

**Deutschland und Frankreich im
Krisenmanagement der Eurozone**
*Kompromisse trotz unterschiedlicher
Präferenzen?*

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Politikwissenschaft (Dr. rer. pol.)

Sinah Schnells

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Jahr der Einreichung: 2016

Erstgutachterin: Prof. Dr. Susanne Lütz, Freie Universität Berlin

Zweitgutachter: Prof. Dr. Henrik Uterwedde, Deutsch-Französisches Institut

Tag der Disputation: 19.10.2016

Inhalt

| | |
|--|----|
| Abkürzungsverzeichnis | 5 |
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis..... | 6 |
| Vorwort | 7 |
| 1. Einleitung | 8 |
| 1.1. Das Puzzle: Divergierende Präferenzen und deren Überwindung in der Eurokrise.... | 8 |
| 1.2. Forschungsstand: Präferenzen und Kompromissfindung – Erklärungsansätze aus der VPÖ und den IB | 11 |
| 1.3. Theoretischer Ansatz: Vorstellung der Analyseschritte und der drei Fälle..... | 17 |
| 1.4. Methodisches Vorgehen | 20 |
| 2. Der Untersuchungsgegenstand: Präferenzen und Kompromissfindung..... | 23 |
| 2.1. Die Präferenzen – Die Bedeutung von Institutionen, Ideen und Interessen | 24 |
| 2.2. Die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich | 28 |
| 2.2.1. Institutionen – die Rolle des Staates und die Strukturen der Finanzsysteme..... | 29 |
| 2.2.2. Ideen – die wirtschaftspolitischen Leitlinien | 35 |
| 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise | 38 |
| 2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise..... | 44 |
| 2.3. Die Kompromissfindung – Anwendung des Liberal Intergovernmentalism zur Untersuchung des Verhandlungsergebnisses | 45 |
| 2.3.1. Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism: Die Bedeutung der Präferenzintensität..... | 46 |
| 2.3.2. Die Operationalisierung der Präferenzintensität anhand der ökonomischen Betroffenheit..... | 49 |
| 3. Die drei Fallstudien: Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen der Eurokrise | 53 |
| 3.1. Fall I: Rettungsfonds – Einrichtung der EFSF und des ESM..... | 53 |
| 3.1.1. Die Präferenzen: Von der Einrichtung eines temporären bis zu einem permanenten Rettungsfonds | 54 |
| 3.1.2. Das Verhandlungsergebnis: Frankreich prägt das Ergebnis..... | 60 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 3.2. | Fall II: Fiskalpolitik – Verschärfung des SWP und Einrichtung des Fiskalpakts | 63 |
| 3.2.1. | Die Präferenzen: Von der Verschärfung sparpolitischer Maßnahmen bis zu (bedingt) wachstumspolitischen Maßnahmen | 64 |
| 3.2.2. | Das Verhandlungsergebnis: Deutschland prägt das Ergebnis | 71 |
| 3.3. | Fall III: Finanzpolitik – Einrichtung einer Bankenunion | 74 |
| 3.3.1. | Die Präferenzen: Von der Schaffung einer Bankenaufsicht bis zur Einrichtung eines Abwicklungsmechanismus | 75 |
| 3.3.2. | Das Verhandlungsergebnis: Deutschland und Frankreich prägen das Ergebnis | 83 |
| 4. | Auswertung der Fallstudien: Erklärung der Präferenzen und der Kompromissfindung .. | 87 |
| 4.1. | Die Präferenzen im Verhandlungsprozess: Der Ursprung in den Institutionen, Ideen und Interessen | 88 |
| 4.1.1. | Fall I: Rettungsfonds – warum sich Frankreich für einen Rettungsfonds einsetzt und Deutschland strenge Konditionalität fordert | 88 |
| 4.1.2. | Fall II: Fiskalpolitik – warum Deutschland und Frankreich Sparen und Wachstum unterschiedlich gewichten | 93 |
| 4.1.3. | Fall III: Finanzpolitik – warum sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich zur Bankenunion gegenüberstehen | 97 |
