

**Reform der EU Economic Governance.
Eine integrationstheoretische Analyse**

Vom Fachbereich 2 – Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften
der Technischen Universität Darmstadt

zur Erlangung des Grades eines
DOCTOR PHILOSOPHIAE
(Dr. phil.)

genehmigte Dissertation
von Max Niebling, Magister Artium (M.A.)
aus Fulda

1. Prüfer: Prof. Dr. Michèle Knodt
2. Prüfer: Prof. Dr. Arthur Benz

Tag der Einreichung: 27. Januar 2016
Tag der mündlichen Prüfung: 11. Juli 2016

Darmstadt 2017

D 17

Kurzzusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der europäischen Integration in der Eurokrise. Zur Bewältigung der Krise einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Reform der EU Economic Governance. Die zentrale Frage lautet: Warum einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf diese Reform. Ziel ist, die Gründe für das Zustandekommen dieser Einigung zu erklären. Dazu werden fünf Gipfeltreffen des Europäischen Rates mit Fokus auf Deutschland und Frankreich in den Jahren 2010 und 2011 analysiert. Als Theorie dient der Liberale Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik mit seinem mehrstufigen Analysemodell, das das Zustandekommen internationaler Kooperation erklärt, ergänzt um den situationsstrukturellen Ansatz von Michael Zürn. Die Analyse identifiziert drei Gründe, die für die Einigung auf eine Reform der EU Economic Governance entscheidend waren. Erstens war die Verhandlungssituation durch einen spürbaren Reformwillen auf Seiten der deutschen und französischen Regierung gekennzeichnet. Zweitens umgingen Merkel und Sarkozy mit einer bilateralen Entscheidungsfindung auf deutsch-französischen Zweiergipfeln den aufwändigen Interessenausgleich im Europäischen Rat. Drittens setzten beide auf eine Verhandlungsstrategie, in der sie Kompromissbereitschaft in Form von Tauschgeschäften und Ausgleichszahlungen zeigten.

Abstract

This research study addresses the European integration with regard to the euro crisis. To overcome this crisis, the heads of state and government agreed on a reform of the EU economic governance. The central question is: Why did the heads of state and government agree on this reform? The aim is to explain the reasons, which effected the agreement. For this purpose, the study analyses five summit meetings of the European Council with emphasis on Germany and France in the years of 2010 and 2011. Andrew Moravcsik's Liberal Intergovernmentalism and his multistage rationalist framework, which explains the development of international cooperation, accompanied by Michael Zürn's game-theoretical approach, provides the theoretical foundation. The study identifies three reasons, which were decisive for the agreement on the reform of the EU economic governance. First, the interstate bargaining was characterised by a distinct intention for a reform by the German and French government. Second, Merkel and Sarkozy avoided multilateral balancing of interests at European Council summit meetings and instead made bilateral decisions at German-French summit meetings on their own. Third, both followed a bargaining strategy, based on the willingness to compromise in form of issue-linkages and side-payments.

Meinen Eltern und dem Wingolf

DI HENOS PANTA

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand als Dissertation am Lehrstuhl für Vergleichende Analyse politischer Systeme und Integrationsforschung im Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften (FB 2) der Technischen Universität Darmstadt.

Seit meinem Auslandsstudium in Slowenien, als ich mit meinen ERASMUS-Kommilitonen die Entwicklungen der Euro-, bzw. Staatsschuldenkrise diskutierte, ließ mich die Krise nicht mehr los. Je tiefer ich im Rahmen meiner Untersuchungen in die Reform der EU Economic Governance und die Euro-Rettungspolitik einstieg, desto mehr musste ich feststellen, zwischen Hoffnung und Zweifel an der europäischen Einigung zu schwanken.

Ich danke Prof. Dr. Michèle Knodt für die Betreuung meiner Arbeit, meinen Eltern, insbesondere meiner Mutter, und meiner Familie für die Ermöglichung meiner Promotion und allen Bekannten für ihre Unterstützung. Um täglich die notwendige Kraft aufzubringen und eine solche Arbeit innerhalb von rund drei Jahren fertigzustellen, brauchte es schließlich persönlichen Willen und gesundes Gottvertrauen.

Darmstadt im Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1. EINLEITUNG	10
1.1. Forschungsfrage	10
1.2. Forschungsstand	12
1.3. Vorgehensweise	16
2. THEORETISCHE UND METHODISCHE GRUNDLAGEN	19
2.1. Integration und Integrationstheorien	19
2.2. Andrew Moravcsik: Liberaler Intergouvernementalismus	22
2.3. Michael Zürn: Situationsstruktureller Ansatz	27
2.4. Mehrstufiges Analysemodell	30
2.5. Variablen und Operationalisierung	41
2.6. Gegenstand der Untersuchung und Bestimmung des Falles	46
2.7. Arbeitshypothesen	51
3. DIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION IN DER STAATSSCHULDENKRISE	54
3.1. Geld- und Fiskalpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion	54
3.2. Ursachen der Staatsschuldenkrise	60
3.3. Auslöser der Staatsschuldenkrise	67
4. DER EURO-GIPFEL VOM 7. MAI 2010: EIN HILFSPAKET FÜR GRIECHENLAND	71
4.1. Entscheidungen und Handlungsalternativen	71
4.2. Nationale Präferenzbildung	81
4.3. Zwischenstaatliche Verhandlung	99
4.4. Zwischenfazit	107
5. DER EU-GIPFEL VOM 28./29. OKTOBER 2010: EIN SOLIDER KRISENBEWÄLTIGUNGSRAHMEN	111
5.1. Entscheidungen und Handlungsalternativen	111
5.2. Nationale Präferenzbildung	118
5.3. Zwischenstaatliche Verhandlung	128
5.4. Zwischenfazit	135

6.	DER EURO-GIPFEL VOM 11. MÄRZ 2011: EIN PAKT FÜR MEHR WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	139
6.1.	Entscheidungen und Handlungsalternativen	139
6.2.	Nationale Präferenzbildung	147
6.3.	Zwischenstaatliche Verhandlung	160
6.4.	Zwischenfazit	165
7.	DER EURO-GIPFEL VOM 21. JULI 2011: EINE UMSCHULDUNG GRIECHENLANDS	169
7.1.	Entscheidungen und Handlungsalternativen	169
7.2.	Nationale Präferenzbildung	176
7.3.	Zwischenstaatliche Verhandlung	183
7.4.	Zwischenfazit	187
8.	DER EURO-GIPFEL VOM 26. OKTOBER 2011: EIN FISKALPAKT UND EINE EURO-WIRTSCHAFTSREGIERUNG	190
8.1.	Entscheidungen und Handlungsalternativen	190
8.2.	Nationale Präferenzbildung	195
8.3.	Zwischenstaatliche Verhandlung	205
8.4.	Zwischenfazit	210
9.	FAZIT	214
9.1.	Analyseergebnis	214
9.2.	Hypothesenüberprüfung	221
9.3.	Implikationen für die europäische Integrationsforschung und den liberalen Intergouvernementalismus	223
Anhang I:	Ergänzende Abbildungen	227
Anhang II:	Literaturverzeichnis	238
Anhang III:	Erklärung	269
Anhang IV:	Werdegang	270

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Erklärungsansätze	26
Abbildung 2:	Verhandlungsmacht	39
Abbildung 3:	Mehrstufiges Analysemodell	40
Abbildung 4:	Abhängige und unabhängige Variablen	44
Abbildung 5:	Operationalisierung der Variablen	46
Abbildung 6:	Inhaltliche Fallbestimmung der Analysestufen	50
Abbildung 7:	Hypothese 1 – Konfliktlinienschärfe	52
Abbildung 8:	Hypothese 2 – Gemeinsamer Nenner einer Einigung	52
Abbildung 9:	Hypothese 3 – Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen einer Einigung	53
Abbildung 10:	Entwicklung ausgewählter makroökonomischer Indikatoren (I)	67
Abbildung 11:	Politikansätze in der Wirtschafts- und Währungsunion	81
Abbildung 12:	Auslandsforderungen deutscher Banken gegenüber Krisenländern in Mrd. Euro	83
Abbildung 13:	Auslandsforderungen französischer Banken gegenüber Krisenländern in Mrd. Euro	94
Abbildung 14:	Entwicklung ausgewählter makroökonomischer Indikatoren (II)	151
Abbildung 15:	Summe der Haftungsrisiken in Mrd. Euro	197
Abbildung 16:	Analyseüberblick	215
Abbildung 17:	Säulen der EU Economic Governance	220
Abbildung 18:	Zeittafel der Staatsschuldenkrise	227
Abbildung 19:	Risikoaufschläge zehnjähriger Staatsanleihen der Krisenländer gegenüber deutschen Staatsanleihen mit gleicher Laufzeit in Prozentpunkten (Januar 2010 bis Dezember 2011)	237

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
AV	Abhängige Variable
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BdB	Bundesverband deutscher Banken (Bankenverband)
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMF	Bundesministerium der Finanzen
CAC	Collective Action Clause
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEP	Centrum für Europäische Politik
CSU	Christlich-Soziale Union
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
d. h.	das heißt
DS	Dilemmaspiel
Ecofin	Economic and Financial Affairs Council, dt.: Rat für Wirtschaft und Finanzen
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäische System der Zentralbanken
et al.	et alii
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	und folgende [Seiten]
FT	Financial Times
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMV	Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt
KOV	Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikt
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
NYT	New York Times
PIIGS	Portugal, Irland, Italien, Griechenland, Spanien
RS	Rambospiel
S.	Seite
SZ	Süddeutsche Zeitung

UV	Unabhängige Variable
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WSJ	Wall Street Journal
z.B.	zum Beispiel
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

1. EINLEITUNG

1.1. Forschungsfrage

„Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“¹

Jean-Claude Juncker über die Entscheidungsfindung der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat

Die gemeinhin als Eurokrise² bezeichnete Staatsschuldenkrise legt schonungslos die Schwächen der Eurozone offen. Seit deren Beginn Anfang 2010 trafen die europäischen Staats- und Regierungschefs bei ihren Verhandlungen auf Gipfeltreffen in Brüssel immer neue Entscheidungen zur Rettung des gemeinsamen Euro-Währungsgebietes: Erst ein Hilfspaket für Griechenland, später ein Rettungsschirm für die gesamte Eurozone, dann ein Wettbewerbspakt zur stärkeren Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitiken, schließlich ein Fiskalpakt mit Schuldenbremse als Fiskalunion und regelmäßige Euro-Gipfel mit einem eigenen Euro-Ratspräsidenten als Euro-Wirtschaftsregierung. Dies sind „eindeutige Landmarken auf dem Weg zu einer neuen institutionellen Ausgestaltung des gemeinsamen Währungsraums“³. Diese neue Ausgestaltung der Architektur der Europäischen Union (EU) wird unter dem Begriff „Economic Governance“⁴ geführt. Dabei handelt es sich um ein

„Stellvertreterkonzept für ein noch nicht ausgearbeitetes Regelwerk, das weder eine Wirtschaftsregierung im Sinne klassischer nationaler Wirtschaftspolitik beschreibt, noch an der reinen Regel- und Sanktionslogik des Maastricht-Vertrags festhält.“⁵

¹ Die Welt (2013).

² Die Eurokrise ist – kurz gesagt – eine Finanzkrise mit anschließender Wirtschaftskrise, in deren Folge die europäischen Krisenländer ihre Banken retten und ihre Konjunktur stützen mussten, was auf dem Boden vorausgegangener, jahrelanger Fehlentwicklungen ihre Staatsschulden explodieren ließ und zur Staatsschuldenkrise führte. Für eine Chronologie der Gipfeltreffen und Entscheidungen in der Staatsschuldenkrise der Jahre 2010 und 2011 siehe Abbildung 18.

³ Enderlein (2012): 37.

⁴ Enderlein (2012): 37.

⁵ Enderlein (2012): 37.

Eingeführt in den offiziellen Sprachgebrauch wurde der Begriff der „Economic Governance“ mit der von den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel Ende März 2010 eingesetzten Arbeitsgruppe unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy. Diese Gruppe nahm einige Wochen später unter dem Namen „Task Force on Economic Governance“⁶ – Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“⁷ – ihre Arbeit auf und sollte Reformvorschläge zur Verbesserung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung und Überwachung erarbeiten. Mit Blick auf die intergouvernementalen Entscheidungsprozesse durch die Staats- und Regierungschefs beim Zustandekommen dieser Reform der Economic Governance in der Staatsschuldenkrise schreibt Wolfgang Wessels:

„[Der] Intergouvernementalismus kann sich zumindest bei der Untersuchung der Prozesse als bestätigt verstehen. Diese Argumentation verweist darauf, dass in der Krise wieder die höchsten politischen Repräsentanten der ‚Herren der Verträge‘ (so das Bundesverfassungsgericht) im Europäischen Rat die Kernentscheidungen [...] treffen. Im Notfall und im Ausnahmestand herrscht demnach wieder die nationale Souveränität und bestimmend sind nationale Vetospieler [...]. Der Europäische Rat wird dann zum Hüter der gewachsenen souveränen Staaten Europas.“⁸

Und tatsächlich erscheint die Reform der Economic Governance in der Staatsschuldenkrise wie eine Bestätigung des Intergouvernementalismus. Demzufolge ist die Entwicklung der europäischen Integration eine Abfolge von bedeutenden Abkommen zwischen den Staats- und Regierungschefs als Hauptakteure. Solche Abkommen werden dann geschlossen, wenn die Interessen dieser Akteure konvergieren. Die Reform der Economic Governance ließe sich als weiterer Integrationsschritt einer immer engeren Steuerung und Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der EU-Mitgliedsstaaten begreifen. Das Forschungsproblem besteht darin, dass dieser Befund – das Zustandekommen der Reform der Economic Governance durch die Staats- und Regierungschefs – in der Forschung bislang theoretisch kaum erklärt und wenn, dann nicht umfassend untersucht wurde. Die vorliegende Arbeit greift dieses Problem auf und geht der klassischen **Forschungsfrage** aus der Integrationstheorie nach:

⁶ Vgl. Europäischer Rat (2011b): 26, 39; inoffiziell auch „Van Rompuy Task Force“, bzw. „Van Rompuy-Arbeitsgruppe“.

⁷ Europäischer Rat (2011a): 31; vgl. auch Enderlein (2012): 37.

⁸ Gläser/Wessels (2012): 33.

Warum einigen sich die Staats- und Regierungschefs im Kontext der Staatsschuldenkrise auf eine Reform der Economic Governance?

Folgende Gründe für das Zustandekommen einer Einigung der Staats- und Regierungschefs auf eine Reform der Economic Governance werden als wichtigste Analyseergebnisse herausgearbeitet: Erstens lag eine wenig problematische Verhandlungssituation vor, bei der die Staats- und Regierungschefs zwar unterschiedliche Lösungsoptionen bevorzugten, aber grundsätzlich eine Reform anstrebten. Dies machte eine Einigung recht wahrscheinlich. Zweitens umgingen die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy den aufwändigen Interessenausgleich im Europäischen Rat. Sie entschieden stattdessen bilateral auf gesonderten deutsch-französischen Gipfeln stellvertretend für die beiden Gruppen der soliden Eurostaaten einerseits und der Krisenländer andererseits über die angestrebten Reformen. Drittens griffen beide dabei auf Verhandlungsstrategien der Kompromissfindung in Form von Tauschgeschäften und Ausgleichszahlungen zurück, die eine Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner und damit auf tiefgreifende Reformen ermöglichten.

Ergebnis der Reform ist jetzt eine Economic Governance, die auf drei Säulen ruht: Einem Krisenmechanismus mit an strikter Konditionalität gebundener Finanzhilfe, einer Fiskalunion mit Regelbindung und einer dirigistischen Euro-Wirtschaftsregierung im Sinne einer institutionalisierten Wirtschaftskoordination durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Kennzeichnend für die Arbeitsweise der neuen Economic Governance ist eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Staats- und Regierungschefs außerhalb der EU-Verträge. Der Europäische Rat wird dabei zum neuen Entscheidungszentrum in der EU. Dies führt zu einem stärker intergouvernemental ausgerichteten europäischen Integrationsprozess.

1.2. Forschungsstand

Bei der Beantwortung der hier aufgeworfenen Forschungsfrage zeigt sich eine intensive Auseinandersetzung der Politikwissenschaft mit den Herausforderungen der

europäischen Integration im Kontext der Staatsschulden-, bzw. Eurokrise.⁹ Konkret mit dem Zustandekommen der Reform der Economic Governance befasst sich die europäische Integrationsforschung aber nur begrenzt.

Eine polit-ökonomische Grundsatzanalyse zu den Krisenursachen der Eurozone und der Notwendigkeit entsprechender Reformen hat Fritz Scharpf mit „Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy“¹⁰ verfasst. Darin kritisiert er die Verallgemeinerung des Schuldenproblems Griechenlands auf die anderen Krisenländer und sieht die Krisenursachen vielmehr in den Strukturproblemen des Euro-Währungsgebietes und der einheitlichen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Diese habe die makroökonomischen Ungleichgewichte verstärkt, zu sinkender Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanzdefiziten in den Krisenländern und zu steigender Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanzüberschüssen in Deutschland geführt. Wenn sich die Bundesregierung, so Scharpf, für eine Reform der Economic Governance zur Eurorettung einsetze, dann gehe es dabei nicht nur um die Risiken deutscher Banken, sondern eben auch um die hier genannten wirtschaftlichen Vorteile Deutschlands.¹¹

Die dabei erzwungenen Reformmaßnahmen in den Krisenländern zur Haushaltssanierung auf der einen Seite und steigende Haftungsverpflichtungen durch Finanzhilfen auf der anderen Seite treiben Scharpf zufolge die Eurostaaten allerdings auseinander und erschweren so eine Integrationsentwicklung hin zu einer demokratisch legitimierten politischen Union. Nicht durch dauerhafte Finanzhilfen, sondern durch die Verkleinerung des Euro-Währungsgebietes auf die stabilitätsfähigen Euroländer sollte

⁹ Siehe hierzu überblicksartig die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte von Gläser/Wessels (2012, 2013, 2014) im Jahrbuch der Europäischen Integration. Dies reicht von Grundsatzdebatten zur Finalität der Europäischen Union über Kontroversen zur Funktionsweise der Eurozone und Vorschlägen zur institutionellen Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung bis hin zur Rolle eines erstarkten Deutschlands im Verbund mit Frankreich, veröffentlicht in zahlreichen Zeitungs- und Onlinemedien (Spiegel-Online, Euractiv) und Think-Tank-Analysen (Bruegel, CEP) sowie zunehmend auch in Sammelbänden Brömmel/König/Sicking (2015), Eppler/Scheller (2013), Kadelbach (2015), Knodt/Tews (2014), Steinbrecher/et al. (2014).

¹⁰ Siehe Scharpf (2011a).

¹¹ Vgl. Scharpf (2011b): 333; Scharpfs ökonomischer Befund deckt sich mit den Analysen aus der Wirtschaftswissenschaft. Demnach liegen die Hauptursachen der Krise nicht nur in übermäßigen Schulden und insolvenzgefährdeten Banken, sondern eben auch in wirtschaftlichen Ungleichgewichten und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit; siehe hierzu Brunetti (2011), Illing (2013a, 2013b), Schuppan (2014) und Welfens (2011, 2012).

die Eurozone und damit die europäische Integration gerettet werden.¹² Zwar trägt Scharpf dazu bei, die Reformnotwendigkeit der Economic Governance und die Reformoptionen zu identifizieren. Er bleibt aber dahinter zurück, auch den eigentlichen Reform- und Verhandlungsprozess näher zu analysieren.

Einen Schritt weiter geht Daniela Schwarzer, die zahlreiche Artikel und Aufsätze zur Reform der Economic Governance veröffentlicht hat.¹³ Zum einen analysiert sie die Entwicklungsdynamiken der Reform aus institutioneller Sicht. Die Krise der Eurozone habe Reformen notwendig gemacht, die wiederum zu neuen Reformen führe. So habe die Schaffung eines temporären Euro-Rettungsschirmes (EFSF) eine Pfadabhängigkeit entstehen lassen, aus der heraus ein permanenter Rettungsschirm (ESM) entstanden sei. In der Folge bilde sich innerhalb der EU ein immer stärker institutionalisierter Eurozonenkern. Kerninstitution werde aber nicht die Europäische Kommission sein, sondern der Europäische Rat, der sich als eine neue europäische Wirtschaftsregierung verstehe. Die EU scheine daher zwar intergouvernementaler zu werden, aber eine Renationalisierung europäischer Zuständigkeiten lasse sich nicht feststellen. Schwarzer formuliert dies in folgender Präferenz der Euroregierungen: „[G]overnments have privileged coordination over integration“¹⁴.

Zum anderen analysiert Schwarzer die Politikansätze und Interessen Deutschlands und Frankreichs bei der Reform der Economic Governance. Deutschland sei davon geleitet, die strukturellen Gründe der Krise durch nachhaltige Reformen zu beheben, während Frankreich primär auf schnelle politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise setze. Der in der Krise zunehmende Druck habe bei beiden zur Einsicht geführt, die bestehenden deutsch-französischen Auffassungsunterschiede zu überwinden und die eigenen Vorschläge für den jeweils anderen akzeptabel machen zu müssen. Gemeinsam hätten beide dann die anderen Mitgliedsstaaten zu umfassenden Entscheidungen bewegen können. Schwarzer kommt hier zu dem Fazit: Wollten Deutschland und Frankreich die Eurozone erhalten, gäbe es für sie „kaum eine attraktive Alternative zur Kompromissfindung“¹⁵. Schwarzers Analysen zur deutsch-

¹² Vgl. Scharpf (2011a); siehe auch Scharpf (2013, 2014).

¹³ Siehe exemplarisch Schwarzer (2010, 2011, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2013c, 2015), auch Dullien/Schwarzer (2010), Schwarzer/Wolf (2013).

¹⁴ Schwarzer (2012b): 39.

¹⁵ Schwarzer (2013a): 36.

französischen Kompromissfindung liefern damit eine gute Grundlage für die vorliegende Analyse über das Zustandekommen der Reform der Economic Governance.

Eine ansatzweise Erklärung für die Verhandlungen der Reform der Economic Governance findet sich schließlich bei Andrew Moravcsik, dem Hauptvertreter der Theorie des „liberalen Intergouvernementalismus“¹⁶, in seinem kurzen Aufsatz „Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency“¹⁷. Demzufolge präferiere Deutschland die Rettung des Euro-Währungsgebietes, um seine Banken und Exportindustrie vor einem Zusammenbruch zu bewahren. Daher gestehe es den Krisenländern zwar Finanzhilfen zu, fordere in den Verhandlungen im Gegenzug aber, die fiskalpolitischen Regeln zu verschärfen. Im Ergebnis einigen sich die Eurostaaten auf einen Fiskalpakt, der die Einführung einer Schuldenbremse vorschreibe und damit die Economic Governance institutionell neu ausgestalte.¹⁸ Damit erklärt Moravcsik zwar, warum es zu einer Reform der Economic Governance kommt. Doch er beschränkt sich dabei auf den Fiskalpakt als nur einen Teil der Reform der Economic Governance.

Der Überblick über den Stand der Forschung macht deutlich, dass sich die Integrationsforschung auf zwei Aspekte der Reform der Economic Governance konzentriert: Erstens das Was im Sinne der Ursachen und Schlussfolgerungen der Eurokrise für die Reform und zweitens das Wie im Sinne des institutionellen Wandels und der neuen institutionellen Ausgestaltung der Economic Governance. Die vorliegende Arbeit über das Zustandekommen der Reform der Economic Governance kann auf diese Reihe von bereits durchgeführten Analysen aufbauen. Eine umfassende Untersuchung nach dem Warum im Sinne der Gründe der Einigung der Akteure auf eine Reform der Economic Governance fehlt aber bislang in der Forschung. Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, auf der Grundlage einer theoriegeleiteten empirischen Untersuchung diese Forschungslücke im Hinblick auf das Fehlen einer integrationstheoretischen Erklärung für das Zustandekommen der Reform der Economic Governance zu schließen.

¹⁶ Siehe Moravcsik (1993, 1998).

¹⁷ Siehe Moravcsik (2012).

¹⁸ Vgl. Moravcsik (2012): 57 ff., 63 ff.

1.3. Vorgehensweise

Die vorliegende Arbeit beginnt in der Einleitung mit der Forschungsfrage (1. Kapitel) und gliedert sich dann in drei größere Teile. Im ersten Teil (2. Kapitel) werden die hier angewandten theoretischen und methodischen Grundlagen hergeleitet. Der liberale Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik begreift den europäischen Integrationsprozess als eine Abfolge großer Übereinkünfte und Reformschritte, die von den Staaten und ihren Regierungen als zentrale Akteure ausgehandelt werden. Ergänzt um den situationsstrukturellen Ansatz von Michael Zürn, der die Lösbarkeit internationaler Verhandlungssituationen beschreibt und dazu ebenfalls auf Bausteine des Intergouvernementalismus zurückgreift, soll der liberale Intergouvernementalismus für die Analyse nutzbar gemacht und als theoretisches Grundgerüst herangezogen werden.

Moravcsik bietet mit seinem liberalen Intergouvernementalismus ein mehrstufiges Analysemodell, mit dem das Zustandekommen eben dieser Integrationsschritte erklärt werden kann. In der ersten Analysestufe wägen die Regierungen in einem nationalen Präferenzbildungsprozess die verschiedenen Handlungsalternativen der anstehenden Entscheidungen vor dem Hintergrund ihrer politisch-wirtschaftlichen Interessen ab. In der zweiten Stufe versuchen die Regierungen in einem anschließenden zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess ihre Präferenzen gegenüber den anderen durchzusetzen und greifen dazu auf bestimmte Verhandlungsstrategien zurück. Daraus erklärt sich am Ende der Verhandlung der Abschluss eines gemeinsamen Abkommens.

Die Variablen sollen ebenfalls mit Hilfe des liberalen Intergouvernementalismus erarbeitet werden. Moravcsik fragt nach dem Warum des europäischen Integrationsprozesses und hat dazu in seinen Arbeiten Erklärungsfaktoren identifiziert, die den Integrationsprozess beeinflussen. Aus ihnen lassen sich die unabhängigen Variablen ableiten, die wiederum die Reform der Economic Governance bestimmen. Die Operationalisierung geschieht unter Verwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, der Elemente des Intergouvernementalismus auf internationale Verhandlungssituationen anwendet.

Die Bestimmung des konkreten Untersuchungsfalles soll zeitlich und inhaltlich von anderen Ereignissen entlang des hier angewandten mehrstufigen Analysemodelles abgegrenzt werden. Moravcsiks und Zürns Aussagen in ihren theoretischen Ansätzen über das Zustandekommen einer Einigung wie etwa auf die Reform der Economic Governance sollen schließlich aufgegriffen und auf den vorliegenden Untersuchungsfall als Hypothese übertragen werden. Damit wird für die unabhängigen Variablen je eine Hypothese über ihre Wirkung auf die abhängige Variable formuliert.

Im zweiten Teil der Arbeit (3. Kapitel) erfolgt eine kurze Einführung in die Funktionsweisen und Instrumente der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren geld- und fiskalpolitischen Ansätzen, in deren Rahmen und auf deren Grundlage die Reform der Economic Governance durchgeführt wird. Außerdem werden die Ursachen und Auslöser der Staatsschuldenkrise beschrieben, in deren Folge es zu den hier analysierten Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs kommt.

Der dritte Teil (4.-8. Kapitel) umfasst die eigentliche Analyse der ausgewählten Gipfeltreffen zu den Gründen der Staats- und Regierungschefs für die Reform der Economic Governance. Das Zustandekommen der diesbezüglichen Verhandlungsergebnisse soll mit Hilfe des zuvor an die vorliegenden methodischen Bedürfnisse angepassten mehrstufigen Analysemodelles von Moravcsik für jeden Gipfel einzeln untersucht werden. Diese Gipfeluntersuchungen folgen immer einem einheitlichen Muster mit vier Schritten: Entsprechend einer hier speziell eingeführten Vorstufe des Analysemodelles werden zunächst die Entscheidungen, vor die sich die Staats- und Regierungschefs auf dem jeweiligen Gipfel gestellt sehen, und die ihnen offenstehenden Handlungsalternativen (1.) herausgearbeitet. Dann werden gemäß der eigentlichen ersten Analysestufe die Herausbildung der nationalen Präferenzen (2.) und in der zweiten Stufe die daran anschließenden zwischenstaatlichen Verhandlungen (3.) untersucht. Jedes Analysekapitel endet schließlich mit einem Zwischenfazit (4.) über die Reformgründe des entsprechenden Gipfels.

Im abschließenden Fazit (9. Kapitel) sollen die Analyseergebnisse aus den einzelnen Zwischenfazits im Gesamtzusammenhang über alle untersuchten Gipfel hinweg betrachtet und sich daraus abzeichnende Tendenzen herausgearbeitet werden. Welche Verhandlungssituation herrscht vor? Welche zentralen Konfliktlinien können in den Verhandlungen identifiziert werden? Welches sind die tragenden Präferenzen der

Akteure? Welche Verhandlungsstrategien haben diese bevorzugt angewendet? Auf dieser Grundlage wird die Forschungsfrage beantwortet.

Die Überprüfung der Hypothesen bestätigt oder widerlegt die dahinter stehenden Aussagen Moravcsiks und Zürns – und damit auch ihre theoretischen Ansätze – über das Zustandekommen zwischenstaatlicher Abkommen in internationalen Verhandlungen. Vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse soll eine Beurteilung der Erklärungskraft des liberalen Intergouvernementalismus erfolgen und sich daraus ergebende Schlussfolgerungen für die europäische Integrationsforschung diskutiert werden, inwiefern sich neue Entwicklungstendenzen im Integrationsprozess abzeichnen und sich der Fokus der Integrationsforschung entsprechend verschiebt.

2. THEORETISCHE UND METHODISCHE GRUNDLAGEN

2.1. Integration und Integrationstheorien

Integration ist ein freiwilliger, von Akteuren verursachter Prozess mit dem Ziel, gemeinsame Institutionen zu schaffen. Sie ist damit die Institutionalisierung von Kooperation.¹⁹ Von politischer Integration ist dann zu sprechen, „wenn politische Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf eine supranationale Ebene übertragen und damit der exklusiven Souveränität des Staates entzogen werden – unabhängig vom Ausmaß des Kompetenztransfers“²⁰. Es lassen sich drei Dimensionen unterscheiden. In der sektoralen Dimension geht es um die Integration neuer Politikbereiche (Ausdehnung), d. h. ein Politikbereich unterliegt nicht mehr der autonomen Politikgestaltung der einzelnen Staaten, sondern wird vergemeinschaftet und fortan von EU-Institutionen reguliert. In der vertikalen Dimension geht es um die Übertragung der nationalstaatlichen Kompetenzen auf die EU-Ebene (Vertiefung), was dann der Fall ist, wenn Staaten zum einen ihre Kompetenzen aus dem integrierten Politikbereich an andere EU-Institutionen delegieren, oder zum anderen nicht mehr einstimmig, sondern fortan mit Mehrheiten über den integrierten Politikbereich entscheiden. In der horizontalen Dimension geht es um die Ausweitung des territorialen Hoheitsbereiches der EU (Erweiterung), indem etwa weitere Staaten dem Geltungsbereich der EU beitreten und sich so den Regulierungen der EU unterwerfen.²¹

Integrationstheorien erklären den politischen Integrationsprozess. Indem sie die institutionelle Dynamik der EU untersuchen, machen sie Aussagen darüber, „welche die treibenden Kräfte der europäischen Integration sind und warum die (west-)europäischen Staaten bereit waren und sind, zumindest auf Teilbereiche ihrer Souveränität zu verzichten“²². Die ersten Theorien der europäischen Integration gehen auf den politikwissenschaftlichen Teilbereich der Internationalen Beziehungen zurück, die Integration als eine Form von regionaler Kooperation untersuchen. Während die Integrationstheorien bis in die 1970er Jahre die politikwissenschaftliche

¹⁹ Vgl. Schmidt/Schünemann (2009): 378 ff.

²⁰ Rittberger/Schimmelfennig (2005): 20.

²¹ Vgl. Rittberger/Schimmelfennig (2005): 20-22.

²² Schmidt/Schünemann (2009): 378.

Auseinandersetzung mit der europäischen Integration bestimmt haben, teilen sie sich diese seitdem mit dem Teilbereich der Vergleichenden Politikwissenschaft und Systemlehre, der seinen Blick weniger auf die Europäische Integration, sondern vielmehr auf die EU als politisches System richtet.²³

Zwei „Großtheorien“ beherrschen dabei das Spektrum der europäischen Integrationstheorien: Der Neo-Funktionalismus und der Intergouvernementalismus.²⁴ Da Moravcsik seinen liberalen Intergouvernementalismus supranationalen Theorieansätzen gegenüberstellt, wird der Intergouvernementalismus in der vorliegenden Arbeit nicht vom Neo-Funktionalismus, sondern vom Supranationalismus abgegrenzt, wie dies Rittberger/Schimmelfennig tun, wobei beide den Supranationalismus in die Traditionslinie des Neo-Funktionalismus stellen.²⁵ Ihres Erachtens liegt die wichtigste Unterscheidung zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus in der Frage nach den Triebkräften, welche die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses bestimmen. Dem Supranationalismus zufolge haben die von den Staaten geschaffenen supranationalen Institutionen eine Eigendynamik entwickelt, aus der heraus der europäische Integrationsprozess angetrieben wird. Die Staaten sind nicht mehr in der Lage, den Prozess selbstbestimmt zu kontrollieren und zu steuern. Bereits integrierte Politikbereiche führen zur Vergemeinschaftung weiterer Bereiche (Spillover-Effekt). Dem gegenüber sind beim Intergouvernementalismus die Staaten die treibenden Kräfte, deren Regierungen weiterhin autonom über die Integrationsdynamik bestimmen. Politiken aus dem Kernbereich staatlicher Souveränität (High Politics) werden nicht vergemeinschaftet, sondern verbleiben stattdessen unter der Kontrolle der Staaten.²⁶

Grundlage der intergouvernementalistischen Theorieströmung ist der klassische Intergouvernementalismus von Stanley Hoffmann, der diesen Mitte der 1960er Jahre in Reaktion auf die „Politik des leeren Stuhls“ de Gaulles als Gegenpol zum Neo-Funktionalismus entwickelt hatte. Ein späterer Repräsentant des klassischen Intergouvernementalismus ist Alan Milward. De Gaulles integrationshemmende Politik widersprach der bis dahin neo-funktionalistischen Ansicht einer quasiautomatischen

²³ Vgl. Rittberger/Schimmelfennig (2005): 22.

²⁴ Zur Entwicklung der beiden Großtheorien siehe Faber (2005); Wolf (1999).

²⁵ Siehe Nölke (2005); Rittberger/Schimmelfennig (2005).

²⁶ Vgl. Rittberger/Schimmelfennig (2005): 22/23.

Integration Europas durch den Spillover-Effekt.²⁷ Hoffmann erkannte, dass die Integrationsdynamik doch nicht der Kontrolle der Staaten entglitten war, sondern weiterhin der Steuerung durch die Staaten unterlag. Die Kernaussage des Intergouvernementalismus, der auf zentralen Annahmen der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen gründet, besagt daher, „dass die Nationalstaaten nach wie vor die zentralen Basiseinheiten der europäischen Integration darstellen und die Gemeinschaftspolitik vor allem durch die nationalen Regierungen bestimmt wird“²⁸.

Die Kernfrage des Intergouvernementalismus lautet: Warum kooperieren Staaten, bzw. wann findet Integration statt? Triebfeder des Integrationsprozesses sind die Macht und das nationale Interesse der Staaten. Zu Integration kommt es nur dann, wenn sich die Interessen der einzelnen Staaten annähern und diese in zwischenstaatlichen Verhandlungen solche Regeln vereinbaren, die den nationalen Interessen entsprechen.²⁹ Das nationale Interesse ergibt sich dabei nicht nur aus der Machtverteilung zwischen den Staaten, sondern auch aus der Führungskraft nationaler Politiker oder den wirtschaftlichen Verflechtungen der Staaten.³⁰ Die europäische Integration dient der Stärkung der staatlichen Souveränität und führt letztlich zur Reproduktion derselben in anderer – europäischer – Form. Supranationale Organisationen der EU sind dabei ein Instrument der Staaten, um dieses Ziel und ihre Interessen verwirklichen zu können. Die Vergemeinschaftung von Politikfeldern bleibt auf den Bereich der „Low Politics“ wie etwa den gemeinsamen Binnenmarkt begrenzt. Bei Politikfeldern im Bereich der „High Politics“, die den Kernbereich nationaler Souveränität berühren wie etwa die Außen- und Sicherheitspolitik, beharren die Staaten dagegen auf ihrer autonomen Entscheidungsgewalt.³¹ Der Intergouvernementalismus schlussfolgert daraus: „Europäische Integration muss daher ausgehend von den Präferenzen der Staaten, ihren Interdependenzen und Interessenkonstellationen sowie ihren Verhandlungen untereinander und mit den Gemeinschaftsorganen analysiert werden.“³²

²⁷ Vgl. Schmidt/Schünemann (2009): 393.

²⁸ Bieling (2005): 91.

²⁹ Vgl. Steinhilber (2005): 169.

³⁰ Vgl. Bieling (2005): 92.

³¹ Vgl. Bieling (2005): 101 ff.

³² Rittberger/Schimmelfennig (2005): 27.

2.2. Andrew Moravcsik: Liberaler Intergouvernementalismus

Die mit der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes durch die Einheitliche Europäische Akte Ende der 1980er Jahre einsetzende, neuerliche Integrationsdynamik des europäischen Einigungsprozesses führte zugleich zu einer Wiederbelebung und Weiterentwicklung des Neo-Funktionalismus und des Intergouvernementalismus in den folgenden Jahren. Wichtigster Vertreter des jüngeren intergouvernementalistischen Lagers ist Moravcsik, der in einer Reihe von Aufsätzen in den 1990er Jahren die Grundannahmen des klassischen Intergouvernementalismus weiterentwickelte, um eigene Annahmen ergänzte und daraus seine Theorie des „liberalen Intergouvernementalismus“ mit einem staatszentrierten Analyseansatz formulierte.³³ In dem Buch „The Choice for Europe“³⁴ – das die theoretische Grundlage dieser Arbeit bildet – führte Moravcsik schließlich seine zuvor entwickelten theoretischen Ansätze des liberalen Intergouvernementalismus zusammen und testete sie ausführlich.

Moravcsiks liberaler Intergouvernementalismus verbindet zwei Theorien der Internationalen Beziehungen: Den Liberalismus und den Realismus. Wie der klassische Intergouvernementalismus baut auch der liberale Intergouvernementalismus auf der realistischen Annahme auf, dass die Staaten nach außen als eine geschlossene Einheit handeln und die dominanten Akteure im Integrationsprozess sind. Voraussetzung für Integrationsfortschritte sind konvergierende Interessen der einzelnen Staaten. Supranationale Akteure und Institutionen sind dagegen nachrangig. Der liberale Intergouvernementalismus geht jedoch insofern über die realistischen Annahmen des klassischen Intergouvernementalismus hinaus, indem Moravcsik liberale Theorieelemente hinzufügt, denen zufolge die nationalstaatlichen Interessen und Präferenzen nicht durch die zwischenstaatliche Machtverteilung bestimmt, sondern in einem innenpolitischen Entscheidungsprozess herausgebildet werden.³⁵

Mit seinem liberalen Intergouvernementalismus fragt Moravcsik weniger danach, wie die EU regiert wird, sondern vielmehr danach, warum es zu eben diesen oder jenen Integrationsfortschritten kommt, also letztlich nach den Triebkräften der Dynamik der europäischen Integration. Entsprechend untersucht Moravcsik nicht die

³³ Vgl. Faber (2005): 239 ff.; siehe auch Moravcsik (1991, 1992, 1993, 1997).

³⁴ Siehe Moravcsik (1998).

³⁵ Vgl. Steinhilber (2005): 169/70.

Alltagsentscheidungen im politischen System der EU, sondern die Ursachen und Gründe für das Zustandekommen europäischer Übereinkünfte und Verträge.³⁶ In „The Choice for Europe“ fragt er konkret danach, „why sovereign governments in Europe have chosen repeatedly to coordinate their core economic policies and surrender sovereign prerogatives within an international institution.“³⁷ Dazu analysiert Moravcsik die fünf bedeutendsten Vertragsverhandlungen der europäischen Staaten, im Rahmen derer die europäische Integration wesentliche Fortschritte machte. Dies sind die Römischen Verträge von 1957, die Konsolidierung des Gemeinsamen Marktes in den 1960er Jahren, die Gründung des Europäischen Währungssystems in den 1970ern, die Einheitliche Europäische Akte von 1986 und nicht zuletzt der Vertrag von Maastricht von 1991. Ziel seiner Analyse ist, anhand der fünf genannten Vertragsverhandlungen unterschiedliche theoretische Erklärungsansätze auf ihre Aussagekraft hin zu testen und damit die wesentlichen Entwicklungslinien der europäischen Integration erklären zu können.³⁸

An den klassischen Großtheorien zur europäischen Integration wie dem Neo-Funktionalismus kritisiert Moravcsik, dass sie zu allgemein seien und sich zur Beschreibung des Integrationsprozesses zu oft und zu sehr auf einen einzigen, übergreifenden Erklärungsansatz beziehen. Dem tritt Moravcsik entgegen, indem er für seine Analyse ein „rationalist framework“³⁹ internationaler Kooperation entwirft. Dabei handelt es sich um ein mehrstufiges Analysemodell zur Erklärung des Entscheidungsverhaltens der Staaten im europäischen Integrationsprozess.⁴⁰ Dieses erlaubt seinem liberalen Intergouvernementalismus die Aufteilung des zu untersuchenden Phänomens – im vorliegenden Fall die Reform der Economic Governance – in einzelne Elemente und ermöglicht damit eine genauere Betrachtung etwa der Handlungsmotive der Akteure oder der aus ihrer Interaktion resultierenden Integrationsdynamik. Jeder Stufe ordnet er eine ganz konkrete Theorie mittlerer Reichweite zu, welche die jeweils einzelnen Elemente des Phänomens erklären. Erst aus der Verbindung der einzeln gewonnenen Erkenntnisse ergibt sich eine logische

³⁶ Vgl. Steinhilber (2005): 175/76.

³⁷ Moravcsik (1998): 1.

³⁸ Vgl. Moravcsik (1998): 2.

³⁹ Moravcsik (1998): 18

⁴⁰ Vgl. Moravcsik (1998): 18 ff.

Gesamterklärung des Phänomens. Moravcsiks bringt es wie folgt auf den Punkt: „By explaining less at each stage, we seek to explain more overall.“⁴¹

Das Analysemodell des liberalen Intergouvernementalismus beruht auf zwei Annahmen: Zum einen sind die Staaten die Hauptakteure im Integrationsprozess. Sie treten nach außen in zwischenstaatlichen Verhandlungen als einheitliche Akteure mit festen Interessen und Präferenzen auf. Diese Interessen und Präferenzen aber bilden sich in einer innenpolitischen Auseinandersetzung verschiedener Akteure heraus, in der diese um ihre Interessensdurchsetzung konkurrieren. Zum anderen handeln die Staaten rational, d. h. sie beurteilen ihre Handlungsoptionen anhand einer Kosten-Nutzen-Rechnung auf der Grundlage ihrer eigenen Interessen. Dabei treffen sie diejenige Entscheidung, die ihnen unter den gegebenen Umständen den größten Nutzen bringt. Demnach ist ein Kooperationsabkommen das Ergebnis zunächst unabhängiger rationaler Entscheidungen eines Staates über seine Interessen und anschließend rationaler zwischenstaatlicher Verhandlungen über die Umsetzung dieser Interessen.⁴² Entsprechend diesen beiden Annahmen teilt das Analysemodell das Zustandekommen eines Abkommens in folgende drei Stufen ein:⁴³

1. Stufe: Die Herausbildung der nationalstaatlichen Präferenzen in einem innenpolitischen Entscheidungsprozess,
2. Stufe: Der zwischenstaatliche Verhandlungsprozess der Regierungen und
3. Stufe: Die Institutionalisierung des Abkommens durch die Wahl einer entsprechenden Institution.

Jeder Analysestufe ordnet Moravcsik eine Theorie mittlerer Reichweite zu. Auf Grundlage jeder dieser Theorien stellt er in der entsprechenden Stufe konkurrierende Erklärungsansätze gegenüber. Aus diesen leitet er konkrete Aussagen ab, um schließlich diejenigen theoretischen Erklärungsansätze zu identifizieren, die die größte Aussagekraft besitzen. Er greift dabei auf Theorien über wirtschaftliches Verhalten, zwischenstaatliches Verhandeln und internationale Regime zurück, die er der allgemeinen Literatur über internationale Kooperation entnimmt.⁴⁴ Dies sind eine:⁴⁵

⁴¹ Moravcsik (1998): 19/20; vgl. auch Moravcsik/Schimmelfennig (2009): 67/68.

⁴² Vgl. Moravcsik (1998): 22/23; Moravcsik/Schimmelfennig (2009): 68/69.

⁴³ Vgl. Moravcsik (1998): 18, 20.

⁴⁴ Vgl. Moravcsik (1998): 17, 19.

⁴⁵ Vgl. Moravcsik (1998): 17, 19; Schimmelfennig/Moravcsik (2009): 69.

1. (ökonomisch-)liberale Theorie der nationalen Präferenzbildung, eine
2. Verhandlungstheorie internationaler Kooperation und eine
3. funktionale Theorie internationaler Regime.

Auf der ersten Stufe untersucht er mit Hilfe einer liberalen Theorie der nationalen Präferenzbildung, wie sich die Präferenzen der Staaten herausbilden und ob diesen Präferenzen eher geopolitische Interessen, also politisch-militärische Interessen oder politisch-wirtschaftliche Interessen, vornehmlich innenpolitische Handelsinteressen zugrunde liegen.⁴⁶

Auf der zweiten Stufe untersucht Moravcsik mit Hilfe von zwei konkurrierenden Richtungen einer Verhandlungstheorie, wie die Präferenzen der Staaten im zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess umgesetzt und zu einem Verhandlungsergebnis, d. h. einem gemeinsamen Abkommen zusammengeführt werden. Er greift dabei auf eine dem Neo-Funktionalismus angelehnte supranationale Verhandlungstheorie und zum anderen auf eine intergouvernementale Verhandlungstheorie zurück. Die erste Theorie betont den Effizienzaspekt der Verhandlungen. Dabei erklärt sich das Verhandlungsergebnis primär durch die führende Rolle von supranationalen Akteuren bei der Bereitstellung von Informationen. Die zweite Theorie hingegen betont den Verteilungsaspekt der zu erwartenden Kooperationsgewinne. Hierbei erklären sich das Verhandlungsergebnis und die ihm zugrunde liegende Gewinnverteilung eher durch die jeweilige Verhandlungsmacht der Regierungen, die sich aus der Intensität der nationalen Präferenzen ergibt.⁴⁷

Auf der dritten Stufe untersucht Moravcsik mit Hilfe einer Theorie internationaler Regime (Regimetheorie), warum die Staaten das Verhandlungsergebnis, bzw. das zuvor beschlossene Abkommen institutionalisieren und wie ihre Auswahl und Form der entsprechenden Institution ausfällt. Er stellt dazu drei konkurrierende Erklärungsansätze aus der Regimetheorie gegenüber: Erstens einen Glauben der Staaten an eine Ideologie des Föderalismus, also an eine föderale EU, zweitens die Notwendigkeit von zentralisierter technokratischer Koordinierung und Planung, gemeint ist eine größere Effizienz supranationaler Institutionen, und drittens die Absicht einer glaubwürdigen Selbstbindung der Staaten an die von ihnen getroffenen Kooperationsverpflichtungen im Sinne, dass die übergeordneten Institutionen die

⁴⁶ Vgl. Moravcsik (1998): 18/19, 24 ff.

⁴⁷ Vgl. Moravcsik (1998): 18/19, 50 ff.

Bindung der Staaten an die geschaffenen Vereinbarungen erhöhen und damit die Gefahr eines opportunistischen Verhaltens anderer Regierungen reduzieren.⁴⁸

Abbildung 1: Erklärungsansätze

Konkurrierende Erklärungsansätze			
1. Analysestufe: Nationale Präferenzbildung	Geopolitische Interessen (externe Sicherheitseffekte)		Politisch-wirtschaftliche Interessen (innenpolitische Handelsinteressen)
2. Analysestufe: Zwischenstaatliche Verhandlung	Einfluss supranationaler Akteure		Relative Verhandlungsmacht der Regierungen
3. Analysestufe: Institutionalisierung	Glaube an eine Ideologie des Föderalismus	Notwendigkeit von zentralisierter technokratischer Koordinierung und Planung (größere Effizienz supranationaler Organisationen)	Absicht einer glaubwürdigen Selbstbindung an die getroffenen Kooperations- verpflichtungen

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Moravcsik (1998): 17 ff.

Sein Ergebnis der Analyse in „The Choice for Europe“ fasst Moravcsik wie folgt zusammen: „European Integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments.“⁴⁹ Von wesentlichster Bedeutung dabei waren wirtschaftspolitische und Handelsinteressen. Nur wenn sich diese Interessen annäherten, kam es zu Integrationsfortschritten.⁵⁰ Nicht von Bedeutung für die getroffenen Entscheidungen waren dagegen die „üblicherweise angeführten Integrationsmotive“⁵¹: Rein geopolitische Erwägungen im Sinne des Realismus, ein technokratischer Einfluss supranationaler Akteure im Sinne des Neo-Funktionalismus oder der Idealismus eines europäischen Bundesstaates im Sinne föderalistischer Ansätze.⁵² Stattdessen ist die europäische Integration Folge rationaler Entscheidungen

⁴⁸ Vgl. Moravcsik (1998): 67 ff.; Steinhilber (2005): 184.

⁴⁹ Moravcsik (1998): 18.

⁵⁰ Vgl. Moravcsik (1998): 3.

⁵¹ Schieder (2010): 206.

⁵² Vgl. Moravcsik (1998): 13/14; Schieder (2010): 206.

der Regierungen, deren Entwicklung sich nach Moravcsik durch drei Hauptfaktoren auszeichnet:⁵³

1. Muster eindeutiger Handelsvorteile,
2. relative Verhandlungsmacht wichtiger Regierungen,
3. Anreize zur Stärkung der Glaubwürdigkeit zwischenstaatlicher Verpflichtungen.

Moravcsik zeigt mit seinem Ergebnis, welche der konkurrierenden Erklärungsansätze der von ihm getesteten Theorien aus Sicht seines liberalen Intergouvernementalismus die größte Aussagekraft in der Analyse des europäischen Integrationsprozesses haben: Politisch-wirtschaftliche Interessen, Verhandlungsmacht und glaubwürdige Verpflichtungen. Dem gegenüber verwirft er am Ende seiner Analyse diejenigen Erklärungsansätze, die neo-funktionalistischen (und föderalistischen) Theorieansätzen zuzuordnen sind.⁵⁴

Für die Analyse der Reform der Economic Governance im Kontext der Staatsschuldenkrise aus intergouvernementaler Sicht wird daher auf Moravcsiks mehrstufiges Analysemodell zurückgegriffen. Zugleich werden solche von ihm getesteten theoretischen Erklärungsansätze des staatlichen Entscheidungsverhaltens im europäischen Integrationsprozess für die Arbeit herangezogen, die er als diejenigen mit der größten Aussagekraft identifiziert hat. Aus ihnen leiten sich Hypothesen für den konkreten Untersuchungsfall ab und machen so Moravcsiks Theorie des liberalen Intergouvernementalismus für die Zwecke dieser Arbeit fruchtbar. Dazu ist es im Folgenden nötig, sein an die Bedürfnisse der vorliegenden Arbeit anzupassendes Analysemodell und die dazugehörigen aussagekräftigen Erklärungsansätze der einzelnen Analysestufen näher zu erläutern.

2.3. Michael Zürn: Situationsstruktureller Ansatz

Der situationsstrukturelle Ansatz von Zürn⁵⁵ legt sein Augenmerk auf (Verhandlungs-)Situationen in den internationalen Beziehungen und geht davon aus, dass sich diese Situationen als Spiel modellieren lassen. Indem er dazu auf Bausteine

⁵³ Vgl. Moravcsik (1998): 3.

⁵⁴ Vgl. Moravcsik (1998): 13/14.

⁵⁵ Siehe Zürn (1992).

des liberalen Intergovernmentalismus zurückgreift und diese mit Hilfe der Spieltheorie auf „reale Situationen der internationalen Politik“⁵⁶ anwendet, lässt sich sein Ansatz auch für die vorliegende Untersuchung der Staatsschuldenkrise heranziehen. Dem Ansatz zufolge bedarf es der Bestimmung dreier Merkmale einer Situation: der beteiligten Akteure, ihrer Handlungsoptionen und deren Präferenzordnung, um diese zu modellieren und damit das Verhandlungsergebnis zu erklären.⁵⁷

Zürn definiert, dass sich eine Situation in einem Spektrum zwischen den beiden Polen konfliktfreies Spiel und Nullsummenspiel positionieren lässt. Konfliktfreie Spiele und Nullsummenspiele können als irrelevant ausgeschlossen werden, da erstere keinerlei Differenzen zwischen den Akteursinteressen aufweisen und bei letzteren wegen komplett gegenläufigen Interessen kein Spielraum für eine Einigung vorhanden ist.⁵⁸ Zwischen diesen beiden Polen identifiziert Zürn vier sogenannte „mixed-motive games“ oder auch „Variablesommenspiele“:⁵⁹

1. Koordinationsspiele ohne Verteilungskonflikte (KOV),
2. Koordinationsspiele mit Verteilungskonflikten (KMV),
3. Dilemmaspiele (DS),
4. Rambospiele (RS).

Bei Koordinationsspielen ohne Verteilungskonflikt handelt es sich um Situationen, die am wenigsten problematisch sind. Zwischen den Akteuren herrscht kein grundlegender Konflikt. Die Schwierigkeit besteht allein in einem Kommunikationsproblem, das bereits durch die Kooperation überwunden werden kann. Zwei Studenten verabreden sich etwa für die Mensa. Wartet der erste Student an der Nudeltheke, der zweite jedoch an der Pizzatheke, kommt es zu einem Problem bei ihrem gemeinsamen Mensabesuch. Das Problem lässt sich das nächste Mal vermeiden, wenn beide vorher verabreden, sich am Haupteingang im Mensafoyer zu treffen und dann gemeinsam zur Essensausgabe zu gehen. In internationalen Verhandlungen ließe sich dieses Problem durch einen Kommunikationsmechanismus, etwa die beteiligte Institution, beheben.⁶⁰

⁵⁶ Zürn (1992): 137.

⁵⁷ Vgl. Wolf (1999): 64 ff.; Zürn (1992): 137 ff.

⁵⁸ Vgl. Zürn (1992): 153.

⁵⁹ Vgl. Zürn (1992): 153, 165-218.

⁶⁰ Vgl. Knodt (2012): 49; Zürn (1992): 174 ff.

Koordinationsspiele mit Verteilungskonflikt wiederum sind schwieriger zu lösen. Bei ihnen besteht zwischen den Akteuren zwar der gemeinsame Wille zur Einigung, diese haben jedoch eine unterschiedliche Auffassung darüber, wie die Gewinne aufgeteilt werden und wer die Kosten dieser Einigung übernimmt. Im Beispiel der Studenten wollen beide gemeinsam in die Mensa, sind aber uneinig darüber, ob sie sich für die Stadtmensa in der Nähe des ersten Studenten oder für die weiter außerhalb gelegene Campusermensa in der Nähe des zweiten verabreden. Abhängig von ihrer Entscheidung hat einer von beiden die Fahrtkosten zum Mensastandort des anderen zu tragen. In den internationalen Beziehungen können die aus der Verhandlungsmacht resultierenden Verhandlungsstrategien der Akteure dazu beitragen, eine Einigung zu erzielen.⁶¹

Dilemmaspiele spiegeln eine Situation wider, in der die Akteure die Kooperation der anderen bevorzugen, allerdings ohne selbst zu kooperieren. Hierbei handelt es sich um eine klassische Trittbrettfahrersituation. Durch die Maximierung der eigenen Kosten-Nutzen-Rechnung entstehen Kosten, die auf die anderen Akteure abgewälzt werden. Da dies für jeden Akteur zutrifft, kommt es zu einem Ergebnis, das von den Akteuren gar nicht angestrebt wurde. Auf die beiden Studenten übertragen, stehen diese vor der Entscheidung, ob sie zu zweit ihr gemeinsames Bad in der Wohngemeinschaft putzen, oder einer alleine. Beharrt jeder entsprechend seinem eigenen Vorteil darauf, dass der andere das Bad putzt, bleibt es schmutzig. Kontroll- und Sanktionsmechanismen helfen in den internationalen Beziehungen, dieses Dilemma zu überwinden.⁶²

Rambospiele stellen eine problematische Situation dar, die am schwierigsten zu lösen ist, da einer der Akteure bereits durch die Verweigerung seiner Kooperation sein bestmögliches Ergebnis erreicht. Im Fall der Studenten geht es um das Putzen der Gemeinschaftsküche. Während der erste Student lieber in die Mensa geht und ihm die Sauberkeit der Küche völlig egal ist, kocht sein Kommilitone auch gerne selbst und bevorzugt daher eine saubere Küche. Indem sich der erste Student dem Putzen verweigert, erreicht er sein bestmögliches Ergebnis. Sein Kommilitone hingegen muss putzen, um wenigstens sein schlechtestes Ergebnis zu verhindern. Zürn weist jedoch

⁶¹ Vgl. Knodt (2012): 49; Zürn (1992): 184 ff.

⁶² Vgl. Knodt (2012): 50; Zürn (1992): 198 ff.

darauf hin, dass diese Situation in den internationalen Beziehungen zwar des Öfteren vorkommt, das Zustandekommen einer Einigung aber nicht völlig ausgeschlossen ist.⁶³

Zürn geht nun davon aus, dass alle wichtigen Verhandlungssituationen aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen und folglich auch diejenigen im Rahmen der Europäischen Integration einer dieser vier Spiele zuzuordnen sind. Indem Zürn mit Beschreibung der vier Spieltypen Aussagen über die Lösbarkeit einer problematischen Verhandlungssituation macht, lässt sich mit Hilfe des situationsstrukturellen Ansatzes demnach die Kooperationswahrscheinlichkeit in den vorliegenden Verhandlungen zur Reform der Economic Governance bestimmen.⁶⁴

2.4. Mehrstufiges Analysemodell

Das hier verwendete Analysemodell besteht aus den ersten beiden der bereits genannten, von Moravcsik entworfenen Stufen: 1. Nationale Präferenzbildung und 2. Zwischenstaatliche Verhandlung. Beiden Stufen wird eine eigene Theorie zugeordnet. Die 3. Stufe Institutionalisierung wird hier *nicht* angewendet, da in dieser Arbeit nach dem Warum des Zustandekommens eines Abkommens gefragt wird, nicht aber danach, wie dieses anschließend institutionalisiert wird und in welchem Ausmaß die Staaten dazu Teile ihrer Souveränität auf die supranationale EU-Ebene übertragen. Stattdessen wird den ersten beiden Analysestufen eine speziell in dieser Arbeit angewendete Vorstufe Entscheidungen und Handlungsalternativen vorgeschaltet, auf die die beiden eigentlichen Analysestufen aufbauen.

Demnach formulieren die Regierungen auf der Grundlage der zuvor identifizierten Entscheidungen und Handlungsalternativen zunächst ihre Präferenzen. Auf der Grundlage ihrer Präferenzen verhandeln sie anschließend mit den anderen Staaten über gemeinsame Abkommen, mit deren Hilfe sie ihre nationalen Interessen besser verwirklichen können als dies mit allein unilateralem Handeln möglich wäre. Grundlage des Analysemodells ist die Annahme, wonach das Hauptvermittlungsinstrument von Interessen gesellschaftlicher Individuen und Gruppen

⁶³ Vgl. Knodt (2012): 50; Zürn (1992): 209 ff.

⁶⁴ Vgl. Wolf (1999): 64 ff.; Zürn (1992): 165 ff.

auf internationaler Ebene der Staat ist, der nach außen als einheitlich und rational handelnder Akteur auftritt.⁶⁵

In der **Vorstufe** werden erstens die Entscheidungen, die im Rahmen des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs anstehen, und zweitens die Handlungsalternativen, die im Rahmen dieser Entscheidungen offenstehen, identifiziert. Diese werden nicht durch eine spezielle Theorie bestimmt, sondern durch ein intensives Quellenstudium über das politische Geschehen rund um den Gipfel ermittelt. Die Entscheidungen bestimmen den Verhandlungsgegenstand, also worüber entschieden werden soll. Die Handlungsalternativen beschreiben die verschiedenen Maßnahmen und Optionen der handelnden Akteure auf dem Gipfel. Anhand der Handlungsalternativen bilden sich in der nächsten Stufe die Präferenzen der Regierungen heraus.

Im Präferenzbildungsprozess, der **1. Analysestufe**, wird untersucht, was die Präferenzen der Staaten sind und wie sich diese herausbilden. Grundlage dieser Stufe ist die liberale Theorie der nationalen Präferenzbildung. Im Unterschied zum klassischen betrachtet der liberale Intergouvernementalismus den Staat zumindest auf dieser Stufe nicht als einheitlichen Akteur, sondern als Produkt „spezifischer gesellschaftlicher Machtverhältnisse“⁶⁶. Nationale Interessensgruppen äußern ihre Präferenzen und konkurrieren darum, Einfluss auf die Entscheidungen der Regierung nehmen zu können. Die Regierung wiederum sammelt diese Präferenzen und wägt sie vor dem Hintergrund wahltaktischer Überlegungen gegeneinander ab.⁶⁷

Präferenzen sind eine „vergleichende Bewertung unterschiedlicher Handlungsalternativen“⁶⁸, Moravcsik beschreibt sie im Original als „an ordered and weighted set of values placed on future substantive outcomes“⁶⁹. Sie spiegeln im Sinne der liberalen Theorie die programmatischen Ziele und Interessen derjenigen innerstaatlichen Akteure, d. h. Interessensgruppen wider, die den größten Einfluss auf den Staatsapparat und damit auf die Regierung haben. Sie werden im Gegensatz zu Strategien und Taktiken unabhängig vom internationalen politischen Umfeld oder den Präferenzen anderer Staaten herausgebildet.⁷⁰ Das Ausmaß, in welchem die Präferenzen

⁶⁵ Vgl. Moravcsik (1998): 20 ff.

⁶⁶ Steinhilber (2005): 177.

⁶⁷ Vgl. Steinhilber (2005): 177/78.

⁶⁸ Steinhilber (2005): 178.

⁶⁹ Moravcsik (1998): 24.

⁷⁰ Vgl. Moravcsik (1998): 24; Steinhilber (2005): 178.

der verschiedenen Staaten miteinander vereinbar sind oder sich widersprechen, entscheidet darüber, wie sehr ein Staat bereit ist, mit anderen Staaten zu kooperieren.⁷¹ In „The Choice for Europe“ hat Moravcsik gezeigt, dass die nationalen Präferenzen auf politisch-wirtschaftliche Interessen zurückgehen. Der Beweggrund ökonomischer Kooperation ist dabei das Bestreben der Staaten, bestimmte Politikfelder ihrer miteinander verflochtenen Volkswirtschaften zu ihrem eigenen Vorteil zu koordinieren.⁷²

Dieser Erklärungsansatz der politisch-wirtschaftlichen Interessen geht davon aus, dass sich die nationalen Präferenzen aus einer Kosten-Nutzen-Rechnung ergeben und verschiedene, jeweils themenspezifische Interessen der innenpolitischen Akteure, in der Regel der bedeutendsten Interessengruppen widerspiegeln.⁷³ Die Herausbildung der Präferenzen wird dabei durch zwei Faktoren bedingt:⁷⁴

1. Einfluss der bedeutendsten Interessengruppen,
2. Abwägung zwischen regulatorischen und fiskalischen Erfordernissen des Staates einerseits und kommerziellen Belangen bestimmter Interessengruppen andererseits.

Die bedeutendste Interessengruppe ist Moravcsik zufolge die Gruppe der Produzenten aus Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistung. Diese beeinflussen die Regierungspolitik durch ihre Spitzenorganisationen und Lobbyverbände. Der von den Produzenten ausgeübte Einfluss, d. h. Druck auf die Regierung bemisst sich anhand ihrer Größe und dem Ausmaß ihrer Gewinne und Verluste, d. h. je kleiner und damit besser organisiert diese Spitzenverbände sind und je mehr diese – gemessen an ihrer Größe – zu gewinnen oder zu verlieren haben, desto größer ist der von ihnen ausgeübte Druck. Den Produzenten gegenüber stehen die Interessen von zwar deutlich größeren Gruppen wie Steuerzahlern oder Konsumenten, denen es aber schwerer fällt, nicht nur gemeinsame und konkrete Interessen zu formulieren, sondern auch durchzusetzen. Die Regierung gibt daher eher den Interessen der Produzenten und nicht den Interessen der anderen Gruppen den Vorzug.⁷⁵

⁷¹ Vgl. Moravcsik (1998): 25.

⁷² Vgl. Moravcsik (1998): 24 ff., 35 ff.

⁷³ Vgl. Moravcsik (1998): 26 ff.

⁷⁴ Vgl. Moravcsik (1998): 36/37.

⁷⁵ Vgl. Moravcsik (1998): 36.

Die Herausbildung nationaler Präferenzen durch die Regierung bewegt sich immer im Spannungsfeld zwischen regulatorischen und fiskalischen Bedürfnissen des Staates einerseits und kommerziellen Interessen der Produzentengruppen andererseits. Dabei hängt die Entscheidung der Regierung für oder gegen die Bedürfnisse der einen oder anderen Seite jeweils vom gewählten Politikthema ab. Moravcsik geht jedenfalls davon aus, dass die Regierungen bestimmte EU-Politiken in der gleichen Weise abwägen, wie sie dies bei den entsprechenden innerstaatlichen Politiken tun würden. Die vier ökonomischen Kernpolitiken der EU sind Landwirtschafts-, Industrie-, Regulierungs- und Geldpolitik.⁷⁶

Zusammenfassend leitet Moravcsik aus dem Erklärungsansatzes der politisch-wirtschaftlichen Interessen folgende fünf Aussagen über den Präferenzbildungsprozess ab:⁷⁷

1. Präferenzen unterscheiden sich hinsichtlich Themen und Länder und leiten sich dabei aus den wirtschaftlichen Interessen ab.
2. Präferenzen ändern sich aufgrund wirtschaftlicher Umstände oder innerstaatlicher Politikwechsel.
3. Eine Regierung verfolgt eine solche EU-Politik, die sich weitgehend mit ihrer innerstaatlichen Politik deckt.
4. Politikgestaltung wird hauptsächlich von wirtschaftlichen Interessengruppen zusammen mit den regierenden Parteien bestimmt.
5. Die innerstaatliche Auseinandersetzung wird von wirtschaftspolitischen und nicht von sicherheitspolitischen Zielen bestimmt.

Auf die Analyse übertragen heißt das für den Präferenzbildungsprozess folgendes: Die Präferenzen der Staaten in den Verhandlungen über die Reform der Economic Governance gehen auf wirtschaftliche Interessen zurück. Diese Interessen spiegeln die Belange dominanter innerstaatlicher Interessengruppen aus der Wirtschaft wider. Entsprechend handelt es sich eher um rein kommerzielle Interessen der Wirtschaft und weniger um volkswirtschaftliche Interessen des Staates. Die Abwägung der Regierung zwischen diesen beiden Interessensseiten in den Reformverhandlungen deckt sich mit ihrer innenpolitischen Position. Mit der Fortentwicklung der

⁷⁶ Vgl. Moravcsik (1998): 37/38.

⁷⁷ Vgl. Moravcsik (1998): 49/50.

Staatsschuldenkrise als Kontext der Reform verändern sich auch die Präferenzen der Regierungen.

Im Verhandlungsprozess, der **2. Analysestufe**, wird untersucht, wie die zuvor in einer innenpolitischen Auseinandersetzung gebildeten Präferenzen in den Verhandlungen umgesetzt werden und wie daraus das Verhandlungsergebnis zustande kommt. Grundlage dieser zweiten Analysestufe ist eine Verhandlungstheorie. Bestimmen die nationalen Präferenzen die Nachfrage nach internationaler Kooperation im Sinne einer Nachfrage nach einem bestimmten Abkommen zur Regelung eines bestimmten Sachverhaltes, so legen die Verhandlungen das Angebot an Kooperation zwischen den Staaten fest.⁷⁸

Da die nationalen Präferenzen oft heterogen, also verschiedenartig sind, stellt Moravcsik die Frage, unter welchen Bedingungen sich die Staaten auf ein substantielles Abkommen einigen. Er betrachtet die dazugehörigen Vertragsverhandlungen zwischen den Staaten im Sinne der Spieltheorie als Verhandlungsspiele. Die Bedingung für ein Abkommen ist hierbei die internationale Kooperation, bzw. der Wille der Staaten zu internationaler Kooperation, der als Spieleinsatz gilt. Wie groß dieser Wille ist, hängt von den nationalen Präferenzen der Staaten ab, die den Verhandlungsspielraum definieren, in dem es zu möglichen Abkommen kommen kann.⁷⁹

Das Verhandlungsergebnis lässt sich Moravcsik zufolge anhand von zwei Dimensionen messen: Effizienz und Verteilung der Gewinne aus dem Abkommen zwischen den Staaten.⁸⁰ Während in der ersten Dimension die Frage im Vordergrund steht, ob die verhandelnden Regierungen alle potenziellen Abkommen diskutierten oder sie weitere, vielversprechende Abkommen außer Acht ließen, fragt die zweite Dimension, wie die Verhandlungsgewinne zwischen den einzelnen Akteuren aufgeteilt wurden, kurzum: Wer hat gewonnen, wer hat verloren. Der Verteilung der Gewinne liegt ein relativer Maßstab zugrunde. Wer profitiert demnach relativ zu seiner besten unilateralen Politikalternative gesehen am meisten vom gemeinsamen Abkommen, oder wer hat die meisten Zugeständnisse von den anderen Akteuren erwirken können.⁸¹

⁷⁸ Vgl. Steinhilber (2005): 180.

⁷⁹ Vgl. Moravcsik (1998): 50/51.

⁸⁰ Vgl. Moravcsik (1998): 51.

⁸¹ Vgl. Moravcsik (1998): 51/52.

Moravcsik hat in „The Choice for Europe“ gezeigt, dass sich das Verhandlungsergebnis, oder genauer: die Effizienz und die Verteilung der Gewinne des Ergebnisses mit dem Ansatz der relativen Verhandlungsmacht erklären lassen.⁸² Kern der intergouvernementalen Verhandlungstheorie sind folglich nicht supranationale Institutionen, sondern themenspezifische Machtstrukturen der Regierungen, in der sich die Intensität der nationalen Präferenzen widerspiegelt. Diese Präferenzintensität beschreibt die Bedeutung, die jede Regierung einem möglichen Abkommen beimisst, die wiederum ihre jeweilige Bereitschaft, Zugeständnisse zu machen, bestimmt.⁸³

Der intergouvernementalen Verhandlungstheorie liegen drei Annahmen zugrunde:⁸⁴

1. Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist freiwillig.
2. Die Transaktionskosten der Verhandlungen sind niedrig.
3. Das Verhandlungsergebnis wird durch die Verhandlungsmacht bestimmt.

Erstens finden die Verhandlungen der EU-Staaten auf freiwilliger Basis statt, zu denen die Regierungen weder durch Androhung von militärischer Gewalt noch durch Verhängens ökonomischer Zwangsmaßnahmen genötigt wurden. Da hier Einstimmigkeit erforderlich ist, werden die Regierungen jedes Abkommens ablehnen, das sie schlechter als unilaterale Politikoptionen stellt. Zweitens finden die Verhandlungen auch in einem transparenten und informationsreichen Umfeld statt. Zum einen verfügen die Teilnehmer selbst über ausreichend Informationen sowohl über die Auswirkungen ihrer eigenen Handlungsalternativen als auch über die Verhandlungsspielräume und Präferenzen der anderen Teilnehmer. Zum anderen sind die Transaktionskosten der Verhandlungen relativ niedrig, sodass alle die Möglichkeit besitzen, uneingeschränkt neue Vorschläge zu machen und Kompromisse anzubieten. Daher sind auch supranationale Akteure für die Verhandlungen nachrangig.⁸⁵

Ist der innenpolitische Präferenzbildungsprozess einmal abgeschlossen, beginnt der Verhandlungsprozess. Die innerstaatlichen Akteure sind dann nicht mehr in der Lage, die Interessen und Präferenzen ihrer Regierung zu beeinflussen. Dieser Umstand macht den Verhandlungsprozess berechenbar. Da sich der Verhandlungsspielraum aus

⁸² Vgl. Moravcsik (1998): 50 ff.

⁸³ Vgl. Moravcsik (1998): 60.

⁸⁴ Vgl. Moravcsik (1998): 60 ff.

⁸⁵ Vgl. Knodt/Corcaci (2012): 45; Moravcsik (1998): 60/61; Steinhilber (2005): 180/81.

den unterschiedlichen nationalen Präferenzen der Staaten ergibt, ist letztlich die Verhandlungsmacht der Regierungen entscheidend für den Verhandlungsprozess.⁸⁶

Daraus ergibt sich drittens, dass das Verhandlungsergebnis die relative Verhandlungsmacht der einzelnen Regierungen widerspiegelt. Die Verhandlungsmacht einer Regierung verhält sich umgekehrt proportional zu dem Nutzen, den diese Regierung einem gemeinsamen Abkommen im Vergleich zu ihrer besten (unilateralen) Politikalternative zurechnet. Moravcsik führt damit die Verhandlungsmacht einer Regierung auf deren Präferenzintensität zurück. Die Präferenzintensität ergibt sich aus den Präferenzordnungen der Staaten, bzw. aus dem Druck der innerstaatlichen Akteure auf die Regierung, ein bestimmtes gemeinsames Abkommen abzuschließen. Dies bedeutet, „dass Regierungen in den Politikfeldern über die geringste Verhandlungsmacht verfügen, in denen sie das größte Interesse an einer zwischenstaatlich koordinierten Politik haben.“⁸⁷

In Anlehnung an Robert Keohane und Joseph Nye spricht Moravcsik hier von asymmetrischer Interdependenz, die das Verhältnis zwischen Präferenzintensitäten beschreibt.⁸⁸ D. h., je stärker ein Staat von einem gemeinsamen Abkommen profitiert und dementsprechend die Kosten für eine unilaterale Politikalternative als hoch einschätzt, desto stärker (intensiver) ist seine Präferenz für dieses Abkommen, desto eher ist er bereit, Zugeständnisse zu machen und Kompromisse einzugehen und desto geringer ist damit auch seine Verhandlungsmacht. Umgekehrt hat diejenige Regierung die größere Verhandlungsmacht, die gemessen an glaubhaften Politikalternativen am wenigsten auf das gemeinsame Abkommen angewiesen ist und daher den anderen Verhandlungsteilnehmern Bedingungen diktieren, bzw. ihnen Zugeständnisse abringen kann.⁸⁹

Moravcsik nennt drei Formen, bzw. Möglichkeiten von Verhandlungsstrategien, mit denen Regierungen ihre Verhandlungsmacht ausüben können:⁹⁰

1. Möglichkeit zum Veto, oder gar zum Alleingang,
2. Möglichkeit zum Ausschluss anderer Regierungen und damit der Bildung alternativer Verhandlungskoalitionen, und

⁸⁶ Vgl. Moravcsik (1998): 61/62; Steinhilber (2005): 181.

⁸⁷ Steinhilber (2005): 181/82; vgl. auch Moravcsik (1998): 61/62.

⁸⁸ Vgl. Moravcsik (1998): 62.

⁸⁹ Vgl. Moravcsik (1998): 62/63; Steinhilber (2005): 181/82.

⁹⁰ Vgl. Knodt/Corcaci (2012): 46/47; Moravcsik (1998): 63 ff.

3. Möglichkeit zur Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen; gemeint ist damit letztlich die Möglichkeit, Kompromisse in den Verhandlungen einzugehen und gegenseitige Zugeständnisse zu machen.

Erstens vergleichen die Regierungen in den Verhandlungen den Nutzen eines gemeinsamen Abkommens mit dem Nutzen ihrer besten einseitigen, also unilateralen Politikalternative. In einem einstimmig entscheidenden Verhandlungssystem wie dem der EU ist die Drohung einer Regierung, ein Veto einzulegen oder gar die Verhandlungen zu verlassen, ihre schärfste Waffe. Aufgrund gegenseitiger Vetodrohungen unter den Bedingungen der Einstimmigkeit werden sich die Regierungen aber lediglich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können. Drohungen einer Regierung sind außerdem nur dann glaubhaft, wenn die Regierung über tatsächliche unilaterale Politikalternativen verfügt.⁹¹

Zweitens vergleichen sie den Nutzen eines Abkommens aller auch mit dem Nutzen, der sich ergibt, wenn sie außerhalb der Verhandlung oder mit einigen der Verhandlungsteilnehmer eine alternative Staatenkoalition bilden. Dabei betrachten sie auch die Konsequenzen, wenn andere eine solche Koalition bilden und sie selbst dabei ausgeschlossen werden. Eine solche Ausschlussdrohung kann in den Verhandlungen gegenüber einer kooperationsunwilligen Regierung ausgesprochen werden. Ihr drohen durch den Ausschluss zusätzliche Kosten und negative externe Effekte. Diese Kosten bewegen jene Regierung dazu, einem Abkommen, das sie zunächst zwar schlechter stellt, zuzustimmen, wenn es für sie auf längere Sicht aber günstiger ist als der Ausschluss selbst. In diesem Fall geht das gemeinsame Abkommen über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus. Entstehen der ausgeschlossenen Regierung jedoch nicht externe Kosten, sondern positive externe Effekte, besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Alternative Koalitionen finden sich in europäischen Verhandlungen etwa in Form eines „Kerneuropas“ oder eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“, bei denen eine oder mehrere europäische Staaten bei einer vertieften Integration außenvorbleiben.⁹²

Wenn Regierungen drittens nicht ausschließlich über ein einzelnes Thema verhandeln, sondern über mehrere Themengebiete, in denen die Regierungen ganz verschiedene Präferenzen aufweisen, dann können sie gegenseitige Zugeständnisse

⁹¹ Vgl. Moravcsik (1998): 63/64; Steinhilber (2005): 182.

⁹² Vgl. Moravcsik (1998): 64/65; Steinhilber (2005): 182/83.

machen oder Kompromisse eingehen. Dazu verknüpfen sie verschiedene Verhandlungsgegenstände miteinander und gehen Tauschgeschäfte ein oder nehmen gegenseitige Ausgleichszahlungen vor, womit sie die Grundlage für Paketlösungen legen.⁹³

Die strategische Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen dient dazu, einen Kompromiss zwischen gleichrangigen Verhandlungsteilnehmern zu ermöglichen. Bei Tauschgeschäften zeigt sich jeder Verhandlungsteilnehmer bei einem spezifischen Verhandlungsgegenstand kompromissbereit, an anderer Stelle kommen ihnen dafür die anderen Teilnehmer bei seinen Vorstellungen entgegen. Ausgleichszahlungen dienen wiederum dazu, einzelne Verhandlungsteilnehmer für ihre aus einem gemeinsamen Abkommen resultierenden Nachteile zu entschädigen und so trotzdem ihre Zustimmung für das Abkommen zu gewinnen.⁹⁴

Tauschgeschäfte und Ausgleichszahlungen sind die Grundlage für die bei EU-Verhandlungen so typischen Paketlösungen, bei denen jeder ein Teil der Kosten zu tragen hat, aber alle gleichzeitig profitieren. Zu einer Paketlösung kommt es allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen: Gewinne und Verluste aus dieser Lösung fallen innerhalb ein und derselben Interessensgruppe an. Verluste können auf einflussarme und unorganisierte gesellschaftliche Gruppen wie Steuerzahler oder Konsumenten abgewälzt werden. Oder es besteht schlicht Unklarheit darüber, wen die Verluste überhaupt treffen.⁹⁵

Durch die Möglichkeit zu gegenseitigen Zugeständnissen und das Eingehen von Kompromissen lassen sich die Unterschiede in den asymmetrischen Interdependenzen der Regierungen angleichen und die präferenzbasierte Verhandlungsmacht der Regierungen relativieren. Mehr noch als durch eine Ausschlussdrohung einigen sich die Regierungen bei Paketlösungen auf ein Abkommen, das weit über dem kleinsten gemeinsamen Nenner liegt.⁹⁶

⁹³ Vgl. Knodt/Corcaci (2012): 45/46; Moravcsik (1998): 65; Steinhilber (2005): 182.

⁹⁴ Vgl. Knodt/Corcaci (2012): 45/46; Moravcsik (1998): 65/66.

⁹⁵ Vgl. Moravcsik (1998): 65; Steinhilber (2005): 183.

⁹⁶ Vgl. Moravcsik (1998): 65; Steinhilber (2005): 182.

Abbildung 2: Verhandlungsmacht

Unilaterale Politikalternativen	Alternative Koalitionen	Zugeständnisse und Kompromisse
Der Nutzen unilateraler Politikalternativen im Verhältnis zum Nutzen des gemeinsamen Abkommens als Grundlage für ein Veto oder für einen Ausstieg aus der Verhandlung	Der Nutzen alternativer Koalitionen im Verhältnis zum Nutzen eines Abkommens aller als Grundlage für einen Ausschluss kooperationsunwilliger Verhandlungsteilnehmer	Möglichkeiten für Zugeständnisse und Kompromisse in Form von Tauschgeschäften und Ausgleichszahlungen als Grundlage für Paketlösungen
Einigung auf kleinsten gemeinsamen Nenner	Einigung über kleinstem gemeinsamen Nenner	Einigung auf größten gemeinsamen Nenner

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Moravcsik (1998): 63 ff.

Aus der intergouvernementalen Verhandlungstheorie leitet Moravcsik drei wesentliche Aussagen über den Verhandlungsprozess ab:⁹⁷

1. Die Transaktionskosten der Verhandlungen sind gering, entsprechend sind Informationen leicht verfügbar. Es bedarf keiner supranationalen Akteure zur Bereitstellung solcher Informationen, weshalb diese eine nachrangige Bedeutung für den Verhandlungsprozess haben.
2. Nicht supranationale Akteure, sondern Staaten und ihre Regierungen bestimmen den Verlauf der Verhandlungen, die sich weniger auf die (ohnehin vorhandene) Effizienz der Verhandlungen konzentrieren müssen, sondern um eine zu ihren Gunsten ausfallende Verteilung der Gewinne bemühen können.
3. Verhandlungsmacht beruht auf Präferenzintensitäten der Staaten, d. h. Regierungen, die am meisten von einem Abkommen profitieren, machen zugleich auch die größten Zugeständnisse. Veto- oder Ausschlussdrohungen sind nur dann wirksam, wenn sie auch glaubwürdig sind. Regierungen können in den Verhandlungen aber nur begrenzt Zugeständnisse machen und Kompromisse eingehen, da die Interessengruppen, die die Verluste zu tragen haben, sich dagegen wehren werden.

Die drei Aussagen auf diese Analyse der Reform der Economic Governance übertragen und zusammengefasst, heißt das für den Verhandlungsprozess folgendes:

⁹⁷ Vgl. Moravcsik (1998): 66/67.

Die europäischen Regierungen, bzw. die Regierungen der Eurostaaten verfügen über genügend Informationen über die wirtschafts- und geldpolitischen Hintergründe der mit der Staatsschuldenkrise zusammenhängenden Reform und können auf dieser Grundlage relativ gut einschätzen, welche Präferenzen und Interessen die jeweils anderen Regierungen in den Verhandlungen verfolgen. Die supranationalen Akteure der EU, allen voran die Kommission, aber auch die EZB oder der Euro-Gruppenchef, spielen nur eine untergeordnete Rolle, indem sie etwa Vorschläge zur Lösung der Krise unterbreiten oder die Verhandlungen vorbereitende Maßnahmen treffen. In den eigentlichen Verhandlungen selbst dominieren die Regierungen, die über die Verteilung der Gewinne, bzw. über die Verteilung der Reformkosten verhandeln. Dabei setzen sich diejenigen Regierungen mit ihren Interessen durch, die weniger auf ein gemeinsames Abkommen zur Reform der Economic Governance angewiesen sind, da sie – Moravcsiks Annahme folgend – über die größere Verhandlungsmacht verfügen und dadurch in der Lage sind, den anderen Regierungen ihre Verhandlungsbedingungen vorzuschreiben.

Abbildung 3: Mehrstufiges Analysemodell

	Vorstufe: Entscheidungen und Handlungsalternativen	1. Analysestufe: Nationale Präferenzbildung	2. Analysestufe: Zwischenstaatliche Verhandlung
<i>Leitende Fragestellung</i>	Was wird entschieden? Was sind die Alternativen?	Wie bilden sich die nationalen Präferenzen der Staaten heraus?	Wie werden die Präferenzen der Staaten im Verhandlungs- prozess umgesetzt?
<i>Theorie und Erklärungs- ansatz</i>	↓	Libérale Theorie der nationalen Präferenzbildung → Politisch- wirtschaftliche Interessen ↓	Intergouvernementale Verhandlungstheorie → Asymmetrische Interdependenz (relative Verhand- lungsmacht) ↓
<i>Ergebnis</i>	Identifizierung der Entscheidungen und Handlungsalternativen	Zugrundeliegende nationale Präferenzen	Verhandlungsergebnis / zwischenstaatliches Abkommen

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Moravcsik (1998): 24

Zusammengefasst besteht der hier angewandte liberale Intergouvernementalismus aus zwei Elementen: Erstens der Annahme des Staates als

einem nach außen einheitlich und rational handelnden Akteur und zweitens einem auf dieser Annahme beruhenden mehrstufigen Analysemodell zur Analyse des Zustandekommens eines Abkommens mit Vorstufe und 1. und 2. Analysestufe, wobei den beiden Analysestufen (nationale Präferenzbildung und zwischenstaatliche Verhandlung) eine konkrete Theorie (liberale Theorie nationaler Präferenzbildung, bzw. intergouvernementale Verhandlungstheorie) mit eigenen Erklärungsansätzen (politisch-wirtschaftliche Interessen, bzw. relative Verhandlungsmacht) zugeordnet wird. Ergänzt wird dieser liberale Intergouvernementalismus um die Aussagen des situationsstrukturellen Ansatzes von Zürn über die Lösbarkeit problematischer Verhandlungssituationen.

