hinsicht. Aus diesem Grund können die internationalen Restriktionen, denen die deutsche Regierung ausgesetzt war, ebenfalls als relativ hoch eingeschätzt werden.

Auf nationaler Ebene wurde hingegen eine solche deutsche Führungsrolle sehr kritisch gesehen.

Eine finanzielle Beteiligung der Bundesrepublik an einer europäischen Rettung der Hellenischen Republik lag damit fast außerhalb des innerstaatlichen *win-sets* der Bundesregierung, war jedoch aufgrund der europäischen Anreize und Restriktionen unausweichlich. Die Entscheidung für das europäische Hilfspaket und eine deutsche finanzielle Beteiligung lässt sich somit eher als Hochkostensituation für die Bundesregierung darstellen: Die politischen Kosten dieser Außenpolitik waren durch die drohende Niederlage im informellen Ratifikationsprozess durch den Prinzipal ‚Wahlbevölkerung' und eine offensichtlich nur mühsam verhinderte Niederlage durch den Prinzipal ‚Regierungsfraktion(en)' im formalen Ratifikationsprozess erhöht. Die Bundesregierung hatte also entweder die Möglichkeit, sich der außenpolitischen Präferenz ihrer Prinzipale anzuschließen, d.h. sich nicht an einem finanziellen Engagement bei der Rettung Griechenlands zu beteiligen. Damit hätte die deutsche Regierung eine Handlungsoption innerhalb ihres innerstaatlichen *win-sets* gewählt. Die Möglichkeit einer deutschen Beteiligung ohne den IWF oder in Form eines europäischen Währungsfonds hätte, wie im Analyseteil dargelegt wurde (siehe III, 3.3.2) eindeutig außerhalb des *win-sets* gelegen. Doch welche Handlungsoption hat die Bundesregierung tatsächlich gewählt?

Wie bereits in der Chronologie herausgestellt wurde, hat es auf europäischer Ebene mehrere Verhandlungen über die Ausgestaltung eines Rettungspakets gegeben. Nachdem Bundeskanzlerin Merkel am 11. Februar 2010 gemeinsam mit Staatspräsident Sarkozy und Premierminister Papandreou die Rahmenbedingungen für eine europäische Hilfe besprochen hatten und darauf aufbauend die Zusagen der Staats- und Regierungschefs für eine Unterstützung an Griechenland bekannt wurden, versicherte Angela Merkel am 1. März noch, es werde keine deutschen Hilfszusagen an Griechenland geben: „Wir können Griechenland im Augenblick dadurch am besten helfen, dass wir deutlich machen: Griechenland soll seine

Hausaufgaben machen“ (Focus 2010f). Auch Wirtschaftsminister Brüderle betonte Anfang März, unmittelbar nach der Implementierung des griechischen Sparpakets, womit die griechische Regierung einer elementaren europäischen Forderung und Voraussetzung für die folgenden Hilfszahlungen gerecht wurde: „Der griechische Ministerpräsident hat gesagt, er möchte keinen Cent von Deutschland, und wir möchten auch keinen Cent geben“ (SZ 2010d). Unmittelbar vor dem EU-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs wollte die Bundeskanzlerin sich zu möglichen Hilfszusagen nicht äußern: „Griechenland ist nicht zahlungsunfähig, und deshalb ist die Frage der Hilfen auch nicht die, die wir jetzt diskutieren müssen“ (FAZ 2010b). Ihr Finanzminister Schäuble unterstrich diese Einschätzung in einem Interview am 24. März, indem er ebenfalls darauf verwies, dass Griechenland bisher nicht zahlungsunfähig sei. Außerdem machte er deutlich, es sei bisher auf europäischer Ebene noch keine verbindliche Entscheidung getroffen worden: „Wir haben beim letzten Treffen der Euro-Finanzminister keinen Beschluss getroffen“ (FAZ 2010f). In der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums hat es also auf europäischer Ebene durchaus eine Entwicklung hin zu einer finanziellen Unterstützung Griechenlands gegeben, die Verhandlungsfortschritte wurden aber nur partiell innerstaatlich vermittelt.

So nahm die Bundeskanzlerin zum ersten Mal am 25. März, im Vorfeld des Gipfeltreffens der europäischen Staats- und Regierungschefs, in einer Regierungserklärung öffentlich Stellung zur Griechenlandkrise. Bis dahin hatte es auf europäischer Ebene bereits zwei Einigungen über eine Hilfszusage gegeben: die bereits erwähnte Stellungnahme vom 11. Februar und eine Wiederholung der Hilfszusagen am 15. März. In dieser Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag wies die Kanzlerin auf die deutsch-französische Zusammenarbeit hin und machte deutlich, dass weder Griechenland um Hilfen gebeten habe, noch bisher Geld an Griechenland geflossen sei. Außerdem sprach sie sich für eine Beteiligung des IWF aus (Deutscher Bundestag 2010m). Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 25. März

enthält dann die Angabe, dass es zu einer koordinierten Hilfe von IWF und europäischen bilateralen Finanzmitteln kommen werde (Eurogruppe 2010c). Merkel hat also die Mehrheit der Euroländer von der Beteiligung des IWF überzeugen können (SZ 2010f).

Am 11. April hatte es als Reaktion auf die Entwicklung auf dem Finanzmarkt erneut eine europäische Einigung der Euroländer mit einer Konkretisierung der Hilfen gegeben, am 20. April erklärte der Finanzstaatssekretär Asmussen, dass die von deutscher Seite aus gestellten Finanzhilfen in Form eines Kredites der KfW gewährt würden, für den der Bund bürge. Am 23. April erbat Griechenland Hilfe bei der EU. Unmittelbar im Anschluss an das Hilfegesuch erklärte Schäuble: „Die Tatsache, dass weder die EU noch die Bundesregierung bisher eine Entscheidung getroffen haben, bedeutet: Sie kann positiv wie negativ [für Griechenland] ausfallen“ (Focus 2010k). Das Ergebnis der europäischen Verhandlungen bleibe abzuwarten, so Schäuble. Die Regierung wollte jeglichen Automatismus vermeiden und stellte Bedingungen an Athen (FAZ 2010g). Außenminister Westerwelle band jedwede finanzielle Unterstützung an griechische Sparmaßnahmen: „Griechenland kann keinen Blankoscheck erwarten“ (Focus 2010l). Wie in der Chronologie erwähnt, trafen sich Bundeskanzlerin Merkel und Finanzminister Schäuble am 28. April mit dem EZB-Chef Trichet und dem ehemaligen IWF-Direktor Strauss-Kahn, um die Fortschritte beim Hilfspaket zu besprechen.