| 4.2. | Die Kompromissfindung: Der Einfluss der Präferenzintensität auf die Verhandlungsmacht | 102 |
| 4.2.1. | Fall I: Rettungsfonds – weshalb Frankreich das Verhandlungsergebnis prägt, aber einige Zugeständnisse machen muss | 102 |
| 4.2.2. | Fall II: Fiskalpolitik – weshalb sich Deutschland ohne größere Zugeständnisse im Verhandlungsergebnis durchsetzt | 105 |
| 4.2.3. | Fall III: Finanzpolitik – weshalb Deutschland die Bankenaufsicht und Frankreich die Bankenabwicklung prägt | 109 |
| 4.3. | Diskussion alternativer Erklärungsansätze | 112 |
| 5. | Schlussbetrachtungen | 116 |
| 5.1. | Zusammenfassung der Ergebnisse der drei Fallstudien | 116 |
| 5.1.1. | Zusammenfassung der Ergebnisse zur Präferenzbildung | 117 |
| 5.1.2. | Zusammenfassung der Ergebnisse zur Kompromissfindung | 122 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 5.2. | Implikationen für die Wissenschaft und die Praxis | 126 |
| 5.2.1. | Präferenzen und Kompromissfindung – Verknüpfung zweier Ansätze aus der VPÖ und den IB | 126 |
| 5.2.2. | Erkenntnisse für die Praxis – die Bedeutung der Ergebnisse für die deutsch-französischen Beziehungen | 129 |
| 6. | Literatur- und Quellenverzeichnis..... | 133 |
| 6.1. | Liste der Experteninterviews (anonymisiert) | 133 |
| 6.2. | Primärquellen..... | 135 |
| 6.3. | Sekundärquellen | 146 |
| Anhang | | 155 |
| Anhang A: | Ökonomische Kennzahlen von Deutschland und Frankreich..... | 155 |
| Anhang B: | Kurzfassung der Ergebnisse (deutsch/englisch) | 157 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------|--|
| AV | Abhängige Variable |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BRRD | Bank Recovery and Resolution Directive |
| CME | Coordinated Market Economies |
| EBA | European Banking Authority |
| EFSF | European Financial Stability Facility |
| EFSM | European Financial Stabilisation Mechanism |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EIB | Europäische Investitionsbank |
| ESM | European Stability Mechanism |
| EU | Europäische Union |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| FSB | Financial Stability Board |
| IB | Internationale Beziehungen |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| LME | Liberal Market Economies |
| PSI | Private Sector Involvement |
| SME | State-influenced Market Economies |
| SRB | Single Resolution Board |
| SRF | Single Resolution Fund |
| SRM | Single Resolution Mechanism |
| SSM | Single Supervisory Mechanism |
| SWP | Stabilitäts- und Wachstumspakt |
| UV | Unabhängige Variable |
| VoC | Varieties of Capitalism |
| VPÖ | Vergleichende Politische Ökonomie |
| WWU | (Europäische) Wirtschafts- und Währungsunion |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Die drei ,I's – Institutionen, Ideen, Interessen..... | 28 |
| Abbildung 2: Gesamtausgaben des Staates (Staatsquote)..... | 31 |
| Abbildung 3: Marktkapitalisierung einheimischer Unternehmen | 33 |
| Abbildung 4: Leistungsbilanz (Saldo)..... | 37 |
| Abbildung 5: Bruttoverschuldung des Staates | 40 |
| Abbildung 6: Defizit/Überschuss des Staates | 40 |
| Abbildung 7: Arbeitslosenquote..... | 41 |
| Abbildung 8: Wachstumsrate des realen BIP | 41 |
| Abbildung 9: Präsenz einheimischer Banken in Griechenland..... | 42 |
| Abbildung 10: Präsenz einheimischer Banken in Griechenland, Italien und Spanien..... | 43 |
| Abbildung 11: Wirtschaftslage 2010..... | 52 |
| Abbildung 12: Wirtschaftslage 2014..... | 52 |