2.5. Variablen und Operationalisierung

Um die hinter der zentralen Forschungsfrage stehende Komplexität zu reduzieren, wird die Beziehung zwischen den verursachenden Faktoren und dem zu erklärenden Phänomen in **Variablen** überführt: Das zu erklärende Phänomen stellt die abhängige Variable (AV) dar, die verursachenden Faktoren, mit denen das Phänomen erklärt werden soll, die unabhängigen Variablen (UV).⁹⁸ Die abhängige Variable in dieser Untersuchung ergibt sich zum einen aus der zugrundeliegenden Forschungsfrage nach der Erklärung der Schlüsselentscheidungen der Staats- und Regierungschefs für die Reform der Economic Governance. Werden diese Entscheidungen zum anderen auf das Analysemodell von Moravcsik übertragen, dann handelt es sich bei der Reform der Economic Governance um dasjenige, was mit dem hier angewandten Analysemodell erklärt werden soll: Das Ergebnis zwischenstaatlicher Kooperation im europäischen Integrationsprozess in Form gemeinsamer Abkommen der EU-Staaten. Demnach erfasst die abhängige Variable die *Reform der Economic Governance (AV)*.

Für diese Reform der Economic Governance, bei der es sich – wie eingangs beschrieben – um ein „Stellvertreterkonzept für ein noch nicht ausgearbeitetes Regelwerk“⁹⁹ handelt, lassen sich zwei Ansätze eines neuen EU-Regelwerkes

⁹⁸ Die methodische Herleitung des hier verwendeten Forschungsdesigns (Variablen, Operationalisierung, Gegenstand der Untersuchung, Bestimmung des Falles) orientiert sich an Lauth/Pickel/Pickel (2009).

⁹⁹ Enderlein (2012): 37.

identifizieren, die das Spektrum dieser Reform definieren: Entweder entscheiden sich die EU-Staaten für eine solche Reform der Economic Governance, die auf die Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung mit aktiver Wirtschaftspolitik hinausläuft, oder für eine solche Reform, die an der Regelbindung und Sanktionslogik des Maastricht-Vertrages festhält. Die nötige Varianz der abhängigen Variable ist damit gegeben.

Wenn die abhängige Variable die Reform der Economic Governance umfasst, sind die Ursachen des Zustandekommens dieses Ergebnisses und damit die unabhängigen Variablen in dem zugrundeliegenden Kooperationsprozess, dem Reformprozess der Staaten im Rahmen der Staatsschuldenkrise zu suchen. Die Erarbeitung eben dieser unabhängigen Variablen soll erneut unter Rückgriff auf Moravcsik gelingen. Wie andere Theorien grundsätzlich auch lässt seine in dieser Untersuchung herangezogene Theorie des liberalen Intergouvernementalismus bereits bestimmte Faktoren als Ursache zur Erklärung der Reform der Economic Governance in Betracht ziehen. In „The Choice for Europe“ hat Moravcsik drei Hauptfaktoren herausgearbeitet, die den europäischen Integrationsprozess bestimmen: Politisch-wirtschaftliche Interessen dominanter innerstaatlicher Akteure, asymmetrische Interdependenzen der europäischen Regierungen in den Verhandlungen und nicht zuletzt die Absicht einer glaubwürdigen Selbstbindung der Staaten an die getroffenen Verhandlungsergebnisse. Diese Faktoren spiegeln sich Moravcsik zufolge in den nationalen Präferenzen, in den Machtpositionen der Staaten und in ihren Entscheidungen über die Institutionalisierung der Verhandlungsergebnisse wider, welche wiederum zusammengenommen das Zustandekommen gemeinsamer Übereinkünfte und Verträge der EU-Staaten bedingen. Moravcsik schreibt: „[...] the pattern of state preferences and power – in particular the opportunity costs of foregoing agreement – is the decisive determinant of specific agreements.“¹⁰⁰

Entsprechend ist davon auszugehen, dass diese von Moravcsik genannten Determinanten der von den Staaten ausgehandelten Abkommen auch für die Reform der Economic Governance ursächlich sind. Da Zürn in seinem situationsstrukturellen Ansatz über internationale Verhandlungssituationen auf wesentliche Elemente des liberalen Intergouvernementalismus zurückgreift, ist ebenso davon auszugehen, dass

¹⁰⁰ Moravcsik (1998): 52/53.

auch die Situationsstruktur für die Reformen ursächlich ist. Demnach können drei Faktoren als Ursache zur Erklärung für die Reformen herangezogen werden: Als erste unabhängige Variable lassen sich die nationalen *Präferenzen* (UV_1) identifizieren. Wie stark die Regierungen ihre Präferenzen in den zwischenstaatlichen Verhandlungen durchsetzen können, hängt von ihrer Machtposition ab. Daraus ergibt sich als zweite unabhängige Variable die relative *Verhandlungsmacht* (UV_2) der Regierungen. Da die Situationsstruktur in der Verhandlungssituation die Wahrscheinlichkeit bestimmt, mit der es zwischen den Akteuren zu einer Einigung kommt, wird die Reform der Economic Governance auch durch die *Situationsstruktur* (UV_3) als dritte Variable beeinflusst. Die drei unabhängigen Variablen lassen sich zunächst wie folgt beschreiben:

Die von den Regierungen in die Verhandlungen eingebrachten nationalen Präferenzen gehen auf die ökonomischen oder gar kommerziellen Interessen einzelner dominanter innerstaatlicher Wirtschaftsakteure zurück und lassen sich in einer Präferenzordnung bildlich gegenüberstellen. Diese gibt Auskunft über die unterschiedlich starken und schwachen Präferenzintensitäten. Bei den Präferenzen handelt es sich um eine vergleichende Bewertung von Handlungsalternativen. Diese Handlungsalternativen sind hier als verschiedene Politikoptionen der Staaten bei der Reform der Economic Governance zu verstehen. Je nachdem, wie die unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Regierungen in dieser Ordnung mit einander vereinbar sind oder sich gegenseitig widersprechen, kommt es zu Kooperation zwischen den Regierungen in den Verhandlungen und ermöglicht eine Einigung auf eine Reform der Economic Governance-Struktur der EU.

Die Verhandlungsmacht der Regierungen hängt von der Präferenzintensität ab – je größer das Interesse an einem Abkommen, desto geringer die Verhandlungsmacht – und äußert sich in der Verhandlungsstrategie der Regierungen. Diese können in den Verhandlungen sowohl mit einem Alleingang, als auch mit dem Ausschluss anderer Verhandlungsteilnehmer drohen oder Zugeständnisse machen und Kompromisse eingehen. Abhängig davon, wie groß oder klein die Verhandlungsmacht einer Regierung ist, kann sie ihre Präferenzen in den Verhandlungen gegenüber den anderen Regierungen durchsetzen, diesen sogar Zugeständnisse abfordern oder Bedingungen stellen und so die Reform der Economic Governance in ihrem Sinne beeinflussen.

Die Situationsstruktur lässt sich anhand der beteiligten Akteuren, ihrer Handlungsoptionen und ihrer darauf aufbauenden Präferenzordnung aufdecken und beschreibt die Schwierigkeit der Lösbarkeit problematischer Verhandlungssituationen. Insgesamt gibt es vier Typen von Situationsstrukturen, in die sich internationale Verhandlungen einordnen lassen: Koordinationsspiele ohne Verteilungskonflikte, Koordinationsspiele mit Verteilungskonflikten, Dilemmaspiele und Rambospiele. Diese bestimmen die Wahrscheinlichkeit, mit der es zu einer Einigung über die Reform der Economic Governance kommt.

Abbildung 4: Abhängige und unabhängige Variablen

	Variablen
AV	Reform der Economic Governance
UV ₁	Präferenzen
UV ₂	Verhandlungsmacht
UV ₃	Situationsstruktur

Quelle: Eigene Darstellung

Die **Operationalisierung** des hier angewandten liberalen Intergouvernementalismus und des auf diese Bedürfnisse zugeschnittenen Analysemodelles erfolgt durch die Messbarmachung der Variablen unter Verwendung des situationsstrukturellen Ansatzes von Zürn. Dieser Ansatz greift auf Bausteine des liberalen Intergouvernementalismus zurück und wendet sie auf internationale Verhandlungssituationen an. Er geht davon aus, dass ein Verhandlungsergebnis auf der Grundlage der beteiligten Akteure, der ihnen offenstehenden Handlungsalternativen und ihrer Präferenzordnungen zustande kommt. Mit Hilfe dieser Elemente können die Variablen wie folgt operationalisiert werden:

Entsprechend dem liberalen Intergouvernementalismus sind Präferenzen eine vergleichende Bewertung unterschiedlicher Handlungsalternativen. Sie ergeben sich aus einer Kosten-Nutzen-Rechnung und spiegeln die politisch-wirtschaftlichen Interessen der Akteure wider. Demnach lassen sich die Präferenzen anhand einer Kosten-Nutzen-Rechnung der Handlungsalternativen bestimmen. Eine Alternative ist dann nützlich und wird bevorzugt, wenn sie den eigenen politisch-wirtschaftlichen Interessen entspricht; sie verursacht dann Kosten und wird dementsprechend abgelehnt, wenn sie den politisch-wirtschaftlichen Interessen zuwiderläuft.

Gemäß der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik verhält sich die Verhandlungsmacht umgekehrt proportional zu dem Nutzen, den eine Regierung einer Handlungsalternative bemisst. D. h. je größer der Nutzen einer dieser Handlungsalternativen für den Staat ist, desto stärker (intensiver) sind seine Präferenzen für diese Politik und desto schwächer ist seine Machtposition in den Verhandlungen über diese Politik. Demnach lässt sich die Verhandlungsmacht anhand der Präferenzintensität bestimmen, die jeder Staat seinen unterschiedlichen Handlungsalternativen zuordnet. Sichtbar werden die unterschiedlichen Intensitäten in einer Präferenzordnung, in der die Präferenzen nach ihrer Intensität gewichtet gegenübergestellt werden.

Laut Zürns situationsstrukturellem Ansatz ist die Situationsstruktur entscheidend für das Zustandekommen des Verhandlungsergebnisses. Um diese zu beschreiben, bedarf es der beteiligten Akteure, den ihnen offenstehenden Handlungsalternativen und ihrer Präferenzordnungen. Demnach lässt sich die Situationsstruktur anhand der Kombination dieser drei Elemente bestimmen. Der Spieltyp der Verhandlungssituation von Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikt bis hin zu Rambospiel entscheidet dabei über deren Lösbarkeit. Um entsprechend die drei Variablen zu bestimmen, bedarf es folgender Schritte:

1. Identifizierung der Akteure,
2. Bestimmung der ihnen offenstehenden Handlungsalternativen,
3. Darstellung ihrer Präferenzordnungen.

Zur Messung der hier beschriebenen Nutzen und Kosten für die Akteure kommen folgende drei ökonomische Kriterien, d. h. Indikatoren in Betracht. Der erste Indikator mit Bezug auf die Banken besteht aus den Auslandsforderungen. Diese umfassen in der Regel alle Ausleihungen von heimischen Banken an ausländische Schuldner (z.B. Banken, Unternehmen, öffentliche Haushalte). Der Status der Auslandsforderungen erlaubt Auskunft darüber, in welcher Höhe und Struktur Banken in den Krisenländern finanziell engagiert sind. Hat ein Staat sich bei heimischen Banken verschuldet, kann er mit Hilfe seines Gewaltmonopoles Einfluss auf seine Gläubiger nehmen. Im Fall der Verschuldung bei ausländischen Banken ist er hingegen auf deren

Wohlwollen angewiesen. Auslandsforderungen zeigen daher die Abhängigkeit des Staates gegenüber dem Ausland.¹⁰¹

Der zweite Indikator mit Bezug auf die (Export-)Wirtschaft umfasst die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Diese ist eine Schlüsselgröße für die Entwicklung von Importen und Exporten. Erfasst wird die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eines Landes durch den realen, effektiven Wechselkurs, der die Preis- und Kostenentwicklung eines Landes gegenüber seinen internationalen Handelspartnern beschreibt. Je größer die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist, desto besser sind die Voraussetzungen für eine ausgeglichene Leistungsbilanz oder gar einen Leistungsbilanzüberschuss. Sinkt der reale Wechselkurs eines Landes, werden seine Güter für das Ausland attraktiver und es exportiert mehr.¹⁰²

Drittens wird mit Bezug auf den Staat, bzw. die Regierung selbst die Haushaltsbilanz herangezogen. Diese ist die Gegenüberstellung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Sie gibt Auskunft darüber, ob ein Haushaltsüberschuss anfällt oder sich ein Haushaltsdefizit ergibt. Ein vorrangiges Ziel der Reform der Economic Governance zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise ist der Abbau dieser Defizite und langfristig die Rückführung der Staatsschuldenquote. Dies gelingt etwa durch Sparmaßnahmen oder Wirtschaftswachstum.¹⁰³

Abbildung 5: Operationalisierung der Variablen

	Operationalisierung
<i>Präferenzen (UV₁)</i>	Bestimmen sich anhand einer Bewertung der Handlungsalternativen.
<i>Verhandlungsmacht (UV₂)</i>	Bestimmt sich anhand der Präferenzintensität, dargestellt in einer Präferenzordnung.
<i>Situationsstruktur (UV₃)</i>	Bestimmt sich anhand der Kombination der beteiligten Akteure, ihrer Handlungsalternativen und ihrer Präferenzordnungen.

Quelle: Eigene Darstellung

2.6. Gegenstand der Untersuchung und Bestimmung des Falles

Aus der zentralen Forschungsfrage ergeben sich der Gegenstand der Untersuchung und die Bestimmung des Falles. Indem nach der Reform der Economic

¹⁰¹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2013b); zum Bedeutungsunterschied zwischen Inlands- und Auslandsverschuldung siehe auch Gros (2011).

¹⁰² Vgl. Mankiw/Taylor (2011): 831 ff.

¹⁰³ Vgl. Brümmerhoff (2011): 14 ff.; Schäuble (2011a).

Governance durch die Staats- und Regierungschefs zur Rettung des Euro-Währungsgebietes aus der Staatsschuldenkrise gefragt wird, ist die *wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch die Staats- und Regierungschefs* der Untersuchungsgegenstand. Wie die meisten intergouvernementalen Theorieansätze begreift auch Moravcsik die europäische Integration als eine Abfolge großer Übereinkünfte und Reformschritte, die zwischen den Mitgliedsstaaten auf Gipfeltreffen ausgehandelt und in entsprechenden europäischen Verträgen festgehalten wurden.¹⁰⁴ Moravcsik spricht hier von „history-making, or grand bargains“¹⁰⁵, von großen Vertragsverhandlungen über entscheidende politische Fragen der Integration.

In „The Choice for Europe“ testet er seine Theorie des liberalen Intergouvernementalismus an fünf Fallstudien, nämlich an den Vertragsverhandlungen zu fünf solchen großen Übereinkünften und Reformschritten: Die Römischen Verträge, die gemeinsame Agrarpolitik, das Europäische Währungssystem, die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag von Maastricht.¹⁰⁶ Die Bestimmung des Falles der vorliegenden Arbeit erfolgt über die abhängige Variable, also das zu erklärende Phänomen aus der Forschungsfrage: Die Reform der Economic Governance. In ihrer Summe sind die einzelnen Reforminhalte und die ihr zugrundeliegenden Entscheidungen der Regierungen der EU-Staaten als ein solcher großer Reformschritt im Sinne Moravcsiks zu begreifen. In Anlehnung an seine fünf Fallstudien über integrationspolitische Vertragsverhandlungen ergeben sich somit als Fall dieser Arbeit die Verhandlungen über eine *Vertiefung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion* in Richtung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik. Um diesen Fall konkret zu bestimmen, wird er im Folgenden noch inhaltlich und zeitlich von anderen Phänomenen und Ereignissen abgegrenzt.

Der Untersuchungsfall umfasst hierbei die gemeinsame Reformpolitik Merkels und Sarkozys zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise auf den europäischen Gipfeltreffen in den Jahren 2010 und 2011. Diese beginnt mit dem Gipfel im Mai 2010, als vor dem Hintergrund der drohenden Insolvenz Griechenlands mit einem temporären

¹⁰⁴ Vgl. Steinhilber (2005): 176.

¹⁰⁵ Moravcsik (1998): 1.

¹⁰⁶ Vgl. Moravcsik (1998): 2; nach Veröffentlichung von „The Choice für Europe“ im Jahre 1998 sind auch der Vertrag von Amsterdam, der Vertrag von Nizza, der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa, bzw. der Vertrag von Lissabon als solche große Übereinkünfte und Reformschritte zu betrachten; in diesem Sinne siehe auch Moravcsik/Nicolaidis (1999).

Euro-Rettungsschirm die erste Entscheidung hinsichtlich der Reform der Economic Governance getroffen wurde. Die inhaltliche und besonders zeitliche Schlussgrenze des Untersuchungsfalles lässt sich am Oktober-Gipfel 2011 festmachen. Dort unternahmen Merkel und Sarkozy mit einer europäischen Wirtschaftsregierung und einer europaweiten Schuldenbremse, später als Fiskalpakt verabschiedet, ein letztes Mal einen gemeinsamen Vorstoß zur Reform der Economic Governance. Mit der dort erzielten Einigung liegt eine große Übereinkunft, ein „grand bargain“ der europäischen Integration im Sinne Moravcsiks über die Vertiefung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vor. Die Wahl François Hollandes zum neuen französischen Staatspräsidenten Anfang 2012 beendete schließlich die Zusammenarbeit des Tandems „Merkozy“.¹⁰⁷

Nachdem der Untersuchungsfall im Wesentlichen zeitlich abgegrenzt wurde, erfolgt nun die eigentliche inhaltliche Bestimmung des Falls. Entsprechend dem an die Bedürfnisse angepassten Analysemodell von Moravcsik wird der vorliegende Fall auf den beiden beschriebenen Analysestufen – nationale Präferenzbildung und zwischenstaatliche Verhandlung – untersucht, d. h. der Fall ist im Folgenden für eben diese Analysestufen jeweils einzeln inhaltlich zu bestimmen.

Für die erste Analysestufe sind diejenigen bei der Reform der Economic Governance wichtigen EU-Länder zu bestimmen, deren innerstaatliche Präferenzbildungsprozesse es zu analysieren gilt. Da es sich um eine Reform vornehmlich des Euro-Währungsgebietes handelt, kommen hierfür die Euroländer in Betracht. Als erstes Land werden die Präferenzen in Deutschland untersucht, das aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke der Hauptakteur bei der Reform zur Stabilisierung des Euro und der Rettung der Krisenländer vor einem Staatsbankrott ist. Es steht hier stellvertretend für die anderen Euroländer, die eine konsequente Fiskaldisziplin und eine eigenverantwortliche Schuldenpolitik befürworten. Als zweites Land wird Frankreich herangezogen, das zusammen mit Deutschland die Führungsrolle bei der Reform der Economic Governance eingenommen hat. Frankreich steht als Wortführer stellvertretend für die von schwindender Wettbewerbsfähigkeit und steigenden Staatsschulden gekennzeichneten Krisenländer Südeuropas, die im Gegensatz zu Deutschland eine weniger strenge Haushaltspolitik gutheißen.

¹⁰⁷ Vgl. Hilz (2013): 26 ff.; siehe auch Demesmay (2012b); Die Welt (2012).

Griechenland, das immer wieder im Zentrum der Krisenpolitik steht, wird bewusst nicht betrachtet, da nicht mit, sondern über Griechenland verhandelt wird.

Für die zweite Analysestufe sind diejenigen Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs zu bestimmen, auf denen die zwischenstaatlichen Verhandlungen über die wesentlichen Reformschritte einer Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion stattfinden. Als erstes kommen hier die als EU-Gipfel bezeichneten Treffen des Europäischen Rates in Betracht, auf denen sich die Staats- und Regierungschefs sämtlicher EU-Mitgliedsstaaten zusammenfinden. Gemeinsam erlassen sie die allgemeinen Leitlinien der Unionspolitik und nehmen die führende Rolle bei der Systemgestaltung der Europäischen Union wahr: Sie entscheiden über Vertiefung und Erweiterung der EU sowie über Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU.¹⁰⁸

Der Europäische Rat handelt bei strittigen institutionellen und finanziellen Fragen auf EU-Ebene als zentrale Entscheidungsinstanz.¹⁰⁹ Bei den Verhandlungen über eine Reform der Economic Governance zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise kommt ihm daher eine Schlüsselposition zu. Da der Europäische Rat seine Entscheidungen grundsätzlich im Konsens trifft, ist die Kompromissfindung in den Verhandlungen häufig von Paketlösungen und Koppelgeschäften gekennzeichnet. Allein die Staats- und Regierungschefs als Letztverantwortliche ihrer Länder können die Forderungen und Zugeständnisse der Mitgliedsstaaten untereinander aushandeln. Seine Verhandlungsergebnisse dienen als Richtschnur für die Beschlüsse im Ministerrat.¹¹⁰

Eine Sonderstellung innerhalb der Ministerratsformationen nimmt die Eurogruppe ein. Sie befasst sich mit Fragen der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Eurozone, der Überwachung der Haushaltsdisziplin in der Eurozone sowie der institutionellen Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion und dient zudem der Koordinierung zwischen dem wirtschaftspolitischen und dem währungspolitischen Pfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion. Angesichts dieser zentralen Funktionen kommt der Eurogruppe eine Schlüsselposition bei den

¹⁰⁸ Vgl. Wessels/Schäfer (2011): 198 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Wessels (2008): 86/87.

¹¹⁰ Vgl. Wessels/Schäfer (2011): 202 ff.

Verhandlungen über die Reform der Economic Governance in der Staatsschuldenkrise und damit der institutionellen Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion zu.¹¹¹

Die Eurogruppe trat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs (Europäischer Rat) erstmals im Oktober 2008 angesichts der Finanzkrise und seitdem infolge der Staatsschuldenkrise immer wieder zu gesonderten Gipfeltreffen des Euro-Währungsgebietes zusammen.¹¹² Als Letztentscheidungsträger der Eurogruppe kommen somit zweitens die in Anlehnung an EU-Gipfel als Euro-Gipfel bezeichneten Treffen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes in Betracht. Dort beschließen sie ähnlich den EU-Gipfeltreffen des Europäischen Rates die Leitlinien der Wirtschafts- und Währungspolitik in der Eurozone und bemühen sich um eine Koordinierung dieser Politikfelder.

Als drittens kommen diejenigen Treffen in Betracht, die zwar nicht im Rahmen eines EU- oder Euro-Gipfels, aber dennoch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs stattfinden. Entsprechend dem Analysefokus auf Deutschland und Frankreich betreffen diese deutsch-französische Zweiergipfel der deutschen Bundeskanzlerin Merkel und des französischen Staatspräsidenten Sarkozy. Ähnlich der großen Gipfel sind auch hier diese Verhandlungen von einer Kompromissfindung gekennzeichnet.

Abbildung 6: Inhaltliche Fallbestimmung der Analysestufen

1. Nationale Präferenzbildung	2. Zwischenstaatliche Verhandlung
Analysiert werden die Präferenzbildungsprozesse in folgenden Ländern: - Deutschland - Frankreich	Analysiert werden die Verhandlungsprozesse folgender Treffen: - Europäischer Rat („EU-Gipfel“) - Eurogruppe auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes („Euro-Gipfel“) - Sondertreffen der deutschen Bundeskanzlerin und des französischen Staatspräsidenten („Deutsch-französischer Zweiergipfel“)

Quelle: Eigene Darstellung

Bei dieser Untersuchung der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Staatsschuldenkrise im Rahmen der Reform der Economic Governance handelt es sich um eine Einzelfallanalyse, die sich in eine Reihe mit den von Moravcsik in „The

¹¹¹ Vgl. Puetter (2009): 180 ff., 259/60.

¹¹² Vgl. Puetter (2009): 181/82.

Choice for Europe“ analysierten fünf Vertragsverhandlungen einreicht. Die vorliegende Einzelfallstudie gibt nicht nur die Möglichkeit, den gewählten Fall inhaltlich tief aufzuarbeiten, sondern auch die der Untersuchung zugrundeliegende Theorie auf ein weiteres konkretes Beispiel anzuwenden und dabei diese Theorie mit auf den Fall bezogenen Hypothesen auf ihre Allgemeingültigkeit zu testen.

2.7. Arbeitshypothesen

In „The Choice for Europe“ hat Moravcsik für jede der hier angewendeten Analysestufen Präferenzbildungsprozess und Verhandlungsprozess verschiedene Aussagen formuliert, die er aus den dieser Analysestufen zugrundeliegenden Theorien mittlerer Reichweite und ihrer Erklärungsansätze ableitet. Zürn hat mit seiner Beschreibung der vier Typen einer Situationsstruktur Aussagen im Hinblick auf die Lösbarkeit einer problematischen Verhandlungssituation und damit das Zustandekommen einer Einigung getroffen. Moravcsiks und Zürns Aussagen werden hier aufgegriffen und in entsprechender Form als Hypothesen auf den Untersuchungsfall übertragen, sodass sich für jede der drei unabhängigen Variablen Präferenzen, Verhandlungsmacht und Situationsstruktur eine eigene Hypothese über ihre verursachende Wirkung auf die abhängige Variable der Reform der Economic Governance ergibt. Dabei zeigt sich, ob Moravcsiks und Zürns Aussagen auch für den vorliegenden Fall allgemeingültig sind.

Moravcsik zufolge gehen die nationalen Präferenzen auf politisch-wirtschaftliche Interessen zurück. Die Übereinstimmung der Präferenzen der Staaten untereinander entscheidet darüber, ob sich ein Staat dazu bereit zeigt, mit anderen zu kooperieren. D. h. Präferenzen bestimmen die Nachfrage der Staaten miteinander zu kooperieren.¹¹³ Dies führt zur ersten Hypothese: Je stärker die Präferenzen der Staaten in den Verhandlungen konvergieren, desto eher lassen sich zentrale Konfliktlinien entschärfen (H_1). Dementsprechend dürfte die Reform der Economic Governance dann keine zentralen Konfliktlinien widerspiegeln, wenn die Präferenzen Deutschlands und Frankreichs konvergieren. Für die Übereinstimmung von Präferenzordnungen lassen sich folgende Konfliktlinienschärfen ableiten:

¹¹³ Vgl. Moravcsik (1998): 25 ff.; Steinhilber (2005): 180 ff.

Abbildung 7: Hypothese 1 – Konfliktlinienschärfe

<i>Präferenzordnung</i>	Präferenzdivergenz	Präferenzkonvergenz
<i>Konfliktlinienschärfe</i>	Verschärfung der Konfliktlinien	Entschärfung der Konfliktlinien

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Moravcsik (1998): 25 ff.

Moravcsik zufolge ergibt sich die Verhandlungsmacht aus einem Muster asymmetrischer Interdependenz. Staaten können ihre Verhandlungsmacht durch verschiedene Formen, bzw. Möglichkeiten ausüben, indem sie in den Verhandlungen erstens ein Veto einlegen oder die Verhandlungen verlassen, zweitens kooperationsunwillige Verhandlungsteilnehmer ausschließen oder drittens Kompromisse und Zugeständnisse in Form von Tauschgeschäften und Ausgleichszahlungen machen. Verhandlungsmacht bestimmt dabei das Angebot der Staaten miteinander zu kooperieren.¹¹⁴ Dies führt zur zweiten Hypothese: Je mehr die Staaten dazu bereit sind, in den Verhandlungen Zugeständnisse zu machen, desto eher kommt es zu einer Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner (H_2). Dementsprechend müsste die Reform der Economic Governance dann eine Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner widerspiegeln, wenn Deutschland und Frankreich Tauschgeschäfte oder Ausgleichszahlungen einsetzen. Für die drei Formen der Verhandlungsmacht lassen sich folgende Größen der gemeinsamen Grundlage einer Einigung ableiten:

Abbildung 8: Hypothese 2 – Gemeinsamer Nenner einer Einigung

<i>Verhandlungsmacht</i>	Veto/Alleingang	Ausschluss	Zugeständnis
<i>Einigung</i>	Kleinster gemeinsamer Nenner	Größer als kleinster gemeinsamer Nenner	Größter gemeinsamer Nenner

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Moravcsik (1998): 63 ff., Steinhilber (2005): 180 ff.

Zürn zufolge bestimmt die Situationsstruktur die Lösbarkeit einer problematischen Verhandlungssituation. Er definiert vier Formen von Situationsstrukturen: Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikt (KOV), Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt (KMV), Dilemmaspiel (DS) und

¹¹⁴ Vgl. Moravcsik (1998): 60 ff.; Steinhilber (2005): 180 ff.

Rambospiel (RS). Daraus lassen sich Annahmen über die Wahrscheinlichkeit einer Einigung in einer bestimmten Situationsstruktur ableiten.¹¹⁵ Dies führt zur dritten Hypothese: Je weniger problematisch eine Verhandlungssituation ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit eine Einigung zu erzielen (H_3). Dementsprechend müsste es dann zu einer Einigung auf eine Reform der Economic Governance kommen, wenn die Verhandlungssituation zwischen Deutschland und Frankreich kaum problematisch ist. Für alle vier Typen der Situationsstruktur lassen sich folgende Wahrscheinlichkeiten ableiten:

Abbildung 9: Hypothese 3 – Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen einer Einigung

<i>Situationsstruktur</i>	KOV	KMV	DS	RS
<i>Wahrscheinlichkeit</i>	sehr hoch	hoch	gering	sehr gering

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Wolf (1999): 64 ff.

¹¹⁵ Vgl. Zürn (1992): 165-218.

3. DIE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION IN DER STAATSSCHULDENKRISE

3.1. Geld- und Fiskalpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion¹¹⁶ ist die Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedsstaaten der EU in mehreren Stufen mit dem Ziel, den Euro als gemeinsame Währung einzuführen. Mit Erreichen der letzten Stufe am 1. Januar 1999 – dem Beginn der eigentlichen Währungsunion – hat die Europäische Integration einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Seitdem sind die Wechselkurse zwischen den Währungen der teilnehmenden EU-Staaten endgültig festgelegt. Zum 1. Januar 2002 erfolgte schließlich die Einführung des gemeinsamen Euro-Bargeldes. Eine Wirtschaftsunion wird allgemein definiert als ein „Zusammenschluss von selbstständigen Staaten zu einem gemeinsamen Wirtschaftsgebiet mit binnenmarktgleichen Verhältnissen“¹¹⁷, eine Währungsunion ist ein „Zusammenschluss souveräner Staaten mit gemeinsamer Währung und einer gemeinsamen Währungspolitik“¹¹⁸, in der die Wechselkurse unwiderruflich fixiert sind.

Eine Aufgabe der EU ist die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die den Euro als gemeinsame Währung hat (Art. 3 IV EUV). Die Währungspolitik liegt für diejenigen Mitgliedsstaaten, die den Euro als gemeinsame Währung haben, in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU (Art. 3 I c AEUV). Die Wirtschaftspolitik hingegen liegt in der gemeinsamen Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten (Art. 2 III AEUV). Dazu koordinieren die Mitgliedsstaaten ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union. Die Grundzüge dieser Wirtschaftspolitik werden vom Rat beschlossen (Art. 5 I AEUV). Art. 119 bis 144 AEUV und mehrere Protokolle zum EUV und AEUV konkretisieren die gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik.¹¹⁹ Die Wirtschafts- und Währungsunion beruht demnach auf zwei Pfeilern: Dem wirtschaftspolitischen und dem währungspolitischen Pfeiler.¹²⁰

¹¹⁶ Vgl. Hillenbrand (2011): 394 ff.

¹¹⁷ Piekenbrock (2009): 509.

¹¹⁸ Ungerer (2012): 984.

¹¹⁹ Siehe Protokolle Nr. 4, 12, 13, 15-18 zum EUV und AEUV.

¹²⁰ Vgl. Puetter (2009): 99/100; siehe auch Bieber/Epiney/Haag (2013): 487 ff.

Der währungspolitische Pfeiler ist supranational ausgerichtet. Die Währungs- und Geldpolitik derjenigen Staaten, deren Währung der Euro ist, obliegen der alleinigen Zuständigkeit durch die EZB. Die EZB bildet zusammen mit allen nationalen Notenbanken in der EU das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Vorrangiges Ziel des ESZB ist die Gewährleistung der Preisstabilität und unter Beachtung dieses Grundsatzes auch die Unterstützung der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 127 – 133 AEUV). Die EZB und die Notenbanken derjenigen Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist, bilden das Eurosystem. Das Eurosystem betreibt die Währungspolitik der Union (Art. 282 I AEUV). Formell besteht die Wirtschafts- und Währungsunion aus allen EU-Mitgliedsstaaten und hat als einheitliche Währung den Euro.¹²¹ Allerdings wurde der Euro bisher nicht in allen Mitgliedsstaaten eingeführt. Daher wird in der Währungsunion zwischen Euroländern und Nicht-Euroländern unterschieden (Art. 136, 139 AEUV). Erstere haben ihre Währungs- und Geldpolitik an die EZB abgetreten und sich in der Eurogruppe zusammengeschlossen, letztere dürfen weiterhin souverän ihre eigene Geld- und Wechselkurspolitik bestimmen.¹²²

Der wirtschaftspolitische Pfeiler ist hingegen intergouvernemental ausgerichtet. Die Wirtschafts- und Finanzpolitiken aller EU-Mitgliedsstaaten unterliegen weiterhin ihrer eigenen nationalen Zuständigkeit. Die Mitgliedsstaaten koordinieren ihre nationalen Wirtschaftspolitiken als gemeinsame Angelegenheit im Rat für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin), der die Grundzüge ihrer Wirtschaftspolitik beschließt (Art. 121 AEUV). Um ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten, unterliegen die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten einer Überwachung durch den Rat (Art. 121 III, IV AEUV). Die Eurogruppe koordiniert insbesondere die Wirtschaftspolitik der Euroländer und überwacht ihre Haushaltsdisziplin (Art. 136, 137 AEUV).¹²³

Angesichts der Wichtigkeit einer soliden Haushaltspolitik für die Geldwertstabilität unterliegen die Mitgliedsstaaten darüber hinaus besonderen (fiskalpolitischen) Regeln zur Haushaltsdisziplin (Art. 123 – 126 AEUV).¹²⁴ Die

¹²¹ Vgl. Bieber/Epiney/Haag (2013): 495.

¹²² Vgl. Ungerer (2012): 985.

¹²³ Vgl. Schmidt/Schünemann (2009): 157.

¹²⁴ Vgl. Bieber/Epiney/Haag (2013): 489 ff.

Währungsunion findet in der Wirtschaftsunion „ihr notwendiges Gegenstück“¹²⁵. Der mit der Vergemeinschaftung der Währungs- und Geldpolitik einhergehende Verlust für die Euroländer, über eine Anpassung des Wechselkurses unterschiedliche Kosten- und Preisniveaus auszugleichen, erfordert nun von ihnen eine entsprechende nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik, insbesondere eine stabilitätsorientierte Haushalts- und Fiskalpolitik.¹²⁶

Geldpolitik wird allgemein definiert als alle Maßnahmen einer Zentralbank, die darauf ausgerichtet sind, ihre Ziele einer optimalen Versorgung der Volkswirtschaft mit Geld, der Sicherung der Preisstabilität und der Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung zu verwirklichen.¹²⁷ Abhängig vom formalen, gesetzlich festgelegten Auftrag der jeweiligen Zentralbank sind diese Ziele unterschiedlich stark gewichtet. Die wichtigsten Instrumente der Geldpolitik sind der durch die Zentralbank bestimmte Zinssatz und die von ihr bereitgestellte Geldmenge. Vorrangiges Ziel der EZB ist die Wahrung der Preisstabilität.¹²⁸

Verantwortlich für die Steuerung einer Volkswirtschaft ist neben der Geldpolitik auch die Fiskalpolitik, die Teil der Finanzpolitik ist. Finanzpolitik umfasst alle Maßnahmen eines Staates zur Gestaltung seiner Einnahmen und Ausgaben, mit denen er seine wirtschaftspolitischen Ziele verfolgen kann.¹²⁹ Finanzpolitik, bei der der Einsatz dieser öffentlichen Finanzen im Dienst der Konjunktur und des Wirtschaftswachstums steht, ist Fiskalpolitik.¹³⁰ Konkret meint Fiskalpolitik alle vom Staat getroffenen Maßnahmen mit dem Ziel, über eine Veränderung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sowohl konjunkturellen Schwankungen entgegenzuwirken als auch ein nachhaltiges Wachstum zu sichern. Instrumente der Fiskalpolitik zur Zielerreichung sind im Bereich der Staatseinnahmen die Höhe der Steuersätze und die Höhe der Kreditaufnahme, im Bereich der Staatsausgaben die Höhe des Staatskonsums. Jedes Mal sollen die fiskalpolitischen Maßnahmen stabilisierend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken.¹³¹

¹²⁵ Ungerer (2012): 984.

¹²⁶ Vgl. Ungerer (2012): 984.

¹²⁷ Vgl. Rogall (2006): 217.

¹²⁸ Vgl. Mankiw/Taylor (2011): 774 ff.

¹²⁹ Vgl. Rogall (2006): 243.

¹³⁰ Vgl. Zimmermann/Henke/Broer (2009): 316.

¹³¹ Vgl. Rogall (2006): 271 ff.; Schmidt (2010): 256-258.

Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion haben die nationalen Fiskalpolitiken auch eine europäische Dimension.¹³² So bestehen zwischen der Geldpolitik einerseits und der Fiskalpolitik andererseits Wechselwirkungen, „weil beide Politikbereiche auf zentrale gesamtwirtschaftliche Variablen wirken, was wiederum zu gegenseitigen Abhängigkeiten bei der Verfolgung der jeweiligen Ziele führt“¹³³. Sowohl die Geldpolitik der EZB mit ihrem vorrangigen Ziel der Preisstabilität, als auch die Fiskalpolitiken in den einzelnen Ländern mit ihrem Ziel, für ein stabiles wirtschaftliches Umfeld zu sorgen, zielen gemeinsam auf eine Verstetigung des gesamtwirtschaftlichen Ablaufes. Es bedarf daher einer Koordinierung der einheitlichen Geldpolitik und der nationalen Fiskalpolitiken.¹³⁴

Indem die Geldpolitik zentral von der EZB, andere wichtige Politikfelder jedoch dezentral in den einzelnen Nationalstaaten gesteuert werden, entsteht eine „Asymmetrie der politischen Verantwortlichkeiten“¹³⁵. Hinsichtlich dieser Politiken weist die Asymmetrie ein grundlegendes Spannungsverhältnis zwischen der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf der einen und der Währungs- und Geldpolitik auf der anderen Seite auf: Eine falsche Finanzpolitik – etwa eine übermäßige Verschuldung – eines Mitgliedsstaates einer Währungsunion kann eine stabilitätsorientierte Geldpolitik konterkarieren. Die negativen Folgen einer solchen Politik wirken sich in einer gemeinsamen Währungsunion jedoch auf alle – auch die haushaltspolitisch soliden – Mitgliedsstaaten aus. Dies gilt nicht nur für die Finanzpolitik. Je stärker die Volkswirtschaften in einer Währungsunion mit einander verflochten sind, desto größer sind die negativen externen Effekte auch von wirtschaftspolitischem Fehlverhalten in anderen Bereichen für die verbleibenden Mitgliedsstaaten.¹³⁶ Negative externe Effekte sind Auswirkungen von (wirtschaftspolitischem) Fehlverhalten, für die nicht der Verursacher, sondern betroffene Dritte zahlen.¹³⁷ Da die EZB mit ihrer einheitlichen Geldpolitik nicht differenziert, sondern nur auf die Gesamtverschuldungspolitik aller

¹³² Vgl. Ribhegge (2011): 177.

¹³³ Brümmerhoff (2011): 389.

¹³⁴ Vgl. Brümmerhoff (2011): 389.

¹³⁵ Deutsche Bundesbank (2008): 30.

¹³⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank (2008): 30.

¹³⁷ Vgl. Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft (2013): 141.

Euroländer einwirken kann, ist ihr Sanktionspotenzial gegenüber den sich fehlverhaltenden Euroländern begrenzt.¹³⁸

Angesichts der Autonomie der nationalen Fiskalpolitiken gegenüber der vergemeinschafteten Geldpolitik sind in der Wirtschafts- und Währungsunion besondere fiskalpolitische Regeln zur Sicherstellung haushaltspolitischer Disziplin und entsprechende Instrumente zu deren Überwachung und Durchsetzung festgelegt worden.¹³⁹ Diese Regeln sollen in ihrer Summe als Ersatz für eine nicht vorhandene supranationale Instanz dienen, „die damit beauftragt wäre, innerhalb der Währungszone die optimale Kombination (policy mix) aus Währungspolitik und nationalen Haushaltspolitiken festzulegen und letztere so zu koordinieren, dass sie auf den ökonomischen Kontext sowohl der gesamten Währungszone als auch der jeweiligen Ländern abgestimmt wären.“¹⁴⁰ Die wichtigsten Bestimmungen hierbei sind:¹⁴¹

1. Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Verbot der Notenpresse),
2. Nichtbeistandsklausel (Verbot gegenseitiger Haftung),
3. Stabilitäts- und Wachstumspakt (Verbot übermäßiger Defizite).

Laut dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung (Art. 123, 124 AEUV) sind „Überziehungs- und andere Kreditfazilitäten“¹⁴² bei der EZB oder den nationalen Zentralbanken für die EU-Mitgliedsstaaten verboten. Ebenso ist auch der „unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln“¹⁴³ der Mitgliedsstaaten durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken untersagt. Damit ist der EZB untersagt, die öffentlichen Schulden der Mitgliedsstaaten zu finanzieren. Dies schließt auch das Verbot ein, Staatsanleihen der Mitgliedsstaaten zu kaufen.¹⁴⁴ Grund für ein solches Verbot ist die Aufgabe der EZB, die Geldwertstabilität zu sichern. Denn eine übermäßige Staatsfinanzierung durch die Notenpresse führt langfristig zu höherer Inflation, was die Stabilität der gemeinsamen Währung gefährdet. Außerdem ist zu befürchten, dass der Zugriff auf Zentralbankkredite von den einzelnen Regierungen politisch missbraucht wird, indem

¹³⁸ Vgl. Ribhegge (2011): 179.

¹³⁹ Vgl. Brümmerhoff (2011): 389.

¹⁴⁰ Lechevalier (2012): 16.

¹⁴¹ Konkret handelt es sich bei diesen fiskalpolitischen Bestimmungen um 1. ein Verbot von Kreditfazilitäten bei der Zentralbank (Art. 123, 124 AEUV), 2. eine Untersagung der Haftung der Union für Verbindlichkeiten der EU-Mitgliedsstaaten (Art. 125 AEUV) und 3. eine Vermeidung von übermäßigen öffentlichen Haushaltsdefiziten (Art. 126 AEUV i.V.m Protokoll Nr. 12 zum EUV/AEUV); vgl. Bieber/Epiney/Haag (2013): 490 ff.; Brunetti (2011): 116; Kerber (2010): 6.

¹⁴² Art. 123 AEUV.

¹⁴³ Art. 123 AEUV.

¹⁴⁴ Vgl. Palm (2012): 327/28.

etwa Krisenstaaten ihre Haushaltsdefizite dauerhaft mit Notenbankgeld ausgleichen, um schmerzhaft Reformen zu vermeiden.¹⁴⁵

Die Nichtbeistandsklausel („No-Bailout-Klausel“) (Art. 125 AEUV) verbietet den EU-Mitgliedsstaaten wie auch der EU, sowohl für Verbindlichkeiten und Schulden anderer Mitgliedsstaaten zu haften, als auch für deren Verbindlichkeiten einzutreten. Mit der Klausel soll sichergestellt werden, dass die Staaten eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik betreiben und weiterhin selbst verantwortlich für die Rückzahlung ihrer Schulden sind. Ihre Handlung und Haftung sollen hier eine Einheit bilden. Dadurch sollen die Staaten bei der Ausgabe von Staatsanleihen wie andere Kreditnehmer auch den normalen Gesetzen des Marktes unterworfen sein, d. h. je unsicherer die Finanzmärkte die Bonität des Schuldners bewerten, desto höhere Zinsen verlangen sie. Entsprechend steigt der Anreiz des Staates, solide zu haushalten. Die Klausel soll zudem ein „Moral Hazard“-Verhalten verhindern, bei dem ein EU-Mitgliedsstaat größere Verschuldungsrisiken eingeht, da er weiß, im Notfall durch die anderen Staaten gerettet zu werden.¹⁴⁶

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt¹⁴⁷ ist ein „regelbasierter Rahmen für die Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion“¹⁴⁸. Er dient zur Disziplinierung der Haushaltspolitik in den EU-Mitgliedsstaaten. Eine von der EZB verfolgte Geldpolitik mit dem vorrangigen Ziel der Preisstabilität kann nur im Einklang mit einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Wirtschafts- und Währungsunion schaffen.¹⁴⁹ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet die EU-Mitgliedsstaaten sowohl mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen als auch übermäßige Haushaltsdefizite und Staatsverschuldungen zu vermeiden und notwendige Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Dazu beruht der Pakt auf zwei Säulen: In der ersten Säule sollen mit der multilateralen Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik (Art. 121 AEUV) die Finanzpolitiken zwischen den Staaten besser koordiniert und bereits im Voraus übermäßige Defizite erkannt und verhindert werden („präventiver Arm“). In der zweiten Säule sollen mit dem Verfahren bei einem

¹⁴⁵ Vgl. Zimmermann/Henke/Broer (2009): 363.

¹⁴⁶ Vgl. Rohleder/Zehnpfund/Sinn (2010): 6 ff.

¹⁴⁷ Siehe ausführlich Hentschelmann (2009): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt.

¹⁴⁸ BMF (2014): 2.

¹⁴⁹ Vgl. BMF (2014): 4.

übermäßigen Defizit (Art. 126 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 12 zum EUV/AEUV) stabilitätswidrige Finanzpolitiken korrigiert und gegebenenfalls sanktioniert werden („korrektiver Arm“).¹⁵⁰ Ein solches Defizitverfahren wird eingeleitet, wenn das Haushaltsdefizit größer als 3 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) ist oder der oberhalb der Grenze von 60 % des BIP hinausgehende Schuldenstand nur unzureichend abgebaut wird.¹⁵¹

3.2. Ursachen der Staatsschuldenkrise

Der europäischen Staatsschuldenkrise, bzw. der Eurokrise ging die Finanzkrise voraus. Die Finanzkrise wird allgemein als Bezeichnung verwendet für eine Abfolge von mehreren Krisen, die zwar jeweils unterschiedliche Bereiche betreffen, aber alle miteinander zusammenhängen. Sie nahm ihren Anfang im Jahre 2006/07 mit der US-Immobilienkrise. Dort hatten Übertreibungen am US-Immobilienmarkt mit Subprime-Hypotheken – Hypothekenkredite mit geringer Bonität – zu einem erheblichen Einbruch der Immobilienpreise in den USA geführt. Indem die Geschäftsbanken die Hypothekenforderungen als handelbare Wertpapiere an andere Investoren, vor allem global tätige Banken, weiterverkauften, gerieten mit dem Platzen der US-Immobilienblase auch jene in existenzielle Schwierigkeiten. In der Folge kam es 2007/08 zu einer Bankenkrise. Mit dem Konkurs der Investment Bank Lehman Brothers im Herbst 2008 verloren die Banken jegliches gegenseitiges Vertrauen und gewährten sich untereinander kaum noch Kredite. Der auch für Unternehmen anderer Branchen wichtige Geldmarkt kam zum Erliegen. Auch gaben die Banken nicht mehr so bereitwillig wie zuvor Kredite an Unternehmen. Es folgte eine weltweite Rezession. Die Bankenkrise weitete sich damit 2008/09 zu einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise aus. Da die Staaten mit einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik ihre Banken retteten und die Wirtschaft stützten, stieg ihre Staatsverschuldung stark an. In Europa mündete dies ab 2010 in der Staatsschuldenkrise.¹⁵²

Die Ursachen dieser europäischen Staatsschuldenkrise sind vielfältig. Jedoch lassen sich drei generelle Hauptursachen identifizieren, die zur Staatsschuldenkrise

¹⁵⁰ Vgl. Ribhegge (2011): 181 ff.

¹⁵¹ Vgl. BMF (2014): 3.

¹⁵² Zur Entstehung der Staatsschuldenkrise siehe ausführlich Brunetti (2011).

fürten und auf deren Grundlage es in Folge der Finanzkrise dann zur konkreten Explosion der Staatsschulden kam. Diese sind:¹⁵³

1. Schwächen in der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion (Übermäßige Haushaltsdefizite),
2. Fehlentwicklungen in den Krisenländern seit Euroeinführung (Makroökonomische Ungleichgewichte und fehlende Wettbewerbsfähigkeit),
3. Versagen der Finanzmärkte im Zusammenhang mit der Finanzkrise (Insolvenzgefährdete Finanzinstitute).

Die zunächst offensichtlichste Schwäche in der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der entgegen seiner eigentlichen Bestimmung nicht zur Disziplinierung der Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten beigetragen hat. 2002 wurde ein Verfahren wegen übermäßigen Haushaltsdefizites gegen Deutschland und Frankreich eingeleitet. Da sich beide Länder in einer wirtschaftlich schwierigen Situation befanden, wehrten sie sich gegen die ihnen auferlegten Sparauflagen und erreichten eine Aussetzung des Defizitverfahrens. In der Folge kam es 2005 zu einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, bei der sich der Europäische Rat auf eine flexiblere Auslegung der Defizitkriterien einigte und damit den Pakt nachhaltig schwächte. Folgenreich war nicht nur die Schwächung, sondern auch das negative Beispiel der beiden größten Eurostaaten Deutschland und Frankreich in Fragen der (mangelnden) Haushaltsdisziplin. Problematisch war außerdem, dass beim Defizitverfahren die „Sünder“ selbst mitentscheiden konnten.¹⁵⁴

Eine weitere Schwäche zeigt sich in der einheitlichen Geldpolitik der EZB. In den ersten Jahren der Europäischen Währungsunion wiesen die südeuropäischen Länder ein hohes Wachstum und hohe Inflationsraten auf. Im Gegenteil dazu war vor allem in Deutschland die Entwicklung durch geringe Inflationsraten, aber auch schwaches Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Da die einheitliche Geldpolitik den Euroraum als Ganzes betrachtet und damit nicht auf konkrete Entwicklungsunterschiede der Wachstums- und Inflationsraten in einzelnen Euroländern reagiert, kann die Geldpolitik nicht überall gleich günstig wirken. Im Durchschnitt mag die Geldpolitik zwar richtig gewesen sein, für die einen Länder war sie aber zu lax, für die anderen jedoch zu restriktiv. Auf diese Weise verstärkte die

¹⁵³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2013a); Gerken/et al. (2013): 3 ff.; Sinn (2014): 17 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Hillenbrand (2011): 397/98.

einheitliche Geldpolitik die Entwicklungen und verschärfte damit die wirtschaftlichen Ungleichgewichte im Euroraum sogar noch.¹⁵⁵

Hinzu kommt, dass die Eurozone nicht einem optimalen Währungsraum gemäß der ökonomischen Theorie¹⁵⁶ entspricht. Ein Währungsraum wie die Eurozone wäre dann optimal, wenn die einzelnen Volkswirtschaften trotz Wechselkursbindung in der Lage sind, über andere Marktmechanismen wirtschaftliche Unterschiede auszugleichen oder auf asymmetrische Schocks – etwa Rezession in der einen, Boom in der anderen Region – zu reagieren. Solche Mechanismen existieren jedoch nicht in ausreichender Form in der EU: Weder sind Löhne und Preise besonders flexibel noch ist die Arbeitskräftemobilität hoch genug. Auch einen regelmäßigen Finanztransfer (z.B. ein innereuropäischer Länderfinanzausgleich), der anstelle von Arbeitsmobilität und Lohn- und Preisflexibilität wirtschaftliche Unterschiede ausgleichen könnte, gibt es nicht. Es wurde bei der Schaffung der Europäischen Währungsunion befürchtet, dass sich wirtschaftlich schwache Länder auf solchen Finanztransfers ausruhen und zu Dauerempfängern würden.¹⁵⁷

Die wirklichen Ursachen der Staatsschuldenkrise liegen in den einzelnen Krisenländern selbst. Diese Krisenländer sind Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien – auch als „PIIGS-Staaten“ bezeichnet. Sie werden deshalb in einer Reihe genannt, da die Ursachen der Staatsschuldenkrise in diesen Ländern eine wesentliche Gemeinsamkeit aufweisen: Mit Einführung des Euros sank ihr Zinsniveau drastisch. Sie konnten sich nun deutlich günstiger verschulden. Dies führte zu Fehlentwicklungen, in deren Folge sich erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte aufbauten, „die der tiefer liegende Grund für die Krise im Euroraum sind.“¹⁵⁸ Maßgebend für diese Ungleichgewichte war, dass mit der Euroeinführung das Zinsniveau auch und insbesondere für die südeuropäischen Länder stark sank. Hatten die südeuropäischen Länder bisher ihre Währungen aufgrund einer im Vergleich zum stabilitätsorientierten Deutschland sehr lockeren Geldpolitik regelmäßig abgewertet und die Finanzmärkte als Ausgleich für dieses Abwertungsrisiko höhere Zinsen von ihnen verlangt, fiel mit der Einführung der gemeinsamen Währung das Risiko einer Wechselkursanpassung weg.

¹⁵⁵ Vgl. Enderlein (2010): 8/9; Scharpf (2011c).

¹⁵⁶ Zur Theorie optimaler Währungsräume siehe Mankiw/Taylor (2011): 1040 ff.

¹⁵⁷ Vgl. Enderlein (2010): 8 ff.; Feld/et al. (2012): 11/12.

¹⁵⁸ Brunetti (2011): 78; vgl. auch Deutsche Bundesbank (2013a).

Für die Finanzmärkte war damit das Risiko aller Anleihen von Euroländern gleich, wodurch sich die Zinsen angeglichen und auf das Niveau von Deutschland sanken.¹⁵⁹

Das niedrige Zinsniveau führte zu wirtschaftlichen Fehlanreizen und in deren Folge zu unterschiedlichen Fehlentwicklungen in den Krisenländern. In Spanien und Irland kam es zu übermäßigen Investitionen in den Immobilienbau. Da der einheitliche Zinssatz durch die EZB niedrig gehalten wurde, die Inflation in diesen beiden Ländern aber hoch war, waren die Realzinsen im Endeffekt sogar negativ. Dies beförderte den Immobilienboom noch weiter. Griechenland weitete seine Staatsausgaben mit Hilfe neuer Kredite stark aus. So wurde die Zahl der Beschäftigten im Staatsdienst wie auch die Renten immer weiter erhöht. In Portugal hingegen stieg dank günstiger Kreditfinanzierung die Verschuldung der Privathaushalte stark an. Italien nimmt eine Sonderposition ein. Zwar hielten sich dort die Fehlentwicklungen in Grenzen, jedoch wies es innerhalb der Eurozone unverändert eine der höchsten Gesamtverschuldungen auf und litt seit Jahren unter einer schwachen Wettbewerbsfähigkeit.¹⁶⁰

In allen diesen Ländern kam es zu einem Boom der Wirtschaft, der zum Aufbau erheblicher makroökonomischer Ungleichgewichte führte: Zum einen bildeten sich große Handelsbilanzdefizite, zum anderen entstanden große strukturelle Haushaltsdefizite (Doppeldefizit). Mit dem durch die niedrigen Zinsen verursachten Boom stiegen Konsum und Investitionen sowohl des Staates als auch der Privathaushalte stark an. Durch die erhöhte Inlandsnachfrage stiegen auch Preise und Löhne. Diese Inflation verschlechterte jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der südeuropäischen Länder gegenüber Ländern mit geringer Inflation. Ihre Produkte wurden stetig teurer. Die Exporte sanken unter die Importe. Es kam zu einem Handelsbilanzdefizit auf Seiten der südeuropäischen Länder und einem Handelsbilanzüberschuss etwa auf Seiten Deutschlands. Dank des Booms stiegen auch die Steuereinnahmen der südeuropäischen Länder, die sogleich für zusätzliche Staatsausgaben verwandt wurden. Spanien und Irland schafften es dank des starken Wirtschaftswachstums in den Boomjahren sogar, Haushaltsüberschüsse zu erzielen und ihre Staatsverschuldungsquote zurückzuführen. Allerdings handelte es sich bei dem Boom nicht um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, da mit diesem keine Produktivitätssteigerung einherging, sondern um einen durch die starke Zinssenkung

¹⁵⁹ Vgl. Brunetti (2011): 79/80.

¹⁶⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank (2013a); Gregosz/et al. (2012): 32 ff.; Welfens (2012): 47-69.

verursachten Einmaleffekt. Die zusätzlichen Steuereinnahmen wurden jedoch als nachhaltig betrachtet, wodurch es zu erheblichen strukturellen Defiziten kam.¹⁶¹

Neben der mangelhaften Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion und dem Fehlverhalten der Krisenländer nach der Euroeinführung, das sich in erheblichen makroökonomischen Ungleichgewichten in der Eurozone zeigt, gibt es noch eine dritte Hauptursache: Das Versagen der Finanzmärkte, bzw. die Finanzkrise selbst, die der Staatsschuldenkrise vorausging.¹⁶² Hierbei sind zwei wesentliche Punkte des Versagens der Finanzmärkte im Zusammenhang mit der Finanzkrise zu nennen, die die Staatsschuldenkrise begünstigten: Dies sind ein mangelndes Risikobewusstsein der Finanzmärkte und eine geringe Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems.¹⁶³

Auf der Jagd nach immer mehr Rendite handelten und spekulierten die Banken und Finanzmärkte mit Papieren neuartiger Finanzprodukte – wie etwa mit den als handelbare Wertpapiere gebündelten Subprime-Hypotheken oder Credit Default Swaps, einer Art Kreditausfallversicherung, bei der sich der Gläubiger gegen den Zahlungsausfall des Schuldners versichern kann. Die Ratingagenturen taten ihr Übriges, indem sie diesen eigentlich sehr komplexen und damit intransparenten Produkten in Missachtung des tatsächlichen Risikos ein Top-Rating gaben, was den Handel mit ihnen beflügelte. Auf diese Weise gelangten immer weiter deutlich risikobehaftete Papiere in die Bilanzen der Banken.¹⁶⁴ Hinzu kam die schwache Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems. Die Banken hatten nicht nur zu viele dieser riskanten toxischen Papiere in ihren Bilanzen stehen, sondern sie besaßen auch kaum genügend Eigenkapital, um mögliche Verluste durch die toxischen Papiere auszugleichen.¹⁶⁵

Hatten eine institutionell defizitäre Wirtschafts- und Währungsunion, Fehlentwicklungen der Krisenländer hinsichtlich makroökonomischer Ungleichgewichte und das Versagen der Finanzmärkte im Zusammenhang mit der

¹⁶¹ Vgl. Brunetti (2011): 81 ff.; Ehrig/Staroske (2011): 15 ff.; Marzinotti/Pisani-Ferry/Sapir (2010): 2 ff.

¹⁶² Zur Finanzkrise, ihren Ursachen und Konsequenzen siehe Bloss/et al. (2009); Illing (2013b); Schuppan (2011); Soros (2009); Welfens (2012); sehr erhellend über Finanzkrisen im Allgemeinen siehe auch Reinhart/Rogoff (2010).

¹⁶³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2013a).

¹⁶⁴ Vgl. Dombret (2012): 65 ff.; Welfens (2009): 685 ff.

¹⁶⁵ Vgl. Hellwig (2010): 17 ff.

Finanzkrise die Grundlage für die Staatsschuldenkrise gelegt, so kam es dann in Folge der Finanzkrise durch dreifache Weise zur eigentlichen Explosion der Staatsschulden:¹⁶⁶

1. Finanzierung der Programme zur Rettung der Banken,
2. Finanzierung der Programme zur Stützung der Konjunktur,
3. Einbruch der Staatseinnahmen und Anstieg der Staatsausgaben in Folge der weltweiten Rezession.

Im Zuge der Finanzkrise offenbarten sich die tatsächlich eingegangenen Risiken des Finanzmarktes auf der Jagd nach Rendite. Die Papiere der neuen Finanzprodukte erwiesen sich als deutlich risikobehafteter als angenommen. Sie fanden auf den Finanzmärkten kaum noch Käufer und verloren an Wert. Den Banken drohten daher hohe Verluste. Angesichts ihrer schwachen Eigenkapitaldecke liefen sie Gefahr, sich zu überschulden und in letzter Konsequenz sogar insolvent zu gehen.¹⁶⁷ Um einen Zusammenbruch des gesamten Finanzsystems zu verhindern, sahen sich die Staaten dazu genötigt, ihre Banken zu retten. Zum einen rekapitalisierten die Staaten die Banken und statteten sie wieder mit Eigenkapital aus, zum anderen übernahmen die Staaten die mit den toxischen Papieren verbundenen Risiken, um die Bilanzen der Banken von diesen Risikopapieren zu befreien. Die Banken konnten etwa ihre Risiken in eine sogenannte „Bad Bank“ ausgliedern, deren Garantie der Staat übernahm. Diese Stabilisierungsprogramme belasteten jedoch die öffentlichen Haushalte stark und trieben ihre Staatsverschuldung in die Höhe.¹⁶⁸

Im Zuge der Finanzkrise kam es auch zu einer weltweiten Wirtschaftskrise, in deren Folge die Konjunktur erheblich einbrach. Um ihre Volkswirtschaften zu stützen, reagierten nicht nur die Krisenländer, sondern nahezu sämtliche Staaten mit einer keynesianistischen Wirtschaftspolitik. Eine solche Politik zielt darauf ab, über eine Ausweitung des Staatskonsums und des Konsums der Privathaushalte sowie über staatlich gesetzte Anreize für mehr Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erhöhen und damit die Konjunktur zu stabilisieren. Auch diese Stabilisierungsprogramme sorgten neben der Bankenrettung für einen deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung.¹⁶⁹ Mit der Wirtschaftskrise brach zusätzlich in Irland,

¹⁶⁶ Vgl. Schuppan (2011): 251.

¹⁶⁷ Vgl. Welfens (2009): 685 ff.

¹⁶⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank (2013a); Schuppan (2011): 287 ff.

¹⁶⁹ Vgl. Schuppan (2011): 289 ff.

später auch in Spanien der überhitzte Immobilienmarkt ein, da die Hausbesitzer ihre Hypotheken nicht mehr bedienen konnten. Aufgrund ausfallender Hypotheken gerieten – wie einige Jahre zuvor die amerikanischen – nun die irischen und spanischen Banken, die sich mit der Hypothekenfinanzierung übernommen hatten, in eine gefährliche Schieflage und mussten vom Staat mit Milliardenkrediten gestützt werden. Diese Kredite erhöhten die in der Wirtschaftskrise ohnehin explodierende Staatsverschuldung noch weiter.¹⁷⁰

Mit der weltweiten Finanzkrise offenbarten sich auch die mit den Fehlentwicklungen einhergegangenen makroökonomischen Ungleichgewichte in den Krisenländern und verdeutlichten, dass die bisherige wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern kaum nachhaltig war. Da die Länder nicht mehr wie bisher ihre Währung abwerten konnten, um die Luft aus ihren überhitzten Volkswirtschaften entweichen zu lassen, kam es im Zuge der durch die Finanzkrise ausgelösten Weltwirtschaftskrise zu einem umso größeren Einbruch ihrer Wirtschaft. Entsprechend explodierten die Haushaltsdefizite, da auch die Steuereinnahmen einbrachen, sich aber die zuvor stark ausgeweiteten Staatsausgaben nicht einfach so kürzen ließen. Diese Defizite wurden durch zusätzliche Kredite finanziert. Wie die makroökonomischen Indikatoren in Abbildung 10 zeigen, stieg damit auch die Staatsverschuldung explosionsartig an.¹⁷¹

¹⁷⁰ Vgl. Gregosz/et al. (2012): 33 ff.

¹⁷¹ Vgl. Brunetti (2011): 85 ff.

Abbildung 10: Entwicklung ausgewählter makroökonomischer Indikatoren (I)¹⁷²

	Jahr	Bruttoinlandsprodukt (Veränderung zur Vorperiode in %)	Haushaltsbilanz (in % des BIP)	Staatsverschuldung (in % des BIP)
DE	2007	3,3	0,2	65,2
	2008	1,1	-0,1	66,8
	2009	-5,1	-3,1	74,5
FR	2007	2,3	-2,7	64,2
	2008	-0,1	-3,3	68,2
	2009	-3,1	-7,5	79,2
PO	2007	2,4	-3,1	68,4
	2008	0,0	-3,6	71,7
	2009	-2,9	-10,2	82,2
IR	2007	5,4	0,1	25,0
	2008	-2,1	-7,3	44,2
	2009	-5,5	-13,9	64,5
IT	2007	1,7	-1,6	103,3
	2008	-1,2	-2,7	106,1
	2009	-5,5	-5,5	116,4
GR	2007	3,5	-6,5	107,2
	2008	-0,2	-9,8	112,9
	2009	-3,1	-15,6	129,7
SP	2007	3,5	1,9	36,3
	2008	0,9	-4,5	40,2
	2009	-3,8	-11,2	54,0

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Eurostat

3.3. Auslöser der Staatsschuldenkrise

Angesichts dieser Entwicklung der Haushaltsdefizite begannen die Finanzmärkte im Verlauf des Jahres 2008 das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Krisenländer zu verlieren und realisierten deren Überschuldungsprobleme. Die Krisenländer nutzten die angesichts der äußerst niedrigen Zinsen seit der Euroeinführung gemachten Schulden nicht für Investitionen, um die Produktivität zu verbessern und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Sondern sie verwendeten diese für mehr staatlichen und privaten Konsum, der im Endeffekt ihre Wettbewerbsfähigkeit jedoch schwächte. Die Finanzmärkte bezweifelten daher, ob diese Länder in der Lage seien, ihre angehäuften Schulden jemals zurückzuzahlen. Hatten die Finanzmärkte dieses Risiko eines Zahlungsausfalles innerhalb der Eurozone bisher ignoriert, begannen sie nun, zwischen den solideren und stabilitätsorientierten Euroländern einerseits und den Krisenländern andererseits zu differenzieren und deren

¹⁷² Legende: DE = Deutschland; FR = Frankreich; PO = Portugal; IR = Irland; IT = Italien; GR = Griechenland; SP = Spanien.

Kreditwürdigkeit neu zu bewerten. Nach dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers im Herbst 2008 verlangten die Finanzmärkte von den Krisenländern einen spürbaren Risikoaufschlag verglichen mit dem Zinssatz der als sicher geltenden Staatsanleihen der soliden Euroländer. Durch die weltweite Stabilisierung der Finanzmärkte seitens der Staaten und ihrer Zentralbanken sanken die Risikoaufschläge im Verlauf des Jahres 2009 vorläufig wieder etwas.¹⁷³

In Griechenland spitzte sich die Lage jedoch weiter zu. Am 20. Oktober 2009 räumte der griechische Finanzminister Giorgos Papakonstantinou der damals neu ins Amt gewählten Regierung Griechenlands unter dem sozialistischen Premierminister Georgios Papandreou ein, dass das griechische Haushaltsdefizit für 2009 nicht – wie noch von der konservativen Vorgängerregierung angekündigt – bei 6 % des BIP läge, sondern sich voraussichtlich auf 12 bis 13 % des BIP verdoppele. Letztlich betrug das Defizit laut Eurostat sogar 15,6 %, das entsprach 36,125 Mrd. Euro. Die griechische Staatsverschuldung kletterte 2009 damit auf über 129,7 % des BIP, was 299,682 Mrd. Euro entsprach. Ursprünglich hatte die griechische Regierung ein Haushaltsdefizit von 3,7 % des BIP für 2009 angestrebt. Das hochkorrigierte Defizit lag damit ein Vielfaches über den vom Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubten 3 %.¹⁷⁴

Die drastische Korrektur der griechischen Defizitzahlen war ein Schock für die Finanzmärkte und zugleich der Auslöser der Staatsschuldenkrise.¹⁷⁵ Zwar waren den Finanzmärkten schon vorher die durch Bankenrettung und Konjunkturprogramme explodierenden Haushaltsdefizite und Staatsschulden der Krisenländer und deren mangelnde Wettbewerbsfähigkeit bewusst geworden, doch bis dahin herrschte die Banken- und Finanzkrise vor. Nun verschob sich der Fokus der Finanzmärkte von den zu rettenden Banken auf die die Banken rettenden Staaten.¹⁷⁶ Angesichts seiner desaströsen Haushaltslage wurde Griechenland unmittelbar nach der Korrektur seines Haushaltsdefizites von den Ratingagenturen heruntergestuft. Als erste Ratingagentur senkte noch im Oktober 2009 Fitch die Bonität Griechenlands zunächst auf ein noch befriedigendes „A-“ herab, doch Anfang Dezember 2009 gleich noch einmal auf nunmehr „BBB+“. Griechenland galt nun als unsicherer Schuldner, dessen

¹⁷³ Vgl. Baumgarten/Klodt (2010): 377 ff.; Brunetti (2011): 86 ff.; Schuppan (2011): 256 ff.

¹⁷⁴ Vgl. FAZ (2009); Manager Magazin (2009).

¹⁷⁵ Vgl. Konrad/Zschäpitz (2010): 47 ff.; Schmidt (2012): 74.

¹⁷⁶ Vgl. Schmidt (2012): 74/75.

Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage die Einhaltung seiner Zahlungsverpflichtungen gefährden würde. Die anderen Ratingagenturen folgten dieser Einschätzung.¹⁷⁷

Mit der Herabstufung stiegen auch die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen spürbar um mehrere Prozentpunkte an. Griechenland musste entsprechend Eurostat nun zum 1. Januar 2010 5,69 % Zinsen bieten, damit Investoren seine Staatsanleihen kauften. Dies war ein Aufschlag von über 2,38 Prozentpunkten gegenüber den als sicher geltenden deutschen Staatsanleihen. Anfang Januar 2010 waren somit die Zinsen für Griechenland ähnlich hoch wie auf dem Höhepunkt der Banken und Finanzkrise Anfang 2009. Durch den Anstieg der Risikoaufschläge verschlechterten sich jedoch die Refinanzierungsbedingungen Griechenlands erheblich, was angesichts seines Finanzierungsbedarfs ein großes Problem darstellte. Denn bis zum Ende des Jahres 2010 wurden griechische Staatsanleihen im Wert von 54 Mrd. Euro fällig, davon allein 20 Mrd. Euro bis Ende Mai jenes Jahres, die das Land nur mit neuen Schulden hätte ablösen können. Die wegen der Risikoaufschläge angestiegenen Zinsen erreichten ein Niveau, das Griechenland kaum noch finanzieren konnte. Es war daher sehr fraglich, ob die Finanzmärkte das Risiko eingehen würden, weiterhin griechische Staatsanleihen zu kaufen. Griechenland stand damit faktisch vor der Insolvenz.¹⁷⁸

Nach Ausbruch der Staatsschuldenkrise in Griechenland weitete sich diese auf die anderen Krisenländer aus. Mit etwas Verzögerung stiegen in den folgenden Monaten auch die Risikoaufschläge auf ihre Staatsanleihen um einige Prozentpunkte an. Die anderen Krisenländer standen damit vor einer Abwärtsspirale, die auch für sie in der Insolvenz enden könnte. Denn steigende Risikoaufschläge erhöhten insgesamt das Zinsniveau, zu dem sich die Krisenländer verschulden konnten. Höhere Zinsen bedeuteten jedoch höhere Refinanzierungskosten und damit wiederum neue Schulden. Neue Schulden aber ließen die Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalles steigen, für den die Finanzmärkte weitere Risikoaufschläge verlangten.¹⁷⁹

Mit dem Anstieg der Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalls der Staatsanleihen der Krisenländer verloren diese Anleihen gleichzeitig an Wert. Dieser

¹⁷⁷ Vgl. Die Welt (2009).

¹⁷⁸ Vgl. Brunetti (2012): 113; Schuppan (2011): 260 ff.

¹⁷⁹ Vgl. Baumgarten/Klodt (2010): 377 ff.; Schuppan (2011): 256 ff.

Wertverlust traf insbesondere die Banken in den soliden Euroländern mit Leistungsbilanzüberschüssen. Sie hatten mit ihren Überschüssen die Leistungsbilanzdefizite der Krisenländer finanziert, indem sie deren Staatsanleihen kauften. Ein Wertverlust dieser Staatsanleihen oder gar deren totaler Ausfall durch den Staatsbankrott eines der Krisenländer bedeutete eine erhebliche Belastung der im Zuge der vorausgegangenen Finanzkrise ohnehin schon geschwächten Bankbilanzen und eine weitere Vernichtung des kaum noch vorhandenen Eigenkapitales. Somit drohte nach der Banken- und Finanzkrise von 2008/09 infolge des Wertverlustes der Wertpapiere mit Subprime-Hypothesen nun 2010 eine weitere Banken- und Finanzkrise infolge des Wertverlustes der Staatspapiere der Krisenländer.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Vgl. Brunetti (2012): 88 ff.; zur Entwicklung der Risikoaufschläge bei Staatsanleihen der Krisenländer siehe auch Abbildung 19.

4. DER EURO-GIPFEL VOM 7. MAI 2010: EIN HILFSPAKET FÜR GRIECHENLAND

4.1. Entscheidungen und Handlungsalternativen

In diesem wie in den folgenden fünf Kapiteln erfolgt nun die eigentliche Analyse der Reform der Economic Governance im Kontext der Staatsschuldenkrise mit Hilfe der zuvor erarbeiteten Theorie und Methodik des liberalen Intergouvernementalismus von Moravcsik. Als erster Gipfel wird das Gipfelwochenende vom 7.-9. Mai 2010 mit dem Euro-Gipfel am 7. Mai untersucht, auf dem die Euro-Staats- und Regierungschefs zum einen nach Wochen nun formal das Hilfspaket für Griechenland beschließen und zum anderen nach einer unmittelbaren Zuspitzung der Krise in den Tagen zuvor sich politisch auf einen Euro-Rettungsschirm für die Eurozone einigen. Aus dem Verlauf der Staatsschuldenkrise vor dem Mai-Gipfel leiten sich die Entscheidungen, die die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel fällen, und die ihnen hinsichtlich dieser Entscheidung offenstehenden Handlungsalternativen ab. Danach werden hinsichtlich dieser Handlungsalternativen die Präferenzen der Regierungen, die sie in den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess des Gipfels einbringen, herausgearbeitet. Anschließend werden die Gipfelverhandlungen untersucht, um das Verhandlungsergebnis zu erklären. Das Kapitel endet mit einem Zwischenfazit.

In den ersten Monaten des Jahres 2010 spitzt sich die Krise um Griechenland weiter zu. Anfang Januar wird ein Bericht der Europäischen Kommission bekannt, wonach die griechische Regierung ihre Schuldenstatistiken über viele Jahre hinweg manipuliert hat.¹⁸¹ Die finanzielle Lage Griechenlands ist damit über die letzten Jahre deutlich schlimmer gewesen als bisher angenommen. Als EZB-Präsident Jean-Claude Trichet eine Sonderbehandlung Griechenlands durch die EZB ablehnt, spekulieren die Finanzmärkte auf einen Euro-Austritt Griechenlands.¹⁸² Auf einem EU-Gipfel am 11. Februar 2010 betonen die Staats- und Regierungschefs ihre Bereitschaft, „im Bedarfsfall entschlossen und koordiniert zu handeln, um die Finanzmarktstabilität im

¹⁸¹ Vgl. Die Welt (2010a).

¹⁸² Vgl. Bagus (2012): 121.

gesamten Euro-Währungsgebiet zu wahren“¹⁸³. Auf einem Euro-Gipfel am 25. März 2010 erklären sie, Griechenland ein Hilfspaket zu gewähren, wenn eine Finanzierung des griechischen Staatshaushaltes über den Finanzmarkt nicht mehr möglich sei.¹⁸⁴ Eine Entscheidung über konkrete Finanzhilfen fällen die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel jedoch nicht. Auf dem regulären EU-Gipfel einen Tag später am 26. März beschließen die Staats- und Regierungschefs zudem, eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Präsidenten des Europäischen Rates einzusetzen, die – bestehend aus Van Rompuy, den EU-Finanzministern und Vertretern der Kommission und der EZB – zur Vermeidung zukünftiger Finanzkrisen und zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion dem Rat „die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Maßnahmen unterbreitet und dabei alle Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens sondiert.“¹⁸⁵ Diese Arbeitsgruppe wird später offiziell als Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ („Task Force on Economic Governance“) bezeichnet.¹⁸⁶

Nachdem Ende April das griechische Haushaltsdefizit zum dritten Male innerhalb eines Jahres nach oben auf nunmehr 13,6 % des BIP korrigiert wird,¹⁸⁷ sieht sich die griechische Regierung jetzt dazu „gezwungen“¹⁸⁸, das ihr in Aussicht gestellte Hilfspaket offiziell zu beantragen. Da infolge des Hilfesuches die Kreditwürdigkeit Griechenlands auf Ramsch-Niveau herabgestuft wird und die Risikoprämien sämtlicher Krisenländer spürbar steigen, kündigt EU-Ratspräsident Van Rompuy einen Euro-Sondergipfel für Anfang Mai 2010 an.¹⁸⁹ Dort haben die Staats- und Regierungschefs darüber zu entscheiden, den griechischen Antrag auf Bereitstellung des Hilfspaketes formell zu beschließen.¹⁹⁰ Die Finanzmärkte sehen darin das Eingeständnis der Eurozone, „in einer schwierigen Lage zu sein.“¹⁹¹

¹⁸³ Europäischer Rat (2011a): 23.

¹⁸⁴ Europäischer Rat (2011a): 24.

¹⁸⁵ Europäischer Rat (2011a): 24.

¹⁸⁶ Vgl. Enderlein (2012): 37; inoffiziell auch „Van Rompuy Task Force“, bzw. „Van Rompuy-Arbeitsgruppe“.

¹⁸⁷ Vgl. Eurostat (2010); als erstes korrigierte noch die Vorgängerregierung unter Kostas Karamanlis ihr angepeiltes Defizit für 2009 von 3,7 % auf rund 6 % des BIP. Anschließend revidierte die neu ins Amt gewählte Regierung unter Giorgos Papandreou am 22.10.2009 das Defizit auf 12,7 %. Schließlich veröffentlichte am 22.04.2010 die europäische Statistikbehörde Eurostat ein von ihr neu berechnetes griechisches Haushaltsdefizit für 2009 von 13,6 % des BIP. Letztlich beträgt das Defizit für 2009 sogar 15,6 %.

¹⁸⁸ Bagus (2012): 125.

¹⁸⁹ Vgl. Euractiv (2010a); FAZ (2010b).

¹⁹⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010c).

¹⁹¹ Boysen-Hogrefe (2011): 454.

Da sich EZB-Präsident Trichet dem Druck auf die EZB widersetzt, trotz angespannter Lage Staatsanleihen der Krisenländer direkt aufzukaufen, kommt am 7. Mai 2010 der europäische Anleihemarkt fast vollständig zum Erliegen.¹⁹² Die Risikoaufschläge der Krisenländer explodieren gerade zu. Es droht ein Totalzusammenbruch des europäischen Bankensystems, nachdem die Unsicherheiten am Anleihemarkt auf den Geldmarkt übergreifen.¹⁹³ Noch am selben Tag (7. Mai) treffen sich die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes zum angekündigten Euro-Sondergipfel, um eigentlich – wie geplant – über den Beschluss, Griechenland ein Hilfspaket bereitzustellen, zu entscheiden. Doch angesichts der gefährlichen Zuspitzung der Krise erscheint den Staats- und Regierungschefs das Hilfspaket für Griechenland nicht ausreichend, um die Finanzstabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten. Sie sehen sich veranlasst, während des börsenfreien Wochenendes bis zur Eröffnung der Börse am nächsten Montag ein deutliches Signal zur Lösung der Krise an die Finanzmärkte zu schicken.

Mit der faktischen Insolvenz Griechenlands Anfang 2010 droht somit nicht nur eine Ansteckung weiterer kriselnder Euroländer, die unter ähnlichen Schwierigkeiten wie Griechenland leiden, sondern auch ein Auseinanderbrechen des Euro-Währungsgebietes. Die Krise nimmt damit eine europäische Dimension an.¹⁹⁴ Da es bisher keine Insolvenz im Euro-Währungsgebiet gibt und da auch kein Rechtsrahmen existiert, der geordnete Staatsinsolvenzen regelt, obliegt es auf dem Eurokrisengipfel im Mai „ausschließlich politischen Entscheidungen, diese Krise zu bewältigen.“¹⁹⁵ Diesem Gipfel liegen zwei ganz grundsätzliche, aufeinander aufbauende **Entscheidungen** der Euro-Staats- und Regierungschefs zugrunde:

1. Soll erstmalig einzelnen Eurostaaten Finanzhilfe bereitgestellt werden?
2. Wie sollen die Modalitäten eben dieser Finanzhilfen bestimmt sein?

Bei beiden Entscheidungen wägen die Staats- und Regierungschefs zwischen verschiedenen **Handlungsalternativen** ab. Aus der ersten Entscheidung über Finanzhilfen an sich ergeben sich drei wesentliche, mit Diskussionen aus der

¹⁹² Vgl. Bagus (2012): 127; EZB (2010b); Proissl (2010): 29.

¹⁹³ Vgl. EZB (2010f): 37 ff.

¹⁹⁴ Vgl. Gloede/Menkhoff (2010): 172.

¹⁹⁵ Schäfer, H.-B. (2010): 22.

Wirtschaftswissenschaft deckende Handlungsalternativen, vor die sich die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Entscheidung gestellt sehen.¹⁹⁶

1. Insolvenz (**I**),
2. Umschuldung (**U**),
3. Finanzhilfen (**FH**).

Bei der ersten Handlungsalternative (I) verweigern die Euro-Staats- und Regierungschefs jegliche Form von Finanzhilfen und entscheiden sich damit für eine Insolvenz Griechenlands mit dessen anschließendem Austritt aus der Währungsunion. Ohne ein geordnetes Insolvenzverfahren und ohne einen politischen Maßnahmenkatalog, wie mit den unmittelbaren Folgen der Insolvenz umzugehen ist, wird Griechenland nicht nur in eine Insolvenz, sondern in eine ungeordnete Insolvenz schlittern.¹⁹⁷ In Folge einer ungeordneten Insolvenz verliert der griechische Staat sofort seinen Zugang zum weltweiten Kapitalmarkt. Den öffentlichen Haushalten geht mit der Zeit das Geld aus.¹⁹⁸ Sind in Folge der Insolvenz nicht nur der griechische Staat, sondern auch Unternehmen sowie Banken vom Kapitalmarkt abgeschnitten, entsteht eine massive Kreditklemme. Es droht eine schwere Wirtschaftskrise.¹⁹⁹ Das griechische Bankensystem steht vor dem Bankrott und ist vom europäischen Zahlungssystem wie auch Zentralbankgeld der EZB abgeschnitten. Griechenland ist faktisch kein Mitglied der Eurozone mehr.²⁰⁰ „Ohne externe Hilfe wäre Griechenland gezwungen, aus der Euro-Zone auszutreten“²⁰¹ und erneut eine eigene Währung – eine neue Drachme – einzuführen. „Dies würde es Griechenland erlauben, Finanzmittel durch eigene Geldschöpfung zu beschaffen“²⁰² und seine neue, eigene Währung abzuwerten. Dadurch könnte es seine internationale Wettbewerbsfähigkeit, die es mit Einführung des Euros verloren hatte, wieder stärken.²⁰³

Gleichwohl verlieren durch eine Insolvenz Griechenlands griechische Staatsanleihen ihren Wert, Investments in griechische Banken und Unternehmen gehen verloren. Weitete sich die Staatsschuldenkrise in Griechenland zudem auch auf die

¹⁹⁶ Vgl. Borchert (2011): 19; Gregosz/et al. (2012): 17/18; Herzog (2012): 10; Konrad/Zschäpitz (2010): 162 ff.; Papastamkos/Kotios (2011): 19; Sarrazin (2012): 172/73.

¹⁹⁷ Vgl. Abberger (2010): 38; Matthes (2012): 5/6.

¹⁹⁸ Vgl. Jeck/Roosebeke/Voßwinkel (2010): 26.

¹⁹⁹ Vgl. Dullien/Schwarzer (2011): 3/4; Matthes (2012): 6.

²⁰⁰ Vgl. Gros (2010): 2.

²⁰¹ Jeck/Roosebeke/Voßwinkel (2010): 26.

²⁰² Jeck/Roosebeke/Voßwinkel (2010): 26.

²⁰³ Vgl. Handelsblatt (2012); Horn/Lindner/Niechoj (2011): 8/9.

anderen Krisenländer aus, drohen auch dort erhebliche Verluste. Nach der Finanzkrise von 2008/09 stehen die europäischen Banken Anfang 2010 durch den Wertverlust der Staatsanleihen der Krisenländer oder deren Totalverlust vor einem möglichen Zusammenbruch.²⁰⁴ Käme es zu einem solchem Zusammenbruch des europäischen Bankensystems, stünde die Weltwirtschaft – ähnlich der vorausgegangenen Finanzkrise – erneut „vor dem Kollaps“²⁰⁵. Mit milliardenschweren Finanzhilfen müssen die europäischen Regierungen ihre Banken und die Konjunktur stützen.

Bei der zweiten Alternative (U) entscheiden sich die Staats- und Regierungschefs für eine Umschuldung Griechenlands, d. h. einen Teilverzicht der Gläubiger auf ihre Forderungen gegenüber Griechenland. Indem bei einer Umschuldung die fälligen Staatsanleihen nicht mehr komplett bedient werden und die Gläubiger auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten, kann die de facto Insolvenz Griechenlands aufgefangen werden.²⁰⁶ Eine Umschuldung ist generell eine „Umstrukturierung fälliger Verbindlichkeiten bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners“²⁰⁷. Bei Umschuldungen in den letzten Jahren kommt es im Durchschnitt zu Schuldenschnitten im Bereich zwischen 25 % und 55 %, in Argentinien im Jahre 2005 sogar zu einem Schuldenschnitt von rund 74 %.²⁰⁸ Gemäß Eurostat ist Griechenland Ende 2009 mit 129,7 % des BIP (299,682 Mrd. Euro) verschuldet. Will es mit einer Umschuldung seine Staatsverschuldung auf die Maastricht-Grenze von 60 % des BIP zurückführen, braucht es einen Schuldenschnitt in Höhe von rund 54 %.²⁰⁹ Dieser reduziert die Zinslasten und sorgt so für Entspannung im Staatshaushalt.²¹⁰

²⁰⁴ Vgl. Brunetti (2012): 88 ff.

²⁰⁵ Otte (2010): 149.

²⁰⁶ Vgl. Smeets (2010): 311.