Nachdem sich am 2. Mai die Euroländer auf Hilfen geeinigt hatten und jedes Mitgliedsland gemäß seiner nationalen Gesetzgebung die Hilfen billigen musste, konnte auch die Bundesregierung eine deutsche Beteiligung nicht mehr leugnen. Von nun an dominierten Erklärungen und Rechtfertigungen der eigenen vergangenen Handlungsweise seitens der Bundesregierung die Berichterstattung: Vor Ende April sei Griechenland für Hilfen noch nicht bereit gewesen, weswegen die deutsche Verhandlungstaktik auf europäischer Ebene gerechtfertigt gewesen sei (FAZ 2010h). Die Stabilität des Euro läge nun im eigenen nationalen Interesse, weshalb ein griechischer Staatsbankrott aufgrund einer Verweigerung der

deutschen finanziellen Hilfe nicht erstrebenswert sei. Dauerhafte Hilfen und eine Transferunion seien mit der Bundesrepublik aber nicht zu machen (Focus 2010m). Außerdem wiesen viele Abgeordnete auf ihr eigenes Unbehagen bei der Zustimmung hin und äußerten Verständnis für die Skepsis der Bürger, machten aber die Unausweichlichkeit der finanziellen Hilfe deutlich: „Ich habe großes Verständnis für diejenigen, die emotional betrachtet finanzielle Hilfen ablehnen, aber ökonomisch betrachtet sind sie alternativlos“ (FAZ 2010i). Wirtschaftsminister Brüderle empfand „riesige Bauchschmerzen“ (Focus 2010n) und Außenminister Westerwelle machte angesichts der Griechenlandhilfe eine „Faust in der Tasche“ (Focus 2010n). Des Weiteren wurde nun vermehrt über die tatsächliche Form der Hilfen informiert und hervorgehoben, dass es sich um Kredite handele, für die die Bundesrepublik lediglich Garantien übernehme. Die Wahrscheinlichkeit, dass der deutsche Steuerzahler also für die Schulden der Hellenischen Republik aufkommen müsse, sei relativ gering. So versicherte Schäuble dem Spiegel: „Es handelt sich um einen Kredit, der ordentlich verzinst wird. Wenn alles gut läuft, macht der deutsche Staat damit sogar ein Geschäft“ (Der Spiegel 2010i). Die Bundeskanzlerin nahm erst wieder am 5. Mai, zwei Tage vor der Abstimmung in Bundestag und Bundesrat und vier Tage nach der endgültigen Einigung auf europäischer Ebene in einer Regierungserklärung Stellung zum Rettungspaket.

Im Rahmen der innerstaatlichen und europäischen Beschränkungen hat die deutsche Bundesregierung also während des Untersuchungszeitraums versucht, europäische Verhandlungsergebnisse im Sinne ihrer außenpolitischen Präferenzen zu erreichen. Zu Beginn wurden diese europäischen Verhandlungsergebnisse nur eingeschränkt in die innerstaatliche Ebene vermittelt, selbst als Hilfen längst feststanden. Erst als sich eine deutsche Beteiligung an Hilfen für Griechenland nicht mehr leugnen ließ, änderte sich die Informationspolitik der deutschen Bundesregierung: „Nachdem die eigene Truppe sich dem Unvermeidlichen beugt, startet Merkel dann am Abend die große Öffentlichkeitsoffensive“ (Focus 2010o).

Es ist aufgezeigt worden, dass die Bundesregierung bis zum 2. Mai innenpolitisch in Bezug auf die Informationsweitergabe über den Verhandlungsstand auf europäischer Ebene über eine konkrete Hilfszusage an Griechenland eher zurückhaltend agierte. Die ablehnende innenpolitische Haltung auf der einen Seite und die finanz-, wirtschafts- und außenpolitische Notwendigkeit einer deutschen Beteiligung auf der anderen Seite ließen die deutsche Bundesregierung innenpolitisch offensichtlich eine Doppelstrategie verfolgen: Innenpolitisch vermittelte sie immer wieder, die Möglichkeit einer deutschen Nichtbeteiligung an einem Rettungspaket sei durchaus denkbar. Auf europäischer Ebene scheint sich die deutsche Regierung jedoch von Beginn an intensiv an der konkreten Ausgestaltung einer solchen Rettung beteiligt zu haben.

Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geklärt werden, ob die Regierung mit dieser Handlungsweise einen strategischen Zweck verfolgt hat, nämlich die Beeinflussung, d.h. Vergrößerung ihres innerstaatlichen *win-sets.* Die Einflussnahme auf die informationellen Rückwirkungen gilt grundsätzlich als begrenzt, da eine vollständige Kontrolle der internationalen politischen Agenda nicht möglich ist. Es bleibt aber festzuhalten, dass die Bundesregierung in der Griechenlandkrise seit Februar 2010 offensichtlich versucht hat, auf europäischer Ebene im Sinne ihrer außenpolitischen Präferenzen, die sich aus den innerstaatlichen und internationalen Restriktionen ergaben, Einfluss zu nehmen sowie gleichzeitig Ergebnisse im europäischen Verhandlungsprozess nur partiell in den innenpolitischen Raum hinein zu vermitteln. Das legt die Vermutung nahe, dass die Regierung mit der beschriebenen Doppelstrategie angesichts der Sanktionsdrohungen der Prinzipale versuchte, ihr innerstaatliches *win-set* so zu vergrößern, dass eine deutsche Beteiligung an dem Hilfspaket innenpolitisch dennoch erfolgreich formal ratifiziert werden konnte.