Tabellen

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Analyseschritte und Variablen | 18 |
| Tabelle 2: Untersuchte Verhandlungsprozesse | 20 |
| Tabelle 3: Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich..... | 45 |
| Tabelle 4: Erklärungsvariablen für die Präferenzen..... | 121 |
| Tabelle 5: Erklärungsvariable für die Kompromissfindung..... | 126 |

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um meine Doktorarbeit, die ich von Mai 2013 bis Juni 2016 am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin anfertigte. Gefördert wurde ich als Doktorandin durch das Elsa-Neumann-Stipendium gemäß Nachwuchsförderungsgesetz des Landes Berlin. Das Elsa-Neumann-Stipendium gewährte mir ein Promotionsstipendium und übernahm die Kosten für meine Auslandsreisen zur Durchführung der Experteninterviews. An dieser Stelle möchte ich mich aufrichtig dafür bedanken. Ebenso möchte ich mich beim Deutsch-Französischen Institut in Ludwigsburg bedanken, das mir eine Nachwuchsförderung gewährte, um zweimal jeweils eine Woche an der Frankreich-Bibliothek eine gründliche Literatur- und Presserecherche durchzuführen.

Ein besonderer Dank geht an meine Betreuer, Frau Prof. Dr. Susanne Lütz und Herr Prof. Dr. Henrik Uterwedde, die mir in den verschiedenen Phasen der Erarbeitung der Doktorarbeit beratend zur Seite standen und wichtige Hinweise für die theoretische und empirische Ausarbeitung des Themas gaben. Vielen Dank auch an die Experten, die ich in Berlin, Brüssel und Paris interviewen durfte und die mir wichtige Informationen zum Ablauf der Verhandlungen in der Eurokrise sowie zu den Präferenzen und der Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich gaben.

Abschließend möchte ich mich noch ganz herzlich bei meinen Eltern, Monika Werther-Schnells und Dr. Igor Schnells, bedanken für ihre Unterstützung während den drei Jahren der Erstellung der Doktorarbeit.

Berlin, im Juni 2016

1. Einleitung

In der vorliegenden Arbeit werden die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone untersucht. Anhand von drei Fallstudien werden wir erforschen, worin die Präferenzen beider Länder begründet liegen und weshalb sie sich im Verhandlungsergebnis unterschiedlich stark durchsetzen konnten. Die folgenden Kapitel der Einleitung werden das Forschungsdesign der Arbeit darstellen. Zunächst werden wir das Thema und die zugrunde gelegte Forschungsfrage vorstellen und auf den bisherigen Forschungsstand eingehen. Danach werden wir den theoretischen Ansatz und das methodische Vorgehen beschreiben.

1.1. Das Puzzle: Divergierende Präferenzen und deren Überwindung in der Eurokrise

Im Anschluss an die internationale Finanzkrise ab dem Jahre 2007 folgte in der Europäischen Union (EU) die Eurokrise. Diese stellte die Mitgliedsstaaten der EU und insbesondere der Eurozone vor bisher nicht bekannte Probleme. Die Eurokrise begann Anfang des Jahres 2010 mit einer drohenden Staatsinsolvenz Griechenlands, das sich aufgrund seiner immensen Verschuldung nicht mehr auf den Kapitalmärkten finanzieren konnte. Die Situation Griechenlands war ein Novum für die Eurozone, denn es war das erste Mal, dass einem Land der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) eine Staatspleite drohte. Nach Griechenland gerieten auch die Euro-Länder Portugal, Irland, Spanien und Zypern aufgrund hoher Staatsschulden und Haushaltsdefizite in finanzielle Schwierigkeiten und waren auf europäische Hilfgelder angewiesen. Auch in Italien und Frankreich waren die Auswirkungen der Eurokrise unmittelbar zu spüren.