²⁰⁷ Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft 2013: 438; Bei einer harten Umschuldung erfolgt die Schuldenreduktion durch einen Schuldenschnitt („Haircut“), bei dem die Gläubiger einen prozentualen Abschlag auf ihre Forderungen hinnehmen müssen, d. h. bei einem Haircut von z.B. 25 % bekommen die Gläubiger nur noch 75 % des Nominalwertes ihrer Staatsanleihe zurück. Bei einer weichen Umschuldung erfolgt die Schuldenreduktion durch eine Senkung der Zinsen oder eine Streckung der Laufzeit der Schuldtitel für den Schuldner. Während die Gläubiger bei einer Insolvenz alle ihre Forderungen abschreiben müssen, erhalten sie bei einer Umschuldung einen Teil ihrer Forderungen zurückbezahlt; vgl. hierzu Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft 2013: 438; Horn/Lindner/Niechoj (2011): 7.

²⁰⁸ Vgl. Sturzenegger/Zettelmeyer (2005): 58 ff.

²⁰⁹ Ein solcher Schuldenschnitt in Höhe von 54 % deckt sich mit der Bewertung der Ratingagentur Standard & Poor's, die das Recovery-Rating, also die Rückgewinnungsquote für Griechenland auf „4“ gesetzt hat, d. h. wird Griechenland zahlungsunfähig, erhalten die Gläubiger voraussichtlich 30-50 % ihrer Forderungen zurück, bzw. müssen 50-70 % ihrer Forderungen abschreiben; vgl. hierzu Smeets (2010): Fn. 8.

²¹⁰ Vgl. Schnellenbach (2010): 4.

Da bei einer Umschuldung Griechenlands griechische Banken als Halter griechischer Staatsanleihen und mit ihnen griechische Unternehmen in Zahlungsschwierigkeiten geraten, werden europäische Banken nicht nur die Hälfte ihrer Forderungen gegenüber dem griechischen Staat, sondern auch gegenüber dessen Banken und Unternehmen abschreiben müssen. Wird Griechenland umgeschuldet, antizipieren die Gläubigerbanken diese Umschuldung zudem auf die anderen Krisenländer und erwarten eine Umschuldung in ähnlicher Größenordnung. Die Banken preisen dieses Umschuldungsrisiko in die Zinsen der Krisenländer ein, worauf deren ohnehin höhere Risikoaufschläge weiter steigen und die Krisenländer dadurch tatsächlich einer Umschuldung näher rücken. Ebenso kann es zu einem Moral Hazard-Verhalten der anderen Krisenländer kommen. Deren Regierungen kommen selbst in die Versuchung einer Umschuldung, um mögliche harte Sparprogramme und Steuererhöhungen gegenüber den eigenen Bürgern zu vermeiden. Somit kann eine Umschuldung Griechenlands zur Ansteckung anderer Eurostaaten führen.²¹¹

Bei der dritten Alternative (FH) gewähren die Euro-Staats- und Regierungschefs Finanzhilfen an Griechenland und bewahren das Euro-Währungsgebiet vor einem möglichen Zusammenbruch. Denn wenn für Griechenland eine Heilung seiner (Schulden-)Probleme aus eigener Kraft nicht möglich ist, kommt finanzielle Unterstützung durch Dritte in Frage. Der Internationale Währungsfonds (IWF) verfügt hierbei über Erfahrungen im Umgang mit Schuldenproblemen und gewährt Ländern, die sich in Zahlungsschwierigkeiten befinden, Finanzhilfen.²¹² Griechenland muss bis Ende 2010 fällig werdende Staatsanleihen in Höhe von 54 Mrd. Euro refinanzieren. Angesichts dieser Höhe ist daran zu zweifeln, ob der IWF Griechenland überhaupt genügend Geld zur Verfügung stellt. Entsprechend seiner Vergaberichtlinien wird der IWF Griechenland kaum mehr als 10 Mrd. Euro an Krediten gewähren.²¹³ „Mit unzureichenden Mitteln des IWF eine Finanzkrise zu bekämpfen könnte die Schuldenlast steigern, ohne eine sich selbst erfüllende Finanzkrise zu verhindern. Auch könnten ungenügende Kreditzusagen exzessive Sparanstrengungen bewirken, die am Ende eine tiefe Rezession verursachen.“²¹⁴ Da finanzielle Unterstützung durch den IWF

²¹¹ Vgl. Gros/Mayer (2011): 30 ff.

²¹² Vgl. Abberger (2010): 38.

²¹³ Vgl. Dieter (2010b): 4; Dullien/Schwarzer (2010): 24/25.

²¹⁴ Dullien/Schwarzer (2010): 25.

nicht ausreicht, erscheinen (zusätzliche) europäische Finanzhilfen notwendig. Finanzhilfen bergen aber die Gefahr eines Moral Hazard-Verhaltens. Diese würden nicht nur die „jahrelang unseriöse Fiskalpolitik Griechenlands belohnen und damit einen Anreiz für Nachahmer schaffen“²¹⁵, sondern auch jeglichen Reformdruck von den Krisenländern nehmen.

In dieser dritten Handlungsalternative (FH) der grundsätzlichen Entscheidung über Finanzhilfen steckt bereits die zweite Entscheidung der Euro-Staats- und Regierungschefs, die Entscheidung über die Modalitäten der europäischen Finanzhilfen, also wie diese von der europäischen Gemeinschaft bereitgestellt werden. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages stellt dazu fest: „Die Bandbreite der in dieser Diskussion erörterten Modelle finanzieller Unterstützung reicht dabei von direkten oder indirekten Finanzhilfen der EU, der EZB [...] bis hin zu gemeinsamen oder bilateral ausgestalteten Hilfen der anderen Mitgliedstaaten.“²¹⁶ Die dabei diskutierten Modelle zielen im Wesentlichen darauf ab, die Refinanzierungskosten Griechenlands und der Krisenländer zu senken, wodurch sich diese Länder wieder günstiger mit Kapital versorgen können. Da der Zinssatz auf Staatsanleihen oft auch als Referenzzinssatz für private Kreditgeschäfte gilt, profitieren von sinkenden Anleihezinsen auch die Banken und die Unternehmen des entsprechenden Landes. Aus den hier erörterten, unterschiedlichen Modellen finanzieller Unterstützung lassen sich die Handlungsalternativen ableiten, zwischen denen sich die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Frage über die Hilfsmodalitäten zu entscheiden haben:

1. Gemeinschaftliche Finanzhilfen durch die EU (**FH_{EU}**),
2. Bilaterale Finanzhilfen durch die Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebietes (**FH_{MGS}**),
3. Finanzhilfen durch die EZB (**FH_{EZB}**).

Zur ersten Handlungsalternative der zweiten Entscheidung (FH_{EU}): Bei EU-Hilfen handelt es sich um eine gemeinschaftliche Finanzierung der Hilfen über die EU entweder durch die Union selbst oder durch die Mitgliedsstaaten. Im ersten Fall etwa garantiert die Union mit Eigenmitteln aus dem EU-Haushalt die Rückzahlung griechischer Anleihen oder nimmt dank ihrer guten Bonität eigene zinsgünstige Anleihen am Kapitalmarkt auf, lässt diese womöglich von den Mitgliedsstaaten

²¹⁵ Dieter (2010b): 4.

²¹⁶ Rohleder/Zehnpfund/Sinn (2010): 5.

garantieren und reicht sie als Kredite an Griechenland und die Krisenländer weiter. Hier kann die Kommission ihr in der Finanzkrise für die Nicht-Eurostaaten geschaffenes System von Zahlungsbilanzhilfen der EU auf die Eurostaaten ausweiten. Oder im zweiten Fall garantieren die Mitgliedsstaaten gemeinsam für Kredite der Krisenländer oder sie emittieren selbst gemeinsame Anleihen („Eurobonds“) und ermöglichen den Krisenländern damit eine günstigere Kapitalaufnahme. Ob die EU nun Kredite der Krisenländer gegenüber den Finanzmärkten garantiert, oder selbst Kredite am Finanzmarkt aufnimmt und weiterreicht, ist unerheblich. In beiden Fällen erfolgt die Finanzhilfe für die Krisenländer über ein gemeinschaftliches Hilfsinstrument der EU, erfolgt sie über ein EU-Gemeinschaftsinstrument, bei dem die EU für die finanziellen Verpflichtungen der Krisenländer einsteht.²¹⁷

Zur zweiten Handlungsalternative (FH_{MGS}): Bei bilateraler Finanzhilfe durch die Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebietes erfolgt die Hilfe bilateral, d. h. zwischenstaatlich zwischen den einzelnen Eurostaaten und den jeweiligen Krisenstaaten. Hierbei haftet jeder Eurostaat nur für seinen Teil der Hilfe. Möglich ist die Gewährung von Krediten oder der Übernahme von Garantien. Vergünstigte Kredite durch die Euroländer erlauben es den Krisenländern, sich nicht zu hohen Zinsen am Kapitalmarkt refinanzieren zu müssen. Garantieren wiederum die Eurostaaten die Rückzahlung der Krisenanleihen, sinken die darauf von den Finanzmärkten erhobenen Risikoaufschläge für Griechenland.²¹⁸

Zur dritten Handlungsalternative (FH_{EZB}): Bei Finanzhilfen durch die EZB erfolgt ein Ankauf von Staatsanleihen Griechenlands und der anderen kriselnden Eurostaaten durch die EZB. Kauft die EZB Anleihen dieser Länder, steigen deren Kurse. Im Gegenzug fallen die Risikoaufschläge. Damit subventionieren die EZB, bzw. deren Anteilseigner (also die Eurostaaten), die Verschuldung der Krisenländer, deren Refinanzierungskosten nun günstiger werden. Zugleich können bisherige Halter der Staatsanleihen – dies sind mehrheitlich europäische Banken – die risikobehafteten Staatsanleihen an die EZB verkaufen und erhalten dafür frisches Zentralbankgeld. Verkaufen die Banken ihre Anleihen zu einem höheren Preis als dem Marktwert an die EZB, erhalten sie von ihr letztlich sogar eine Kapitalzufuhr.²¹⁹

²¹⁷ Vgl. Zehnpfund/Heimbach (2010): 4.

²¹⁸ Vgl. Zehnpfund/Heimbach (2010): 4.

²¹⁹ Vgl. Mandler/Tillmann (2010): 8/9.

Mit Deutschland und Frankreich kristallisieren sich bereits zu Beginn der Staatsschuldenkrise zwei zentrale **Akteure** innerhalb der Eurostaaten heraus, deren Positionen sich in den Verhandlungen zur Lösung der Staatsschuldenkrise an zwei unterschiedlichen Vorstellungen zur Wirtschafts- und Währungsunion ausrichten: Eine an einem regelbasierten Politikansatz orientierte Vorstellung – dies gilt vor allem für die Gruppe der stabilen Eurostaaten Deutschland, Niederlande, Österreich, Luxemburg und Finnland – und eine am Primat der Politik (gegenüber der Wirtschaft) orientierte Vorstellung – dies gilt wiederum für die Gruppe Frankreich und Krisenländer.²²⁰

Deutschland und Frankreich stehen hierbei stellvertretend für diese zwei gegensätzlichen Sichtweisen von einer wirtschaftspolitischen Europäischen Union. „Aus französischer Sicht muss die EU ein wirtschaftspolitischer Akteur sein, der in einer Reihe von Feldern zu intervenieren in der Lage ist und der deshalb über entsprechende Institutionen und Instrumente verfügen muss. Aus deutscher Sicht bildet die EU in erster Linie einen Ordnungsrahmen und soll als Akteur vor allem regulative Politiken zur Schaffung, bzw. Aufrechterhaltung dieses Rahmens verfolgen“²²¹. Es wird sich zeigen, dass die Konstellationen und grundlegenden Positionen der beiden Akteure unverändert bleiben und daher hier nur einmal einer Bestimmung bedürfen.

Deutschlands Sichtweise – stellvertretend für die erste Gruppe der an Regelbindung orientierten Eurostaaten – ist die des Ordoliberalismus. Im Ordoliberalismus setzt der Staat mit einem ordnungspolitischen Rahmen die Voraussetzungen für eine freiheitliche Marktwirtschaft mit Wettbewerb. D. h. Wirtschaftspolitik des Staates ist Ordnungspolitik mit dem Ziel, eben jene Voraussetzungen zu schaffen und das Funktionieren des freien Wettbewerbes zu gewährleisten.²²² Dieses ordnungspolitische Denken Deutschlands findet sich in der Wirtschafts- und Währungsunion und dem Maastricht-Vertrag wieder. Dessen Geld- und Fiskalpolitik basiert auf einem regelgebundenen Ansatz mit Sanktionen und Automatismen. Als diese Regeln sind vor allem das Verbot übermäßiger Defizite, die Nichtbeistandsklausel und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung zu nennen. Dieses Regelwerk soll primär die Geldwertstabilität sichern und die EU-Staaten zu einer soliden Haushaltspolitik anhalten.

²²⁰ Vgl. Schwarzer (2013a): 30 ff.

²²¹ Kauffmann/Uterwedde (2010): 13.

²²² Vgl. Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft (2013): 330.

Neben der Regel, dass die Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebietes für ihre Haushaltspolitik eigenverantwortlich sind und kein Eurostaat für die Schulden eines anderen Eurostaates haftet, hat Deutschland bei den Verhandlungen über eine gemeinsame Währungsunion im Sinne seines ordnungspolitischen Denkens insbesondere durchgesetzt, dass die EZB unabhängig von der Politik und allein auf die Preisstabilität verpflichtet ist. Der einheitlichen Geldpolitik der EZB steht dabei keine vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik der Eurostaaten gegenüber, sondern eine von ihnen koordinierte und in nationaler Regie ausgeführte.²²³

Frankreichs Sichtweise – stellvertretend für die zweite Gruppe der an diskretionären Entscheidungen orientierten Eurostaaten – hingegen ist die des Dirigismus (franz. „dirigisme“). Der Dirigismus ist eine interventionistische Form der staatlichen Wirtschaftslenkung, bei dem der Staat zur Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele in den Markt eingreift und dessen Wettbewerbsfunktion teilweise aufhebt.²²⁴ Während Deutschland auf eine Regelbindung mit institutionalisiertem Entscheidungsablauf setzt, verfolgt Frankreich diskretionäre Entscheidungen mit Ermessensspielraum der Politik, d. h. es verfolgt einzelfallorientierte Entscheidungen.²²⁵ Es fühlt sich demnach weniger an die mit strikter Eigenverantwortlichkeit bezweckte fiskalpolitische Solidität gebunden, sondern befürwortet eher europäische Solidarität und erklärt sich in diesem Rahmen auch zur Übernahme von Haftungsrisiken bereit.²²⁶

„Im Beharren Frankreichs auf einer aktiven europäischen Wirtschaftspolitik kommt das tradierte republikanische Politikmodell zum Ausdruck, das den Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft betont.“²²⁷ Es liegt bei demokratisch gewählten Politikern, den Willen des Volkes mit jeder Politik um- und durchzusetzen. Dazu gehört auch eine Zentralbank, die der Politik verantwortlich ist und deren politische Vorgaben ausführt, d. h. nicht nur auf die Preisstabilität verpflichtet ist, sondern mit ihrer Geldpolitik auch aktiv die Wirtschaftsentwicklung, insbesondere Wachstum und

²²³ Vgl. Mussler (2011): 45 ff.; Schwarzer (2011): 32; Schwarzer (2013a): 30 ff.

²²⁴ Vgl. Piekenbrock (2009): 81/82.

²²⁵ Vgl. Döhrn/Kösters (2011): 230; Jamet (2011): 10.

²²⁶ Vgl. Lechevalier (2012): 17.

²²⁷ Kauffmann/Uterwedde (2010): 13.

Beschäftigung fördert.²²⁸ Dies soll nach Ansicht Frankreichs auch für die Europäische Union gelten. Denn was „der Nationalstaat in einer immer stärker integrierten EU nicht mehr zu leisten vermag [...], muss durch eine aktive EU-Wirtschaftspolitik kompensiert werden“²²⁹ und sich in entsprechenden europäischen Institutionen wiederfinden.

Da Frankreich im Maastricht-Vertrag zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion keine der Politik verantwortliche EZB durchsetzen konnte, fordert es eine europäische Wirtschaftsregierung mit einer aktiven europäischen Wirtschaftspolitik, die das notwendige Gegenstück der Mitgliedsstaaten zur einheitlichen Geldpolitik der EZB bilden und die Möglichkeit eines staatlichen Dirigismus auf europäischer Ebene gewährleisten soll. Handelt es sich bei der EZB um die Europäisierung der Geldpolitik, lässt sich die europäische Wirtschaftsregierung analog als Europäisierung der Fiskalpolitik begreifen.²³⁰

Abbildung 11: Politikansätze in der Wirtschafts- und Währungsunion

	Ordoliberalismus	Dirigismus
<i>Politikansatz</i>	Ordnungspolitik	Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft
<i>Entscheidungsfindung</i>	Regelgebundene Entscheidungen mit Sanktionen und Automatismen (institutionalisierter Entscheidungsablauf)	Diskretionäre Entscheidungen mit Ermessensspielraum der Politik (einzelfallorientierte Entscheidungen)
<i>Oberste Ziele</i>	Geldwertstabilität und Haushaltsdisziplin	Aktive Wirtschaftspolitik
<i>Geld- und Fiskalpolitik</i>	1. Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Zentralbank ist unabhängig und auf Preisstabilität verpflichtet) 2. Verbot übermäßiger Defizite 3. Verbot gegenseitiger Haftung (Nichtbeistandsklausel)	1. Zentralbank ist Politik verantwortlich und fördert Wachstum und Beschäftigung 2. Europäische Wirtschaftsregierung 3. Solidarität mit Eurostaaten und Bereitschaft zur Übernahme von Haftungsrisiken

Quelle: Eigene Darstellung

4.2. Nationale Präferenzbildung

Die Entwicklung der Staatsschuldenkrise Anfang 2010 stellt die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Mai-Gipfel vor die beiden Entscheidungen, Finanzhilfe

²²⁸ Vgl. Mussler (2011): 45/46; zu den unterschiedlichen Auffassungen Deutschlands und Frankreichs über die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank siehe hierzu Esch/Jong (2012).

²²⁹ Kauffmann/Uterwedde (2010): 13.

²³⁰ Vgl. Heise/Heise (2010): 7; Mussler (2011): 46.

bereitzustellen und deren Modalitäten zu bestimmen. Im folgenden Abschnitt wird nun gemäß der hier verwendeten Theorie des liberalen Intergouvernementalismus zunächst der Präferenzbildungsprozess zu diesen Entscheidungen in den beiden ausgewählten Ländern Deutschland und Frankreich analysiert. Dabei werden die Interessen der einflussreichsten innerstaatlichen Akteure und die Präferenzen der Regierungen hinsichtlich der oben genannten Handlungsalternativen bestimmt. Diese für den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess entscheidenden Präferenzen der Regierung ergeben sich, indem die Regierung die kommerziellen Interessen eben dieser innerstaatlichen Akteure mit den fiskalischen Interessen des Staates vor dem Hintergrund eigener (wahltaktischer) Überlegungen abwägt. Moravcsik zufolge sind die einflussreichsten innerstaatlichen Akteure die Interessengruppen von Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistung.²³¹

Als solche einflussreichen innerstaatlichen Akteure – im vorliegenden Fall der Reform der Economic Governance im Kontext der Staatsschuldenkrise – lassen sich aus dem Bereich Dienstleistung die Banken als Hauptgläubiger der Krisenländer identifizieren. Die aus den anstehenden Entscheidungen abgeleiteten Handlungsalternativen zeigen, dass es das europäische Bankensystem ist, welches bei der Verweigerung von Finanzhilfen in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten gerät. Die Industrie spielt erst bei späteren Entscheidungen eine wichtige Rolle, die Landwirtschaft bleibt irrelevant.

Im Präferenzbildungsprozess **Deutschlands** nehmen als innerstaatlicher Akteur die Banken eine gewichtige Rolle ein. Ein Blick auf Abbildung 12 zeigt die Auslandsforderungen der deutschen Banken gegenüber Griechenland und den anderen Krisenländern. In einem internen Vermerk kommt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), aus dem das Magazin DER SPIEGEL zitiert, Anfang 2010 zu der Erkenntnis: „Das Hauptrisiko für den deutschen Finanzsektor besteht in kollektiven Schwierigkeiten der PIIGS-Staaten“²³². Griechenland kann hierfür „möglicherweise der Auslöser sein“²³³, indem eine Insolvenz Griechenlands zur Ansteckung der anderen Krisenstaaten führt. Den deutschen Banken droht mit Stand Dezember 2009 ein Totalausfall ihrer Forderungen gegenüber den Krisenländern in

²³¹ Vgl. Moravcsik (1998): 35 ff.

²³² Spiegel-Online (2010b).

²³³ Spiegel-Online (2010b).

Höhe von fast 490 Mrd. Euro. Das entspricht etwa 20 % der gesamten Auslandsforderungen deutscher Banken. Laut BaFin sind sie „Hauptgläubiger in Spanien und Irland und zweitwichtigster Gläubiger in Italien“²³⁴. Auch eine Umschuldung Griechenlands kann zur Ansteckung der anderen Krisenländer führen, indem die Finanzmärkte eine solche Umschuldung auf diese Länder übertragen und für dieses Umschuldungsrisiko von ihnen höhere Zinsen verlangen.²³⁵ In beiden Fällen einer Insolvenz oder Umschuldung stehen deutsche Bankinstitute wie schon in der Finanzkrise zuvor erneut vor einem Zusammenbruch und müssen vom deutschen Staat mit vielen Milliarden Euro gerettet werden.²³⁶

Abbildung 12: Auslandsforderungen deutscher Banken gegenüber Krisenländern in Mrd. Euro

	Dez 2009	Mär 2010	Jun 2010	Sep 2010	Dez 2010	Mär 2011	Jun 2011	Sep 2011	Dez 2011
Griechenland	31,397	32,863	30,177	29,571	25,635	25,323	23,287	27,060	25,464
Italien	132,332	130,969	125,919	130,275	122,452	116,981	112,402	106,401	103,439
Irland	128,203	129,291	113,506	113,180	89,152	82,649	76,790	74,690	73,612
Portugal	33,025	33,088	30,504	29,364	27,481	27,563	24,913	22,056	23,326
Spanien	166,035	158,386	148,795	147,620	137,248	126,150	123,318	118,299	112,815
GESAMT	490,992	484,597	448,901	450,010	401,968	378,666	360,710	348,506	338,656

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf BIZ

Angesichts dieser Gefahr haben die deutschen Banken ein erhebliches kommerzielles Interesse daran, dass die Krise gestoppt wird. Stellvertretend für die deutschen Banken lassen sich die Aussagen von Josef Ackermann, dem Chef des größten deutschen Finanzinstitutes, der Deutschen Bank, heranziehen. Ackermann sieht keine Alternative zu Finanzhilfen für Griechenland. „Deutsche Banken haben beträchtliche Milliarden im Feuer gegenüber dem Land“²³⁷, sagt er Mitte März 2010 bei einer Veranstaltung des Center for Financial Studies in Frankfurt und spricht sich vor dem Hintergrund möglicher Auswirkungen auf die deutschen Finanzinstitute öffentlich dafür aus, Griechenland zu retten. „Wenn wir Griechenland nicht stabilisieren können, haben wir das nächste Problem. Die Kosten sind zu hoch, wenn man keine Rettung findet“²³⁸. Damit ist nichts anderes als Finanzhilfe gemeint. Dass die deutschen Banken ein ernsthaftes Interesse an der Rettung Griechenlands haben, zeigt sich nicht zuletzt an

²³⁴ Spiegel-Online (2010b).

²³⁵ Vgl. Gros/Mayer (2011): 30 ff.

²³⁶ Vgl. Otte (2010): 149.

²³⁷ SZ (2010).

²³⁸ SZ (2010).

Folgendem: Mitarbeiter der Deutschen Bank fahren bereits Anfang Februar 2010 – also noch vor dem Februar-Gipfel, auf dem gegenüber Griechenland eine Garantieerklärung abgegeben wird – nach Athen, um mit dem griechischen Finanzminister ein mögliches Hilfspaket zu planen.²³⁹

Konkrete Aussagen seitens der deutschen Banken zur Frage, für welche der drei hier aufgezeigten Alternativen der Hilfsmodalitäten der Finanzhilfen sich entschieden werden sollte, finden sich nicht. Aber aus einigen Aussagen lässt sich zumindest ableiten, wie mögliche Hilfen beschaffen sein sollten. Thomas Mayer, der Chefvolkswirt der Deutschen Bank, spricht bereits Ende Januar 2010 dabei von einem „Dilemma“²⁴⁰ der Eurostaaten: „Wir können die Griechen durch EU- oder bilaterale Hilfe raushauen. [...] Griechenland bleibt der Staatsbankrott erspart, uns ein Beben auf dem europäischen Anleihenmarkt. Auf der anderen Seite würde ein Land ausgekauft, das nicht reif für die Euro-Zone war, gemauschelt hat, um trotzdem reinzukommen“²⁴¹. Um ein Moral Hazard-Verhalten bei den anderen Krisenländern zu vermeiden, regt er daher an, Finanzhilfen an „bindende Verpflichtungen“ und „feste Bedingungen“²⁴² zu knüpfen. In eine ähnliche Richtung geht ein Papier des Bundesverbandes deutscher Banken, der Interessenvertretung der privaten Banken in Deutschland (darunter die Deutsche Bank). Dieses mahnt zu Reformen „vor allem bei der Verbesserung der fiskalischen Disziplin der Mitgliedsländer“²⁴³ und warnt vor einer europäischen Transferunion als einem „Irrweg, der am Ende aufgrund von haushaltspolitischen Fehlanreizen auf einen schwachen Wachstumspfad bei gleichzeitig hoher Staatsverschuldung führt.“²⁴⁴

Die Aussagen Ackermanns einerseits und die Worte Mayers und des Bankenverbandes andererseits zeigen: Die deutschen Banken präferieren, dass zunächst Griechenland Finanzhilfen bereitgestellt werden – in der Hoffnung, einen Dominoeffekt auf die anderen Krisenländer zu verhindern. Geraten die anderen Krisenländer doch in einen Abwärtsstrudel, an dessen Ende ihnen die Pleite droht, präferieren die deutschen Banken, dass auch diese Länder Finanzhilfen bekommen. Das dahinterstehende

²³⁹ Vgl. Zeit-Online (2010b).

²⁴⁰ Die Welt (2010b).

²⁴¹ Die Welt (2010b).

²⁴² Die Welt (2010b).

²⁴³ BdB (2010): 3.

²⁴⁴ BdB (2010): 3.

Interesse ist in beiden Fällen, kurzfristig den Zusammenbruch ihres europäischen Anleihemarktes zu verhindern. Die deutschen Banken wünschen zugleich, dass diese Finanzhilfen an strikte Konditionen geknüpft werden, etwa Reformen für eine solidere Haushaltsführung in den Krisenländern. Ihr kommerzielles Interesse ist wiederum, langfristig die Rückzahlung bestehender und zukünftiger Anleihen durch die Krisenländer an die investierenden Banken zu gewährleisten.

Dem kommerziellen Interesse der deutschen Banken steht das fiskalische Interesse der deutschen Regierung gegenüber. In ihrem Vermerk bezweifelt die BaFin, ob die Eurozone infolge einer Insolvenz Griechenlands auch den Zusammenbruch anderer Eurostaaten aushält. „Bei Spekulationen und Finanzierungsproblemen der gesamten PIIGS-Staaten könnten ernsthafte Probleme mit heftigen Marktverwerfungen entstehen.“²⁴⁵ Die deutsche Regierung müsste mit milliardenschweren Rettungspaketen deutsche Banken stützen und mit ihnen die eigene Wirtschaft vor einer allzu heftigen Rezession bewahren.²⁴⁶ Gemäß den Zahlen der BaFin hält allein die im Zuge der Finanzkrise 2009 zwangsverstaatlichte Hypo Real Estate griechische Forderungen in Höhe von 9,1 Mrd. Euro.²⁴⁷ „Um Ansteckungseffekte [mit der Folge des Auseinanderbrechens des Euro-Währungsgebietes] zu vermeiden, ist Deutschland deshalb potenziell daran interessiert, sich an einer Rettung Griechenlands zu beteiligen.“²⁴⁸

Auf dem EU-Gipfel am 11. Februar 2010 einigen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs politisch auf eine Garantieerklärung für Griechenland.²⁴⁹ „Griechenland ist Teil der EU“²⁵⁰, erklärt Merkel dort öffentlich. „Griechenland wird nicht allein gelassen. Aber es gibt Regeln, die müssen auch eingehalten werden.“²⁵¹ Somit lehnt die deutsche Bundesregierung im Gleichklang mit den deutschen Banken eine Insolvenz oder Umschuldung, die zu einem griechischen Euro-Austritt führen kann ab. Stattdessen präferiert sie Griechenland sowie bei zunehmender Verschärfung der

²⁴⁵ Spiegel-Online (2010b).

²⁴⁶ Vgl. Otte (2010): 149.

²⁴⁷ Auch die teilverstaatlichte Commerzbank hält Forderungen von etwa 4,6 Mrd. Euro. Sogar die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) und die Bayerische Landesbank (BayernLB) besitzen Griechenlandpapiere im Wert von 2,7 Mrd. Euro, bzw. 1,5 Mrd. Euro; vgl. hierzu Spiegel-Online (2010b).

²⁴⁸ Belke (2010): 154.

²⁴⁹ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 23.

²⁵⁰ Handelsblatt (2010a).

²⁵¹ Handelsblatt (2010a).

Krise auch den anderen Krisenländern Finanzhilfen bereitzustellen. Ihre Betonung der Regeln verweist darauf, dass Deutschland bei der anknüpfenden Entscheidung, die Hilfsmodalitäten zu bestimmen, ganz im Sinne seines ordnungspolitischen Politikansatzes die möglichen Modelle finanzieller Unterstützung an der Regelbindung des Maastricht-Vertrages mit seinen Zielen der Haushaltsdisziplin und Geldwertstabilität abwägt.

Gemeinschaftliche Finanzhilfe durch die EU (FH_{EU}) erfolgt über EU-Gemeinschaftsinstrumente. Damit liegt die Finanzhilfe nicht in der nationalen Kompetenz der einzelnen Mitgliedsstaaten, sondern gemeinschaftlich bei der EU. Dies birgt die Gefahr, dass es über mögliche Mehrheitsbeschlüsse zu einem Automatismus finanzieller Beistandsgewährung der EU gegenüber den Krisenländern und damit langfristig zu einem Einstieg in eine europäische Transfer- und Haftungsunion mit gemeinsamen Anleihen kommt. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel des Gemeinschaftsinstrumentes „Eurobonds“.²⁵² Es gibt unterschiedliche Formen gemeinsamer EU-Anleihen, die meistdiskutierten sind jene Eurobonds. „Eurobonds sind von den EU-Staaten oder den Eurostaaten gemeinsam aufgenommene Staatsanleihen, die unter den Staaten aufgeteilt werden und für die diese gesamtschuldnerisch die Verantwortung für die Rückzahlung und die Zinsen übernehmen.“²⁵³ Es gibt unterschiedlichste Vorschläge zur Ausgestaltung solcher gemeinsamen europäischen Anleihen. Doch deren Grundidee ist stets recht ähnlich:²⁵⁴ Durch die Ausgabe gemeinsamer Anleihen mit gesamtschuldnerischer Haftung existiert für alle Eurostaaten nur noch ein einheitlicher Zinssatz. Da die Eurostaaten mit guter Bonität auch für die

²⁵² Vgl. Heinemann/Jopp (2012): 18; Sinn/Carstensen (2010): 10/11.

²⁵³ Busch (2012): 39.

²⁵⁴ Die eigentliche politische Debatte über Eurobonds wurde im Dezember 2010 von Juncker/Tremonti (2010) mit ihrem „E-Bonds“-Modell angefeuert. Sie schlagen vor, dass die Eurostaaten ihre Anleihen gemeinsam mittels einer europäischen Schuldenagentur emittieren und gemeinsam für die Schulden jedes einzelnen Landes haften. Juncker/Tremontis Vorschlag geht ursprünglich auf das viel diskutierte „Blue Bonds“-Modell von Delpla/Weizsäcker (2010) zurück, das diese bereits im Mai 2010 im Rahmen des Bailout Griechenlands in die (wirtschafts-)wissenschaftliche Debatte einbrachten. Sie schlagen vor, dass Staatsanleihen bis zur Maastricht-Verschuldungsgrenze von 60 % von den Eurostaaten gemeinsam emittiert werden und für die sie gesamtschuldnerisch haften („Blue Bonds“). Staatsanleihen oberhalb der 60 %-Grenzen sollen von den einzelnen Eurostaaten in eigener, nationaler Verantwortung ohne gesamteuropäische Haftung emittiert werden („Red Bonds“). Unter anderem sind folgende Eurobonds-Modelle vorgeschlagen und diskutiert worden: 1. „Common Euro Bonds“-Modell von Grauwe/Moesen (2009); 2. „E-Bonds“ mit europäischer Schuldenagentur von Monti (2010); 3. Gemeinschaftlich garantierte Anleihen im Rahmen eines „Europäischen Schuldentilgungspakts“ des Sachverständigenrats (2011); 4. „Stabilitätsanleihen“-Modell der Europäische Kommission (2011b).

Krisenländer mit schlechter Bonität eintreten, sinkt deren Insolvenzrisiko und damit auch deren Risikoaufschläge. Die Krisenländer erhoffen sich einen neuen einheitlichen Eurobonds-Zinssatz, der in der Nähe des bisherigen niedrigen Zinsniveaus deutscher Anleihen liegt. Ziel von Eurobonds ist, mittels des niedrigeren einheitlichen Zinssatzes die Refinanzierungskosten der Eurostaaten insgesamt zu senken.²⁵⁵

Mit Eurobonds steigen jedoch die Refinanzierungskosten für Deutschland und die anderen soliden Eurostaaten, da die Finanzmärkte deren zusätzlichen Risiken im Rahmen der gesamtschuldnerischen Haftung der Eurobonds in den Zinssatz einpreisen. Somit bringt für Deutschland die „durch die Vergemeinschaftung der Haftung künstlich herbeigeführte nominale Zinskonvergenz zudem erhebliche Mehrkosten mit sich.“²⁵⁶ Bei einer Umwandlung sämtlicher bestehender Bundesanleihen in Eurobondsanleihen muss Deutschland für jeden Prozentpunkt über seinem bisherigen Zinssatz 20 Mrd. Euro zusätzlich zahlen.²⁵⁷ Auch für deutsche Banken steigen die Zinsen, da sie durch die gesamteuropäische Haftung Deutschlands einem zusätzlichen Risiko unterliegen.²⁵⁸ Außerdem ist zu befürchten, dass es zu einem Moral Hazard-Verhalten kommt. Wird es den Krisenländern ermöglicht, sich günstiger zu verschulden, verlieren sie nicht nur den Druck, ihre unsoliden Haushalte zu sanieren, sondern haben den Anreiz, ihre bisherige Haushaltspolitik weiterzuführen. Dadurch steigen die Gesamtverschuldung im Euroraum und das Haftungsvolumen der bonitätsstarken Länder. Die Finanzmärkte verlangen dafür einen Risikoaufschlag. Statt einer Zinssenkung durch Eurobonds ist die Eurozone mit wieder steigenden Zinsen konfrontiert.²⁵⁹ „Letztendlich besteht an Stelle des Domino-Effekts das Risiko einer kompletten Staatspleite der gesamten Eurozone.“²⁶⁰ Somit sind EU-Hilfen aufgrund einer sich andeutenden Transferunion – wie auch Eurobonds aufgrund steigender Zinsen – nicht im fiskalischen Interesse des deutschen Staates.

Finanzhilfen durch die EU an die Krisenländer stehen zugleich im Spannungsverhältnis zur Nichtbeistandsklausel (Art. 125 Abs. 1 AEUV), der

²⁵⁵ Vgl. Beck/Wentzel (2011): 717, 720; Busch (2012): 39/40; Schütte/Blanchard (2012): 3/4; Völkel (2012): 358.

²⁵⁶ Berg/Carstensen/Sinn (2011): 26; siehe auch Erber (2012).

²⁵⁷ Vgl. Schäfer, H.-B. (2011): 609/610; bezogen auf die Staatsverschuldung Deutschlands Ende 2010 von 2.056,088 Mrd. Euro entspricht ein Prozentpunkt etwa 20 Mrd. Euro.

²⁵⁸ Vgl. Schäfer, H.-B. (2011): 610.

²⁵⁹ Vgl. Schütte/Blanchard (2012): 4.

²⁶⁰ Erber (2012): 17.

sogenannten No-Bailout-Klausel, der zufolge die Union und die Mitgliedsstaaten weder für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedsstaaten haften noch für derartige Verbindlichkeiten eintreten dürfen. Ökonomischer Sinn und Zweck der Nichtbeistandsklausel zielen darauf ab, „fiskalisches Fehlverhalten eines Mitgliedes der Eurozone eben nicht zu mutalisieren, also auf Dritte oder gar die Gemeinschaft abzuwälzen, sondern dem betreffenden Mitgliedstaat selbst aufzubürden. Die Antwort des Marktes auf fiskalisches Fehlverhalten ist eindeutig und gewollt. Das betreffende Mitgliedsland muss für die Schuldenaufnahme höhere Zinsen zahlen.“²⁶¹ Art. 125 Abs. 1 AEUV bedeutet für die EU nach Einschätzung des CENTRUMS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK: „Ausgeschlossen sind dadurch alle Formen des Einstehens für die Verbindlichkeiten Griechenlands.“²⁶² Dies gilt auch für Eurobonds, „da sie dem Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV) widersprechen. Denn die Mitgliedstaaten haften bei der gesamtschuldnerischen Garantie auch für die Anteile der anderen Mitgliedstaaten.“²⁶³ Jedoch geht aus Art. 125 nicht hervor, was stattdessen in einer solchen Situation erlaubt ist.²⁶⁴ Ein Festhalten an der Nichtbeistandsklausel führt Griechenland zwangsläufig in die Insolvenz oder zumindest zu einer Umschuldung mit den zuvor beschriebenen Konsequenzen.

Kauft die EZB auf dem Sekundärmarkt Staatsanleihen der Krisenländer als weitere Alternative finanzieller Unterstützung (FH_{EZB}), sinken nicht nur die Refinanzierungskosten dieser Länder, sondern die deutschen Banken können auch ihre Bilanzen bereinigen, indem sie ihre risikobehafteten griechischen Anleihen an die EZB abtreten.²⁶⁵ Dadurch verwandelt sich die EZB jedoch zu einer Bad Bank, die nunmehr die Risikoanleihen hält. Verluste müssen in letzter Konsequenz durch die EZB-Eigentümer, die EU-Staaten, hier vorrangig die Eurostaaten, beglichen werden.²⁶⁶

²⁶¹ Kerber (2010): 7.

²⁶² Jeck/Roosebeke (2010): 6; vgl. auch Jeck/Roosebeke/Voßwinkel (2010): 17/18; Schrader/Laaser (2010): 540/41.

²⁶³ Kullas/Hohmann (2012): 4.

²⁶⁴ Vgl. Konrad (2010): 144.

²⁶⁵ Vgl. Mandler/Tillmann (2010): 8/9.

²⁶⁶ Vgl. Neyer (2010): 505/06; der Anteil der jeweiligen Nationalen Notenbank eines EU-Mitgliedsstaates am Kapital der EZB wird mit einem Schlüssel berechnet, der sich aus dem Anteil des entsprechenden Landes an Gesamtbevölkerung und Bruttoinlandsprodukt der EU ergibt. Deutschlands Kapitalschlüssel am von allen EU-Staaten eingezahlten Kapital der EZB beträgt ca. 18 %. Deutschlands Kapitalschlüssel nur am von den Eurostaaten eingezahlten Kapital der EZB beträgt ca. 27 %. Entsprechend diesem Kapitalschlüssel verteilt sich auch das Risiko auf die EZB-Eigentümer; siehe zur einzelnen Kapitalaufschlüsselung EZB (2015).

Übernimmt die EZB die Rolle des „Lender of Last Resort“, des Kreditgebers der letzten Instanz, und kauft künftig immer dann Anleihen, wenn diese keinen Abnehmer finden oder die Risikoaufschläge untragbar sind, entsteht ein Moral Hazard-Verhalten, bei dem die finanzschwachen Eurostaaten in der Hoffnung auf den Einsatz der EZB ihre schuldenfinanzierte Politik einfach fortsetzen und damit immer weiter Schulden anhäufen.²⁶⁷ Eine Schuldenfinanzierung über die Notenpresse der Zentralbank führt langfristig zu höherer Inflation. Jedoch ist die EZB bei ihrer Gründung gemäß ihren Statuten vor allem von Deutschland explizit auf die Preisstabilität verpflichtet worden.²⁶⁸ EZB-Hilfe in Form eines Ankaufs von Anleihen der Krisenländer durch die EZB mag zwar im kommerziellen Interesse der Banken, jedoch nicht im fiskalischen Interesse des deutschen Staates sein. Zugleich steht ein solcher Anleihekauf im Spannungsverhältnis zum Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die EZB nach Art. 123, 124 AEUV. Dieser verbietet zwar nur den „*unmittelbaren* Erwerb von Schuldtiteln [...] durch die Europäische Zentralbank“²⁶⁹ direkt vom ausgebenden Staat, nicht aber den Erwerb am Sekundärmarkt, sofern das Verbot der Staatsfinanzierung dadurch nicht umgangen wird. Kommt der Ankauf jedoch einer Garantie gleich, ist dies „ein direkter Verstoß gegen Art. 123 AEUV.“²⁷⁰

Da die deutsche Regierung die Rechtmäßigkeit möglicher Hilfsmaßnahmen betont,²⁷¹ aber EU-Hilfen mit Art. 125 AEUV und EZB-Anleihekäufe mit Art. 123, 124 AEUV im Spannungsverhältnis stehen, muss die deutsche Regierung andere Möglichkeiten in Betracht ziehen und eine Lösung an den EU-Verträgen vorbei suchen, um Finanzhilfe bereitzustellen. In einem Interview mit der BILD AM SONNTAG legt Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble die Position der deutschen Bundesregierung deutlich dar: „Für EU-Hilfen gibt es kein Gemeinschaftsinstrument. Also kämen im äußersten Fall nur bilateral koordinierte, also freiwillige Hilfen in Frage“²⁷². In die gleiche Richtung argumentiert auch der niederländische Finanzminister Jan Kees de Jager. Auch er hat große Vorbehalte gegen EU-Hilfen. Ihm zufolge sei „ein Bailout laut

²⁶⁷ Vgl. Grauwe (2011): 3.

²⁶⁸ Vgl. Grauwe (2011): 3/4; Neyer (2010): 506/07.

²⁶⁹ Art. 123 AEUV; Hervorhebung durch M.N.

²⁷⁰ Jeck/Roosebeke/Voßwinkel (2010): 16.

²⁷¹ Vgl. Bundesregierung (2010a); Handelsblatt (2010a).

²⁷² Schäuble (2010).

Vertrag verboten²⁷³. Jedoch schließe er nicht aus, dass den Krisenländern anderweitig Hilfe gewährt werde.

Grundsätzlich besteht zur Bereitstellung von Finanzhilfen für Eurostaaten die rechtliche Auffassung, dass zwar laut Art. 125 Abs. 1 AEUV die EU (also die Union und ihre Mitgliedsstaaten) nicht dazu *gezwungen* werden kann, die Verbindlichkeiten anderer zu übernehmen, aber die einzelnen Eurostaaten sehr wohl die Möglichkeit haben, einem anderen Mitgliedsstaat auf *freiwilliger*, d. h. bilateraler Basis finanziellen Beistand zu gewähren.²⁷⁴

Da es sich bei der bilateralen Hilfe nicht um ein EU-Gemeinschaftsinstrument handelt, das unter die Regelbindung der europäischen Verträge fällt, liegt die Zuständigkeit über diese Hilfe weder in den Händen der Kommission ohne Vetomöglichkeit der Eurostaaten noch im Rat mit seinem Mehrheitsentscheid und der Gefahr, überstimmt zu werden. Bilaterale Hilfe erlaubt hingegen, dass Deutschland ein Vetorecht ausübt und damit eher über den Einsatz der Finanzmittel bestimmen kann. Sie verhindert zudem einen Automatismus finanzieller Beistandsgewährung durch die EU. Damit wird gewahrt, dass die fiskalpolitische Eigenverantwortlichkeit im Sinne des Maastricht-Vertrages mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bei den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten liegt. Benötigen jedoch nicht nur Griechenland, sondern auch die anderen Krisenländer bilaterale Finanzhilfen, geraten die solventen Geberländer in die Gefahr, selbst überfordert zu werden.²⁷⁵

Auch bilaterale Kredite und Garantien wie die anderen Alternativen der Finanzhilfen sind nicht frei von einem Moral Hazard-Verhalten. Bilaterale Finanzhilfen würden nicht nur die „jahrelang unseriöse Fiskalpolitik Griechenlands belohnen und damit einen Anreiz für Nachahmer schaffen“²⁷⁶, sondern auch jeglichen Reformdruck von den Krisenländern nehmen. Dennoch widersprechen bilaterale Hilfen noch am wenigsten dem fiskalischen Interesse der deutschen Regierung und scheinen vereinbar mit deutschem und europäischem Recht zu sein. Die deutsche Bundesregierung präferiert daher bilaterale Hilfen durch die Mitgliedsstaaten (FH_{MGS}).

²⁷³ Finanznachrichten (2010).

²⁷⁴ Vgl. Grauwe (2010a): 2/3.

²⁷⁵ Vgl. Dieter (2010a): 2/3.

²⁷⁶ Dieter (2010b): 4.

Unter anderem in ihrer Regierungserklärung von Ende März 2010 spricht Merkel unmissverständlich die Position der deutschen Regierung aus: „Ein guter Europäer ist nicht unbedingt der, der schnell hilft. Ein guter Europäer ist der, der die europäischen Verträge und das jeweilige nationale Recht achtet und so hilft, dass die Stabilität der Eurozone keinen Schaden nimmt.“²⁷⁷ Unterstützt wird Deutschland dabei von Österreich. Dessen Finanzminister Josef Pröll zerstreut Erwartungen auf eine baldige Entscheidung. Er sagt: „Es ist total offen, ob wir [...] Entscheidungen treffen werden“²⁷⁸. Drei Gründe bewegen die deutsche Regierung zum Zögern, konkrete Finanzhilfen an Griechenland bereitzustellen:²⁷⁹

Die deutsche Regierung zögert erstens aus wahltaktischen Gründen. Angesichts einer öffentlichen Skepsis in der Bevölkerung gegenüber Finanzhilfen an Griechenland befürchtet die Regierung durch rasche Hilfszusagen eine Niederlage in der Anfang Mai 2010 bevorstehenden Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen und damit verbunden den Verlust ihrer Mehrheit im Bundesrat. Umfragen zeigen, dass eine Mehrheit der Deutschen Finanzhilfen ablehnt. Zum einen habe Griechenland seine Schuldenprobleme selbst verursacht, zum anderen wird befürchtet, Griechenland stelle einen Präzedenzfall dar, nach dem auch die anderen Krisenländer finanzielle Unterstützung verlangen. Die Regierung zeigt daher keine besondere Bereitschaft, nötige Griechenlandhilfen in der Öffentlichkeit zu erklären.²⁸⁰

Zweitens sprechen reformpolitische Gründen gegen rasche Finanzhilfen. Die deutsche Regierung ist der Überzeugung, der Spekulation der Finanzmärkte mit hohen Risikoaufschlägen gegen Griechenland und gegen die Krisenländer nur mit einer glaubwürdigen Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen in eben diesen Ländern begegnen zu können. Sie befürchtet, dass rasche und bedingungslose Finanzhilfen an Griechenland zu einem Verlangsamten der Reformanstrengungen in den Krisenländern führen.²⁸¹

²⁷⁷ Bundesregierung (2010a).

²⁷⁸ Finanznachrichten (2010).

²⁷⁹ Vgl. Schwarzer (2010): 17; Schwarzer (2013a): 32.

²⁸⁰ Vgl. Petersen (2011): 319 ff.; Proissl (2010): 29; Schwarzer (2013a): 32; für einen Abriss zum historischen Griechenlandbild der Deutschen siehe auch Rondholz (2012).

²⁸¹ Vgl. Große Hüttmann (2011): 354/55; Schwarzer (2013a): 32.

Drittens basiert das Zögern auf verfassungsrechtlichen Gründen. Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil²⁸² von 1993 entschieden, dass es sich bei der Europäischen Währungsunion um eine Stabilitätsgemeinschaft handeln müsse und hat hierzu klar die Nichtbeistandsklausel und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung als zentrale Bedingungen dieser Stabilitätsgemeinschaft für die Zustimmung Deutschlands zum Vertrag von Maastricht und der Einführung der gemeinsamen Währung des Euros benannt. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Lissabon-Urteil²⁸³ von 2009 der Europapolitik Deutschlands „sehr enge Fesseln angelegt“²⁸⁴, indem jede Maßnahme der EU, die nicht eindeutig von den europäischen Verträgen gedeckt ist, eine Vertragsänderung erfordert.²⁸⁵

Angesichts dieser europapolitischen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes befürchtet die deutsche Regierung, dass ihre Beteiligung an Finanzhilfen für Griechenland, sofern diese sich nicht damit rechtfertigen lassen, dass die gemeinsame Währung und das Euro-Währungsgebiet tatsächlich in ihrer Existenz bedroht seien, verfassungsrechtlich angefochten werden könnte. Sie lehnt daher ein präventives Eingreifen ab. Denn sollte das Bundesverfassungsgericht die Finanzhilfen an Griechenland als verfassungswidrig einstufen, befürchtet die Regierung starke Unruhen an den Finanzmärkten und eine Verschärfung der Krise.²⁸⁶

Aus den hier genannten Gründen knüpft die deutsche Regierung ihre Hilfen für Griechenland wiederum an drei konkrete Bedingungen.²⁸⁷ In ihrer Regierungserklärung von Ende März 2010 macht Merkel diese deutschen Bedingungen für Finanzhilfen ebenso unmissverständlich klar: Um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes zu entsprechen, fordert Merkel, Finanzhilfen dürfen nur als „Ultima Ratio“²⁸⁸ – d. h. wenn der betroffene Staat keinen Zugang mehr zum Finanzmarkt habe – und auch nur dann gewährt werden, wenn die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt gefährdet sei. Um außerdem den nötigen

²⁸² BVerfG 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92.

²⁸³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009; zur Bedeutung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichtes für die Europapolitik siehe auch Müller-Graf (2010).

²⁸⁴ Große Hüttmann (2011): 350.

²⁸⁵ Vgl. Mussler (2011): 52.

²⁸⁶ Vgl. Schwarzer (2010): 17; Schwarzer (2012b): 34; Schwarzer (2013a): 32.

²⁸⁷ Vgl. Dinan (2011): 108; Spiegel-Online (2010e).

²⁸⁸ Bundesregierung (2010a).

Reformdruck in den Krisenländern aufrechtzuerhalten, fordert sie eine „Kombination von Hilfen des IWF und gemeinsamen bilateralen Hilfen in der Eurozone“²⁸⁹. Mit dieser Einbeziehung des IWF in die Rettungsmaßnahmen sollen die Hilfskredite an strikte Konditionalität geknüpft werden, d. h. die Kredite werden abhängig von der Erfüllung bestimmter wirtschaftspolitischer Auflagen, wie Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen, gemacht. Die deutsche Bundesregierung geht demnach mit folgenden Bedingungen für Finanzhilfen in die Verhandlungen:

1. Bilaterale Hilfen ,
2. Beteiligung des IWF,
3. Hilfen nur als Ultima Ratio.

Für die deutsche Bundesregierung ergibt sich schließlich folgendes Präferenzbild: Bei der ersten Entscheidung, einzelnen Eurostaaten Finanzhilfen bereitzustellen, präferiert sie im Gleichklang mit den deutschen Banken keine Insolvenz und kaum mehr eine Umschuldung, sondern Griechenland sowie bei zunehmender Verschärfung der Krise auch den anderen Krisenländern Finanzhilfen (FH) zu gewähren, um die Finanzstabilität in der Eurozone zu gewährleisten. Bei der zweiten Entscheidung, die Modalitäten dieser Finanzhilfen zu bestimmen, präferiert die deutsche Regierung bilaterale Finanzhilfen durch die Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsgebietes (FH_{MGS}), die jedoch erneut im Gleichklang mit den deutschen Banken an bestimmte Konditionen geknüpft sein sollen: Bilaterale Hilfen soll es nur als Ultima Ratio unter Beteiligung des IWF geben.

Gemeinschaftliche EU-Hilfen werden hingegen strikt abgelehnt. Diese würden sowohl über ein Gemeinschaftsinstrument erfolgen, das zu Lasten Deutschlands den Weg in eine europäische Transferunion ebnet und damit die angestrebte fiskalpolitische Stabilität der Eurozone aushöhlt, als auch die Nichtbeistandsklausel der EU-Verträge verletzt. Anleihekäufe durch die EZB werden zwar auch abgelehnt, da diese einer verbotenen monetären Staatsfinanzierung gleichkommen können. Diese bieten aber immerhin die Möglichkeit, die Banken von ihren riskanten Anleihepapieren zu befreien. Die Präferenzordnung der deutschen Bundesregierung für die anstehenden Verhandlungen auf dem Mai-Gipfel sieht wie folgt aus:

²⁸⁹ Bundesregierung (2010a).

Erste Entscheidung: $FH > U > I$

Zweite Entscheidung: $FH_{MGS} > FH_{EZB} > FH_{EU}$

Auch im Präferenzbildungsprozess **Frankreichs** nehmen die dortigen Banken eine gewichtige Rolle als innerstaatliche Akteure ein. Abbildung 13 zeigt, dass die französischen Banken nicht nur gegenüber Griechenland, sondern auch gegenüber den Krisenländern insgesamt deutlich höhere Auslandsforderungen halten als die deutschen Banken. „Was uns wachgerüttelt hat, ist die Erkenntnis, dass ein Großteil der europäischen Banken offene Forderungen gegenüber den Krisenländern in Südeuropa und Griechenland im Besonderen hat“²⁹⁰, schreiben Volkswirte der Société Générale, einer der größten Banken Frankreichs, die selbst in Griechenland geschäftlich stark tätig ist, Mitte Februar 2010 in einem Rundschreiben an die eigenen Kunden. Allein die beiden französischen Großbanken BNP Paribas und Société Générale sind zusammen mit 7,9 Mrd. Euro in Griechenland engagiert.²⁹¹ Komme es zu einer Insolvenz oder Umschuldung Griechenlands, in deren Folge auch die anderen Krisenländer insolvent gehen oder umschulden müssen, droht den französischen Banken mit Stand Dezember 2009 ein Verlust von bis zu 635 Mrd. Euro und damit der eigene Zusammenbruch. Das ist nicht in ihrem kommerziellen Interesse. Sie präferieren daher Finanzhilfen an die Krisenstaaten.

Abbildung 13: Auslandsforderungen französischer Banken gegenüber Krisenländern in Mrd. Euro

	Dez 2009	Mär 2010	Jun 2010	Sep 2010	Dez 2010	Mär 2011	Jun 2011	Sep 2011	Dez 2011
Griechenland	52,445	50,076	43,798	43,611	40,012	37,523	35,265	31,763	30,469
Italien	356,826	354,040	343,170	329,700	293,589	287,191	286,943	271,248	254,477
Irland	42,088	42,873	41,025	38,355	27,740	27,272	27,844	25,503	26,014
Portugal	31,213	31,259	34,325	27,310	20,406	20,248	18,007	19,003	16,847
Spanien	153,228	150,052	133,061	133,834	106,750	103,970	105,787	106,343	88,927
GESAMT	635,800	628,300	595,379	572,810	488,497	476,204	473,846	453,860	416,734

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf BIZ

Wie der deutsche Staat müsste auch der französische Staat seine Banken mit milliardenschweren Rettungspaketen vor dem Zusammenbruch bewahren. Er hat daher ein fiskalisches Interesse daran, Griechenland zu retten und einen Dominoeffekt auf die

²⁹⁰ WSJ (2010); übersetzt aus dem englischen Original durch M.N.

²⁹¹ Vgl. Spiegel-Online (2011k).

anderen Krisenländer zu verhindern. „Wenn wir schon den Euro als gemeinsame Währung erschaffen haben, können wir auch kein Land bankrott gehen lassen, das Teil der Eurozone ist“, macht Sarkozy bei einem Treffen Anfang März mit Papandreou die Haltung der französischen Regierung, Finanzhilfen bereitzustellen, deutlich, „ansonsten hätte es keinen Sinn gehabt, den Euro einzuführen. Wir müssen Griechenland unterstützen“²⁹². Während Merkel nur einen Tag zuvor ebenfalls bei einem Treffen mit Papandreou (lediglich) politische Unterstützung verspricht und bekräftigt, Griechenland habe um keine finanzielle Unterstützung nachgefragt,²⁹³ deutet Sarkozys Aussage im Vergleich zu Merkel auf eine höhere Bereitschaft hin, Griechenland und die Krisenländer durch die Bereitstellung von Finanzhilfen vor der Insolvenz zu retten. Die französische Regierung zieht somit Finanzhilfen vor.

Während Deutschland, das seine Entscheidung über Finanzhilfen an Griechenland auf der Grundlage der bestehenden Regeln der europäischen Verträge fällt und daher eine bilaterale Lösung präferiert, setzt Frankreich entsprechend seinem Politikverständnis auf eine einzelfallorientierte Entscheidung und orientiert sich in der vorliegenden Entscheidung über die Hilfsmodalitäten an seiner republikanischen Tradition des aktiv handelnden Staates, d. h. für die französische Regierung: Eine rasche Lösung durch die EU – nicht zuletzt deswegen, da die französischen Banken deutlich höhere Auslandsforderungen gegenüber Griechenland halten als die deutschen und bei einer griechischen Insolvenz deutlich größere Verluste erleiden.²⁹⁴ In der anschließenden Pressekonferenz des Februar-Gipfels 2010, auf dem die Staats- und Regierungschefs eine Garantieerklärung für Griechenland abgeben, begrüßt Sarkozy den gemeinsamen Einsatz der EU-Akteure zur Lösung der Krise: „Das ist wirklich eine ernste Angelegenheit, die wir auch ernsthaft behandelt haben, und zwar zusammen. Jeder hat hier seine Rolle übernommen: Die Europäische Zentralbank, der ständige Präsident, der Kommissionspräsident und alle Mitgliedsstaaten.“²⁹⁵

Ein solches koordiniertes Handeln aus Kommission, EZB und auch den Mitgliedsstaaten entspricht der seit Jahren erhobenen Forderung Frankreichs nach einer

²⁹² Bloomberg (2010); übersetzt aus dem englischen Original durch M.N.

²⁹³ Vgl. Spiegel-Online (2010d).

²⁹⁴ Vgl. Hilz (2013): 27.

²⁹⁵ Bundeskanzlerin (2010).

europäischen Wirtschaftsregierung mit einer aktiven Wirtschaftspolitik.²⁹⁶ Daraus leitet sich eine vorrangige Präferenz der französischen Regierung für EU-Hilfen und eine nachrangige für bilaterale Hilfen ab. Unterstützt wird sie von der Regierung Italiens, dessen Ministerpräsident Silvio Berlusconi sagt, sein Land sei „absolut für“²⁹⁷ EU-Hilfen an Griechenland. Dem Gemeinschaftsinstrument Eurobonds steht jedoch auch die französische Regierung mit Vorbehalten gegenüber, da bei einer Umwandlung sämtlicher französischer Staatsanleihen in Eurobonds dem französischen Staat für jeden weiteren Prozentpunkt über seinem bisherigen Zinssatz Mehrkosten in Höhe von knapp 16 Mrd. Euro entstehe.²⁹⁸ Dies ist nicht in seinem fiskalischen Interesse. Aber angesichts der Präferenz für gemeinschaftliche EU-Hilfen erklärt sich Frankreich – anders als Deutschland – dazu bereit, für die Schulden, oder zumindest für einen Teil der Schulden der anderen Eurostaaten zu haften, um die Krise schnell zu bekämpfen. Gemeinsamen Euroanleihen, bzw. Formen gemeinsamer Haftung stehen die Franzosen deshalb deutlich weniger ablehnend gegenüber.²⁹⁹

Zu einer aktiven EU-Wirtschaftsregierung zählt in den Augen Frankreichs insbesondere auch eine Mitverantwortung der EZB für die Rettung der Eurozone.³⁰⁰ Als eine solche politische Maßnahme der EZB gilt, dass die EZB Staatsanleihen der Krisenländer, allen voran Griechenlands, am Sekundärmarkt von den europäischen Banken aufkauft. Zum einen profitieren französische Banken durch ihre höheren Auslandsforderungen an Griechenland deutlich mehr von EZB-Anleihekäufen als die deutschen, die geringere Forderungen an Griechenland halten. Zum anderen haftet der französische Staat als Anteilseigner der EZB mit einem Fünftel (ca. 20 %) deutlich weniger als der deutsche Staat mit mehr als einem Viertel (ca. 27 %) für die Risiken eines solchen Anleihekaufes.³⁰¹ Anders formuliert: Größerer Nutzen für die französischen Banken bei gleichzeitig geringeren Kosten für den französischen Staat. Dadurch ergibt sich ein Doppelinteresse an Anleihekäufen durch die EZB aus

²⁹⁶ Zur französischen Interpretation einer europäischen Wirtschaftsregierung siehe Howarth (2007).

²⁹⁷ Reuters (2010).

²⁹⁸ Bezogen auf die Staatsverschuldung Frankreichs Ende 2010 von 1.594,977 Mrd. Euro entspricht ein Prozentpunkt etwa 16 Mrd. Euro.

²⁹⁹ Vgl. Lechevalier (2012): 17.

³⁰⁰ Lechevalier (2012): 17.

³⁰¹ Frankreichs Kapitalschlüssel am von allen EU-Staaten eingezahlten Kapitel der EZB beträgt ca. 14 %. Frankreichs Kapitalschlüssel nur am von den Eurostaaten eingezahlten Kapital der EZB beträgt ca. 20 %. Damit beträgt Frankreichs Anteil an der Verteilung der EZB-Anleihekäufen ebenfalls ca. 20 %; siehe EZB (2015).

kommerziellem Interesse der französischen Banken und aus fiskalischem Interesse des französischen Staates.

Während die deutsche Regierung aus verschiedenen innenpolitischen Gründen mit einer Zusage für Hilfsmaßnahmen an Griechenland zögert und diese an bestimmte Bedingungen knüpft, spielen die „öffentliche Meinung, die Bedeutung des Parlaments und verfassungsmäßige Zwänge [...] in Frankreich eine untergeordnete Rolle“³⁰². Sarkozys Aussage, bei dem Treffen mit Papandreou Anfang März, kein Land Bankrott gehen zu lassen und Griechenland unterstützen zu „*müssen*“³⁰³, deuten im Vergleich zu Merkels Aussage am Tag zuvor nicht nur auf eine höhere Bereitschaft der französischen Regierung hin, Finanzhilfen bereitzustellen, sondern auch auf eine höhere Bereitschaft hin, „rasche Hilfsmaßnahmen ohne substanzielle Eingriffe in die Handlungsautonomie der Euro-Mitglieder“³⁰⁴ zu ergreifen.

Dies hat drei Gründe. Erstens spricht sich die französische Regierung aus ökonomischen Gründen für eine schnelle Rettung Griechenlands aus. Sie befürchtet eine sich selbst verstärkende Krise, in der zögerndes Verhalten seitens der Eurostaaten die Finanzmärkte zu einem Verhalten veranlasst, das die Krise weiter verschärft. Die Entscheidung der französischen Regierung über Finanzhilfen konzentriert sich daher nicht auf eine Ursachenanalyse der Krise, sondern auf konkrete, politische Maßnahmen als nötige Antwort auf die Beseitigung der für die französischen Banken gefährlichen Marktdynamiken.³⁰⁵

Zweitens lehnt die französische Regierung Eingriffe in die Handlungsautonomie der Eurostaaten durch die Beteiligung des IWF aus EU-innenpolitischen Gründen ab. In den Augen der französischen Regierung stellt eine Beteiligung des IWF ein Eingeständnis der Eurostaaten dar, mit eigenen europäischen Anstrengungen an der Rettung Griechenlands gescheitert zu sein. Finanzhilfe ausschließlich durch die EU sei daher mehr als nur ein Zeichen europäischer Solidarität.³⁰⁶ Die französische Regierung sieht außerdem die Unabhängigkeit der EU in Gefahr, indem die Amerikaner über den von ihnen dominierten Währungsfonds zu sehr in das Königsrecht der Parlamente, die Haushaltssouveränität europäischer Länder – in diesem Falle Griechenlands –

³⁰² Schwarzer (2013a): 32.

³⁰³ Bloomberg (2010); Hervorhebung durch M.N.

³⁰⁴ Hiltz (2013): 27.

³⁰⁵ Vgl. Schwarzer (2013a): 32/33.

³⁰⁶ Vgl. Große Hüttmann (2011): 355.

eingreifen und damit Einfluss auf die Gestaltung der Politik in der EU nehmen. Die mit den Hilfskrediten des IWF verbundenen Auflagen zu Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen zielen zudem weniger auf die von der französischen Regierung geforderten raschen Maßnahmen zur Eindämmung der die Krise verschärfenden Marktdynamiken ab, sondern repräsentieren eher die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der deutschen Regierung und nicht der Regierung Frankreichs.³⁰⁷

Drittens lehnt insbesondere der französische Präsident Sarkozy eine Beteiligung des IWF an den Hilfsmaßnahmen für Griechenland aus wahltaktischen Gründen ab. Im Frühjahr 2012 stehen in Frankreich Präsidentschaftswahlen an. Um seine Wiederwahl nicht zu gefährden, versucht Sarkozy all diejenigen Maßnahmen zu vermeiden, die als harte Sparmaßnahmen und kostensenkende Arbeitsmarkt-, Renten- und Gesundheitsreformen verstanden werden können. Da aber der IWF eben solche Maßnahmen von Griechenland fordert, wird nicht ausgeschlossen, dass angesichts großer Schuldenprobleme in der gesamten EU für alle Eurostaaten Sparmaßnahmen verlangt werden, in deren Folge auch Frankreich in der Vorwahlphase zu Haushaltskonsolidierungen genötigt werde.³⁰⁸ Sarkozy befürchtet außerdem, dass eine IWF-Beteiligung die öffentliche Wahrnehmung des IWF-Direktors Dominique Strauss-Kahn fördert, der als sein möglicher sozialistischer Gegenkandidat im Präsidentschaftswahlkampf gilt.³⁰⁹

Für die französische Regierung ergibt sich folgendes Präferenzbild: Bei der ersten Entscheidung über die grundsätzliche Bereitstellung von Finanzhilfen lehnt sie eine Insolvenz oder Umschuldung von Krisenländern ab. Stattdessen zieht sie vor, Finanzhilfen (FH) zu gewähren – vor allem an Griechenland, gegenüber dem französische Banken erhebliche Auslandsforderungen halten. Bei der zweiten Entscheidung über die Modalitäten der Finanzhilfen präferiert sie weniger einzelne bilaterale Hilfen der Euro-Mitgliedsstaaten, sondern vielmehr eine gemeinschaftliche Hilfe durch die EU (FH_{EU}), insbesondere auch eine Beteiligung der EZB an den Hilfsmaßnahmen (FH_{EZB}), die durch den Kauf von Staatsanleihen der Krisenländer die europäischen Banken von ihren Risikopapieren befreit. Bei der Finanzhilfe soll es sich zugleich um eine rein europäische Lösung handeln, ohne eine Beteiligung des IWF, der

³⁰⁷ Vgl. Belke (2010): 154.

³⁰⁸ Vgl. Proissl (2010): 26/27.

³⁰⁹ Vgl. Dinan (2011): 108.

in die Handlungsautonomie der Krisenländer eingreift. Die Präferenzordnung der französischen Regierung für die anstehenden Verhandlungen auf dem Mai-Gipfel sieht wie folgt aus:

Erste Entscheidung: $FH > U > I$

Zweite Entscheidung: $FH_{EU} > FH_{EZB} > FH_{MGS}$

4.3. Zwischenstaatliche Verhandlung

Im folgenden Abschnitt wird nun der Verhandlungsprozess des Mai-Gipfels 2010 analysiert, wie die im Abschnitt zuvor herausgearbeiteten Präferenzen in der vorliegenden Verhandlung umgesetzt werden. Dazu wird zunächst die Verhandlungsmacht der deutschen und französischen Regierung bestimmt, aus der sich ihre Verhandlungsstrategien ableiten. Anschließend wird untersucht, wie vor diesem Hintergrund die Präferenzen der Akteure umgesetzt werden. Zum Schluss wird das daraus resultierende Verhandlungsergebnis dargestellt.

Die Analyse der Präferenzbildung im zurückliegenden Kapitelabschnitt zeigt eine deutliche Präferenzkonvergenz der deutschen und französischen Regierung bei der Entscheidung über die Bereitstellung von Finanzhilfen, aber eine deutliche Präferenzdivergenz bei der Entscheidung über die Hilfsmodalitäten. Daraus leitet sich entsprechend dem situationsstrukturellen Ansatz von Zürn für den Verhandlungsprozess als **Verhandlungssituation** eine Situationsstruktur ab, bei der es sich um ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt handelt. Die deutsche und die französische Regierung zeigen durchaus den Willen, sich auf Finanzhilfe zu einigen, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten. Offen bleibt aber die schwierige Frage, für welche Hilfsmodalitäten sie sich entscheiden und damit zu wessen Lasten die mit der Hilfe verbundenen Kosten verteilt werden.

Da der formelle Beschluss über die Bereitstellung von Finanzhilfen im Rahmen des griechischen Hilfspaketes noch aussteht und sich die Krise an den Anleihemärkten in den Tagen zuvor zuspitzt, stehen auf der Tagesordnung des Euro-Gipfels der Staats- und Regierungschefs am 7. Mai 2010 zwei zentrale Punkte, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten:

1. Durchführung des Hilfspaketes für Griechenland,
2. Reaktion auf die derzeitige Krise, also die Frage nach weiteren Finanzhilfen für die anderen Krisenländer.³¹⁰

Wie die Präferenzen der deutschen und französischen Regierung über das Ob und das Wie der Finanzhilfen in diesen Punkten in den Verhandlungen umgesetzt werden, hängt von ihrer relativen Verhandlungsmacht ab. Die relative Verhandlungsmacht spiegelt die Nutzenverteilung der Regierungen wider, d. h. je größer der Nutzen eines Abkommens für eine Regierung im Vergleich zu ihrer besten Politikalternative ist, desto größer ist ihr Interesse an diesem Abkommen und desto geringer ist ihre Verhandlungsmacht. Daraus leitet Moravcsik drei Formen von Verhandlungsstrategien ab, mit denen Regierungen Verhandlungsmacht ausüben können: Unilaterale Politikalternativen als Grundlage für ein Veto, alternative Politikkoalitionen als Grundlage für einen Ausschluss kooperationsunwilliger Verhandlungspartner und die Möglichkeit zu Zugeständnissen und Kompromissen als Grundlage für Tauschgeschäfte oder Ausgleichszahlungen.

Eine Drohung der deutschen oder der französischen Regierung, in den Verhandlungen ein Veto gegen mögliche Verhandlungsergebnisse einzulegen oder die Verhandlungen ganz zu verlassen, ist nur dann glaubwürdig, wenn ihnen jeweils eine unilaterale Politikalternative zur Verfügung steht, deren Nutzen größer ist als der Nutzen eines gemeinsamen Abkommens über die Bereitstellung von Finanzhilfen für die Krisenländer. Verweigert sich allerdings eine der Regierungen der beiden größten EU-Länder Finanzhilfen, trägt dies nicht dazu bei, das Vertrauen der Finanzmärkte gegenüber dem Euro-Währungsgebiet zurückzugewinnen. Kommt es infolge dessen tatsächlich zur Insolvenz Griechenlands und mit ihr zur Ansteckung der anderen überschuldeten Krisenländer, droht ein Totalzusammenbruch des europäischen Bankensystems.³¹¹

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Veto-Drohung der deutschen oder französischen Regierung, sich Finanzhilfe zu verweigern und den Zusammenbruch selbst der eigenen Banken zu riskieren, gegenüber einem gemeinsamen Abkommen zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet unglaublich. Wird in Betracht gezogen, dass die französischen Banken mit rund 635 Mrd. Euro etwa ein

³¹⁰ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 29.

³¹¹ Vgl. Euractiv (2010g); Spiegel-Online (2010b).

Viertel mehr Auslandsforderungen gegenüber den Krisenländern halten als die deutschen Banken mit rund 490 Mrd. Euro, die französische Regierung somit höhere Summen zur Rettung des eigenen Bankensystems aufbringen müsste, hat sie ein ungleich größeres Interesse an Finanzhilfen. Eine Veto-Drohung der französischen Regierung wirkt vor diesem Hintergrund noch unglaublicher als die der deutschen.

Eine Drohung, mit ausgewählten Verhandlungspartnern eine alternative Koalition zu bilden, d. h. andere, etwa kooperationsunwillige Regierungen vom Abkommen über Finanzhilfe auszuschließen, ist wiederum nur dann glaubwürdig, wenn dadurch einer ausgeschlossenen Regierung externe Kosten entstehen. Entstehen ihr durch den Ausschluss sogar positive externe Effekte, steigt die Gefahr eines Trittbrettfahrerverhaltens. Finanziert nun eine ausgewählte Koalition von Regierungen – darunter Deutschland oder Frankreich – die benötigte Summe an Finanzhilfen selbst, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten, profitieren auch diejenigen Regierungen, die keine Finanzhilfe bereitstellen. Da beide Regierungen Finanzhilfen präferieren, haben sie jedoch ein gesteigertes Interesse daran, möglichst alle Eurostaaten an Finanzhilfen zu beteiligen, um die Lasten auf möglichst viele Schultern zu verteilen. Vor diesem Hintergrund erscheint auch eine Ausschlussdrohung unglaublich.

Die Möglichkeit zur Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen, um ein Tauschgeschäft einzugehen, ist nur dann gegeben, wenn die Regierungen über verschiedene Politikfelder verhandeln, in denen sie unterschiedliche Präferenzen aufweisen, sodass sie jeweils einander Zugeständnisse machen und Kompromisse eingehen können. Da die deutsche und die französische Regierung zwar in der Frage der Hilfsmodalitäten eine Präferenzdivergenz aufweisen, in der Frage der Finanzhilfen aber ihre Präferenzen konvergieren, besteht kaum Raum zur Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen.

Anders schaut es in der Frage von Ausgleichszahlungen aus, mit denen Verhandlungspartner für ihre aus dem Abkommen resultierenden Nachteile entschädigt werden. Deutschland als wirtschaftlich stärkster und fiskalpolitisch solider Eurostaat verfügt über ein erhebliches finanzielles Potenzial. Durch bereitwillige und angemessene Beteiligung an den Finanzhilfen für die Krisenstaaten kann es sich Zugeständnisse der anderen Regierungen hinsichtlich seiner eigenen Präferenz der

Hilfsmodalitäten für eine Finanzierung der Finanzhilfen durch die Mitgliedsstaaten erkaufen. Da laut den Zahlen von Eurostat die französische Wirtschaft für das Jahr 2010 mit einem BIP von 1,77 Bio. Euro gegenüber der deutschen mit einem BIP rund 2,38 Bio. Euro rund ein Viertel kleiner ist, der französische Staatshaushalt am Ende des gleichen Jahres aber ein nahezu doppelt so hohes Defizit aufweisen wird als der deutsche Bundeshaushalt, sind jedoch die Möglichkeiten der französischen Regierung zu Ausgleichzahlungen im Vergleich zur deutschen Regierung deutlich eingeschränkt.

Damit lässt sich über die Verhandlungsmacht feststellen: Die französische Regierung sieht angesichts der hohen Auslandsforderungen ihrer Banken einen größeren Nutzen in einem gemeinsamen Abkommen zur Rettung der Krisenländer. Dies bedeutet gemäß der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik, dass sie über eine geringere Verhandlungsmacht verfügt. Die deutsche Regierung wiederum kann durch ihr Potenzial zu Ausgleichzahlungen Zugeständnisse der anderen Regierungen hinsichtlich ihrer Präferenzen erreichen. Diese Verteilung der Verhandlungsmacht spiegelt sich im Verhandlungsergebnis des Euro-Gipfels wider. Bezüglich des ersten zentralen Punktes der Tagesordnung beschließen die Staats- und Regierungschefs nun formal das Hilfspaket für Griechenland, dessen Modalitäten aber nach den zuvor von den deutschen gestellten Bedingungen ausgestaltet werden. In der Abschlusserklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes zum Euro-Gipfel am 7. Mai heißt es hierzu:

„Auf Ersuchen der griechischen Regierung vom 23. April 2010 und aufgrund der von der Euro-Gruppe am 2. Mai 2010 erzielten Einigung werden wir Griechenland 80 Mrd. EUR zur Verfügung stellen, die in ein mit dem IWF geschnürtes Gesamtpaket von 110 Mrd. EUR einfließen.“³¹²

Das Paket umfasst „eine erhebliche Finanzierung durch den Internationalen Währungsfonds und einen Mehrheitsanteil aus europäischen Finanzmitteln“³¹³, die aus koordinierten, bilateralen Darlehen der Eurostaaten bestehen. Das Hilfspaket „ist als Ultima Ratio zu betrachten, was insbesondere bedeutet, dass die Finanzierung über den

³¹² Europäischer Rat (2011a): 29.

³¹³ Europäischer Rat (2011a): 24.

Markt nicht ausreicht.“³¹⁴ Die Eurostaaten beteiligen sich an den Finanzhilfen des Paktes „auf der Grundlage ihres jeweiligen EZB-Kapitalschlüssels“³¹⁵.

Dass die Euro-Staats- und Regierungschefs, bzw. dass die deutsche und französische Regierung sich mit dem Hilfspaket auf die Bereitstellung von Finanzhilfen für Griechenland einigen, ist auf die sichtbare Konvergenz ihrer Präferenzen in dieser Entscheidung zurückzuführen. Anders schaut die Einigung auf die Modalitäten dieser Finanzhilfen aus. Die französische Regierung hat aufgrund der im Vergleich zu Deutschland hohen Auslandsforderungen ihrer Banken gegenüber den Krisenländern eine stärkere Präferenz zu Finanzhilfen. Dementsprechend verfügt sie gemäß Moravesiks asymmetrischer Interdependenz über eine geringere Verhandlungsmacht und muss der deutschen Regierung bei der Entscheidung über die Hilfsmodalitäten Zugeständnisse machen. Dabei ist ihr bewusst, dass ein Hilfspaket ohne die Beteiligung Deutschlands als wirtschaftlich stärkster Eurostaat gegenüber den Finanzmärkten unglaublich erscheinen würde. Die deutsche Regierung, die umgekehrt über größere Verhandlungsmacht verfügt, setzt gegenüber der französischen Regierung die bilaterale Bereitstellung der Finanzhilfe durch die Euro-Mitgliedsstaaten zu den gestellten Bedingungen durch: Bilaterale Finanzhilfe unter Beteiligung des IWF als Ultima Ratio.

Auf der Tagesordnung der Staats- und Regierungschefs steht nach dem Hilfspaket ein weiterer, zentraler Verhandlungspunkt: Eine Reaktion auf die sich unmittelbar zuspitzende Krise an den Finanzmärkten. Auch hier spiegelt das Verhandlungsergebnis die zuvor bestimmte Verteilung der Verhandlungsmacht zwischen der deutschen und der französischen Regierung wider. Die Staats- und Regierungschefs einigen sich in den Verhandlungen des Euro-Gipfels in der Nacht vom 7. auf den 8. Mai 2010 darauf, einen Rettungsschirm für die Eurozone als Finanzhilfe einzurichten, dessen zwischenstaatliche Ausgestaltung maßgeblich den deutschen Vorstellungen entspricht, zugleich bleibt bei der Lösung der Schuldenkrise die Unabhängigkeit der EZB entgegen den französischen Forderungen unberührt.³¹⁶

Zu Beginn dieser Nacht fordert Sarkozy zur Lösung der Krise in den Verhandlungen eine Zwei-Säulen-Strategie. Die erste Säule soll aus einem von der Kommission als Gemeinschaftsinstrument aufgelegten europäischen Rettungsschirm

³¹⁴ Europäischer Rat (2011a): 24.

³¹⁵ Europäischer Rat (2011a): 24.

³¹⁶ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 29.

mit Finanzhilfen bestehen, die zweite Säule wiederum aus dem Ankauf von Staatsanleihen der Krisenländer durch die EZB. Merkel aber zeigt entsprechend den deutschen Präferenzen einer zwischenstaatlichen Lösung Vorbehalte gegenüber diesen gemeinschaftlichen Finanzhilfen. Um die zögernde deutsche Regierung unter Druck zu setzen, diesem Rettungsschirm zuzustimmen, habe Sarkozy Berichten der spanischen Tageszeitung EL PAIS zufolge gegenüber Merkel mit dem Euro-Austritt Frankreichs und dem Bruch der traditionell guten deutsch-französischen Beziehungen gedroht.³¹⁷

Die Glaubwürdigkeit von Sarkozys Veto-Drohung, bzw. der Drohung die Verhandlungen zu verlassen, darf jedoch angezweifelt werden. Denn ein Scheitern eines Rettungsschirmes, von dem besonders die französischen Banken profitieren, könnte den Zusammenbruch des Euro-Währungsgebietes und damit auch den Zusammenbruch des französischen Bankensystems zur Folge haben. Die französische Drohung eines Euro-Austritts mag als einer der „größten Bluffs der Geschichte“³¹⁸ gelten. Dass Merkel in den Verhandlungen einem Rettungsschirm zustimmt, gründet nicht in der (unglaubwürdigen) Drohung Sarkozys, sondern leitet sich aus den eigenen, deutschen Präferenzen ab, den Zusammenbruch des Euro-Währungsgebietes mit Finanzhilfen zu verhindern. Da die französische Regierung in Relation zur deutschen offenbar deutlich intensiver einen Rettungsschirm fordert, verfügt sie gemäß der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik auch hier über eine geringere Verhandlungsmacht. Im Gegenzug für ihre Zustimmung setzt die deutsche Regierung dabei ihre Bedingungen durch: Die Staats- und Regierungschefs vereinbaren die Einrichtung eines Rettungsschirmes („Stabilisierungsmechanismus“), der – entgegen Sarkozys ursprünglicher Forderungen – nicht von der Kommission aufgelegt, sondern von den Mitgliedsstaaten, konkret: von den EU-Finanzministern beschlossen und dessen Ausgestaltung auf dem nächsten Finanzministertreffen verhandelt werden soll. In der abschließenden Erklärung zum Euro-Gipfel heißt es weiter:

„Drittens wird die Kommission unter Berücksichtigung der außergewöhnlichen Ereignisse einen europäischen Stabilisierungsmechanismus zur Wahrung der Finanzmarktstabilität in Europa vorschlagen. Dieser Vorschlag wird dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) auf einer außerordentlichen Tagung, die

³¹⁷ Vgl. El Pais (2010); El Pais beruft sich dabei auf Vertreter der spanischen Regierung, die mit ihren Aussagen den spanischen Regierungschefs Zapatero wiedergegeben haben wollen. Siehe auch Die Welt (2010e).

³¹⁸ Bagus (2012): 132.

der spanische Vorsitz am Sonntag, den 9. Mai 2010 einberufen wird, zur Entscheidung vorgelegt.“³¹⁹

Auf dem Euro-Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom 7. Mai 2010 führen Merkel und Sarkozy laut Insiderberichten des Brüsseler Historikers Peter Ludlow eine noch heftigere Auseinandersetzung über die von Sarkozy geforderte zweite Säulenstrategie zur Lösung der Krise: Den Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB.³²⁰ In Frage steht damit die Unabhängigkeit der EZB. Sarkozy soll hierbei starken Druck auf EZB-Präsident Trichet ausgeübt haben, entgegen dem Verbot monetärer Staatsfinanzierung durch die EZB dennoch Anleihen der Krisenländer zu kaufen. Merkel soll zwar den Anleihekauf angesichts des Engagements der eigenen deutschen Banken am europäischen Anleihemarkt nicht grundlegend abgelehnt, aber die Unabhängigkeit der EZB gegen den Druck Sarkozys und der anderen Krisenländer verteidigt haben.³²¹ Beim Abschied soll sie zu Trichet gesagt haben: „Wir haben völliges Vertrauen, dass sie tun werden, was sie tun müssen.“³²²

Ludlow schließt daraus, Merkels Bedenken sei, dass Sarkozys plumper Druck eine Situation erzeugen würde, in der Trichet nicht in der Lage wäre, den EZB-Rat von der Notwendigkeit eines Anleihekaufs zu überzeugen.³²³ Da auch hier die französische Regierung angesichts der hohen Auslandsforderungen ihrer Banken über eine geringere Verhandlungsmacht in der Frage über einen Ankauf von Staatsanleihen verfügt, kann sich die deutsche Regierung mit ihrer Position durchsetzen, die Unabhängigkeit der EZB nicht anzutasten. Allerdings kommt Merkel Sarkozy insofern entgegen, einen Staatsanleihekauf nicht auszuschließen. Die Präferenzordnung beider Regierungen zeigt, dass sie EZB-Hilfen übereinstimmend als zweitbeste Lösung der Krise ansehen. In der Abschlusserklärung der Staats- und Regierungschefs zum Euro-Gipfel heißt es nur:

„Zweitens unterstützen wir uneingeschränkt die Maßnahmen, die die EZB zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets ergreift.“³²⁴

³¹⁹ Europäischer Rat (2011a): 29.

³²⁰ Siehe Ludlow (2010).

³²¹ Vgl. Proissl (2010): 30.

³²² FAZ (2013).

³²³ Vgl. Proissl (2010): 30.

³²⁴ Europäischer Rat (2011a): 29.