Vielleicht lag das kleine innerstaatliche *win-set* aber auch im Interesse der deutschen Bundesregierung, um auf europäischer Ebene eine starke Verhandlungsmacht zu haben (zweite Hypothese). Unabhängig von den Vorteilen,

die eine starke Verhandlungsmacht verspricht, wird die gezielte und bewusste Verkleinerung des eigenen innerstaatlichen *win-sets* aber auch im Zwei-Ebenen-Ansatz bezweifelt. Erstens gilt diese strategische Einflussnahme auf die Größe des eigenen *win-sets* nur als rational und effektiv, wenn sich die außenpolitischen Präferenzen der Regierung und ihrer Prinzipale ähneln, denn nur dann kann die Regierung diese Verhandlungsmacht zur Durchsetzung ihrer eigenen außenpolitischen Präferenzen nutzen. Wie die Analyse gezeigt hat, unterschieden sich jedoch im vorliegenden Fall die außenpolitischen Präferenzen der Prinzipale von denen ihres Agenten. Die Regierung konnte aufgrund dieser offensichtlichen Differenzen ihre Verhandlungsmacht also weniger effektiv im Sinne ihrer eigenen außenpolitischen Präferenz nutzen. Zweitens steigt bei einer starken Verhandlungsmacht die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns der internationalen Verhandlungen. In diesem Sinne ist eine freiwillige, innerstaatliche Selbstbeschränkung nur rational, solange der zu erwartende Nutzen, der sich aus dieser Verhandlungsmacht ergibt, höher gewichtet wird als die zu erwartenden Kosten infolge einer Nicht-Einigung auf internationaler Ebene. Für Deutschland wäre ein Scheitern der europäischen Verhandlungen aufgrund der hohen Verflechtung mit der europäischen Wirtschaft und der damit einhergehenden Stellung in Europa nicht erstrebenswert gewesen. Grundsätzlich kann die Regierung Merkel also kein Interesse an einem kleinen, sondern eher an einem großen innerstaatlichen *win-set* gehabt haben, d.h. an einem großen außenpolitischen Handlungsspielraum (*cutting slack*). Dennoch hat das vorhandene kleine *win-set* der Regierung vermutlich zu einer größeren Verhandlungsmacht auf europäischer Ebene geführt:

> „[…] eine Regierung [kann] auf der Ebene der internationalen Verhandlungen dann besonders nachdrücklich auf ihrer Verhandlungsposition beharren und etwaige Konzessionen an ihre Verhandlungspartner ablehnen, wenn sie glaubhaft darauf verweisen kann, dass derartige Zugeständnisse im innerstaatlichen Politikprozess nicht zu ratifizieren sind“ (Oppermann 2008a: 35).

Für Regierungen kann es außerdem in bestimmten Situationen langfristig vorteilhaft sein, die aktuellen außenpolitischen Präferenzen ihrer innerstaatlichen

Akteure (Prinzipale) zu ignorieren und eine wichtige außenpolitische Entscheidung auch gegen diese Widerstände durchzusetzen. Auf diese Weise kann eine Regierung ihre Macht auf internationaler Ebene ausbauen, langfristig dadurch auch die Präferenzen ihrer Prinzipale durchsetzen und damit ihren innerstaatlichen Machterhalt zu sichern versuchen. In diesem Sinne lag es im elementaren Interesse der Bundesregierung auf europäischer Ebene ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, um die eigene wirtschaftliche und politische Position im europäischen Machtgefüge zu halten, bzw. auszubauen, obwohl eine Hilfszusage eigentlich fast außerhalb ihres innerstaatlichen *win-sets* lag. Zudem wurde die Regierung in dieser Handlungsoption durch die oben dargestellten Meinungen der Experten und organisierten wirtschaftlichen Interessen unterstützt.

5 Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung Merkel in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland 2010 zu erklären. Dazu sollte mit Hilfe einer Analyse der innerstaatlichen Restriktionen sowie mit einer kurzen Darstellung der internationalen Beschränkungen und Anreize, denen die Bundesregierung ausgesetzt war, das *output* der Regierung erläutert werden. Zusammenfassend lässt sich herausstellen, dass die deutsche Bundesregierung über ein kleines innerstaatliches *win-set* und davon ausgehend über einen kleinen außenpolitischen Handlungsspielraum verfügte. Die getroffene außenpolitische Entscheidung lag am Rand des innerstaatlichen *win-sets* der Regierung. Die beschriebene Doppelstrategie lässt die Vermutung zu, dass die Bundesregierung jeweils nur so viel aus dem außenpolitischen Verhandlungsprozess innerstaatlich kommunizierte, wie ihr zu dem Zeitpunkt möglich erschien, um den anstehenden formalen und informellen

Ratifikationsprozess in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die starke Verhandlungsmacht, welche die Bundesrepublik im europäischen Kontext ohnehin schon besaß, hat sie zudem offensichtlich genutzt, um die Rettung der Hellenischen Republik in ihrem Sinne auf europäischer Ebene mit zu gestalten. Ob die deutsche Bundesregierung, ihre innerstaatlichen Restriktionen vernachlässigend, diese konkrete außenpolitische Maßnahme ergriffen hat, um auf europäischer Ebene an Einfluss und Macht zu gewinnen, lässt sich mit dem Zwei-Ebenen-Ansatz nicht darlegen. Dazu müsste in einem zweiten Schritt durch eine Zusammenführung mit einem entscheidungstheoretischen Ansatz der Frage nachgegangen werden, warum die Bundesregierung sich für diese Maßnahme entschieden hat.

In jedem Fall hat sich die Bundesregierung mit der Entscheidung für eine Beteiligung am Rettungspaket in eine Hochkostensituation begeben, wie das Ergebnis der NRW-Wahl bestätigt hat. Deren Kosten werden die Bundesregierung auch im kommenden Jahr beschäftigen. Dann stehen bekanntlich sieben Landtagswahlen an: Niederlagen der Regierungsfraktionen würde deren Einfluss in der Länderkammer weiter schmälern (Deutscher Bundesrat 2010a; 2010d).

Außenpolitisch hat die Positionierung in der Griechenlandkrise der Bundesregierung einen Nutzen verschafft: Die Bundesrepublik konnte in Europa an Einfluss gewinnen. So hat die deutsche Bundeskanzlerin in der letzten Novemberwoche 2010 in enger Zusammenarbeit mit dem französischen Präsidenten Sarkozy, mit dem EU-Ratspräsidenten Herman Van Rompuy, dem EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso sowie Eurogruppen-Chef Jean-Claude Juncker die Grundlagen für einen europäischen Krisenmechanismus erarbeitet, der ab 2013 den aktuellen Rettungsschirm ablösen soll (Der Spiegel 2010i; Eurogruppe 2010g).