Das Ausmaß der Eurokrise und die Gefahr der Ansteckung von immer mehr Euro-Ländern waren derart, dass ein gemeinsames europäisches Handeln unbedingt erforderlich war. Eine Reihe von Maßnahmen wurden von den Ländern der EU bzw. der Eurozone und den EU-Institutionen zwischen den Jahren 2010 und 2014 in direkter Reaktion auf die Eurokrise beschlossen. Diese hatten zum Ziel, einen Zerfall der Währungsunion zu verhindern, den Euro als Gemeinschaftswährung zu stabilisieren und Ländern in finanziellen Schwierigkeiten Hilfs-

gelder zu gewähren. Als akute Krisenmaßnahme wurde ein zunächst temporärer und dann dauerhafter Rettungsfonds für die Eurozone eingerichtet. Als präventive Krisenmaßnahme wurden die stabilitäts- und haushaltspolitischen Regeln verschärft und die wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Euro-Ländern ausgeweitet. Außerdem wurde auf finanzpolitischer Ebene eine Bankenunion eingerichtet, die den Gedanken der Bankenaufsicht und der Bankenabwicklung vereinigte.

Allerdings war es nicht immer möglich, die Maßnahmen im Rahmen des Krisenmanagements in dem Umfang und der Geschwindigkeit zu beschließen, die die Schwere der Eurokrise erfordert hätte. Zwischen den Mitgliedsstaaten bestanden deutliche Unterschiede in der Bewertung der Eurokrise und den als erforderlich angesehenen Krisenmaßnahmen, sodass ein schnelles europäisches Handeln erschwert wurde. Besonders deutlich wurde dies anhand der unterschiedlichen, bisweilen gegensätzlichen Präferenzen von Deutschland und Frankreich, die diese in den Verhandlungen vertraten. Während in Deutschland vordergründig der Bedarf an verbindlichen Regeln zur Haushaltskonsolidierung und für Strukturreformen in den Krisenländern betont wurde, machte sich Frankreich für einen europäischen Rettungsmechanismus und eine aktive Wachstumsförderung stark.

Auf den ersten Blick lässt sich nicht erkennen, warum sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen derart unterschieden. Zumal sie uneingeschränkt an dem Ziel festhielten, durch die Stabilisierung des Euro und den Erhalt der Währungsunion die Eurokrise schnell zu überwinden.

Worin liegen also die unterschiedlichen Präferenzen begründet? Ein genauerer Blick führt zu den Institutionen, Ideen und Interessen von Deutschland und Frankreich. Der institutionelle Aufbau der Wirtschaftssysteme beider Länder weicht wesentlich voneinander ab, besonders die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die Strukturen der Finanz- und Bankensysteme unterscheiden sich stark. Im Hinblick auf die Ideen fallen deutliche Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Leitlinien auf. Die Wirtschaftspolitik in Deutschland ist seit jeher prioritär auf Stabilität und Sparen ausgerichtet, wohingegen die Wirtschaftspolitik in Frankreich Wachstum und Beschäftigung höher gewichtet. Letztlich ist davon auszugehen, dass sich aufgrund der unterschiedlichen materiellen Positionen beider Länder in der Eurokrise die Interessen gleichermaßen voneinander unterscheiden. Dies lässt die Annahme entstehen, dass die Institutionen, Ideen und Interessen auf die Präferenzen beider Länder einwirkten und für eine Erklärung berücksichtigt werden müssen. Es ist wichtig zu ergründen, in welchem Ausmaß die drei Variablen die Präferenzen prägten.

Bei derart unterschiedlichen Präferenzen von Deutschland und Frankreich ist es außerdem erstaunlich, dass in den Verhandlungen zum Krisenmanagement der Eurozone überhaupt Einigungen erzielt und Beschlüsse gefasst werden konnten. Denn ein Abbruch der Verhandlungen wäre ebenso denkbar gewesen, hätten beide Länder auf ihren Präferenzen beharrt. Anscheinend waren Deutschland und Frankreich im Verlauf der Verhandlungen dazu bereit, ihre Präferenzen ein Stück weit zu überwinden und Kompromisse zu schließen. Aber wie genau war eine Kompromissfindung möglich? Eine genauere Betrachtung der Ausgestaltung der Verhandlungsergebnisse zu den zentralen Maßnahmen im Krisenmanagement legt nahe, dass sich die Präferenzen beider Länder unterschiedlich stark durchsetzen konnten. Während Frankreich das Verhandlungsergebnis zur Einrichtung eines Rettungsfonds prägte, konnte Deutschland die Verschärfung der stabilitätspolitischen Regeln in der Eurozone durchbringen. Im Verhandlungsergebnis zur Bankenunion sind demgegenüber die Präferenzen beider Länder gleichermaßen erkennbar.