Noch am selben Wochenende, zwei Tage nach dem Gipfel, trifft sich am 9. Mai 2010 der Ecofin-Rat, um über die Ausgestaltung des von den Staats- und Regierungschefs beschlossenen Rettungsschirmes zu verhandeln. Zu Beginn dieser Verhandlungen unterbreitet die Kommission entsprechend der Abschlusserklärung des zuvor genannten Gipfels den Finanzministern einen Vorschlag für einen Rettungsschirm: Die Kommission solle das in der Finanzkrise für die Nicht-Eurostaaten geschaffene System von Zahlungsbilanzhilfen der EU aufstocken und auf die Eurostaaten ausweiten. Außerdem solle sie dank ihrer guten Bonität zinsgünstige Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen, sich diese von den Eurostaaten verbürgen lassen und dann mit einem Aufschlag an die Krisenstaaten weitergeben.³²⁵ Diese von der Kommission vorgeschlagenen Kreditgarantien durch die Eurostaaten lehnt die deutsche Regierung jedoch ab. „Garantien gelten auf den ersten Blick als vielleicht nicht so gewichtig wie Kredite“³²⁶, sagt Bundesinnenminister Thomas de Maizière, der den erkrankten Bundesfinanzminister Schäuble vertritt, nach dem Treffen. „Aber Garantien aufgenommen durch die Europäische Union [...] wären der Einstieg in eine Transfer-Union geworden und das hätten wir nicht mitgemacht.“³²⁷

Im Wissen über ihre Verhandlungsmacht, dass ein Rettungsschirm ohne deutsche Beteiligung wirkungslos ist, beharrt die deutsche Regierung in Bezug auf die Hauptfinanzierung des Rettungsschirmes stattdessen auf einem System bilateraler Kredite. Sie stimmt erst dann einem System mit Garantien der Eurostaaten zu, als sich die anderen Verhandlungspartner dazu auf einen Kompromiss einlassen, in dessen Rahmen diese der deutschen Regierung im Gegenzug für die Garantien die Gründung einer Zweckgesellschaft außerhalb des EU-Institutionenrahmens und damit außerhalb der Finanzierung durch die Kommission zugestehen.³²⁸ In den Schlussfolgerungen der Finanzminister zu ihrem Ergebnis heißt es:

„Der Rat und die Mitgliedstaaten haben heute ein umfassendes Paket von Maßnahmen zur Wahrung der Finanzstabilität in Europa beschlossen, einschließlich eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. EUR.“³²⁹

³²⁵ Vgl. Die Welt (2010d); Euractiv (2010b); Zeit-Online (2010a).

³²⁶ Euractiv (2010b).

³²⁷ Euractiv (2010b).

³²⁸ Vgl. Spiegel-Online (2010g).

³²⁹ Rat der Europäischen Union (2010d): 6.

Die Finanzminister einigen sich auf einen Rettungsschirm mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro. Dazu beschließen sie erstens einen als Gemeinschaftsinstrument aufgelegten Schutzschirm der Kommission – den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus („EFSM“) – nach Art. 122 AEUV mit einem Volumen von 60 Mrd. Euro basierend auf Garantien aus Eigenmitteln des EU-Haushaltes. Zweitens beschließen sie eine noch zu gründende zwischenstaatliche Zweckgesellschaft – die spätere Europäische Finanzstabilisierungsfazilität („EFSF“) – mit einem Volumen von 440 Mrd. Euro basierend auf anteiligen Garantien der Eurostaaten. Sie ist auf drei Jahre befristet. EFSM und EFSF bilden gemeinsam den Euro-Rettungsschirm in Höhe von 500 Mrd. Euro. Der IWF beteiligt sich mit weiteren 250 Mrd. Euro. Länder, die Geld aus dem Rettungsschirm erhalten, müssen sich einem Konsolidierungs- und Reformprogramm unterwerfen. EZB, Kommission und IWF sollen als Troika die Umsetzung dieser Programme in den Ländern überwachen.³³⁰

Damit zeigt sich ein ähnliches Verhandlungsergebnis wie beim griechischen Hilfspaket: Die deutsche Regierung hat selbst ein Interesse an der Rettung des gemeinsamen Euro-Währungsgebiets und präferiert daher auch einen Rettungsschirm. Gleichzeitig verfügt sie über die nötige Verhandlungsmacht, ihre Zustimmung zum Rettungsschirm von der Erfüllung bestimmter Forderungen abhängig zu machen.

4.4. Zwischenfazit

Die Verhandlungen im zurückliegenden Kapitelabschnitt zeigen folgendes Ergebnis: Auf dem Gipfelwochenende vom 7.-9. Mai 2010 mit dem Euro-Gipfel am 7. Mai einigen sich die Staats- und Regierungschefs erstens auf die Bereitstellung von Finanzhilfen (FH), für Griechenland in Form eines Hilfspaketes, für die Eurozone in Form eines Euro-Rettungsschirmes. In der Frage der Hilfsmodalitäten einigen sie sich zweitens auf eine Finanzierung der Finanzhilfen durch die Mitgliedsstaaten (FH_{MGS}), im Fall des Hilfspaketes auf bilaterale Kredite, im Fall des Rettungsschirmes auf eine zwischenstaatliche Zweckgesellschaft (EFSF) mit Garantien der Eurostaaten. Wurde in den vorherigen Abschnitten der Frage nachgegangen, wie sich die Präferenzen herausbilden und wie diese Präferenzen anschließend im Verhandlungsprozess

³³⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010d): 6/7.

umgesetzt werden, soll vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse in diesem Zwischenfazit die Frage beantwortet werden, warum sich die Staats- und Regierungschefs auf eben jenes Verhandlungsergebnis einigen. Hierfür lassen sich drei Gründe anführen:

Erstens: Die Situationsstruktur entspricht einem Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt, das voraussagt, dass es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Einigung kommt. Im Mittelpunkt der Verhandlungen steht damit weniger die Frage nach dem Ob, sondern vielmehr nach dem Wie der Kooperation. Die Verhandlungssituation am Gipfelwochenende stützt diese Annahme. Die deutsche und die französische Regierung bevorzugen gleichermaßen eine Einigung, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten. Umstritten ist aber die Verteilungsfrage, wer die Kosten für diese Gewährleistung trägt, d. h. die Frage, welche Form der Hilfsmodalitäten gewählt wird. Eine Blockade der Verhandlungen können beide Seiten nicht glaubwürdig androhen, da bei einem Scheitern die Gefahr der Insolvenz Griechenlands und die Ausweitung der Krise auf andere Eurostaaten besteht, in deren Folge das europäische Bankensystem und damit auch das deutsche und französische zusammenbricht.

Zweitens: Bei einem Vergleich der Präferenzordnungen der deutschen und französischen Regierung zur ersten Entscheidung über die Bereitstellung von Finanzhilfe zeigt sich, dass beide Präferenzordnungen deckungsgleich sind. Diese Präferenzkonvergenz erklärt die zunächst konfliktfreie, grundsätzliche Einigung der Staats- und Regierungschefs auf die Bereitstellung von Finanzhilfen für die Krisenländer und zeigt ihren Willen, die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten. Eine Insolvenz oder Umschuldung Griechenlands und in dessen Folge auch der anderen Krisenländer widerspricht den Interessen ihrer heimischen Banken und auch den eigenen.

Deutsche Regierung: $\boxed{\text{FH}} > \text{U} > \text{I}$

Französische Regierung: $\boxed{\text{FH}} > \text{U} > \text{I}$

Ein Vergleich der Präferenzordnung der deutschen und französischen Regierung zur zweiten Entscheidung über die Hilfsmodalitäten offenbart hingegen eine

Präferenzdivergenz. Es liegt zunächst nahe, dass sich beide Regierungen auf Finanzhilfen durch die EZB (FH_{EZB}) als Kompromissvorschlag einigen. Doch tatsächlich erfolgt die Finanzierung der Finanzhilfen hauptsächlich durch die Mitgliedsstaaten (FH_{MGS}) und entspricht damit der ersten Präferenz der deutschen Regierung.

$$\begin{array}{l}
 \text{Deutsche Regierung: } \boxed{FH_{MGS}} > \text{FH}_{EZB} > FH_{EU} \\
 \text{Französische Regierung: } FH_{EU} > \text{FH}_{EZB} > FH_{MGS}
 \end{array}$$

Drittens: Dieses Verhandlungsergebnis zugunsten Deutschlands ist auf die größere Verhandlungsmacht der deutschen gegenüber der französischen Regierung zurückzuführen. Die Regierung von Frankreich, dessen Banken ungleich höhere Auslandsforderungen gegenüber den Krisenländern halten als die deutschen, hat ein entsprechend größeres Interesse an einem gemeinsamen Abkommen über Finanzhilfe zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet. Gemäß der asymmetrischen Interdependenz Moravcsiks verfügt sie über eine geringere Verhandlungsmacht, die Hilfsmodalitäten zu bestimmen. Umgekehrt verfügt die deutsche Regierung über größere Verhandlungsmacht, zumal Deutschland als wirtschaftlich stärkstes Euroland leichter in der Lage ist, seine Banken zu stützen. Die größere Verhandlungsmacht der deutschen Regierung drückt sich darin aus, sich durch die Bereitstellung des größten Anteils an den Finanzhilfen im Sinne einer Ausgleichzahlung die Zustimmung der französischen Regierung zu einer bilateralen Finanzierung der Finanzhilfen durch die Mitgliedsstaaten zu verschaffen. Die geringere Verhandlungsmacht der französischen Regierung wiederum drückt sich darin aus, keine sehr glaubwürdige Blockade der Verhandlungen androhen zu können, um eine Finanzierung der Finanzhilfen ausschließlich durch die EU und die EZB zu erzwingen.

Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung des Verhandlungsergebnisses, dass der Euro-Rettungsschirm in Höhe von 500 Mrd. Euro (plus 250 Mrd. Euro vom IWF) nur mehrheitlich über die Mitgliedsstaaten durch die zwischenstaatliche Zweckgesellschaft EFSF in Höhe von 440 Mrd. Euro finanziert wird, der Differenzbetrag in Höhe von 60 Mrd. Euro hingegen durch den als Gemeinschaftsinstrument aufgelegten Schutzschirm EFSM der Kommission. Scheinbar

wirkt Sarkozys Bluff, seinen Verhandlungsausstieg anzudrohen, doch ein Stück weit nach, da die deutsche Regierung nicht auf die Beteiligung Frankreichs an den Finanzhilfen verzichten will, um den eigenen Beitrag gering zu halten und einer minderheitlichen Finanzierung durch die EU zustimmt.³³¹

Hinter der offen gelassenen Möglichkeit der EZB, Staatsanleihen der Krisenländer zu kaufen, ist ein durch die deutsch-französische Präferenzordnung naheliegender Kompromiss mit gegenseitigen Zugeständnissen der jeweils anderen Verhandlungsseite zu vermuten: Sarkozy gesteht in den Verhandlungen der deutschen Seite zu, die EZB öffentlich nicht aufzufordern, Anleihen zu kaufen. Die Unabhängigkeit der EZB bleibt damit entsprechend der deutschen Forderung unangetastet. Im Gegenzug lässt Merkel die EZB gewähren, wenn sich diese im Rahmen ihres Mandates zu einem Anleihekauf entscheidet.³³² Mit dem EFSM und dem EZB-Anleihekauf verschiebt schiebt sich das tatsächliche Verhandlungsergebnis von der ersten Präferenz der deutschen Regierung (FH_{MGS}) hin zu ihren nachrangigen Präferenzen, d. h. wiederum hin zu den vorrangigen Präferenzen der französischen Regierung (FH_{EZB+EU}).

³³¹ Vgl. Bagus (2012): 132.

³³² Vgl. FAZ (2013); Ludlow (2010); Proissl (2010): 30.

5. DER EU-GIPFEL VOM 28./29. OKTOBER 2010: EIN SOLIDER KRISENBEWÄLTIGUNGSRAHMEN

5.1. Entscheidungen und Handlungsalternativen

Das vorangehende Kapitel ist eine Analyse des Gipfelwochenendes vom 7.-9. Mai 2010 mit dem Euro-Gipfel am 7. Mai. Das griechische Hilfspaket und der temporäre Rettungsschirm sind auf die Präferenzkonvergenz zwischen der deutschen und französischen Regierung zurückzuführen, grundsätzlich Finanzhilfen zur Wahrung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet bereitzustellen. Die Ausgestaltung – insbesondere die bilaterale Ausgestaltung zugunsten Deutschlands – dieser Finanzhilfen erklärt sich angesichts einer deutsch-französischen Präferenzdivergenz mit einer größeren Verhandlungsmacht auf Seiten der Deutschen. Der Einbezug der EZB in die Krisenbewältigungspolitik verschiebt die Economic Governance-Struktur der EU ein Stück in Richtung einer europäischen Wirtschaftsregierung nach französischer Vorstellung.

Liegt der Fokus der Staats- und Regierungschefs bisher auf einer kurzfristigen Krisenbekämpfung, verschiebt sich dieser nunmehr auf Maßnahmen zur langfristigen Krisenvorbeugung. Hierzu wird im Rahmen des EU-Gipfels vom 28./29. Oktober 2011 das deutsch-französische Voraustreffen im französischen Badeort Deauville vom 18. Oktober im Vorfeld dieses Gipfels analysiert. Die Einigung zwischen Merkel und Sarkozy nimmt bereits das Verhandlungsergebnis des Gipfels vorweg. Beide vereinbaren erstens zwar eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, lehnen aber automatische Sanktionen ab, zweitens vereinbaren sie eine EU-Vertragsänderung zur Errichtung eines neuen Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung. Der EU-Gipfel bestätigt diese Einigung nur noch. Wie die anderen Analysekapitel besteht auch dieses aus den Abschnitten Entscheidungen und Handlungsalternativen, nationale Präferenzbildung, zwischenstaatliche Verhandlung und Zwischenfazit.

Mit Blick auf die Reform der Economic Governance liegen die Ursachen der Staatsschuldenkrise neben den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen in den Krisenstaaten und den Schwächen des Finanzmarktsystems auch in der mangelhaften,

asymmetrischen Konstruktion der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik. Der supranationalen, vorrangig an der Preisstabilität ausgerichteten Währungs- und Geldpolitik der EZB steht keine, ebenfalls zentral organisierte Institution ähnlich einer Wirtschaftsregierung mit haushalts- und fiskalpolitischen Durchgriffsrechten gegenüber, sondern „lediglich eine von Regeln geleitete Koordinierung der nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitiken“³³³. Diese Regeln haben jedoch nicht die Entstehung der Schuldenberge und den Aufbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte mit einhergehendem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der Krisenländer verhindern können. Im Rahmen der langfristigen Krisenvorbeugung stehen die europäischen Staats- und Regierungschefs nun vor der Herausforderung, grundlegende Reformen einzuleiten.

Mit der Einsetzung der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ durch den Gipfel vom März 2010 machen die Staats- und Regierungschefs den ersten Schritt. Sie beauftragen die Arbeitsgruppe unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rates, Van Rompuy, in Zusammenarbeit mit den EU-Finanzministern und Vertretern der Kommission und der EZB, „noch vor Jahresende die Maßnahmen zu unterbreiten, die erforderlich sind, um das Ziel eines verbesserten Krisenbewältigungsrahmens und einer besseren Haushaltsdisziplin zu erreichen, wobei alle Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens sondiert werden sollten.“³³⁴ Als Arbeitsgrundlage erscheint hierzu eine Reihe von Stellungnahmen wichtiger EU-Akteure mit Vorschlägen für Reformmaßnahmen der Economic Governance. Darunter sind:

1. Die „Rehn-Vorschläge“ der Europäischen Kommission (30. Juni 2010)³³⁵, auf deren Grundlage die Kommission später ein sechs Vorschläge

³³³ Schwarzer (2012a): 18.

³³⁴ Rat der Europäischen Union (2010f): 6.

³³⁵ Siehe Europäische Kommission (2010a, 2010b); Die Rehn-Vorschläge der Europäischen Kommission bestehen aus dem am 12. Mai 2010 von der Kommission vorgelegten Dreisäulenkonzept „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ und dem daraus weiterentwickelten am 30. Juni 2010 vorgelegten „Werkzeugkasten für eine stärkere Economic Governance in Europa“. Aus den Rehn-Vorschlägen geht Ende September 2010 ein sechs Vorschläge umfassendes Gesetzgebungspaket („Sixpack“) hervor. Da die Vorschläge der Europäischen Kommission von EU-Währungskommissar Olli Rehn vorgestellt wurden, werden diese auch als „Rehn-Vorschläge“ bezeichnet, in Abgrenzung zu den Vorschlägen der Van Rompuy-Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“, die auch „Rompuy-Vorschläge“ genannt werden.

umfassendes Gesetzgebungspaket („Sixpack“) vorlegt (29. September 2010),³³⁶

2. „Reinforcing Economic Governance in the Euro Area“ der EZB (10. Juni 2010)³³⁷,
3. ein 9-Punkte-Plan der deutschen Bundesregierung mit Eckpunkten zur Stärkung der Eurozone (21. Mai 2010)³³⁸, konkretisiert um weitere Eckpunkte Ende September³³⁹ und
4. ein gemeinsames deutsch-französisches Positionspaper „Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa“ der Finanzminister beider Länder (21. Juli 2010)³⁴⁰.

Alle Stellungnahmen haben gemeinsam, dass sie die gleichen Politikfelder identifizieren, in denen Handlungsbedarf besteht: Wirtschaftspolitische Koordinierung, Haushaltsdisziplin und Finanzstabilität. Alle Stellungnahmen haben zudem gemeinsam, in diesen Feldern ähnliche Reformmaßnahmen vorzuschlagen, die sich zwar in Einzelheiten ihrer Ausgestaltung unterscheiden, aber das gleiche Ziel verfolgen:

1. Einführung eines Verfahrens zur Erkennung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Wettbewerbsunterschiede zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung,
2. Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Stärkung der Haushaltsdisziplin und
3. Errichtung eines soliden Krisenbewältigungsrahmens zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet.³⁴¹

Die Van Rompuy-Arbeitsgruppe soll im Oktober 2010 ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen zur Reform der Economic Governance präsentieren, anhand derer die Staats- und Regierungschefs auf dem Oktober-Gipfel über das weitere Vorgehen entscheiden sollen. Entsprechend lassen sich aus den Empfehlungen die Entscheidungen ableiten, vor die sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel gestellt sehen.

³³⁶ Vgl. Europäische Kommission (2010c); siehe auch Kullas/Koch (2010).

³³⁷ Siehe EZB (2010d).

³³⁸ Siehe BMF (2010a).

³³⁹ Vgl. Mussler (2011): 57, Fn. 26.

³⁴⁰ Siehe BMF (2010b); im französischen ist das gemeinsame Positionspaper mit „Gouvernement économique européen“ überschrieben.

³⁴¹ Vgl. Euractiv (2010d); Kullas/Koch (2010); Kullas (2011); Pisani-Ferry (2010): 5/6; für eine tabellarische Gegenüberstellung der Stellungnahmen siehe auch Deutsche Bank Research (2010).

Wird in Betracht gezogen, dass die zuvor genannten Stellungnahmen ähnliche Vorschläge machen, steht weniger die Entscheidung über das Ob der Umsetzung der genannten Reformmaßnahmen im Vordergrund, sondern vielmehr die Entscheidung über das Wie, d. h. der Ausgestaltung der Reformmaßnahmen an entsprechender Stelle. Das zeigt sich besonders beim Ecofin-Treffen vom 27. September. Laut Van Rompuy sind sich die EU-Finanzminister, über die die europäischen Regierungen in der Arbeitsgruppe vertreten sind, im Prinzip einig, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu verschärfen. „Sanktionen würden früher eingeführt, müssten progressiver sein und mehr Maßnahmen als bisher umfassen“³⁴², sagt Van Rompuy, umstritten seien aber Einzelheiten wie Abstimmungsregeln oder die Frage eines Automatismus beim Verhängen von Strafen.

Während – wie aus den Stellungnahmen hervorgeht – Deutschland möglichst automatische Sanktionen fordert und die Kommission sowie die EZB zumindest quasiautomatische Sanktionen vorschlagen, lehnt Frankreich eine Automatisierung des Sanktionsprozesses ab.³⁴³ Ebenso umstritten ist die Forderung Deutschlands in der Arbeitsgruppe nach einer EU-Vertragsänderung, um eine Insolvenzordnung für Staaten einzuführen, d. h. private Gläubiger an der Rettung der Krisenländer zu beteiligen. Diese Insolvenzordnung soll als solider Krisenbewältigungsrahmen die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet gewährleisten. Die Kommission und die EZB schlagen hingegen einen Krisenbewältigungsrahmen nach dem Muster der bestehenden EFSF vor. Frankreich jedoch hat Vorbehalte, die EU-Verträge zu ändern und lehnt eine Gläubigerbeteiligung bei der Krisenbewältigung ab.³⁴⁴ Es fällt nun den Staats- und Regierungschefs zu, im Rahmen ihres Oktober-Gipfels folgende **Entscheidungen** über diese offenen Fragen der Reformmaßnahmen zu treffen. Es sind diese Entscheidungen, vor die sich auch Merkel und Sarkozy bei ihrem deutsch-französischen Zweiergipfel in Deauville gestellt sehen:

1. Wie soll der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch schnellere und effektivere Sanktionen und Automatismen verschärft werden?
2. Wie soll ein solider Krisenbewältigungsrahmen beschaffen sein?

³⁴² Euractiv (2010e).

³⁴³ Vgl. Euractiv (2010e).

³⁴⁴ Vgl. Euractiv (2010c).

Auch bei diesen beiden Entscheidungen wägen die deutsche und die französische Regierung zwischen verschiedenen, im Folgenden zu erläuternden **Handlungsalternativen** ab. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinem Defizitverfahren hat sich in der Vergangenheit als mangelhaft erwiesen, übermäßige Defizite im Haushalt und der Staatsverschuldung zu verhindern. Der deutsche Sachverständigenrat stellt hier fest: „Insbesondere fehlte es in dem Verfahren an einem Automatismus von Sanktionen bei Regelverstößen, da die Feststellung eines übermäßigen Defizits sowie sämtliche Entscheidungen in Bezug auf Sanktionen neben einer entsprechenden Empfehlung der Kommission einer qualifizierten Mehrheit im Rat bedurften.“³⁴⁵ Da im Rat bisher potenzielle Sünder über echte Sünder entscheiden, mangelt es am politischen Willen, die Verhängung von Sanktionen zu beschließen.³⁴⁶ Bei der ersten Entscheidung über schnellere und effektivere Sanktionen und Automatismen stehen drei Handlungsalternativen zur Wahl:

1. Keine Automatisierung der Sanktionen (S_{KA}),
2. Quasiautomatische Sanktionen (S_{QA}),
3. Vollautomatische Sanktionen (S_{VA}).

Die erste Handlungsalternative (S_{KA}) sieht vor, dass die politische Letztentscheidung ganz klar beim Rat verbleibt, d. h. der Rat stellt wie bisher mit qualifizierter Mehrheit ein übermäßiges Defizit fest und entscheidet weiterhin mit qualifizierter Mehrheit über Sanktionen. Damit bleibt das ursächliche Problem aber bestehen: „Selbst wenn der Mitgliedstaat, der Gegenstand des Defizitverfahrens ist, an der Abstimmung selbst nicht teilnehmen darf, bietet sich jedoch großer Spielraum für politisch motiviertes Stimmverhalten der anderen Mitgliedstaaten, die ebenfalls als potentielle oder sogar tatsächliche Defizitsünder dastehen. Eine Sperrminorität zu organisieren, um die qualifizierte Mehrheit zu verhindern, ist – gerade wenn große Mitgliedstaaten betroffen sind – nicht allzu schwer.“³⁴⁷

Die zweite Handlungsalternative (S_{QA}) sieht stattdessen quasiautomatische Sanktionen mittels einer „umgekehrten Mehrheit“³⁴⁸ vor, d. h. „dass eine von der Kommission vorgeschlagene Sanktion als beschlossen betrachtet wird, wenn der Rat sie

³⁴⁵ Sachverständigenrat (2012): 121/22.

³⁴⁶ Vgl. Kullas/Koch (2010): 7/8; Sachverständigenrat (2012): 122.

³⁴⁷ Kullas/Koch (2010): 25.

³⁴⁸ Rat der Europäischen Union (2010f): 12.

nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.³⁴⁹ Dadurch wird es dem Rat erschwert, die Verhängung von Sanktionen zu verhindern.³⁵⁰ Mit einer Quasiautomatisierung geht zudem eine Aufwertung der Kommission einher, weshalb sicherzustellen ist, dass die Kommission zugleich frei von politischer Einflussnahme der Mitgliedsstaaten im Defizitverfahren bleibt.³⁵¹

Die dritte Handlungsalternative (S_{VA}) sieht hingegen vollautomatische Sanktionen vor, d. h. dass automatisch die Feststellung eines übermäßigen Defizites und die Verhängung von Sanktionen erfolgt, wenn gegen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen Referenzwerte formal verstoßen wird. Der Rat hat hierbei keine Möglichkeit, das Defizitverfahren zu stoppen.³⁵²

Die sich stetig zuspitzende Schuldenkrise Griechenlands im Frühjahr 2010 mit der drohenden Zahlungsunfähigkeit des Landes und dem Krisengipfelwochenende vom 7.-9. Mai, auf dem die Staats- und Regierungschefs vor dem unmittelbaren Zusammenbruch der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet das griechische Hilfspaket und einen temporären Euro-Rettungsschirm beschlossen, zeigt Folgendes: „Die Verlautbarung eines Staates, seine Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen zu können, trifft die Staaten- und Gläubigergemeinschaft häufig vollkommen unvorbereitet. Dadurch kommt es zu chaotischen Reaktionen, die ihrerseits die Krise gegebenenfalls noch verstärken. Statt nüchternem Kalkül dominiert hektischer Aktionismus, der nur selten von einem längerfristigen Plan getragen ist.“³⁵³ Die europäischen Verträge sehen jedoch kein festes Instrument zum Umgang mit den Mitgliedsstaaten vor, die sich nicht mehr refinanzieren können. Ein solider Krisenbewältigungsrahmen soll dazu dienen, derartige Situationen zukünftig zu verhindern und einen Handlungsrahmen bereitzustellen.³⁵⁴ Der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, wie dieser Krisenbewältigungsrahmen beschaffen sein wird, liegen drei sehr verschiedene Handlungsalternativen zugrunde:

1. Permanenter Krisenmechanismus nach dem Muster der EFSF (KrM_{EFSF}),
2. Erweiterter Krisenmechanismus mit Finanztransfers (KrM_{FT}),

³⁴⁹ Europäische Kommission (2010c).

³⁵⁰ Vgl. Kullas/Koch (2010): 35.

³⁵¹ Vgl. Kullas/Koch (2010): 26.

³⁵² Vgl. Kullas/Koch (2010): 25.

³⁵³ Paulus (2010): 9.

³⁵⁴ Vgl. Paulus (2010): 9.

3. Erweiterter Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung (KrM_{GB}).

In der ersten Handlungsalternative (KrM_{EFSF}) wird der zeitlich auf drei Jahre befristete temporäre Krisenmechanismus einfach verlängert, bzw. langfristig durch einen permanenten Krisenmechanismus nach dem Muster der bestehenden EFSF ersetzt. Diese wurde am Mai-Gipfel unter dem Eindruck der sich verschlimmernden Krise in Griechenland und den anderen Krisenländern ad-hoc beschlossen. Auch bei einer dauerhaften EFSF würde weiterhin immer nur dann Finanzhilfe ausgezahlt, wenn die Mitgliedsstaaten Refinanzierungsschwierigkeiten haben oder ihnen eine Insolvenz droht. Mit einem dauerhaften Euro-Rettungsschirm würden aber auch dessen Schwächen dauerhaft institutionalisiert. Die Erwartungshaltung der Krisenländer würde gefördert, auch zukünftig aus ihren Schulden herausgekauft zu werden. Zumal die Rechtmäßigkeit der EFSF zu den europäischen Verträgen in Frage steht.³⁵⁵

In der zweiten Handlungsalternative (KrM_{FT}) besteht der Krisenbewältigungsrahmen aus einem um Finanztransfers erweiterten Krisenmechanismus, in dessen Rahmen die EU-Mitgliedsländer mit einem Überschuss regelmäßige Finanztransfers an die Defizitländer leisten würden. Damit können die Bilanzdifferenzen zwischen den Überschuss- und Defizitländern ausgeglichen werden, die als makroökonomische Ungleichgewichte zur Entstehung der Krise beigetragen haben. Langfristiges Ergebnis solcher Finanztransfers ist eine Entwicklung der EU hin zu einer Transferunion, hin zu einem Länderfinanzausgleich auf europäischer Ebene. Denkbar sind hier gemeinsame Anleihen (Eurobonds) oder direkte Ausgleichzahlungen. Eine Vergemeinschaftung von Haushaltsmitteln und Schulden der Mitgliedsstaaten kann etwa das Risiko asymmetrischer Schocks, bei denen Finanzmärkte überschuldete Staaten in die Gefahr einer Insolvenz treiben, reduzieren, oder eine gemeinsame Haftung die nationalen Schuldenstände tragfähiger machen.³⁵⁶ Problematisch bei Finanztransfers ist einerseits, dass sie nur die Symptome bekämpfen, nicht aber die Ursachen beseitigen, andererseits, dass mit ihnen ein Moral Hazard-Verhalten einhergehen kann. Finanztransfers setzen Fehlanreize. Sie belohnen unsolide Fiskalpolitik und ermuntern die Krisenstaaten dazu, ihre Schuldenpolitik fortzuführen, was in letzter Konsequenz die Geberländer überfordern kann.³⁵⁷

³⁵⁵ Vgl. Jeck (2010): 4 ff.

³⁵⁶ Vgl. Hishow (2013).

³⁵⁷ Vgl. Dieter (2011); siehe auch Fahrholz (2011).

In der dritten Handlungsalternative (KrM_{GB}) besteht der Krisenbewältigungsrahmen hingegen aus einem um ein Insolvenzverfahren erweiterten Krisenmechanismus, das den Rahmen für ein regelbasiertes Verfahren einer geordneten Staatsinsolvenz mit Gläubigerbeteiligung darstellt. Mit einem Staatsinsolvenzverfahren ist die Übertragung des Unternehmensinsolvenzverfahrens auf die staatliche Ebene gemeint.³⁵⁸ Der Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung soll „eine glaubhafte Rettungsstrategie beschreiben, die die Investoren zwingend mit in die Pflicht nimmt und zugleich eine panikartige Zuspitzung von Marktturbulenzen verhindert.“³⁵⁹ Denn die Unglaubwürdigkeit der Nichtbeistandsklausel und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes führen zu einem doppelten Moral Hazard-Verhalten. Auf Seiten der Schuldner finanzieren die Krisenländer ihre Staatsausgaben dank niedriger Zinsen immer stärker über neue Schulden, ohne von den Finanzmärkten durch höhere Risikoaufschläge gemäßregelt zu werden. Auf Seiten der Gläubiger geben die Finanzmärkte diesen Ländern bereitwillig neue Kredite in der Erwartung, die anderen Eurostaaten würden überschuldeten Staaten finanziell beispringen.³⁶⁰ Ziel eines Staatsinsolvenzverfahrens ist sowohl die Verknüpfung von eingegangenen Risiken und der damit verbundenen Haftung als auch die Eindämmung des oben beschriebenen Moral Hazard-Verhaltens nicht nur auf Seiten der Schuldner, der Eurostaaten, sondern auch auf Seiten der Gläubiger, der Finanzinvestoren.³⁶¹ Ist den Finanzmärkten das Risiko ihrer Investments in europäische Staatsanleihen bewusst, werden sie diese zukünftig gewissenhafter bewerten. Diese Bewertung wird sich in angemessenen Risikoaufschlägen der Staatsanleihen widerspiegeln und die Krisenländer von übermäßigen Defiziten abhalten.³⁶²

5.2. Nationale Präferenzbildung

Nach der kurzfristigen Krisenbekämpfung konzentrieren sich die europäischen Regierungen nun auf eine langfristige Krisenvorbeugung. Im Zentrum des Oktober-

³⁵⁸ Vgl. Abberger (2010): 38; z.B. regelt in Deutschland die Insolvenzordnung das Verfahren zur Befriedigung aller Gläubiger bei einem zahlungsunfähigen Schuldner, in den USA regelt das „Chapter 11“ die Reorganisation von Unternehmen nach einem Insolvenzantrag.

³⁵⁹ Sinn/Carstensen (2010): 9.

³⁶⁰ Vgl. Berensmann (2010): 12; Sinn/Carstensen (2010): 9.

³⁶¹ Vgl. Schäuble (2011b): 5.

³⁶² Vgl. Grauwe (2010b): 1.

Gipfels 2010 stehen die beiden Entscheidungen über eine Automatisierung des Sanktionsprozesses und die Ausgestaltung eines soliden Krisenbewältigungsrahmens. Die im vorherigen Kapitel identifizierten **Akteure** mit der deutschen Regierung und der französischen Regierung bleiben in diesem Kapitel erhalten und bedürfen daher keiner neuerlichen Bestimmung. Ihre Ansichten zur Ausgestaltung der Sanktionsautomatismen und des Krisenbewältigungsrahmens gehen auch hier wieder auf die bereits dargestellten, zwei unterschiedlichen Vorstellungen der Wirtschafts- und Währungsunion – Regelbindung vs. Primat der Politik – zurück. Deshalb liegt der Fokus der Analyse des Präferenzbildungsprozesses weiterhin auf diesen beiden Ländern. Als wichtige innerstaatliche Akteure bleiben die jeweiligen nationalen Bankwesen erhalten, die Position zu den Reformvorschlägen ihrer Regierung nehmen.

Die Präferenzbildung **Deutschlands** lässt sich anhand des 9-Punkte-Planes der deutschen Bundesregierung mit Eckpunkten zur Stärkung der Eurozone vom 21. Mai 2010 darstellen. Dieser Plan ist der deutsche Beitrag zur von den Staats- und Regierungschefs eingesetzten Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ unter der Leitung Van Rompuys, in der die europäischen Finanzminister Vorschläge zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion erarbeiten. Die Bundesregierung kommt in ihrem Eckpunktepapier zunächst zu folgender Analyse:

„Die Krise in Griechenland hat drei Schwächen der europäischen Währungsunion schonungslos offen gelegt. Erstens, der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat – so wie er aktuell konzipiert ist – offenbar nicht als Instrumentarium ausgereicht, um finanzpolitische Fehlentwicklungen zu verhindern. Zweitens ist es durch die bestehende wirtschaftspolitische Überwachung nicht gelungen, strukturpolitisch bedingte Ungleichgewichte und Wettbewerbsschwächen in den EU-Euroländern zu erkennen und entsprechend anzugehen. Und drittens zeigte sich, dass die Währungsunion für den Extremfall staatlicher Liquiditäts- und Solvenz Krisen nicht gerüstet ist.“³⁶³

Das griechische Hilfspaket und der temporäre Euro-Rettungsschirm zur Krisenbekämpfung sind für die Bundesregierung nur unter der Prämisse annehmbar gewesen, wenn gleichzeitig zur Krisenvorbeugung die tieferliegenden Ursachen der Krise beseitigt werden.³⁶⁴ Dazu schlägt sie im Eckpunktepapier als Schlussfolgerung ihrer Analyse vor allem folgende Maßnahmen zur Stärkung der Eurozone vor.³⁶⁵

³⁶³ BMF (2010a).

³⁶⁴ Vgl. Schwarzer (2012b): 34.

³⁶⁵ Vgl. BMF (2010a).

1. Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch schnellere und effektivere Sanktionen und Automatismen im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit,
2. Errichtung eines soliden Krisenbewältigungsrahmens mit einem Verfahren für eine geordnete Staatsinsolvenz.

Zudem betont die Bundesregierung in ihrem Strategiepapier die Notwendigkeit einer soliden Rechtsgrundlage für die vorgeschlagenen Maßnahmen und fasst dazu auch die Möglichkeit einer Vertragsänderung ins Auge.³⁶⁶ Da der bisher bestehende Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht die übermäßigen Defizite, die als Hauptgrund der Staatsschuldenkrise anzusehen sind, verhinderte, hat die Bundesregierung ein fiskalpolitisches Interesse daran, möglichst viele Elemente diskretionärer Entscheidung im Defizitverfahren wie die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zu entfernen und durch klare Automatismen ohne größeren Ermessensspielraum zu ersetzen. Die deutsche Bundesregierung spricht sich für eine Automatisierung des Sanktionsverfahrens aus und unterstützt die Vorschläge der Kommission. Um das Defizitverfahren unabhängig von politischen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten zu machen, soll die Verhängung von Sanktionen an die Kommission delegiert werden.³⁶⁷

Im September konkretisiert Bundesfinanzminister Schäuble die deutschen Vorstellungen und fordert, dass Sanktionen so automatisch wie möglich sein sollen. Er schlägt vor, Zahlungen aus EU-Fonds automatisch auszusetzen, sobald bei dem entsprechenden Mitgliedsstaat ein übermäßiges Defizit festgestellt wird.³⁶⁸ Schäuble schreibt dazu: „Dieser automatische Mechanismus würde womöglich als sehr starke Abschreckung wirken“³⁶⁹. Die deutschen Vorstellungen gehen damit deutlich über die Kommissionsvorschläge hinaus. Diese sehen lediglich quasiautomatische Sanktionen vor, indem der Rat Sanktionsempfehlungen der Kommission mit einer qualifizierten Mehrheit ablehnen kann. Aus ihrem fiskalpolitischen Interesse heraus, die Defizitpolitik in der gemeinsamen Währungsunion einzudämmen, präferiert die deutsche Bundesregierung daher vollautomatische Sanktionen. Dies „entspricht der ‚alten‘

³⁶⁶ Vgl. BMF (2010a); Proissl (2010): 33/34.

³⁶⁷ Vgl. Dinan (2011): 109; Mussler (2011): 57.

³⁶⁸ Vgl. FAZ (2010c); Mussler (2011): 57, Fn. 26.

³⁶⁹ Euractiv (2010e).

deutschen Philosophie, dass jedwede Entscheidung in der Währungsunion abstrakten Regeln folgen sollte – d. h. diese sollte so unpolitisch wie möglich sein.³⁷⁰

Der Bundesverband deutscher Banken kommt in einem Papier zu einem ähnlichen Ergebnis wie die deutsche Bundesregierung: „Die Krise der Währungsunion ist [...] eine Staatsschuldenkrise. Reformen müssen daher [...] bei der Verbesserung der fiskalischen Disziplin der Mitgliedsländer ansetzen“³⁷¹ und schlussfolgert, dass ein Verzicht auf Sanktionsautomatismen ein „Kardinalfehler“³⁷² wäre. Dahinter steht das kommerzielle Interesse der Banken: Wenn die EU-Staaten durch Sanktionsautomatismen zu einer soliden Fiskalpolitik diszipliniert werden, sichert dies die Investitionen der Banken in diesen Ländern. Die derzeitige Gefahr, dass durch einen Staatsbankrott der Krisenländer deren Staatsanleihen in den Büchern der Banken an Wert verlieren oder ganz abgeschrieben werden müssen, könnte zukünftig gebannt werden. Die Banken präferieren daher eine Automatisierung der Sanktionen. In dem Papier heißt es deutlich: „Die Anwendung quasiautomatischer Sanktionsmechanismen ist [...] uneingeschränkt zu begrüßen.“³⁷³ Damit bleibt der deutsche Bankenverband jedoch hinter der Forderung der Bundesregierung nach vollautomatischen Sanktionen zurück. Beide decken sich aber insofern, als sie Sanktionen mit automatischen Mechanismen fordern.³⁷⁴

In der Frage der Ausgestaltung des Krisenbewältigungsrahmens spricht Bundeskanzlerin Merkel in einer Pressekonferenz Mitte September 2010 deutlich die Position der Bundesregierung aus, „dass es eine Verlängerung der jetzt existierenden Rettungsschirme mit Deutschland nicht geben wird“³⁷⁵. Bundesfinanzminister Schäuble geht noch einen Schritt weiter und schreibt unmissverständlich in einem Aufsatz der Zeitschrift „ifo Schnelldienst“ für Wirtschaftsforschung, die Bundesregierung spreche sich gegen einen erweiterten Mechanismus aus, „in dessen Rahmen finanzstarke Mitgliedstaaten systematisch und automatisch Haushaltsmittel an finanzschwache Mitgliedstaaten transferieren würden.“³⁷⁶ Die Bundesregierung lehnt folglich eine

³⁷⁰ Mussler (2011): 57.

³⁷¹ BdB (2010): 3.

³⁷² BdB (2010): 3.

³⁷³ BdB (2010): 25.

³⁷⁴ Vgl. BdB (2010): 24.

³⁷⁵ Bundesregierung (2010b).

³⁷⁶ Schäuble (2011b): 5.

einfache Verlängerung der EFSF sowie einen Krisenmechanismus mit Finanztransfers ab.

Dahinter steht die Befürchtung der Bundesregierung, dass Finanzhilfen oder Finanztransfers die Krisenländer dazu veranlassen können, ihre Konsolidierungsbemühungen zu vernachlässigen und sich auf diese Weise das Moral Hazard-Verhalten nicht verringern, sondern im Gegenteil verschärfen wird. Zugleich befürchtet sie den Einstieg in eine Transferunion, in deren Folge die Krisenländer auf die Zahlungsbereitschaft der soliden Mitgliedsstaaten vertrauen und die disziplinierende Wirkung durch höhere Zinsen, die die Finanzmärkte von unsoliden haushaltenden Staaten fordern, reduziert wird. Schäuble warnt: „Deshalb darf dieser Mechanismus nicht ersatzlos durch eine Vergemeinschaftung des Zinsrisikos, auch nicht in Form der Eurobonds – einer weiteren Facette der Transferdiskussion – außer Kraft gesetzt werden.“³⁷⁷ Stattdessen fordert die Bundesregierung einen Krisenmechanismus mit einem Staatsinsolvenzverfahren, das die Gläubiger zur Verantwortung zieht. In ihrem Eckpunktepapier an die Arbeitsgruppe Van Rompuy heißt es zur Begründung: „Damit werden für Staaten Anreize zu solider Finanzpolitik und für Finanzmarktteilnehmer Anreize zu verantwortungsbewusster Kreditvergabe gesetzt.“³⁷⁸ Dementsprechend präferiert die Bundesregierung einen Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung.

In seinem Papier spricht sich der Bankenverband bei der Frage des Krisenmechanismus ebenfalls gegen Finanztransfers aus. Er fürchtet eine Transferunion in Europa, die zu Fehlanreizen in der Fiskalpolitik führt.³⁷⁹ Die von der Bundesregierung geforderte Einführung eines Staatsinsolvenzverfahrens hingegen lehnt der Bankenverband ab. Stattdessen bevorzugt er ein „institutionalisiertes Interessenausgleichsverfahren“³⁸⁰, das die Rahmenbedingungen im Fall einer drohenden Zahlungsunfähigkeit zwischen dem Staat und den Finanzmärkten setzt. „Im Mittelpunkt des Rahmenwerkes muss stehen, dass sowohl ein Souveränitätsverzicht seitens des staatlichen Schuldners als auch ein ungewollter Eingriff in Eigentümerrechte der Gläubiger nicht durch einen Dritten verfügt werden kann, sondern auf freiwilligen Verhandlungslösungen basiert.“³⁸¹ Nach Ansicht des Verbandes sind hierzu sogenannte

³⁷⁷ Schäuble (2011b): 5.

³⁷⁸ BMF (2010a).

³⁷⁹ Vgl. BdB (2010): 3.

³⁸⁰ BdB (2010): 26.

³⁸¹ BdB (2010): 26.

Collective Action Clauses (CAC)³⁸² geeignet. Dahinter steht die Befürchtung der Banken, dass ein Staatsinsolvenzverfahren die Banken generell zu einem Forderungsverzicht gegenüber den Krisenländern zwingt, der einseitig zu Ungunsten der Banken ausfällt. Bei einer freiwilligen Verhandlungslösung jedoch erhoffen sich die Banken, ihre kommerziellen Interessen besser zu vertreten, sowie die Kosten einer Schuldenrestrukturierung zwischen dem Schuldner und den Gläubigern aufteilen und dadurch begrenzen zu können. Zugleich fordert der Bankenverband eine Art letztinstanzliche Rettungsinstitution zur Verhinderung von Systemkrisen, die durch Beiträge der Eurostaaten finanziert wird. Damit diese Rettungsinstitution nicht die Anreize zur Haushaltskonsolidierung zerstört, soll deren Finanzhilfe nur als Ultima Ratio und verbunden mit strikter Konditionalität gewährt werden.³⁸³ Somit geben die Banken einen Krisenmechanismus ähnlich der EFSF den Vorzug. Sie lehnen zwar ein Insolvenzverfahren ab, nicht aber ihre grundsätzliche Beteiligung an einer Schuldenrestrukturierung der Krisenländer, solange diese freiwillig erfolgt.

In ihrem Eckpunktepapier, wie auch in der folgenden Zeit fordert die Bundesregierung mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, im Rahmen der Reformmaßnahmen zur langfristigen Krisenvorbeugung eine Änderung der EU-Verträge in Betracht zu ziehen. Denn in seinem Lissabon-Urteil von 2009 habe das Bundesverfassungsgericht festgelegt, dass jede Maßnahme der EU, die nicht eindeutig von den europäischen Verträgen gedeckt sei, eine Vertragsänderung erfordere.³⁸⁴ Merkel betont daher in ihrer Pressekonferenz Mitte September 2010, dass „auch Fragen der Vertragsänderung dazugehören müssen. Das betrifft Themen [wie] einen Krisenmechanismus, bei dem die Gläubiger mit in die Verantwortung genommen werden. Das ist für Deutschland wichtig“³⁸⁵.

Für die deutsche Bundesregierung ergibt sich folgende Präferenzordnung: Bei der ersten Entscheidung bevorzugt sie vollautomatische Sanktionen entsprechend den typisch deutschen ordnungspolitischen Vorstellungen einer regelgebundenen Wirtschafts- und Währungsunion. Bei der zweiten Entscheidung bevorzugt sie einen Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung in Form eines Staatsinsolvenzverfahrens,

³⁸² CACs sind Umschuldungsklauseln, die bei einer Zahlungsunfähigkeit des Schuldners einen Mehrheitsbeschluss auf Gläubigerseite sicherstellen sollen.

³⁸³ BdB (2010): 27/28.

³⁸⁴ Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009; Mussler (2011): 52.

³⁸⁵ Bundesregierung (2010b).

da dieser die Gläubiger mit zur Verantwortung zieht und deshalb über die Marktmechanismen auch die Krisenländer fiskalpolitisch diszipliniert. Hierfür soll eine EU-Vertragsänderung durchgeführt werden. Die deutschen Banken sprechen sich ebenfalls für Sanktionsautomatismen und einen Krisenmechanismus aus, bleiben jedoch hinter den Forderungen der Bundesregierung zurück und bevorzugen quasiautomatische Sanktionen und lediglich einen Krisenmechanismus mit freiwilliger Gläubigerbeteiligung, der mit einer Art dauerhaften Euro-Rettungsschirm verbunden ist. Die deutsche Präferenzordnung sieht daher so aus:

Erste Entscheidung: $S_{VA} > S_{QA} > S_{KA}$

Zweite Entscheidung: $KrM_{GB} > KrM_{EFSF} > KrM_{FT}$

Die Präferenzbildung **Frankreichs** lässt sich gut in Abgrenzung zu den Forderungen der deutschen Regierung im Rahmen der Reform der Economic Governance-Struktur der EU darstellen. Zunächst setzt sich Frankreich ebenfalls für eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein. In einem gemeinsamen deutsch-französischen Positionspapier für die Van Rompuy-Arbeitsgruppe mit Vorschlägen zur Reform der Economic Governance heißt es: „Wir müssen die Glaubwürdigkeit der fiskalpolitischen Überwachung der EU durch eine regelbasierte Anwendung von Sanktionen stärken. [...] Das Defizitverfahren bzw. auch die Anwendung von Sanktionen für Länder, die wiederholt Gegenstand eines Defizitverfahrens sind, sollten früher einsetzen.“³⁸⁶ Doch während die deutsche Regierung vollautomatische Sanktionen fordert, lehnt die französische Regierung diese ab. Die französische Finanzministerin Christine Lagarde sagt hierzu: „Eine völlige Automatisierung, die Macht völlig in den Händen von Experten – nein.“³⁸⁷

Dies hat zwei Gründe. Erstens: Mit „Experten“ sind hier die Beamten der Europäischen Kommission gemeint, die entsprechend den Rehn-Vorschlägen der Kommission wie auch dem Eckpunktepapier der deutschen Regierung bei einem Automatismus über Sanktionen für Defizitsünder entscheiden würden. Frankreich hingegen beharrt gemäß seiner Tradition des Primates der Politik auf einer politischen Letztentscheidung durch die EU-Staaten. Die Entscheidung über die Feststellung eines

³⁸⁶ BMF (2010b): 4.

³⁸⁷ Euractiv (2010e).

Defizites und die Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen soll nicht etwa an die Europäische Kommission als supranationales Organ delegiert werden, wodurch die Mitgliedsstaaten und damit auch Frankreich ihre Möglichkeit eines Vetos verlören. Sie soll durch die Mitgliedsstaaten selbst politisch legitimiert werden, wodurch diese Entscheidung weiterhin beim Rat läge.³⁸⁸

Zweitens: Wird mit Blick auf die Abbildung 10 in Betracht gezogen, dass das französische Haushaltsdefizit in Folge der Finanzkrise rasant angestiegen ist und für 2009 mit 7,5 % mehr als doppelt so viel wie das deutsche mit 3,1 % beträgt, droht der französischen Regierung selbst ein Defizitverfahren. Bei automatischen Sanktionen fehlt ihr aber der politische Spielraum, diese zu verhindern, oder abzuschwächen. Mögliche Strafzahlungen sind nicht im fiskalischen Interesse der französischen Regierung. Sie lehnt daher automatische Sanktionen ab und präferiert die Beibehaltung der politischen Letztentscheidung der Staaten im Defizitverfahren über Sanktionen.

In dem gemeinsamen deutsch-französischen Positionspapier fordern zwar beide Regierungen außerdem die „[m]ittelfristige Schaffung eines glaubwürdigen Rahmens für die Krisenbewältigung unter Beachtung der Haushaltsvorrechte der einzelnen Mitgliedstaaten. Bei der Ausgestaltung [...] muss dem Moral-Hazard-Risiko entgegengesteuert werden.“³⁸⁹ Mit dieser weichen Formulierung lassen beide Regierungen aber die gemeinsame Entscheidung für einen bestimmten Krisenmechanismus offen. Dies lässt darauf schließen, dass die französische Regierung einen anderen Krisenmechanismus bevorzugt als die deutsche mit ihrer Forderung nach einem Insolvenzverfahren für Staaten. Von der französischen Regierung werden „die Schaffung eines institutionellen und rechtlichen Rahmens zur Schuldenrestrukturierung und der Einbezug des Privatsektors in die Lösung der Krise wegen möglicher Destabilisierungseffekte mit Vorbehalten gesehen.“³⁹⁰

Inbesondere lehnt die französische Regierung eine Änderung der EU-Verträge, die für die Einrichtung einer Staatsinsolvenzordnung nach deutschen Vorstellungen notwendig wäre, ab. Bereits im März 2010, als Bundesfinanzminister Schäuble in einem Zeitungsinterview einen „Europäischen Währungsfonds“³⁹¹ vorschlägt, der Staaten in

³⁸⁸ Vgl. FAZ (2010d); Mussler (2011): 58.

³⁸⁹ BMF (2010b): 5.

³⁹⁰ Schwarzer (2013a): 33/34.

³⁹¹ Seinen Vorschlag eines Europäischen Währungsfonds für den Umgang mit Staatsinsolvenzen stellt Schäuble erstmals in einem Interview mit der Welt am Sonntag vom

Zahlungsschwierigkeiten Nothilfen bereitstellt, verbunden mit strikten haushalts- und wirtschaftspolitischen Auflagen, und zugleich deren mögliche Insolvenz ordnet, macht die französische Finanzministerin Lagarde die ablehnende Haltung ihrer Regierung gegenüber einer EU-Vertragsänderung deutlich: „I’m doubtful that we can change the treaty provisions, which requires all that negotiation, ratification and facing public opinion for the purpose of improving the governance and discipline among ourselves. [...] Changing the treaty is an adventure that could take us another three, four, five years.“³⁹² Ebenso skeptisch äußert sich einige Wochen später Präsident Sarkozy: „Änderung heißt Einstimmigkeit“³⁹³, und diese sei unter allen EU-Mitgliedländern nur sehr schwer erreichbar.

Dahinter sind vor allem innenpolitische Gründe der französischen Regierung zu vermuten. Zwar bedarf eine Änderung der EU-Verträge keines obligatorischen Referendums in Frankreich. Aber das fakultative Referendum zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) aus dem Jahr 2005, bei dem 54,77 % der Wähler gegen den VVE stimmten, machte eines deutlich: Es galt weniger als eine Abstimmung über die Inhalte des VVE an sich, sondern wurde politisch instrumentalisiert als eine generelle Abstimmung der Bürger über ihre Unzufriedenheit mit der französischen Regierung und deren Innen- und Europapolitik.³⁹⁴ Angesichts hoher Haushaltsdefizite und damit möglicherweise verbundener Kürzung der Sozialleistungen ist eine neuerliche Niederlage eines fakultativen Referendums über die möglichen EU-Vertragsänderungen als vorzeitige Abstimmung der Anfang 2012 anstehenden Präsidentschaftswahlen gegen den Amtsinhaber Sarkozy nicht ausgeschlossen.

Lehnt die französische Regierung auf der einen Seite die Gläubigerbeteiligung mit einem geordneten Staatsinsolvenzverfahren mit EU-Vertragsänderung ab, bevorzugt sie im Umkehrschluss auf der anderen Seite, dass ein Krisenmechanismus zum einen möglichst wenig regelgebundene Entscheidungen vorschreibt, d. h. entsprechend ihrem Politikverständnis möglichst weitreichende diskretionäre Entscheidungen im Krisenfall

7.5.2010 vor, siehe Die Welt (2010c). Zur Idee eines Europäischen Währungsfonds in der wissenschaftlichen Debatte siehe Gros/Mayer (2010a, 2010b), die ihre Vorstellungen eines „Euro(pean) Monetary Fund“ im Februar 2010 veröffentlichen und dann nochmal im Mai 2010 aktualisieren.

³⁹² FT (2010b).

³⁹³ Handelsblatt (2010b).

³⁹⁴ Zu den Hintergründen des gescheiterten VVE-Referendums in Frankreich siehe Maurer/et al. (2007).

zulässt. Sie bevorzugt, dass ein Krisenmechanismus zum anderen eben nicht als Insolvenzmechanismus, sondern ähnlich dem bestehenden temporären Euro-Rettungsschirm als Stabilisierungsmechanismus für Krisenländer etabliert wird, der schließlich auf französische Forderungen während des Mai-Gipfelwochenendes zurückgeht. Ein solcher Stabilisierungsmechanismus kann weiterhin kurzfristig zur Rettung von Krisenländern eingesetzt werden, langfristig aber auch einen institutionellen Rahmen für Finanztransfers zwischen Überschuss- und Defizitländern bieten. Abbildung 14 zeigt, dass nicht nur die Krisenländer, sondern auch Frankreich selbst in den vergangenen Jahren kontinuierlich ein Leistungsbilanzdefizit aufweist und von Ausgleichstransfers profitieren würde. Entsprechend ihrem fiskalischen Interesse präferiert die französische Regierung daher einen um Finanztransfers erweiterten Krisenmechanismus.

Abbildung 13 lässt erkennen, dass die französischen Banken seit der Rettung Griechenlands im Mai 2010 einen Teil ihrer ausstehenden Forderungen gegenüber diesem Land wie auch den anderen Krisenländern zurückführen konnten. Allerdings sind die Auslandsforderungen weiterhin sehr hoch. Da zudem die deutschen und französischen Banken gleichermaßen in Griechenland und den Krisenländern geschäftlich tätig sind, lässt sich daraus eine ähnliche Präferenzen der französischen Banken zu denen der deutschen über die beiden anstehenden Entscheidungen ableiten:³⁹⁵ Demnach bevorzugen auch die französischen Banken eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Denn je solider die Eurostaaten ihre Haushalte führen, desto geringer sind die Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalles und damit die Gefahr von Verlusten für die Banken. Nicht in ihrem kommerziellen Interesse sind vollautomatische Sanktionen. In deren Rahmen könnte sich die französische Regierung dazu genötigt sehen, durch einseitige Sparmaßnahmen ihr übermäßiges Haushaltsdefizit zulasten der Konjunktur zu verringern. Eine schwächere Konjunktur oder gar eine Rezession wirkt sich wiederum negativ auf das Geschäftsumfeld der Banken aus. Zwar begrüßen die französischen Banken einen Krisenmechanismus, der in Fällen zukünftiger Zahlungsschwierigkeiten eines Eurostaates Unterstützungsleistungen bereitstellt, aber ebenso wenig wie deutschen Banken bevorzugen sie eine Insolvenzordnung für Staaten. Denn Abbildung 12 und 13 zeigen, dass die französischen Banken noch vor den

³⁹⁵ Vgl. hierzu analog das Papier des Deutschen Bankenverbandes, BdB (2010).

deutschen weiterhin zu den größten Gläubigern der Krisenländer gehören. Entsprechend groß fällt ihr Verlust aus, wenn sie als Gläubiger im Rahmen eines geordneten Staatsinsolvenzverfahrens zur Schuldenrestrukturierung eines Eurostaates herangezogen werden.

Zusammenfassend lässt sich für die französische Regierung Folgendes festhalten: In der ersten Entscheidung lehnt sie entsprechend ihrem Politikverständnis des Primates der Politik automatische Sanktionen ab und zieht hingegen die Beibehaltung der politischen Letztentscheidung in Defizit- und Sanktionsfragen vor. In der zweiten Entscheidung befürwortet sie zwar einen Krisenmechanismus, lehnt aber in dessen Rahmen eine Gläubigerbeteiligung aufgrund möglicher Destabilisierungseffekte ab, insbesondere lehnt sie die mit politischen Unwägbarkeiten verknüpfte EU-Vertragsänderung ab. Stattdessen präferiert sie einen Krisenmechanismus im Sinne eines Euro-Rettungsschirmes, der langfristig zu einem Transfersystem ausgebaut das französische Leistungsbilanzdefizit auszugleichen hilft. Die französischen Banken wünschen ebenso wenig vollautomatische Sanktionen und eine Insolvenzordnung für Staaten, die ihren kommerziellen Interessen zuwiderlaufen. Damit ergibt sich folgende Präferenzordnung der französischen Regierung:

Erste Entscheidung: $S_{KA} > S_{QA} > S_{VA}$

Zweite Entscheidung: $KrM_{FT} > KrM_{EFSF} > KrM_{GB}$

5.3. Zwischenstaatliche Verhandlung

In diesem Abschnitt wird der Verhandlungsprozess des deutsch-französischen Voraustreffens in Deauville im Vorfeld des Oktober-Gipfels analysiert. Der Aufbau dieses Abschnittes gleicht demjenigen aus dem vorherigen Kapitel: Bestimmung der Verhandlungsmacht und der daraus resultierenden Verhandlungsstrategien der deutschen und französischen Regierung, Umsetzung ihrer Präferenzen und Darstellung des gemeinsamen Verhandlungsergebnisses. Die Analyse der Präferenzbildung im zurückliegenden Abschnitt zeigt in beiden Entscheidungen über einen Sanktionsautomatismus und einen Krisenmechanismus eine deutliche Präferenzdivergenz zwischen der deutschen und der französischen Regierung. Erstere

bevorzugt automatische Sanktionen und einen Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung, letztere die Beibehaltung der politischen Letztentscheidung in Defizitfragen und einen Krisenmechanismus mit Finanztransfers.

Aus diesen Präferenzordnungen leitet sich als **Verhandlungssituation** entsprechend dem situationsstrukturellen Ansatz von Zürn ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt ab. Das klassische Verteilungsproblem besteht im Rahmen der Verhandlungen darin, ob eher eine regelbasierte oder eine politisch-orientierte Reform der Economic Governance verfolgt wird. Für die erste Entscheidung bedeutet dies, wie stark die Sanktionen automatisiert werden, also entweder vollautomatische Sanktionen im Sinne der Deutschen oder Beibehaltung der politischen Letztentscheidung im Sinne der Franzosen. Für die zweite Entscheidung bedeutet dies, ob ein neuer Krisenmechanismus entsprechend den deutschen Präferenzen mit Gläubigerbeteiligung oder entsprechend den französischen mit einem System von Finanztransfers ausgestaltet wird.

Nachdem sich in der Van Rompuy-Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ auf dem Ecofin-Treffen am 27. September 2010 erneut die Uneinigkeit der Regierungen über eine Reform der Economic Governance offenbart hat,³⁹⁶ treffen sich Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy am 18. Oktober 2010 zu einem deutsch-französischen Zweiergipfel im französischen Badeort Deauville, um ihren deutsch-französischen Zwist zwischen einer regelbasierten und einer politisch-orientierten Reform der Economic Governance noch vor dem nächsten Gipfel Ende Oktober zu beseitigen und damit in der Arbeitsgruppe zu einem gemeinsamen Ergebnis zu kommen.³⁹⁷

Wie die deutsche und die französische Regierung ihre Präferenzen bei den Verhandlungen in Deauville umsetzen, hängt entsprechend Moravcsiks theoretischem Ansatz von ihrer relativen Verhandlungsmacht ab, die sie durch verschiedene Verhandlungsstrategien ausüben können. Für beide Regierungen leiten sich folgende **Verhandlungsstrategien** ab: Um ein Veto in den Verhandlungen oder das Verlassen dieser anzudrohen, müssen sie über eine glaubwürdige unilaterale Politikalternative zu einem gemeinsamen Abkommen verfügen. Da eine Reform zur Stärkung des Stabilitätspaktes durch einen Sanktionsautomatismus eines einstimmigen Beschlusses

³⁹⁶ Vgl. Euractiv (2010e).

³⁹⁷ Vgl. Mussler (2011): 58.

bedarf, bedeutet ein Veto die Beibehaltung des Status quo. Weil die deutsche Regierung jedoch eine solche Reform anstrebt, kann sie entsprechend der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik bei dieser Entscheidung weniger Verhandlungsmacht geltend machen. Glaubwürdig erscheint hingegen die Vetodrohung der französischen Regierung. Denn diese kämpft mit einem übermäßigen Defizit und wäre von einem Sanktionsautomatismus unmittelbar betroffen. Bleibt der Status quo aber erhalten, unterliegt die Verhängung von Sanktionen weiterhin einer Ermessensentscheidung im Rat, auf die Frankreich nach eigenem Interesse Einfluss nehmen kann.

Verweigern sich Deutschland oder Frankreich einem neuen Krisenmechanismus, läuft der befristete Rettungsschirm vom Mai-Gipfel nach drei Jahren aus. Danach wäre zwar die Moral Hazard-Gefahr durch die Krisenländer, sich auch zukünftig auf Finanzhilfen zu verlassen, gebannt. Andererseits könnte die drohende Insolvenz eines weiteren Eurolandes wegen des Fehlens eines soliden Krisenbewältigungsrahmens zukünftig das Euro-Währungsgebiet erneut an den Rand des Zusammenbruches bringen. Da Frankreichs Banken im Verhältnis zu den deutschen vergleichsweise hohe Auslandsforderungen gegenüber den Krisenländern halten, hat die französische Regierung ein deutlich größeres Interesse an einem soliden Krisenbewältigungsrahmen und verfügt damit über eine geringere Verhandlungsmacht. Da dem gegenüber ein Krisenmechanismus ohne (finanzielle) Mitwirkung Deutschlands kaum handlungsfähig wäre, kann die deutsche Regierung hingegen glaubhaft mit einem Veto, bzw. dem Verlassen der Verhandlungen drohen, wenn dieser Krisenmechanismus nicht nach ihren Vorstellungen ausgestaltet wird.³⁹⁸

Indem die deutsche und französische Regierung hier über zwei verschiedene Politikfelder – Fiskaldisziplin mit einem Sanktionsautomatismus und Finanzstabilität mit einem Krisenmechanismus – verhandeln, in denen sie unterschiedliche Präferenzordnungen aufweisen, können beide Seiten in den Verhandlungen auf die Strategie zurückgreifen, diese Verhandlungsgegenstände zu verknüpfen. Wenn sich eine Seite in einem der Politikfelder zu Zugeständnissen bereit zeigt, kommt ihr die andere Seite im anderen Politikfeld entgegen. Diese Verknüpfung ermöglicht, die bestehenden Unterschiede in den asymmetrischen Interdependenzen zwischen der deutschen und französischen Regierung auszugleichen und die präferenzbasierte Verhandlungsmacht

³⁹⁸ Vgl. Euractiv (2010g).

zu relativieren und erlaubt damit einen Kompromiss zu schließen, auf dessen Grundlage es zu einer Einigung auf ein gemeinsames Abkommen kommt.

Genau diese Verhandlungsstrategie der Verknüpfung spiegelt sich im Ergebnis der Deauville-Verhandlungen wider. Merkel und Sarkozy einigen sich darauf, dass Deutschland seine Forderung nach automatischen Sanktionen fallen lässt und Frankreich im Gegenzug der deutschen Forderung nach einer EU-Vertragsänderung für einen Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung zustimmt. Dieses klassische Tauschgeschäft wird als „Deal von Deauville“³⁹⁹ in die europäische Geschichte eingehen.⁴⁰⁰ In der gemeinsamen deutsch-französischen Erklärung zum Treffen in Deauville heißt es:

„Ein größeres Spektrum an Sanktionen sollte stufenweise sowohl im präventiven als auch im korrektiven Teil des Stabilitätspaktes angewandt werden. Diese Sanktionen sollten stärker automatisiert werden [...] Der Rat [sollte] immer dann, wenn er beschließt, ein Defizitverfahren zu eröffnen, automatische Sanktionen mit qualifizierter Mehrheit gegen jeden Mitgliedstaat verhängen, der die notwendigen Korrektiv-Maßnahmen binnen einer 6-Monats-Frist nicht umgesetzt hat. [...]

Deutschland und Frankreich halten eine Änderung der Verträge für notwendig [...] Die Änderung der Verträge wird auf die folgenden Themen begrenzt:

- Die Einrichtung eines auf Dauer angelegten und robusten Rahmens, um in Zukunft ein geordnetes Krisenmanagement zu ermöglichen, der die nötigen Vorkehrungen für eine angemessene Beteiligung privater Gläubiger vorsieht [...].⁴⁰¹

Die Formulierung, wonach die Sanktionen „stärker automatisiert werden“⁴⁰², kaschiert das Zugeständnis Deutschlands, seine Forderung nach vollautomatischen Sanktionen aufzugeben zu haben. Die Eröffnung eines Defizitverfahrens wird nicht automatisch erfolgen, sondern wie bisher erst nach einem Beschluss mit qualifizierter Mehrheit durch die Mitgliedsstaaten. Auch sollen Sanktionen erst nach einer Frist von sechs Monaten verhängt werden können. Hierbei handelt es sich um kein Verhandlungsgeschenk an Sarkozy, sondern Merkel hat der Tatsache ins Auge geblickt, dass sie ihre Forderung nach automatischen Sanktionen in den Verhandlungen auf den nächsten EU-Gipfeln nur sehr schwer hätte durchsetzen können. Denn nicht nur Frankreich, sondern auch die anderen südeuropäischen Länder weisen übermäßige

³⁹⁹ So etwa Spiegel-Online (2010i).

⁴⁰⁰ Vgl. Schild (2012): 403.

⁴⁰¹ Bundesregierung (2010c).

⁴⁰² Bundesregierung (2010c).

Defizite auf und würden sich deshalb nur unfreiwillig härteren Sanktionen unterwerfen wollen.⁴⁰³

„Aus dieser Sicht hat Merkel eigentlich nur auf ohnehin Unmögliches verzichtet – dafür aber Sarkozy ein Zugeständnis an anderer Stelle abgerungen.“⁴⁰⁴ Frankreich unterstützt jetzt die deutsche Forderung nach einer Änderung der EU-Verträge, um einen dauerhaften Krisenmechanismus einzurichten, der den temporären Euro-Rettungsschirm ablösen und die Rettungspolitik auf eine verfassungsgemäße Grundlage stellen soll. Zwar findet sich in der deutsch-französischen Erklärung nicht die Forderung konkret nach einem Insolvenzverfahren für überschuldete Staaten wieder, dafür wird aber eine „angemessene Beteiligung privater Gläubiger“⁴⁰⁵ angestrebt. Damit ist gemeint, eine Umschuldung bei insolvenzgefährdeten Staaten zur Regel zu machen. Letztlich besteht das Ergebnis des Deals von Deauville darin, „deutsche Vorschläge für Frankreich akzeptabel zu machen.“⁴⁰⁶

Mit dieser Einigung legen Merkel und Sarkozy ihren Streit über die Ausrichtung der Reform der Economic Governance bei und ermöglichen die Formulierung gemeinsamer Reformempfehlungen im Abschlussbericht der mit den Finanzministern besetzten Van Rompuy-Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“. Der Umstand, dass Merkel und Sarkozy ihre Einigung bilateral aushandeln und per Pressemitteilung den parallel, am Abschlussbericht arbeitenden Finanzministern übermitteln, wird von den anderen Beteiligten als „Diktat“⁴⁰⁷ von Seiten Deutschlands und Frankreichs empfunden. Am 21. Oktober 2010 präsentiert die Arbeitsgruppe ihren Abschlussbericht, der auf dem unmittelbar anstehenden Oktober-Gipfel angenommen werden soll. Dieser Abschlussbericht spiegelt die jeweils deutschen und französischen Zugeständnisse in ihrem Tauschgeschäft wider.

In den zuvor strittigen Fragen soll demnach erstens der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch schnellere und härtere Sanktionen wie unverzinsliche Einlagen und Geldbußen gestärkt werden. Für die Verhängung von Sanktionen soll die „Beschlussfassung mit umgekehrter Mehrheit eingeführt

⁴⁰³ Vgl. Dinan (2011): 109; Schwarzer (2013a): 34.

⁴⁰⁴ Spiegel-Online (2010h).

⁴⁰⁵ Bundesregierung (2010c).

⁴⁰⁶ Schwarzer (2013a): 34.

⁴⁰⁷ Schild (2012): 403.

werden⁴⁰⁸, also ein Quasiautomatismus. Das Erreichen der Stufen im Defizitverfahren aber, auf denen diese Sanktionen verhängt werden können, bleibt weiterhin von einem qualifizierten Mehrheitsbeschluss des Rates abhängig – entsprechend der französischen Präferenz der politischen Letztentscheidung.⁴⁰⁹ Zweitens soll ein solider Krisenbewältigungsrahmen geschaffen werden, der nicht nur Anreize für eine solide Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten vorsieht, sondern auch Anreize „für die Finanzmarktteilnehmer, bei der Kreditvergabe verantwortungsvoll vorzugehen.“⁴¹⁰ Letzteres zielt unter Hinweis auf die „Rolle der Privatwirtschaft“⁴¹¹ auf eine Beteiligung der Gläubiger am neuen Krisenmechanismus ab – entsprechend der deutschen Präferenz eines regelbasierten Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung.

Ihr Ziel einer EU-Vertragsänderung verfolgt Merkel auf dem Weg zum entscheidenden EU-Gipfel Ende Oktober wie eine Schachspielerin. Sie opfert mit dem Verzicht auf automatische Sanktionen im Deal von Deauville zwar einen Bauern. Aber sie gewinnt im Gegenzug eine deutlich wichtigere Spielfigur hinzu. Mit Sarkozy an ihrer Seite kann sie gemeinsam für eine EU-Vertragsänderung kämpfen. Es stehen sich nicht Deutschland und Frankreich gegenüber, sondern beide werfen ihr ganzes Gewicht zusammen in die Waagschale gegenüber den restlichen EU-Ländern. Damit erfährt Merkels Verhandlungsposition für das angestrebte Ergebnis die benötigte Stärkung.⁴¹²

Mit ihrer Einigung in Deauville zur Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ nehmen die deutsche und französische Regierung das Ergebnis der Entscheidungen auf dem Oktober-Gipfel bereits vorweg. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten dort auf dem EU-Gipfel am 28./29. Oktober 2010, den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe mit ihren Reformempfehlungen anzunehmen und eine (begrenzte) EU-Vertragsänderung zur Einführung eines soliden Krisenbewältigungsrahmens mit Gläubigerbeteiligung durchzuführen. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates des EU-Staats- und Regierungschefs heißt es konkret:

⁴⁰⁸ Rat der Europäischen Union (2010f): 12.

⁴⁰⁹ Vgl. Kullas/Koch (2010): 17 ff., 35.

⁴¹⁰ Rat der Europäischen Union (2010f): 19.

⁴¹¹ Rat der Europäischen Union (2010f): 19.

⁴¹² Vgl. Mussler (2011): 59; Spiegel-Online (2010k).

„Der Europäische Rat billigt den Bericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“. Durch die Umsetzung dieses Berichts wird es uns möglich sein, die Finanzdisziplin zu stärken, die Überwachung der Wirtschaftspolitik auszuweiten, die Koordinierung zu vertiefen und einen soliden Rahmen für das Krisenmanagement sowie stärkere Institutionen zu schaffen. [...]

Vor dem Hintergrund des Berichts der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ und zur Gewährleistung eines ausgewogenen und nachhaltigen Wachstums sind sich die Staats- und Regierungschefs darin einig, dass die Mitgliedstaaten einen ständigen Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt einrichten müssen, und ersuchen den Präsidenten des Europäischen Rates, mit den Mitgliedern des Europäischen Rates Konsultationen über eine begrenzte Vertragsänderung zu führen, die hierzu erforderlich ist, wobei Artikel 125 AEUV (Nichtbeistandsklausel/„no bail out“-Klausel) nicht geändert würde.

Der Europäische Rat begrüßt die Absicht der Kommission, in enger Absprache mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Vorbereitungsarbeiten zu den allgemeinen Merkmalen eines künftigen neuen Mechanismus durchzuführen, unter anderem zu der Rolle der Privatwirtschaft und der Rolle des IWF sowie den äußerst strikten Auflagen, an die die Durchführung der Programme geknüpft sein sollte.“⁴¹³

In den folgenden Monaten werden die Details des soliden Krisenbewältigungsrahmens vereinbart. Dieser neue Krisenmechanismus besteht aus dem „Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)“⁴¹⁴ und ersetzt den befristeten Euro-Rettungsschirm vom Mai-Gipfel nach dessen Auslaufen. Der ESM ist eine auf einem völkerrechtlichen Vertrag nach dem im Zuge der EU-Vertragsänderung neu geschaffenen Art. 136 Abs. 3 AEUV basierende internationale Finanzinstitution. Ihr Volumen beträgt 700 Mrd. Euro. Finanzhilfen aus dem ESM sind wie bei der EFSF an strikte Auflagen geknüpft. Die Gläubigerbeteiligung des neuen Krisenmechanismus erfolgt über Umschuldungsklauseln (CACs), die in alle neu emittierten Staatsanleihen eingefügt werden.⁴¹⁵

Die Empfehlungen des Abschlussberichtes der Arbeitsgruppe unter der Leitung Van Rompuy werden in einem sechs Vorschläge umfassenden Gesetzgebungspaket der Kommission zur Verbesserung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung der EU („Sixpack“) umgesetzt, dessen Details ebenfalls in den folgenden Monaten vereinbart und im Rahmen eines umfassenden Maßnahmenpaketes auf dem

⁴¹³ Europäischer Rat (2011a): 41.

⁴¹⁴ Vgl. Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag).

⁴¹⁵ Vgl. BMF (2015b).

EU-Gipfel Ende März 2011 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet werden.⁴¹⁶

5.4. Zwischenfazit

Die im zurückliegenden Abschnitt analysierten Verhandlungen haben folgendes Ergebnis gebracht: Die Staats- und Regierungschefs einigen sich im Rahmen ihrer Billigung des Abschlussberichtes der Arbeitsgruppe Van Rompuys darauf, erstens das Verhängen von Sanktionen zu automatisieren. Die Feststellung eines übermäßigen Defizites bedarf allerdings weiterhin einer qualifizierten Mehrheit im Rat, sodass in Defizitfragen de facto auch künftig eine ermessensabhängige Letztentscheidung im Rat gilt (S_{KA}). Zweitens einigen sie sich darauf, eine begrenzte Änderung der EU-Verträge zur Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus, der eine Einbindung der Privatgläubiger vorsieht, durchzuführen (KrM_{GB}). In diesem Zwischenfazit wird nun der Frage nachgegangen, warum sich die Staats- und Regierungschefs auf dieses Verhandlungsergebnis verständigen. Das Ergebnis lässt sich auf folgende drei Gründe zurückführen:

Erstens: Entsprechend dem situationsstrukturellen Ansatz handelt es sich wie beim vorherigen Mai-Gipfel auch um ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt. Dieses sagt eine hohe Wahrscheinlichkeit voraus, dass eine Einigung zustande kommt. Diesem Koordinationsspiel zufolge zeigen die Verhandlungsteilnehmer durchaus den Willen zur Einigung, umstritten ist aber, zu wessen Lasten diese Einigung geht. Die Verhandlungssituation bestätigt diese Annahme. Sowohl in der deutschen wie auch in der französischen Regierung steht außer Frage, dass eine Reform der Economic Governance notwendig ist. Eine unterschiedliche Auffassung besteht jedoch darüber, ob die Reformen in den beiden konkreten Entscheidungen über einen Sanktionsautomatismus und die Ausgestaltung eines soliden Krisenmechanismus regelbasiert oder politisch-orientiert sind. Wenngleich beide Seiten jeweils in einer der genannten Entscheidungen über ein Veto verfügen, setzen weder die deutsche noch die französische Regierung auf eine integrationspolitische Blockade in den Verhandlungen, da mit einem Scheitern der Reform der Economic Governance die angestrebte Stärkung

⁴¹⁶ Vgl. Europäischer Rat (2012): 38-50.

der Haushaltsdisziplin und Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes auf dem Spiel steht.

Ein Blick auf die Präferenzordnungen Deutschlands und Frankreichs zeigt sofort in beiden Entscheidungen eine deutliche Präferenzdivergenz. Diese lässt vermuten, dass sich die deutsche und die französische Regierung mit quasiautomatischen Sanktionen (S_{QA}) und einem Krisenmechanismus nach dem Muster der EFSF (KrM_{EFSF}) auf die jeweils mittleren Präferenzen als Kompromissvorschlag einigen. In den Verhandlungen kommt es jedoch zu einer Einigung, zum einen das Letztentscheidungsrecht in Defizitfragen beizubehalten, also auf einen Sanktionsautomatismus zu verzichten (S_{KA}) und zum anderen einen Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung einzuführen (KrM_{GB}). Das Verhandlungsergebnis spiegelt damit in der ersten Entscheidung die vorrangige Präferenz der Franzosen, in der zweiten die vorrangige der Deutschen wider.

$$\begin{array}{l}
 \text{Deutsche Regierung: } S_{VA} > \boxed{S_{QA}} > S_{KA} \\
 \text{Französische Regierung: } \boxed{S_{KA}} > \boxed{S_{QA}} > S_{VA} \\
 \\
 \text{Deutsche Regierung: } \boxed{KrM_{GB}} > \boxed{KrM_{EFSF}} > KrM_{FT} \\
 \text{Französische Regierung: } KrM_{FT} > \boxed{KrM_{EFSF}} > KrM_{GB}
 \end{array}$$

Zweitens: Da sich beide Regierungen nicht auf die mittlere Präferenz als Kompromissvorschlag einigen, muss der Grund, dass es zu einer hierüber hinausgehenden Einigung kommt, in der Verhandlungsstrategie, bzw. in der ihr zugrundeliegenden Verhandlungsmacht zu finden sein. Indem die Regierungen mit Haushaltsdisziplin (Sanktionsverfahren) und Finanzstabilität (Krisenmechanismus) über zwei verschiedene Politikfelder hinweg verhandeln, in denen sie unterschiedliche Präferenzen aufweisen, steht ihnen die Verhandlungsstrategie offen, diese zwei Verhandlungsgegenstände miteinander zu verknüpfen. In einem Tauschgeschäft lässt die deutsche Regierung entsprechend der Präferenz der französischen ihre Forderung nach einem Sanktionsautomatismus fallen. Im Gegenzug unterstützt die französische Regierung entsprechend der vorrangigen Präferenz der deutschen deren Forderung nach einer Vertragsänderung zur Einführung eines Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung. Die sich daraus ergebende Paketlösung ermöglicht die

angestrebte Reform der Economic Governance, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu verschärfen – wenn auch ohne Sanktionsautomatismus – und einen soliden Krisenbewältigungsrahmen einzuführen.

Dass Deutschland nicht auf einen Krisenmechanismus nach seinen Vorstellungen im Tausch für einen Sanktionsautomatismus verzichtet, sondern umgekehrt, liegt in der relativen Verhandlungsmacht der beiden Regierungen in der jeweiligen Entscheidung begründet. Da zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit der Einführung eines Sanktionsautomatismus Einstimmigkeit erforderlich ist, Frankreich aber den Status quo der politischen Letztentscheidung in Defizitfragen bevorzugt, verfügt dieses über eine glaubhafte Vetodrohung, die Reform scheitern zu lassen. Deutschland gibt daher in dieser Frage seine Forderung nach einem Sanktionsautomatismus auf.

Zwar muss auch in der Frage des Krisenmechanismus Einstimmigkeit gegeben sein. Da aber Frankreich aufgrund der vergleichsweise hohen Auslandsforderungen seiner Banken stärker auf einen Krisenmechanismus zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet angewiesen ist, hat es hier entsprechend der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik nur eine geringere Verhandlungsmacht als Deutschland. Dieses kann hingegen glaubhaft androhen, aus den Verhandlungen auszusteigen oder ein Veto gegen einen neuen Krisenmechanismus einzulegen und ihn damit zu Lasten Frankreichs scheitern zu lassen. Deutschland setzt deswegen in dieser Frage seine Forderung nach einem Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung durch.

Drittens: Dieses als „Deal von Deauville“ bekanntgewordene Tauschgeschäft trägt wesentlich dazu bei, auf dem Oktober-Gipfel die nötige Mehrheit für eine angestrebte Vertragsänderung zur Einführung eines soliden Krisenbewältigungsrahmens zu erhalten. Indem Merkel auf dem Voraustreffen in Deauville eine persönliche Einigung mit Sarkozy erzielt und ihre Forderung nach einem Sanktionsautomatismus fallen lässt, holt sie stellvertretend mit Frankreich die Gruppe der südeuropäischen und Krisenländer für die Gipfelverhandlungen auf ihre Seite. Während sie zuvor auf dem Mai-Gipfel noch gegen Sarkozy verhandelt, bilden die beiden stärksten Euroländer nun zusammen eine Verhandlungseinheit, was ihre Verhandlungsposition stärkt. Letztlich vollzieht der Oktober-Gipfel mit seinen Beschlüssen nur noch die bereits zuvor von

Merkel und Sarkozy in Deauville getroffenen Entscheidungen über die Reform der Economic Governance.

6. DER EURO-GIPFEL VOM 11. MÄRZ 2011: EIN PAKT FÜR MEHR WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

6.1. Entscheidungen und Handlungsalternativen

Die Analyse im zurückliegenden Kapitel befasst sich im Rahmen des EU-Gipfels vom 28./29. Oktober 2010 mit dem deutsch-französischen Zweiergipfel vom 18. Oktober 2010 im französischen Badeort Deauville. Die Einigung auf eine Änderung der EU-Verträge zur Einführung eines robusten Krisenbewältigungsrahmens mit Gläubigerbeteiligung ist auf ein Tauschgeschäft – den Deal von Deauville – zwischen Merkel und Sarkozy zurückzuführen: Die deutsche Regierung verzichtet auf ihre Forderung nach automatischen Sanktionen, Sarkozy unterstützt im Gegenzug die deutsche Forderung nach einer Vertragsänderung für einen Krisenmechanismus mit Gläubigerbeteiligung. Der eigentliche Gipfel am 28./29. Oktober vollzieht diese Entscheidung nur noch. Damit machen die Staats- und Regierungschefs den Weg für die Umsetzung der Empfehlungen der Van Rompuy-Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ frei.

Nach diesen Beschlüssen des Oktober-Gipfels spitzt sich in den folgenden Monaten die Krise weiter zu, der die Staats- und Regierungschefs mit einem Gesamtpaket an Lösungsansätzen begegnen wollen. Dazu wird in diesem Kapitel der Euro-Sondergipfel vom 11. März 2011 analysiert. Dort einigen sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Aufstockung des temporären Euro-Rettungsschirmes EFSF und einen Pakt für mehr Wettbewerbsfähigkeit (später als Euro-Plus-Pakt bezeichnet) mit einer verstärkten Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken durch die Mitgliedsstaaten. Merkels Zustimmung zur Aufstockung dient dabei als Ausgleich an die Krisenländer für die mit dem Pakt verbundenen Reformanstrengungen. Auch dieses Kapitel gliedert sich in die Abschnitte Entscheidungen und Handlungsalternativen, nationale Präferenzbildung, zwischenstaatliche Verhandlung und Zwischenfazit.

Der Deal von Deauville, der anschließend durch den Oktober-Gipfel bestätigt wird, ändert die bisher ausgesprochene Rettungsgarantie der südeuropäischen Krisenländer: Von nun an werden auch die Finanzmärkte an den Rettungskosten

beteiligt.⁴¹⁷ Die Risikoprämien der Krisenländer explodieren daraufhin geradezu. Die irische Regierung, die ihre Banken nach dem Platzen einer Immobilienblase mit Milliarden stützt, stellt am 21. November 2010 infolge der für sie nicht mehr tragbaren Risikoprämien einen Antrag auf Finanzhilfen aus dem temporären Euro-Rettungsschirm.⁴¹⁸ Nach der Rettung Griechenlands im Mai und jetzt Irlands rückt zunehmend auch das krisengeplagte Portugal in den Fokus der Finanzmärkte.⁴¹⁹

Die Staats- und Regierungschefs stehen vor der Aufgabe, das Vertrauen an den Finanzmärkten wiederherzustellen. Als politisches Signal der Entschlossenheit wird erwogen, auch Portugal Finanzhilfe zu gewähren und gleichzeitig anzukündigen, „bei Bedarf alle notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Währungsunion zu retten.“⁴²⁰ Denn nehme nicht nur Portugal, sondern etwa auch Spanien Finanzhilfen in Anspruch, wird befürchtet, dass der Rettungsschirm an seine Grenzen stößt. Mitte Januar 2011 unternimmt EU-Kommissionpräsident Barroso den Vorstoß, öffentlich eine Ausweitung des Rettungsschirmes zu fordern: „Wir glauben, dass die Ausleihkapazität verstärkt und der Aktionsradius erweitert werden müssen“⁴²¹. Unterstützung findet der Vorstoß vor allem bei den Krisenstaaten, die sich damit eine Beruhigung der Finanzmärkte erhoffen.⁴²²

In einem internen EU-Papier von EU-Währungskommissar Rehn, aus dem DER SPIEGEL zitiert, heißt es: „Neue, zudem verschärfte Spannungen scheinen in den ersten Monaten des Jahres 2011 unausweichlich“⁴²³. Kern einer Gesamtstrategie ist dem Papier zufolge der Umbau des bestehenden temporären Euro-Rettungsschirmes EFSF. Er soll neue Aufgaben und gegebenenfalls auch mehr Geld erhalten. „Die effektive Finanzausstattung der EFSF wird auf mindestens 440 Milliarden Euro erhöht“⁴²⁴, demnach sollen „solvente Mitgliedstaaten weitere Garantien und neue Milliarden bereitstellen, um die Kapitalbasis des Rettungsschirms zu erhöhen.“⁴²⁵ Außerdem soll die EFSF auch Anleihen der Krisenländer kaufen dürfen. Hintergrund: Zwar umfasst der Garantierahmen der EFSF 440 Mrd. Euro. Doch effektiv stehen nur 250 Mrd. Euro

⁴¹⁷ Vgl. Bagus (2012): 141/42.