Dennoch, die Bundesrepublik bleibt vorerst im europäischen und im internationalen Kontext eine Mittelmacht, die zur Durchsetzung ihrer Interessen auf Kooperation mit anderen Staaten angewiesen ist. Sie kann die europäische Ordnung nur in Zusammenarbeit mit anderen EU-Staaten in ihrem Sinne beeinflussen. Aus

diesem Grund stellt sich die Frage, ob die von einigen europäischen Partnern als hart und unnachgiebig empfundene außenpolitische Haltung der Bundesregierung in der Griechenlandkrise für die Gestaltungsmöglichkeiten deutscher Außenpolitik sowie den europäischen Einigungsprozess langfristig von Vorteil ist. Eine Analyse der deutschen Verhandlungsstrategie auf europäischer Ebene in der Griechenlandkrise und der anschließenden Eurokrise, unter anderem basierend auf den Erkenntnissen über die innerstaatlichen Restriktionen deutscher Außenpolitik, steht jedoch noch aus.

Deutsche Außenpolitik wird sich auch in Zukunft im europäischen Kontext gestalten. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob die taktische Zurückhaltung von Informationen und die unzureichende Aufklärung der eigenen Bevölkerung der Dringlichkeit der Situation sowie der Idee eines vereinten Europas gerecht werden. Der für den europäischen Einigungsprozess notwendige europäische Konsens, setzt einen innerstaatlichen Konsens voraus. Dieser wird wohl nur herzustellen sein, wenn nationale Bevölkerungen über politische Notwendigkeiten ausreichend aufgeklärt und informiert werden. Nur wenn Regierungen den Bürgern den Wert einer gemeinsamen europäischen Politik vermitteln und nur wenn sie für europäische Entscheidungen hinreichend werben, kann langfristig die Unterstützung der Bevölkerung gesichert werden. Auf diese Aufklärung zu verzichten, um in einer einzelnen politischen Entscheidungssituation politischen Kosten auszuweichen, könnte sich sowohl für die europäische Idee als auch für das nationale Interesse als kurzsichtig und schädlich erweisen.

6 Literatur

AEUV (2010): *Vertag von Lissabon: konsolidierte Fassung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Albertshauser, Werner (2010): „Die Erblast des Euro – eine kurze Geschichte der Europäischen Währungsunion", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43/2010, 39-45.

Allianz (2010): *Zwischenbericht für das 2. Quartal und das 1. Halbjahr 2010*, https://www.allianz.com/staticresources/de/investor_relations/konferenzen/analystenkonferenzen/dokumente/2010_q2/zwischenbericht_q210_2.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Andrei, Verena/Rittberger, Volker (2005): „Deutsche Außenpolitik", in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hg.): *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München: Oldenbourg, 827-882.

Auswärtiges Amt (2010): *Schwerpunkte der deutschen Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat 2011/2012*, http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/DundVN/SRMitgliedschaft-Schwerpunkte_node.html (Zugriff: 18.12.2010).

Baumann, Rainer (2006): Der Wandel des deutschen Multilateralismus: Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik, Schriftenreihe Internationale Beziehungen, Band 4, Baden-Baden: Nomos.

Bayern LB (2010): *Konzernbericht 1. Halbjahr 2010*, http://www.bayernlb.de/internet/ln/ar/sc/Internet/de/Downloads/0100_CorporateCenter/1320Presse/Geschaeftsbericht/2010/BayernLB_Konzern_Halbjahresbericht_D_2010.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

BdB (2010a): *Diskussion über Stabilität des Euro*, http://www.bankenverband.de/positionen/diskussion-uber-stabilitaet-des-euro-1 (Zugriff: 18.12.2010).

BdB (2010b): *Bankenverband zu Notfallplan Griechenland und weiteren Konsequenzen*, http://www.bankenverband.de/positionen/bankenverband-zu-notfallplan-griechenland-und-weitere-konsequenzen (Zugriff 18.12.2010).

BdB (2010c): *Vermeidung systemischer Krisen: Eckpunkte zur Sanierung von Unternehmen des Finanzsektors*, http://www.bankenverband.de /positionen/eckpunkte-zur-sanierung-von-unternehmen-des-finanzsektors-1 (Zugriff: 18.12.2010).

BdB (2010d): *Eckpunktepapier für die Finanzmarktregulierung der Bundesregierung*, http://www.bankenverband.de/positionen/201eeckpunktepapier-fur-die-finanzmarktregulierung201d-der-bundesregierung (Zugriff: 18.12.2010).

BILD (2010a): *Verkauft doch eure Inseln, ihr Pleite-Griechen*, 4.3.2010.

BILD (2010b): *Deutschland darf nicht für Zocker bluten*, 5.3.2010.

BILD (2010c): *Frau Merkel, bleiben Sie beim Nein?*, 24.3.2010.

BILD (2010d): *Kriegen die Griechen jetzt doch 8,4 Mrd. von uns?*, 13.4.2010.

BILD (2010e): *Was kostet uns die Griechen-Pleite, Herr Schäuble*?, 25.4.2010.

Black, Ryan C./Johnson, Timothy R. (2008): *Judicial Politics and the Search for the Holy Grail (of Salience)*, Paper prepared for presentation at the 2008 meeting of the Southern Political Science Association, January 9-12, New Orleans, LA.

BMF (2010): Monatsbericht des BMF Oktober 2010, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_112350/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2010/10/inhalt/Monatsbericht-Oktober-2010,templateId=raw,property=publication File.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Boysen-Hogrefe, Jens (2010): *Ist Griechenland noch zu retten? Und der Euro?* (Kiel Policy Brief Nr.19), Kiel: IfW.

Brettschneider, Frank (2005): „Massenmedien und politische Kommunikation in Deutschland", in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hg.): *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München: Oldenbourg, 687-726.

Bull, Hedley (1977): „The Balance of Power and International Order", in: Ders. (Hg.): *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: MacMillan, 101-126.