Weder die Präferenzen noch die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise können ohne eine wissenschaftliche Untersuchung ausreichend begründet werden. Dies ist der Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, dessen Forschungsfrage sich aus zwei Fragenkomplexen zusammensetzt:

- *Wie prägen die Strukturen der Wirtschaftssysteme, die wirtschaftspolitischen Leitlinien und die materiellen Positionen die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise?*
- *Warum können beide Länder in den Verhandlungen ihre Präferenzen überwinden, wie lässt sich die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses zu den zentralen Krisenmaßnahmen erklären?*

Eine wissenschaftliche Untersuchung der Forschungsfrage ist aus zweierlei Gründen von hoher Relevanz. Erstens ist die Fragestellung von gesellschaftlicher Relevanz und erlaubt, das aktuelle und breit diskutierte Thema der Eurokrise unter einem anderen Blickwinkel zu betrachten, als dies in den Medien häufig geschieht. Nicht selten werden die verschiedenen Präferenzen der Länder als antagonistisch dargestellt (Euro-Befürworter vs. Euro-Gegner; Nordländer vs. Südländer; Wachstum vs. Sparen). Die Ursachen für die Unterschiede in den Präferenzen werden dabei nicht betrachtet und ebenso wenig wird auf den Prozess der Kompromissfindung näher eingegangen. Dabei kann ein differenzierteres Wissen über den Ablauf der Verhandlungen, die verschiedenen Präferenzen und die Kompromissfindung nicht nur zu einem besseren Verständnis in der Bevölkerung beitragen, sondern auch den

Entscheidungsträgern die Kenntnisse für eine konstruktive Verhandlungsführung und eine effiziente Krisenbewältigung vermitteln.

Zweitens ist die Forschungsfrage von theoretischer Relevanz, indem sie einen wichtigen Beitrag zur Wissenschaft leistet. Aus politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive ist die Eurokrise aufgrund der Aktualität des Themas noch nicht umfassend untersucht worden. Eine Erforschung des Ursprungs der Präferenzen von Deutschland und Frankreich und der Kompromissfindung stehen noch aus. Der Rückgriff auf die Institutionen, Ideen und Interessen zur Untersuchung der Präferenzen von Staaten auf multilateraler Ebene und die Wechselwirkung zwischen diesen drei Variablen ist bisher noch wenig erforscht. Hier liefert die Arbeit über das Thema hinaus wichtige Erkenntnisse. Um den Prozess der Kompromissfindung zu untersuchen und die Ausgestaltung des Verhandlungsergebnisses zu erklären, ist schließlich ein Bezug zur Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism notwendig. Erst diese Verbindung von Ansätzen aus der Vergleichenden Politischen Ökonomie (VPÖ) und den Internationalen Beziehungen (IB) erlaubt es, eine wissenschaftlich begründete Antwort auf die Forschungsfrage zu geben.

1.2. Forschungsstand: Präferenzen und Kompromissfindung – Erklärungsansätze aus der VPÖ und den IB

Deutschland und Frankreich, das sind nicht nur die zwei größten Volkswirtschaften in der Eurozone. Als Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in den 1950er Jahren waren beide Länder auch regelmäßig an den zentralen Reformschritten der Europäischen Integration beteiligt. Am 22. Januar 1963 unterzeichneten der deutsche Bundeskanzler Konrad Adenauer und der französische Staatspräsident Charles de Gaulle den Elysée-Vertrag und besiegelten damit die bilaterale Zusammenarbeit.¹ Der hohe Institutionalierungsgrad der deutsch-französischen Beziehungen garantiert auf politischer und administrativer Ebene einen stetigen Austausch zwischen Deutschland und Frankreich zu bilateralen und europäischen Themen

¹ Für eine historische Betrachtung der Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen und deren Rolle im Laufe der Europäischen Integration siehe Ziebura 1997 und Woyke 2000.