⁴¹⁸ Vgl. Eurogruppe (2010d).

⁴¹⁹ Vgl. Euractiv (2011a); FAZ (2010f).

⁴²⁰ Spiegel-Online (2011a).

⁴²¹ Spiegel-Online (2011b).

⁴²² Vgl. Ritz/Wientzek (2011): 7.

⁴²³ Spiegel-Online (2011d).

⁴²⁴ Spiegel-Online (2011d).

⁴²⁵ Spiegel-Online (2011d).

für Kredite an Krisenländer bereit. Der restliche Teil dient als Sicherheiten, um die oberste Ratingnote AAA zu erhalten, mit der sich die EFSF refinanziert.⁴²⁶

Im Vorfeld des EU-Gipfels vom 4. Februar 2011 treten die Meinungsverschiedenheiten darüber offen zu Tage. Diese konzentrieren sich dabei auf die Frage des Finanzvolumens. Eine Reihe der Euroländer will die EFSF verdoppeln oder sogar verdreifachen, andere es bei deren Höhe von 440 Mrd. Euro belassen.⁴²⁷ Neben den Niederlanden, Finnland und der Slowakei hat auch die Bundesregierung Vorbehalte gegenüber Barrosos Vorstoß. „Ich will das jetzt nicht weiter kommentieren“⁴²⁸, sagt Merkel dazu. Bisher habe nur Irland Geld aus dem Rettungsschirm erhalten, damit sei das Volumen lange noch nicht ausgeschöpft. Frankreich hingegen zeigt sich offen. Die französische Finanzministerin Lagarde erklärt: „Die Erhöhung des Euro-Stabilitätsfonds ist eine Option, die wir uns natürlich anschauen“⁴²⁹. Die Euro-Finanzminister diskutieren bei einem Treffen der Eurogruppe am 17. Januar 2011 über eine Aufstockung der EFSF, können sich aber nur darauf einigen, dass eine Reform der EFSF Bestandteil eines umfassenden Maßnahmenpaketes zur Wahrung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet sein soll. Die Entscheidung fällt damit den Staats- und Regierungschefs zu.⁴³⁰

Merkel macht jedoch deutlich: „Wenn es jetzt um ein weiteres Maßnahmenpaket geht in der Diskussion, ist vor allem wichtig, dass wir eine Gesamtstrategie entwickeln, die auf jeden Fall eine stärkere wirtschaftliche Koordinierung beinhalten muss.“⁴³¹ Dazu schlägt sie mit Unterstützung Frankreichs einen Pakt für mehr Wettbewerbsfähigkeit vor.⁴³² Der deutsche Entwurf hat als Ziel, „die Wettbewerbsfähigkeit in den beteiligten Staaten dauerhaft zu erhöhen und so eine stärkere wirtschaftliche Konvergenz zu erreichen.“⁴³³ Die wirtschaftspolitische Koordinierung geschehe auf der Grundlage

⁴²⁶ Vgl. Spiegel-Online (2011d); Insgesamt beträgt das Finanzvolumen des temporären Euro-Rettungsschirmes 750 Mrd. Euro. Davon entfallen 250 Mrd. Euro auf den IWF, 60 Mrd. Euro auf den EFSM der Kommission und die verbleibenden 440 Mrd. Euro auf die EFSF der Eurostaaten.

⁴²⁷ Vgl. Euractiv (2011b).

⁴²⁸ Die Welt (2011a).

⁴²⁹ Spiegel-Online (2011c).

⁴³⁰ Vgl. Euractiv (2011c).

⁴³¹ Spiegel-Online (2011e).

⁴³² Vgl. Glomb (2011): 266; Ritz/Wientzek (2011): 5 ff.; Spiegel-Online (2011f).

⁴³³ Euractiv (2011f): der dort verlinkte Entwurf der Bundesregierung.

abgestimmter Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs, die der Zustimmung der Parlamente der Mitgliedsstaaten bedürften.⁴³⁴

Diesem Entwurf der Bundesregierung zufolge sollen die Regierungen der Mitgliedsstaaten mit dem Pakt verbindliche Absprachen zu sechs konkreten Maßnahmen treffen, um mit diesen die Wettbewerbsfähigkeit in den nächsten Monaten spürbar zu verbessern.⁴³⁵

1. Abschaffung an die Inflation gebundener Lohnsysteme,
2. Anerkennung von Bildungsabschlüssen,
3. Vereinheitlichung der Körperschaftssteuerbasis,
4. Anpassung der Rentensysteme an die demografische Entwicklung,
5. Einführung nationaler Schuldenbremsen und
6. Errichtung nationaler Kriseninstrumente für die Banken.

Während sich die deutsche und französische Regierung weitgehend einig sind, stößt der Pakt mit seiner verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung im Vorfeld des Februar-Gipfels jedoch auf vielfältige Kritik der anderen Regierungen. Strittig ist zum einen, dass der Pakt bisher in nationaler Verantwortung liegende Zuständigkeiten berührt (z.B. Lohn-, Renten- und Steuerpolitik) und die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht mit den „spezifischen historisch gewachsenen polit-ökonomischen Systemen“⁴³⁶ einiger Mitgliedsstaaten vereinbar sind. Belgien etwa wehrt sich zusammen mit Luxemburg gegen die Aufhebung der im eigenen Land üblichen Lohnindexierung, Irland mit seiner sehr niedrigen Körperschaftssteuer lehnt die Harmonisierung von Steuersätzen ab, Österreich rügt die demografische Anpassung des Rentenalters, und das hochverschuldete Italien will keine Schuldenbremse nach deutschen Vorstellungen. Insbesondere die Krisenländer empfinden den Pakt als „deutsches Diktat“⁴³⁷, mit dem ihnen die Stabilitätsvorstellungen der deutschen Bundesregierung aufgezwungen werden. Strittig ist zum anderen, dass es sich beim Pakt um einen intergouvernementalen Ansatz handelt, bei dem die Koordination der Wirtschaftspolitiken durch die Staats- und Regierungschefs erfolgt, das Europäische Parlament aber außen vorbleibt und die Kommission nur die Umsetzung beurteilt.

⁴³⁴ Vgl. Bundesregierung (2011b).

⁴³⁵ Vgl. Euractiv (2011f): der dort verlinkte Entwurf der Bundesregierung.

⁴³⁶ Ritz/Wientzek (2011): 6.

⁴³⁷ Glomb (2011): 266.

Gerade den kleinen Mitgliedsstaaten gelten die EU-Organe als Gewähr ihrer politischen Einbindung. Außerdem wird kritisiert, dass dem Pakt keine Debatte auf europäischer Ebene vorausging, sondern dieser nur zwischen Deutschland und Frankreich diskutiert wird.⁴³⁸

Auf dem Gipfel am 4. Februar 2011 benennen die Staats- und Regierungschefs lediglich die Agenda des auf dem letzten Ecofin-Treffen diskutierten Maßnahmenpaketes. Über die strittigen Punkte einer EFSF-Reform und eines Wettbewerbspaketes heißt es in ihrer Gipfel-Erklärung, das im März fertigzustellende Maßnahmenpaket beinhalte unter anderem eine

„Unterbreitung konkreter Vorschläge der Euro-Gruppe zur Stärkung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, damit die für eine angemessene Unterstützung nötige Wirksamkeit gewährleistet werden kann [...]“⁴³⁹

Außerdem:

„Die Staats- und Regierungschefs werden auf der Grundlage des neuen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung weitere Schritte unternehmen, mit denen eine neue Qualität der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Euro-Währungsgebiet zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann [...]. Der Präsident des Europäischen Rates wird mit den Staats- und Regierungschefs der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten Konsultationen führen und darüber einen Bericht erstellen, in dem im Einklang mit dem Vertrag konkrete künftige Schritte aufgezeigt werden.“⁴⁴⁰

Demnach sollen eine Reform der EFSF zur Sicherstellung des Vertrauens in die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes und eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung im Sinne des vorgeschlagenen Wettbewerbspaketes verhandelt werden. Mit diesen Ankündigungen des Februar-Gipfels legen die Staats- und Regierungschefs den Fahrplan für die kommenden Wochen fest. Es geht nunmehr weniger um das Ob, sondern vielmehr um das Wie der beiden Maßnahmen. Bis zu einem Sondergipfel der Euroländer Anfang März sollen die Euroländer in diesen beiden Punkten zu einer Einigung kommen, sodass auf dem regulären EU-Gipfel Ende März das angestrebte umfassende Maßnahmenpaket zur Stärkung des Euro-Währungsgebietes beschlossen

⁴³⁸ Vgl. Degryse (2012): 44/45; Euractiv (2011f); Ritz/Wientzek (2011): 6/7.

⁴³⁹ Europäischer Rat (2012): 29.

⁴⁴⁰ Europäischer Rat (2012): 29.

werden kann. Daraus lassen sich die **Entscheidungen** ableiten, vor die sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Sondergipfel gestellt sehen:

1. Wie soll der temporäre Euro-Rettungsschirm EFSF reformiert werden?
2. Wie sollen die Wirtschaftspolitiken stärker koordiniert werden?

Auch für diese beiden Entscheidungen lassen sich verschiedene **Handlungsalternativen** identifizieren. In der ersten Entscheidung über eine Reform der EFSF steht deren Finanzvolumen im Mittelpunkt. Aus dem Garantierahmen der EFSF von 440 Mrd. Euro stehen nur 250 Mrd. Euro als Ausleihsumme zur Verfügung. Der Rest dient als Sicherheitsreserve. Damit die EFSF im Bedarfsfall weitere auch größere Krisenländer stützen kann, soll eine tatsächliche effektive Ausleihsumme von mindestens 440 Mrd. Euro verfügbar gemacht werden. Hierzu kommen zwei Handlungsalternativen in Betracht:⁴⁴¹

1. Aufstockung der EFSF ($EFSF_{AS}$),
2. Status quo der EFSF ($EFSF_{SQ}$).

Bei der ersten Alternative ($EFSF_{AS}$) erfolgt eine Aufstockung des Finanzvolumens der EFSF durch Erhöhung des Garantierahmens. Dieser wird mindestens so weit erhöht, sodass eine Sicherheitsreserve überflüssig wird und die effektive Ausleihsumme tatsächlich 440 Mrd. Euro beträgt. In der Folge können auf die Gläubigerländer höhere Kosten zukommen, die durch „risikobedingt gestiegene Finanzierungskosten am Kapitalmarkt“⁴⁴² entstehen. Denn je höher die Garantiesumme möglicher Kredite an die Krisenländer ist, die ein Euroland zu tragen hat, desto größer ist auch das Risiko, dass diese Kredite ausfallen können. Zudem macht eine Erhöhung des Garantierahmens die Zustimmung der nationalen Parlamente zu einer Änderung der EFSF-Gesetze notwendig.⁴⁴³

Bei der zweiten Handlungsalternative ($EFSF_{SQ}$) wird das vorhandene Finanzvolumen der EFSF nicht aufgestockt. Den Gläubigerländern entstehen keine weiteren Kosten. Die Höhe der effektiven Ausleihsumme der EFSF bleibt angesichts der vorgehaltenen Sicherheitsreserven weiterhin auf rund 250 Mrd. Euro begrenzt. Allerdings ist zu beachten, dass diese effektiv 250 Mrd. Euro, bzw. dieser formale Garantierahmen von 440 Mrd. Euro der EFSF nur ein Teil des temporären Euro-

⁴⁴¹ Vgl. Die Welt (2011a); Ritz/Wientzek (2011): 7.

⁴⁴² Eilfort/Mertins (2011): 17.

⁴⁴³ Vgl. Eilfort/Mertins (2011): 17; siehe auch Sauer/Roosebeke (2011).

Rettungsschirmes aus EFSF, EFSM und IWF-Krediten sind. Zu den 440 Mrd. Euro der EFSF kommen Kredite des EFSM in Höhe von bis zu 60 Mrd. Euro und des IWF mit bis zu 250 Mrd. Euro, sodass weit mehr als die rein rechnerischen 250 Mrd., bzw. 440 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.⁴⁴⁴

In der zweiten Entscheidung über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung mit dem Wettbewerbspakt steht im Hinblick auf die maßgeblich von Deutschland und Frankreich gestaltete Economic Governance die grundsätzliche Frage im Mittelpunkt, in wessen Zuständigkeit die mit dem Pakt angestrebte verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken liegen soll. In Betracht kommen zwei Handlungsalternativen „zwischen intergouvernementalem Ansatz und Gemeinschaftsmethode“⁴⁴⁵:

1. Supranationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die EU (*WP_{EU}*),
2. Intergouvernementale Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die Mitgliedsstaaten (*WP_{MGS}*).

Bei der ersten Handlungsalternative (*WP_{EU}*) erfolgt die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der einzelnen Länder supranational durch die Europäische Union. Dazu nimmt der Wettbewerbspakt die Form eines nach der Gemeinschaftsmethode zustande kommenden Rechtsaktes der EU an. Die wirtschaftspolitische Koordinierung liegt dann maßgeblich bei der Kommission. Sie erarbeitet die Grundzüge einer europäischen Wirtschaftspolitik und gegebenenfalls auch der Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten, die vom Parlament und dem Rat bestätigt werden. Ähnlich dem Stabilitätspakt können bei abweichendem Verhalten der Mitgliedsstaaten Korrekturmaßnahmen vorgeschrieben oder Sanktionen verhängt werden, wodurch die Verbindlichkeit des Wettbewerbspaktes vergleichsweise hoch ist. Da die Wirtschaftspolitiken bisher in nationaler Zuständigkeit liegen, ist eine Übertragung entsprechender Kompetenzen auf die supranationale Ebene und damit ein EU-Vertragsänderungsverfahren notwendig. Die Einbindung der ordentlichen EU-Organe erlaubt eine „Entnationalisierung der Wirtschaftspolitiken“⁴⁴⁶, ermöglicht allerdings auch diese gegen den Willen bestimmter Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Damit verschiebt sich das Kräfteverhältnis in Fragen der Wirtschaftspolitik von den

⁴⁴⁴ Vgl. Sinn (2011a).

⁴⁴⁵ Ritz/Wientzek (2011): 6.

⁴⁴⁶ Glomb (2011): 266.

Mitgliedsstaaten hin zur Kommission als einer Art neuentstehenden supranationalen Wirtschaftsregierung.⁴⁴⁷

Bei der zweiten Handlungsalternative (WP_{MGS}) erfolgt die Koordinierung intergouvernemental durch die Mitgliedsstaaten selbst. Hier wird der Wettbewerbspakt als völkerrechtliche Vereinbarung geschlossen.⁴⁴⁸ Dabei handelt es sich um eine Art Selbstverpflichtung („Gentlemen’s Agreement“) zwischen den Staats- und Regierungschefs, bzw. den Staaten, bei der sich die Regierungen gegenseitig Reformen versprechen. Die Vereinbarung erlangt nur dann Rechtskraft, wenn die sich darin gegenseitig versprochenen Reformen von den jeweiligen Parlamenten in nationales Recht umgesetzt werden.⁴⁴⁹ Die Einhaltung erfolgt durch Gruppendruck („peer pressure“) im Europäischen Rat, wo sich die Staats- und Regierungschefs für den Fortschritt ihrer Reformbemühungen gegenseitig verantworten müssen. Gruppendruck ist jedoch nur dann zielführend, solange die Regierungen mehrheitlich ein politisches Interesse an den angestrebten Reformen haben. Die Verbindlichkeit vereinbarter Reformmaßnahmen ist entsprechend geringer. Der Stabilitätspakt zeigt exemplarisch, wie mangelnder politischer Wille die notwendige Gruppendynamik verhindert, um in einem solchen Fall Korrekturmaßnahmen zu ergreifen oder sogar Sanktionen zu verhängen.⁴⁵⁰

Ein als völkerrechtliche Vereinbarung geschlossener Pakt befindet sich außerhalb des EU-Rechtes und unterliegt damit allein den europäischen Regierungen und ihren Entscheidungen hierüber im Europäischen Rat ohne eine wirtschaftspolitische Steuerung durch die Europäische Kommission. Die Zuständigkeiten der Staaten und ihrer Parlamente in den Politiken, die stärker koordiniert werden sollen, verbleiben in nationaler Verantwortung. Die an der Vereinbarung teilnehmenden Staaten entscheiden gleichberechtigt über den Grad der angestrebten Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und darüber, zu welchen konkreten Maßnahmen sie sich verpflichten wollen. Das Einstimmigkeitsprinzip erlaubt ihnen, Maßnahmen abzulehnen, die ihren Sozialtraditionen entgegenstehen. Eine völkerrechtliche Vereinbarung erfordert zudem kein langwieriges EU-Vertragsänderungsverfahren, sondern kann rasch als Antwort und

⁴⁴⁷ Vgl. Busch (2012): 43; Euractiv (2011e); Gregosz/et al. (2012): 76/77; siehe auch Heise/Heise (2010).

⁴⁴⁸ Vgl. Obwexer (2012): 228.

⁴⁴⁹ Vgl. Glomb (2011): 266/67; Milbradt (2011): 4; Obwexer (2012): 228.

⁴⁵⁰ Vgl. Gerken (2011): 20; Gerken/Kullas (2011): 11; Glomb (2011): 266/67.

zur Beruhigung der Märkte angegangen und umgesetzt werden.⁴⁵¹ Allerdings verschiebt eine solche außerhalb des Gemeinschaftsrechtes geschlossene Vereinbarung das Kräfteverhältnis in der bestehenden EU-Architektur von der Kommission als bisheriger Hüterin dieses Gemeinschaftsrechtes hin zum Europäischen Rat als einem neuen wirtschaftspolitischen Koordinator und als Wirtschaftsregierung, die auf der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten gründet.⁴⁵²

6.2. Nationale Präferenzbildung

Die Zuspitzung der Krise in den Monaten nach dem EU-Gipfel vom Oktober 2010 stellt die Staats- und Regierungschefs Anfang 2011 vor die Herausforderung, das Vertrauen an den Märkten in das Euro-Währungsgebiet wieder herzustellen. Im Vordergrund des kommenden März-Gipfels stehen dabei zwei Entscheidungen – zum einen über eine Reform des temporären Euro-Rettungsschirmes EFSF und zum anderen über die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Wettbewerbspaktes – als Bestandteil eines umfassenden Maßnahmenpaketes. Da die Initiative zu diesem Wettbewerbspakt auf Deutschland und Frankreich zurückgeht, ist es möglich, die Analyse der nationalen Präferenzbildung wieder auf diese beiden wichtigsten Euroländer als **Akteure** zu konzentrieren. Neben den Banken kommt in diesem Kapitel vor dem Hintergrund der Betonung der Wettbewerbsfähigkeit als wichtiger innerstaatlicher Akteur auch die (Export-)Industrie in Betracht.

Die Präferenzbildung in **Deutschland** knüpft bei der ersten Entscheidung über eine Reform der EFSF an die Präferenzen über einen soliden Krisenbewältigungsrahmens vom vergangenen Oktober-Gipfel 2010 an. Bereits damals sprach sich die Bundesregierung gegen eine Erweiterung der EFSF aus. Auch nun steht die deutsche Regierung einer Aufstockung, wie von Barroso gefordert, ablehnend gegenüber: „Die Ausstattung des Fonds ist zur Zeit ausreichend“⁴⁵³, teilt Regierungssprecher Steffen Seibert mit. Denn bisher sei nur ein kleiner Teil für Finanzhilfen an Irland zur Verfügung gestellt worden. „Die Bundesregierung bleibt also

⁴⁵¹ Vgl. Euractiv (2011e); Milbradt (2011): 4.

⁴⁵² Vgl. Ferber (2011): 17; Lannoo (2011): 3.

⁴⁵³ Spiegel-Online (2011c).

völlig überzeugt, dass man jetzt keine Ausweitung des Fonds beschließen muss⁴⁵⁴, sagt Seibert weiter. Die Bundesregierung präferiert somit den Status quo der EFSF, bei dem das Finanzvolumen beibehalten wird.

Einer Aufstockung der EFSF durch die angedachte Erhöhung des Garantierahmens steht nicht zuletzt das fiskalpolitische Interesse der Bundesregierung entgegen. Die Euroländer garantieren bisher anteilig für die Ausstattung des Rettungsschirmes in Höhe von 440 Mrd. Euro. Deutschland garantiert davon mit einem Beitragsschlüssel von rund 27 % für einen Anteil von rund 119 Mrd. Euro.⁴⁵⁵ Wird der Rettungsschirm, wie von einigen Euroländern gefordert, aufgestockt und verdoppelt, sodass die 440 Mrd. als volle Ausleihsumme zur Verfügung stehen, verdoppelt sich jedoch auch der Garantieanteil Deutschlands auf 238 Mrd. Euro. Je höher aber der Garantieanteil Deutschlands ist, desto größer ist auch das Ausfallrisiko. Dieses höhere Risiko führt zu steigenden Refinanzierungskosten für den deutschen Staat am Kapitalmarkt und damit zu einer finanziellen Belastung des Bundeshaushaltes.⁴⁵⁶

Hinzu kommt, dass eine Erhöhung des Garantierahmens die Zustimmung des deutschen Bundestages erfordert. Innerhalb der Regierungskoalition aus Christlich Demokratischer Union Deutschlands (CDU), Christlich-Sozialer Union (CSU) und Freier Demokratischer Partei (FDP) spricht sich insbesondere der kleine Koalitionspartner FDP von Bundeskanzlerin Merkel klar gegen eine Ausweitung der EFSF aus. Sogar einen Austritt der Krisenländer aus der gemeinsamen Währungsunion schließen Teile der FDP nicht aus.⁴⁵⁷ Können die Krisenländer trotz Finanzhilfen aus der EFSF ihre defizitären Haushalte nicht erfolgreich konsolidieren und kommt es in dieser Folge zu einer dauerhaften finanziellen Unterstützung durch die soliden Eurostaaten, entsteht ein Finanzausgleich auf europäischer Ebene.⁴⁵⁸ FDP-Generalsekretär Christian Lindner aber betont: „Es muss für Deutschland klar sein, eine Transferunion über Kriseninterventionsmechanismen hinaus lehnen wir ab.“⁴⁵⁹ Damit gewinnt die Reform der EFSF für die von der Union geführte Bundesregierung eine

⁴⁵⁴ Spiegel-Online (2011c).

⁴⁵⁵ Vgl. EFSF-Rahmenvertrag.

⁴⁵⁶ Vgl. Eilfort/Mertins (2011): 17.

⁴⁵⁷ Vgl. Euractiv (2011d).

⁴⁵⁸ Vgl. Eilfort/Mertins (2011): 18.

⁴⁵⁹ Euractiv (2011c).

innenpolitische Bedeutung, ihren Koalitionspartner FDP aus wahltaktischem Interesse in dieser Entscheidung nicht zu übergehen.

Zwar lehnt die Bundesregierung auf der einen Seite eine Aufstockung der EFSF durch Erhöhung des Garantierahmens ab, gesteht aber zu, dass eine EFSF mit halber Schlagkraft nicht zur Beruhigung der Finanzmärkte beitrage und entsprechend die Risikoprämien für Staatsanleihen der Krisenländer schon seit Längerem auf hohem Niveau verharren. „Wir haben lernen müssen: Die [440 Mrd. der EFSF] stehen in der Realität nicht zur Verfügung, weil wir unter anderem ein AAA-Rating brauchen“⁴⁶⁰, erklärt Finanzminister Schäuble hierzu. „Dies kann an den Märkten zur Verunsicherung führen. Deshalb sage ich: Lasst uns diese [440 Mrd.] tatsächlich – also in der Realität – zu Stande bringen.“⁴⁶¹

Die Bundesregierung zieht daher in Betracht, die Mechanik der EFSF zu verbessern und sich anzuschauen, „an welchen Schrauben man drehen kann und muss, um tatsächlich ein höheres Volumen zur Kreditausreichung herzustellen“⁴⁶². Statt einer Aufstockung schlägt sie eine Umstrukturierung des Finanzvolumens der EFSF durch Reduzierung der Sicherheitsreserven vor, d. h. die vorhandenen Gelder werden durch technische Änderungen lediglich umgewidmet. Dabei werden die durch die Reduzierung der Sicherheitsreserven frei werdenden Gelder zur Kreditvergabe genutzt, sodass sich ebenfalls die effektive Ausleihsumme vergrößert. Die Höhe des Garantierahmens bleibt hingegen gleich, sodass der Haushalt nicht durch steigende Risikokosten zusätzlich belastet wird. Allerdings gerät durch die Reduzierung der Sicherheitsreserven die oberste Ratingnote AAA in Gefahr, wodurch sich die Refinanzierungskosten der EFSF und damit die Kreditvergabe an die Krisenstaaten verteuern.⁴⁶³ Dass sich die Bundesregierung für einen schlagkräftigen Rettungsschirm ausspricht, geht auf ihr politökonomisches Interesse zurück. Denn von den Finanzhilfen profitieren nicht nur die Krisenländer, sondern auch deren ausländischen Gläubiger – und das sind immer noch deutsche Banken.⁴⁶⁴ Damit besteht die Präferenz Deutschlands vom Mai-Gipfel 2010, grundsätzlich Finanzhilfen zu gewähren, fort.

⁴⁶⁰ Die Welt (2011b).

⁴⁶¹ Die Welt (2011b).

⁴⁶² Spiegel-Online (2011c).

⁴⁶³ Vgl. Die Welt (2011a); Euractiv (2011b).

⁴⁶⁴ Vgl. Eilfort/Mertins (2011): 18.

Wenngleich die deutschen Banken ihre Auslandsforderungen gegenüber den Krisenländern in den vergangenen Monaten konsequent verringert haben, zeigt Abbildung 12, dass die Forderungen immer noch sehr hoch sind. Entsprechend haben auch die deutschen Banken ein kommerzielles Interesse an einer voll einsatzfähigen EFSF.⁴⁶⁵ Denn je weiter die Risikoprämien für die Krisenländer seit Beginn der Staatsschuldenkrise Anfang 2010 steigen, desto schwieriger ist ihre Refinanzierung am Kapitalmarkt und desto eher sind sie auf ausreichend Finanzhilfen aus dem Rettungsschirm angewiesen, um eine Insolvenz zu vermeiden – wie zuletzt im Fall Irlands. Die Banken präferieren eher eine Garantieerhöhung und weniger eine Umstrukturierung der EFSF durch Reduzierung der Sicherheitsreserven, da diese Reserven ein AAA-Rating des Rettungsschirmes sicherstellen. Je schlechter jedoch das Rating ist, desto größer ist das Ausfallrisiko einer Anleihe und entsprechend der Verlust für die Banken.

Die Bundesregierung beurteilt bereits in ihrem 9-Punkte-Plan mit Eckpunkten zur Stärkung der Eurozone, ihrem Beitrag Mitte 2010 zur Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“, dass die Staatsschuldenkrise neben finanzpolitischen Fehlentwicklungen mit übermäßigen Defiziten der Krisenländer auch durch wirtschaftspolitische Ungleichgewichte mit mangelnder Wettbewerbsfähigkeit verursacht wurde.⁴⁶⁶ Nach den vergangenen Gipfelbeschlüssen zur Einrichtung eines Euro-Rettungsschirmes zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet handelt es sich bei der Forderung nach einem Wettbewerbspakt nun um das Anliegen der Bundesregierung, „die von den finanzschwachen Euroländern nunmehr eingeforderte Solidarität der solventen Staaten der Eurozone durch eine dauerhafte Solidität der nationalen Wirtschaftspolitiken aller EU-Mitgliedsstaaten zu ergänzen.“⁴⁶⁷

Die makroökonomischen Indikatoren in Abbildung 14 spiegeln die wirtschaftlichen Ungleichgewichte und Wettbewerbsunterschiede zwischen Deutschland und den Krisenländern wider. Während Deutschland einen deutlichen Leistungsbilanzüberschuss aufweist, verzeichnen alle anderen aufgeführten Länder ein Defizit. Je negativer aber die Leistungsbilanz eines Landes ist, desto mehr verschuldet

⁴⁶⁵ Vgl. Eilfort/Mertins (2011): 18.

⁴⁶⁶ Vgl. BMF (2010a).

⁴⁶⁷ Glomb (2011): 266.

sich dieses im Ausland. Besonders deutliche Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft sind zudem die Lohnkosten und der reale effektive Wechselkurs. Je niedriger beide sind, desto höher ist die Wettbewerbsfähigkeit. Während beide in Deutschland gefallen sind, haben sie sich in den Krisenländern erhöht. Dies lässt auf einen Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit schließen.⁴⁶⁸ Dementsprechend hebt die Bundesregierung den Wettbewerbsaspekt des Paktes hervor.

Abbildung 14: Entwicklung ausgewählter makroökonomischer Indikatoren (II)⁴⁶⁹

	Jahr	Außenbeitrag (in % des BIP)	Export (in % des BIP)	Konsum (in % des BIP)	Realer effektiver Wechselkurs (2005=100)	Nominelle Lohnstückkosten (2005=100)	Nettoauslandsvermögen (in % des BIP)	Leistungsbilanz (in % des BIP)
DE	2006	5,6	45,5	76,2	96,70	98,0	27,9	6,3
	2007	7,0	47,2	73,7	95,35	97,2	26,5	7,4
	2008	6,3	48,2	74,4	95,21	99,4	25,4	6,2
FR	2006	-1,0	27,0	80,2	101,07	101,8	1,1	-0,6
	2007	-1,5	26,9	79,6	102,45	103,5	-1,5	-1,0
	2008	-2,1	26,9	80,2	103,99	106,8	-12,9	-1,7
PO	2006	-8,7	30,9	85,6	99,51	100,9	-78,8	-10,7
	2007	-8,0	32,2	85,2	99,51	102,1	-87,9	-10,1
	2008	-10,1	32,4	86,9	100,58	105,6	-96,2	-12,6
IR	2006	9,6	79,2	62,4	102,54	103,6	-5,3	-3,6
	2007	9,0	80,4	64,2	107,40	108,3	-19,5	-5,3
	2008	9,0	83,3	69,1	114,82	115,6	-75,6	-5,6
IT	2006	-0,8	27,6	79,0	101,31	102,0	-22,2	-1,5
	2007	-0,3	28,9	78,1	102,37	103,6	-24,5	-1,3
	2008	-0,8	28,5	79,2	104,94	108,3	-24,1	-2,9
GR	2006	-11,4	23,2	86,8	97,92	98,9	-85,4	-11,4
	2007	-14,1	23,8	87,4	98,75	101,4	-96,1	-14,6
	2008	-14,5	24,1	90,5	100,96	106,6	-76,8	-14,9
SP	2006	-6,5	26,3	75,4	102,34	103,1	-65,8	-9,0
	2007	-6,7	26,9	75,7	106,06	107,4	-78,1	-10,0
	2008	-5,8	26,5	76,7	110,27	113,4	-79,3	-9,6

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Eurostat

Die Bundesregierung zieht es vor, mit dem Wettbewerbspakt die Wirtschaftspolitiken intergouvernemental zu koordinieren. In einer Presseerklärung zum Gipfel am 4. Februar 2011, auf dem sie mit Sarkozy erstmalig ihre Vorstellung des Wettbewerbspaktes präsentiert, betont Merkel:

„[Es] geht um eine Koordinierung zwischen den Regierungen. Das heißt, dabei sind die nationalen Parlamente zu fragen. [Das] ist eine, wie es so schön heißt, intergouvernementale Zusammenarbeit der Euro-Mitgliedstaaten – und

⁴⁶⁸ Vgl. Wagener (2010): 45 ff.; sehr erhellend zur Entstehung dieser Ungleichgewichte siehe auch Scharpf (2011c).

⁴⁶⁹ Die drei Jahre 2006-08 zeigen eindrücklich die Entwicklung der makroökonomischen Ungleichgewichte und damit eine der wesentlichen Ursachen der Staatsschuldenkrise; Legende: DE = Deutschland; FR = Frankreich; PO = Portugal; IR = Irland; IT = Italien; GR = Griechenland; SP = Spanien.

auch anderer Staaten, wenn diese es möchten – ohne Kompetenzübertragung. Das ist ganz, ganz wichtig. Wir ändern nicht die Verträge oder definieren uns ohne Vertrag eine neue Kompetenz, sondern die Kommission wird das sozusagen nur beurteilen. [...] Die Koordinierung erfolgt aber ausschließlich bei den Regierungschefs.“⁴⁷⁰

Dahinter stehen die Vorbehalte der Bundesregierung, dass mit einer Koordinierung der Wirtschaftspolitiken durch die EU sich die Kommission zu einer supranationalen Wirtschaftsregierung entwickelt, die dann „Tür und Tor für diskretionäre Wirtschafts- und Haushaltspolitik auf EU-Ebene“⁴⁷¹ öffnet. Die Bundesregierung hat dafür folgende Gründe:⁴⁷² Erstens sind durch eine solche Politik des staatlichen Interventionismus Deutschlands Wettbewerbsvorteile in Gefahr, indem nicht etwa die Wettbewerbsfähigkeiten der Krisenländer gestärkt werden, um wirtschaftliche Ungleichgewichte – wie von Deutschland gefordert – zu beseitigen, sondern die Wettbewerbsfähigkeiten in Europa auf ein europäisches Mittelmaß angeglichen, d. h. nivelliert werden.⁴⁷³

Zweitens ist die Unabhängigkeit der EZB in Gefahr, wenn diese nicht mehr allein auf ihr Ziel der Preisstabilität verpflichtet bleibt, sondern unter dem politischen Einfluss einer supranationalen Wirtschaftsregierung dazu genötigt wird, mit ihrer Geldpolitik fiskalpolitische Zwecke zu unterstützen.⁴⁷⁴ Drittens besteht die immer wieder geäußerte Gefahr einer Transferunion zulasten der soliden Länder mit ihrem Leistungsbilanzüberschuss. Allein um entsprechend den Zahlen von Eurostat die Leistungsbilanzdefizite der fünf Krisenländer für das Vorkrisenjahr 2008 auszugleichen, wären ca. 216 Mrd. Euro Transferzahlungen nötig gewesen. Dieses Geld fehlt auf der einen Seite den Überschussländern für Investitionen und verfestigt auf der anderen Seite ineffiziente Strukturen in den Defizitstaaten.⁴⁷⁵

Bei dem von der Bundesregierung geforderten Wettbewerbspakt mit den angedachten struktur- und fiskalpolitischen Reformmaßnahmen handelt es sich um die deutsche Vorstellung einer Arbeitsagenda für die Staats- und Regierungschefs einer seit

⁴⁷⁰ Bundesregierung (2011b).

⁴⁷¹ Dullien/Schwarzer (2010): 530.

⁴⁷² Vgl. Dullien/Schwarzer (2010): 530; Proissl (2010): 18/19.

⁴⁷³ Vgl. Fahrenschon (2010): 7; Lammers (2010): 18; Moore (2010): 38.

⁴⁷⁴ Vgl. Fahrenschon (2010): 7; Moore (2010): 37.

⁴⁷⁵ Vgl. Elbers (2012): 30; Fahrenschon (2010): 7; zur Schwierigkeit einer Reform bundesstaatlicher Finanzbeziehungen siehe auch Niebling (2012).

der Krise von Frankreich angestrebten europäischen Wirtschaftsregierung.⁴⁷⁶ Diese soll sich nach Ansicht Deutschlands ausschließlich mit nichtintegrierten Politikfeldern wie eben der Wirtschaftspolitik mit ihren Fragen hinsichtlich nationaler Lohnentwicklung, Wettbewerbsfähigkeiten und Leistungsbilanzen befassen. Und sich an den Besten orientieren, um wirtschaftliche Ungleichgewichte zu beseitigen und die Wettbewerbsfähigkeiten anzugleichen. Institutionell verortet die Bundesregierung die Wirtschaftsregierung beim Europäischen Rat im Sinne eines Wirtschaftsforums, in dem die Mitgliedsstaaten ihre Wirtschaftspolitiken enger koordinieren. Es soll um abgestimmte Entscheidungen gehen, die der Zustimmung der nationalen Parlamente bedürfen.⁴⁷⁷

Diese Zuständigkeitsverortung deckt sich mit Merkels Vorstellungen über die institutionelle Ausrichtung der EU, die sie bereits nach den Beschlüssen des Europäischen Rates vom vergangenen Oktober-Gipfel 2010 zur Errichtung des soliden Krisenmechanismus ESM in einer Rede vor dem Europakolleg im belgischen Brügge („Brügge-Rede“)⁴⁷⁸ Anfang November 2010 darlegt. In dieser Rede fordert sie, „das Zusammenspiel der Institutionen besser [zu] gestalten“⁴⁷⁹ und schlägt dazu vor, die bisherige Gemeinschaftsmethode durch eine neue „Unionsmethode“⁴⁸⁰ zu ersetzen: „Abgestimmtes solidarisches Handeln – jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel.“⁴⁸¹ Nach Merkel sollen innerhalb dieses Institutionengefüges die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat als Wirtschaftsregierung die führende Rolle einnehmen.⁴⁸²

Dass sich die Bundesregierung hier mit dem Wettbewerbspakt für eine Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, d. h. letztlich für eine Harmonisierung dieser ausspricht, ist daran gebunden, eine stärkere wirtschaftliche Konvergenz über eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeiten – orientiert an den Besten und damit an Deutschlands selbst – zu erreichen.⁴⁸³ In eine ähnliche Richtung äußern sich in einer gemeinsamen Erklärung der großen Wirtschaftsverbände die Präsidenten des

⁴⁷⁶ Vgl. Schwarzer (2013a): 34/35.

⁴⁷⁷ Vgl. Mussler (2011): 61/62; Proissl (2010): 17/18.

⁴⁷⁸ Siehe Bundesregierung (2010d).

⁴⁷⁹ Bundesregierung (2010d).

⁴⁸⁰ Bundesregierung (2010d).

⁴⁸¹ Bundesregierung (2010d); zur Unionsmethode siehe auch Sarrazin/Kindler (2012).

⁴⁸² Vgl. Mussler (2011): 62/63.

⁴⁸³ Vgl. Euractiv (2011f); der dort verlinkte Entwurf der Bundesregierung.

Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH):

„Eine engere wirtschaftspolitische Abstimmung auf europäischer Ebene ist notwendig; sie soll sich jedoch an den Erfolgreichen orientieren und nicht am Durchschnitt. [...] Eine zentralistisch-bürokratische Detailsteuerung lehnen wir aber entschieden ab.“⁴⁸⁴

In einer alleinigen Presseerklärung des BDI heißt es fast gleichlautend: „Eine zentralistische Lenkung der Wirtschaftspolitik in Europa lehnen wir ab.“⁴⁸⁵ Die deutsche Wirtschaft drückt damit die Besorgnis aus, ihre errungenen Wettbewerbsvorteile durch eine solche zentralistische Lenkung wie der einer supranationalen Wirtschaftsregierung zu verlieren. Noch um die Jahrtausendwende galt Deutschland als „kranker Mann Europas“⁴⁸⁶. Ursache war in Folge der deutschen Wiedervereinigung und dem anschließenden Immobilienboom ein erheblicher ökonomischer Schock mit einem zu hohen Lohnniveau und einer sehr schwachen Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Deutschland reagierte einerseits mit tiefgreifenden Strukturreformen – etwa auf dem Arbeitsmarkt und den sozialen Sicherungssystemen mit den „Hartz IV-Reformen“ – und andererseits mit einer Zurückhaltung bei der Lohnentwicklung.⁴⁸⁷

Greift nun eine supranationale Wirtschaftsregierung in die nationalen Wirtschaftspolitiken der Länder mit der Vorgabe ein, die europäischen Wettbewerbsfähigkeiten auf einem europäischen Durchschnittsniveau anzugleichen, um die wirtschaftlichen Ungleichgewichte zu beseitigen, dann läuft die deutsche Wirtschaft Gefahr, Wettbewerbsvorteile aufgeben zu müssen.⁴⁸⁸ Indem etwa auf der einen Seite die Löhne zur Konsumsteigerung angehoben werden, erhöhen sich auf der anderen Seite die Produktpreise, und die internationale Wettbewerbsfähigkeit sinkt. Im kommerziellen Interesse der Wirtschaft kann bei einer Koordinierung der Wirtschaftspolitiken durch den Europäischen Rat die deutsche Regierung hingegen ihren politischen Einfluss

⁴⁸⁴ Hundt/et al. (2011).

⁴⁸⁵ BDI (2011a).

⁴⁸⁶ Sachverständigenrat (2010): 102.

⁴⁸⁷ Vgl. Sachverständigenrat (2010): 104 ff.

⁴⁸⁸ Vgl. Busch (2012): 35/36, 43; Fahrenschon (2010): 7.

geltend machen und die deutsche Wirtschaft vor einer solchen Wettbewerbsschwächung bewahren.

Zusammenfassend wollen in der ersten Entscheidung die Bundesregierung und die Banken zwar beide die EFSF schlagkräftiger machen, um die Unsicherheit an den Finanzmärkten zu beseitigen und die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten. Allerdings präferiert die Bundesregierung den Status quo des Finanzvolumens und hierbei lediglich eine Umstrukturierung der EFSF durch Reduzierung der Sicherheitsreserven, um den Bundeshaushalt nicht weiter zu belasten, während die Banken darüber hinaus eine Erhöhung des Garantierahmens bevorzugen. In der zweiten Entscheidung präferieren sowohl die Bundesregierung als auch die deutsche Wirtschaft aus Sorge vor einer supranationalen Wirtschaftsregierung eine intergouvernementale Ausgestaltung des Wettbewerbspaktes. Damit ergibt sich folgende Präferenzordnung:

Erste Entscheidung: $EFSF_{SQ} > EFSF_{AS}$

Zweite Entscheidung: $WP_{MGS} > WP_{EU}$

Bei der Präferenzbildung in **Frankreich** in der Frage der Reform der EFSF äußert der französische Haushaltsminister ähnliche Vorbehalte seiner Regierung wie die Regierung Deutschlands zu Barrosos Vorschlag einer Aufstockung: „Wir gehen davon aus, dass der Topf in seinem jetzigen Umfang groß genug ist, um Anfragen von diesem oder jenem Land zu bewältigen“⁴⁸⁹. Die Vorbehalte sind auf folgendes zurückzuführen: Zum einen ist der Euro-Rettungsschirm bei weitem noch nicht ausgeschöpft, zum anderen bedeutet eine Erhöhung des Garantierahmens auch für den französischen Staatshaushalt, der gemäß Eurostat für 2010 bereits ein Defizit von rund 7 % aufweist, damit verbundene, risikobedingt steigende Refinanzierungskosten am Kapitalmarkt. Trotz dieser Vorbehalte zeigt sich die französische Regierung offen für eine Aufstockung. Die französische Finanzministerin Lagarde sagt hierzu: „Die Erhöhung des Euro-Stabilitätsfonds ist eine Option, die wir uns natürlich anschauen“⁴⁹⁰.

Dahinter steht die Sorge um die französischen Banken, die laut Abbildung 13 trotz kontinuierlicher Reduzierung immer noch sehr hohe Auslandsforderungen

⁴⁸⁹ Spiegel-Online (2011b).

⁴⁹⁰ Spiegel-Online (2011c).

gegenüber den Krisenländern haben. Je schlagkräftiger jedoch der Rettungsschirm ist, desto sicherer sind auch die französischen Banken als Gläubiger der Krisenländer vor deren Insolvenz. Zugleich überwiegt die Überzeugung, dass mit einem schlagkräftigen Rettungsschirm die Risikoprämien für die Krisenländer und in diesem Zuge auch die Zinsen für die garantiegebenden Eurostaaten fallen und nicht durch höhere Garantierisiken steigen. Dies erleichtert Frankreich seine mit dem Haushaltsdefizit zunehmende Staatsverschuldung günstig zu refinanzieren.⁴⁹¹

Wird die EFSF durch die Erhöhung des Garantierahmens aufgestockt, erhöht sich zwar auch die Garantiesumme Frankreichs. Allerdings ist Frankreichs Beitragsschlüssel an den Gesamtgarantien mit einem Fünftel gegenüber dem Schlüssel Deutschlands mit einem Viertel spürbar niedriger. Da diese Gesamtgarantien gleichzeitig auch die laut Abbildung 12 und 13 mit Stand März 2011 im Vergleich zu den Auslandsforderungen der deutschen Banken wiederum um ein Viertel höheren Auslandsforderungen der französischen Banken schützt, profitiert Frankreich – wie schon zuvor beim Mai-Gipfel 2010 bei der Einrichtung des Rettungsschirmes selbst – überproportional von einer Garantieerhöhung. Die französische Regierung präferiert daher mit ihren Banken eine Aufstockung.

Sarkozy unterstützt den von Merkel initiierten Wettbewerbspakt. Dieser Pakt ist zwar die deutsche Interpretation einer europäischen Wirtschaftsregierung, die Sarkozy seit Längerem bei der Reform der Economic Governance fordert. Doch der französische Präsident unterstützt den Pakt, wie er in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Merkel erklärt, „damit alle Beobachter in der gesamten Welt verstehen, dass die europäischen Volkswirtschaften in Richtung Konvergenz gehen, und zwar immer unter Beachtung der Wettbewerbsfähigkeit.“⁴⁹² Diese Haltung der französischen Regierung beruht auf folgenden Gründen:

Erstens droht Frankreich selbst in die Reihe der Krisenländer abzurutschen. Abbildung 14 macht hier deutlich, wie sehr die Wettbewerbsfähigkeit auch zwischen Deutschland und Frankreich auseinanderfällt. Grund hierfür ist – im Gegensatz zu einem exportorientierten Wachstum Deutschlands mit Lohnzurückhaltung und Strukturreformen – die französische Politik steigender Löhne zur Förderung eines

⁴⁹¹ Vgl. Schild (2012): 402.

⁴⁹² Bundesregierung (2011a).

binnenkonjunkturorientierten Wachstumes. Diese schlägt sich in einem stetigen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und einem steigendem Leistungsbilanzdefizit nieder.⁴⁹³

Angesichts dieser wirtschaftlichen Divergenzen hat die französische Finanzministerin Lagarde im März 2010 heftige Kritik am deutschen Exportmodell geübt.⁴⁹⁴ Die französische Sichtweise lässt sich wie folgt zusammenfassen: „Durch einen starken Druck auf die Löhne erhöht Deutschland seine internationale Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten seiner europäischen Nachbarn; gleichzeitig und in Verbindung mit einer restriktiven Haushaltspolitik wird die Entwicklung der Binnennachfrage gebremst und damit die Möglichkeit der Partner, nach Deutschland zu exportieren. Diese unkooperative Politik vertieft das Ungleichgewicht der deutschen Wirtschaft zwischen dynamischen Exporten und stagnierendem Binnenmarkt, führt zu exzessiven Überschüssen in der deutschen Handelsbilanz und ist damit verantwortlich für die wachsenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den EU-Staaten.“⁴⁹⁵ Zweitens erhofft sich die französische Regierung daher mit einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung durch den Wettbewerbspakt zukünftig entsprechend Einfluss auf die deutsche Wirtschaftspolitik zugunsten der eigenen Volkswirtschaft nehmen zu können.

Drittens konzentriert sich die französische Regierung weniger auf den Aspekt der Wettbewerbsstärkung, sondern eher auf den Harmonisierungsaspekt des Paktes. Denn gleichen sich mit dem angestrebten Pakt nun die Wettbewerbsfähigkeiten an, reduziert sich nicht nur das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den europäischen Volkswirtschaften, sondern auch der Wettbewerbsdruck auf Frankreich selbst.⁴⁹⁶ Und viertens hat bereits die französische Regierung selbst einen Reformprozess im eigenen Land begonnen und etwa im Jahr zuvor eine Rentenreform umgesetzt und das Renteneintrittsalter erhöht. Sarkozy lässt sich daher mit dem Pakt etwa auf die von Deutschland vorgeschlagenen Reformmaßnahmen ein.⁴⁹⁷

Dementsprechend präferiert Sarkozy auch die angestrebte intergouvernementale Ausgestaltung des Paktes, bei der die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat

⁴⁹³ Für eine weitere Beurteilung der französischen Wirtschaftsentwicklung siehe ausführlich Schwarzer (2013b).

⁴⁹⁴ Siehe FT (2010a, 2010b).

⁴⁹⁵ Kauffmann/Uterwedde (2010): 14/15.

⁴⁹⁶ Vgl. Schild (2012): 404.

⁴⁹⁷ Vgl. Schild (2012): 423; Spiegel-Online (2010j).

als Wirtschaftsregierung ihre Wirtschaftspolitiken stärker aufeinander abstimmen. Denn dies deckt sich mit den französischen Vorstellungen einer europäischen Wirtschaftsregierung, die Lagarde wie folgt beschreibt: „Künftig muss jeder EU-Staat berücksichtigen, wie sich seine Wirtschaftspolitik auf die anderen auswirkt. Wer seine Exportbilanz aufbessern und Investitionen in einem Bereich erhöhen will, der tangiert damit die anderen EU-Staaten. Eine Wirtschaftsregierung bedeutet, vorher die Zustimmung der anderen einzuholen.“⁴⁹⁸

Eine solche Wirtschaftsregierung erlaubt es der französischen Regierung, den im eigenen Land erprobten staatlichen Dirigismus auf europäischer Ebene zu etablieren, mit dem wirtschaftliche Interventionen und eine gemeinsame europäische Industriepolitik möglich werden. Gleichzeitig bildet sie das wirtschaftspolitische Gegengewicht zur Geldpolitik der EZB, um deren Primat der Geldwertstabilität zugunsten von Wachstum und Beschäftigung zu relativieren.⁴⁹⁹ Damit dient eine europäische Wirtschaftsregierung nach französischer Vorstellung weniger einem vertikalen Druck auf die Mitgliedsstaaten zu mehr fiskalpolitischer Disziplin, sondern vielmehr als horizontaler Druck auf die Unabhängigkeit der EZB.⁵⁰⁰ Zwar legen Frankreichs „Prinzipien des *Dirigismus*“⁵⁰¹ nahe, ein solches Gegengewicht zu schaffen. Allerdings spricht dessen „auf ein Höchstmaß an nationaler Souveränität bedachte Tradition des *Gaullismus*“⁵⁰² gegen eine supranationale Wirtschaftsregierung, da mit dieser eine Übertragung nationaler Kompetenzen auf die EU-Ebene verbunden ist.

In gleicher Weise, wie die französische Regierung den Wettbewerbspakt unterstützt, veröffentlichen der französische Arbeitgeber- und Industrieverband *Mouvement des entreprises de France* (MEDEF) und sein deutsches Pendant BDI im März 2011 eine gemeinsame Erklärung:

„Unter Beachtung von Kernprinzipien des EU-Vertrags wie der Subsidiarität und der Verantwortlichkeit einzelner Mitgliedstaaten für ihre Verbindlichkeiten müssen die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Kohärenz innerhalb Europas gestärkt werden. [...] Nur wettbewerbsfähige Volkswirtschaften können Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand generieren und auf diese Weise ihre Schulden nachhaltig reduzieren. Daher unterstützen wir die Initiative von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy, den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit

⁴⁹⁸ Schild (2012): 404.

⁴⁹⁹ Vgl. Busch (2012): 35; Moore (2010): 33.

⁵⁰⁰ Vgl. Glomb (2010): 189.

⁵⁰¹ Moore (2010): 34; Hervorhebung im Original.

⁵⁰² Moore (2010): 34; Hervorhebung im Original.

einem Pakt für Wettbewerbsfähigkeit zu ergänzen. Die Stoßrichtung eines solchen Pakts muss auf der Öffnung von Märkten sowie der Steigerung der Attraktivität von Arbeit liegen, um Wachstum und Beschäftigung zu steigern. [...] Jede engere wirtschaftspolitische Koordinierung muss sich an den Besten messen.⁵⁰³

Die Position der französischen Wirtschaft zum Wettbewerbspakt deckt sich offenbar mit derjenigen bereits dargelegten der deutschen Wirtschaft. Angesichts des in Abbildung 14 sichtbaren Wettbewerbsverlustes hat die französische Wirtschaft ein besonderes kommerzielles Interesse am Wettbewerbspakt. Zum einen verringert die angestrebte Harmonisierung der Wettbewerbsfähigkeiten den wirtschaftlichen Abstand zur deutschen Wirtschaft, zum anderen steigert die Orientierung an den Besten auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den außereuropäischen Volkswirtschaften. Die mit dem Pakt vorgeschlagenen verpflichtenden sechs Reformmaßnahmen entsprechen dabei einer angebotsseitig, zugunsten der Industrie orientierten Wirtschaftspolitik. Der gemeinsamen Erklärung ist zwar keine Ablehnung einer supranationalen Ausgestaltung des Wettbewerbspaktes zu entnehmen (obgleich sich der BDI in einer eigenen Erklärung hier klar positioniert hat). Die Betonung der Subsidiarität und der eigenstaatlichen Verantwortlichkeit deutet aber auf eine Präferenz der französischen Wirtschaft für eine intergouvernementale Ausgestaltung des Paktes hin.

Zusammenfassend bevorzugen sowohl die französische Regierung wie auch die französischen Banken eine Aufstockung der EFSF durch Erhöhung des Garantierahmens, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten und damit die Banken zu schützen. In der zweiten Entscheidung unterstützen erneut sowohl die französische Regierung wie auch die französische Wirtschaft den von Deutschland initiierten Wettbewerbspakt und präferieren hierbei eine intergouvernementale Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, die den seit Längen erhobenen Forderungen nach einer europäischen Wirtschaftsregierung gleichkommt. Es kommt folgende Präferenzordnung zustande:

Erste Entscheidung: $EFSF_{AS} > EFSF_{SQ}$

Zweite Entscheidung: $WP_{MGS} > WP_{EU}$

⁵⁰³ BDI (2011b).

6.3. Zwischenstaatliche Verhandlung

Der nun folgende Abschnitt analysiert den Verhandlungsprozess des Euro-Gipfels vom 11. März 2011 und konzentriert sich dabei erneut auf die Bestimmung der Verhandlungsmacht und der daraus resultierenden Verhandlungsstrategien der deutschen und französischen Regierung sowie die Umsetzung ihrer Präferenzen und die Darstellung des gemeinsamen Verhandlungsergebnisses. Der dazugehörige Präferenzbildungsprozess aus dem vorangegangenen Abschnitt lässt eine Präferenzdivergenz in der ersten Entscheidung erkennen. Während die deutsche Regierung lediglich eine Umstrukturierung im Rahmen des Status quo des Finanzvolumens der EFSF bevorzugt, spricht sich die französische für eine Aufstockung durch Erhöhung des Garantierahmens aus. In der zweiten Entscheidung stimmen die Präferenzen beider Regierungen hingegen überein. Sie bevorzugen einen Wettbewerbspakt mit intergouvernementaler Koordination der Wirtschaftspolitiken durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Allerdings stößt der Pakt auf Vorbehalte der anderen europäischen Regierungen.

Gemäß dem situationsstrukturellen Ansatz von Zürn ergibt sich aus den erarbeiteten Präferenzordnungen zunächst nur für die erste Entscheidung ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt als **Verhandlungssituation**. Hier fordern sowohl die deutsche wie auch die französische Regierung eine Reform der EFSF, um den Rettungsschirm schlagkräftiger zu machen. Uneinigkeit besteht jedoch darüber, ob dies zu weiteren Kosten führen soll. Zwar herrscht in der zweiten Frage über den Wettbewerbspakt eine Präferenzkonvergenz zwischen beiden Regierungen. Wird allerdings mit in Betracht gezogen, dass die anderen Regierungen dem von Deutschland und Frankreich initiierten Pakt aus vielfältigen Gründen hinsichtlich seines Inhaltes und seiner Form mit Vorbehalten begegnen, lässt sich daraus ebenfalls ein Verteilungskonflikt ableiten, zu wessen Lasten die mit den Pakt angestrebten Reformen gehen.⁵⁰⁴

Nachdem die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel am 4. Februar 2011 mit einer Reform der EFSF und einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitiken im Sinne des vorgeschlagenen Wettbewerbspaktes lediglich die

⁵⁰⁴ Vgl. Degryse (2012): 44/45; Euractiv (2011f).

Agenda für das angestrebte Maßnahmenpaket benennen, das auf dem kommenden Euro-Gipfel am 11. März 2011 beschlossen werden soll, beginnt nun ein rund einmonatiges Ringen zwischen den Regierungen um Umsetzung ihrer Präferenzen hinsichtlich dieser zwei Entscheidungen im anstehenden Verhandlungsprozess. Für die deutsche und französische Regierung lassen sich gemäß Moravcsiks Ansatz der relativen Verhandlungsmacht folgende mögliche **Verhandlungsstrategien** identifizieren:

Zwar können die deutsche oder die französische Regierung jeweils mit einem Veto eine Reform der EFSF verhindern, wenn diese den eigenen Präferenzen entgegentläuft, da bei Gründung der EFSF Einstimmigkeit vereinbart wurde. Eine gescheiterte Reform trägt jedoch nicht dazu bei, die anhaltende Unsicherheit an den Finanzmärkten zu reduzieren. Das Bild der Verteilung der Verhandlungsmacht ähnelt demjenigen am vergangenen Oktober-Gipfel 2010 beim soliden Krisenmechanismus. Die Auslandsforderungen der französischen Banken sind weiterhin höher als die der deutschen, weshalb die französische Regierung ein größeres Interesse an einem schlagkräftigen Rettungsschirm hat und dementsprechend über eine geringere Verhandlungsmacht verfügt. Die deutsche Regierung kann jedoch glaubhaft mit einem Veto drohen, da bei einer Aufstockung der EFSF ohne eine Erhöhung des deutschen Anteils am Garantierahmen nicht die angestrebte volle Schlagkraft einer effektiven Ausleihsumme von 440 Mrd. Euro erreicht wird.⁵⁰⁵

Der Wettbewerbspakt kann wiederum nur dann mit einem Veto verhindert werden, wenn dieser supranational ausgestaltet und dazu eine Änderung der EU-Verträge notwendig wird. Diese bedarf eines einstimmigen Beschlusses. Da sowohl die deutsche wie auch die französische Regierung aber einen intergouvernemental Pakt bevorzugen, verfügen sie nicht über ein Veto. Bei einem intergouvernementalen Pakt kann jeder Mitgliedsstaat frei darüber entscheiden, ob er dieser zwischenstaatlichen Vereinbarung beitrifft. Damit öffnet sich der Regierung Deutschlands und Frankreichs die Möglichkeit einer alternativen Koalition, d. h. den Pakt nur zwischen einer ausgewählten Reihe an Mitgliedsstaaten zu schließen, die sich mit den vorgeschlagenen, zu verpflichtenden Reformmaßnahmen einverstanden zeigen.

⁵⁰⁵ Vgl. Sauer/Roosebeke (2011): 1 ff.

Allerdings entfaltet der Wettbewerbspakt mit seiner angestrebten wirtschaftlichen Konvergenz nur dann seine Wirkung, wenn eine genügend große Zahl von Mitgliedsstaaten daran teilnimmt. Der von Deutschland mit Unterstützung Frankreichs initiierte Wettbewerbspakt zeigt zwar das große Interesse beider Regierungen an einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung. Jedoch spiegelt sich dieses große Interesse entsprechend der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik in einer geringeren Verhandlungsmacht wider, andere europäische Regierungen dazu zu bewegen, einem hinsichtlich Form und Inhalt nach deutsch-französischen Vorstellungen ausgestaltetem Pakt beizutreten.

Die Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen zwischen der deutschen und französischen Regierung ist trotz politikfeldübergreifender Verhandlung – Finanzstabilität mit EFSF-Reform und Wirtschaftspolitik mit Wettbewerbspakt – nicht möglich, da sie nicht in beiden Feldern eine unterschiedliche Präferenzordnung aufweisen. Eine Lösung zur Überwindung der Präferenzdivergenzen muss daher woanders gesucht werden. Bei den anderen Mitgliedsstaaten liegen wie bekannt vielfältige Vorbehalte gegenüber dem deutsch-französischen Wettbewerbspakt vor: Zum einen stehen die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen den Sozialtraditionen einiger Mitgliedsstaaten entgegen, zum anderen schwächt eine intergouvernementale Ausgestaltung des Paktes die Gemeinschaftsorgane.⁵⁰⁶ Möglichkeiten der Kompromissfindung ergeben sich daher vielmehr zwischen der deutschen und französischen Regierung auf der einen und den Regierungen der anderen Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite.

Auf diese Möglichkeit greift Merkel mit der Strategie einer Paketlösung zurück. Da die deutsche Regierung trotz Unterstützung Frankreichs über keine größere Verhandlungsmacht in der Frage des Wettbewerbspaktes verfügt, die anderen Regierungen zu einer Teilnahme an dem Pakt zu bewegen, verknüpft sie die Entscheidung über den Pakt mit der Entscheidung über eine Aufstockung der EFSF, in der sie wiederum über ein glaubwürdiges Veto verfügt. Demnach stimmt sie ohne ein Gesamtpaket mit dem Wettbewerbspakt auf dem kommenden Gipfel einer Aufstockung der EFSF nicht zu. Oder in anderen Worten: „Ohne den Pakt kein deutsches Geld.“⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ Vgl. Degryse (2012): 44/45; Euractiv (2011f); Ritz/Wientzek (2011): 6/7.

⁵⁰⁷ Euractiv (2011e).

Entgegen ihrer Präferenz lässt sich die deutsche Regierung aus verschiedenen Gründen auf eine Aufstockung ein. Erstens will sie auf diese Weise ihren Wettbewerbspakt gegen die Vorbehalte der anderen Regierungen durchsetzen. Zweitens hat sie gegenüber der französischen Regierung aufgrund fehlender Verknüpfungsmöglichkeiten der Verhandlungsgegenstände keine besondere Verhandlungsmacht, diese zu einer Beibehaltung des Finanzvolumens der EFSF zu bewegen. Drittens lehnt die Bundesregierung zwar eine Aufstockung ab, hat aber dennoch ein Interesse an einem schlagkräftigen Rettungsschirm. Und viertens wird bereits mit dem soliden Krisenmechanismus ESM als Ersatz für die EFSF ein EU-vertragsrechtskonformes Instrument geschaffen, das die Befürchtung der Bundesregierung bannt, die temporär befristete EFSF würde zu einem dauerhaften Transfersystem verlängert.⁵⁰⁸

In einer Pressekonferenz zum entscheidenden Euro-Gipfel am 11. März 2011 verdeutlicht Merkel die Bedingung einer Paketlösung in ihrer eigenen Art:

„Da ist die Frage der Ertüchtigung [d. h. die Aufstockung der EFSF] ein Thema. Aber dieses Thema kann auf gar keinen Fall singulär bejaht werden und alle anderen Themen werden überhaupt nicht in Betracht gezogen. Das heißt: Wenn alles gelöst wird, muss sicherlich auch diese Frage behandelt werden; aber nur in einem Gesamtzusammenhang.“⁵⁰⁹

Diese Paketlösung spiegelt sich im Verhandlungsergebnis des Euro-Gipfels wider. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten sowohl eine Aufstockung der EFSF, um eine effektive Ausleihsumme von 440 Mrd. Euro verfügbar zu machen, als auch gemeinsam einen „Pakt für den Euro“, der auf der Grundlage des von Merkel initiierten Wettbewerbspaktes basiert. In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes vom 11. März 2011 heißt es:

„Der [...] Pakt für den Euro, mit dem eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz festgelegt wird, wurde gebilligt. [...] Gleichzeitig werden die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten erste Maßnahmen darlegen, zu deren Durchführung sie sich im Rahmen des Paktes für das nächste Jahr verpflichten. [...]

⁵⁰⁸ Vgl. Bundesregierung (2011d); Schäuble (2011b): 5.

⁵⁰⁹ Bundesregierung (2011c).

Bis zum Inkrafttreten des ESM wird die vereinbarte Darlehenskapazität [...] in Höhe von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitgestellt.⁵¹⁰

In den kommenden Wochen handeln die Euro-Finanzminister die Details der Aufstockung aus. Der Garantierahmen wird auf 780 Mrd. Euro erhöht, um eine tatsächliche Ausleihsumme von 440 Mrd. Euro sicherzustellen. Da diese ursprünglich vereinbarte Ausleihsumme nicht erhöht, sondern nur in vollem Umfang bereitgestellt wird, sprechen die Finanzminister nicht von einer Aufstockung, sondern bloß von einer „Ertüchtigung“⁵¹¹. Der Pakt wird mit dem Europäischen Rat als Koordinator der Wirtschaftspolitiken intergouvernemental ausgestaltet und auf dem Euro-Gipfel zunächst zwischen den Eurostaaten geschlossen. Die Nicht-Eurostaaten werden „eingeladen, sich auf freiwilliger Basis zu beteiligen.“⁵¹² Dieser als Wettbewerbspakt initiierte Pakt für den Euro wird daher auf dem nachfolgenden EU-Gipfel Ende März als „Euro-Plus-Pakt“ bezeichnet (ein Pakt der Eurostaaten plus einer Reihe weiterer Nicht-Eurostaaten).⁵¹³ In einer späteren Pressekonferenz beschreibt Merkel diesen Pakt als deutsche Vorstellung einer intergouvernementalen Wirtschaftsregierung:

„Was die Frage einer Wirtschaftsregierung anbelangt, so haben wir darüber ja sehr oft gesprochen. Die Frage ist hier: Was sind die Kompetenzen? Die Kompetenzen sind jetzt erst einmal durch den Lissabonner Vertrag vorgegeben – mehr kann man (auf Vertragsebene) im Augenblick nicht machen. Man kann aber doch mehr machen, indem man sich unter den Regierungen verabredet, zusammenzuarbeiten. Wir können uns also verabreden – das haben wir ja schon im Euro-Plus-Pakt gemacht [...] Dieser Prozess wird sich intensivieren. Und wenn Sie diesen Prozess eine Wirtschaftsregierung nennen wollen, dann nennen wir ihn eine Wirtschaftsregierung. Er wird aber immer wieder durch nationales, nationalstaatliches Handeln abgedeckt sein müssen [...].“⁵¹⁴

Indem Merkel die Tür für eine Aufstockung der EFSF in der eigenen Regierung öffnet, gewinnt sie zwar die Unterstützung der anderen Regierungen für ihren Pakt. Auch setzt sie mit französischer Unterstützung die intergouvernementale Ausgestaltung des Paktes durch. Mit dieser intergouvernementalen Ausgestaltung, bei der die Staaten weiterhin selbst über Reformmaßnahmen im Bereich ihrer nationalen Zuständigkeiten der Wirtschaftspolitik entscheiden, scheitert Merkel allerdings auch daran, dem Pakt

⁵¹⁰ Europäischer Rat (2012): 32.

⁵¹¹ BMF (2011a).

⁵¹² Europäischer Rat (2012): 33.

⁵¹³ Vgl. Europäischer Rat (2012): 46 ff.

⁵¹⁴ Bundesregierung (2011g).

eine möglichst große Verbindlichkeit aufzulegen.⁵¹⁵ Statt verpflichtender Maßnahmen einigen sich die Staats- und Regierungschefs lediglich auf die Formulierung gemeinsamer Ziele, die die teilnehmenden Mitgliedsstaaten „mit ihrem eigenen politischen Instrumentarium verfolgen und dabei ihr ihren jeweiligen konkreten Problemen Rechnung tragen.“⁵¹⁶

Mit ihrer Einigung machen die Euro-Staats- und Regierungschefs den Weg frei für das umfassende Maßnahmenpaket, das auf dem nachfolgenden EU-Gipfel am 24./25. März 2011 zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und der Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet verabschiedet wird. Neben der Aufstockung der EFSF und der Billigung des Paktes enthält dieses Maßnahmenpaket auch das sechs Vorschläge umfassende Gesetzespaket der Kommission (Sixpack), das die Empfehlungen der Van Rompuy-Arbeitsgruppe umsetzt, auf die sich die Staats- und Regierungschefs bereits am Oktober-Gipfel 2010 einigten. Außerdem nehmen die Staats- und Regierungschefs den Beschluss zur Änderung des AEUV zur Errichtung des soliden Krisenmechanismus ESM förmlich an und billigen die von den Finanzministern ausgearbeiteten Merkmale des Mechanismus. Neben den Eurostaaten treten dem Euro-Plus-Pakt auch Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien bei.⁵¹⁷

6.4. Zwischenfazit

Für die Verhandlungen des vorangegangenen Abschnittes lässt sich folgendes Ergebnis festhalten: Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes einigen sich bei ihrem Euro-Gipfel am 11. März 2011 auf eine Aufstockung der EFSF durch eine Erhöhung der Garantiesumme (EFSF_{AS}) sowie auf einen intergouvernementalen Wettbewerbspakt (jetzt Euro-Plus-Pakt) mit den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten als Koordinator der europäischen Wirtschaftspolitik (WP_{MGS}). Folgende Gründe lassen sich für dieses Ergebnis identifizieren:

⁵¹⁵ Vgl. Ritz/Wientzek (2011): 6/7.

⁵¹⁶ Europäischer Rat (2012): 34.

⁵¹⁷ Vgl. Europäischer Rat (2012): 38-50.

Erstens: Der Euro-Gipfel lässt sich als ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt definieren, wonach die Wahrscheinlichkeit einer Einigung zwischen den Verhandlungsteilnehmern als hoch einzuschätzen ist. Diese streben zwar eine Einigung an, streiten aber über die Aufteilung der damit verbundenen Lasten. Diese Annahme spiegelt sich in der Verhandlungssituation wider. In der ersten Entscheidung über eine Reform des Rettungsschirmes EFSF wollen die deutsche und die französische Regierung diesen schlagkräftiger machen. Allerdings gehen die Meinungen beider darüber auseinander, weitere Garantien bereitzustellen. In der zweiten Entscheidung über einen Wettbewerbspakt zeigt sich ein leicht differenziertes Bild. Auf der einen Seite fordern Merkel und Sarkozy gemeinsam einen intergouvernementalen Wettbewerbspakt. Dies lässt zunächst auf ein Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikt schließen, da zwischen beiden kein grundlegender Konflikt über die Ausgestaltung des Paktes herrscht. Da auf der anderen Seite die anderen Regierungen aber erhebliche Vorbehalte haben, kommt es auch hier zu einem Verteilungskonflikt – nur eben nicht zwischen Deutschland und Frankreich, sondern zwischen diesen beiden auf der einen und den anderen Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite.

Zweitens: Obwohl in dieser Entscheidung ein etwas anders gelagerter Verteilungskonflikt besteht, zeigt sich aber bei einer Gegenüberstellung der deutschen und französischen Präferenzordnung in der eigentlichen Frage über die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Koordinierung mit dem Wettbewerbspakt eine klare Präferenzkonvergenz. Beide Regierungen einigen sich ohne größere Konflikte auf einen intergouvernementalen Wettbewerbspakt (WP_{MGS}) mit einer stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitiken durch den Europäischen Rat im Sinne einer Wirtschaftsregierung, bei der es um abgestimmte Entscheidungen zwischen den Staats- und Regierungschefs geht. Eine supranationale Wirtschaftsregierung könnte hingegen die Wettbewerbsstärke der Deutschen unterminieren und eine supranationale Wirtschaftsregierung läge außerhalb des Einflusses der französischen Regierung, um die Wirtschaftspolitik der anderen Mitgliedsstaaten in Sinne Frankreichs zu harmonisieren. Mit der stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung im Wettbewerbspakt verschiebt sich zugleich der Schwerpunkt der Reform der Economic Governance der Bundesregierung von der Stärkung der Regel- und Sanktionslogik in Richtung der Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung.

Deutsche Regierung: $\boxed{WP_{MGS}} > WP_{EU}$
 Französische Regierung: $\boxed{WP_{MGS}} > WP_{EU}$

Die Gegenüberstellung der deutschen und französischen Präferenzordnung in der Entscheidung einer Reform der EFSF zeigt hingegen eine klare Präferenzdivergenz. Während Frankreich eine Aufstockung des Garantierahmens bevorzugt, lehnt Deutschland eine solche ab und spricht sich stattdessen für eine bloße Umstrukturierung aus. Obwohl die deutsche Regierung in dieser Frage über ein Veto verfügt, stimmt sie letztlich einer Aufstockung zu und entspricht damit der vorrangigen Präferenz Frankreichs.

Deutsche Regierung: $EFSF_{US} > EFSF_{AS}$
 Französische Regierung: $\boxed{EFSF_{AS}} > EFSF_{US}$

Drittens: Der Grund für dieses einseitige Verhandlungsergebnis zugunsten Frankreichs liegt in einer besonderen Verhandlungsstrategie der deutschen Regierung. Wenngleich sich die deutsche und französische Regierung auf einen intergouvernementalen Wettbewerbspakt einigen, ist festzustellen, dass andere Mitgliedsstaaten – allen voran die Krisenländer mit ihren wettbewerbsschwachen Volkswirtschaften – große Vorbehalte gegenüber dem Pakt zeigen. Der Pakt ist jedoch intergouvernemental ausgestaltet, weshalb die Teilnahme im Ermessen des jeweiligen Landes liegt. Da Deutschland und Frankreich aus ihrem großen Interesse an dem Pakt entsprechend der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik keine besondere Verhandlungsmacht in dieser Entscheidung erwächst, verknüpft Merkel die beiden Verhandlungsgegenstände der EFSF-Aufstockung und des Wettbewerbspaktes zu einer Paketlösung, in dessen Rahmen es zu einer Ausgleichszahlung kommt.

Dabei erhält der eine Verhandlungspartner für seine Kompromissbereitschaft vom anderen Verhandlungspartner einen Ausgleich für seine Verluste aus dieser Kompromissbereitschaft. Mit ihrer Zustimmung zur Aufstockung und der damit für sie verbundenen Bereitstellung weiterer Garantien schafft die deutsche Regierung einen Ausgleich für den Anpassungs- und Reformbedarf, der den wettbewerbsschwachen

Ländern durch den Wettbewerbspakt zur Wettbewerbsstärkung und Beseitigung wirtschaftlicher Ungleichgewichte entsteht. Die Aufstockung der EFSF wird damit zur Ausgleichszahlung Deutschlands im für die deutsche Regierung viel wichtigeren Verteilungskonflikt über die Umsetzung des Wettbewerbspaktes.

Im Unterschied zum Oktober-Gipfel 2010, als Merkel mit Sarkozy im Deal von Deauville einen Interessensausgleich zwischen den deutschen und französischen Vorschlägen aushandelt und damit die Unterstützung der Gruppe der Eurostaaten um Frankreich gewinnt, entspricht der jetzt beim März-Gipfel 2011 von Merkel initiierte und mit Sarkozy gemeinsam vorgeschlagene Wettbewerbspakt allerdings nicht einer Mischung deutsch-französischer Vorschläge, sondern vornehmlich den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der deutschen Regierung. Die anderen Länder der französischen Staatengruppe versammeln sich daher nicht hinter Sarkozys Unterstützung des Paktes. Dies gelingt erst, als Merkel sich im Interesse der Krisenländer auf eine Aufstockung der EFSF einlässt. Auf diese Weise kommt es zu einem Verhandlungsergebnis über die EFSF, das der vorrangigen Präferenz Frankreichs entspricht.

7. DER EURO-GIPFEL VOM 21. JULI 2011: EINE UMSCHULDUNG GRIECHENLANDS

7.1. Entscheidungen und Handlungsalternativen

Das vorangegangene Kapitel analysiert den Euro-Gipfel vom 11. März 2011. Die Einigung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes auf einen intergouvernementalen Wettbewerbspakt und eine Aufstockung des temporären Euro-Rettungsschirmes EFSF durch eine Erhöhung des Garantierahmens gelingt durch die Verknüpfung dieser beiden Verhandlungsgegenstände zu einer Paketlösung. Merkel lässt sich im Ausgleich dafür, dass die anderen Regierungen den von ihr initiierten Wettbewerbspakt unterstützen, in den Verhandlungen auf eine Aufstockung der EFSF („Ertüchtigung“) ein. Dadurch kommt auf dem anschließenden EU-Gipfel des Europäischen Rates am 24./25. März 2011 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zustande. Die stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken mit dem Wettbewerbspakt durch die Staats- und Regierungschefs wertet den Europäischen Rat zu einer intergouvernementalen Wirtschaftsregierung auf.

Die Beschlüsse des März-Gipfels tragen allerdings nicht zur Beruhigung an den Märkten bei. Die Krise verschärft sich weiter. Erstmals wird über eine Umschuldung Griechenlands diskutiert und erneut eine EFSF-Reform gefordert. Dieses Kapitel analysiert den Euro-Sondergipfel vom 21. Juli 2011 mit dem deutsch-französischen Zweiergipfel im Berliner Kanzleramt am Vorabend, auf dem Merkel und Sarkozy ihre Divergenzen über eine Umschuldung beilegen. Die Staats- und Regierungschefs einigen sich im Rahmen eines zweiten Hilfspaketes für Griechenland sowohl auf die von Deutschland geforderte Umschuldung mit Beteiligung der privaten Gläubiger als auch auf den von Frankreich geforderten Ankauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die EFSF. Dieses Kapitel behält die Unterteilung in die Abschnitte Entscheidungen und Handlungsalternativen, nationale Präferenzbildung, zwischenstaatliche Verhandlung und Zwischenfazit bei.

In den ersten Monaten des Jahres 2011 erweist sich nicht nur das Hilfspaket vom Mai 2010 für Griechenland als „unzureichend, um die Nachhaltigkeit der griechischen

Staatsschulden zu gewährleisten und die Märkte zu stabilisieren.⁵¹⁸ Angesichts der anhaltend hohen Zinsen werden im April 2011 auch Zweifel laut, ob Griechenland wie geplant Anfang 2012 an die Finanzmärkte zurückkehren kann, um dort seinen Finanzbedarf teilweise selbst zu decken. Erhalte Griechenland keine neuen Hilfen, um diese Finanzierungslücke zu beseitigen, drohe die Insolvenz. Nach Berichten der FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND erwägen die Regierungen einiger Euroländer daher eine Umschuldung Griechenlands.⁵¹⁹ Daraufhin explodieren die Risikoprämien geradezu. Ein Bericht des Magazins DER SPIEGEL über ein Geheimgespräch am 5. Mai 2011 in Luxemburg führt schließlich zu Spekulationen über einen Austritt Griechenlands aus dem Euro.⁵²⁰ Dieser wird allerdings von allen Seiten dementiert.⁵²¹

Beim Treffen von Eurogruppe und Ecofin am 16./17. Mai 2011 spricht Eurogruppen-Chef Juncker im Zuge der Diskussion weiterer Finanzhilfen an Griechenland erstmals öffentlich über ein „Reprofiling“⁵²² (Reprofilierung) der griechischen Schulden. Gemeint ist eine „sanfte“ Umschuldung unter Beteiligung der privaten Gläubiger. Bei einer Reprofilierung werden allgemein die Kreditkonditionen neu ausgehandelt – im Gegensatz zum harten Schuldenschnitt („Haircut“), bei dem die Gläubiger auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten müssen.⁵²³ Zentrale Konfliktlinie zwischen den Euroländern ist die Beteiligung privater Gläubiger im Rahmen weiterer Rettungsmaßnahmen für Griechenland.⁵²⁴

Während die französische Finanzministerin Lagarde im Einklang mit der EZB jegliche Form einer Umschuldung vehement ablehnt, da beide eine erneute Bankenkrise fürchten,⁵²⁵ fordert Bundesfinanzminister Schäuble mit Unterstützung der Niederlande und Finnlands eine Einbindung der Privatinvestoren bei weiteren Hilfen für Griechenland und schlägt einen Umtausch der bestehenden Anleihen in Anleihen mit einer längeren Laufzeit vor. Entscheidend ist die Frage, ob die Ratingagenturen eine solche geplante sanfte Umschuldung als Zahlungsausfall werten. Auf der einen Seite wäre dies ein Zahlungsausfall, da Griechenland seine Kredite den Gläubigern zu einem

⁵¹⁸ Papastamkos/Kotios (2011): 20; vgl. auch Gregosz/et al. (2012): 13; Sapir/et al. (2014): 23 ff.

⁵¹⁹ Vgl. Handelsblatt (2011a); mit Verweis auf die FTD.

⁵²⁰ Vgl. Spiegel-Online (2011g).

⁵²¹ Vgl. Euractiv (2011g).

⁵²² FAZ (2011a).

⁵²³ Vgl. FAZ (2011a).

⁵²⁴ Vgl. Kunstein/Wessels (2011): 317.

⁵²⁵ Vgl. Schild (2012): 402.

späteren Zeitpunkt als vereinbart zurückbezahlt. Auf der anderen Seite erhielten die Gläubiger ihr Geld zwar später, dafür aber in voller Höhe.⁵²⁶ Die EZB warnt eindringlich, bei einem Zahlungsausfall griechische Anleihen nicht mehr als Notenbanksicherheiten zu akzeptieren. Dies sei zugleich ein Kreditereignis, mit dem Kreditausfallversicherungen fällig würden, die die Finanzkrise von 2008 mitverursacht hätten.⁵²⁷

Auf einem deutsch-französischen Zweiergipfel am 17. Juni 2011 in Berlin vereinbaren Merkel und Sarkozy zunächst eine freiwillige Beteiligung der privaten Gläubiger, bei denen sie um einen substanziellen Beitrag werben wollen, zudem dürfe diese Umschuldung von den Ratingagenturen nicht als Zahlungsausfall Griechenlands gewertet werden. Die Beteiligung soll außerdem im Einvernehmen mit der EZB ausgestaltet werden.⁵²⁸ Die Euro-Finanzminister bestätigen die finanziellen Schwierigkeiten Griechenlands, sich im kommenden Jahr am Finanzmarkt selbst teilzufinanzieren und erklären am 19./20. Juni gegenüber Griechenland ihre Bereitschaft zu weiteren Finanzhilfen mit einer freiwilligen Beteiligung der privaten Gläubiger. Über die Details soll im Juli entschieden werden.⁵²⁹ Daraufhin stellt der Europäische Rat am 23./24. Juni Griechenland ein weiteres Hilfspaket in Aussicht. Ein Zahlungsausfall soll ausgeschlossen werden.⁵³⁰ Allerdings zeigen Gespräche mit den Gläubigerbanken, dass eine freiwillige Beteiligung keinen substanziellen Beitrag einbringt. Überdies kündigen die Ratingagenturen an, auch eine freiwillige Beteiligung als Zahlungsausfall einzustufen. Die deutsch-französische Vereinbarung ist damit hinfällig. Auch strittig bleibt damit, ob die privaten Gläubiger im Rahmen einer Umschuldung an den neuen Rettungsmaßnahmen Griechenlands beteiligt werden.⁵³¹

Nachdem der italienische Ministerpräsident Silvio Berlusconi den Sparkurs seines Finanzministers Anfang Juli 2011 in Frage stellt, steigen die Risikoprämien auf die Anleihen Italiens und der anderen Krisenländer nach dem 8. Juli schlagartig. Die Finanzmärkte fürchten nicht mehr nur eine Umschuldung Griechenlands, sondern auch eine Umschuldung der anderen Krisenländer. Zugleich fallen die europäischen

⁵²⁶ Vgl. Spiegel-Online (2011i).

⁵²⁷ Vgl. Selmayr (2012a): 105/106.

⁵²⁸ Vgl. Bundesregierung (2011f).

⁵²⁹ Vgl. Eurogruppe (2011c).

⁵³⁰ Vgl. Europäischer Rat (2012): 51-56.

⁵³¹ Vgl. Spiegel-Online (2011m).

Aktienkurse. Die Krise weitet sich auf Italien aus.⁵³² Die EZB fordert daraufhin, den Rettungsschirm erneut aufzustocken, gar auf 1,5 Bio. Euro zu verdoppeln. „Der bestehende Schirm in Europa reicht nicht aus, um eine glaubwürdige Schutzmauer um Italien zu bauen“⁵³³, heißt es in Zentralbankkreisen. Zugleich geht es der EZB um eine flexiblere Ausgestaltung der EFSF. „Die europäischen Notenbanken sind nicht mehr bereit, weitere Anleihen der Staaten zu kaufen“⁵³⁴, heißt es weiter. Da die Kurse für griechische Anleihen gesunken sind, kann mit dem Kauf dieser Anleihen durch die EFSF am Sekundärmarkt zugleich die Gesamtverschuldung Griechenlands gesenkt werden. Schon Anfang des Jahres wurde die Forderung laut, die EFSF auszuweiten. Allerdings einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrem März-Gipfel nur auf eine Aufstockung des Finanzvolumens. Die Erweiterung des Instrumentariums um den umstrittenen Kauf von Anleihen am Sekundärmarkt wurde nicht weiter verhandelt.⁵³⁵ Insbesondere der CDU/CSU-Koalitionspartner FDP lehnt eine solche Sekundärmarktintervention ab.⁵³⁶

Den Euro-Finanzministern gelingt es auf einem Treffen der Eurogruppe am 11. Juli 2011 nicht, die Frage der Gläubigerbeteiligung bei einem neuen Hilfspaket für Griechenland zu lösen. Zwar einigen sich die Minister darauf, die EFSF zu flexibilisieren, ohne jedoch weitere Details wie die Frage des Anleihekaufes festzulegen. Dies bestärkt die Finanzmärkte in ihren Zweifeln über die Stabilität des Euro-Währungsgebietes.⁵³⁷

Daraufhin beruft EU-Ratspräsident Van Rompuy am 15. Juli 2011 einen Sondergipfel der Euroländer für den 21. Juli ein. Er erklärt: „Unsere Agenda wird die Finanzstabilität im Euro-Raum als Ganzes sowie die zukünftige Finanzierung des griechischen Hilfsprogrammes sein“⁵³⁸. Die Staats- und Regierungschefs stehen nun davor, rote Linien zu überschreiten. Die von Deutschland geforderte Gläubigerbeteiligung würde von den Ratingagenturen als Zahlungsausfall gewertet. Dies hat der Juni-Gipfel aber ausgeschlossen. Zugleich soll die EFSF Staatsanleihen am

⁵³² Vgl. Maruhn (2012): 419; Ritz (2011): 2; Schmieding (2012): 15.

⁵³³ Die Welt (2011c).

⁵³⁴ Die Welt (2011c).

⁵³⁵ Vgl. Europäischer Rat (2012): 32-37.

⁵³⁶ Vgl. FAZ (2011b).

⁵³⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union (2011d): 15; Ritz (2011): 2.

⁵³⁸ Zeit-Online (2011).