Bundesgesetzblatt (2010): Gesetz zur Übernahme von Gewährleitungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) (Bundesgesetzblatt Nr. 19), http://www2.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*[@attr_id='bgbl110s0537b.pdf'] (Zugriff: 18.12.2010).

BVerfG (2010): Im Namen des deutschen Volkes: In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde (2 BvR 987/10), Karlsruhe.

Commerzbank (2010): *Zwischenbericht zum 30. Juni 2010*, https://www.commerzbank.de/media/de/aktionaere/service/archive/konzern/2010/Q2_2010_Zwischenbericht2.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Czempiel, Ernst Otto (1996[3]): „Internationale Beziehungen: Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht", in: Manfred Knapp/Gert Krell (Hg.): *Einführung in die Internationale Politik*, München et. al.: Oldenbourg, 3-26.

Der Spiegel (2009a): *Griechenlands Finanzkatastrophe: Ein Land bekommt die Rechnung*, 10.12.2009, http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,666404,00.html (Zugriff: 18.12.2010).

Der Spiegel (2009b): *Trio Infernale*, 16.11.2009.

Der Spiegel (2010a): *G20 in Seoul: Obama startet Charme-Offensive vor Geldgipfel*, 10.11.2010.

Der Spiegel (2010b): *Spiel mit höchstem Risiko*, 22.2.2010.

Der Spiegel (2010c): *Wer kontrolliert die Kontrolleure?*, 3.5.2010.

Der Spiegel (2010d): *Machtkampf in den Kulissen*, 22.3.2010.

Der Spiegel (2010e): *Bittere Alternativen*, 15.3.2010.

Der Spiegel (2010f): *Die kleine Europäerin*, 29.3.2010.

Der Spiegel (2010g): *Auf der schiefen Bahn*, 26.4.2010.

Der Spiegel (2010h): *Fass ohne Boden*, 22.3.2010.

Der Spiegel (2010i): *Freiwillige Hilfen sind erlaubt*, 19.4.2010.

Der Spiegel (2010j): *Euro-Krise: EU-Spitzen billigen Rettungspaket für Irland*, 28.11.2010.

Deutscher Bundesrat (2010a): *Die Stimmabgabe*, http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_9544/DE/struktur/arbeitsweise/stimmabgabe/stimmabgabe-node.html?__nnn=true (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundesrat (2010b): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik

Deutscher Bundesrat (2010c): *Bundesrat Stenographischer Bericht 869. Sitzung* (Plenarprotokoll 869), http://217.79.215.188/dip21/brp/869.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundesrat (2010d): *NRW-Wahl ändert Zusammensetzung des Bundesrates*, http://www.bundesrat.de/cln_171/nn_8396/DE/service/thema-aktuell/10/20100512-NRW-Wahl.html (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundesrat (2010e): *Stimmverteilung*, http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_9544/DE/struktur/stimmenverteilung/stimmenverteilung-node.html?__nnn=true (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010a): *Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht* (Plenarprotokoll 17/39), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17039.pdf#P.3721 (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010b): *Haushaltsausschuss: Unkorrigiertes Stenographisches Protokoll* (Protokoll Nr. 17/18), Berlin: Deutscher Bundestag, http://www.bundestag.de/bundestag/mausschuesse17/a08/anhoerungen/waehrungsunion/018_Protokoll.pdf. (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010c): *Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht* (Plenarprotokoll 17/34), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/ 17/17034.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010d): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) (Drucksache 17/1544), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/015/1701544.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010e): *Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht* (Plenarprotokoll 17/41), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17041.pdf#P.3989 (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010f): *Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht* (Plenarprotokoll 17/30), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp /17/17030.pdf (Zugriff:18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010g): *Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht* (Plenarprotokoll 17/26), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/ 17/17026.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010h): Entschließungsantrag der Abgeordneten Jürgen Trittin, Renate Künast, Fritz Kuhn, Dr. Frithjof Schmidt, Alexander Bonde, Dr. Gerhard Schick, Kerstin Andreae, Manuel Sarrazin, Kai Gehring, Lisa Paus und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 17/1640), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/016/ 1701640.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010i): Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der Beratung des Entschließungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Drucksachen 17/1544, 17/1561, 17/1562, 17/1641 (Drucksache17/1647), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701647.pdf (Zugriff: 18.12.2010)

Deutscher Bundestag (2010j): *41. Sitzung des Deutschen Bundestages am Freitag, 07.Mai 2010 Endgültiges Ergebnis der Namentlichen Abstimmung Nr. 1* (Drucksache 17/1648), Berlin: Deutscher Bundestag, http://www.bundestag.de/bundestag /plenum/abstimmung/20100507_1.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010k): Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Drucksachen 17/1544, 17/1561, 17/1562 (Drucksache 17/1639), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701639.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010l): Entschließungsantrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Axel Troost, Dr. Gesine Lötzsch, Dr. Dietmar Bartsch, Steffen Bockhahn, Roland Claus, Michael Leutert und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 17/1638), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/016/1701638.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag (2010m): *Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht* (Plenarprotokoll 17/35), Berlin: Deutscher Bundestag, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17 035.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Deutscher Bundestag online (2010): *Mitwirkungsrechte des Bundestages*, Berlin: Deutscher Bundestag, http://www.bundestag.de/bundestag/europa_internationales/eu/mitwirkungsrechte/mitwirk01.html (Zugriff: 18.12.2010).

Dieter, Heribert (2010): *Nutzt die Europäische Union ihre Chance in der Finanzkrise?* (Deutschland&Europa: Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa Nr. 59), Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 10-17.

Donges, Juergen B. (2011): „Deutschland im Globalisierungsprozess: Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit der Wiedervereinigung", in: Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 263-283.

Economist (2010): Frau Germania: How Angela Merkel´s selfishness is killing Europe, 24.5.2010.

EcoFin (2010a): Council Decision giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit (Rat der Europäischen Union 6147/10), Brüssel: EcoFin, http://www.consilium.europan.eu/SuMedia/2150/decision_160210.pdf (Zugriff 6.12.2010).

EcoFin (2010b): *Finanzielle Stabilitätshilfen an Griechenland* (Rat der Europäischen Union 9417/10), Brüssel: EcoFin.