(Krotz 2010; Schwarzer 2008).² Nichtsdestotrotz war die Zusammenarbeit nicht immer reibungslos, oftmals entstanden Konflikte aufgrund der abweichenden Präferenzen beider Länder, wie es besonders bei finanz- und wirtschaftspolitischen Themen immer wieder deutlich wurde.

Auf europäischer Ebene wird Deutschland und Frankreich die Rolle des deutsch-französischen Motors zugesprochen (Krotz/Schild 2013, S. 20; Mistral/Uterwedde 2013, S. 219 f.; Schwarzer 2006, S. 5). In der Literatur wurden verschiedene Möglichkeiten herausgearbeitet, wie Deutschland und Frankreich in den EU-Verhandlungen eine Führungsrolle übernehmen können. So können sie gemeinsame Vorschläge äußern und Themen auf die europäische Agenda setzen. Oft tragen Deutschland und Frankreich auch zur Konsensbildung bei, indem sie sich auf Kompromisse einigen, die für die anderen Länder der EU vereinbar sind. Ein solcher deutsch-französischer Kompromiss wird deshalb auch Stellvertreterkompromiss genannt (Krotz/Schild 2013, S. 20 ff.; Schild 2013 a, S. 25 ff.). Auch in der Eurokrise kam Deutschland und Frankreich laut der Auffassung vieler Wissenschaftler eine wichtige Rolle zu. Aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichts oblag es beiden Ländern, den Weg für die kurz- und langfristigen Krisenmaßnahmen zu ebnen und tragfähige Kompromisse zu schließen. Anhand gemeinsamer Vorschläge und insbesondere durch die Findung von Kompromissen trugen Deutschland und Frankreich deshalb maßgeblich zum Krisenmanagement der Eurozone bei (Dyson 2014, S. 624; Krotz/Schild 2013, S. 237 f.; Schild 2010, S. 1385; Schild 2013 a, S. 27).

Allerdings wird in vielen Arbeiten darauf hingewiesen, wie grundlegend sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen der Eurokrise voneinander unterscheiden (Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013; Kauffmann 2012; Krotz/Schild 2013, S. 201 ff.; Schild 2013 a; Uterwedde 2012 a). Die Gegensätzlichkeit der Präferenzen zeigte sich immer wieder daran, dass sich Deutschland für regelbasierte, sparpolitische Maßnahmen einsetzte, Frankreich jedoch für diskretionäre, wachstumsfördernde Maßnahmen eintrat. Durch die Verschiedenartigkeit der Präferenzen wurde eine zügige Entscheidungsfindung deutlich erschwert und Kompromisse konnten erst nach langwierigen Verhandlungen gefunden werden. Die Präferenzen von Deutschland und Frankreich werden in diesen Arbeiten hingegen zumeist als gegeben dargestellt und es bleibt unklar, worin die Unterschiede

² Auf oberster Ebene garantieren die deutsch-französischen Ministerräte und regelmäßige Treffen zwischen dem deutschen Bundeskanzler und dem französischen Staatspräsidenten im sog. Blaesheim-Format bzw. als informelle Spitzentreffen einen regelmäßigen Austausch der Regierungen beider Länder. Auf den Aufbau der deutsch-französischen Beziehungen wird hier nicht näher eingegangen, dies ist für das Thema der Arbeit auch nicht relevant. Der Aufbau wurde in der deutsch-französischen Literatur ausführlich thematisiert und abgebildet. Siehe z. B. Krotz/Schild 2013, S. 51 ff.; Krotz 2010 und Schwarzer 2008.

begründet sind. Zwar nehmen einige Autoren Bezug auf die Wirtschaftssysteme, die Wirtschaftspolitiken sowie die Interessen beider Länder in der Eurokrise, eine systematische Analyse und Erklärung der Präferenzen bleibt allerdings offen. Darüber hinaus wird in den Arbeiten nicht näher auf die Kompromissfindung eingegangen. Die gefundenen Kompromisse werden beschrieben, ohne aber zu begründen, weshalb sich die Präferenzen beider Länder im Verhandlungsergebnis zu den Krisenmaßnahmen unterschiedlich durchsetzen konnten.