Sekundärmarkt kaufen dürfen. Dies hat jedoch Deutschland bisher ausgeschlossen.⁵³⁹ Um die Differenzen im Vorfeld des Gipfels beizulegen, treffen sich Merkel und Sarkozy am Vorabend zu einem deutsch-französischen Zweiergipfel im Berliner Kanzleramt. Damit haben die Staats- und Regierungschefs am Gipfel folgende **Entscheidungen** zu fällen:

1. Wie soll das Hilfspaket für Griechenland finanziert werden?
2. Wie soll der temporäre Euro-Rettungsschirm EFSF flexibilisiert werden?

In beiden Entscheidungen stehen den Staats- und Regierungschefs jeweils zwei **Handlungsalternativen** offen. Die Frage, ob überhaupt ein zweites Hilfspaket zur Verfügung gestellt werden soll, ist obsolet. Alle Staats- und Regierungschefs haben bereits mehr als deutlich eine Insolvenz Griechenlands ausgeschlossen. Im Mittelpunkt der ersten Entscheidung steht stattdessen die Frage, ob das Hilfspaket allein aus Finanzhilfen der Eurostaaten finanziert oder ob über eine Umschuldung erstmalig auch private Gläubiger beteiligt werden sollen. Daher beschränken sich die Handlungsalternativen auf Finanzhilfen und Umschuldung:⁵⁴⁰

1. Finanzhilfen (**FH**),
2. Umschuldung (**U**).

Um die Finanzierungslücke Griechenlands für das Jahr 2012 zu schließen, kann als erste Alternative ein weiteres Hilfspaket mit Finanzhilfen (FH) bereitgestellt werden. Mit den vorausgegangenen Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs im Jahre 2010 über das erste Hilfspaket für Griechenland und einen Euro-Rettungsschirm sind die Modalitäten für Finanzhilfen bereits festgelegt worden. Diese werden unter strikter Konditionalität durch die Eurostaaten selbst (und nicht durch die EU) an die Krisenstaaten zur Verfügung gestellt. Unter diesen Bedingungen wurden anschließend auch Irland und Portugal Finanzhilfen gewährt. Die anfängliche Gefahr eines Moral Hazard-Verhaltens bei bedingungsloser Finanzhilfe soll damit gebannt werden.⁵⁴¹

Mit der EFSF und ihrer unter strikter Konditionalität gewährten Finanzhilfe können die Krisenländer und auch Griechenland „auf dem Reformkurs gehalten werden, den sie brauchen, um ihr Wachstumspotenzial zu erhöhen und damit auf Dauer ihre

⁵³⁹ Vgl. Euractiv (2011h).

⁵⁴⁰ Vgl. Darvas (2011): 7 ff.; Paul (2011): 448/49; Ritz (2011): 2/3.

⁵⁴¹ Vgl. Gregosz/et al. (2012): 65.

Schulden wieder selbst tragen zu können.“⁵⁴² Die bereits beim ersten Hilfspaket praktizierte Methode einer schrittweisen Auszahlung der Hilfskredite ermöglicht im Gegensatz zu einer einmaligen Umschuldung eine langfristige Einflussnahme auf die Reformbemühungen Griechenlands. Allerdings scheint sich das erste Hilfspaket trotz Auflagen als unzureichend zu erweisen, die Tragfähigkeit der griechischen Staatsschulden zu gewährleisten. Es kann daher angezweifelt werden, ob ein weiteres Hilfspaket, das ebenfalls ausschließlich aus Finanzhilfen besteht, dieses Ziel erreichen würde.⁵⁴³

Als Alternative kommt dementsprechend eine Umschuldung (U) Griechenlands unter Beteiligung der privaten Gläubiger in Betracht. Die Argumente einer solchen Umschuldung sind weitgehend deckungsgleich mit denjenigen der ersten Diskussion über Hilfen für Griechenland Anfang 2010. Auf der einen Seite lässt sich der Refinanzierungsbedarf des Landes senken und so dessen finanzielle Situation entspannen. Zugleich bewerten die Finanzmärkte das Risiko Griechenlands neu und halten dieses zum Sparen und Reformieren an. Nicht zuletzt haben die Märkte in den letzten Monaten über die Risikoprämien bereits eine Umschuldung eingepreist. Auf der anderen Seite droht eine Umschuldung Griechenlands die anderen Krisenländer anzustecken, indem auch deren Risikoprämien steigen und es zu einer sich selbst verstärkenden negativen Zinsspirale kommt. Allein schon die offen ausgetragene Diskussion zwischen Deutschland und Frankreich über eine Umschuldung hat zu steigenden Risikoprämien geführt.⁵⁴⁴

Entscheidend kommt die Warnung der EZB hinzu, über eine Umschuldung private Gläubiger zu beteiligen. Werden die Ratingagenturen eine solche Umschuldung als Zahlungsausfall, erkennt die EZB griechische Staatsanleihen nicht mehr als notenbankfähige Sicherheiten an. Die griechischen Banken können sich bei der EZB nicht mehr refinanzieren und das griechische Bankensystem droht zusammenzubrechen und andere europäische Großbanken mitzureißen. Schließlich hat auch die EZB selbst im Rahmen ihres Stützungsprogrammes „Securities Market Programme“ Staatsanleihen der Krisenländer gekauft, die sie bei einer Umschuldung Griechenlands abschreiben müsste. Mit einem Zahlungsausfall tritt außerdem ein Kreditereignis ein, in

⁵⁴² Schmieding (2012): 14.

⁵⁴³ Vgl. Zeitler (2011): 88.

⁵⁴⁴ Vgl. Kirchner (2011): 3/4; Matthes (2012): 7/8.

dessen Folge Zahlungsverpflichtungen aus Kreditausfallversicherungen für griechische Anleihen fällig werden. Es waren Finanzprodukte mit solchen Kreditausfallversicherungen, die die Finanzkrise von 2008 mitverursacht haben, indem mit ihnen nichtregulierte Spekulationsgeschäfte gemacht wurden.⁵⁴⁵

Behandelte der März-Gipfel eine Aufstockung des Finanzvolumens der EFSF, geht es jetzt beim Juli-Gipfel in der zweiten Entscheidung über eine Flexibilisierung der EFSF um eine Erweiterung des Instrumentariums. Im Mittelpunkt der Verhandlungen steht die konkrete Frage, ob die EFSF zukünftig am Sekundärmarkt intervenieren und dort Staatsanleihen kaufen dürfe. Da die EFSF bereits Anleihen am Primärmarkt kaufen darf, ergeben sich zwei Handlungsalternativen zwischen der Beibehaltung des Status quo der EFSF einerseits und ihrer Erweiterung um die Möglichkeit der Sekundärmarktintervention andererseits:

- 1) Status quo der EFSF (*EFSF_{sq}*),
- 2) Sekundärmarktintervention der EFSF (*EFSF_{SMI}*).

In der ersten Alternative wird der Status quo der EFSF (*EFSF_{sq}*) beibehalten. Die EFSF vergibt weiterhin Hilfskredite an Krisenländer und kauft unter bestimmten Auflagen ausschließlich Staatsanleihen direkt am Primärmarkt bei deren Erstausgabe durch die Krisenländer. Solche Primärmarktkäufe haben letztlich eine ähnliche Wirkung wie die schon praktizierte direkte Kreditvergabe der EFSF an die betroffenen Länder.⁵⁴⁶ In der zweiten Alternative mit der Sekundärmarktintervention (*EFSF_{SMI}*) kauft die EFSF bereits emittierte im Umlauf befindliche Staatsanleihen der Krisenländer an den Wertpapiermärkten, d. h. direkt von privaten Investoren. Dies senkt zwar die Zinslast der Krisenländer und verschafft ihnen finanziellen Spielraum zur Konsolidierung, jedoch ändert dies nichts an deren Wettbewerbsschwächen und nimmt zugleich Druck von ihnen, wichtige Reformen durchzuführen.⁵⁴⁷ Der Kauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die EFSF hat die gleiche Wirkung wie ein solcher Kauf durch die EZB. Nach Ansicht des CENTRUMS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK entlasten in beiden Fällen Sekundärmarktkäufe lediglich die Kapitalanleger: „Sie befreien sie von ihrer Haftung für das eingegangene Kreditausfallrisiko und ermöglichen es

⁵⁴⁵ Vgl. Kunstein/Wessels (2011): 317; Paape/Kiereta/Maus (2014): 337 ff.; Selmayr (2012a): 105/106; Selmayr (2012b): 118/119.

⁵⁴⁶ Vgl. Sauer/Roosebeke (2011): 4; Zeitler (2011): 88.

⁵⁴⁷ Vgl. Sauer/Roosebeke (2011): 4; Zeitler (2011): 88.

Finanzinstituten, auf Kosten der garantierenden EFSF-Staaten ihre Bilanzen von ausfallgefährdeten Staatsanleihen zu bereinigen.⁵⁴⁸ Für die Erweiterung des EFSF-Instrumentariums um solche Sekundärmarktinterventionen ist eine Änderung der EFSF-Verträge notwendig, der die nationalen Parlamente zustimmen müssen.

7.2. Nationale Präferenzbildung

Die Verschärfung der finanziellen Schwierigkeiten Griechenlands durch dessen Finanzierungslücke für das Jahr 2012 führt zu einem Sondergipfel der Eurostaaten Ende Juli 2011. Die Staats- und Regierungschefs entscheiden sowohl über die Finanzierung eines weiteren Hilfspaketes für Griechenland, als auch über eine Flexibilisierung der EFSF. Da sich am 20. Juli, dem Vorabend des Euro-Gipfels, Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy zu einem deutsch-französischen Zweiergipfel treffen, um ihre Meinungsverschiedenheit auszuräumen, können erneut Deutschland und Frankreich als die beiden zentralen **Akteure** identifiziert werden. Wie bisher auch werden als wichtige innerstaatliche Akteure die jeweils nationalen Banken herangezogen.

Die Präferenzbildung **Deutschlands** zur ersten Entscheidung über ein weiteres Hilfspaket für Griechenland steht in der Denkweise des ersten Hilfspaketes an Griechenland vom Mai 2010 (aber auch der Hilfspakete an Irland vom November 2010 und an Portugal vom April 2011), wonach ohne Hilfsmaßnahmen eine Insolvenz eines Eurolandes und damit der Zusammenbruch des Euro-Währungsgebietes drohen.⁵⁴⁹ In einer Regierungserklärung von Bundesfinanzminister Schäuble kommen die Präferenzen der Bundesregierung zum Ausdruck:

„Im Falle einer ungeordneten Insolvenz ist mit Zweit- und Drittrundeneffekten zu rechnen. [Das] müssen wir im Interesse der Stabilität des Euro und Europas zu verhindern wissen. [...] Die Zeit, die wir für Griechenland gewinnen müssen und in der Griechenland unsere Hilfe für die notwendige Anpassung braucht – das geht nicht über Nacht –, darf nicht zulasten einer Rückführung des privaten Engagements zulasten der Gemeinschaft der Steuerzahler führen. Deshalb müssen wir auf der Beteiligung des Privatsektors bestehen. [...]

Griechenland gewinnt damit die nötige Zeit, grundlegende Reformen durchzuführen und Marktvertrauen zurückzugewinnen. Ein solches Verfahren minimiert das Risiko negativer Kapitalmarktreaktionen, stellt eine faire

⁵⁴⁸ Sauer/Roosebeke (2011): 4.

⁵⁴⁹ Vgl. Handelsblatt (2011c).

Lastenteilung zwischen Steuerzahlern und privaten Gläubigern sicher, und es sendet im Übrigen auch im Sinne der Vorbeugung ein deutliches Signal an alle, dass eigene Verluste nicht umstandslos auf die Steuerzahler abgewälzt werden können.⁵⁵⁰

Aus der Regierungserklärung geht nicht nur die Bereitschaft der Bundesregierung zu weiteren Finanzhilfen hervor, sondern auch deren klare Präferenz für eine Umschuldung mit Privatgläubigerbeteiligung. Bereits seit dem vergangenen Oktober-Gipfel 2010, auf dem die Staats- und Regierungschefs den dauerhaften Krisenmechanismus ESM beschlossen, spricht sich die Bundesregierung grundsätzlich für einen Einbezug der Privatinvestoren aus. Ihr Argument damals wie jetzt ist eine verantwortungsbewusstere Kreditvergabe der Märkte an die Euroländer.⁵⁵¹ Dass nun im zweiten Hilfspaket für Griechenland über eine Umschuldung eine Beteiligung privater Gläubiger an den Hilfsmaßnahmen auch erstmalig tatsächlich zum Tragen kommen soll, deutet auf einen Präferenzwandel der Bundesregierung hin. Denn beim ersten Hilfspaket hat diese noch vorrangig Finanzhilfen präferiert und eine Umschuldung abgelehnt. Ein solcher Präferenzwandel ist gemäß Moravcik auf veränderte wirtschaftliche Umstände und innerstaatliche Politikwechsel zurückzuführen. Hierfür lassen sich folgende Gründe identifizieren:

Die veränderten wirtschaftlichen Umstände spiegeln sich in den Auslandsforderungen der deutschen Banken gegenüber Griechenland wider. Zum einen zeigt Abbildung 12, dass noch im März 2010 zu Beginn der Staatsschuldenkrise in Griechenland deutsche Banken griechische Auslandsforderungen in Höhe von rund 32,9 Mrd. Euro hielten, die sie bis Juni 2011 um rund 30 % auf rund 23,3 Mrd. Euro kräftig abgebaut haben. Davon machen Forderungen gegenüber den öffentlichen Haushalten Griechenlands nur einen Anteil von rund 17 Mrd. Euro aus. Der Rest betrifft griechische Banken und Unternehmen.⁵⁵² Die Bundesregierung schätzt auf Grund dieses veränderten wirtschaftlichen Umstandes die Gefahr einer eskalierenden Bankenkrise, vor der die EZB im Falle einer als Zahlungsausfall gewerteten Umschuldung eindringlich warnt, als geringer ein.⁵⁵³ Mit dem Rettungsschirm EFSF ist außerdem ein

⁵⁵⁰ Bundesregierung (2011e).

⁵⁵¹ Vgl. Schäuble (2011b): 5.

⁵⁵² Vgl. Deutsche Bundesbank (2013c).

⁵⁵³ Vgl. Schild (2012): 402.

Instrument geschaffen worden, um finanzielle Schieflagen im Euro-Währungsgebiet zu verhindern.

Allerdings betrifft die Forderung nach Privatgläubigerbeteiligung an einer Umschuldung vor allem deutsche Geschäftsbanken, die unter staatlichem Einfluss stehen. Allein die im Zuge der Finanzkrise verstaatlichte Bank Hypo Real Estate hält über ihre Bad Bank FMS Wertmanagement Forderungen in Höhe von 7,4 Mrd. Euro, für die der deutsche Staat und damit der Steuerzahler einstehen. Die teilverstaatlichte Commerzbank wiederum hält Forderungen in Höhe von rund 2,9 Mrd. Euro.⁵⁵⁴ Zugleich hält auch die EZB griechische Anleihen im Wert von rund 50 Mrd. Euro. Deren Abschreibungsverluste würden von den Eigentümern der EZB, den Eurostaaten und damit vom Steuerzahler, getragen werden. Im Fall Deutschlands sind dies 27 % der Summe.⁵⁵⁵ „Das öffentlichkeitswirksame Verlangen der deutschen Politik, ihre Rettungsschirmphilosophie mit der Umschuldungsbeteiligung auch privater Gläubigerbanken populärer auszugestalten, richtet sich also vor allem an den deutschen Staat selbst.“⁵⁵⁶

Dass sich die Bundesregierung trotz dieser drohenden Kosten für den deutschen Staat für eine Umschuldungsbeteiligung ausspricht, hängt mit einem innerstaatlichen Politikwechsel zusammen. Dieser geht auf den immer größeren Widerstand in der Öffentlichkeit und den damit verbundenen immer größeren Widerstand der Regierungsfractionen, insbesondere des CDU/CSU-Koalitionspartners FDP, gegen die Euro-Rettungsschirmpolitik zurück.⁵⁵⁷ FDP-Vizekanzler Rösler betont: „Vor allem brauchen wir den Einstieg in eine private Gläubigerbeteiligung.“⁵⁵⁸ Der Widerstand mündet im Juni 2011 schließlich in einem mit den Stimmen der Regierungsfractionen angenommenen Entschließungsantrag des Bundestages, in dem die Bundesregierung dazu aufgefordert wird

„neuen Finanzhilfen für Griechenland nur zuzustimmen, wenn eine angemessene Beteiligung privater Gläubiger eingeleitet wird, damit die Schuldentragfähigkeit Griechenlands sichergestellt und eine faire Lastenteilung zwischen der öffentlichen und privaten Seite erreicht werden kann [...]“⁵⁵⁹

⁵⁵⁴ Vgl. Schäfer, W. (2011): 443.

⁵⁵⁵ Vgl. Spiegel-Online (2011k).

⁵⁵⁶ Schäfer, W. (2011): 443.

⁵⁵⁷ Vgl. Loth (2014): 410; Rinke (2011); Spiegel-Online (2011j).

⁵⁵⁸ FAZ (2011b).

⁵⁵⁹ Deutscher Bundestag (2011): 2.

Die Bundesregierung nimmt daraufhin diese Forderung in ihre Verhandlungsposition für den Gipfel auf, womit die Beteiligung privater Gläubiger über eine Umschuldung zur Bedingung der Bundesregierung für weitere Finanzhilfen an Griechenland wird. Zugleich fordert sie von den Privatgläubigern einen „messbaren und substanziellen“⁵⁶⁰, d. h. verbindlichen Beitrag, um im eigenen fiskalischen Interesse die Finanzhilfen der Eurostaaten geringer halten zu können. Daraus leitet sich auch ihr Argument ab, mit dem die Privatgläubiger zur Teilnahme gewogen werden sollen: „Ohne weitere Hilfen wäre Griechenland bankrott und Anleihegläubiger würde der Verlust ihres gesamten Investments drohen.“⁵⁶¹

Die deutschen Banken zeigen sich jedoch gegenüber der Forderung der Bundesregierung zurückhaltend. Der Bundesverband deutscher Banken schließt zwar eine freiwillige Beteiligung der Banken an einer Umschuldung nicht aus, diese dürfe aber „nur am Ende einer für alle tragfähigen Lösung stehen.“⁵⁶² Die deutschen Banken präferieren dementsprechend vorrangig reine Finanzhilfen und nur nachrangig auch eine freiwillige Beteiligung ihrerseits. Eine verpflichtende Beteiligung lehnt der Bankenverband hingegen ab und warnt in diesem Fall vor einer Kettenreaktion für die anderen Krisenländer. Er schlägt stattdessen Anreize vor, etwa Garantien der Eurostaaten, um eine freiwillige Beteiligung zu fördern.⁵⁶³

Dahinter steht das kommerzielle Interesse der Banken, mit einem möglichst geringen Eigenbeitrag zur Rettung Griechenlands einen möglichst großen Teil ihrer Investments in der gesamten Eurozone zu sichern. Die privaten Banken haben jedoch bereits einen spürbaren Teil ihrer Auslandsforderungen gegenüber Griechenland im Vergleich zum Mai 2010 abgebaut. Außerdem treffen die Verluste eines Forderungsverzichtes im Falle einer Gläubigerbeteiligung nicht zuletzt (teil-)verstaatliche Banken. Der Bankenverband sagt daher selbst über mögliche Abschreibungen: „Für die deutschen Banken wird das aber verkraftbar sein.“⁵⁶⁴

FDP-Vizekanzler Rösler fordert jedoch nicht nur eine Privatgläubigerbeteiligung, sondern spricht sich auch entschieden gegen die

⁵⁶⁰ Handelsblatt (2011c).

⁵⁶¹ Gregosz/et al. (2012): 55.

⁵⁶² Handelsblatt (2011c).

⁵⁶³ Vgl. BdB (2011); Handelsblatt (2011c).

⁵⁶⁴ BdB (2011).

Erweiterung des EFSF-Instrumentariums aus: „Der Rettungsfonds EFSF darf nicht zum Gläubiger griechischer Anleihen werden, indem er solche Anleihen auf dem Sekundärmarkt selbst kauft.“⁵⁶⁵ Mit ähnlichen Argumenten wie gegen die beim ersten Hilfspaket für Griechenland diskutierten Anleihekäufe durch die EZB lehnt die Bundesregierung auch jetzt Anleihekäufe durch die EFSF ab. In diesem Fall müsste der deutsche Staat immer höhere Haftungsrisiken eingehen, was die deutsche Kreditwürdigkeit gefährdet. Im Gegenzug könnten die Banken ihre Risikoanleihen auf Kosten des Steuerzahlers abstoßen. Dementsprechend bevorzugen wiederum die deutschen Banken eine Sekundärmarktinterventionen.⁵⁶⁶

Zusammenfassend präferiert die Bundesregierung in der ersten Entscheidung über die Finanzierung eines weiteren Hilfspaketes für Griechenland entsprechend dem innenpolitischen Widerstand gegen die praktizierte Rettungsschirmpolitik nunmehr eine Beteiligung privater Gläubiger über eine Umschuldung an eben dieser Finanzierung. Die deutschen Banken lehnen dies zwar ab, schließen aber eine freiwillige Beteiligung nicht völlig aus. In der zweiten Entscheidung über eine Flexibilisierung der EFSF lehnt die Bundesregierung auf Grund weiter steigender Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt einen Ankauf von Staatsanleihen durch die EFSF am Sekundärmarkt ab. Die Banken hingegen bevorzugen diese Alternative, mit der sie die ausfallgefährdeten Anleihen aus ihrer Bilanz beseitigen können. Damit kommt folgende Präferenzordnung für Deutschland zustande:

Erste Entscheidung: $U > FH$

Zweite Entscheidung: $EFSF_{SQ} > EFSF_{SMI}$

Der Präferenzbildungsprozess in **Frankreich** zeigt in der ersten Entscheidung über die Finanzierung eines weiteren Hilfspaketes für Griechenland weiterhin die Bereitschaft zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet. Die französische Finanzministerin Lagarde erklärt allerdings zur Option einer Umschuldung: „Wir schließen das in welcher Form auch immer absolut aus. Noch weniger stellt sich die Frage, ob Griechenland die Eurozone verlässt. Ich möchte die

⁵⁶⁵ FAZ (2011b).

⁵⁶⁶ Vgl. Mandler/Tillmann (2010): 8/9; Neyer (2010): 505/06; Sauer/Roosebeke (2011): 4.

Investoren beruhigen.“⁵⁶⁷ Damit präferiert die französische Regierung klar ein Hilfspaket aus Finanzhilfen ohne die Privatgläubiger über eine Umschuldung daran zu beteiligen. Als Begründung nennt Lagarde die Gefahr höherer Zinsen für die Eurostaaten und Verluste der EZB durch griechische Anleihen in deren Besitz.⁵⁶⁸ Diese Gefahr und Verluste widersprechen dem fiskalpolitischen Interesse Frankreichs.

Zentrales Handlungsmotiv für die französische Regierung ist dabei die Wahrung ihres AAA-Ratings, das eine günstige Refinanzierung der wachsenden Staatsverschuldung ermöglicht.⁵⁶⁹ Während Deutschland in der Krise sein Haushaltsdefizit spürbar unter die Maastricht-Grenze von 3 % des BIP senkt und dank einer guten konjunkturellen Lage seine Schuldenquote konstant hält, verharrt laut Eurostat das französische Haushaltsdefizit deutlich über der 3 %-Grenze und lässt die Schuldenquote unaufhörlich steigen. Frankreich befürchtet in Folge einer Gläubigerbeteiligung nicht nur steigende Zinsen und damit Refinanzierungskosten für die Krisenländer, sondern auch für sich selbst. Diese erschweren jedoch die Haushaltskonsolidierung und gefährden die Kreditwürdigkeit.⁵⁷⁰ Kämen noch Verluste der EZB in Folge der Abschreibung griechischer Staatsanleihen in ihren Bilanzen hinzu, für die der französische Staat als Eigentümer der EZB haftet, erhöht sich die Staatsverschuldung noch weiter.

Ein weiteres Handlungsmotiv der französischen Regierung ist das finanzielle Engagement französischer Banken in Griechenland. Auch der nach einer Regierungsumbildung neu eingesetzte französische Finanzminister François Baroin bekräftigt: „Wir wollen kein Kreditereignis, sprich eine Umschuldung Griechenlands“⁵⁷¹. In einem solchen Fall drohen auch den europäischen Großbanken erhebliche finanzielle Schwierigkeiten. Die französische Regierung bewertet dabei die „Gefahr einer erneut eskalierenden Bankenkrise höher als Deutschland.“⁵⁷² Denn Abbildung 13 zeigt zwar, dass auch die französischen Banken ihre Auslandsforderungen gegenüber Griechenland seit Ausbruch der Staatsschuldenkrise

⁵⁶⁷ Le Figaro (2011).

⁵⁶⁸ Vgl. Handelsblatt (2011b).

⁵⁶⁹ Vgl. Schild (2012): 402.

⁵⁷⁰ Vgl. Schild (2012): 402.

⁵⁷¹ Spiegel-Online (2011n).

⁵⁷² Schild (2012): 402.

sogar um 50 % reduziert haben. Allerdings sind die französischen Banken weiterhin vor den deutschen die größeren Auslandsgläubiger Griechenlands.

Die Ratingagentur Moody's prüft daher eine Herabstufung der Kreditwürdigkeit der französischen Großbanken im Falle einer Gläubigerbeteiligung.⁵⁷³ Allein die privaten Großbanken BNP Paribas, Société Générale und Crédit Agricole haben zusammen 8 Mrd. Euro in griechischen Anleihen investiert. Dazu kommen noch die Forderungen ihrer griechischen Tochterbanken.⁵⁷⁴ Damit befinden sich die Risiken nicht wie in Deutschland in den Bilanzen staatlicher oder staatlich gestützter Banken, sondern in den Bilanzen der privaten Banken. Entsprechend größer ist das Risiko für das private Bankensystem Frankreichs.⁵⁷⁵ Die französischen Banken präferieren daher Finanzhilfen für Griechenland ohne eine Umschuldung mit Beteiligung privater Gläubiger. Ein Vorschlag der französischen Banken in Absprache mit der Regierung für eine Investoreninitiative gegenüber Griechenland, bei der Gelder auslaufender griechischer Anleihen in neue mit 30-jähriger Laufzeit reinvestiert werden sollen, zeigt allerdings die Bereitschaft der Banken, notfalls selbst mit zur Rettung Griechenlands beizutragen.⁵⁷⁶

In der Entscheidung über eine Flexibilisierung der EFSF durch die Erweiterung des Instrumentariums hat die französische Regierung schon Anfang des Jahres 2011 den Vorschlag von Kommissionspräsident Barroso zum Kauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die EFSF als eine Option bezeichnet. „Wir sollten für alles offen sein, was geeignet und effizient ist“⁵⁷⁷, sagte die damalige französische Finanzministerin Lagarde. „Wir sollten das Pro und Contra abwägen und entscheiden, was am wirksamsten ist.“⁵⁷⁸ Durch den Rückkauf griechischer Anleihen durch die EFSF zu den niedrigen, aktuellen Marktpreisen kann nicht nur Griechenlands Staatsschuld reduziert werden. Sondern wie schon von EZB-Anleihekäufen beim Mai-Gipfel 2010 und der Aufstockung der EFSF beim März-Gipfel 2011 profitiert Frankreich auch jetzt von EFSF-Anleihekäufen wieder überproportional. Die französischen Banken können ihre vergleichsweise zahlreichen Risikoanleihen an die EFSF und damit auf Kosten der

⁵⁷³ Vgl. NYT (2011).

⁵⁷⁴ Vgl. Schäfer, W. (2011): 443.

⁵⁷⁵ Vgl. Spiegel-Online (2011n).

⁵⁷⁶ Zum Vorschlag der französischen Banken siehe Kopf (2011).

⁵⁷⁷ Spiegel-Online (2011f).

⁵⁷⁸ Spiegel-Online (2011f).

Steuerzahler der Eurostaaten abtreten. Gleichzeitig haftet der französische Staat entsprechend dem EFSF-Beitragsschlüssel für einen geringeren Anteil dieser Anleihekäufe als Deutschland.⁵⁷⁹ Die französische Regierung und deren Banken präferieren daher eine Sekundärmarktintervention der EFSF.⁵⁸⁰

Zusammenfassend bevorzugen in der ersten Entscheidung sowohl die französische Regierung, als auch die französischen Banken die Finanzierung des neuen Hilfspaketes für Griechenland ausschließlich aus Finanzhilfen ohne Beteiligung der Privatgläubiger über eine Umschuldung. Die Regierung befürchtet, ihre Kreditwürdigkeit zu verlieren, die Banken eine weiter eskalierende Bankenkrise. In der zweiten Entscheidung bevorzugen ebenfalls Regierung und Banken gemeinsam eine Flexibilisierung der EFSF durch die Möglichkeit einer Sekundärmarktintervention, von der Frankreich überproportional profitiert. Damit ergibt sich folgende Präferenzordnung Frankreichs:

Erste Entscheidung: $FH > U$

Zweite Entscheidung: $EFSF_{SMI} > EFSF_{SQ}$

7.3. Zwischenstaatliche Verhandlung

Im folgenden Abschnitt wird der deutsch-französische Zweiergipfel im Berliner Kanzleramt am 20. Juli 2011 als Vorentscheidung des Euro-Sondergipfels am 21. Juli analysiert. Zunächst erfolgt die Bestimmung der Verhandlungsmacht und der daraus resultierenden Verhandlungsstrategien der Regierungen Deutschlands und Frankreichs, dann die Umsetzung ihrer Präferenzen und schließlich die Darstellung des gemeinsamen Verhandlungsergebnisses. Der vorausgegangene Abschnitt zeigt sowohl in der Entscheidung über die Finanzierung des zweiten Hilfspaketes für Griechenland, als auch in der Entscheidung über eine Flexibilisierung der EFSF eine deutliche Präferenzdivergenz zwischen Deutschland und Frankreich. Deutschland präferiert, private Gläubiger über eine Umschuldung am griechischen Hilfspaket zu beteiligen und

⁵⁷⁹ Die französischen Banken besitzen Auslandsforderungen gegenüber Griechenland mit Stand Juni 2011 in Höhe von ca. 35 Mrd. Euro, die deutschen Banken hingegen nur ca. 23 Mrd. Euro. Gleichzeitig haftet der französische Staat nur für ca. 20 % dieser Anleihekäufe durch die EFSF, der deutsche Staat hingegen für 27 %.

⁵⁸⁰ Vgl. Rinke (2011).

den Status quo des EFSF-Instrumentariums beizubehalten. Frankreich hingegen lehnt eine solche Umschuldungsbeteiligung ab und bevorzugt die Erweiterung der EFSF um die Möglichkeit der Sekundärmarktintervention.

Aus diesen Präferenzdivergenzen folgt sich entsprechend Zürn situationsstrukturellem Ansatz ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt als **Verhandlungssituation** des Juli-Gipfels. Sowohl die deutsche als auch die französische Regierung wollen Griechenland ein weiteres Hilfspaket zur Verfügung stellen. Das Verteilungsproblem besteht jedoch darin, wer die Kosten der Finanzierung trägt: Die französische Regierung fordert, dass die Eurostaaten allein die Lasten tragen, die deutsche wollte auch die Privatgläubiger beteiligen. Zugleich haben beide Regierungen ein Interesse an einem schlagkräftigen Rettungsschirm EFSF. Allerdings besteht hier das Verteilungsproblem darin, wer zu wessen Lasten vom Status quo, bzw. von einer Flexibilisierung profitiert.

Nachdem die Staats- und Regierungschefs mehrere Wochen lang über eine Gläubigerbeteiligung und auch über eine Sekundärmarktintervention streiten, treffen sich am Vorabend des Juli-Gipfels Merkel und Sarkozy zu einem deutsch-französischen Zweiergipfel im Berliner Kanzleramt, um ihre Präferenzdivergenzen auszuräumen und eine gemeinsame Entscheidung aller zu ermöglichen. Mit dem Ansatz der relativen Verhandlungsmacht von Moravcsik lassen sich folgende mögliche **Verhandlungsstrategien** der deutschen und französischen Regierung erklären:

In der Frage der Finanzierung des Hilfspaketes für Griechenland schränkt die Entschliebung der Bundestagsregierungsfraktionen, einem Hilfspaket nur in Verbindung mit einer Gläubigerbeteiligung zuzustimmen, zwar den Verhandlungsspielraum der Bundesregierung erheblich ein und verleiht ihrer Forderung nach eben dieser Gläubigerbeteiligung besonderes Gewicht. Ein Hilfspaket ohne die anteiligen Hilfskredite Deutschlands als größtem Garantiegeber in der Eurozone würde von den Finanzmärkten als wirkungslos betrachtet. Da Deutschland allerdings selbst ein Interesse am Hilfspaket zur Gewährleistung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet hat, ist die Bundesregierung auf Grund dieser Entschliebung dazu genötigt, ein Hilfspaket mit Gläubigerbeteiligung durchzusetzen. Entsprechend der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik verfügt die Bundesregierung bei dieser Entscheidung über eine geringere Verhandlungsmacht. Zumal die französische

Regierung eine Gläubigerbeteiligung angesichts der vergleichsweise hohen Auslandsforderungen ihrer Banken gegenüber Griechenland ablehnt.

In der Frage der Flexibilisierung der EFSF durch Sekundärmarktinterventionen haben sowohl die deutsche als auch französische Regierung die Möglichkeit eines Vetos. Denn diesen Sekundärmarktinterventionen muss eine Änderung der EFSF-Verträge vorausgehen, die eines einstimmigen Beschlusses bedarf. Da Deutschland aber die diskutierten Anleihekäufe durch die EFSF ablehnt, kann es glaubhaft mit einem Veto gegen die Änderung drohen, während ein Veto Frankreichs angesichts des überproportionalen französischen Nutzens solcher Käufe unglaubwürdig erscheint. Die Bundesregierung verfügt daher hier über die größere Verhandlungsmacht.

Um diese Unterschiede der präferenzbasierten Verhandlungsmacht zu überwinden, können die deutsche und französische Regierung auf die Möglichkeit der Verknüpfung von Verhandlungsgegenständen zurückgreifen. Diese steht ihnen offen, da sie über zwei Entscheidungen – Hilfspaket für Griechenland und Rettungsschirm für die Eurozone – hinweg verhandeln, in denen sie unterschiedliche Präferenzen aufweisen. Dazu zeigen sich beide jeweils in einer der Entscheidungen kompromissbereit, sodass eine Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner zustande kommt.

Eine solche Verhandlungsstrategie findet sich im Ergebnis des Euro-Sondergipfels wieder, für das der vorausgehende Kompromiss zwischen Merkel und Sarkozy auf ihrem Zweiergipfel im Berliner Kanzleramt die Vorlage liefert. Deutschland gibt in der Frage der EFSF-Sekundärmarktintervention nach. Dafür kommt Frankreich in der Frage der Gläubigerbeteiligung bei einer Umschuldung entgegen.⁵⁸¹ In Anlehnung an den Deal von Deauville ließe sich dieses abermalige Tauschgeschäft als „Kompromiss im Kanzleramt“ bezeichnen. Mit diesem Kompromiss gelingt es Deutschland, die anderen Eurostaaten von einer Gläubigerbeteiligung am Hilfspaket zu überzeugen.⁵⁸² In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes vom 21. Juli 2011 heißt es:

„Wir sind uns einig, ein neues Programm für Griechenland zu unterstützen und – zusammen mit dem IWF und dem freiwilligen Beitrag des Privatsektors – die Finanzierungslücke vollständig zu schließen. [...] Der Finanzsektor hat seine Bereitschaft erklärt, Griechenland auf freiwilliger Basis durch eine Reihe von

⁵⁸¹ Vgl. Rinke (2011); Ritz (2011): 1; Spiegel-Online (2011o).

⁵⁸² Vgl. Schwarzer (2013a): 35.

Optionen zu unterstützen, mit denen die langfristige Tragfähigkeit insgesamt weiter gestärkt wird. [...]

Zur Verbesserung der Wirksamkeit der EFSF und des ESM und zur Bekämpfung der Ansteckungsgefahr kommen wir überein, die Flexibilität dieser Instrumente unter Bindung an entsprechende Auflagen zu erhöhen, so dass sie [...] an den Sekundärmärkten auf der Grundlage einer Analyse der EZB, in der das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände auf dem Finanzmarkt und Gefahren für die Finanzstabilität festgestellt werden, und auf der Grundlage eines einvernehmlich gefassten Beschlusses der Mitgliedstaaten der EFSF/des ESM intervenieren können, um eine Ansteckung zu verhindern.⁵⁸³

Das zweite Hilfspaket für Griechenland umfasst ein Volumen von 109 Mrd. Euro, die von der EFSF und dem IWF zur Verfügung gestellt werden. Griechenland erhält davon nur 54 Mrd. Euro direkt, die restlichen 55 Mrd. Euro dienen sowohl als Garantie für griechische Anleihen, damit die EZB diese im Falle der zu erwartenden Herabstufung auf einen Zahlungsausfall weiterhin als Notenbanksicherheiten der griechischen Banken akzeptiert, als auch als Anreiz für die Privatgläubiger sich an der Umschuldung zu beteiligen. Zugleich werden die Kreditkonditionen Griechenlands durch längere Laufzeiten und niedrigere Zinsen verbessert. Die Privatgläubiger beteiligen sich mit einem Volumen in Höhe von 50 Mrd. Euro – das entspricht einem Forderungsverzicht von rund 21 % – durch einen Umtausch ihrer griechischen Anleihen in neue mit längerer Laufzeit oder einem Verkauf dieser zu Marktpreisen mit einem Abschlag. Die EFSF – wie auch der ESM – darf zukünftig in Ausnahmefällen auf dem Sekundärmarkt intervenieren und dort unter bestimmten Auflagen Staatsanleihen der Krisenländer kaufen. Zugleich kann der Rettungsschirm vorsorgliche Kreditlinien bereitstellen und Darlehen an Regierungen zur Rekapitalisierung der Banken vergeben.⁵⁸⁴

„Die Beschlüsse des Sondergipfels stellen einen Kompromiss zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Euroländern dar.“⁵⁸⁵ Erstere begrenzen mit einer Privatgläubigerbeteiligung ihre Kosten am zweiten Hilfspaket für Griechenland. Im Gegenzug wird der Rettungsschirm insbesondere durch die Möglichkeit zur Sekundärmarktintervention gestärkt, um wiederum die Ansteckungsgefahren für die finanzschwachen Länder im Fall einer als Zahlungsausfall gewerteten Umschuldung

⁵⁸³ Europäischer Rat (2012): 57/58.

⁵⁸⁴ Vgl. Belke/Dreger (2011): 601 ff.; Europäischer Rat (2012): 57/58.

⁵⁸⁵ Ritz (2011): 1.

Griechenlands zu begrenzen.⁵⁸⁶ Die Beschlüsse stellen nicht zuletzt auch die EZB zufrieden. Während der als Zahlungsausfall gewerteten Zeit der Umschuldung garantieren die Eurostaaten über die EFSF griechische Anleihen als Notenbanksicherheiten, sodass sich die griechischen Banken weiterhin bei der EZB refinanzieren können und dem griechischen Bankensystem kein Zusammenbruch droht. Außerdem entlastet der Anleihekauf durch die EFSF die EZB von den Risiken des eigenen, seit Mai 2010 laufenden Anleihekaufprogrammes.⁵⁸⁷

Während Merkel hervorhebt, ihre Forderung nach einer Gläubigerbeteiligung an Umschuldungen durchgesetzt zu haben, und Sarkozy erklärt, der Euro-Rettungsschirm sei angesichts seines erweiterten Instrumentariums jetzt ein „Europäischer Währungsfonds“⁵⁸⁸, beruhigen die Maßnahmen des Euro-Sondergipfels die Finanzmärkte hingegen nicht. Stattdessen fürchten die privaten Gläubiger nun weitere Umschuldungen anderer Krisenländer und treiben damit die Risikoprämien auf deren Anleihen nach oben. Auch hakt es bei der notwendigen Umsetzung der EFSF-Vertragsänderung zur Stärkung des Rettungsschirmes.⁵⁸⁹ Mit seinen vorausgegangenen deutsch-französischen Streitereien, seiner hektischen Einberufung und seinen folgenschweren Beschlüssen wird der Juli-Gipfel auch als „Chaos-Gipfel“⁵⁹⁰ wahrgenommen.

7.4. Zwischenfazit

Im zurückliegenden Abschnitt ergeben sich folgende Verhandlungsergebnisse des Juli-Gipfels 2011: Nach Vorlage eines bilateralen Kompromisses zwischen Merkel und Sarkozy einigen sich die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes in der ersten Entscheidung über eine Finanzierung des zweiten Hilfspaketes auf eine Beteiligung privater Gläubiger an einer Umschuldung (U), in der zweiten Entscheidung über eine Flexibilisierung des Euro-Rettungsschirmes auf die Erweiterung des EFSF-Instrumentariums um die Möglichkeit des Kaufs von Staatsanleihen am Sekundärmarkt

⁵⁸⁶ Vgl. Matthes (2012): 7.

⁵⁸⁷ Vgl. Selmayr (2012a): 105 ff.; Selmayr (2012b): 117/18; zur Rolle der EZB siehe auch Meyer-Rix (2013): 219.

⁵⁸⁸ FAZ (2011c).

⁵⁸⁹ Vgl. Rinke (2011); Welfens (2012): 26/27.

⁵⁹⁰ Rinke (2011).

(EFSF_{SMI}). Im folgenden Zwischenfazit werden nun die Gründe für diese Einigung offengelegt.

Erstens: Gemäß dem situationsstrukturellen Ansatz von Zürn lässt sich die Verhandlungssituation des Gipfels als ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt betrachten. Die Verhandlungsteilnehmer zeigen sich zu einer gemeinsamen Lösung bereit. Dennoch ist die Aufteilung der damit verbundenen Kosten und Gewinne umstritten. Die Wahrscheinlichkeit einer Einigung ist entsprechend verhältnismäßig hoch. Die vorliegende Verhandlungssituation unterstützt diese Annahme. Sowohl Deutschland wie auch Frankreich wollen mit einem weiteren Hilfspaket Griechenland vor der Insolvenz retten. Sie unterscheiden sich allerdings in der Frage, im Rahmen des Hilfspaketes auch private Gläubiger an einer Umschuldung zu beteiligen. Ebenso wollen beide durch eine Stärkung des Euro-Rettungsschirmes EFSF die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet gewährleisten und damit die anderen Krisenländer vor einer Ansteckungsgefahr schützen. Doch auch in dieser Frage streiten sie, hierzu der EFSF die Intervention auf den Sekundärmärkten zum Kauf von Krisenanleihen direkt von den privaten Investoren zu erlauben.

Zweitens: Die deutsche Regierung verfügt einerseits in der Entscheidung über die Finanzierung des griechischen Hilfspaketes über die geringere Verhandlungsmacht, die von ihr bevorzugte Gläubigerbeteiligung durchzusetzen. Und da sie andererseits in der Entscheidung über den Rettungsschirm mit einem glaubhaften Veto die EFSF-Vertragsänderung für die von Frankreich bevorzugte Sekundärmarktintervention verhindern kann, liegt entsprechend den divergierenden Präferenzordnungen Deutschlands und Frankreichs eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner nahe, bei dem es zu Finanzhilfen für Griechenland allein durch die Eurostaaten (FH) und zu einer Beibehaltung des Status quo des EFSF-Instrumentariums (EFSF_{SQ}) kommt.

Deutsche Regierung:	U	> FH
Französische Regierung:	FH	> U
Deutsche Regierung:	EFSF_{SQ}	> EFSF _{SMI}
Französische Regierung:	EFSF_{SMI}	> EFSF _{SQ}

Dass die deutsche und die französische Regierung im Ergebnis jedoch eine Beteiligung der Gläubiger über eine Umschuldung (U) und eine Sekundärmarktintervention (EFSF_{SMI}) aushandeln, ist auf die Verhandlungsstrategie beider zurückzuführen. Sie verknüpfen diese beiden Verhandlungsgegenstände Hilfspaket für Griechenland und Rettungsschirm der Eurozone miteinander und machen dem jeweils anderen in einer der beiden Entscheidungen Zugeständnisse. Die deutsche Regierung gibt ihre Ablehnung der von Frankreich präferierten Sekundärmarktintervention auf. Im Gegenzug unterstützt die französische Regierung die Forderung Deutschlands nach einer Gläubigerbeteiligung. Bei diesem Kompromiss handelt es sich – wie schon beim Oktober-Gipfel 2010 – um ein klassisches Tauschgeschäft nach dem Motto „quid pro quo“, das beiden schließlich eine Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner ermöglicht.

Drittens: Der bilaterale Kompromiss zwischen Merkel und Sarkozy am Vorabend des Gipfels im Berliner Kanzleramt dient als Vorlage für die Gipfelentscheidungen der Euro-Staats- und Regierungschefs. Da dieser einen ausgeglichenen Kompromiss zwischen den finanzstarken Ländern in der Staatengruppe um Deutschland und den finanzschwachen Ländern in der Staatengruppe um Frankreich darstellt, gelingt es, die anderen Regierungen auf dem Gipfel vom deutsch-französischen Kompromiss zu überzeugen. Entsprechend dem liberalen Intergouvernementalismus werden nur die Nationalstaaten mit ihren Staats- und Regierungschefs analysiert, nicht jedoch die EZB als supranationale Organisation der EU. Im Dunkeln bleibt damit die Rolle der EZB, die immer wieder eindrücklich vor den Folgen einer Umschuldungsbeteiligung privater Gläubiger warnte und damit die Präferenzbildung und den Verhandlungsprozess auf dem Gipfel beeinflusste.

8. DER EURO-GIPFEL VOM 26. OKTOBER 2011:

EIN FISKALPAKT UND EINE EURO-WIRTSCHAFTSREGIERUNG

8.1. Entscheidungen und Handlungsalternativen

Die Analyse im vorherigen Kapitel behandelt den Euro-Sondergipfel vom 21. Juli 2011. Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes einigen sich, im Rahmen eines weiteres Hilfspaketes für Griechenland die privaten Gläubiger über eine Umschuldung an der Finanzierung zu beteiligen und gleichzeitig zur Beruhigung der Finanzmärkte das Instrumentarium des Rettungsschirmes EFSF um die Möglichkeit zur Sekundärmarktintervention („Flexibilisierung“) zu erweitern. Diese Einigung geht auf ein Tauschgeschäft zwischen Merkel und Sarkozy vom deutsch-französischen Zweiergipfel am Vorabend des Sondergipfels zurück. Dort gibt Merkel ihre Ablehnung einer EFSF-Flexibilisierung auf. Im Gegenzug unterstützt Sarkozy ihre Forderung nach einer Umschuldungsbeteiligung der Privatgläubiger.

Doch kaum einige Tage nach dem Sondergipfel kehrt die Krise zurück. Statt weiterer Notmaßnahmen streben die Staats- und Regierungschefs jetzt eine institutionelle Weiterentwicklung der Eurozone an. Dieses Kapitel analysiert dazu den deutsch-französischen Zweiergipfel in Paris vom 16. August 2011, auf dem sich Merkel und Sarkozy für regelmäßige Euro-Gipfel mit einem eigenen Euro-Ratspräsidenten und eine Schuldenbremse in den Euroländern aussprechen. Ihr Kompromiss ist erneut die Grundlage für den eigentlichen Euro-Gipfel am 26. Oktober 2011 im Rahmen des Doppelgipfels am 23. und 26. Oktober 2011. Dessen Beschlüsse enthalten neben zusätzlichen Stabilisierungsmaßnahmen auch die Einigung auf eine Euro-Wirtschaftsregierung und einen Fiskalpakt zur Einführung strikterer Haushaltsvorschriften. Die Gliederung dieses Kapitels bleibt mit den Abschnitten Entscheidungen und Handlungsalternativen, nationale Präferenzbildung, zwischenstaatliche Verhandlung und Zwischenfazit unverändert.

Die Beschlüsse des Juli-Gipfels entschärfen die Krise nicht. Die Risikoprämien für italienische und spanische Staatsanleihen steigen auf neue Höchststände. Zunehmend droht auch diesen beiden Euroländern die Überschuldung. In einem

Schreiben vom 3. August kritisiert EU-Kommissionspräsident Barroso die Unzulänglichkeit der vergangenen Beschlüsse:

„Markets remain to be convinced that we are taking the appropriate steps to resolve the crisis.

The 21st of July bold decisions on the Greek package and the increased flexibility of the EFSF [...] are not having their intended effect on the markets. Markets highlight, among other reasons, [...] the undisciplined communication and the complexity and incompleteness of the 21st July package. [...]

I also take the opportunity to urge a rapid *re-assessment of all elements related to the EFSF*, and concomitantly the ESM, in order to ensure that they are equipped with the means for dealing with contagious risk.“⁵⁹¹

Eine Kommissionssprecherin bestätigt, eine Neubewertung der Elemente des Rettungsschirmes EFSF gelte auch für dessen Volumen.⁵⁹² Damit beginnt kaum 14 Tage nach dem letzten Gipfel erneut eine Debatte über neue Rettungsmaßnahmen. Auf den Finanzmärkten herrscht große Verunsicherung. Die deutsche Regierung vertritt hierbei die Auffassung, „Reparaturmaßnahmen sind nicht genug, um das Vertrauen in die Funktionsweise der Euro-Zone wieder herzustellen“⁵⁹³, es bedürfe einer „Richtungsentscheidung, mit der die Politiker dem Bürger sagen können, wohin die Reise geht.“⁵⁹⁴

In Absprache mit der Bundeskanzlerin schlägt FDP-Vizekanzler Rösler vor, die EU hin zu einer „Stabilitätsunion“⁵⁹⁵ zu entwickeln, bei der die anderen Mitgliedsstaaten nach deutschem Vorbild eine Schuldenbremse in der Verfassung verankern. Auch die französische Regierung tritt für eine stärkere Integration der Fiskalpolitiken mit dem möglichen Ziel einer Fiskalunion ein. Allerdings hält sie sich bisher in Fiskalfragen ein politisches Letztentscheidungsrecht offen und spricht sich stattdessen für eine gemeinsame Schuldenpolitik der Rettungsschirme aus.⁵⁹⁶

Sarkozy begrüßt ebenso weitergehende Integrationsschritte, indem er kurz zuvor seine Forderung nach einer Euro-Wirtschaftsregierung noch einmal bekräftigt. Dazu will er die Kompetenzen von EU-Ratspräsident Van Rompuy erweitern und ihn als Euro-Ratspräsident auch zum Vorsitzenden der Staats- und Regierungschefs des Euro-

⁵⁹¹ Barroso (2011); Hervorhebung durch M.N.

⁵⁹² Vgl. Spiegel-Online (2011q).

⁵⁹³ Rinke (2011).

⁵⁹⁴ Rinke (2011).

⁵⁹⁵ SZ (2011).

⁵⁹⁶ Vgl. Gregosz/et al. (2012): 80; SZ (2011).

Währungsgebietes machen. Deutschland hat eine solche Trennung zwischen den Eurostaaten und den restlichen EU-Staaten bisher abgelehnt und sich mit Frankreich im Zuge des Wettbewerbspaktes zunächst vorrangig auf den Europäischen Rat der EU-27 als intergouvernementale Wirtschaftsregierung geeinigt.⁵⁹⁷

Angesichts der verschärften Krise kündigt Sarkozy ein schon im Juli vereinbartes deutsch-französisches Arbeitstreffen für Mitte August 2011 als deutsch-französisches Krisentreffen an. Man wolle „gemeinsame Vorschläge für die Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung der Eurozone noch vor Ende des Sommers“⁵⁹⁸ erarbeiten und mit diesen „die Überlegungen des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, für bessere Arbeitsmethoden und für ein verbessertes Krisenmanagement in der Eurozone unterstützen“⁵⁹⁹. Die kurz zuvor geäußerten Integrationsvorschläge von Merkel und Sarkozy bilden die Grundlage der **Entscheidungen**, vor denen beide bei ihrem Zweiergipfel in Paris stehen:

1. Wie soll eine europäische Fiskalunion ausgestaltet sein?
2. Wie soll eine europäische Wirtschaftsregierung ausgestaltet sein?

Diese Integrationsvorschläge eröffnen auch die **Handlungsalternativen** in den beiden Entscheidungen. In der ersten Entscheidung über eine Fiskalunion gehen die Forderungen nach einer stärkeren Vereinheitlichung der nationalen Fiskalpolitiken auf die Asymmetrie zwischen einheitlicher Geldpolitik der EZB einerseits und nationaler Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten andererseits zurück, durch die die Krise mitverursacht wurde. In letzter Konsequenz läuft eine einheitliche Fiskalpolitik auf eine europäische Fiskalunion hinaus, definiert als eine Staatenverbindung, „in der nach demokratischen Regeln einheitlich über Steuern und Abgaben sowie über öffentliche Ausgaben entschieden wird.“⁶⁰⁰ Die Fiskalunion ergänzt damit die bereits bestehende Währungsunion um eine gemeinsame Fiskalpolitik.

Da sowohl Deutschland als auch Frankreich eine stärkere Vereinheitlichung fordern, steht in der ersten Entscheidung über eine Fiskalunion weniger das Ob dieser Fiskalunion, als vielmehr das Wie der Ausgestaltung im Mittelpunkt der Verhandlungen. Die Bandbreite erstreckt sich dabei zwischen den Forderungen

⁵⁹⁷ Vgl. Euractiv (2011k).

⁵⁹⁸ Euractiv (2011l).

⁵⁹⁹ Euractiv (2011l).

⁶⁰⁰ Issing (2012): 15/16.

Deutschlands nach einer stärkeren Ausgabendisziplin mittels Schuldenbremse auf der einen Seite und französischen Forderungen nach einer gemeinsamen Schuldenpolitik zur Stärkung der Einnahmehasis auf der anderen Seite. Daraus leiten sich folgende zwei Handlungsalternativen zur Ausgestaltung einer möglichen Fiskalunion ab:⁶⁰¹

1. Stabilitätsunion (FU_{Stab}),
2. Haftungsunion (FU_{Haft}).

Die Fiskalunion als Stabilitätsunion (FU_{Stab}) in der ersten Handlungsalternative zielt darauf ab, gemeinsame Entscheidungen in Fiskalfragen an strikte Haushaltsregeln zu binden. Dazu gehört eine effektive Durchsetzung dieser Regeln – auch durch die Übertragung von Kontrollrechten auf die Gemeinschaftsebene und entsprechender Eingriffsrechte in die Haushalte der Mitgliedsstaaten, um fiskalisches Fehlverhalten korrigieren und sanktionieren zu können.⁶⁰² Der deutsche Sachverständigenrat gelangt zu der Erkenntnis: „Für den Bereich der Regelbindung hat sich dabei mittlerweile ein gewisser Konsens herausgebildet, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung einer Schuldenbremse eine wichtige Grundvoraussetzung für fiskalische Stabilität darstellt. Dies kann durch eine fortlaufende gemeinschaftliche Überwachung der dabei verwendeten statistischen Daten und Berechnungsverfahren zusätzlich gestärkt werden.“⁶⁰³ Im Gegensatz zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, bei dem potenzielle Haushaltssünder über tatsächliche Haushaltssünder abstimmen, ist eine verfassungsrechtlich verankerte Schuldenregel politischen Paketgeschäften zwischen den Mitgliedsstaaten entzogen.⁶⁰⁴

Die Fiskalunion als Haftungsunion (FU_{Haft}) in der zweiten Handlungsalternative zielt wiederum darauf ab, die Finanzkraft der einzelnen Mitgliedsstaaten zusammenzulegen. Dies schließt eine gemeinsame Haftung und Finanzierung der Schulden mit ein. Das Instrument hierfür ist zweitranging. Es kann von Eurobonds über Staatsanleihekäufe bis hin zur Finanzhilfen aus Rettungsschirmen reichen. Zentral ist, dass die finanzschwachen Länder bei der Finanzierung ihrer Schulden durch die gemeinsame Haftung von der hohen Bonität der finanzstarken Länder profitieren. Auf diese Weise findet ein indirekter Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten statt,

⁶⁰¹ Vgl. FAZ (2011f); Gregosz/et al. (2012): 80; Hauptmeier/Holm-Hadulla (2012): 13.

⁶⁰² Vgl. FAZ (2011f); Hauptmeier/Holm-Hadulla (2012): 13; Krause-Junk (2011): 84 ff.; Weidmann (2012).

⁶⁰³ Sachverständigenrat (2011): 120; siehe auch Glomb (2010): 190/91.

⁶⁰⁴ Vgl. Gerken/Roosebeke/Voßwinkel (2011): 8 ff.

der die finanzielle Situation in den Krisenländern entspannen und ihnen den Spielraum für Strukturreformen verschaffen kann. Ohne gegenseitige Kontrollrechte läuft eine solche gemeinsame Haftungsunion jedoch Gefahr, zur Aufnahme immer weiterer Schulden zu verleiten. Zugleich wird der Druck verringert, nötige Reformen anzugehen.⁶⁰⁵

Mit den Beschlüssen vom März-Gipfel 2011 über den Wettbewerbspakt ist bereits eine Vorentscheidung gefallen, bei der sich die Staats- und Regierungschefs zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken nicht auf die Kommission als eine supranationale, sondern den Europäischen Rat als eine intergouvernementale Wirtschaftsregierung geeinigt haben. Im Mittelpunkt der zweiten Entscheidung über die weitere Ausgestaltung der Wirtschaftsregierung des jetzigen Gipfels steht entsprechend der Forderung Frankreichs die Frage, ob diese ausschließlich eine Wirtschaftsregierung der Euroländer oder aller EU-Mitgliedsstaaten sei. Dadurch kommen folgende zwei Handlungsalternativen in Betracht:

1. EU-Wirtschaftsregierung (WR_{EU}),
2. Euro-Wirtschaftsregierung (WR_{Euro}).

In der ersten Handlungsalternative umfasst die europäische Wirtschaftsregierung als EU-Wirtschaftsregierung (WR_{EU}) den Europäischen Rat in seiner Gesamtheit aller 27 EU-Staats- und Regierungschefs. Ziel ist eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken aller EU-Mitgliedsstaaten. Hierbei geht es um abgestimmte Entscheidungen, denen die nationalen Parlamente zustimmen müssen. Zwar geht es auch in der zweiten Handlungsalternative um eine wirtschaftspolitische Koordinierung. Hier ist aber die europäische Wirtschaftsregierung als Euro-Wirtschaftsregierung (WR_{Euro}) auf den Europäischen Rat ausschließlich in der Zusammensetzung der 17 Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes begrenzt. Dazu wird die Eurozone auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mit eigenen regelmäßigen Euro-Gipfeltreffen und einem eigenen Euro-Ratspräsidenten stärker institutionalisiert, um insbesondere makroökonomische Entwicklung und die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Euroländer besser überwachen zu können. Dies ermöglicht die Integration von einer bloßen Währungsunion mit einigen fiskalpolitischen Regeln hin zu einer eher politischen Union. Zugleich kann sich jedoch die Spaltung zwischen

⁶⁰⁵ Vgl. FAZ (2011f); Gerken/Roosebeke/Voßwinkel (2011): 15; Gregosz/et al. (2012): 80; Hauptmeier/Holm-Hadulla (2012): 13; Sachverständigenrat (2011): 120.

einer stärker integrierten Eurozone und der Rest-EU in ein Europa der zwei Geschwindigkeiten verstärken.⁶⁰⁶

8.2. Nationale Präferenzbildung

Nachdem kurzfristige Rettungsmaßnahmen die Krise nicht beruhigen, streben Merkel und Sarkozy auf einem deutsch-französischen Zweiergipfel neue Integrationsschritte an. Sie entscheiden dort über die grundlegende Ausgestaltung einer europäischen Fiskalunion und die weitere Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung und treffen damit eine Vorentscheidung für die Beschlüsse des kommenden Oktober-Gipfels 2011. Als **Akteure** kommen wieder Deutschland und Frankreich in Betracht, die stellvertretend für die gegensätzlichen Positionen einer regelbasierten und politisch-orientierten Economic Governance stehen.⁶⁰⁷ In der Entscheidung über eine Fiskalunion werden die Banken und in der Entscheidung über eine Wirtschaftsregierung die (Export-)Industrie als wichtige innerstaatliche Akteure herangezogen.

In einem Interview wenige Tage nach dem Juli-Gipfel 2011 mit seiner erneuten Erweiterung des Rettungsschirmes spricht Bundesfinanzminister Schäuble klar die deutsche Haltung aus und zeigt damit den Weg der Präferenzbildung in **Deutschland** auf: „Die Integration muss fortschreiten, und ein Staat mit Problemen, dem geholfen wird, muss im Gegenzug einen Teil seiner Hoheitsrechte an die EU abgeben“⁶⁰⁸. Kurz darauf bringt für die Bundesregierung Vizkanzler Rösler in Absprache mit der Bundeskanzlerin den Vorschlag eines neuen Stabilitätspaktes in die Diskussion ein. Die Eurostaaten müssten schnellstmöglich eine Schuldenbremse in ihre Verfassungen aufnehmen und gemeinsam nach deutschem Vorbild einen Stabilitätsrat etablieren, der mit wirtschaftspolitischen Ordnungsbefugnissen ausgestattet gegenüber Staaten in Haushaltsnotlagen Korrekturen vorschreiben und Sanktionen verhängen könne.⁶⁰⁹ Rösler spricht deutlich die Präferenz der Bundesregierung zur Form einer Fiskalunion aus: Ziel sei, das Euro-Währungsgebiet zu einer „Stabilitätsunion“⁶¹⁰ fortzuentwickeln.

⁶⁰⁶ Vgl. Gregosz/et al. (2012): 76/77; Pisani-Ferry/Sapir/Wolff (2012): 5 ff.; Platzer (2012): 10 ff.

⁶⁰⁷ Vgl. Lechevalier (2012): 19/20.

⁶⁰⁸ Spiegel-Online (2011p).

⁶⁰⁹ Vgl. Die Welt (2011e).

⁶¹⁰ Die Welt (2011e).

Es lassen sich drei wesentliche Gründe anführen, weshalb die Bundesregierung härtere Stabilitätsregeln fordert.

Erstens: Die Forderung nach einer Stärkung der fiskalpolitischen Regeln steht in der deutschen Tradition einer Regelbindung und Sanktionslogik, wonach die Krisenländer nur deshalb so hohe Schulden anhäufen konnten, da die Regeln des Stabilitätspaktes nicht verbindlich genug waren.⁶¹¹ Mit der gleichen Begründung forderte die Bundesregierung auch beim Oktober-Gipfel 2010 den Sanktionsmechanismus zu automatisieren und einen Mechanismus für eine geordnete Staatsinsolvenz einzuführen. Das erklärte Ziel fügt sich dabei „nahtlos in das Projekt einer verbindlichen regelbasierten Steuerung ein und besteht in der Durchsetzung einer Fiskalunion. Sie kommt dadurch zustande, dass den europäischen Instanzen im Bereich der Kontrolle und Intervention in die nationalen Haushaltsgesetze zusätzliche Kompetenzen übertragen werden“⁶¹².

Zweitens: Die Bundesregierung will mit härteren Fiskalregeln im eigenen fiskalpolitischen Interesse die Solvenz der Krisenländer und damit die Rückzahlung der von ihr an diese Länder gewährten Finanzhilfen sicherstellen. Denn Abbildung 15 zeigt, dass nach den Beschlüssen vom März- und Juli-Gipfel 2011 das deutsche Haftungsrisiko für Finanzhilfen aus dem Rettungsschirm im Fall einer Insolvenz der Krisenländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien auf nunmehr 465 Mrd. Euro steigt. Das umfasst die Haftungssummen aus den bilateralen Hilfskrediten an Griechenland, dem Rettungsschirm selbst, den Staatsanleihekäufen durch die EZB und den versteckten Krediten der deutschen Bundesbank im Target-System, einem Zahlungssystem zwischen den nationalen Notenbanken im europäischen Zentralbanksystem.⁶¹³ Da eine tatsächliche Insolvenz der Krisenländer den deutschen Bundeshaushalt sehr stark belastet, fürchten die Finanzmarkthändler bereits, dass Deutschland zunehmend selbst überfordert sei und verlangen daher für den Fall dessen Zahlungsausfalles nun höhere Versicherungsprämien für deutsche Staatsanleihen.⁶¹⁴

⁶¹¹ Vgl. Gerken/Roosebeke/Voßwinkel (2011): 5 ff.; Lechevalier (2012): 19.

⁶¹² Lechevalier (2012): 19.

⁶¹³ Zur Problematik der Target-Kredite siehe Sinn (2012a).

⁶¹⁴ Vgl. Sinn (2011b): 22.

Abbildung 15: Summe der Haftungsrisiken in Mrd. Euro (Stand: September 2011)

	1. Rettungs- paket für Griechenland	Rettings- schirm (EFSF, EFSM, IWF)	EZB- Staatsanleihe -käufe	Target- Verbindlich- keiten	Gesamt
<i>Bisherige Kreditvergabe</i>	110	226,2	143	327	806,2
<i>Maximale Kreditvergabe</i>	110	1.090	143	327	1.670
<i>Maximale Haf- tungssumme Deutschlands</i>	29	279	48	109	465

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Sinn (2011b)

Drittens: Schließlich sollen härtere Fiskalregeln dazu dienen, die deutsche Öffentlichkeit zu beruhigen.⁶¹⁵ 71 % der Bundesbürger zeigen einer Umfrage im Sommer 2011 zufolge kein Vertrauen mehr in den Euro. 68 % zweifeln an der stabilisierenden Wirkung der Finanzhilfen.⁶¹⁶

Die deutschen Banken sprechen sich ebenso klar wie die Bundesregierung für eine Fiskalunion als Stabilitätsunion aus. Der Präsident des Bundesverbandes deutscher Banken, Andreas Schmitz, erklärt im Namen der Deutschen Kreditwirtschaft, die Existenz der gemeinsamen Währungsunion müsse „durch verbindliche finanzpolitische Leitplanken gesichert werden.“⁶¹⁷ Die Regelbindung des Stabilitäts- und Wachstumspakts solle durch eine Schuldenbremse mit Verfassungsrang ergänzt werden, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten.⁶¹⁸ Abbildung 12 zeigt die Höhe der Auslandsforderungen deutscher Banken gegenüber den Krisenländern. Das kommerzielle Interesse der deutschen Banken scheint unverändert zu bleiben, die Fähigkeit der Schuldnerländer zur Rückzahlung der gewährten Kredite durch eine solide Haushaltspolitik sicherzustellen.

Merkel und Sarkozy haben sich auf dem März-Gipfel 2011 mit dem als Euro-Plus-Pakt verabschiedeten Wettbewerbspakt gemeinsam für eine stärkere Koordinierung der europäischen Wettbewerbspolitiken durch den Europäischen Rat als eine Art europäische Wirtschaftsregierung ausgesprochen. Doch die französische

⁶¹⁵ Vgl. Sinn (2012b): 30.

⁶¹⁶ Vgl. Wirtschaftswoche (2011).

⁶¹⁷ Die Deutsche Kreditwirtschaft (2011).

⁶¹⁸ Vgl. BdB (2011): 3/4.

Forderung, eine europäische Wirtschaftsregierung konkret als Euro-Wirtschaftsregierung allein der Länder des Euro-Währungsgebietes auszugestalten, ist bei der Bundesregierung bisher auf Widerstand gestoßen.⁶¹⁹

Die Bundesregierung fürchtet zum einen, dass ihre Position in einer stärker institutionalisierten Eurozone gegenüber den Defizitländern Südeuropas geschwächt würde. Denn diese könnten versuchen, Deutschlands wirtschaftliche Stärke und seine Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet und gegenüber der internationalen Konkurrenz zu untergraben, um im Verhältnis zu Deutschland selbst wettbewerbsfähiger zu werden. Gleichzeitig sind Großbritannien und auch die osteuropäischen Staaten, die Deutschlands wirtschaftspolitische Vorstellungen teilen und es unterstützen könnten, außen vor. Auch hinsichtlich seiner Vorstellungen fiskalpolitischer Stabilität befindet sich Deutschland in einer Minderheitenposition. Ebenfalls fiskalpolitisch stabile Staaten sind entweder wie die meisten skandinavischen Länder nicht in der Eurozone oder wie die Eurostaaten Österreich und Niederlande politisch zu klein, um Deutschlands Position spürbar zu stärken.⁶²⁰ Die Bundesregierung fürchtet zum anderen, dass es zu einer Spaltung zwischen den stärker integrierten Eurostaaten einerseits und den restlichen Nicht-Eurostaaten andererseits kommt. Eine solche Spaltung führt womöglich zu einer Entfremdung der anderen großen Nicht-Eurostaaten Großbritannien und Polen.⁶²¹

Allerdings überdenkt die Bundesregierung zunehmend ihre Vorbehalte. Merkel erklärt dazu:

„Das Problem ist, dass Europa aus einer Eurogruppe mit 17 Staaten und den 27 Mitgliedstaaten besteht. Die 17 können schon verstärkt zusammenarbeiten, aber die parlamentarische Kontrolle ist immer auf die 27, also auf das Europäische Parlament ausgerichtet. Die Kommission ist immer die Kommission der 27. Wenn es Länder wie Großbritannien gibt, die sagen „So weit wir gucken können, niemals Euro“, müssen wir einmal ganz prinzipiell darüber reden, was das eigentlich für die Integrationsmöglichkeiten auf der gleichen vertraglichen Grundlage bedeutet. Das sind Fragen, die wir in nächster Zeit sehr intensiv diskutieren müssen.“⁶²²

Dies lässt auf einen Präferenzwandel Deutschlands schließen. Ein solcher ist gemäß Moravcsik auf veränderte wirtschaftliche Umstände oder innerstaatliche

⁶¹⁹ Vgl. Euractiv (2011m).

⁶²⁰ Vgl. Dullien/Schwarzer (2010): 530; Proissl (2010): 17/18.

⁶²¹ Vgl. Dullien/Schwarzer (2010): 530; Proissl (2010): 17/18.

⁶²² Bundesregierung (2011g).

Politikwechsel zurückführen. Die Bundesregierung sieht zunehmend ein, dass in der Krise der Europäische Rat mit den Sondertreffen der Eurostaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs als Euro-Gipfel im Mai 2010 sowie im März und Juli 2011 bereits die angedachte Funktion einer Euro-Wirtschaftsregierung einnahm. Der Politikwechsel der Bundesregierung, sich erst auf eine europäische Wirtschaftsregierung und jetzt auf eine Euro-Wirtschaftsregierung einzulassen, geht daher mit dem Streben der Bundesregierung einher, mit dem Wettbewerbspakt und nun mit einer Schuldenbremse die Kernelemente einer solchen Wirtschaftsregierung bestimmen zu wollen. D. h. wenn es schon eine Wirtschaftsregierung gibt, dann soll diese aber nach deutschen Vorstellungen ausgestaltet sein. In deren Mittelpunkt sollen nicht die Angleichung der Wettbewerbsfähigkeiten auf ein europäisches Mittelmaß, sondern die Wettbewerbsstärkung sowie nicht der Einstieg in eine gemeinsame Schuldenpolitik, sondern eine solide Fiskalpolitik stehen.⁶²³ Die Bundesregierung präferiert somit zwar vorrangig eine EU-Wirtschaftsregierung aller 27 Mitgliedsstaaten, angesiedelt beim Europäischen Rat, zeigt sich jedoch angesichts der Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit des Euro-Währungsgebietes auch offen für eine Euro-Wirtschaftsregierung der 17 Eurostaaten.

Zwar begrüßt die deutsche Wirtschaft die von der Bundesregierung angestrebte inhaltliche Agenda einer europäischen Wirtschaftsregierung. Aber was die Wirtschaftsregierung als institutionelle Neuerung betrifft, steht sie dieser weiterhin grundsätzlich skeptisch gegenüber. Daher ist für die deutsche Wirtschaft auch die Entscheidung zwischen einer EU- oder Euro-Wirtschaftsregierung weniger von Bedeutung. Vielmehr fürchtet sie wie schon beim März-Gipfel 2011 statt einer angemessenen wirtschaftspolitischen Koordinierung eine darüberhinausgehende dirigistische Lenkung durch die Politik.⁶²⁴ Der damalige Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Hans-Peter Keitel, formuliert es so:

„Ich plädiere für das, was man im Englischen Governance sagt, nicht für Government, sondern für Governance, das heißt eine Koordinierung der Wirtschaftsbemühungen, und hier kämpfen wir allerdings immer noch dafür, dass das Grundverständnis die Ordnungspolitik ist, dass also die Politik den Rahmen

⁶²³ Vgl. Mussler (2011): 61/62; Schwarzer (2013a): 34/35.

⁶²⁴ Vgl. BDI (2011c).

setzt, innerhalb derer sich Wirtschaftsgeschehen dann auch im freien Spiel der Kräfte vollziehen.⁶²⁵

Zusammengefasst präferieren in der ersten Entscheidung über die Ausgestaltung einer Fiskalunion sowohl die Bundesregierung als auch die deutschen Banken gemeinsam eine Stabilitätsunion mit dem Augenmerk auf einer starken fiskalpolitischen Regelbindung. Durch eine solide Haushaltspolitik sollen die in der gemeinsamen Währungsunion möglichen negativen Wechselwirkungen begrenzt werden. In der zweiten Entscheidung über die Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung bevorzugen die Bundesregierung und die deutsche Wirtschaft zwar eine gleiche inhaltliche Agenda einer solchen Wirtschaftsregierung. Während die Wirtschaft jedoch grundsätzlich Bedenken gegen eine Wirtschaftsregierung an sich hat, präferiert die Bundesregierung eine EU-Wirtschaftsregierung und zeigt sich darüber hinaus auch offen für eine Euro-Wirtschaftsregierung. Da sie sich damit der französischen Position annähert, kommt nicht ein „>“, sondern ein „≥“ in Betracht. Für Deutschland ergibt sich folgende Präferenzordnung:

Erste Entscheidung: $FU_{\text{Stab}} > FU_{\text{Haft}}$

Zweite Entscheidung: $WR_{\text{EU}} \geq WR_{\text{EURO}}$

Die Präferenzbildung in **Frankreich** steht bisher in der Denkweise des Primates der Politik, hier: auch in Fiskalfragen das politische Letztentscheidungsrecht bei den Mitgliedsstaaten, bei den Regierungen zu belassen. Die deutsche Forderung nach einer Stabilitätsunion mit einer stärkeren Regelbindung durch eine verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse stößt daher auf Vorbehalte in Frankreich. Denn die mit einer Haushaltskonsolidierung einhergehende Sparpolitik steht im Gegensatz zur französischen Wachstumspolitik, in deren Mittelpunkt eine von hohen Staatsausgaben getriebene nachfrageorientierte Binnenkonjunktur steht. Eine stärkere Finanzsolidität in der nationalen Haushaltspolitik akzeptierte die französische Regierung in Verhandlungen bislang nur als Kompromiss für eine stärkere Finanzsolidarität unter den Mitgliedsstaaten.⁶²⁶ Dies lässt zunächst auf eine Präferenz der französischen Regierung

⁶²⁵ Deutschlandfunk (2010).

⁶²⁶ Vgl. Demesmay (2012a): 5.

für eine Fiskalunion vorrangig als gemeinsame Haftungsunion und weniger als Stabilitätsunion schließen.

Allerdings findet in Frankreich offenbar ein Umdenken statt. Sarkozy kündigt im Juli 2011 ein hartes Sparprogramm an, mit dem das Haushaltsdefizit von knapp 7 % des BIP im vorherigen Jahr bis 2013 unter die Maastricht-Grenze von 3 % gesenkt werden soll.⁶²⁷ Ähnlich der deutschen Schuldenbremse soll zudem eine „Goldene Regel“ („règle d’or“)⁶²⁸ in die französische Verfassung aufgenommen werden, die den Regierungen künftig das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes vorschreibt. Der französische Finanzminister Baroin spricht sogar von einer „grundsätzlichen Neuausrichtung, einer neuartigen französischen Haushaltsdisziplin“⁶²⁹.

Das deutet auf einen Präferenzwandel Frankreichs hin. Ein Präferenzwandel gründet laut Moravcsik allgemein in veränderten wirtschaftlichen Umständen und innerstaatlichen Politikwechseln. Frankreichs zentrales Handlungsmotiv ist die Wahrung der Rating-Bestnote AAA.⁶³⁰ Eine Länderanalyse fasst die Schwierigkeiten des Landes wie folgt zusammen:

„Die wirtschaftlichen und fiskalischen Probleme Frankreichs sind nicht mehr zu übersehen. Das öffentliche Defizit, das im Zuge der Finanz- und Euro-Krise angestiegen ist, ist nicht unter Kontrolle. [...] Die Ursachen für die französische Misere sind eine hohe Staatsausgabenquote und ein geringes Wirtschaftswachstum. Die Staatsausgabenquote (in % des BIP) ist die höchste im Euroraum. Das Wirtschaftswachstum hingegen ist eines der niedrigsten [...].“⁶³¹

Diese Schwierigkeiten gefährden Frankreichs AAA-Rating. Die Ratingagentur Standard & Poor’s droht Frankreich Ende Juni 2011 damit, die Bestnote zu entziehen, wenn es nicht tiefgreifende Reformen durchführt. Auch die Ratingagentur Fitch bewertet Frankreich kritisch: „Wenn man Frankreich im Universum der AAA-Länder betrachtet, dann ist es eindeutig eines der Länder mit den am wenigsten soliden öffentlichen Finanzen“⁶³². Mit einem Verlust des AAA-Ratings drohen Frankreich höhere Refinanzierungskosten am Kapitalmarkt für seine ohnehin steigende Staatsverschuldung. Auch bedroht der Verlust Sarkozys ebenbürtige

⁶²⁷ Vgl. Euractiv (2011j).

⁶²⁸ Die Welt (2011d).

⁶²⁹ Die Welt (2011d).

⁶³⁰ Vgl. Schild (2012): 402.

⁶³¹ Kullas (2013): 16; siehe auch Gerken/Kullas (2014).

⁶³² Die Welt (2011d).

Verhandlungsposition gegenüber Merkel, die mit Deutschland stellvertretend die Führung der anderen soliden AAA-Länder innehat.

Sarkozy steht vor einem Dilemma: Während er auf der einen Seite mit Hilfe einer Haushaltskonsolidierung die Wahrung des AAA-Ratings anstrebt, gefährdet auf der anderen Seite eben diese Sparpolitik seine Wiederwahl im Kampf um die Präsidentschaft im Frühjahr 2012. Denn harte Einschnitte erschweren die wirtschaftliche Erholung und belasten die französischen Bürger zusätzlich, deren Erwartungen auf wachsenden Wohlstand damit enttäuscht werden.⁶³³ Bedrängt wird Sarkozy mit seinem Union pour un mouvement populaire zum einen links von dem Parti Socialiste, der eine Schuldenbremse in der Verfassung ablehnt, und rechts vom Front National unter Marine Le Pen, die mit ihren Kampagnen für einen Ausstieg aus dem Euro und Rückkehr zur vollen wirtschafts- und fiskalpolitischen Souveränität wirbt.⁶³⁴ Die Ankündigung einer Schuldenbremse mag daher Sarkozys Wahltaktik geschuldet sein, die Handlungsfähigkeit seiner Regierung unter Beweis zu stellen.⁶³⁵

Abbildung 13 zeigt, dass die französischen Banken im Vergleich zu den deutschen weiterhin hohe Auslandsforderungen gegenüber den Krisenländern halten. Daraus lässt sich eine ähnliche Präferenz der französischen Banken zu den deutschen ableiten, die fiskalpolitische Stabilität im Euro-Währungsgebiet durch striktere Haushaltsvorschriften zu gewährleisten. Somit präferiert die französische Regierung zwar aus der Tradition des Primates der Politik heraus vorrangig eine Haftungsunion. Sie nähert sich aber aus dem Grund, die Rating-Bestnote AAA zur Beruhigung der Finanzmärkte und aus wahltaktischem Kalkül wahren zu wollen, zusammen mit den französischen Banken der Forderung Deutschlands nach einer Stabilitätsunion mit Schuldenbremse an.⁶³⁶

Während Merkel als Reaktion auf die anhaltende Krise eine Stabilitätsunion mit Schuldenbremse fordert, bekräftigt Sarkozy seine Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung. Van Rompuy, der als EU-Ratspräsident für Koordinierung der 27 EU-Staats- und Regierungschefs auf den EU-Gipfeln zuständig ist, soll nach französischen Vorstellungen zukünftig diese Funktion auch für die 17 Eurostaaten

⁶³³ Vgl. Gerken/Roosebeke/Voßwinkel (2011): 15; Spiegel-Online (2011r).

⁶³⁴ Vgl. Bourgeot (2012): 3.

⁶³⁵ Vgl. Demesmay (2012a): 5.

⁶³⁶ Vgl. Demesmay (2012a): 5; Schild (2012): 402.

übernehmen und den Euro-Staats- und Regierungschefs als Euro-Ratspräsident vorsitzen.⁶³⁷ Damit spricht sich die französische Regierung klar für die Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung als Euro-Wirtschaftsregierung aus und fordert dasjenige institutionell festzuschreiben, was praktisch bereits angewandt wird, nämlich als Van Rompuy zunächst beim gesonderten Euro-Gipfel im Mai 2010, dann beim Euro-Gipfel im März 2011 und zuletzt beim Euro-Gipfel im Juli 2011 genau diese angedachte Position des Euro-Ratspräsidenten übernommen hat.

Schon im Oktober 2008 auf dem Höhepunkt der Finanzkrise, als sich die Eurostaaten nach der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers dem Druck eines Zusammenbruches der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet ausgesetzt sahen, forderte Sarkozy während der französischen EU-Ratspräsidentschaft ein gesondertes Treffen der Mitgliedsstaaten der Eurozone auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Er argumentierte, die politischen Herausforderungen durch die Krise machten ein solches außergewöhnliche Treffen der Eurostaaten notwendig.⁶³⁸ Auf dem dann stattgefundenen Euro-Gipfel am 12. Oktober 2008 vereinbarten die Euro-Staats- und Regierungschefs, ihre jeweiligen Stützungsmaßnahmen der nationalen Finanzmärkte und Bankinstitute zu koordinieren und versprachen milliardenschwere Staatsgarantien für die Banken. Dieses koordinierte Handeln der Staats- und Regierungschefs der Eurozone feierte Sarkozy anschließend als „ersten erfolgreichen Versuch einer europäischen Wirtschaftsregierung“⁶³⁹. In seiner Rede vom 21. Oktober 2008 vor dem Europäischen Parlament bekräftigte Sarkozy noch einmal seine Forderung und sprach sich für eine Aufwertung der Eurogruppe zu einer Wirtschaftsregierung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mit regelmäßigen Euro-Gipfeln und einem ständigen Sekretariat in Brüssel aus.⁶⁴⁰

Das Ziel einer Wirtschaftsregierung nach französischen Vorstellungen ist auch nach der Diskussion im Rahmen des Wettbewerbspaktes über die Ausgestaltung als intergouvernementale oder supranationale Wirtschaftsregierung beim März-Gipfel 2011 unverändert die Schaffung eines wirtschaftspolitischen Gegengewichtes zur Geldpolitik der EZB.⁶⁴¹ Da der Bezugspunkt der französischen Regierung mit einer europäischen

⁶³⁷ Vgl. Euractiv (2011k).

⁶³⁸ Vgl. Mussler (2011): 46.

⁶³⁹ Jabko (2011): 36; übersetzt aus dem englischen Original durch M.N.

⁶⁴⁰ Vgl. Der Tagesspiegel (2008).

⁶⁴¹ Vgl. Glomb (2010): 189; Moore (2010): 33.

Wirtschaftsregierung als Gegengewicht die vergemeinschaftete Euro-Geldpolitik ist, orientiert sie sich eher am gemeinsamen Euro-Währungsgebiet und weniger an der EU als Ganzes.⁶⁴² Eine auf die 17 Eurostaaten beschränkte Euro-Wirtschaftsregierung ermöglicht es Frankreich, eine Führung der Defizitländer gegenüber den Überschussländern einzunehmen und stärkt damit dessen Position einer diskretionären Wirtschafts- und Haushaltspolitik gegenüber dem stabilitätsorientierten Deutschland.⁶⁴³ Dies könnte auch die von Deutschland geforderte Schuldenbremse in ihrer Wirkung relativieren.

Damit trennt Sarkozy nicht nur die Europäische Union in die Eurostaaten einerseits und die restlichen EU-Staaten andererseits, sondern ihm erscheint die Eurogruppe mit ihren Euro-Finanzministern auch politisch nicht stark genug, die Unabhängigkeit der EZB zu beschränken und ein Gegengewicht zu bilden. Die französische Regierung bevorzugt deshalb eine intergouvernementale Euro-Wirtschaftsregierung auf der Ebene eines exklusiven Europäischen Rates der 17 Staats- und Regierungschefs der Eurozone.⁶⁴⁴

In einem gemeinsamen Aufruf erklären unter anderem die Präsidenten des deutschen Unternehmerverbandes BDI und des französischen MEDEF, „die Fortsetzung der Bemühungen in Richtung hin zu einer weiteren politischen und wirtschaftlichen Integration zu unterstützen.“⁶⁴⁵ Damit ist – wie für die deutsche – auch für die französische Wirtschaft weniger die institutionelle Entscheidung zwischen einer EU- oder Euro-Wirtschaftsregierung, sondern vielmehr eine tatsächliche stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in Europa wichtig. Die Gründe sind unverändert diejenigen, mit denen sich die Wirtschaft schon für den Wettbewerbspakt vom März-Gipfel aussprach, nämlich die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeiten und die Beseitigung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte unter Achtung der Subsidiarität auch in wirtschaftspolitischen Fragen.⁶⁴⁶

Zusammengefasst ergibt sich in der ersten Entscheidung über die Fiskalunion eine vorrangige Präferenz der französischen Regierung für eine Haftungsunion, die ihr politisches Letztentscheidungsrecht in Fiskalfragen weiterhin offenhält. Nicht weniger

⁶⁴² Vgl. Mussler (2011): 46.

⁶⁴³ Vgl. Proissl (2010): 15 ff.

⁶⁴⁴ Vgl. Mussler (2011): 47.

⁶⁴⁵ BDI (2011d).