Emmanouilidis, Janis/MöllerAlmut (2010): „General Perception of EU Integration: Accommodating a New Germany", in: Timo Behr/Janis Emmanouilidis/Almut Möller/Daniela Schwarzer et al. (Hg.): *Where is Germany heading?*, Notre Europe, 3-11.

Epstein, Lee/Segal, Jeffrey A. (2000): „Measuring Issue Salience", *American Journal of Political Science*, 44 (1), 66-83.

Eurogruppe (2010a): *Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union*, 11.2.2010, Brüssel.

Eurogruppe (2010b): *Action taken by Greece in response to the Council Decision of 16 February 2010 and to implement its stability programme: Terms of reference of the Eurogroup*, 15.3.2010, Brüssel.

Eurogruppe (2010c): *Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets*, 25.3.2010, Brüssel.

Eurogruppe (2010d): *Statement on the support to Greece by Euro area Members States*, 11.4.2010, Brüssel.

Eurogruppe (2010e): *Statement of the President of the Eurogroup, the Commission and the ECB following the request of financial support by the Greek government*, 23.4.2010, Brüssel.

Eurogruppe (2010f): *Statement by the Eurogroup*, 2.5.2010, Brüssel.

Eurogruppe (2010g): *Statement by the Eurogroup*, 28.11.2010, Brüssel.

Europäischer Rat (2010): *Der Europäische Rat – Ein offizielles Organ*, http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=de (Zugriff: 18.12.2010).

Eurostat (2010a): *Wachstumsrate des realen BIP*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu /tgm/table.do?tab=table&plugin=1& language=de& pcode=tsieb020 (Zugriff: 18.12.2010).

Eurostat (2010b): *Gesamtbevölkerung*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do? tab=graph&plugin=1&language=de&pcode=tps00001&toolbox=type (Zugriff: 18.12.2010).

Eurostat (2010c): *Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do? dataset=gov_dd_edpt1&lang=de (Zugriff: 18.12.2010).

EUZBBG (2010): *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

EZB (2010): *Kapitalzeichnung*, http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/inde x.de. html (Zugriff: 18.12.2010).

Falke, Andreas (2011): „Einflussverlust: Der Exportweltmeister im Welthandelssystem des 21. Jahrhunderts“, in: Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 284-308.

Financial Times Deutschland (2010): *Jens Weidmann: Merkels Ordnungspolitiker*, http://www.ftd.de/karriere-management/management/:jens-weidmann-mer kels-ordnungspolitiker/43918.html (Zugriff: 18.12.2010).

Focus (2010a): *Schäuble verteidigt Griechenlandhilfe*, 29.4.2010.

Focus (2010b): *Griechenlandhilfe: Schäuble schraubt Zahlen herunter*, 28.4.2010.

Focus (2010c): *Athen-Hilfe: Solms rechnet mit Kreditausfall*, 27.4.2010.

Focus (2010d): *Lob für Athens Sparkurs – 110 Milliarden Hilfen*, 2.5.2010.

Focus (2010e): *Deutschland im Takt des Sirtaki*, 3.5.2010.

Focus (2010f): S*chuldenkrise: Ex-Wirtschaftsminister Rürup ruft zur Griechen-Hilfe auf*, 1.3.2010.

Focus (2010g): *Griechenlandhilfe: Staatsrechtler kündigt Verfassungsbeschwerde an*, 18.4.2010.

Focus (2010h): *Rettungspaket: Der Griechen-Soli kommt*, 5.5.2010.

Focus (2010i): *Euro-Rebellen klagen gegen Griechenlandhilfe*, 7.5.2010.

Focus (2010j): *Griechenlandhilfe: EU-Kommission macht Druck*, 27.4.2010

Focus (2010k): *Schäuble: Nein zu Griechenlandhilfe möglich*, 25.4.2010.

Focus (2010l): *Finanzkrise: Griechenland bittet Euro-Staaten und IWF um Hilfe*, 23.4.2010.

Focus (2010m): *Griechenlandkrise: Seehofer attackiert EU-Kommission*, 7.5.2010.

Focus (2010n): *Mit Wut und Bauchschmerzen gegen die Krise*, 5.5.2010.

Focus (2010o): *Werbetour durch die Fraktionen*, 3.5.2010.

FAZ (2010a): *Wir bitten nicht um Geld*, 5.3.2010,

FAZ (2010b): *Merkel bremst Erwartungen der Märkte: Hilfe steht am Donnerstag nicht auf der Tagesordnung/EU-Kommissar Rehn drängt*, 22.3.2010.

FAZ (2010c): *Finanzminister Schäuble: Staatliche Hilfe für Athen kann durch Bankenbeteiligung sinken*, 5.5.2010

FAZ (2010d): *Griechenlands Hilferuf verpufft am Markt*, 24.4.2010

FAZ (2010e): *Griechenland: Die Europäische Union am Scheideweg*, 20.2.2010.

FAZ (2010f): I*m Gespräch: Wolfgang Schäuble (CDU), Finanzminister*, 24.3.2010.

FAZ (2010g): *Entscheidung über Hilfe für Griechenland kommende Woche/Merkel: Athen muss weiter sparen/Fraktionen grundsätzlich kooperationsbereit*, 26.4.2010.

FAZ (2010h): *Griechenland und die Folgen: Die Woche der Entscheidungen, Aufregungen und Vorhaltungen*, 3.5.2010.

FAZ (2010i): *Euros nach Athen: Das Hilfspaket ist geschnürt. Wirtschaft plant Solidaritätsbeitrag*, 2.5.2010.

Gareis, Sven Bernhard (2006): *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik*, Stuttgart: UTB.

Germany Trade&Invest (2010): *Wirtschaftsdaten kompakt: Deutschland Mai 2010*, Berlin.

Göler, Daniel/Jopp, Mathias (2011): „Deutschlands konstitutionelle Europapolitik: Auswirkungen veränderter innen- und außenpolitischer Rahmenbedingungen“, in: Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 463-484.

Grieco, Joseph M./Ikenberry, G. John (2003): *State Power and World Markets: The International Political Economy*, New York, NY et al.: Norton&Company.