Bisher gibt es kaum Arbeiten, die die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich verknüpfen und systematisch in der Eurokrise oder einem anderen zeitlichen Kontext untersuchen. Ebenso werden auch in den wissenschaftlichen Theorien die Präferenzen und die Kompromissfindung von Staaten auf multilateraler Ebene zumeist getrennt analysiert. Allerdings lassen sich aus der VPÖ und den IB Erklärungsansätze ableiten, wie die Präferenzen und die Kompromissfindung zusammengenommen untersucht werden können. Die bisherigen Erkenntnisse werden wir deshalb im Folgenden ansprechen und in Zusammenhang mit dem Thema der Arbeit stellen.

In der VPÖ gibt es drei Ansätze, wie die politischen Ökonomien verschiedener Länder untersucht werden können und welche Variablen für die Ableitung der Präferenzen besondere Beachtung finden. Entweder werden Institutionen, Ideen oder Interessen in den Mittelpunkt gestellt und als die Erklärungsvariablen betrachtet (Clift 2014, S. 101 ff.; Hall 1997, S. 174 ff.). Bei institutionenbasierten Ansätzen liegt der Schwerpunkt auf dem institutionellen Aufbau der Wirtschaftssysteme verschiedener Länder (Clift 2014, S. 101 ff.; Hall 1997, S. 180 ff.). Dabei wird darauf eingegangen, wie die einzelnen Bereiche des Institutionengefüges auf mikro- oder makroökonomischer Ebene beschaffen sind. Auf mikroökonomischer Ebene können beispielsweise die Strukturen innerhalb von Unternehmen betrachtet werden, auf makroökonomischer Ebene können die Rolle des Staates in der Wirtschaft oder die Strukturen der Finanzsysteme untersucht werden. Die institutionelle Struktur kann auch als Ganzes betrachtet und für die Charakterisierung verschiedener Kapitalismuskarten herangeführt werden. So werden beim Varieties of Capitalism (VoC) Ansatz Länder anhand des institutionellen Aufbaus ihrer Wirtschaftssysteme verschiedenen Kapitalismuskarten zugeordnet (Hall/Soskice 2001; Schmidt 2002).

Bei ideenbasierten Ansätzen werden die Ideen in verschiedenen Ländern in den Mittelpunkt gestellt, die das Wirtschaftsgeschehen und das wirtschaftspolitische Handeln bestimmen und die wir in unserer Arbeit unter dem Begriff der wirtschaftspolitischen Leitlinien zusammenfassen (Clift 2014, S. 142 ff.; Hall 1997, S. 183 ff.). Hierbei wird betrachtet, welche politischen Schulen oder Traditionen die Wirtschaftspolitik eines Landes prägen. Die

Wirtschaftspolitik ist deutlich verschieden, wenn in einem Land eine keynesianische Wirtschaftspolitik verfolgt wird, die eine aktive Steuerung der Nachfrage zulässt, oder aber eine neoliberale Wirtschaftspolitik zugrunde gelegt wird, die sich dem freien Spiel der Marktkräfte verschreibt. Eng damit verknüpft sind die wirtschaftspolitischen Orientierungen, entlang derer sich die Wirtschaftspolitik eines Landes orientiert. So lassen sich Unterschiede darin feststellen, ob in einem Land eine diskretionäre, auf Flexibilität setzende Wirtschaftspolitik oder eine regelbasierte Wirtschaftspolitik verfolgt wird. Dadurch sind auch die wirtschaftspolitischen Ziele zwischen verschiedenen Ländern unterschiedlich, sodass in einem Land Stabilität und Sparen an oberster Stelle steht, wohingegen in einem anderen Land Wachstum und Beschäftigung eine größere Bedeutung zukommt.