⁶⁴⁶ Vgl. BDI (2011b).

präferiert die Regierung jedoch zusammen mit den französischen Banken auch eine Stabilitätsunion mit Schuldenbremse, um die Rating-Bestnote AAA zu bewahren. Daher kommt in der ersten Entscheidung nicht ein „>“, sondern ein „≥“ in Betracht. In der zweiten Entscheidung über eine europäische Wirtschaftsregierung präferiert die französische Regierung als Gegengewicht zur EZB eine Euro-Wirtschaftsregierung. Die wirtschaftspolitische Integration wird dabei von der französischen Wirtschaft unterstützt. Folgende Präferenzordnung ergibt sich für Frankreich:

Erste Entscheidung: $FU_{Haft} \geq FU_{Stab}$

Zweite Entscheidung: $WR_{Euro} > WR_{EU}$

8.3. Zwischenstaatliche Verhandlung

Dieser Abschnitt analysiert den Verhandlungsprozess des deutsch-französischen Zweiergipfels in Paris am 16. August 2011 als Vorentscheidung des Euro-Gipfels Ende Oktober 2011. Dazu werden die Verhandlungsmacht und die daraus resultierenden Verhandlungsstrategien der deutschen und französischen Regierung bestimmt, die Umsetzung ihrer Interessen untersucht sowie das gemeinsame Verhandlungsergebnis dargestellt. Der Präferenzbildungsprozess im vorherigen Abschnitt ergibt in beiden Entscheidungen eine Präferenzdivergenz zwischen der deutschen und der französischen Regierung. Erstere präferiert die Ausgestaltung der Fiskalunion als eine Stabilitätsunion mit Schuldenbremse sowie die Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung als EU-Wirtschaftsregierung. Letztere zieht hingegen eine gemeinsame Haftungsunion und eine Euro-Wirtschaftsregierung vor.

Diese Präferenzordnungen lassen zunächst gemäß Zürns situationsstrukturellem Ansatz für beide Entscheidungen ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt als **Verhandlungssituation** vermuten. Beide Regierungen streben sowohl in Fragen der Fiskal- wie auch der Wirtschaftspolitik eine weitergehende Integration an. Das Verteilungsproblem besteht zum einen darin, ob die Fiskalunion als Stabilitätsunion zugunsten der soliden Mitgliedsstaaten oder als Haftungsunion durch eine vergemeinschaftete Schuldenpolitik zugunsten der Krisenländer ausgestaltet wird, zum anderen, ob mit einer EU-Wirtschaftsregierung die soliden Mitgliedsstaaten führend

bleiben oder in einer Euro-Wirtschaftsregierung die Krisenländer die Oberhand gewinnen. Allerdings wünscht die deutsche Regierung auch eine Euro-Wirtschaftsregierung, die französische eine Stabilitätsunion. Da hiermit in jeweils einer der beiden Entscheidungen eine der beiden Regierungen auch die zweite Handlungsalternative präferiert, relativieren sich die Präferenzdivergenzen und insofern verschiebt sich auch das Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt in Richtung eines ohne grundlegenden Verteilungskonflikt.

Nachdem der Juli-Gipfel 2011 zu keiner Beruhigung der Krise führt, kommen Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy am 16. August 2011 zu einem deutsch-französischen Zweiergipfel in Paris zusammen, um für eine Stärkung der Economic Governance gemeinsame Vorschläge mit weiteren Integrationsschritten zu erarbeiten. Mit Hilfe von Moravcsiks Ansatz der relativen Verhandlungsmacht sind die Verhandlungsstrategien der deutschen und französischen Regierung zu erklären. Für beide Regierungen kommen dabei folgende **Verhandlungsstrategien** in Betracht:

In der ersten Entscheidung über die Ausgestaltung der Fiskalunion verfügen sowohl die deutsche wie auch die französische Regierung über ein mögliches Veto. Mit der Haushaltspolitik als Königsrecht der nationalen Parlamente liegt es in den Händen eben dieser nationalen Parlamente darüber abzustimmen, etwa im Rahmen einer Stabilitätsunion der eigenen Haushaltspolitik durch Einführung einer Schuldenbremse in die nationale Verfassung Grenzen aufzuerlegen. Eine gemeinsame Fiskalunion als Stabilitäts- oder Haftungsunion entfaltet jedoch nur dann ihre volle Wirkungskraft, wenn sich alle Mitgliedsstaaten dafür aussprechen. Führt etwa ein Mitgliedsstaat keine Schuldenbremse ein, untergräbt er damit die haushaltskonsolidierende Wirkung europaweiter Schuldenbremsen für alle. Ein Ausschluss kooperationsunwilliger Staaten von einer gemeinsamen Einigung kommt daher nicht in Betracht.

Zwar verfügt die französische Regierung in der Frage der Fiskalunion über ein Veto. Dieses ist aber unglaubwürdig. Denn legt Sarkozy ein Veto gegenüber der Ausgestaltung der Fiskalunion als Stabilitätsunion ein und spricht er sich gegen die Einführung einer Schuldenbremse aus, können die Finanzmärkte dies als Verweigerung Frankreichs zu einer Haushaltskonsolidierung interpretieren und dem Land sein AAA-Rating entziehen, was Sarkozy in seinem Wahlkampf einen erheblichen Dämpfer

verleihen könnte. Entsprechend hat Frankreich eine geringere und Deutschland eine größere Verhandlungsmacht in der Entscheidung über eine Fiskalunion.

In der zweiten Entscheidung über die Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung kann es eine gesonderte Euro-Wirtschaftsregierung nur mit Zustimmung der Staats- und Regierungschefs aller Eurostaaten geben. Während Frankreich kein Veto gegen seine eigene Präferenz einlegen wird, ist eine Vetodrohung Deutschlands unglaublich. Denn da die gesonderten Euro-Gipfel in der Krise im Sinne der französischen Forderung bereits die Funktion einer Euro-Wirtschaftsregierung übernommen haben, hat Deutschland ein umso größeres Interesse daran, jetzt die inhaltliche Ausrichtung dieser Euro-Wirtschaftsregierung mit fiskalpolitischer Stabilität und einer Wettbewerbsorientierung nach deutschen Vorstellungen zu bestimmen. Dieses größere Interesse spiegelt sich entsprechend der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik in einer geringeren Verhandlungsmacht für Deutschland in dieser Entscheidung wider.

Da die deutsche und die französische Regierung über zwei Themenfelder – Fiskalpolitik mit der Fiskalunion und Wirtschaftspolitik mit der Wirtschaftsregierung – mit teils unterschiedlichen Präferenzordnungen verhandeln, besteht die Möglichkeit, zur Überwindung der Unterschiede der präferenzbasierten Verhandlungsmacht beide Verhandlungsgegenstände mit einander zu verknüpfen und sich jeweils in einer der beiden Entscheidungen kompromissbereit zu zeigen. Erleichtert wird diese Kompromissbereitschaft dadurch, dass beide Regierungen jeweils in einer der beiden Entscheidungen nicht weniger auch die zweite Handlungsalternative vorziehen, wodurch sich eine beinahe Präferenzkonvergenz ergibt. Dies lässt auf ein rasches Verhandlungsergebnis zwischen Merkel und Sarkozy auf ihrem Zweiergipfel schließen.

Und tatsächlich finden Merkel und Sarkozy auf ihrem Zweiergipfel früher als geplant zu einem Ergebnis, in dem diese erleichterte Kompromissfindung mit der Verknüpfung der Verhandlungsgegenstände entlang der nahezu konvergierenden Präferenzordnungen zum Tragen kommt.⁶⁴⁷ Im Rahmen eines Tauschgeschäftes lässt sich Merkel auf eine Euro-Wirtschaftsregierung ein. Im Gegenzug unterstützt Sarkozy die Einführung einer Schuldenbremse. In einem gemeinsamen Brief an EU-Ratspräsidenten Van Rompuy formulieren beide ihre gemeinsamen Vorschläge:

⁶⁴⁷ Vgl. Spiegel-Online (2011s).

„Mit den Beschlüssen des letzten Jahres wird das Ziel verfolgt, in allen Mitgliedstaaten die Stabilität zu erhöhen und das Wachstum voranzutreiben. Zur Unterstützung dieses Prozesses muss der institutionelle Rahmen des Euro-Währungsgebiets gestärkt und straffer organisiert werden, damit der Entscheidungsfindungsprozess effizienter wird und seine Einrichtungen und Verfahren besser aufeinander abgestimmt sind.

Dieser Rahmen sollte sich auf folgende Vorschläge stützen:

- Regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets: Diese Treffen werden zweimal pro Jahr und wenn nötig zu außerordentlichen Sitzungen einberufen und dienen als Eckpfeiler der verbesserten wirtschaftlichen Steuerung des Euro-Währungsgebiets.
- Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets sollten einen Vorsitz wählen, der im Regelfall zweieinhalb Jahre im Amt bleibt. [...]

Die Wirtschafts- und Währungsunion muss auf einer noch engeren Koordinierung der nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik aufbauen.

Sie sollte mithilfe der folgenden Vorschläge weiter gestärkt werden:

- Auf der Grundlage ihrer Verpflichtungen aus dem Euro Plus-Pakt werden alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bis Sommer 2012 eine finanzpolitische Regelung für einen ausgeglichenen Haushalt in ihr innerstaatliches Recht aufnehmen. Grundsätzlich wird diese Regel in die Verfassung der Mitgliedstaaten geschrieben oder in Recht gleichen Ranges, um ihre Beständigkeit und ihren Vorrang gegenüber dem jährlichen Haushalt sicherzustellen.⁶⁴⁸

Mit ihrer Einigung wollen Merkel und Sarkozy eine Euro-Wirtschaftsregierung in Form regelmäßiger Euro-Gipfel mit einem eigenen Euro-Ratspräsidenten institutionalisieren. Auf der Agenda dieser Treffen sollen in fiskalpolitischer Hinsicht die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaketes, in wirtschaftspolitischer Hinsicht die Festlegung gemeinsamer Wirtschaftspolitiken und die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit sowie in Hinsicht auf die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet das Treffen von Grundsatzentscheidungen zur Abwehr von Krisen stehen. Gleichzeitig wollen beide die angedachte Schuldenbremse in Form einer verfassungsrechtlich verankerten, finanzpolitischen Regelung institutionalisieren. Diese soll die Vorgaben aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt umsetzen und einen ausgeglichenen Haushalt der Euroländer sicherstellen.⁶⁴⁹

⁶⁴⁸ Bundesregierung (2011i).

⁶⁴⁹ Vgl. Bundesregierung (2011h, 2011i).

„Grob gesagt lautet der Kompromiss: Frankreich gibt den Weg vor, Deutschland die Inhalte.“⁶⁵⁰ Sarkozy verkündet nun mit der politischen Zustimmung Deutschlands endlich offiziell die von ihm seit Langem geforderte Euro-Wirtschaftsregierung und ebnet damit den Weg für eine stärkere Integration des Euro-Währungsgebietes innerhalb der Europäischen Union. Merkel wiederum bestimmt im Sinne der deutschen Forderung nach einer stärkeren Regelbindung der Gemeinschaft jetzt mit der Schuldenbremse und zuvor mit dem Wettbewerbspakt die Agenda dieser neuen Integration hin zu einer Stabilitätsunion als Fiskalunion.

Mit ihrem Verhandlungskompromiss legen Merkel und Sarkozy auf ihrem deutsch-französischen Zweiergipfel die Grundlage für die Beschlüsse des Euro-Gipfels am 26. Oktober. Auf diesem beschließen die 17 Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes ein umfassendes Paket zusätzlicher Maßnahmen zur Stärkung der finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung des Euro-Währungsgebietes. Darin verpflichten sie sich – neben einer höheren Privatgläubigerbeteiligung am Schuldenschnitt für Griechenland von 50 % statt zuvor 21 % und einer als „Hebelung“ bezeichneten Stärkung des temporären Euro-Rettungsschirmes EFSF – insbesondere eine Schuldenbremse einzuführen und die Vorschläge zur Einführung regelmäßiger Euro-Gipfel anzunehmen.⁶⁵¹ In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 26. Oktober 2011 heißt es dazu:

„Zur Wiederherstellung des Vertrauens sind weitere Maßnahmen erforderlich. Aus diesem Grund vereinbaren wir heute ein umfassendes Paket zusätzlicher Maßnahmen, in dem unsere feste Entschlossenheit zum Ausdruck kommt, alles Notwendige zur Bewältigung der gegenwärtigen Schwierigkeiten zu tun und die für die Vollendung unserer Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen Schritte zu ergreifen. [...]“⁶⁵²

„Insbesondere verpflichten wir uns, aufbauend auf dem nunmehr angenommenen Gesetzgebungspaket, dem Europäischen Semester und dem Euro-Plus-Pakt die folgenden zusätzlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene durchzuführen:

a) bis Ende 2012 Annahme von Vorschriften über einen strukturell ausgeglichenen Haushalt durch jeden Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets – vorzugsweise auf Verfassungsebene oder auf gleichwertiger Ebene –, mit denen der Stabilitäts- und Wachstumspakt in einzelstaatliches Recht umgesetzt wird; [...]

Zur wirksameren Bewältigung der derzeitigen Probleme und zur Gewährleistung einer engeren Integration wird die Struktur für die Steuerung im

⁶⁵⁰ Rinke (2011).

⁶⁵¹ Vgl. Europäischer Rat (2012): 59 ff., 64 ff.; Gehrold/Ritz/Wientzek (2011): 1 ff.

⁶⁵² Europäischer Rat (2012): 65.

Euro-Währungsgebiet unter Wahrung der Integrität der Europäischen Union insgesamt verstärkt. Wir werden daher regelmäßig – wenigstens zweimal jährlich – auf unserer Ebene, d. h. als Euro-Gipfel, zusammentreten, um strategische Orientierungen zu den Wirtschafts- und Haushaltspolitiken im Euro-Währungsgebiet vorzugeben.“⁶⁵³

Der Euro-Gipfel vom 26. Oktober spiegelt in seinem Ergebnis den Verhandlungskompromiss zwischen Merkel und Sarkozy des deutsch-französischen Zweiergipfels vom 16. August wider.⁶⁵⁴ Die Euro-Staats- und Regierungschefs einigen sich sowohl auf eine stärkere Integration der Eurozone mit der Institutionalisierung regelmäßiger Euro-Gipfel als intergouvernementaler Euro-Wirtschaftsregierung zur Vermeidung wirtschaftlicher Ungleichgewichte, als auch auf die Einführung einer Schuldenbremse zur Durchsetzung von Haushaltsdisziplin als Kernstück einer Stabilitätsunion als Fiskalunion.

Auf dem nächsten Euro-Gipfel Anfang Dezember 2011 einigen sich die Euro-Staats- und Regierungschefs politisch darauf, diese Fiskalunion mit Schuldenbremse in einem sogenannten „Fiskalpakt“ gemeinsam festzuschreiben. Auf dem Euro-Gipfel Ende Januar 2012 wird dann der Fiskalpakt als Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Form eines intergouvernementalen Vertrages zwischen den Eurostaaten plus einer Reihe weiterer freiwillig teilnehmender EU-Staaten formal beschlossen.⁶⁵⁵ Kennzeichnend für den Fiskalpakt ist damit seine intergouvernementale Ausgestaltung nach der Methode des Euro-Plus.⁶⁵⁶

8.4. Zwischenfazit

Der Verhandlungsprozess im vorherigen Abschnitt zeigt folgendes Ergebnis: Die Grundlage für die Einigung der Euro-Staats- und Regierungschefs auf dem Euro-Gipfel am 26. Oktober 2011 schafft ein Verhandlungskompromiss zwischen Merkel und Sarkozy auf dem deutsch-französischen Zweiergipfel am 16. August 2011. Dort einigen sich beide in der ersten Entscheidung über die Ausgestaltung der Fiskalunion mit der Verankerung einer Schuldenbremse in den nationalen Verfassungen der

⁶⁵³ Europäischer Rat (2012): 67/68.

⁶⁵⁴ Vgl. Degryse (2012): 57.

⁶⁵⁵ Vgl. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt); siehe auch Kirch/Schwarzer (2012); Kullas/Sauer/Hohmann (2012).

⁶⁵⁶ Vgl. Rinke (2011).

Mitgliedsstaaten auf eine Stabilitätsunion als Fiskalunion (FU_{Stab}), in der zweiten Entscheidung über die Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung mit der Institutionalisierung regelmäßiger Euro-Gipfel und einem eigenen Euro-Ratspräsidenten auf eine Euro-Wirtschaftsregierung (WR_{Euro}). Die Gründe für diese Einigung werden nun im folgenden Zwischenfazit dargelegt.

Erstens: Die Verhandlungssituation des Gipfels lässt sich entsprechend dem situationsstrukturellen Ansatz von Zürn zunächst als ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt beschreiben. Die Wahrscheinlichkeit einer Einigung ist verhältnismäßig hoch, da die Verhandlungsteilnehmer eine gemeinsame Lösung anstreben, sich aber uneins über die damit verbundenen Kosten sind. Die vorliegende Verhandlungssituation bestätigt diese Annahme aber nur begrenzt. Zwar sprechen sich sowohl die deutsche als auch die französische Regierung für weitere Integrationsschritte in der Economic Governance aus. Deutschland präferiert hierbei mit Stabilitätsunion und EU-Wirtschaftsregierung jeweils andere Handlungsalternativen als Frankreich mit Haftungsunion und Euro-Wirtschaftsregierung.

Deutschland bevorzugt allerdings nicht weniger auch eine Euro-Wirtschaftsregierung, um frühzeitig die Agenda der faktisch bereits stattfindenden Euro-Gipfel nach deutschen Vorstellungen zu bestimmen, während Frankreich nicht weniger auch eine Stabilitätsunion präferiert, um seine Rating-Bestnote AAA zu bewahren. Da sich hierdurch die Präferenzen der beiden Regierungen annähern, kann die Verhandlungssituation sogar als ein Koordinationsspiel ohne grundlegenden Verteilungskonflikt beschrieben werden. Die vorliegende Verhandlungssituation bestätigt diese Annahme, indem die Regierungen rasch zu einem gemeinsamen Ergebnis kommen.

Zweitens: Zum einen präferiert Deutschland in der ersten Entscheidung über die Fiskalunion vorrangig eine Stabilitätsunion. Zugleich bevorzugt auch Frankreich die Stabilitätsunion nicht weniger als die Haftungsunion. Zum anderen zieht Frankreich in der zweiten Entscheidung über die europäische Wirtschaftsregierung vorrangig eine Euro-Wirtschaftsregierung vor. Ebenso wünscht auch Deutschland eine Euro-Wirtschaftsregierung nicht weniger als eine EU-Wirtschaftsregierung. Daher liegt eine Einigung entlang dieser Präferenzüberscheidungen nahe.

Deutsche Regierung: $\boxed{FU_{\text{Stab}}} > FU_{\text{Haft}}$

Französische Regierung: $FU_{\text{Haft}} \geq \boxed{FU_{\text{Stab}}}$

Deutsche Regierung: $WR_{\text{EU}} \geq \boxed{WR_{\text{Euro}}}$

Französische Regierung: $\boxed{WR_{\text{Euro}}} > WR_{\text{EU}}$

Drittens: Begünstigt wird diese Einigung zugleich durch die Möglichkeit, die Verhandlungsgegenstände zu verknüpfen, indem die deutsche und die französische Regierung mit Fiskalunion und Wirtschaftsregierung über zwei Themenfelder, bei denen beide zunehmend konvergierende, aber immer noch unterschiedliche Präferenzen aufweisen, verhandeln und ein Tauschgeschäft eingehen. Deutschland zeigt sich in der Frage der europäischen Wirtschaftsregierung kompromissbereit und lässt sich auf eine Euro-Wirtschaftsregierung ein. Im Gegenzug kommt Frankreich in der Frage der Fiskalunion entgegen und unterstützt die deutsche Forderung nach einer Stabilitätsunion.

Viertens: Dass Deutschland nicht in der Frage der Fiskalunion und Frankreich nicht in der Frage der Wirtschaftsregierung nachgibt, wird durch die Verteilung der Verhandlungsmacht zwischen beiden Regierungen bedingt. Zum einen verfügt die deutsche Regierung in der ersten Entscheidung über ein glaubwürdiges Veto, mit dem sie eine Haftungsunion verhindern kann. Das Veto der französischen Regierung ist hingegen unglaublich, da diese mit der Ablehnung einer Stabilitätsunion ihr AAA-Rating gefährdet. Da zum anderen die Euro-Gipfel bereits die Funktion einer Euro-Wirtschaftsregierung annehmen, ist die deutsche Regierung umso mehr daran interessiert, dieser Euro-Wirtschaftsregierung jetzt eine deutsche Agenda vorzugeben. Dies schlägt sich entsprechend der asymmetrischen Interdependenz nach Moravcsik in einer geringeren Verhandlungsmacht für Deutschland nieder, seine vorrangige Präferenz der EU-Wirtschaftsregierung durchzusetzen.

Fünftens: Der Verhandlungskompromiss zwischen Merkel und Sarkozy auf dem deutsch-französischen Zweiergipfel am 16. August 2011 liefert die Entscheidungsgrundlage für den eigentlichen Euro-Gipfel am 26. Oktober 2011 und bestätigt zum einen die Führung Deutschlands und Frankreichs in ihrer jeweiligen

Staatengruppe, zum anderen die Führung des deutsch-französischen Tandems in der Europäischen Union als Ganzes. Damit zeichnet sich ab, dass das Ergebnis der Reform der Economic Governance einen Ausgleich zwischen der von Deutschland angestrebten Regelbindung und der von Frankreich geforderten politischen Letztentscheidung widerspiegelt.

9. FAZIT

9.1. Analyseergebnis

Die vorliegende Arbeit ging der Forschungsfrage nach, warum sich die Staats- und Regierungschefs im Kontext der Staatsschuldenkrise auf eine Reform der Economic Governance einigen. Dazu wurden fünf Gipfeltreffen des Europäischen Rates in den Jahren 2010 und 2011 während der Staatsschuldenkrise analysiert. Als Theorie wurde hierfür der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik erweitert um den situationsstrukturellen Ansatz von Zürn herangezogen. Grundgerüst der Analyse stellte ein mehrstufiges Analysemodell von Moravcsik dar, das das Zustandekommen internationaler Kooperation erklärt. Die Reform der Economic Governance bildete die abhängige Variable, Präferenzen, Verhandlungsmacht und Situationsstruktur bildeten die unabhängigen Variablen, denen jeweils eine eigene Hypothese zugeordnet war. Die Analyseschritte eines jeden Gipfels gliederten sich jeweils in die Kapitelabschnitte Entscheidungen und Handlungsalternativen, nationale Präferenzbildung, zwischenstaatliche Verhandlung und Zwischenfazit.

Im nun letzten Kapitel werden mit Blick auf die Zwischenfazits die wesentlichen Tendenzen über die fünf untersuchten Gipfel hinweg zusammenfassend herausgearbeitet und auf dieser Grundlage dann die zu Beginn aufgeworfene Forschungsfrage beantwortet. Anschließend werden die zuvor aufgestellten Hypothesen überprüft. Abschließend werden die hier angewandte Theorie des liberalen Intergouvernementalismus von Moravcsik reflektiert und sich aus dieser Arbeit ergebende, neue Forschungsfragen in der Europäischen Integrationsforschung identifiziert. Hierbei zeigte die durchgeführte Analyse eine wenig problematische Verhandlungssituation, eine bilaterale Entscheidungsfindung und eine Verhandlungsstrategie der Kompromissfindung als wesentliche Gründe für das Zustandekommen einer Einigung der Staats- und Regierungschefs auf eine Reform der Economic Governance.

Abbildung 16: Analyseüberblick

	Euro-Gipfel 07.05.2010	EU-Gipfel 28./29.10.2010	Euro-Gipfel 11.03.2011	Euro-Gipfel 21.07.2011	Euro-Gipfel 26.10.2011
<i>Zweiergipfel</i>	-/-	Deauville 18.10.2010	-/-	Berlin 20.07.2011	Paris 16.08.2011
<i>Entscheidungen</i> 1. Entscheidung 2. Entscheidung	Gewährung von Finanzhilfen Modalitäten	Sanktions- automatismus Solider Krisen- bewältigungs- rahmen	Wirtschafts- politische Koordinierung EFSF- Ertüchtigung	Gewährung von Finanzhilfen EFSF- Flexibilisierung	Fiskalunion Wirtschafts- regierung
<i>Themenfelder</i>	Finanzstabilität Finanzstabilität	Fiskalpolitik Finanzstabilität	Wirtschaftspolitik Finanzstabilität	Finanzstabilität Finanzstabilität	Fiskalpolitik Wirtschaftspolitik
<i>Zentrale Konfliktlinien</i>	Solidität vs. Solidarität Solidität vs. Solidarität	Regelbindung vs. Politische Letzt- entscheidung Solidität vs. Solidarität	Ordnungspolitik vs. Dirigismus Solidität vs. Solidarität	Solidität vs. Solidarität Solidität vs. Solidarität	Regelbindung vs. Politische Letzt- entscheidung Ordnungspolitik vs. Dirigismus
<i>Deutsche (D) und französische (Fr) Präferenzen</i>	D+Fr: Finanzhilfen D: Zwischen- staatlich, strikte Konditionalität Fr: Gemein- schaftlich, rasch	D: Vollautoma- tische Sanktionen; Fr: Keine Automatisierung D: Gläubiger- beteiligung Fr: Finanz- transfers	D+Fr: Intergouverne- mentale Koordinierung D: Status quo Fr: Aufstockung	D: Umschuldung Fr: Finanzhilfen D: Status quo Fr: Erweiterung	D: Stabilitäts- union Fr: Haftungs-/ Stabilitätsunion D: EU-/Euro- Wirtschafts- regierung Fr: Euro-Wirt- schaftsregierung
<i>Situationsstruktur</i>	KMV	KMV	KMV	KMV	KOV
<i>Verhandlungs- strategie</i>	Ausgleichs- zahlung	Tauschgeschäft	Ausgleichs- zahlung	Tauschgeschäft	Tauschgeschäft
<i>Ergebnis</i>	Finanzhilfen Zwischen- staatlicher temporärer Euro- Rettungsschirm mit strikter Konditionalität (EFSF/EFSM)	Stabilitätspakt ohne Sanktions- automatismus (Sixpack) Dauerhafter Euro- Rettungsschirm mit Gläubigerbe- teiligung (ESM)	Intergouverne- mentale Koordinierung als Europäische Wirtschafts- regierung (Wettbewerbs- pakt) Aufstockung EFSF-Volumen (Ertüchtigung)	Umschuldung Erweiterung EFSF- Instrumentarium (Flexibilisierung)	Stabilitätsunion mit Schulden- bremse (Fiskalpaket) Euro-Wirtschafts- regierung (Euro- Gipfel und -Rats- präsident)

Quelle: Eigene Darstellung

Es lassen sich mit Blick auf die Zwischenfazits folgende Tendenzen herausarbeiten, die zu den Gründen der Staats- und Regierungschefs für das Zustandekommen der Reform der Economic Governance führten:

Die Situationsstruktur der Verhandlungssituationen war mehrheitlich durch ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt gekennzeichnet. Die Präferenzen Deutschlands und Frankreichs wiesen zwar darauf hin, dass beide Länder durchaus eine Reform der Economic Governance anstrebten. Im Mittelpunkt ihrer Entscheidungen über die Reform der Economic Governance stand nicht die Frage des Ob, sondern des

Wie. Allerdings herrschte zwischen beiden ein Verteilungskonflikt hinsichtlich des Verhandlungsergebnisses. Beide Länder waren sich über die Ausgestaltung dieser Reformen und damit über die Verteilung der damit verbundenen Kosten uneins. Dieser Verteilungskonflikt zeigte sich konkret darin, dass beide unterschiedliche Handlungsalternativen präferierten.

Dabei fiel auf, dass sich die Entscheidungen über die Reform, vor die sich die Staats- und Regierungschefs auf ihren Gipfeln gestellt sahen, auf die drei Themenfelder Finanzstabilität, Fiskalpolitik und Wirtschaftspolitik konzentrierten. Dabei verschob sich der Entscheidungsfokus der Gipfel von anfänglichen Maßnahmen zur kurzfristigen Krisenbekämpfung mit dem griechischen Hilfspaket über Maßnahmen zur langfristigen Krisenvorbeugung mit dem dauerhaften Rettungsschirm und dem Wettbewerbspakt hin zu tiefgreifenden institutionellen Änderungen der Economic Governance mit der Fiskalunion und der Euro-Wirtschaftsregierung.

Die Handlungsalternativen in diesen Entscheidungen spiegelten jeweils die Gegensätze entlang einer spezifischen Konfliktlinie wider. Im Themenfeld Finanzstabilität verlief die Konfliktlinie zwischen Solidität und Solidarität, im Themenfeld Fiskalpolitik verlief die Linie zwischen Regelbindung und politischer Letztentscheidung und im Feld Wirtschaftspolitik zwischen Ordnungspolitik und Dirigismus. Diese Gegensätze basierten auf den unterschiedlichen Vorstellungen Deutschlands und Frankreichs von der Europäischen Währungsunion.

Deutschland stand dabei in der Tradition des Ordoliberalismus, demzufolge die EU einen Ordnungsrahmen bildet. Es setzte auf die Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik zur Gewährleistung des freien Wettbewerbes und in der Fiskalpolitik auf einen regelgebundenen Ansatz von Sanktionen und Automatismen, verbunden mit fiskalpolitischer Eigenverantwortlichkeit. Deshalb war Finanzstabilität auch eine Frage von fiskalpolitischer Solidität. Frankreich hingegen sah im Sinne des Primates der Politik die EU als aktiven wirtschaftspolitischen Akteur. Es begriff Wirtschaftspolitik als staatliche Wirtschaftslenkung im Sinne des Dirigismus durch entsprechende Institutionen. In der Fiskalpolitik versprach es sich von der politischen Letztentscheidung die Möglichkeit zu einzelfallorientierten Entscheidungen und zeigte sich daher in der Frage der Finanzstabilität auch eher zu europäischer Solidarität bereit.

Im Verlauf der Krise zeigte sich auf dem Oktober-Gipfel 2011 eine zunehmende Präferenzkonvergenz durch Präferenzverschiebung sowohl auf deutscher als auch auf französischer Seite in den Entscheidungen der Themenfelder Fiskalpolitik und Wirtschaftspolitik. Dabei näherte sich jeweils die nachrangig präferierte Handlungsalternative des Einen der vorrangigen Präferenz des Anderen an. Es kam zu einer Entschärfung der bisher vorherrschenden Konfliktlinien. Grund für diese Präferenzverschiebung waren veränderte wirtschaftliche Umstände und Politikwechsel.

Die zwischenstaatlichen Verhandlungen waren durch eine intergouvernementale und vor allem bilaterale Entscheidungsfindung geprägt. Alle Entscheidungen über Reformschritte der Economic Governance wurden intergouvernemental zwischen den nationalen Regierungen mit ihren Staats- und Regierungschefs auf regulären oder Sondergipfeln des Europäischen Rates ohne formelle Beteiligung des Europäischen Parlamentes oder der Europäischen Kommission über die Gemeinschaftsmethode getroffen. Durch diese Häufung der Gipfel entwickelte sich der Europäische Rat zum Zentrum einer intergouvernementalen Entscheidungsfindung.

Zwar rückte der Europäische Rat ins Entscheidungszentrum, doch drei von fünf analysierten Gipfeltreffen ging ein deutsch-französischer Zweiergipfel zwischen Merkel und Sarkozy voraus. Merkel gelang offenbar durch die langwierigen Verhandlungen im Rahmen des Mai-Gipfels 2010 zu der Erkenntnis, dass eine gemeinsame Lösung der Krise nur im Einvernehmen mit Frankreich möglich war. Als Konsequenz daraus traf sie sich im Rahmen des Oktober-Gipfels 2010 erstmals mit Sarkozy zu einem Zweiergipfel, um gemeinsam eine Lösung zu verhandeln. Der dort als „Deal von Deauville“ getroffene Kompromiss schien sie in dieser Erkenntnis zu bestärken, sodass es im Rahmen des Juli- und Oktober-Gipfels 2011 zu weiteren Zweiergipfeln kam.

Durch die gesonderten Zweiergipfel umgingen Merkel und Sarkozy den bisher praktizierten Interessenausgleich im Europäischen Rat zwischen allen Staats- und Regierungschefs. Stattdessen kam es auf den vorgeschalteten Zweiergipfeln zu einem bilateralen Interessenausgleich zwischen Merkel und Sarkozy. Indem beide dadurch die Anzahl der Verhandlungsteilnehmer und damit auch die Anzahl möglicher Vetospieler reduzierten, sank die Verhandlungskomplexität.

Die auf den Zweiergipfeln getroffene deutsch-französische Kompromisslösung wurde zur Entscheidungsvorlage für die abschließenden Verhandlungen auf den

eigentlichen Gipfeln. Die deutsche und die französische Regierung standen stellvertretend für die beiden zentralen Eurostaatengruppen einer regel-, bzw. politisch-orientierten Economic Governance und nahmen in den Verhandlungen die Rolle des Verhandlungsführers ihrer jeweiligen Gruppe ein. Daher kam der Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich auf dem Zweiergipfel einem Kompromiss fast aller auf dem Gipfel des Europäischen Rates gleich.

Als effektive Verhandlungsstrategie, mit der die deutsche und die französische Regierung ihre Präferenzdivergenzen zu überwinden versuchten, erwies sich das Eingehen von Kompromissen und das Machen von Zugeständnissen. Beide Regierungen verfügten zwar oft über die Möglichkeit, in den Verhandlungen ein Veto einzulegen. Doch diese Strategie hätte für beide nur zu einem Verhandlungsergebnis auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geführt, bei dem die präferierte Handlungsalternative des jeweils anderen verhindert worden wäre. Da die Regierungen jedoch willens waren sich zu einigen, verknüpften sie Verhandlungsgegenstände miteinander zu einem Paketgeschäft und ermöglichten durch Kompromisse und Zugeständnisse in Form gegenseitiger Tauschgeschäfte oder Ausgleichzahlungen eine Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner.

Zu Tauschgeschäften kam es, als Deutschland und Frankreich über zwei Themenfelder verhandelten, in denen sie jeweils divergierende Präferenzen aufwiesen. Jeder zeigte sich dabei in einem der Felder gegenüber dem anderen kompromissbereit. Zu Ausgleichzahlungen wiederum kam es, als beide über zwei Themenfelder verhandelten, in denen sie in einem Feld konvergierende Präferenzen und in dem anderen divergierende aufwiesen. Hierbei entschädigte im Feld der divergierenden Präferenzen der eine den anderen für dessen Nachteile aus der Kompromissbereitschaft.

Als Folge dieser Verhandlungsstrategie setzten sich sowohl Deutschland als auch Frankreich mit ihrer Sichtweise auf die Währungsunion jeweils in einem der Themenfelder durch: Deutschland in der Fiskalpolitik mit einer regelgebundenen Fiskalunion, Frankreich in der Wirtschaftspolitik mit einer dirigistischen Euro-Wirtschaftsregierung. In der Frage der Finanzstabilität wiederum umfasste der Krisenbewältigungsrahmen sowohl Elemente der deutschen Finanzsolidität als auch der französischen Finanzsolidarität.

Im Ergebnis beruhte die Economic Governance auf drei Säulen, die ein Spiegelbild dieser Verhandlungskompromisse zwischen den deutschen und französischen Präferenzen waren: Ein Krisenbewältigungsrahmen für das Euro-Währungsgebiet mit an strikte Konditionalität geknüpften Finanzhilfen als erste Säule, eine regelgebundene Fiskalunion nach der Methode des Euro-Plus als zweite Säule und eine dirigistische Euro-Wirtschaftsregierung als dritte Säule. Mit ihnen veränderte sich der politische Rahmen der Europäischen Union grundlegend. Der supranationalen Europäischen Währungsunion mit der vergemeinschafteten Geldpolitik der EZB wurde eine intergouvernementale Europäische Wirtschaftsunion mit einer zwischenstaatlichen Koordinierung der Fiskal- und Wirtschaftspolitiken im Europäischen Rat als Wirtschaftsregierung gegenübergestellt.

Die Eurozone wurde weiter zunehmend zum integrativen Kern eines Europas der zwei Geschwindigkeiten. Mit der Entscheidung für regelmäßige Euro-Gipfel und einen eigenen Euro-Ratspräsidenten entwickelte sich der Europäische Rat zum Entscheidungszentrum der Eurozone und schwächte damit die Kommission und ihren Präsidenten als eigentliche Inhaber des Initiativrechtes. Der bisher bewährte Interessenausgleich zwischen allen Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat verlagerte sich durch die Vorentscheidungen der deutsch-französischen Zweiergipfel hin zum Tandem aus einem dominanten Deutschland in Zusammenarbeit mit Frankreich. Exemplarisch stand hierfür der Deal von Deauville.

Die neugeschaffenen Institutionen und Verfahren, wie die Rettungsschirme EFSF und ESM und der zwischen den Regierungen geschlossene Wettbewerbspakt und Fiskalpakt basierten allesamt auf zwischenstaatlichen Abkommen, bei denen die Staats- und Regierungschefs außerhalb der EU-Verträge zusammenarbeiteten. Die fortschreitende Vergemeinschaftung der nationalen Fiskal- und Wirtschaftspolitik führte offenbar nicht zum Ausbau der Gemeinschaftsmethode, sondern zu einer intergouvernementalen Koordinierung dieser Politikfelder durch die nationalen Regierungen im Europäischen Rat und damit zu einer Stärkung der Exekutiven. Merkel prägte hierfür den Begriff der Unionsmethode, bei der die Regierungen nationale Politiken im Europäischen Rat stärker abstimmen.

Somit lassen sich folgende Gründe anführen, warum sich die Staats- und Regierungschefs auf die Reform der Economic Governance einigten:

1. Die Situationsstruktur zeigte als wenig problematische Verhandlungssituation ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt, bei dem Deutschland und Frankreich zwar unterschiedliche Handlungsalternativen präferierten, aber grundsätzlich eine Reform der Economic Governance anstrebten. Dies machte eine Einigung recht wahrscheinlich. Eine zunehmende Präferenzkonvergenz entschärfte zudem vorherrschende Konfliktlinien.
2. Mit ihrer bilateralen Entscheidungsfindung der deutsch-französischen Zweiergipfel umgingen Merkel und Sarkozy den aufwändigen Interessenausgleich im Europäischen Rat. Dies ermöglichte ihnen, ohne die anderen Staats- und Regierungschefs eine Einigung zur Lösung der Krise zu erzielen. Als Stellvertreter für die soliden Länder und die Krisenländer kam ihre bilaterale Einigung einer Mehrheitsentscheidung aller gleich.
3. Durch Verhandlungsstrategien der Kompromissfindung in Form gegenseitiger Ausgleichzahlungen und Tauschgeschäfte überwandten beide Länder ihre Präferenzdivergenzen. Dies schaffte die Grundlage für eine Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner.

Kennzeichnend für das neue Konzept der Economic Governance nach den Reformen war eine intergouvernementale Koordinierung nationaler Politiken auf der Basis neugeschaffener Institutionen und Verfahren außerhalb der EU-Verträge durch den Europäischen Rat als Zentrum der europäischen Entscheidungsfindung.

Abbildung 17: Säulen der EU Economic Governance

	1. Säule: Krisenbewältigungsrahmen	2. Säule: Fiskalunion	3. Säule: Wirtschaftsregierung
<i>Ziel</i>	Finanzstabilität	Fiskalpolitische Steuerung und Überwachung	Wirtschaftspolitische Steuerung und Überwachung
<i>Instrumente</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Temporärer Euro-Rettungsschirm EFSF/EFSM • Dauerhafter Euro-Rettungsschirm ESM 	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilitätspakt • Fiskalpakt • Sixpack 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbspakt (Euro-Plus-Pakt) • Sixpack • Euro-Gipfel und Euro-Ratspräsident
<i>Politikansatz</i>	Finanzsolidarität mit strikter Konditionalität als Finanzsolidität	Regelbindung und Sanktionslogik des Maastricht-Vertrages	Institutionalisierte Wirtschafts koordinierung auf der Ebene der Euro-Staats- und Regierungschefs als dirigistische Euro-Wirtschaftsregierung

Quelle: Eigene Darstellung

9.2. Hypothesenüberprüfung

Auf der Grundlage dieses Analyseergebnisses lassen sich nun die Hypothesen überprüfen. Jede der drei Hypothesen ist aus einer der unabhängigen Variablen Präferenzen, Verhandlungsmacht und Situationsstruktur abgeleitet. Der ersten Hypothese zufolge lassen sich in den Verhandlungen zentrale Konfliktlinien entschärfen, wenn die Präferenzen der Staaten konvergieren. Die Verhandlungsergebnisse des Euro-Gipfels vom Oktober 2011 bestätigen diese Hypothese. Standen sich die Präferenzen Deutschlands und Frankreichs am Oktober-Gipfel 2010 entlang der Konfliktlinie zwischen Regelbindung und politischer Letztentscheidung in der Fiskalpolitik und am März-Gipfel 2011 entlang der Konfliktlinie zwischen Ordnungspolitik und Dirigismus in der Wirtschaftspolitik noch widersprüchlich gegenüber, kam es im Laufe der Zeit jeweils zu einer Präferenzannäherung in beiden Politikfeldern.

Am Oktober-Gipfel 2011 schließlich konvergierten die Präferenzen soweit, dass beide Konfliktlinien entschärft wurden und es mit einer regelgebundenen Fiskalunion und einer dirigistischen Wirtschaftsregierung zu einer Einigung auf eine tiefgreifende strukturelle Neuerung der Economic Governance kam, bei der in beiden Politikfeldern jeweils nur noch eine der beiden präferierten Sichtweisen vorherrschte. Demnach kann eine Präferenzkonvergenz Konfliktlinien entschärfen und ein eindeutiges Verhandlungsergebnis herbeiführen.

Der zweiten Hypothese zufolge kommt es zu einer Einigung auf den größten gemeinsamen Nenner, wenn sich die Staaten bereit zeigen, in den Verhandlungen Zugeständnisse zu machen und Kompromisse einzugehen. Mit Blick auf die von der deutschen und französischen Regierung angewandten Verhandlungsstrategien ist auch diese Hypothese zu bestätigen. Finden Gipfelverhandlungen unter den Bedingungen der Einstimmigkeit statt, führt eine gegenseitige Veto-Androhung der Regierungen nur zu einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, bei dem etwa der Status quo erhalten bleibt, bei dem strittige Punkte ausgeklammert werden oder der nicht für alle Beteiligten Vorteile bietet. In den Gipfelverhandlungen wurde aber weder von deutscher noch von französischer Seite ein Veto eingelegt, sondern es kam zu Zugeständnissen

und Kompromissen in Form von Tauschgeschäften und Ausgleichzahlungen. Und dies spiegelte sich in den Verhandlungsergebnissen wider.

Beim ersten Gipfel vom Mai 2010 etwa zahlte Deutschland als Ausgleich für Frankreichs Beteiligung an der von deutscher Seite präferierten Finanzierung der Finanzhilfen durch die Mitgliedsstaaten den größten Teil dieser Finanzhilfen. Beim EU-Gipfel vom Oktober 2010 wiederum verzichtete Deutschland im Interesse Frankreichs auf einen Sanktionsautomatismus und erhielt im Tausch dafür dessen Zustimmung zu einem dauerhaften Euro-Rettungsschirm mit Gläubigerbeteiligung. Auf diese Weise einigten sich die Regierungen beide Male auf ein Verhandlungsergebnis, bei dem jede Seite eine von ihr präferierte Handlungsalternative durchsetzte. Insofern können Zugeständnisse und Kompromisse zu Einigungen auf den größten gemeinsamen Nenner führen.

Der dritten Hypothese zufolge ist eine Einigung umso wahrscheinlicher, je weniger problematisch eine Verhandlungssituation ist. Die Verhandlungssituationen der untersuchten Gipfel bestätigen ebenso diese letzte Hypothese. In allen Fällen kam es zu einem tragfähigen Verhandlungsergebnis. Die Situationsstruktur der Gipfel zeigte als Verhandlungssituation ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt. Die deutsche und die französische Regierung strebten zwar immer eine Reform der Economic Governance an. Sie präferierten aber jeweils gegensätzliche Handlungsalternativen bezüglich des Verhandlungsergebnisses, dessen strittiger Teil der Verteilungskonflikt war. Dieser bestand in der Frage, für welche der jeweils bevorzugten Handlungsalternativen sie sich entscheiden und damit zu wessen Lasten die Einigung geht. Eine Blockade ihrer Integrationsbemühungen konnten und wollten die deutsche und französische Regierung jedoch nicht androhen, da beide andernfalls die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes gefährdet sahen.

Die Situationsstruktur am Oktober-Gipfel 2011 zeigte sogar ein Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikt. Auch hier strebten beide Regierungen eine gemeinsame Lösung an. Da sich die Präferenzen Deutschlands und Frankreichs bereits soweit annäherten, dass die Entscheidung für eine gemeinsame Handlungsalternative kaum strittig war, lag auch kein grundlegender Verteilungskonflikt vor. Eine Integrationsblockade stand damit erst gar nicht zur

Debatte. Folglich kann eine problemlose Verhandlungssituation eine Einigung wahrscheinlicher machen.

9.3. Implikationen für die Europäische Integrationsforschung und den liberalen Intergouvernementalismus

Der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik erwies sich in der Auseinandersetzung dieser Arbeit als grundsätzlich geeignet, große Reformschritte der europäischen Integration am Fallbeispiel der Reform der Economic Governance zu analysieren. Insbesondere das an die Bedürfnisse dieser Arbeit angepasste mehrstufige Analysemodell erleichterte eine strukturierte Herangehensweise und umfassende Analyse, wenngleich dem Modell eine Vorstufe vorangestellt wurde. In Verbindung mit der sehr hohen Anzahl von fünf untersuchten Gipfeltreffen des Europäischen Rates innerhalb eines Betrachtungszeitraumes von gerade einmal zwei Jahren – gegenüber durchschnittlich einem Gipfeltreffen pro Jahr in den vergangenen Jahrzehnten – ermöglichte dies eine Mikroperspektive auf den europäischen Integrationsprozess und ließ Entwicklungstendenzen wie etwa Präferenzverschiebungen zwischen den Gipfeln deutlicher hervortreten.

Auch die ausgewählten, von Moravcsik identifizierten, Variablen erwiesen sich als geeignet. Vor allem die Begrenzung der Anzahl auf drei Variablen trug dazu bei, die Komplexität der Analyse zu reduzieren und sich auf die substanziell verursachenden Faktoren zu konzentrieren. Die Bestätigung der mit den unabhängigen Variablen verknüpften Hypothesen unterstreicht die Relevanz dieser Variablen in der vorliegenden Arbeit wie auch innerhalb des Theoriegebäudes des liberalen Intergouvernementalismus selbst.

Kritisch gestaltete sich die Quellenlage zum konkreten Verhandlungsablauf auf den Gipfeltreffen. Dieser nahm in der zweiten Analysestufe vor dem Hintergrund der intergouvernementalen Verhandlungstheorie eine zentrale Stellung in der Analyse ein. Aufschlussgebende Verhandlungsprotokolle waren allerdings nicht zugänglich. Die intensive Berichterstattung der (Online-)Medien im Vor- und Nachgang eines jeden Gipfeltreffens sowie die offiziellen Abschlussdokumente der Staats- und

Regierungschefs erlaubten jedoch, dieses Quellendefizit weitgehend auszugleichen und das Zustandekommen der Reform der Economic Governance zu analysieren.

Moravcsik hat mit seiner Erklärung des in der Einleitung erwähnten Aufsatzes die Gründe für das Zustandekommen der Reform ganz richtig erkannt. Demnach forderte Deutschland im Gegenzug für die Bereitstellung von Finanzhilfen grundsätzlich eine Verschärfung der fiskalpolitischen Regeln, um einen erneuten Schuldenexzess zu vermeiden und die Rückzahlung der Finanzhilfen zu gewährleisten. Die Analyseergebnisse zeigten, dass die Verhandlungen auf eben solchen Verknüpfungen von Verhandlungsgegenständen zu Paketgeschäften beruhen, die entsprechend der Theorie des liberalen Intergouvernementalismus die Einigung auf einen gemeinsamen Nenner möglich machen. Moravcsik verkennt aber, dass die Zustimmung zum Fiskalpakt mit Schuldenbremse auf dem Oktober-Gipfel 2011 konkret ein Tauschgeschäft für die Zustimmung auf regelmäßige Euro-Gipfel im Sinne einer Wirtschaftsregierung war. Darüber hinaus geht Moravcsik auch nicht weiter auf die mit der Reform der Economic Governance verbundenen neuen Entwicklungstendenzen der europäischen Integration ein.

Die vorliegende Analyse wandte mit der Reform der Economic Governance den liberalen Intergouvernementalismus auf einen neuen Untersuchungsfall an, bei dem sich für die Europäische Integrationsforschung eine neue Entwicklung abzeichnete: Eine Integration neben der Integration. Europäische Integration fand nicht nur innerhalb des EU-Vertragsrahmens, sondern zunehmend auch durch verstärkte zwischenstaatliche Zusammenarbeit außerhalb der EU-Verträge statt. Anstelle eines neuen EU-Vertrages wie etwa dem Vertrag von Maastricht oder Lissabon kam es offenbar zu neuen zwischenstaatlichen Abkommen wie dem Rettungsschirm ESM oder dem Fiskalpakt.

Diese Abkommen waren dabei nach einer Methode des Euro-Plus gestaltet. D. h. das Abkommen wurde primär zwischen den Eurostaaten plus einer Reihe weiterer, freiwillig teilnehmender Nicht-Eurostaaten geschlossen. Die bisher bekannte Integration der Europäischen Union als Ganzes mit der Möglichkeit zum Opt-out einzelner EU-Staaten von bestimmten Vorschriften der EU-Verträge schien durch eine Integration der Eurozone im Besonderen mit der Möglichkeit zum Opt-in der restlichen Nicht-Eurostaaten zu den zwischenstaatlichen Abkommen der Eurozone ersetzt worden zu sein.

Mit der verstärkten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Zuge der Reform der Economic Governance fand die Gemeinschaftsmethode keine bedeutende Anwendung. Ohne diese waren auch die Gemeinschaftsorgane mit der Europäischen Kommission und dem Parlament formell nicht an der Entscheidungsfindung beteiligt. Zum Tragen kam stattdessen eine neue Unionsmethode der intergouvernementalen Koordinierung, bei der der Europäische Rat mit den Staats- und Regierungschefs das zentrale Entscheidungsorgan war. Dadurch gewann das Konsensprinzip gegenüber dem Mehrheitsprinzip wieder an Bedeutung.

Diese intergouvernementale Integrationsentwicklung scheint zumindest für diesen Untersuchungsfall der Reform der Economic Governance die Frage der Europäischen Integrationsforschung zu beantworten, ob die Integration eine selbstbestimmte Entscheidung der Staats- und Regierungschefs ist oder sich doch auf die Eigendynamik des Integrationsprozesses hin zum Spill-over zurückführen lässt. Insgesamt bestätigt sie Moravcsik Theorie des liberalen Intergouvernementalismus, der zufolge die Staaten und ihre nationalen Regierungen als die zentralen Akteure im europäischen Integrationsprozess anzusehen sind. Die grundlegenden Entscheidungen zur Reform der Economic Governance wurden von den Staats- und Regierungschefs auf einer Reihe von Gipfeltreffen getroffen. Die Reformen stärkten den intergouvernemental ausgerichteten Europäischen Rat und führten zu einer verstärkten intergouvernementalen Koordinierung nationaler Politiken.

Die Stärke des Intergouvernementalismus, sich auf die Staaten zu konzentrieren, ist zugleich auch seine Schwäche. Auf den analysierten Gipfeltreffen des Europäischen Rates waren nicht nur die Staats- und Regierungschefs anwesend, sondern auch der EU-Kommissionspräsident und der EZB-Präsident als Vertreter ihrer Institutionen. Insbesondere bei der EZB scheint in diesem Fall eine genauere Analyse der Präferenzen und Verhandlungsmacht angebracht. Indem die EZB etwa durch den Kauf von Staatsanleihen der Krisenländer selbst in die Rettungspolitik eingriff, entwickelte sie nicht nur ein originäres Interesse, sondern wurde auch zu einem zentralen Akteur im Ringen um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet. Die Drohung der EZB beim Juli-Gipfel 2011, im Falle einer Umschuldung Griechenlands griechische Staatsanleihen nicht mehr als Notenbanksicherheiten zu akzeptieren mit der Folge eines

Zusammenbruches des griechischen Bankensystems, veranlasste die französische Regierung eine solche Umschuldung abzulehnen.

Ein besonderes Augenmerk wird in der Europäischen Integrationsforschung auch auf den Europäischen Rat als Euro-Wirtschaftsregierung mit dem neugeschaffenen Amt des Euro-Ratspräsidenten zu legen sein. Es stellt sich die Frage, ob der Euro-Ratspräsident lediglich eine ideengebende und konsensvorbereitende Funktion ausfüllen oder die Wirtschaftsregierung zu einem bedeutenden Gegengewicht sowohl der Europäischen Kommission als auch der EZB machen wird. Denn die Euro-Wirtschaftsregierung zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken wurde nicht zuletzt mit der Intention Frankreichs geschaffen, ein Gegengewicht zur supranationalen Geldpolitik der EZB zu bilden.

Damit stößt die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus von Moravcsik an ihre Grenzen. Denn bei den mit dem Kommissions- und EZB-Präsidenten hinzugekommenen Akteuren im Europäischen Rat handelt es sich um Gemeinschaftsakteure. Außerdem könnte sich auch der neue Euro-Ratspräsident zu einem Gemeinschaftsakteur entwickeln, wenngleich er bei den Euro-Gipfeln des Europäischen Rates einem intergouvernemental ausgestalteten Organ vorsteht. Im Mittelpunkt des Intergouvernementalismus stehen aber die Staaten und die Regierungen als ihre Vertreter bei Verhandlungen auf europäischer Ebene. Obwohl die Reform der Economic Governance im Kontext der Staatsschuldenkrise in der Praxis dazu geführt hat, dass mit der stärkeren Rolle des Europäischen Rates die europäische Integration wieder intergouvernementaler wird, gerät dennoch durch Einbindung neuer Gemeinschaftsakteure im Europäischen Rat der liberale Intergouvernementalismus in der Theorie, d. h. in seiner staatszentrierten Theoriekonstruktion unter Druck.

Moravcsik begreift die Europäische Integration als eine Abfolge großer Übereinkünfte und Reformschritte. Der Vertrag von Maastricht führte zur Schaffung der Europäischen Währungsunion. Die Reform der Economic Governance scheint der Beginn einer echten Europäischen Wirtschaftsunion zu sein. Wenn die Integration Europas in diesem Sinne weitergedacht wird, dann liegt ein Ausblick nicht fern, bei dem als nächster Integrationsschritt eine politische Union folgt, mit der die supranationalen Entscheidungen der Währungsunion und die intergouvernementalen der Wirtschaftsunion schließlich ihre demokratische Legitimation finden.

Anhang I: Ergänzende Abbildungen

Abbildung 18: Zeittafel der Staatsschuldenkrise⁶⁵⁷

15.09.2008	Lehman Brothers: Die US-Investmentbank Lehman Brothers meldet Insolvenz an. ⁶⁵⁸
12.10.2008	Euro-Gipfel: Angesichts der Finanzkrise tritt die Eurogruppe erstmals auch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs (Europäischer Rat) zu einem gesonderten Gipfeltreffen des Euro-Währungsgebietes zusammen. ⁶⁵⁹
04.10.2009	Griechenland: Unter der Führung von Giorgos Papandreou gewinnen die griechischen Sozialisten die Parlamentswahlen mit absoluter Mehrheit. ⁶⁶⁰
20.10.2009	Griechenland: Der neue griechische Finanzminister korrigiert das Haushaltsdefizit für 2009 um mehr als das Doppelte nach oben auf über 12 % des BIP. ⁶⁶¹
10./11.12.2009	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates befassen sich die Staats- und Regierungschefs der EU erstmals mit der Krise in Griechenland. Offizielle Beschlüsse werden nicht gefasst. Griechenland bekräftigt, die Schuldenprobleme aus eigener Kraft zu lösen. ⁶⁶²
12.01.2010	Europäische Kommission: Die Kommission zweifelt die Richtigkeit der griechischen Haushaltszahlen der letzten Jahre an und befürchtet ein noch höheres Defizit als das im Oktober 2009 veröffentlichte. ⁶⁶³
14.01.2010	Griechenland: Die griechische Regierung kündigt ein Stabilitätsprogramm an, binnen drei Jahren das Haushaltsdefizit unter die Obergrenze von 3 % zurückzuführen. ⁶⁶⁴ EZB: EZB-Präsident Jean-Claude Trichet schließt einen Austritt Griechenlands aus der Währungsunion aus. ⁶⁶⁵
11.02.2010	EU-Gipfel: Auf einem informellen Treffen des Europäischen Rates geben die Staats- und Regierungschefs der EU gegenüber Griechenland eine Garantieerklärung ab und erklären angesichts der Krise in Griechenland ihre Bereitschaft, bei Bedarf Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet zu ergreifen. ⁶⁶⁶
16.02.2010	Ecofin: Die Finanzminister der EU nehmen Stellung zum Stabilitätsprogramm Griechenlands. In einem Beschluss fordern sie dieses auf, weitere Maßnahmen zur Reduzierung des Defizites zu ergreifen und geben einen Zeitplan mit Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen vor. ⁶⁶⁷
03.03.2010	Griechenland: Auf Druck der EU kündigt die griechische Regierung im Rahmen ihres Stabilitätsprogrammes weitere Sparmaßnahmen in Höhe von 4,8 Mrd. Euro an („1. Sparpaket“). Die Mehrwertsteuer wird von 19 auf 21 % angehoben und die Beamtengehälter gekürzt. ⁶⁶⁸
15./16.03.2010	Eurogruppe / Ecofin: Die Finanzminister begrüßen die Umsetzung des Stabilitätsprogrammes durch Griechenland und dessen Ankündigung

⁶⁵⁷ Für eine Chronologie der Schuldenkrise über das Jahr 2011 hinaus siehe BMF (2015a).

⁶⁵⁸ Vgl. Manager Magazin (2008).

⁶⁵⁹ Vgl. Spiegel-Online (2008).

⁶⁶⁰ Vgl. Spiegel-Online (2009).

⁶⁶¹ Vgl. FAZ (2009).

⁶⁶² Vgl. Euractiv (2009); Europäischer Rat (2009).

⁶⁶³ Vgl. Spiegel-Online (2010a).

⁶⁶⁴ Vgl. FAZ (2010a).

⁶⁶⁵ Vgl. FAZ (2010a).

⁶⁶⁶ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 23.

⁶⁶⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010a): 7 ff.

⁶⁶⁸ Vgl. Spiegel-Online (2010c).

	zusätzlicher Maßnahmen. Sie einigen sich auf technische Modalitäten einer möglichen Hilfsmaßnahme für Griechenland. ⁶⁶⁹
25./26.03.2010	EU-Gipfel / Euro-Gipfel: Im Rahmen eines Treffens des Europäischen Rates zur von der Kommission vorgestellten europäischen Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) erklären die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes auf einem Euro-Gipfel nunmehr ihre Bereitschaft, Griechenland im Rahmen eines Hilfspaketes unter Beteiligung des IWF koordinierte bilaterale Kredite als Ultima Ratio zu gewähren, falls sich dieses am Finanzmarkt nicht mehr refinanzieren kann („1. Hilfspaket Griechenland“). Der Europäische Rat beauftragt Van Rompuy mit einer Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ („Task Force on Economic Governance“), Maßnahmen zur Vermeidung zukünftiger Finanzkrisen und zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten. Ein erster Zwischenbericht wird im Juni, ein zweiter im September vorgelegt. ⁶⁷⁰
25.03.2010	EZB: Die EZB verlängert ihre außerordentliche Senkung der Mindestanforderungen an die Bewertung von Staatsanleihen, die die Banken als Sicherheiten für Zentralbankgeld hinterlegen müssen, über das Jahr 2010 hinaus bis Ende 2011. ⁶⁷¹
11.04.2010	Eurogruppe: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes einigen sich in einer Erklärung auf die grundlegenden Konditionen eines Hilfspaketes für Griechenland: Die Mitglieder des Euro-Währungsgebietes stellen zusammen mit dem IWF Griechenland im Rahmen eines Dreijahresprogrammes im ersten Jahr Finanzhilfen in Höhe von 45 Mrd. Euro zur Verfügung. Im Gegenzug hat sich dieses auf ein Anpassungsprogramm zu verpflichten. ⁶⁷²
22.04.2010	Eurostat: Die europäische Statistikbehörde Eurostat korrigiert das griechische Haushaltsdefizit für 2009 von 12,7 % auf 13,6 % des BIP nach oben. ⁶⁷³
23.04.2010	Griechenland: Griechenland beantragt offiziell das ihm vom Europäischen Rat in Aussicht gestellte Hilfspaket zur Abwendung seiner drohenden Zahlungsunfähigkeit. ⁶⁷⁴
02.05.2010	Eurogruppe: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes billigen das Hilfspaket für Griechenland. ⁶⁷⁵ Griechenland: Griechenland vereinbart mit der Europäischen Kommission, der EZB und dem IWF („Troika“) ein dreijähriges Anpassungsprogramm mit Haushaltskonsolidierungen und Strukturreformen, die zu Einsparungen in Höhe von 30 Mrd. Euro führen sollen („2. Sparpaket“). Am 6. Mai 2010 verabschiedet das Parlament die Sparmaßnahmen. Zudem wird die Troika vierteljährlich nach Athen reisen, um die Umsetzung des Anpassungsprogrammes zu überprüfen und über die Freigabe der einzelnen Zahlungen aus dem Hilfspaket („Tranchen“) an Griechenland entscheiden. ⁶⁷⁶
03.05.2010	EZB: Die EZB setzt die Minimalanforderungen bei Ratings für griechische Staatsanleihen bis auf weiteres aus und akzeptiert damit bei ihren Refinanzierungsgeschäften auch Anleihen mit schlechter Bonität („Ramschanleihen“). ⁶⁷⁷

⁶⁶⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010b): 6.

⁶⁷⁰ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 24-28.

⁶⁷¹ Vgl. Manager Magazin (2010a).

⁶⁷² Vgl. Eurogruppe (2010b).

⁶⁷³ Vgl. Eurostat (2010).

⁶⁷⁴ Vgl. Europäischer Rat (2010).

⁶⁷⁵ Vgl. Eurogruppe (2010a).

⁶⁷⁶ Vgl. Eurogruppe (2010a), Manager Magazin (2010b).

⁶⁷⁷ Vgl. EZB (2010a).

05.05.2010	Griechenland: Ein landesweiter Generalstreik des öffentlichen Dienstes und in der privaten Wirtschaft legen das gesamte Leben lahm. Während eines Protestes kommt es zu drei Toten. ⁶⁷⁸
06.05.2010	EZB: Die EZB verweigert den direkten Ankauf von Staatsanleihen europäischer Krisenländer. Der Handel am europäischen Anleihemarkt kommt fast vollständig zum Erliegen. Einige europäische Großbanken stehen kurz vor dem Zusammenbruch. ⁶⁷⁹
07.05.2010	Euro-Gipfel: Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes beschließen auf einem Euro-Sondergipfel das von den Finanzministern mit der griechischen Regierung ausgehandelte Hilfspaket für Griechenland und einigen sich politisch auf einen europäischen Krisenbewältigungsmechanismus zur Sicherung der europäischen Finanzmarktstabilität („temporärer Euro-Rettungsschirm“). ⁶⁸⁰
09.05.2010	Ecofin: Die Finanzminister der EU beschließen auf einer außerordentlichen Ratstagung formal einen temporären Euro-Rettungsschirm in Höhe von 750 Mrd. Euro. Dieser setzt sich zusammen aus dem EU-Gemeinschaftsinstrument „Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)“ mit einem Volumen von 60 Mrd. Euro und einer noch zu gründenden, zwischenstaatlichen Zweckgesellschaft mit einem Volumen von 440 Mrd. Euro. Der IWF beteiligt sich mit weiteren 250 Mrd. Euro. ⁶⁸¹
10.05.2010	EZB: Die EZB kündigt an, Staatsanleihen der europäischen Krisenstaaten am Sekundärmarkt aufzukaufen („Securities Markets Programme“). ⁶⁸²
07.06.2010	Eurogruppe: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes setzen die Beschlüsse vom 9. Mai 2010 um und gründen in Luxemburg die zwischenstaatliche Zweckgesellschaft „Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)“. Die EFSF ist auf drei Jahre begrenzt und umfasst ein Volumen von 440 Mrd. Euro. ⁶⁸³
14.06. bis 17.06.2010	Troika: Kurzfristige Zwischenprüfung der Entwicklung und Umsetzung des griechischen Anpassungsprogramms durch die Delegation aus Kommission, EZB und IWF. ⁶⁸⁴
17.06.2010	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates verabschieden die Staats- und Regierungschefs der EU im Grundsatz eine neue europäische Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) und einigen sich vorbehaltlich des Berichtes der Van Rompuy-Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ auf erste Maßnahmen zur Verschärfung der Vorschriften der Haushaltsdisziplin und zur Überwachung der Wirtschaftspolitik. ⁶⁸⁵
26.07. bis 05.08.2010	Troika: Erste formale vierteljährliche Überprüfung der Umsetzung des griechischen Anpassungsprogramms. ⁶⁸⁶
07.09.2010	Ecofin: Die Finanzminister der EU billigen ein neues von der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ vorgeschlagenes Instrument zur finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU („Europäisches Semester“) und beschließen die Einsetzung dreier europäischer Aufsichtsbehörden für Banken (EBA), Versicherungen (EIOPA) und Börsen (ESMA). ⁶⁸⁷

⁶⁷⁸ Vgl. Spiegel-Online (2010f).

⁶⁷⁹ Vgl. Bagus (2012): 127/28.

⁶⁸⁰ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 29.

⁶⁸¹ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010d): 6 ff.

⁶⁸² Vgl. EZB (2010c).

⁶⁸³ Vgl. Eurogruppe (2010c).

⁶⁸⁴ Vgl. EZB (2010e).

⁶⁸⁵ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 30-35.

⁶⁸⁶ Vgl. EZB (2010g).

⁶⁸⁷ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010e): 6, 9.

16.09.2010	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates befassen sich die Staats- und Regierungschefs der EU im Wesentlichen mit den Außenbeziehungen der EU. ⁶⁸⁸
29.09.2010	Europäische Kommission: Die Kommission legt ein sechs Vorschläge umfassendes Gesetzgebungspaket („Sixpack“) zur Stärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung der EU vor. Dieses beinhaltet eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Einführung eines Verfahrens zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte. ⁶⁸⁹
18.10.2010	Deauville: Auf einem deutsch-französischen Zweiergipfel handelt die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel mit dem französischen Staatspräsident Nicolas Sarkozy eine Änderung der EU-Verträge aus, die eine Einführung eines dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus mit Gläubigerbeteiligung ermöglicht („Deal von Deauville“). ⁶⁹⁰
21.10.2010	Van Rompuy: Die Arbeitsgruppe „Wirtschaftliche Steuerung“ unter der Leitung Van Rompuy legt ihren Abschlussbericht mit einer Reihe von teils bereits aufgegriffenen Empfehlungen vor: 1. Mehr Finanzdisziplin durch einen stärkeren Stabilitäts- und Wachstumspakt, 2. stärkere Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte, 3. stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung, 4. ein solider Krisenbewältigungsrahmen und 5. stärkere Institutionen. ⁶⁹¹
28./29.10.2010	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates stimmen die Staats- und Regierungschefs der EU den Empfehlungen des Abschlussberichtes der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ zu und einigen sich darauf, einen dauerhaften Krisenbewältigungsmechanismus zur Wahrung der europäischen Finanzstabilität zu errichten und eine dazu notwendige begrenzte Änderung der europäischen Verträge zu prüfen („dauerhafter Euro-Rettungsschirm“). ⁶⁹²
14.11. bis 23.11.2010	Troika: Zweite Überprüfung des griechischen Anpassungsprogramms. ⁶⁹³
21.11.2010	Irland: Irland beantragt Finanzhilfen aus dem temporären Euro-Rettungsschirm. ⁶⁹⁴ Eurogruppe / Ecofin: In einer gemeinsamen Erklärung stellen die Finanzminister der EU und des Euro-Währungsgebietes Irland Finanzhilfen in Aussicht, um die Finanzstabilität in der EU und im Euro-Währungsgebiet zu sichern. ⁶⁹⁵
28.11.2010	Eurogruppe: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes einigen sich, Irland Finanzhilfen mit einem Volumen von bis zu 85 Mrd. Euro zu gewähren („Hilfspaket Irland“). Außerdem einigen sich die Finanzminister auf die allgemeinen Merkmale des dauerhaften Euro-Rettungsschirmes. Dieser wird aus dem „Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)“ bestehen und soll in 2013 den temporären Euro-Rettungsschirm EFSF/EFSM ablösen. ⁶⁹⁶
05.12.2010	Juncker: Eurogruppen-Chef Jean-Claude Juncker schlägt zusammen mit dem italienischen Finanzminister Giulio Tremonti die Einrichtung einer Europäischen Schuldenagentur zur Ausgabe gemeinsamer Anleihen der Eurozone („Eurobonds“) vor. ⁶⁹⁷

⁶⁸⁸ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 36-40.

⁶⁸⁹ Vgl. Europäische Kommission (2010c).

⁶⁹⁰ Vgl. Euractiv (2010f).

⁶⁹¹ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010f).

⁶⁹² Vgl. Europäischer Rat (2011a): 41/42.

⁶⁹³ Vgl. EZB (2010h).

⁶⁹⁴ Vgl. Eurogruppe (2010d).

⁶⁹⁵ Vgl. Eurogruppe (2010d).

⁶⁹⁶ Vgl. Eurogruppe (2010e, 2010f).

⁶⁹⁷ Vgl. Juncker/Tremonti (2010).

07.12.2010	Ecofin: Die Finanzminister der EU billigen und beschließen formal die Finanzhilfe für Irland im Rahmen von EFSF/EFSM. Im Gegenzug verpflichtet sich Irland zu einem Anpassungsprogramm, unter anderem eine Reduzierung seines Haushaltsdefizites und eine Reform seines Bankensystems. Die Umsetzung des Programmes wird von der Troika überwacht. ⁶⁹⁸
10.12.2010	Freiburg: Bei einer deutsch-französischen Regierungskonsultation zur Vorbereitung des kommenden Europäischen Rates lehnen Merkel und Sarkozy die von Juncker und Tremonti vorgeschlagene Einführung gemeinsamer Euro-Anleihen („Eurobonds“) ab. ⁶⁹⁹
16./17.12.2010	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates einigen sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf den Wortlaut der zur Errichtung des dauerhaften Krisenbewältigungsrahmens ESM notwendigen begrenzten Änderung des AEUV und beschließen die Einleitung eines entsprechenden vereinfachten Änderungsverfahrens. ⁷⁰⁰
27.01. bis 11.02.2011	Troika: Dritte Überprüfung des griechischen Anpassungsprogramms. ⁷⁰¹
04.02.2011	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates konzentrieren sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf die Themen Energie und Innovation. ⁷⁰²
11.03.2011	EU-Gipfel / Euro-Gipfel: Im Rahmen einer außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates zur Lage in Libyen billigen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes auf einem Euro-Sondergipfel einen Pakt für mehr Wettbewerbsfähigkeit („Euro-Plus-Pakt“). Gleichzeitig einigen sie sich in wichtigen Punkten zur EFSF und zum ESM, unter anderem auf eine Aufstockung der effektiven Darlehenskapazität der EFSF („Ertüchtigung“ der EFSF). ⁷⁰³
15.03.2011	Ecofin: Die Finanzminister der EU billigen die sechs Gesetzgebungsvorschläge („Sixpack“) der Kommission. ⁷⁰⁴
21.03.2011	Eurogruppe: Auf einem Sondertreffen einigen sich die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes auf die grundlegende Ausgestaltung des ESM: Seine Kapitalbasis beträgt 700 Mrd. Euro, davon 80 Mrd. Euro als Bareinzahlung, der Rest als Bürgschaft. ⁷⁰⁵
24./25.03.2011	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates verabschieden die Staats- und Regierungschefs der EU ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet und der EU: Das sechs Vorschläge umfassende Gesetzgebungspaket zur Verbesserung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung der EU („Sixpack“), den Pakt für mehr Wettbewerbsfähigkeit („Euro-Plus-Pakt“) und ein halbjährlich zu erneuernden Fahrplan für die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen der Europa-2020-Strategie („Europäisches Semester“). Außerdem nehmen die Staats- und Regierungschefs den Beschluss zur Änderung des AEUV zur Errichtung des ESM förmlich an und billigen die von den Finanzministern ausgearbeiteten Merkmale des Mechanismus. ⁷⁰⁶
05.04. bis 15.04.2011	Troika: Erste formale vierteljährliche Überprüfung der Umsetzung des irischen Anpassungsprogramms. ⁷⁰⁷

⁶⁹⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union (2010g, 2010h).

⁶⁹⁹ Vgl. FAZ (2010e).

⁷⁰⁰ Vgl. Europäischer Rat (2011a): 43-46.

⁷⁰¹ Vgl. EZB (2011a).

⁷⁰² Vgl. Europäischer Rat (2012): 25-29.

⁷⁰³ Vgl. BMF (2011b): 36 ff.; Europäischer Rat (2012): 30-37.

⁷⁰⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union (2011a): 6.

⁷⁰⁵ Vgl. BMF (2012b).

⁷⁰⁶ Vgl. Europäischer Rat (2012): 38-50.

⁷⁰⁷ Vgl. EZB (2011b).

07.04.2011	Portugal: Portugal beantragt Finanzhilfen aus dem temporären Euro-Rettungsschirm. ⁷⁰⁸
08.04.2011	Eurogruppe / Ecofin: Auf einer informellen Ratssitzung stellen die Finanzminister der EU und des Euro-Währungsgebietes in einer gemeinsamen Erklärung Portugal Finanzhilfen in Aussicht, um die Finanzstabilität in der EU und im Euro-Währungsgebiet zu sichern. Im Gegenzug wird Portugal ein Anpassungsprogramm auferlegt. Die Umsetzung des Programmes wird von der Troika überwacht. ⁷⁰⁹
06.05.2011	Luxemburg: Auf einem nicht angekündigten und offiziell dementierten Krisentreffen in Luxemburg beraten die Finanzminister in kleinstem Kreise über die Schuldenkrise in Griechenland. Das Geheimgespräch löst erhebliche Spekulationen über einen Austritt Griechenlands aus dem Euro aus. ⁷¹⁰
16./17.05.2011	Eurogruppe / Ecofin: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes beschließen Finanzhilfen für Portugal in Höhe von 78 Mrd. Euro. Anschließend billigen die Finanzminister der EU formal die Finanzhilfen. Im Gegenzug verpflichtet sich Portugal ein dreijähriges Anpassungsprogramm mit Haushaltskonsolidierungen und Strukturreformen durchzuführen. ⁷¹¹
31.05.2011	Europäische Kommission: Die Kommission veröffentlicht ein Memorandum, welchem sie die bisher gefassten Beschlüsse der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zur Verstärkung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung zusammenfasst und als EU-Wirtschaftsregierung beschreibt. ⁷¹²
03.06.2011	Troika: Abschluss der vierten Überprüfung des griechischen Anpassungsprogramms. ⁷¹³
05.06.2011	Portugal: Die mit einem Bekenntnis zu Haushaltskonsolidierungen angetretene Opposition gewinnt die vorgezogenen Neuwahlen, nachdem es die bisher amtierende Minderheitsregierung nicht geschafft hat, das Land aus der Krise zu führen. ⁷¹⁴
17.06.2011	Berlin: Im Streit über eine grundsätzliche Beteiligung privater Gläubiger an einem zweiten Hilfspaket für Griechenland vereinbaren auf einem deutsch-französischen Zweiergipfel Merkel und Sarkozy eine Gläubigerbeteiligung auf freiwilliger Basis und machen damit den Weg frei für rasche Finanzhilfen. ⁷¹⁵
19./20.06.2011	Eurogruppe / Ecofin: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes erklären, Griechenland mit zusätzlichen Finanzhilfen, an denen sich auch der Privatsektor beteiligen soll, mehr Zeit für sein Anpassungsprogramm zu gewähren. Die Finanzminister der EU einigen sich auf den Entwurf für einen völkerrechtlichen Vertrag zur Errichtung des ESM. Außerdem einigen sie sich auf eine Änderung des Rahmenvertrages der EFSF zu deren Ertüchtigung: Der Garantierahmen wird auf etwa 780 Mrd. Euro erhöht, um eine effektive Darlehenskapazität von 440 Mrd. Euro sicherzustellen. ⁷¹⁶
23./24.06.2011	EU-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates stellen die Staats- und Regierungschefs der EU Griechenland ein weiteres Hilfspaket in Aussicht und bestätigen damit die vorangegangene Erklärung der Finanzminister vom 19./20. Juni 2011. ⁷¹⁷
29.06.2011	Griechenland: Das griechische Parlament verabschiedet weitere Sparmaßnahmen in Höhe von 78 Mrd. Euro („3. Sparpaket“), die

⁷⁰⁸ Vgl. Eurogruppe (2011a).

⁷⁰⁹ Vgl. Eurogruppe (2011a).

⁷¹⁰ Vgl. Spiegel-Online (2011g).

⁷¹¹ Vgl. Eurogruppe (2011b); Rat der Europäischen Union (2011b): 15.

⁷¹² Vgl. Enderlein (2012): 39; Europäische Kommission (2011a).

⁷¹³ Vgl. EZB (2011c).

⁷¹⁴ Vgl. Spiegel-Online (2011h).

⁷¹⁵ Vgl. Bundesregierung (2011f).

⁷¹⁶ Vgl. BMF (2011a); Eurogruppe (2011c); Rat der Europäischen Union (2011c).

⁷¹⁷ Vgl. Europäischer Rat (2012): 51-56.

	Voraussetzung für die Auszahlung der nächsten, fünften Tranche aus dem ersten Hilfspaket sind. ⁷¹⁸
06.07. bis 14.07.2011	Troika: Zweite Überprüfung des irischen Anpassungsprogramms. ⁷¹⁹
11.07.2011	Eurogruppe: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes unterzeichnen den „Vertrag über die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag)“. ⁷²⁰
20.07.2011	Berlin: Merkel und Sarkozy beseitigen auf einem deutsch-französischen Zweiergipfel ihre letzten Meinungsverschiedenheiten zur Beteiligung der privaten Gläubiger an einem weiteren Hilfspaket für Griechenland über eine Umschuldung, die von den Rating-Agenturen möglicherweise als teilweiser Zahlungsausfall gewertet würde. ⁷²¹
21.07.2011	Euro-Gipfel: Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes einigen sich auf einem Euro-Sondergipfel auf ein weiteres Hilfspaket für Griechenland in Höhe von 109 Mrd. Euro („2. Hilfspaket Griechenland“), an dem sich erstmals auch der Privatsektor mit einem Forderungsverzicht in Höhe von 21 % beteiligt. Außerdem beschließen sie Zinssenkungen und Laufzeitverlängerungen für bestehende Darlehen an Griechenland, Irland und Portugal und statten die EFSF mit neuen Instrumenten aus, etwa dem Kauf von Staatsanleihen am Sekundärmarkt („Flexibilisierung“ der EFSF). ⁷²²
01.08. bis 12.08.2011	Troika: Erste formale vierteljährliche Überprüfung der Umsetzung des portugiesischen Anpassungsprogramms. ⁷²³
07.08.2011	EZB: Nach ihrem ersten Programm im Mai 2010 kündigt die EZB an, erneut Staatsanleihen der europäischen Krisenstaaten (insbesondere Italiens und Spaniens) zu kaufen. ⁷²⁴
16.08.2011	Paris: Bei einem deutsch-französischen Zweiergipfel einigen sich Merkel und Sarkozy auf weitere Maßnahmen zur Lösung der Staatsschuldenkrise, insbesondere auf eine Stärkung des institutionellen Rahmens der Eurozone durch regelmäßige Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und Wahl eines eigenen Euro-Ratspräsidenten („Euro-Wirtschaftsregierung“) sowie auf eine engere Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitiken durch strengere nationale Haushaltsregeln („Schuldenbremse“). Außerdem kommen beide überein, dass Eurobonds trotz weiter steigender Risikoaufschläge und erneuten Forderungen nach gemeinsamen Anleihen derzeit nicht zur Diskussion stehen. ⁷²⁵
01.10. bis 20.10.2011	Troika: Dritte Überprüfung des irischen Anpassungsprogramms. ⁷²⁶
09.10.2011	Berlin: Merkel und Sarkozy stimmen bei einem deutsch-französischen Zweiergipfel ihre Positionen für den Ende Oktober 2011 stattfindenden Gipfel ab und betonen ihre Bereitschaft zu EU-Vertragsänderungen für eine stärkere Stabilität des Euro-Währungsgebietes. ⁷²⁷
11.10.2011	Troika: Abschluss der fünften Überprüfung des griechischen Anpassungsprogramms nach einer längeren Unterbrechung, in der Griechenland seinen Haushaltsentwurf nachzubessern hatte. ⁷²⁸
20.10.2011	Frankfurt: Am Rande der Feierlichkeiten zur Verabschiedung von EZB-

⁷¹⁸ Vgl. Spiegel-Online (2011).

⁷¹⁹ Vgl. EZB (2011d).

⁷²⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union (2011d): 15.

⁷²¹ Vgl. Euractiv (2011i).

⁷²² Vgl. BMF (2011b): 36 ff.; Europäischer Rat (2012): 57-58.

⁷²³ Vgl. EZB (2011f).

⁷²⁴ Vgl. EZB (2011e).

⁷²⁵ Vgl. Bundesregierung (2011i); Euractiv (2011m); Spiegel-Online (2011s).

⁷²⁶ Vgl. EZB (2011i).

⁷²⁷ Vgl. Euractiv (2011n).

⁷²⁸ Vgl. EZB (2011g, 2011h).

	Präsident Trichet treffen sich Merkel und Sarkozy, um ihre letzten Meinungsverschiedenheiten zur Aufstockung der EFSF zu beseitigen. An dem Treffen nehmen außerdem EU-Kommissionspräsident Barroso, Eurogruppen-Chef Juncker, Ratspräsident Van Rompuy, IWF-Chefin Lagarde und der neue EZB-Präsident Draghi teil. ⁷²⁹
23.10. und 26.10.2011	EU-Gipfel / Euro-Gipfel: Auf einem Treffen des Europäischen Rates verständigen sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Bankensektors („Bankenpaket“). Auf dem anschließenden Euro-Gipfel vereinbaren die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes ein zusätzliches Maßnahmenpaket zur Überwindung der Krise und weiteren Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion: Ein Forderungsverzicht der privaten Gläubiger in Höhe von nunmehr 50 % auf griechische Staatsanleihen („Schuldenschnitt“), die Erhöhung des Ausleihvolumens der EFSF auf über 1 Bio. Euro („Hebelung“), die Einführung von Vorschriften für einen ausgeglichenen Haushalt in die nationale Rechtsordnung („Schuldenbremse“), zehn Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet, darunter regelmäßige Euro-Gipfel mit eigenem Euro-Ratspräsidenten („Euro-Wirtschaftsregierung“) und schließlich die Prüfung einer begrenzten EU-Vertragsrechtsänderung. ⁷³⁰
31.10.2011	Griechenland: Der griechische Premierminister Papandreou kündigt überraschend ein Referendum an, in dem die Bürger über das zweite Hilfspaket und die damit für Griechenland verbundenen Auflagen abstimmen sollen. Im Falle eines negativen Ausgangs wird ein ungeordneter Staatsbankrott Griechenlands befürchtet. ⁷³¹
01.11.2011	EZB: Der ehemalige Präsident der Banca d'Italia Mario Draghi tritt sein Amt als neuer EZB-Präsident an. ⁷³²
02.11.2011	Cannes: Im Vorfeld des G-20-Gipfels vom 3.-4. November 2011 findet ein deutsch-französisch-griechischer Dreiergipfel statt, auf dem sich Papandreou gegenüber Merkel und Sarkozy für sein angekündigtes Referendum erklären soll. Merkel und Sarkozy verdeutlichen, das Referendum gelte als Abstimmung Griechenlands über seinen Verbleib in der Eurozone. Außerdem stoppen sie vorerst alle weiteren Hilfszahlungen an Griechenland. ⁷³³
03.11.2011	Griechenland: Papandreou sagt das Referendum ab und tritt kurz darauf von seinem Amt als Premierminister zurück. Es kommt zur Bildung einer Übergangsregierung. ⁷³⁴
07.11. bis 16.11.2011	Troika: Zweite Überprüfung des portugiesischen Anpassungsprogramms. ⁷³⁵
08.11.2011	Ecofin: Im Anschluss an die Zustimmung durch das Europäische Parlament am 29. September 2011 und der politischen Einigung des Ecofin am 4. Oktober 2011 beschließen die Finanzminister der EU nun formal das Paket von sechs Gesetzgebungsvorschlägen („Sixpack“). Dieses wird am 16. November 2011 unterzeichnet und tritt am 13. Dezember 2011 in Kraft. ⁷³⁶
09.11.2011	Sachverständigenrat: In seinem Jahresgutachten 2011/12 schlägt der Sachverständigenrat einen Schuldentilgungspakt für Europa vor. ⁷³⁷
11.11.2011	Griechenland: Nach dem Rücktritt Giorgos Papandreous wird der parteilose Lucas Papademos als neuer Premierminister Griechenlands vereidigt.

⁷²⁹ Vgl. Euractiv (2011o).

⁷³⁰ Vgl. Europäischer Rat (2012): 59-70.

⁷³¹ Vgl. Die Welt (2011f).

⁷³² Vgl. EZB (2011j).

⁷³³ Vgl. Spiegel-Online (2011t).

⁷³⁴ Vgl. Die Welt (2011g, 2011h).

⁷³⁵ Vgl. EZB (2011k).

⁷³⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union (2011e): 15.

⁷³⁷ Vgl. Sachverständigenrat (2011): 109 ff.