G20 (2010a): *About the G20*, http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx (Zugriff: 18.12.2010).

G20 (2010b): *The G20 Seoul Summit Leaders´ declaration*, 11-12.11.2010, http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

GOBR (2010): *Geschäftsordnung des Deutschen Bundesrates*, Berlin, http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_9718/SharedDocs/Gesetzestexte/go__br,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/go_br.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

GOBT (2010): *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, Berlin, http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go_pdf.pdf (Zugfriff: 18.12.2010).

GG (2010): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Textausgabe*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Hahn, Jörg-Uwe (2009): „Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz (1)“, *EuZW*, 21/2009, 758-763.

Harnisch, Sebastian/Schieder, Siegfried (2006): „Germany´s New European Policy: Weaker, Leaner, Meaner“, in: Hanns Maull (Hg.): *Germany´s Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic*, Basingstoke: Palgrave, 95-108.

Hellmann, Gunther/Baumann, Rainer/Wagner, Wolfgang (2006): *Deutsche Außenpolitik: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.

Hypo-Real-Estate (2010): *Halbjahresbericht 2010*, http://www.hyporealestate.com/pdf/HRE_ZB10_Group_10_08_12_final_GL.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Infratest-dimap (2010): *Mehrheit lehnt Zustimmung zu Finanzhilfen an Griechenland ab,* http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/ak

tuell/mehrheit-lehnt-zustimmung-zu-finanzhilfen-an-griechenland-ab (Zugriff: 18.12.2010).

IVW (2010a): *Angaben zu den Quartalsauflagen der FAZ und SZ* (2/2010).

IVW (2010b): *Angaben zu den Quartalsauflagen der BILD-Zeitung* (2/2010), http://daten.Ivw.eu/index.php?menuid=1&u=&p=&detail=true (Zugriff: 18.12.2010).

IWF (2010a): *IMF Reaches Staff-level Agreement with Greece on €30 Billion Stand-By Arrangement* (Press Release No. 10/176), http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10176.htm, (Zugriff: 18.12.2010).

IWF (2010b): *Greece program: IMF Approves €30 Bln Loan for Greece on Fast Track*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/NEW050910A.htm (Zugriff: 18.12.2010).

IWF (2010c): *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm (Zugriff: 18.12.2010).

Janning, Josef (2005): „Europäische Union und deutsche Europapolitik", in: Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag, 747-762.

Jäger, Thomas (2008): „Mittelmächte in Europa: Bilaterale Beziehungen und außenpolitischer Handlungsspielraum", in: Thomas Jäger/Daria Dylla (Hg.): *Deutschland und Polen: Die europäische und internationale Politik,* Wiesbaden: VS Verlag, 9-34.

Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus (2011): „Die internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik", in: Thomas Jäger/Kai

Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 13-39.

Jäger, Thomas/Oppermann, Kai/Höse, Alexander/Viehrig, Henrike (2009): „The Salience of Foreign Affairs Issues in the German Bundestag", *Parliamentary Affairs*, 62 (3), 418-437.

Keohane, Robert O/Nye, Joseph S. (1987): „Macht und Interdependenz", in: Karl Kaiser/Hand-Peter Schwarz (Hg.): *Weltpolitik: Strukturen – Akteure – Perspektiven*, Bonn: bpb, 74-88.

McCombs, Marxwell (1972): „The Agenda Setting Function of Mass Media", *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), 176-187.

Meyer, Dirk (2010): *Die Griechenlandhilfe: Juristisch und ökonomisch problematisch* (Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 124 (2/2010)), Hamburg: Institut für Wirtschaftspolitik.

Milner, Helen V. (1997): Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Moravcsik, Andrew (1993): „Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in: Peter B. Evans/Harold K. Jacobson/Robert Putnam (Hg.): *Double Edged Diplomacy: International Politics and Domestic Bargaining*, Berkely, CA: University of California Press, 3-42.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Schuhkraft, Corina/Leuchtweis, Nicole et al. (Hg.) (2010): *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel*, Wiesbaden: VS Verlag.

Mützenich, Rolf (2010): Interview im Anhang.

NATO (North Atlantic Treaty Organization) (2010): *Stimmverteilung in der NATO*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/what_is_nato.htm (Zugriff: 18.12.2010).

Oppermann, Kai (2009): *The Public Images of Britain, Germany, and France in the United States*, Paper prepared for presentation at the German Studies Association´s 33rd Annual Conference, October 8-11, 2009, Washington, DC.

Oppermann, Kai (2008a): Prinzipale und Agenten in Zwei-Ebenen-Spielen: Die innerstaatlichen Restriktionen der Europapolitik Großbritanniens unter Tony Blair, Wiesbaden: VS Verlag.

Oppermann, Kai (2008b): „Salience and sanctions: a principal-agent analysis of domestic win-sets in two-level games: The case of British European policy under the Blair government", *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (2), 179-197.

Oppermann, Kai/Viehrig, Henrike (2008): „Issue Salience and the Domestic Legitimacy Demands of European Integration: The Cases of Britain and Germany", *European Integration online papers*, 12 (2), http://eiop.or.at/eiop/texte/2008-002.htm (Zugriff: 18.12.2010).

Oppermann, Kai/Höse, Alexander (2011): „Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik", in: Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 44-76.

OTE (2010): *Interim condensed financial statements,* http://www.ote.gr/portal/page /portal/InvestorRelation/OTEIRMainPage/hp_OTE_OIKONOMIKES_KATA STASEIS_IF RS_Q1_2010_GREEK.pdf (Zugriff: 18.12.2010)

Page, Benjamine I./Shapiro, Robert Y./Dempsey, Glenn R. (1987): „What Moves Public Opinion?", *The American Political Science Review*, 81 (1), 23-44.

Patzelt, Werner J. (2005a): „Die Bundesregierung", in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hg.): *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München: Oldenbourg, 233-262.

Patzelt, Werner J. (2005b): „Der Bundestag“, in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hg.): *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München: Oldenbourg, 159-232.

Postbank (2010): *Zwischenbericht zum 30. Juni 2010*, http://finanzberichte.postbank .de/2010/zb/2/serviceseiten/downloads/files/gesamt_pb_zb210.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Preisliste BILD (2010): *Preisliste der BILD-Zeitung* (64/2010), Berlin: Axel Springer.