	Hauptaufgabe seiner Übergangsregierung ist die Umsetzung der von der Troika vorgeschriebenen Spar- und Reformvorhaben. ⁷³⁸
16.11.2011	Italien: Nach dem Rücktritt Silvio Berlusconis wird der parteilose Mario Monti als neuer Ministerpräsident Italiens vereidigt. Er bildet eine Übergangsregierung aus Fachleuten. ⁷³⁹
20.11.2011	Spanien: Bei vorgezogenen Neuwahlen gewinnt die konservative Volkspartei Partido Popular mit Mariano Rajoy die absolute Mehrheit und kündigt für ihre Regierungszeit ein umfangreiches Sparprogramm für das Land an. ⁷⁴⁰
23.11.2011	Europäische Kommission: In Anknüpfung an das Sixpack präsentiert die Kommission ein zweites Maßnahmenpaket mit zwei Verordnungsentwürfen zur weiteren Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet und der EU („Twopack“). Dieses beinhaltet Bestimmungen für eine stärkere haushaltspolitische Überwachung und Korrektur durch die Kommission. Zugleich präsentiert die Kommission ein Diskussionspapier („Grünbuch“) über die Einführung von Stabilitätsanleihen („Eurobonds“). ⁷⁴¹
24.11.2011	Straßburg: Bei einem deutsch-französisch-italienischen Dreiergipfel stimmen Merkel, Sarkozy und der italienische Ministerpräsident Monti ihre Positionen für den Gipfel am 9. Dezember 2011 ab. Sie betonen die Unabhängigkeit der EZB und Merkel bekräftigt ihre Ablehnung von Eurobonds. ⁷⁴²
05.12.2011	Paris: Bei einem deutsch-französischen Zweiergipfel präsentieren Merkel und Sarkozy für den kommenden Gipfel ihre gemeinsamen Vorschläge zu einer begrenzten EU-Vertragsänderung, mit der schärfere Haushaltsvorschriften in den EU-Verträgen verankert werden soll. ⁷⁴³
09.12.2011	Euro-Gipfel / EU-Gipfel: Die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes vereinbaren auf ihrem Euro-Gipfel einen fiskalpolitischen Pakt („Fiskalpakt“), der sie zur Einführung schärferer Haushaltsvorschriften verpflichtet. Da Großbritannien auf dem anschließenden Treffen des Europäischen Rates diesen Pakt und hierzu Änderungen der europäischen Verträge ablehnt, einigen sich die Staats- und Regierungschefs darauf, den Pakt als völkerrechtlichen Vertrag zu schließen. ⁷⁴⁴
21.12.2011	EZB: Im Rahmen eines längerfristigen Refinanzierungsgeschäftes stellt die EZB den Banken des Euroraumes für drei Jahre unbegrenzt Geld zur Verfügung („Dicke Bertha“). Die Banken leihen sich im Dezember 2011 und dann nochmal im Februar 2012 insgesamt 1 Bio. Euro. ⁷⁴⁵
10.01. bis 19.01.2012	Troika: Vierte Überprüfung des irischen Anpassungsprogramms. ⁷⁴⁶
23./24.01.2012	Eurogruppe / Ecofin: Die Finanzminister des Euro-Währungsgebietes und der EU diskutieren den Umsetzungsstand des Schuldenschnittes in Griechenland, der Voraussetzung für weitere Hilfen ist. Am 20./21. Februar 2012 erfolgt die Zustimmung zum zweiten Hilfspaket für Griechenland in Höhe von 130 Mrd. Euro. Nachdem der erfolgreiche Schuldenschnitt am 9. März 2012 festgestellt wird, werden am 12./13. März 2013 die Auszahlungen der Finanzhilfen freigegeben. ⁷⁴⁷
30.01.2012	EU-Gipfel / Euro-Gipfel: Im Rahmen eines informellen Treffens des Europäischen Rates zur europäischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik schließen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes und

⁷³⁸ Vgl. FAZ (2011d).

⁷³⁹ Vgl. FAZ (2011e).

⁷⁴⁰ Vgl. Spiegel-Online (2011u).

⁷⁴¹ Vgl. Europäische Kommission (2011b, 2011c).

⁷⁴² Vgl. Spiegel-Online (2011v).

⁷⁴³ Vgl. Bundesregierung (2011j); Euractiv (2011p).

⁷⁴⁴ Vgl. Europäischer Rat (2012): 71-77.

⁷⁴⁵ Vgl. EZB (2011i, 2012b), FAZ (2012).

⁷⁴⁶ Vgl. EZB (2012a).

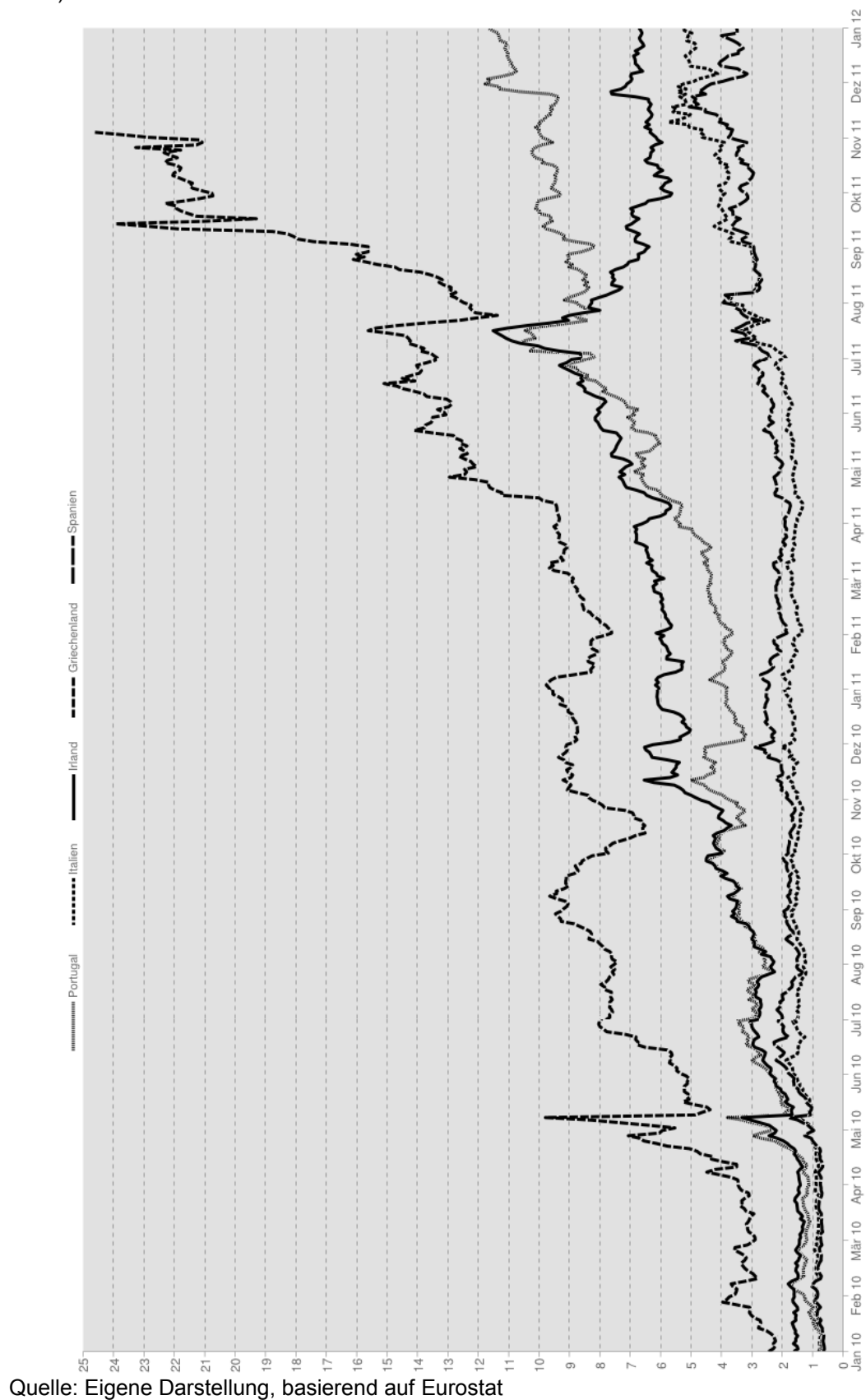
⁷⁴⁷ Vgl. Eurogruppe (2012a, 2012b); Rat der Europäischen Union (2012a, 2012b).

	weiterer Mitgliedsstaaten der EU mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens die Verhandlungen über den als Fiskalpakt bezeichneten völkerrechtlichen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ ab. Der Fiskalpakt wird am 2. März 2012 unterzeichnet und tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Außerdem billigen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes den in Folge des Fiskalpaktes revidierten „Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“. Der revidierte ESM-Vertrag wird am 2. Februar 2012 unterzeichnet und tritt am 27. September 2012 in Kraft. ⁷⁴⁸
--	--

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der angegebenen Verweise

⁷⁴⁸ Vgl. BMF (2012a, 2015b); Europäischer Rat (2013): 30.

Abbildung 19: Risikoaufschläge zehnjähriger Staatsanleihen der Krisenländer gegenüber deutschen Staatsanleihen mit gleicher Laufzeit in Prozentpunkten (Januar 2010 bis Dezember 2011)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Eurostat

Anhang II: Literaturverzeichnis

- Abberger, Klaus (2010): Was ist ein Staatsbankrott?; in: ifo Schnelldienst, 7/2010, S. 37-40
- Bagus, Philipp (2012): Die Tragödie des Euro. Ein System zerstört sich selbst, München
- Barroso, José (2011): Brief an die Regierungen der Eurozone, 03.08.2011;
http://www.euractiv.de/sites/default/files/docs/Barroso_letter_to_Eurozone_governments_201_Aug_03.pdf (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Baumgarten, Matthias / Klodt, Henning (2010): Die Schuldenmechanik in einer nicht-optimalen Währungsunion; in: Wirtschaftsdienst, 2010/6, S. 374-379
- Beck, Hanno / Wentzel, Dirk (2011): Eurobonds. Wunderwaffe oder Sprengsatz für die Europäische Union; in: Wirtschaftsdienst, 2011/10, S. 717-723
- Belke, Ansgar (2010): Lehren aus der Griechenland-Krise. Europa braucht mehr Governance; in: Wirtschaftsdienst, 2010/3, S. 152-157
- Belke, Ansgar / Dreger, Christian (2011): Das zweite Rettungspaket für Griechenland; in: Wirtschaftsdienst, 2011/9, S. 601-607
- Berensmann, Kathrin (2010): Braucht Europa eine Insolvenzordnung für Staaten?; in: ifo Schnelldienst, 23/2010, S. 11-15
- Berg, Tim / Carstensen, Kai / Sinn, Hans-Werner (2011): Was kosten Eurobonds?; in: ifo Schnelldienst, 17/2011, S. 25-33
- Bieber, Roland / Epiney, Astrid / Haag, Marcel (2013): Die Europäische Union. Europarecht und Politik, Baden-Baden
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Intergouvernementalismus; in: Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 91-116
- Bloomberg (2010): Sarkozy Says EU Must Back Greece or Jeopardize Euro; Bloomberg-Online vom 07.03.2010;
<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aePSFgrlaMiY&pos=1> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bloss, Michael / et al. (2009): Von der Subprime-Krise zur Finanzkrise. Immobilienblase: Ursachen, Auswirkungen, Handlungsempfehlungen, München
- Borchert, Manfred (2011): Der Einfluss der Griechenlandkrise auf den Bankensektor in Europa. Kollateralschäden der Griechenlandkrise; in: ifo Schnelldienst, 22/2011, S. 19-22
- Bourgeot, Rémi (2012): Eurokrise. Die Politik in Schockstarre; Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Programm Frankreich/Deutsch-Französische Beziehungen, Präsidentschaftswahlkampf 2012 in Frankreich
- Boysen-Hogrefe, Jens (2011): Für einen Schuldenschnitt und gegen den Rettungsschirm?; in: Wirtschaftsdienst, 2011/7, S. 452-456
- Brömmel, Winfried / König, Helmut / Sicking, Manfred (Hrsg.) (2015): Europa, wie weiter? Perspektiven eines Projekts in der Krise, Bielefeld
- Brümmerhoff, Dieter (2011): Finanzwissenschaft, München
- Brunetti, Aymo (2011): Wirtschaftskrise ohne Ende. US-Immobilienkrise. Globale Finanzkrise. Europäische Schuldenkrise, Bern
- Bundeskanzlerin (2010): Statements von Merkel und Sarkozy zum informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union; Mitschrift der Pressekonferenz, 11.02.2010;

- <http://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekongressen/2010/02/2010-02-11-pk-europaeischer-rat.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2010a): Neue europäische Task Force. Eckpunkte der Bundesregierung zur Stärkung der Eurozone; 21.05.2010; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Euro_auf_einen_Blick/2010-05-20-task-force.html (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2010b): Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa. Deutsch-französisches Positionspapier, 21.07.2010; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2010-07-21-france-anlage-d.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011a): Eurogruppe und ECOFIN im Juni 2011, 21.06.2011; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/ECOFIN_und_Eurogruppe/2011-06-20-ecofin.html?__act=renderPdf&__iDocId=168062 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011b): Monatsbericht des BMF. Oktober 2011, Berlin
- Bundesministerium der Finanzen (BMF): (2012a): Fiskalvertrag, 21.05.2012; http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Neue_haushaltspolitische_Ueberwachung/Fiskalvertrag/fiskalvertrag.html (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2012b): Der ESM nimmt seine Arbeit auf, 08.10.2012; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/EU_Stabilitaetsmechanismus_ESM/2012-10-08-der-esm-nimmt-seine-arbeit-auf.html?__act=renderPdf&__iDocId=283222 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014): Fragen und Antworten zum Stabilitäts- und Wachstumspakts, 30.05.2015; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2011-08-16-stabilitaets-und-wachstumspakt-faq.html?__act=renderPdf&__iDocId=278340 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2015a): Chronologie der Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/2010-06-04-chronologie-euro-stabilisierung.html?__act=renderPdf&__iDocId=170336 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2015b): Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM); http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/EU_Stabilitaetsmechanismus_ESM/2012-05-21-europaeischer-stabilitaetsmechanismus-esm.html?__act=renderPdf&__iDocId=208578 (letzter Zugriff am 15.09.2015)

- Bundesregierung (2010a): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 25./26. März, 25.03.2010;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2010/2010-03-26-merkel-erklaerung-eu-rat.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2010b): Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel nach dem Europäischen Rat in Brüssel; Mitschrift der Pressekonferenz, 16.09.2010;
<http://www.bundeskanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/09/2010-09-16-pk-bk-eu-rat.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2010c): Deutsch-französische Erklärung zur wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit in der EU, 18.10.2010;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2010/10/2010-10-18-deutsch-franzoesische-erklaerung.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2010d): Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 02.11.2010;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011a): Pressestatement von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy; Mitschrift der Pressekonferenz, 04.02.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/02/2011-02-04-eurat.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011b): Pressekonferenz der Bundeskanzlerin zum Europäischen Rat; Mitschrift der Pressekonferenz, 04.02.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/02/2011-02-04-eurat-2.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011c): Pressekonferenz zur Sondertagung des Europäischen Rates; Mitschrift der Pressekonferenz, 11.03.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-11-EU-rat-libyen.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011d): Pressekonferenz der Bundeskanzlerin nach dem Europäischen Rat; Mitschrift der Pressekonferenz, 25.03.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-25-pk-eu-rat-bruessel.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011e): Regierungserklärung des Bundesministers der Finanzen Wolfgang Schäuble zur Lage in Griechenland, 10.06.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Regierungserklaerung/2011/2011-06-10-schaeuble-lage-griechenland.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011f): Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Staatspräsidenten der Französischen Republik, Nicolas Sarkozy; Mitschrift der Pressekonferenz, 17.06.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/06/2011-06-17-merkel-sarkozy.html>

- [onferenzen/2011/06/2011-06-17-merkel-sarkozy.html](http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/06/2011-06-17-merkel-sarkozy.html) (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011g): Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zu aktuellen Themen der Innen- und Außenpolitik; Mitschrift der Pressekonferenz, 22.07.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/07/2011-07-22-sommerpk-merkel.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011h): Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Sarkozy; Mitschrift der Pressekonferenz, 16.08.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/08/2011-08-16-pk-merkel-sarkozy-paris.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011i): Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, 17.08.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2011/08/2011-08-17-dt-franz-brief-rompuy.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesregierung (2011j): Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, 07.12.2011;
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2011/12/2011-12-07-brief-rompuy.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2011a): Pressemitteilung des BDI zum EU-Gipfel am 04.02.2011, 02.02.2011;
http://www.bdi.eu/download_content/Pressemitteilung_EU_Gipfel_02_02_2011.pdf (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2011b): Gemeinsame Erklärung von BDI und MEDEF, 11.03.2011;
http://www.bdi.eu/163_BDI_und_MEDEF_zum_EU_Sondergipfel_11_03_2011.htm (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2011c): Pressemitteilung des BDI, 17.08.2011;
http://www.bdi.eu/download_content/Pressemitteilung_17_08_2011.pdf (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2011d): Aufruf zu einer tieferen europäischen Integration; Gemeinsamer Aufruf von BDI, Confindustria und MEDEF, 08.10.2011;
http://www.bdi.eu/download_content/gemeinsamer_aufruf_von_bdi_confindustria_medef.pdf (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2010): Währungsunion 2.0; September 2010, Berlin
- Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2011): Interview der Neuen Osnabrücker Zeitung mit dem Bundesverband deutscher Banken, 25.06.2011;
<https://bankenverband.de/media/files/neue-osnabruecke.pdf> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Busch, Klaus (2012): Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund; Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2012

- Degryse, Christophe (2012): The new European economic governance; European trade union institute, Working Paper 2012.14, Brüssel
- Delpla, Jacques / Weizsäcker, Jakob von (2010): The Blue Bond Proposal; Bruegel Policy Brief, Issue 2010/03, May 2010
- Demesmay, Claire (2012a): Kampf der Denkschulen; in: Fabre, Alain / Lechevalier, Arnaud (Hrsg.): Lerne sparen, ohne zu schrumpfen. Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum? Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise; DGAP Analyse, Nr. 3, März 2012, S. 5-6
- Demesmay, Claire (2012b): Ein neuer Homer für Europa? Merkozys Zeit der Küsschen ist vorbei; in: Internationale Politik (IP), Juli/August 2012, S. 79-83
- Der Tagesspiegel (2008): Wir brauchen eine Wirtschaftsregierung; Der Tagesspiegel-Online vom 21.10.2008; <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/nicolas-sarkozy-wir-brauchen-eine-wirtschaftsregierung/1353134.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Deutsche Bank Research (2010): Europäische Wirtschaftsregierung. Vorschläge von Kommission, EZB, Deutschland und Frankreich, August 2010; http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000260883.pdf (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Deutsche Bundesbank (2008): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt am Main
- Deutsche Bundesbank (2013a): Staatsschuldenkrise. Was sind die Ursachen der Staatsschuldenkrise?; https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/FAQ_Listen/themen_staatsschuldenkrise.html?docId=121958#121958 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Deutsche Bundesbank (2013b): Auslandsvermögenstatus; <http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Aussenwirtschaft/Auslandsvermoegensstatus/auslandsvermoegensstatus.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Deutsche Bundesbank (2013c): Auslandsforderungen der deutschen Banken einschließlich ihrer Auslandsfilialen und –töchter an ausgewählte Länder und Sektoren; http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Banken_und_andere_finanzielle_Institute/Banken/Tabellen/tabellen_zeitreihenliste.html?id=11606 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Deutscher Bundestag (2011): Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu der Abgabe der Regierungserklärung durch den Bundesminister der Finanzen. Stabilität der Eurozone sichern – Reformkurs in Griechenland vorantreiben; Drucksache 17/6163, 10.06.2011, Berlin
- Deutschlandfunk (2010): Interview mit Hans-Peter Keitel, 25.06.2010; http://www.deutschlandfunk.de/keitel-einige-laender-muessen-vorausgehen.694.de.html?dram:article_id=68694 (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Deutsche Kreditwirtschaft (2011): Die Deutsche Kreditwirtschaft. Währungsunion ist die beste aller Alternativen; Pressemitteilung der Deutschen Kreditwirtschaft, 18.08.2011; [http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de/dk/pressemitteilungen/volltext/backpid/29/article/die-deutsche-kreditwirtschaft-waehrungsunion-ist-die-beste-aller-alternativen.html?tx_ttnews\[pS\]=1293836400&tx_ttnews\[pL\]=31535999&tx_tt](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de/dk/pressemitteilungen/volltext/backpid/29/article/die-deutsche-kreditwirtschaft-waehrungsunion-ist-die-beste-aller-alternativen.html?tx_ttnews[pS]=1293836400&tx_ttnews[pL]=31535999&tx_tt)

- [news\[arc\]=1&cHash=a8c2991c793b9960186a855723442dbc](#) (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Dieter, Heribert (2010a): Die internationalen Finanzmärkte stellen die Eurozone auf die Probe. Risiken einer Rettungsaktion für Athen; SWP-Aktuell 19, Februar 2010
- Dieter, Heribert (2010b): Liquidität und Souveränität. Ein Gläubiger der letzten Instanz für die Eurozone; SWP-Aktuell 23, März 2010
- Dieter, Heribert (2011): Europäische Transferunion. Königsweg oder Sackgasse?; Medienbeitrag der Stiftung Wissenschaft und Politik in der FAZ, 21.03.2011; http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/medienbeitraege/110321_FAZ_Transferunion_Dtr_Verf.pdf (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2009): Griechenland gilt jetzt als unsicherer Schuldner; Welt-Online vom 08.12.2009; <http://www.welt.de/finanzen/article5466405/Griechenland-gilt-jetzt-als-unsicherer-Schuldner.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2010a): EU-Bericht wirft Griechenland Haushaltstricks vor; Welt-Online vom 12.01.2010; <http://www.welt.de/wirtschaft/article5815417/EU-Bericht-wirft-Griechenland-Haushaltstricks-vor.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2010b): Chaos durch Griechenland. Ökonom der Deutschen Bank warnt vor Euro-Crash; Welt-Online vom 21.01.2010; <http://www.welt.de/wirtschaft/article5935397/Oekonom-der-Deutschen-Bank-warnt-vor-Euro-Crash.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2010c): Griechenland-Krise. Schäuble liebäugelt mit einem EU-Währungsfonds; Welt-Online vom 06.03.2010; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article6668719/Schaeuble-liebaeugelt-mit-einem-EU-Waehrungsfonds.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2010d): EU-Kommission. 600.000.000.000 zur Rettung der Währung; Welt-Online vom 09.05.2010; <http://www.welt.de/wirtschaft/article7551305/600-000-000-Euro-zur-Rettung-der-Waehrung.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2010e): Streit um Rettungspaket. Sarkozy soll Merkel Euro-Austritt angedroht haben; Welt-Online vom 14.05.2010; <http://www.welt.de/politik/ausland/article7624051/Sarkozy-soll-Merkel-Euro-Austritt-angedroht-haben.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2011a): EU-Kommission. Barroso will den Euro-Rettungsschirm weiter öffnen; Welt-Online vom 12.01.2011; <http://www.welt.de/wirtschaft/article12111150/Barroso-will-den-Euro-Rettungsschirm-weiter-oeffnen.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2011b): Welt-Wirtschaftsgipfel. Schäuble will Euro-Rettungsschirm finanziell stärken; Welt-Online vom 14.01.2011; <http://www.welt.de/wirtschaft/article12148607/Schaeuble-will-Euro-Rettungsschirm-finanziell-staerken.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2011c): Euro-Krise. Rettungsschirm muss für Italien aufgestockt werden; Welt-Online vom 10.07.2011; <http://www.welt.de/wirtschaft/article13478845/Rettungsschirm-muss-fuer-Italien-aufgestockt-werden.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2011d): Wirtschaftsschwäche. Nun muss auch Frankreich Schuldenkrise fürchten; Welt-Online vom 24.07.2011; <http://www.welt.de/wirtschaft/article13504080/Nun-muss-auch-Frankreich-Schuldenkrise-fuerchten.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)

- Die Welt (2011e): Philipp Rösler. „Es reicht nicht, nur Rettungsschirme aufzuspannen“; Welt-Online vom 09.08.2011; <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13535009/Es-reicht-nicht-nur-Rettungsschirme-aufzuspannen.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2011f): Schuldenkrise. Athen überrascht mit Referendum über Hilfspaket; Welt-Online vom 31.10.2011; <http://www.welt.de/politik/ausland/article13690654/Athen-ueberrascht-mit-Referendum-ueber-Hilfspaket.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2011g): Papandreou kippt Referendum – Notregierung in Griechenland; Welt-Online vom 04.11.2011; http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article13697518/Papandreou-kippt-Referendum-Notregierung-in-Griechenland.html (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2011h): Nach Krisentreffen. Neue Regierung für Griechenland ohne Papandreou; Welt-Online vom 06.11.2011; <http://www.welt.de/politik/ausland/article13702022/Neue-Regierung-fuer-Griechenland-ohne-Papandreou.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2012): EU-Fiskalpakt. Holländes Sozialisten greifen Angela Merkel an; WELT-Online vom 13.05.2012 <http://www.welt.de/politik/article106303021/Hollandes-Sozialisten-greifen-Angela-Merkel-an.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Die Welt (2013): „Bis es kein Zurück gibt“. Junckers Tricks in den langen Brüsseler Nächten; WELT-Online vom 21.01.2013; <http://www.welt.de/wirtschaft/article112948572/Junckers-Tricks-in-den-langen-Bruesseler-Naechten.html> (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Dinan, Desmond (2011): Governance and Institutions. Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis; in: Journal of Common Market Studies, Volume 49 Annual Review, S. 103-121
- Döhrn, Roland / Kösters, Wim (2011): Wirtschaftspolitik; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden, S. 225-230
- Dombret, Andreas (2012): Die aktuelle Finanzkrise. Ursachen, Folgen und Herausforderungen; in: Pfingsten, Andreas (Hrsg.): Ursachen und Konsequenzen der Finanzkrise. Münsteraner Bankentage 2009, Wiesbaden, S. 63-70
- Dullien, Sebastian / Schwarzer, Daniela (2010): Die Zukunft der Eurozone nach der Griechenland-Hilfe und dem Euro-Schutzschirm; in: Leviathan, 4/2010, S. 509-532
- Dullien, Sebastian / Schwarzer, Daniela (2011): Gefährliches Spiel mit dem Euro-Ausstieg. Ein Bankrott Griechenlands außerhalb der Eurozone wäre das ungünstigste Szenario; SWP-Aktuell 54, November 2011
- EFSS-Rahmenvertrag, PARIS-1-1075295-v15, in der Fassung vom 07.06.2010
- Ehrig, Detlev / Staroske, Uwe (2011): Ökonomische Konsolidierung und ungleiche Entwicklung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Einige empirische und theoretische Befunde; in: Ehrig, Detlev / Staroske, Uwe / Steiger, Otto (Hrsg.): Der Euro, das Eurosystem und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Rück- und Ausblicke auf eine einheitliche Währung, Berlin, S. 11-38
- Eilfort, Michael / Mertins, Verena (2011): Schuldenkrise bewältigen – ohne Transferunion!; in: ifo Schnelldienst, 3/2011, S. 17-20

- Elbers, Matthias (2012): Das Euro-Desaster. Wie die Krise weitergehen wird – mögliche und wahrscheinliche Szenarien; in: ifo Schnelldienst, 16/2012, S. 29-34
- El Pais (2010): Zapatero: „Sarkozy amenaza con salirse del euro“; El Pais-Online vom 14.05.2010; http://elpais.com/diario/2010/05/14/espana/1273788002_850215.html (letzter Zugriff am 15.09.2015)
- Enderlein, Henrik (2010): Die Krise im Euroraum. Auslöser, Antworten, Ausblick; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43/2010, S. 7-12
- Enderlein, Henrik (2012): Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden, S. 37-44
- Eppler, Annegret / Scheller, Henrik (Hrsg.) (2013): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte um europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden
- Erber, Georg (2012): Eurobonds und Transferleistungen innerhalb der Eurozone; in: ifo Schnelldienst, 1/2012, S. 14-19
- Esch, van Femke / Jong, Eelke de (2012): Institutionalisation without internalisation. The cultural dimension of French-German conflicts on European Central Bank independence; in: International Economics and Economic Policy, online published august 2012, not assigned to an issue
- Esterhazy, Yvonne (2010): Großbritannien und die Folgen der Finanzkrise; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 49/2010, S. 40-46
- Euractiv (2009): EU-Rat: Klima, Boni und Diplomatie; Euractiv vom 14.12.2009; <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/eu-rat-klima-boni-und-diplomatie-002486> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2010a): Griechenland-Krise – Kritik an Rating-Riesen; Euractiv vom 28.04.2010; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/griechenland-krise---kritik-an-rating-riesen-003019> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2010b): 750-Milliarden-Rettungsschirm für den Euro; Euractiv vom 10.05.2010; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/750-milliarden-euro-rettungsschirm-fr-euro-003082> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2010c): EU-Schuldenkrise: Debatte um Vertragsänderung; Euractiv vom 02.07.2010; <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/eu-schuldenkrise-debatte-um-vertragsaenderung-003318> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2010d): Europas Wirtschaftsregierung in Zukunft; Euractiv vom 03.08.2010; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/europas-wirtschaftsregierung-in-zukunft-003462> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2010e): Streit um Verschärfung des Stabilitätspakts; Euractiv vom 28.09.2010; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/eu-will-stabilitatspakt-starken---aber-wie-003702> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2010f): Merkel und Sarkozy einig bei Stabilitätspakt-Reform; Euractiv vom 19.10.2010; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/merkel-und-sarkozy-einig-bei-stabilitatspakt-reform-003799> (letzter Zugriff am 16.09.2015)

- Euractiv (2010g): Die EZB darf nicht länger eine Bad Bank sein; Euractiv vom 31.10.2010; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/die-ezb-darf-nicht-langer-eine-bad-bank-sein-003863> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011a): „Finanzmärkte sind sehr verunsichert“; Euractiv vom 07.01.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/markte-sind-sehr-verunsichert-004179> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011b): Rehn plädiert für noch größeren Euro-Rettungsschirm; Euractiv vom 12.01.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/rehn-pladiert-fr-noch-groeren-euro-rettungsschirm-004198> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011c): Euro-Rettungsschirm: „Alles liegt auf dem Tisch“; Euractiv vom 18.01.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/euro-rettungsschirm-alles-liegt-auf-dem-tisch-004230> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011d): Eurokrise: Westerwelle vs. Juncker; Euractiv vom 24.01.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/eurokrise-westerwelle-vs-juncker-004258> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011e): Gruppendruck statt Vertragsänderung; Euractiv vom 03.02.2011; <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/gruppendruck-statt-vertragsaenderung-004309> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011f): Pakt für Wettbewerbsfähigkeit – Berlin rudert zurück; Euractiv vom 09.02.2011; <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/pakt-fr-wettbewerbsfaehigkeit-berlin-rudert-zurueck-004339> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011g): Griechenland-Pleite: Wie weiter Frau Merkel?; Euractiv vom 10.05.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/griechenland-pleite-wie-weiter-frau-merkel-004780> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011h): Zu wenig Zeit für Entscheidung zum Griechenland-Paket?; Euractiv vom 14.07.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/zu-wenig-zeit-fr-entscheidung-zum-griechenland-paket-005088> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011i): Griechenland-Hilfe: Merkel und Sarkozy einigen sich; Euractiv vom 21.07.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/griechenland-hilfe-merkel-und-sarkozy-einigen-sich-005123> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011j): Frankreichs Bonitäts-Bestnote in Gefahr?; Euractiv vom 28.07.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/frankreichs-bonitaets-bestnote-in-gefahr-005153> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011k): Frankreich fordert Euro-Ratspräsidenten; Euractiv vom 02.08.2011; <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/frankreich-will-van-rompuy-als-chef-der-euro-zone-005171> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011l): Euro-Krisentreffen. Merkel reist zu Sarkozy; Euractiv vom 12.08.2011; <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/euro-krisentreffen-merkel-reist-zu-sarkozy-005222> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011m): Merkel bei Sarkozy: Alte Beschlüsse neu angekündigt; Euractiv vom 17.08.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/merkel-bei-sarkozy-alte-beschlsse-neu-angekndigt-005244> (letzter Zugriff am 16.09.2015)

- Euractiv (2011n): Merkel und Sarkozy kündigen Lösung der Krise an; Euractiv vom 10.10.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/merkel-und-sarkozy-kndigen-lsung-der-krise-an-005474> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011o): Sarkozys Blitzbesuch zur Rettung des EU-Gipfels; Euractiv vom 20.10.2011; <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/blitzbesuch-sarkozys-zur-rettung-des-eu-gipfels-005517> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Euractiv (2011p): Merkel und Sarkozys neuer Euro-Rettungsplan; Euractiv vom 06.12.2011; <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/merkel-und-sarkozys-neuer-euro-rettungsplan-005707> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2010a): Statement by the Eurogroup, 02.05.2010; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100502-%20Eurogroup_statement-sn02492.en10.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2010b): Statement on the support to Greece by Euro area Members States, 11.04.2010
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113686.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2010c): Terms of reference of the Eurogroup. European Financial Stability Facility, 07.06.2010 ;
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/114977.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2010d): Statement by the Eurogroup and Ecofin Ministers, 21.11.2010
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/117898.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2010e): Statement by the Eurogroup and the Ecofin Ministers, 28.11.2010
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118051.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2010f): Statement by the Eurogroup, 28.11.2010
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118050.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2011a): Statement by the Eurogroup and the Ecofin Ministers, 08.04.2011; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/121401.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2011b): Statement by the Eurogroup and the Ecofin Ministers, 16.05.2011; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122011.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2011c): Statement by the Eurogroup, 20.06.2011; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/122908.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2012a): Eurogroup statement, 21.02.2012; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/128075.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurogruppe (2012b): Statement by the Eurogroup President, Jean-Claude Juncker, 09.03.2012; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/128869.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der

- Regionen. Verstärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung; 12.05.2010, KOM(2010)250 endgültig;
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290250_/com_com%282010%290250_de.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Kommission (2010b): A toolbox for stronger economic governance in Europe; 30.06.2010, MEMO/10/288; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-288_en.htm?locale=en (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Kommission (2010c): Wirtschaftspolitische Steuerung in der EU. Kommission legt umfassendes Legislativpaket vor, Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 29.09.2010, IP/10/1199; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1199_de.htm (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Kommission (2011a): EU-Wirtschaftsregierung: ein großer Schritt in die richtige Richtung; Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 31.05.2011, MEMO/11/364; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-364_de.htm (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Kommission (2011b): Grünbuch über die Durchführung der Einführung von Stabilitätsanleihen, 23.11.2011, KOM(2011)818; http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/green_de.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Kommission (2011c): Economic governance: Commission proposes two new Regulations to further strengthen budgetary surveillance in the euro area, Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 23.11.2011, MEMO/11/822; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-822_en.htm#PR_metaPressRelease_bottom (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäischer Rat (2009): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung vom 10./11.12.2009); http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111898.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäischer Rat (2010): Erklärung von Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates, zum Antrag Griechenlands, den vom Europäischen Rat vereinbarten Mechanismus zu aktivieren, 23.04.2010, PCE 74/10; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113973.pdf (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäischer Rat (2011a): Der Europäische Rat 2010; Broschüre des Generalsekretariates des Rates (deutsche Fassung), Luxemburg
- Europäischer Rat (2011b): The European Council in 2010; Publication by the General Secretariat of the Council (englische Fassung), Luxemburg
- Europäischer Rat (2012): Der Europäische Rat 2011; Broschüre des Generalsekretariates des Rates (deutsche Fassung), Luxemburg
- Europäischer Rat (2013): Der Europäische Rat 2012; Broschüre des Generalsekretariates des Rates (deutsche Fassung), Luxemburg
- Europäische Zentralbank (EZB) (2010a): ECB announces change in eligibility of debt instruments issued or guaranteed by the Greek government; Pressemitteilung, 03.05.2010; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100503.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)

- Europäische Zentralbank (EZB) (2010b): Introductory statement with Q&A. Jean-Claude Trichet, President of the ECB, Lucas Papademos, Vice President of the ECB Lisbon; Pressekonferenz, 06.05.2010;
<http://www.ecb.int/press/pressconf/2010/html/is100506.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2010c): ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets; Pressemitteilung, 10.05.2010;
<http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2010d): Reinforcing Economic Governance in the Euro Area; 10.06.2010;
<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2010e): Erklärung der Europäischen Kommission, der EZB und des IWF zur Zwischenprüfung Griechenlands; Pressemitteilung, 17.06.2010; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100617.de.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2010f): Monatsbericht Juni 2010, Frankfurt/Main
- Europäische Zentralbank (EZB) (2010g): Erklärung der Europäischen Kommission, der EZB und des IWF zur ersten Prüfung Griechenlands; Pressemitteilung, 05.08.2010; http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100805_1.de.html (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2010h): Statement by the EC, ECB and IMF on the Second Review Mission to Greece; Pressemitteilung, 23.11.2010;
<http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr101123.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011a): Statement by the European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund on the Third Review Mission to Greece; Pressemitteilung, 11.02.2011;
<http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110211.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011b): Statement by the European Commission, ECB and IMF on the first quarterly review mission to Ireland; Pressemitteilung, 15.04.2011; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110415.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011c): Statement by the European Commission, the ECB and the IMF on the Fourth Review Mission to Greece; Pressemitteilung, 03.06.2011; http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110603_1.en.html (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011d): Statement by the European Commission, ECB and IMF on the review mission to Ireland; Pressemitteilung, 14.07.2011;
<http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110714.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011e): Statement by the President of the ECB; Pressemitteilung, 07.08.2011;
<http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110807.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)

- Europäische Zentralbank (EZB) (2011f): Statement by the European Commission, ECB and IMF on the first review mission to Portugal; Pressemitteilung, 12.08.2011; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110812.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011g): Statement by the European Commission, the ECB and IMF on the Fifth Review Mission to Greece; Pressemitteilung, 02.09.2011; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110902.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011h): Statement by the European Commission, the ECB and IMF on the Fifth Review Mission to Greece; Pressemitteilung, 11.10.2011; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111011.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011i): Statement by the European Commission, ECB and IMF on the review mission to Ireland; Pressemitteilung, 20.10.2011; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111020.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011j): Amtsantritt des neuen Präsidenten der Europäischen Zentralbank; Pressemitteilung, 01.11.2011; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111101.de.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011k): Statement by the EC, ECB and IMF on the second review mission to Portugal; Pressemitteilung, 16.11.2011; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111116.en.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2011l): ECB announces measures to support bank lending and money market activity; Pressemitteilung, 08.12.2011; http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.en.html (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2012a): Statement by the European Commission, ECB and IMF on the review mission to Ireland; Pressemitteilung, 19.01.2012; http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120119_1.en.html (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2012b): Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Interview mit Mario Draghi, Präsident der EZB, geführt von Holger Steltzner und Stefan Ruhkamp, 24.02.2012; http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120224_1.de.html (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Europäische Zentralbank (EZB) (2015): Kapitalzeichnung; 01.01.2015; <http://www.ecb.int/ecb/orga/capital/html/index.de.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Eurostat (2010): Pressemitteilung Euroindikatoren, 22.04.2010, 55/2010; <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5046142/2-22042010-BP-EN.PDF/0ff48307-d545-4fd6-8281-a621cbda385d> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Faber, Anne (2005): Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden

- Fahrenschon, Georg (2010): Europa am Scheideweg. Wirtschaftliche Koordinierung ja – Wirtschaftsregierung nein; in: ifo Schnelldienst, 14/2010, S. 6-8
- Fahrholz, Christian (2011): Ist der EU-Rettungsschirm der Wegbereiter einer Transferunion?; in: ifo Schnelldienst, 3/2011, S. 13-16
- Feld, Lars / et al. (2012): Wie viel Koordinierung braucht Europa?, Berlin
- Ferber, Markus (2011): Keine Solidarität ohne strenge Auflagen; in: ifo Schnelldienst, 9/2011, S. 17-18
- Financial Times (FT) (2010a): Lagarde criticizes Berlin policy; FT-Online vom 14.03.2010; <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/225bbcc4-2f82-11df-9153-00144feabdc0.html#axzz3lupMPTII> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Financial Times (FT) (2010b): Transcript of interview with Christine Lagarde; FT-Online vom 15.03.2010; <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/78648e1a-3019-11df-8734-00144feabdc0.html#axzz3lupMPTII> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Finanznachrichten (2010): Ecofin spricht über Lösung der Griechenland-Krise; Finanznachrichten-Online vom 15.03.2010; <http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2010-03/16380143-update-ecofin-spricht-ueber-loesung-der-griechenland-krise-015.htm> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2009): Ärger in Brüssel. Griechenlands Defizit plötzlich verdoppelt; FAZ-Online vom 21.10.2009; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/aerger-in-bruessel-griechenlands-defizit-ploetzlich-verdoppelt-1865830.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2010a): Staatsdefizit. Griechisches Kreditrisiko auf Rekordhoch; FAZ-Online vom 14.01.2010; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/staatsdefizit-griechisches-kreditrisiko-auf-rekordhoch-1236207.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2010b): Griechenland und Portugal herabgestuft. Die Schuldenkrise verschärft sich; FAZ-Online vom 28.04.2010; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/griechenland-und-portugal-herabgestuft-die-schuldenkrise-verschaerft-sich-1970807.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2010c): Reform des Stabilitätspakts. Schäuble will schnellere Sanktionen; FAZ-Online vom 27.09.2010; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/reform-des-stabilitaetspakts-schaeuble-will-schnellere-sanktionen-11042604.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2010d): Kompromisslösung. Stabilitätspakt à la Deauville; FAZ-Online vom 20.10.2010; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kompromissloesung-stabilitaetspakt-a-la-deauville-1592710.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2010e): Euro-Krise. Merkel und Sarkozy gemeinsam gegen Einheitszins; FAZ-Online vom 10.12.2010; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/euro-krise-merkel-und-sarkozy-gemeinsam-gegen-einheitszins-11085014.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)

- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2010f): Deutsche-Bank-Chefvolkswirt. „Die Euro-Krise wird 2011 weitergehen“; FAZ-Online vom 26.12.2010; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/deutsche-bank-chefvolkswirt-die-euro-krise-wird-2011-weitergehen-1359936.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2011a): „Reprofiling“ statt „Haircut“. Juncker redet über Zahlungspause für Griechenland; FAZ-Online vom 17.05.2011; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/reprofiling-statt-haircut-juncker-redet-ueber-zahlungspause-fuer-griechenland-1639930.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2011b): Euro-Schuldenkrise. SPD bietet Merkel Unterstützung an; FAZ-Online vom 18.07.2011; http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/euro-schuldenkrise-spd-bietet-merkel-unterstuetzung-an-11114199.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2011c): Kommentar zur Schuldenkrise. Haftungsgemeinschaft; FAZ-Online vom 23.07.2011; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kommentar-zur-schuldenkrise-haftungsgemeinschaft-11115081.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2011d): Griechenland. Regierung vereidigt – Venizelos bleibt; FAZ-Online vom 11.11.2011; <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/griechenland-regierung-vereidigt-venizelos-bleibt-11525332.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2011e): Italiens „Kabinett der Fachleute“. Monti wird auch Wirtschaftsminister; FAZ-Online vom 16.11.2011; <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/italiens-kabinett-der-fachleute-monti-wird-auch-wirtschaftsminister-11530658.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2011f): Schuldenkrise. Sorge ums Geld; FAZ-Online vom 25.12.2011; <http://www.faz.net/aktuell/schuldenkrise-sorge-ums-geld-11578346.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2012): Dreijahrestender. Zweiter Auftritt von Draghis „Dicker Bertha“; FAZ-Online vom 24.02.2012; <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/dreijahrestender-zweiter-auftritt-von-draghis-dicker-bertha-11661503.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2013): Was geschah beim Dinner? Die Nacht, die alles veränderte; FAZ-Online vom 08.05.2013; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-geschah-beim-dinner-die-nacht-die-alles-veraenderte-12172625.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft (2013): Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft, Wiesbaden
- Gehrold, Stefan / Ritz, Joscha / Wientzek, Olaf (2011): Wichtige Etappe in Richtung Stabilitätsunion. Europäische Räte und Eurogipfel vom 23. und 26. Oktober 2011; Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, 27.10.2011
- Gerken, Lüder (2011): Weg in die Schuldenunion; in: ifo Schnelldienst, 9/2011, S. 19-22
- Gerken, Lüder / Kullas, Matthias (2011): Freie Fahrt in die Schuldenunion. Grundsatzkritik der Beschlüsse der Europäischen Rats vom 24. März 2011 zur

- Europäischen Stabilitätsmechanismus und zum Euro-Plus-Pakt; CEP Standpunkt, 30. März 2011
- Gerken, Lüder / Kullas, Matthias (2014): cepDefault-Index 2014. Zur Entwicklung der Kreditfähigkeit der Problemländer der Euro-Zone; CEP Studie, Februar 2014
- Gerken, Lüder / Roosebeke, Bert Van / Voßwinkel, Jan (2011): Anforderungen an die Sanierung der Euro-Staaten. Schuldenbremse plus Nebenbedingungen; CEP Studie, 19. September 2011
- Gerken, Lüder / et al. (2013): Die Euro-Reform. Eine neue Ordnung für die Eurozone; CEP Studie, Juli 2013
- Gläser, Cyril / Wessels, Wolfgang (2012): Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden, S. 27-44
- Gläser, Cyril / Wessels, Wolfgang (2013): Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden, S. 25-48
- Gläser, Cyril / Wessels, Wolfgang (2014): Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden, S. 29-48
- Gloede, Oliver / Menkhoff, Lukas (2010): Griechenlands Krise. Das währungspolitische Trilemma im Euroraum; in: Wirtschaftsdienst, 2010/3, S. 172-177
- Glomb, Wolfgang (2010): Exitstrategien aus den Staatsschulden. Lackmустest für die finanzpolitische Koordinierung in der EU; in: Wirtschaftsdienst, 2010/3, S. 185-191
- Glomb, Wolfgang (2011): Welcher Euro wird überleben?; in: Wirtschaftsdienst, 2011/4, S. 266-269
- Grauwe, Paul De / Moesen, Wim (2009): Gains for All. A Proposal für a Common Euro Bonds; in: Intereconomics, May/June 2009, S. 132-135
- Grauwe, Paul De (2010a): Crisis in the eurozone and how to deal with it; CEPS Policy Brief, No. 204, February 2010
- Grauwe, Paul De (2010b): A mechanism of self-destruction of the eurozone; CEPS Commentary, 9. November 2010
- Grauwe, Paul De (2011): Only a more active ECB can solve the euro crisis; CEPS Policy Brief, No. 250, August 2011
- Gregosz, David / et al. (2012): Fragen und Antworten zur Eurokrise. Entwicklungen und Reformmaßnahmen seit der Griechenland-Krise; April 2012, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin/Berlin
- Gros, Daniel (2010): The implications of a Greek default for the euro; CEPS Commentary, 10 May 2010
- Gros, Daniel (2011): External versus Domestic Debt in the Euro Crisis; CEPS Policy Brief, No. 243, 25 May 2011
- Gros, Daniel / Mayer, Thomas (2010a): Towards a Euro(pean) Monetary Fund; CEPS Policy Brief, No. 202, February 2010
- Gros, Daniel / Mayer, Thomas (2010b): How to deal with sovereign default in Europe. Create the European Monetary Fund now!; CEPS Policy Brief, No. 202, February 2010, updated 17 May 2010
- Große Hüttmann, Martin (2011): Bundesrepublik Deutschland; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden, S. 349-356

- Handelsblatt (2010a): Gipfel-Ergebnis. Griechenland schlägt Finanzhilfe der EU-Partner aus; Handelsblatt-Online vom 11.02.2010; <http://www.handelsblatt.com/politik/international/gipfel-ergebnis-griechenland-schlaegt-finanzhilfe-der-eu-partner-aus-seite-all/3367574-all.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Handelsblatt (2010b): Schuldensünder. Sarkozy und Brown schmettern Merckels Ausschluss-Idee ab; Handelsblatt-Online vom 26.03.2010; <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/schuldensuender-sarkozy-und-brown-schmettern-merkels-ausschluss-idee-ab/3399242.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Handelsblatt (2011a): FTD: Euro-Staaten erwägen Umschuldung von Griechenland; Handelsblatt-Online vom 06.04.2011; <http://www.handelsblatt.com/economy-business-und-finance-ftd-euro-staaten-erwaegen-umschuldung-von-griechenland/4029354.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Handelsblatt (2011b): Finanzministerin Lagarde. Frankreich gegen Griechenland-Umschuldung; Handelsblatt-Online vom 11.05.2011; <http://www.handelsblatt.com/politik/international/finanzministerin-lagarde-frankreich-gegen-griechenland-umschuldung/4158252.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Handelsblatt (2011c): ROUNDUP. Schäuble fordert sanfte Umschuldung für Griechenland; Handelsblatt-Online vom 08.06.2011; <http://www.handelsblatt.com/economy-business-und-finance-roundup-schaeuble-fordert-sanfte-umschuldung-fuer-griechenland/4267222.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Handelsblatt (2012): Strukturelle Schwächen. Aus eigener Kraft schafft es Griechenland nicht; Handelsblatt-Online vom 28.02.2012; <http://www.handelsblatt.com/politik/international/strukturelle-schwaechen-aus-eigener-kraft-schafft-es-griechenland-nicht-seite-all/6264150-all.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Hauptmeier, Sebastian / Holm-Hadulla, Frédéric (2012): Der neue Fiskalpakt. Einstieg in die Fiskalunion?; in: ifo Schnelldienst, 3/2012, S. 13-16
- Heinemann, Friedrich / Jopp, Mathias (2012): Wege aus der europäischen Schuldenkrise; Institut für europäische Politik, Februar 2012
- Heise, Arne / Heise, Özlem Görmez (2010): Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung; Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2010, Berlin
- Hellwig, Martin (2010): Finanzkrise und Reformbedarf. Gutachten für den 68. Deutschen Juristentag; Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2010/19, Berlin
- Hentschelmann, Kai (2009): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Unter besonderer Berücksichtigung der norminterpretatorischen Leitfunktion der Paktbestimmungen für das Vertragsrecht, Baden-Baden
- Herzog, Bodo (2012): Die Währungsunion ist keine Einbahnstraße!; in: ifo Schnelldienst, 7/2012, S. 10-13
- Hillenbrand, Olaf (2011): Wirtschafts- und Währungsunion; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn, S. 394-399

- Hilz, Wolfram (2013): Getriebewechsel im europäischen Motor. Von „Merkozy“ zu „Merkollande“?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-3/2013, S. 23-29
- Hishow, Ognian (2013): Euroraumkrise: Haushaltsdisziplin statt Transferunion; Stiftung Wissenschaft und Politik, „Kurz gesagt“, 11.03.2013; <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/euroraumkrise-haushaltsdisziplin-statt-transferunion.html> (letzter Zugriff am 16.09.2015)
- Howarth, David (2007): Making and breaking the rules. French policy on EU ‘gouvernement économique’; in: Journal of European Public Policy, 7/2010, S. 1061-1078
- Horn, Gustav / Lindner, Fabian / Niechoj, Torsten (2011): Schuldenschnitt für Griechenland. Ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum; IMK Report, Nr. 63, Juni 2011
- Hundt, Dieter / et al. (2011): Ja zu Europa – Nein zur Schuldenunion; Gemeinsame Erklärung der Präsidenten des BDI, BDA, DIHK und ZDH zum Euro-Gipfel am 11.03.2011; http://www.bdi.eu/images_content/EuropaUndBruessel/Ja_zu_Europa_-_Nein_zur_Schuldenunion.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Illing, Falk (2013a): Deutschland in der Finanzkrise. Chronologie der deutschen Wirtschaftspolitik 2007-2012, Wiesbaden
- Illing, Falk (2013b): Die Euro-Krise. Analyse der europäischen Strukturkrise, Wiesbaden
- Issing, Otmar (2012): Der Weg aus der Krise. Mehr Europa! Welches Europa?; Center for Financial Studies, White Paper No. XII, April 2012
- Jamet, Jean-Francois (2011): EU economic governance. The French view; in: Jamet, Jean-Francois / Mussler, Werner / De Corte, Stefaan (Hrsg.): EU Economic Governance. The French and German Views, CES, Brüssel, S. 6-42
- Jeck, Thiemo (2010): Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht; CEP Studie, 5. Juli 2010
- Jeck, Thiemo / Roosebeke, Bert Van (2010): Rechtsbruch durch Bail-out-Darlehen. Zu den Beschlüssen der Finanzminister vom 11. April und vom 16. April 2010; CEP Analyse, 19. April 2010
- Jeck, Thiemo / Roosebeke, Bert Van / Voßwinkel, Jan (2010): Keinen Euro nach Athen tragen. Warum ein Bail-out Griechenlands ökonomisch abzulehnen und juristisch unzulässig ist; CEP Studie, März 2010
- Juncker, Jean-Claude / Tremonti, Giulio (2010): E-bonds would end the crisis; Financial Times vom 05.12.2010; <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/540d41c2-009f-11e0-aa29-00144feab49a.html#axzz3lupMPTII> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Kadelbach, Stefan (Hrsg.) (2015): Die Europäische Union am Scheideweg. Mehr oder weniger Europa?, Baden-Baden
- Kauffmann, Pascal / Uterwedde, Henrik (2010): Verlorene Konvergenz? Deutschland, Frankreich und die Euro-Krise; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43/2010, S. 13-19
- Kerber, Markus (2010): Währungsunion mit Finanzausgleich? Eine Klarstellung zur Legalität von Finanzhilfen für Finanznotstandsstaaten der Eurozone; in: ifo Schnelldienst, 11/2010, S. 6-9
- Kirch, Anna-Lena / Schwarzer, Daniela (2012): Die Ratifizierung des Fiskalpakts und des ESM in den Ländern der Eurozone – rechtliche und politische

- Rahmenbedingungen; Arbeitspapier der FG 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012/Nr. 02, März 2012
- Kirchner, Christian (2011): Umschuldung in Euro-Peripheriestaaten. Restrukturierung von Staatsschulden ohne eine „Insolvenzrecht für Staaten“: Ein gangbarer Weg aus der Krise von Euro-Peripheriestaaten?; in: ifo Schnelldienst, 11/2011, S. 3-5
- Konrad, Kai (2010): Rettung durch eine beschränkte Garantie; in: Wirtschaftsdienst, 2010/3, S. 143-147
- Konrad, Kai / Zschäpitz, Holger (2010): Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft, München
- Kopf, Christian (2011): An evaluation of the French proposal for a restructuring of Greek debt; CEPS Policy Brief, Nr. 247, 01.07.2011
- Knodt, Michèle / Corcaci, Andreas (2012): Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse, Konstanz
- Knodt, Michèle / Tews, Anne (Hrsg.) (2014): Solidarität in der EU, Baden-Baden
- Krause-Junk, Gerold (2011): Die fehlende Fiskalunion – ein Geburtsfehler der Währungsunion?; in: Wirtschaftsdienst, 2011/2, S. 82-86
- Kullas, Matthias (2011): Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten? Absichten, Einsichten, Übersichten; CEP Studie, Oktober 2011
- Kullas, Matthias (2013): Länderanalyse Frankreich 2013; CEP Studie, Juli 2013
- Kullas, Matthias / Koch, Jessica (2010): Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfer, Konsequenter? Analyse der Vorschläge der Kommission und der Van-Rompuy-Gruppe; CEP Studie, 16.12.2010
- Kullas, Matthias / Hohmann, Iris (2012): Grünbuch Eurobonds; CEP-Analyse, Nr. 04/2012, 23.01.2012
- Kullas, Matthias / Sauer, Oliver / Hohmann, Iris (2012): Fiskalpakt; CEP-Analyse, Nr. 13/2012, 26.03.2012
- Kunstein, Tobias / Wessels, Wolfgang (2011): Die Europäische Union in der Währungskrise. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen; in: integration, 4/2011, S. 308-322
- Lammers, Konrad (2010): Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung?; in: ifo Schnelldienst, 14/2010, S. 14-19
- Lannoo, Karel (2011): EU Federalism in Crisis; CEPS Policy Brief, No. 259, December 2011
- Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert / Pickel, Susanne (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung, Wiesbaden
- Lechevalier, Arnaud (2012): Krise der Eurozone. Scheitern der ordoliberalen Strategie; in: Fabre, Alain / Lechevalier, Arnaud (Hrsg.): Lerne sparen, ohne zu schrumpfen. Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum? Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise; DGAP Analyse, Nr. 3, März 2012, S. 15-21
- Le Figaro (2011): Lagarde. “Nous devons continuer à financer les pays en difficulté”; Le Figaro-Online vom 10.05.2011; <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/05/10/04016-20110510ARTFIG00666-affaire-tapie-on-essaie-de-me-salir.php#financement> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Loth, Wilfried (2014): Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/Main
- Ludlow, Peter (2010): In the Last Resort. The European Council and the Euro Crisis, Spring 2010; Eurocomment Briefing Note, Vol. 7, No. 7/8

- Manager Magazin (2008): Verkauf gescheitert. Lehman beantragt Gläubigerschutz; Manager Magazin-Online vom 15.09.2008; <http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/0,2828,578168,00.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Manager Magazin (2009): EU rügt Griechenland. Das Spiel ist aus; Manager Magazin-Online vom 20.10.2009; <http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/0,2828,656170,00.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Manager Magazin (2010a): Finanzstütze. EZB eilt Griechenland-Banken zur Hilfe; Manager Magazin-Online vom 25.03.2010; <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/a-685655.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Manager Magazin (2010b): Griechenland. Parlament stimmt Sparplan zu; Manager Magazin-Online vom 06.05.2010; <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,693458,00.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Mandler, Martin / Tillmann, Peter (2010): Das Securities Markets Programme der EZB. Ein Ressourcentransfer durch die Hintertür?; in: ifo Schnelldienst, 21/2010, S. 8-10
- Mankiw, N. Gregory / Taylor, Mark P. (2011): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart
- Matthes, Jürgen (2012): Staatsbankrotte und Umschuldungen. Was haben wir gelernt?; in: ifo Schnelldienst, 7/2012, S. 3-9
- Maruhn, Roman (2012): Italien; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden, S. 419-426
- Marzinotti, Benedicta / Pisani-Ferry, Jean / Sapir, Andre (2010): Two Crises, Two Responses; Bruegel Policy Brief, Issue 2010/01, March 2010
- Maurer, Andreas / et al. (2007): Vom Verfassungs- zum Reformvertrag. Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag und die Verhandlungen zum Mandat der Regierungskonferenz 2007; Diskussionspapier der FG 1, 2007/ 08, Juli 2007, SWP Berlin
- Meyer-Rix, Ulf (2013): Die Krise der Europäischen Währungsunion. Gemeinsames Geld ohne gemeinschaftliche Souveränität; in: Eppler, Annegret / Scheller, Henrik (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden, S. 207-229
- Milbradt, Georg (2011): Weiter auf falschem Kurs; in: ifo Schnelldienst, 9/2011, S. 3-6
- Monti, Mario (2010): A new strategy for the Single Market at the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission Jose Manuel Barroso by Mario Monti, 09.05.2010
- Moore, Nils aus dem (2010): Braucht Europa eine Wirtschaftsregierung?; in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.) Lehren aus der Finanzmarktkrise. Ein Comeback der sozialen Marktwirtschaft, Band III: Verflochtene Krisen: Von der Finanzmarkt-zur Eurokrise, Sankt Augustin/Berlin, S. 31-41
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community; in: International Organization, 45:1, Winter 1991, S. 19-56
- Moravcsik, Andrew (1992): Liberalism and International Relations Theory; Center for International Affairs Working Paper Series 92-6 (Cambridge, Mass.: Harvard University, 1992/93)

- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach; in: *Journal of Common Market Studies*, 1993/4, S. 473-524
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics; in: *International Organization*, 51:4, Autumn 1997, S. 513-553
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca
- Moravcsik, Andrew (2012): Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency; in: *Foreign Affairs*, 3/2012, S. 54-68
- Moravcsik, Andrew / Nicolaidis, Kalypso (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam. Interests, Influence, Institutions; in: *Journal of Common Market Studies*, 1/1999, S. 59-85
- Moravcsik, Andrew / Schimmelfennig, Frank (2009): Liberal Intergovernmentalism; in: Diez/Wiener (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford, S. 67-87
- Müller-Graf, Peter-Christian (2010): Das Lissabon-Urteil. Implikationen für die Europapolitik; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18/2010, S. 22-29
- Mussler, Werner (2011): EU economic governance. The German view; in: Jamet, Jean-Francois / Mussler, Werner / De Corte, Stefaan (Hrsg.): *EU Economic Governance. The French and German Views*, CES, Brüssel, S. 43-73
- New York Times (NYT) (2011): Moody's to Review French Banks Over Greece Exposure; NYT-Online vom 15.06.2011; http://www.nytimes.com/2011/06/16/business/global/16banks.html?_r=0 (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Neyer, Ulrike (2010): Unkonventionelle Maßnahmen der EZB im Zuge der Finanzkrise. Eine kritische Würdigung; in: *Wirtschaftsdienst*, 2010/08, S. 503-507
- Niebling, Max (2012): *Reformen bundesstaatlicher Finanzbeziehungen. Deutschland, Österreich und Schweiz in der Politikverflechtungsfalle?*, Würzburg, Univ., Magisterarbeit
- Nölke, Andreas (2005): Supranationalismus; in: Bieling/Lerch (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, S. 145-168
- Obwexer, Walter (2012): Das System der „Europäischen Wirtschaftsregierung“ und die Rechtsnatur ihrer Teile: Sixpack – Euro-Plus-Pakt – Europäisches Semester – Rettungsschirm; in: *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, 2014, S. 209-251
- Otte, Max (2010): Möglichkeiten zum Umgang mit der Schuldenkrise Griechenlands und anderer EU-Mitgliedsstaaten; in: *Wirtschaftsdienst*, 2010/3, S. 147-152
- Paape, Björn / Kiereta, Iwona / Maus, Christoph (2014): *Grundzüge der europäischen Wirtschaftsintegration*, Aachen
- Palm, Ulrich (2012): Europäische Zentralbank (EZB); in: Bergmann, Jan (Hrsg.): *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 325-330
- Papastamkos, Georgios / Kotios, Angelos (2011): *Krise der Eurozone. Krise des Systems oder der Politik?*; Institut für europäische Politik, November 2011
- Paul, Stephan (2011): Staatsrisiken und Bankenregulierung. Stärkere Fokussierung unerlässlich; in: *Wirtschaftsdienst*, 2011/7, S. 448-452
- Paulus, Christoph (2010): Eine Neuorientierung; in: *ifo Schnelldienst*, 23/2010, S. 7-11
- Petersen, Thomas (2011): Die öffentliche Meinung; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*, Baden-Baden, S. 317-324

- Piekenbrock, Dirk (2009): Gabler Kompakt-Lexikon Volkswirtschaftslehre, Wiesbaden
- Pisani-Ferry, Jean (2010): Euro-Area Governance. What went wrong? How to repair it?; Bruegel Policy Contribution, Issue 2010/05, June 2010
- Pisani-Ferry, Jean / Sapir, André / Wolff, Guntram (2012): The Messy Rebuilding of Europe; Bruegel Policy Brief, Issue 2012/01, March 2012
- Platzer, Hans-Wolfgang (2012): Vom Euro-Krisenmanagement zu einer neuen politischen Architektur der EU? Optionen einer sozialen und demokratischen Vertiefung des Integrationsprojekts; Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Proissl, Wolfgang (2010): Why Germany fell out of love with Europe; Bruegel Essay and Lecture Series, July 2010
- Puetter, Uwe (2009): Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, Stuttgart
- Rat der Europäischen Union (2010a): Mitteilung an die Presse, 16.02.2010, Nr. 6477/10 (Presse 28), 2994. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/113086.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2010b): Mitteilung an die Presse, 16.03.2010, Nr. 7489/10 (Presse 63), 3003. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/113535.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2010c): Erklärung der Eurogruppe. Erklärung zur Unterstützung für Griechenland – Brüssel, 2. Mai 2010, Nr. 2492/10, 05.05.2010;
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st02492.de10.pdf> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2010d): Mitteilung an die Presse, 09.05.2010, Nr. 9596/10 (Presse 108), Außerordentliche Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/121110.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2010e): Mitteilung an die Presse, 07.09.2010, Nr. 13161/10 (Presse 229), 3030. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/116506.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2010f): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe, Nr. 15302/10, 21.10.2010;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2010g): Council implementing decision on granting Union financial assistance to Ireland, 07.12.2010, Nr. 17211/1/10
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2010-12-07-council_imp_decision_en.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2010h): Council recommendation with a view to bringing to an end the situation of an excessive deficit in Ireland, 07.12.2010, Nr. 17210/10
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2010-12-07-council_recommendation_en.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2011a): Mitteilung an die Presse, 15.03.2011, Nr. 7690/11, 3076 Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen

- http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/120624.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2011b): Mitteilung an die Presse, 17.05.2011, Nr. 10191/10, 3088. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/122789.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2011c): Mitteilung an die Presse, 20.06.2011, Nr. 11595/11, 3100. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/123364.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2011d): Mitteilung an die Presse, 12.07.2011, Nr. 12678/11, 3105. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/124124.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2011e): Mitteilung an die Presse, 08.11.2011, Nr. 16443/11, 3122. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/126294.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2012a): Mitteilung an die Presse, 24.01.2012, Nr. 5587/12, 3141. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/127918.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rat der Europäischen Union (2012b): Mitteilung an die Presse, 13.03.2012, Nr. 7513, 3153. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/129352.pdf (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Reinhart, Carmen / Rogoff, Kenneth (2010): Dieses Mal ist alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, München
- Reuters (2010): Merkel. Keine Entscheidung zu Griechenland bei EU-Gipfel; Reuters-Online vom 21.03.2010; <http://de.reuters.com/article/worldNews/idDEBEE62K00320100321> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Ribhegge, Hermann (2011): Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin et al.
- Rinke, Andreas (2011): Stunde der Entscheidung. Wie „Merkozy“ die Grundlagen eines neuen Europas schufen; Internationale Politik (IP) vom 20.12.2011; <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/themen/europaeische-union/stunde-der-entscheidung> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Rittberger, Berthold / Schimmelfennig, Frank (2005): Integrationstheorien. Entstehung und Entwicklung der EU; in: Holzinger/Knill/et al.: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn, S. 19-80
- Ritz, Joscha (2011): Gesamtlösung für die Eurozone aus deutsch-französischer Feder. Eurozonen-Sondergipfel vom 21. Juli 2011; Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, 22. Juli 2011
- Ritz, Joscha / Wientzek, Olaf (2011): Vorentscheidung zu umfassenden Reformen von Eurozone und Mittelmeerpolitik. Außerordentlicher Europäischer Rat und Eurozonen-Sondergipfel vom 11. März 2011; Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, März 2011

- Rogall, Holger (2006): Volkswirtschaftslehre für Sozialwissenschaftler. Eine Einführung, Wiesbaden
- Rohleder, Kristin / Zehnpfund, Olaf / Sinn, Lena (2010): Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland. Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 11-3000-103/10
- Rondholz, Eberhard (2012): Anmerkungen zum Griechenland-Bild in Deutschland; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 35-37/2012, S. 49-54
- Sachverständigenrat (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden
- Sachverständigenrat (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden
- Sachverständigenrat (2012): Stabile Architektur in Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden
- Sapir, André / et al. (2014): The Troika and financial assistance in the euro area. Successes and failures; Study on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee; Bruegel
- Sarrazin, Thilo (2012): Europa braucht den Euro nicht. Wie uns politisches Wunschdenken in die Krise geführt hat, München
- Sarrazin, Manuel / Kindler, Sven-Christian (2012): „Brücke sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode; in: integration, 3/2012, S. 213-222
- Sauer, Oliver / Roosebeke, Bert Van (2011): Reform der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF); CEP Analyse, 26.09.2011
- Schäfer, Hans-Bernd (2010): Was wird aus Griechenland? Überlegungen zu einem Insolvenzrecht für internationale Staatsschulden; in: ifo Schnelldienst, 6/2010, S. 18-25
- Schäfer, Hans-Bernd (2011): Eurobonds. Gruppenhaftung im Clan bedroht die Bürgergesellschaft und den Sozialstaat; in: Wirtschaftsdienst, 2011/9, S. 609-612
- Schäfer, Wolf (2011): Rettungsschirme geben falsche Signale. 15 Thesen; in: Wirtschaftsdienst, 2011/7, S. 441-444
- Scharpf, Fritz (2011a): Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy; MPIfG Discussion Paper 11/11
- Scharpf, Fritz (2011b): Die Eurokrise. Ursachen und Folgerungen; in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 3/2011, S. 324-337
- Scharpf, Fritz (2011c): Eurokrise. Die Währungsunion selbst ist das Problem; Ein Meinungsbeitrag von Fritz Scharpf, emeritierter Direktor am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 18. August 2011; <http://www.mpg.de/4397700/eurokrise?seite=1> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Scharpf, Fritz (2013): The Costs of Non-Disintegration. The Case of the European Monetary Union; in: Eppler, Annegret / Scheller, Henrik (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden, S. 165-184
- Scharpf, Fritz (2014): Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik; in: Wirtschaftsdienst, Sonderheft 2014, S. 35-41
- Schäuble, Wolfgang (2010): „Ich bin kein Hasardeur“, Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble im Interview mit der Bild am Sonntag vom 21.03.2010;

- <http://www.wolfgang-schaeuble.de/ich-bin-kein-hasardeur/> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Schäuble, Wolfgang (2011a): Staatsfinanzen in der Eurozone. Ansätze zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen; in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 3/2011, S. 301-304
- Schäuble, Wolfgang (2011b): Beistand unter Bedingungen für eine stabile Europäische Wirtschafts- und Währungsunion; in: ifo Schnelldienst, 3/2011, S. 3-6
- Schieder, Siegfried (2010): Neuer Liberalismus; in: Schieder/Spindler (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, S. 187-222
- Schild, Joachim (2012): Frankreich; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden, S. 401-408
- Schmidt, Manfred G. (2010): Wörterbuch zur Politik, Stuttgart
- Schmidt, Siegmund / Schünemann, Wolf (2009): Europäische Union. Eine Einführung, Baden-Baden
- Schmidt, Susanne (2012): Das Gesetz der Krise. Wie die Banken die Politik regieren, München
- Schmieding, Holger (2012): Reformen durch Hilfskredite absichern. Der beste und billigste Weg; in: ifo Schnelldienst, 7/2012, S. 14-16
- Schnellenbach, Jan (2010): Der Bailout Griechenlands und seine institutionellen Folgen; in: ifo Schnelldienst, 11/2010, S. 3-6
- Schrader, Klaus / Laaser, Claus-Friedrich (2010): Den Anschluss nie gefunden. Die Ursachen der griechischen Tragödie; in: Wirtschaftsdienst, 2010/8, S. 540-547
- Schütte, Martin / Blanchard, Nicholas (2012): Erstrangige Eurobonds als Sockelfinanzierung der Euroschulden („Blue Bonds“). Ein Lösungsvorschlag; in: ifo Schnelldienst, 4/2012, S. 3-8
- Schuppan, Norbert (2011): Globale Rezession. Ursachen, Zusammenhänge, Folgen, Wismar
- Schuppan, Norbert (2014): Die Euro-Krise. Ursachen, Verlauf, makroökonomische und europarechtliche Aspekte und Lösungen, München
- Schwarzer, Daniela (2010): Germany and the Euro. A Reluctant Leader?; in: Dehousse, Renaud / Fabry, Elvire (Hrsg.): Where is Germany heading?, Notre Europe, July 2010, S. 13-20
- Schwarzer, Daniela (2011): Keine Verschnaufpause in Sicht. Regieren und Koordinieren in der Eurozone; in: Bendiek, Annegret / Lippert, Barbara / Schwarzer, Daniela (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven in der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik; SWP-Studie, Juli 2011, S. 28-39
- Schwarzer, Daniela (2012a): Economic Governance in der Eurozone; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 4/2012, S. 17-24
- Schwarzer, Daniela (2012b): The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union; in: Global Policy, Volume 3, Supplement 1, December 2012, S. 28-41
- Schwarzer, Daniela (2013a): Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-3/2013, S. 30-36
- Schwarzer, Daniela (2013b): Frankreichs Industrie im europäischen und globalen Wettbewerb – auf der Suche nach den eigenen Stärken; in: ifo Schnelldienst, 3/2013, S. 9-12

- Schwarzer, Daniela (2013c): Integration und Desintegration in der Eurozone; in: Eppler, Annegret / Scheller, Henrik (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden, S. 185-206
- Schwarzer, Daniela (2015): Die Europäische Währungsunion. Geschichte, Krise und Reform, Stuttgart
- Schwarzer, Daniela / Wolf, Guntram (2013): Neuer Anlauf für die Eurozone. Drei Maßnahmen würden kurzfristige Risiken mildern und die Chancen auf eine notwendige Vertragsreform verbessern; SWP-Aktuell 55, September 2013
- Selmayr, Martin (2012a): Europäische Zentralbank; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden, S. 101-112
- Selmayr, Martin (2012b): Europäische Zentralbank; in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden, S. 111-124
- Sinn, Hans-Werner (2011a): Warum der Rettungsschirm reicht; ifo Standpunkt Nr. 121, 16.02.2011
- Sinn, Hans-Werner (2011b): Die Rettungssummen steigen; in: ifo Schnelldienst, 17/2011, S. 22
- Sinn, Hans-Werner (2012a): Die Target-Falle. Gefahren für unser Geld und unsere Kinder, München
- Sinn, Hans-Werner (2012b): Die Europäische Fiskalunion. Gedanken zur Weiterentwicklung der Eurozone; ifo Working Paper, No. 131, 23.07.2012
- Sinn, Hans-Werner (2014): Gefangen im Euro, München
- Sinn, Hans-Werner / Carstensen, Kai (2010): Ein Krisenmechanismus für die Eurozone; ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, November 2010
- Smeets, Heinz-Dieter (2010): Ist Griechenland noch zu retten?; in: Wirtschaftsdienst, 2010/5, S. 309-315
- Soros, George (2009): Die Analyse der Finanzkrise. Und was sie bedeutet weltweit, München
- Spiegel-Online (2008): Einigung in Paris. Euro-Gipfel beschließt Krisenhilfe für Banken; Spiegel-Online vom 12.10.2008; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/einigung-in-paris-euro-gipfel-beschliesst-krisenhilfe-fuer-banken-a-583684.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2009): Parlamentswahl. Griechische Sozialisten feiern ihren Sieg; Spiegel-Online vom 04.10.2009; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/parlamentswahl-griechische-sozialisten-feiern-ihren-sieg-a-653155.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010a): Staatsdefizit. EU zweifelt an Griechenlands Angaben; Spiegel-Online vom 12.01.2010; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/staatsdefizit-eu-zweifelt-an-griechenlands-angaben-a-671366.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010b): BaFin warnt vor Bankenpleiten wegen Griechenland-Krise; Spiegel-Online vom 20.02.2010; <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/a-679185.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010c): Finanzkrise. Papandreou verordnet Griechenland Radikalkur; Spiegel-Online vom 03.03.2010;

- <http://www.spiegel.de/politik/ausland/finanzkrise-papandreou-verordnet-griechenland-radikalkur-a-681471.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
 Spiegel-Online (2010d): Finanzkrise. Sarkozy verspricht Griechen Hilfe der Eurostaaten; Spiegel-Online vom 07.03.2010;
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/finanzkrise-sarkozy-verspricht-griechen-hilfe-der-eurostaaten-a-682229.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010e): Merkel beim EU-Gipfel. Madame Non riskanter Poker; Spiegel-Online vom 26.03.2010; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/merkel-beim-eu-gipfel-madame-non-riskanter-poker-a-685745.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010f): Randalen gegen Sparprogramm. Griechenland trauert um Tote bei Krisen-Krawallen; Spiegel-Online vom 05.05.2010;
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/randale-gegen-sparprogramm-griechenland-trauert-um-tote-bei-krisen-krawallen-a-693155.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010g): Fonds gegen Spekulanten. EU beschließt Multi-Milliarden-Stütze für den Euro; Spiegel-Online vom 10.05.2010;
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fonds-gegen-spekulanten-eu-beschliesst-multi-milliarden-stuetze-fuer-den-euro-a-693899.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010h): Kampf gegen Schulden. Europa flüchtet in den Windelweich-Pakt; Spiegel-Online vom 19.10.2010;
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kampf-gegen-schulden-europa-fluechtet-in-den-windelweich-pakt-a-723988.html> (letzter Zugriff am 17.09.2010)
- Spiegel-Online (2010i): Euro-Stabilität. Merkels Schuldenplan verärgert Europa; Spiegel-Online vom 26.10.2010;
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/euro-stabilitaet-merkels-schuldenplan-veraergert-europa-a-725408.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2010j): Umstrittenes Gesetz. Sarkozy bringt Rentenreform endgültig durch; Spiegel-Online vom 27.10.2010;
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/umstrittenes-gesetz-sarkozy-bringt-rentenreform-endgueltig-durch-a-725748.html> (letzter Zugriff am 17.09.2010)
- Spiegel-Online (2010k): Währungs-Krisengipfel. Europa kommt der Eisernen Kanzlerin entgegen; Spiegel-Online vom 29.10.2010;
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/waehrungs-krisengipfel-europa-kommt-der-eisernen-kanzlerin-entgegen-a-726014.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011a): Deutscher Plan. Krisen-Portugiesen sollen unter Rettungsschirm flüchten; Spiegel-Online vom 08.01.2011;
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutscher-plan-krisen-portugiesen-sollen-unter-rettungsschirm-fluechten-a-738457.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011b): Euro-Krise. Merkel verspricht Hilfe für Europas Währung; Spiegel-Online vom 12.01.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-krise-merkel-verspricht-hilfe-fuer-europas-waehrung-a-739144.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011c): EU-Rettungsschirm. Bundesregierung will Fonds neu strukturieren; Spiegel-Online vom 14.01.2011;

- <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/eu-rettungsschirm-bundesregierung-will-fonds-neu-strukturieren-a-739585.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011d): Neues Strategiepapier. EU befürchtet Verschlimmerung der Euro-Krise; Spiegel-Online vom 15.01.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/neues-strategiepapier-eu-fuerchtet-verschlimmerung-der-euro-krise-a-739661.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011e): Euro-Schuldenkrise. Rettungsschirm-Streit entzweit Berlin und Brüssel; Spiegel-Online vom 16.01.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/euro-schuldenkrise-rettungsschirm-streit-entzweit-berlin-und-bruessel-a-739789.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011f): Euro-Zone. Merkel schmiedet Plan für gemeinsame Wirtschaftsregierung; Spiegel-Online vom 29.01.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-zone-merkel-schmiedet-plan-fuer-gemeinsame-wirtschaftsregierung-a-742359.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011g): Milliardenschulden. Krisentreffen zu Griechenland erschüttert Euro-Zone; Spiegel-Online vom 06.05.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/milliardenschulden-krisentreffen-zu-griechenland-erschuettert-euro-zone-a-761220.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011h): Mitten in der Euro-Krise. Portugiesen strafen Regierung ab; Spiegel-Online vom 05.06.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/mitten-in-der-euro-krise-portugiesen-strafen-regierung-ab-a-766770.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011i): Griechenland. Schäubles großer Schulden-Schlussverkauf; Spiegel-Online vom 08.06.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-schaeubles-grosser-schulden-schlussverkauf-a-767444.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011j): Streit über Griechen-Hilfe. Euro-Rebellen bringen Merkel in Bedrängnis; Spiegel-Online vom 08.06.2011; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/streit-ueber-griechen-hilfe-euro-rebellen-bringen-merkel-in-bedraengnis-a-767145.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011k): Schuldenkrise. Wer die größten Griechen-Risiken trägt; Spiegel-Online vom 26.06.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/schuldenkrise-wer-die-groessten-griechen-risiken-traegt-a-770392.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011l): Euro-Krise. Griechisches Parlament verabschiedet Mega-Sparpaket; Spiegel-Online vom 29.06.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/euro-krise-griechisches-parlament-verabschiedet-mega-sparpaket-a-771259.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011m): Sorge um Italien. Europas Krisenmanager müssen nachsitzen; Spiegel-Online vom 11.07.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/sorge-um-italien-europas-krisenmanager-muessen-nachsitzen-a-773544.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)

- Spiegel-Online (2011n): Vor Euro-Gipfel. Merkel und Sarkozy einig über Griechenland-Hilfe; Spiegel-Online vom 21.07.2011; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/vor-euro-krisengipfel-merkel-und-sarkozy-einig-ueber-griechenland-hilfe-a-775622.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011o): Euro-Sondergipfel. Sarkozy drückt Europäischen Währungsfonds durch; Spiegel-Online vom 21.07.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-sondergipfel-sarkozy-drueckt-europaeischen-waehrungsfonds-durch-a-775852.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011p): Haushaltssünder. Schäuble will Schuldenstaaten unter Aufsicht stellen; Spiegel-Online vom 27.07.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/haushaltssuender-schaeuble-will-schuldenstaaten-unter-aufsicht-stellen-a-776885.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011q): Marktturbulenzen. Barroso hält Rettungsschirm für löchrig; Spiegel-Online vom 04.08.2011; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/marktturbulenzen-barroso-haelt-rettungsschirm-fuer-loechrig-a-778378.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011r): Frankreich in der Schuldenkrise. Sarkozy kämpft um Amt und Spitzenrating; Spiegel-Online vom 12.08.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/frankreich-in-der-schuldenkrise-sarkozy-kaempft-um-amt-und-spitzenrating-a-780006.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011s): Krise der Eurozone. Merkel und Sarkozy planen Wirtschaftsregierung für Europa; Spiegel-Online vom 16.08.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krise-der-euro-zone-merkel-und-sarkozy-planen-wirtschaftsregierung-fuer-europa-a-780625.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011t): Krisentreffen in Cannes. Merkel und Sarkozy stoppen Zahlungen an Athen; Spiegel-Online vom 03.11.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krisentreffen-in-cannes-merkel-und-sarkozy-stoppen-zahlungen-an-athen-a-795577.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011u): Regierungswechsel. Spaniens Konservative gewinnen Parlamentswahl; Spiegel-Online vom 20.11.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/regierungswechsel-spaniens-konservative-gewinnen-parlamentswahl-a-798894.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Spiegel-Online (2011v): Euro-Gipfel in Straßburg. Merkel pfeift Sarkozy zurück; Spiegel-Online vom 24.11.2011; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/euro-gipfel-in-strassburg-merkel-pfeift-sarkozy-zurueck-a-799808.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Steinbrecher, Markus / et al. (Hrsg.) (2014): Europa, europäische Integration und Eurokrise. Öffentliche Meinung, politische Einstellungen und politisches Verhalten im Mehrebenensystem der Europäischen Union, Wiesbaden
- Steinhilber, Jochen (2005): Liberaler Intergouvernementalismus; in: Bieling/Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 169-196

- Sturzenegger, Frederico / Zettelmeyer, Jeromin (2005): Haircuts. Estimating Investor Losses in Sovereign Debt Restructurings, 1998-2005; IMF Working Paper, WP/05/137
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2010): Griechenland. Athen schließt IWF-Hilfen nicht mehr aus; Süddeutsche-Online vom 18.03.2010;
<http://www.sueddeutsche.de/geld/griechenland-athen-schliesst-iwf-hilfen-nicht-mehr-aus-1.21057> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2011): Maßnahmen gegen Schuldenkrise. Bundesregierung entwirft neuen Euro-Stabilitätspakt; Süddeutsche-Online vom 09.08.2011;
<http://www.sueddeutsche.de/politik/massnahmen-gegen-schuldenkrise-roesler-fordert-neuen-stabilitaetspakt-fuer-euro-zone-1.1129709> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Ungerer, Lothar (2012): Währungsunion (WU); in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 984-987
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV); in: Amtsblatt der Europäischen Union, 2012/C 326/01, 26. Oktober 2012, S. 47-199
- Vertrag über die Europäische Union (EUV); in: Amtsblatt der Europäischen Union, 2012/C 326/01, 26. Oktober 2012, S. 13-45
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt), T/SCG/de, in der Fassung vom 02.03.2012
- Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag), T/ESM/de, in der Fassung vom 02.02.2012
- Vöpel, Henning (2012): Eurobonds. Ausweg oder Irrweg?; in: Wirtschaftsdienst, 2012/6, S. 358-359
- Wagener, Hans-Jürgen (2010): Wettbewerbsfähigkeit als Problem. Ungleichgewichte in der EU; in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.) Lehren aus der Finanzmarktkrise. Ein Comeback der sozialen Marktwirtschaft, Band III: Verflochtene Krisen: Von der Finanzmarkt- zur Eurokrise, Sankt Augustin/Berlin, S. 43-50
- Wall Street Journal (WSJ) (2010): Exposure to Greece Weighs On French, German Banks; WSJ-Online vom 17.02.2010;
<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052748703798904575069712153415820> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Weidmann, Jens (2012): Der Euro verlangt eine Stabilitätsunion; Gastbeitrag von Dr. Jens Weidmann in der Süddeutschen Zeitung am 27.06.2012;
http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Standardartikel/Presse/Gastbeitraege/2012_06_27_weidmann_sz.html (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Welfens, Paul (2009): Transatlantische Bankenkrise. Dynamik und neue Reformoptionen; in: Wirtschaftsdienst 10/2009, S. 684-690
- Welfens, Paul (2011): Zukunftsfähige Wirtschaftspolitik für Deutschland und Europa, Berlin
- Welfens, Paul (2012): Die Zukunft des Euro. Die europäische Staatsschuldenkrise und ihre Überwindung, Berlin
- Wessels, Werner (2008): Das politische System der Europäischen Union; in: Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, S. 83-104
- Wessels, Wolfgang / Schäfer, Maria (2011): Europäischer Rat; in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn, S. 198-204

- Wirtschaftswoche (2011): Euro-Austritt. Mit der D-Mark zurück zu alter Stärke; Wirtschaftswoche vom 21.07.2011; <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/euro-austritt-mit-der-d-mark-zurueck-zu-alter-staerke/5211948.html> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Wolf, Dieter (1999): Integrationstheorien im Vergleich. Funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht, Baden-Baden
- Zeitler, Franz-Christoph (2011): Wege aus der europäischen Staatsschuldenkrise nach den Beschlüssen des Gipfels vom Juli 2011; in: ifo Schnelldienst, 16/2011, S. 87-89
- Zeit-Online (2010a): Griechenland-Krise. Milliarden-Hilfe soll Staatspleiten verhindern; Zeit-Online vom 09.05.2010; <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-05/schaueble-schuldenbremse-griechenland/komplettansicht> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Zeit-Online (2010b): Haushaltskrise. Ackermann wollte Griechenland retten; Zeit-Online vom 26.05.2010; <http://www.zeit.de/wirtschaft/2010-05/deutsche-bank-griechenland-rettungsplan> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Zeit-Online (2011): Schuldenkrise. EU-Ratspräsident Van Rompuy beruft Euro-Krisengipfel ein; Zeit-Online vom 15.07.2011; <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-07/euro-sondergipfel> (letzter Zugriff am 17.09.2015)
- Zehnpfund, Olaf / Heimbach, Margot (2010): Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Artikel 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 11–3000–30/10
- Zürn, Michael (1992): Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen

Anhang III: Erklärung

Die Arbeit wurde von mir selbständig und nur unter Zuhilfenahme der angeführten Quellen angefertigt. Es wurde bisher kein Promotionsversuch, auch nicht an einer anderen Universität, unternommen.

Darmstadt, den 27.01.2016

Max Niebling

Anhang IV: Werdegang

- 10/2012 – 07/2016 Technische Universität Darmstadt
- Promotionsstudium der Politikwissenschaft
- 10/2006 – 03/2012 Julius-Maximilians-Universität Würzburg
- Magisterstudium der Fächerkombination
Politikwissenschaft (HF), Öffentliches Recht (NF) und
Volkswirtschaftslehre (NF)
- Universität Laibach (Slowenien), 10/2009 – 09/2010
- Erasmus-Auslandsstudium der Politikwissenschaft
- 09/1997 – 07/2006 Winfriedschule Fulda, Gymnasium