Preisliste FAZ (2010): *Preisliste der Frankfurter Allgemeine Zeitung* (70/2010), Frankfurt: Fazit-Stiftung.

Preisliste SZ (2010): *Preisliste der Süddeutschne Zeitung* (74/2010), München: Süddeutscher Verlag

Probst-Siwert, Judith (1998): „Die klassischen außenpolitischen Institutionen“, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen*, Oldenbourg: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 13-27.

Putnam, Robert (1993a): „Two – Level Games: The Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining“, in: Helga Haftendorn/Christian Tuschhoff (Hg.): *America and Europe in an Era of Change*, Boulder, CO: Westview Press, 69-83.

Putnam, Robert (1993b): „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games“, in: Peter Evans/Harold Jacobson/Robert Putnam (Hg.): *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 431-468.

Rat der Europäischen Union (2010): *Der Rat der Europäischen Union*, Brüssel, http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de (Zugriff: 18.12.2010).

Rode, Reinhard (2011): „Europäisches oder atlantisches Deutschland: Die ökonomische Dimension“, in: Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 604-618.

Rudzio, Wolfgang (2006): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 7. aktualisierte und erweiterte Aufl., Wiesbaden: VS Verlag

Sarcinelli/Menzel (2007): „Medien“, in: Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag, 326-335.

Schwarz, Hans-Peter (2008): „Warum gibt es in Deutschland keine EU-Referenda?“, in: Volker Kronenberg/Jana Puglierin/Patrick Keller (Hg.): *Außenpolitik und Staatsräson: Festschrift für Christian Hacke zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos, 102-111.

Schwarz, Hans-Peter (2005): Republik ohne Kompaß, Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik, München.

Schwarzer, Daniela (2010): „Germany and the Euro: a Reluctant Leader?“, in: Timo Behr/Janis Emmanouilidis/Almut Möller/Daniela Schwarzer et al. (Hg.): *Where is Germany heading?*, Notre Europe, 13-20.

Sebaldt, Martin (1997): Organisierter Pluralismus: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Simon, Herbert A. (1985): „Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science“, *American Political Science Review*, 79 (2), 293-304.

Soroka, Stuart N. (2003): „Media, Public Opinion, and Foreign Policy“, *The Harvard International Journal of Press/ Politics*, 8 (1), 27-48.

SPD (2010a): *Merkel muss Zahlen auf den Tisch legen*, 26.4.2010.

SPD (2010b): *Gabriel bietet Regierung Verantwortungspartnerschaft an,* 29.4.2010.

SPD (2010c): *Zocker an den Börsen stoppen*, 5.3.2010.

SPD (2010d): B*eschluss des SPD-Präsidiums für die Gespräche mit der Bundesregierung zum deutschen Beitrag zur Stabilisierung des Euros und Griechenlands*, 3.5.2010

Speyer, Bernhard (2011): „Internationale Währungs- und Finanzpolitik: Zwischen Tradition und Veränderung", in: Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 309-332.

Staack, Michael (2007): „Deutschland als Wirtschaftsmacht", in: Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag, 85-97.

Statistisches Bundesamt (2010a): *Außenhandel: Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel* (Fachserie 7, Reihe 1,7/2010), https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,Warenkorb.csp (Zugriff: 18.12.2010).

Statistisches Bundesamt (2010b): *Die größten Handelspartner Deutschlands 2009*, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Grafiken/Aussenhandel/Diagramme/Handelspartner.psml (Zugriff: 18.12.2010).

SZ (2010a): *Am Abgrund*, 28.4.2010.

SZ (2010b): *Euro-Krise verschärft sich*, 28.4.2010.

SZ (2010c): *Bröckelnde Autorität*, 29.4.2010.

SZ (2010d): *Merkel will Athen kein Geld geben*, 6.3.2010.

SZ (2010e): *Deutschland bleibt hart: Berlin gegen raschen Beschluss über Hilfe für Athen*, 23.3.2010.

SZ (2010f): *Merkel gewinnt Verbündete für Griechenlandhilfe*, 25.3.2010.

SZ (2010g): *Die Moral der Milliarden*, 28.4.2010.

SZ (2010h): *Finanzindustrie reagiert auf Forderungen der Politik*, 5.5.2010.

Tagesschau (2010a): *Griechenlands Wirtschaft*, http://www.tagesschau.de/wirtschaft/griechenland564.html. (Zugriff: 18.12.2010).

Tagesschau (2010b): *Kreditwürdigkeit deutlich herabgestuft: Athen geht das Geld aus*, http://www.tagesschau.de/wirtschaft/griechenland564.html, (Zugriff: 18.12.2010).

Tagesschau (2010c): *Landtagswahl Nordrhein-Westfalen*, http://www.tagesschau.de /wirtschaft/eudefizite100.html (Zugriff: 18.12.2010).

Tsebelis, George (2000): „Veto Players and Institutional Analysis", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4), 441-474.

VN (2010): *Charta der Vereinten Nationen*, http://www.unric.org/de/charta? start =5 (Zugriff: 18.12.2010).

von Bredow, Wilfried (2011): „Mars, Venus – oder doch lieber nur Pluto? Die deutsche Außenpolitik muss über ihre Prioritäten entscheiden", in: Thomas Jäger/Kai Oppermann/Alexander Höse (Hg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag, 619-634.

Waltz, Kenneth N. (2003): „The Anarchic Structure of World Politics", in: Robert J.Art/Robert Jervis (Hg.): *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, New York: Longman, 47-67.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, New York, NY: McGraw-Hill.

West LB (2010): *Zwischenbericht 1. Halbjahr 2010*, http://www.westlb.com/cms/sitecontent/westlb/westlb_de/de/wlb/ir/finanzinformationen/zwischenberichte0/hj10.-bin.acq/qualSingleAttachment.Single.AttachmentAttachmentFile/Zwischenbericht_H1_2010 _dt.pdf (Zugriff: 18.12.2010).

Wissenschaftliche Dienste (2010): *Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland: Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (Infobrief WD11 – 3000 – 103/10), Berlin: Deutscher Bundestag.

Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas (2008): *Deutsches Staatsrecht*, München: Beck.