Bei interessenbasierten Ansätzen werden die Interessen verschiedener Länder betrachtet, die das Wirtschaftsgeschehen in einem Land prägen oder die Präferenzen in internationalen Verhandlungen bestimmen (Clift 2014, S. 123 ff.; Hall 1997, S. 176 ff.). Hier wird davon ausgegangen, dass die ökonomischen Akteure innerhalb eines Landes oder die Staaten auf internationaler Ebene entlang eines Kosten-Nutzen-Kalküls handeln und die Maßnahmen unterstützen, von denen sie sich einen politischen oder wirtschaftlichen Gewinn versprechen. Anhand ökonomischer Kennzahlen kann ermittelt werden, wie hoch die Wirtschaftskraft eines Landes ausfällt und welche Wirtschaftszweige die Wirtschaftsaktivität prägen. Aus der materiellen Position eines Landes zu einem bestimmten Zeitpunkt lässt sich entnehmen, wie die Wirtschaft eines Landes beispielsweise von einer globalen Rezession oder einer wirtschaftlichen Krise betroffen ist. Daraus lassen sich die Interessen ermitteln, die ein Land auf internationaler Ebene verfolgt und ob es sich während einer Finanz- oder Wirtschaftskrise für finanzielle Hilfszahlungen oder die Verschärfung von Stabilitätsregeln einsetzt.

Anstatt die Institutionen, Ideen und Interessen getrennt zu betrachten, wird in jüngeren Arbeiten verstärkt die Wechselwirkung zwischen den drei Variablen betont. Clift hebt in einem Buch hervor, dass sich die drei Erklärungsvariablen nicht gegenseitig ausschließen, sondern viel eher gegenseitig bedingen und beeinflussen (Clift 2014, S. 124). Auch Schirm betrachtet in einigen Aufsätzen die Wechselwirkung zwischen den Institutionen, Ideen und Interessen und deren Einfluss auf die Präferenzen von Staaten in internationalen Verhandlungen. Er zeigt auf, dass alle drei Variablen die Präferenzen der betrachteten Staaten prägen und sich gegenseitig verstärken. Je nach verhandeltem Thema kann ihnen aber ein unterschiedliches Gewicht zukommen (Schirm 2011; Schirm 2013; Schirm 2016). Für die Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise bedeutet dies, dass die relevanten Institutionen, Ideen und Interessen betrachtet werden müssen. Es

erscheint wichtig, gleichermaßen die institutionelle Struktur der Wirtschaftssysteme wie die wirtschaftspolitischen Leitlinien und die materiellen Positionen zu berücksichtigen, um die Präferenzen beider Länder erklären zu können. Nur so kann festgestellt werden, ob sich alle drei Variablen auf die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise ausgewirkt haben und in welchem Wechselverhältnis sie zueinander standen.

Unter Beachtung der Institutionen, Ideen und Interessen können somit die Präferenzen von Deutschland und Frankreich untersucht werden. Es wird jedoch nicht ersichtlich, weshalb sie in den Verhandlungen der Eurokrise ihre Präferenzen trotz der großen Unterschiede überwinden und Kompromisse schließen konnten. Für die Untersuchung der Kompromissfindung und die Erklärung des Verhandlungsergebnisses bedarf es der Hinwendung zu den IB-Theorien. Besonders die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism bietet sich an, um den Verlauf internationaler Verhandlungen und die Form des Verhandlungsergebnisses zu analysieren (Moravcsik 1993; Moravcsik 1999). Für Moravcsik ergibt sich die Durchsetzungsfähigkeit von Staaten in internationalen Verhandlungen aus der Präferenzintensität und der sich daraus ableitenden relativen Verhandlungsmacht. Ein Staat, dem eine Maßnahme besonders wichtig ist, wird in den Verhandlungen Zugeständnisse gegenüber dem Staat machen, dem weniger daran gelegen ist. Deshalb verfügt der Staat mit einer großen Präferenzintensität über eine geringere relative Verhandlungsmacht und kann sich weniger im Verhandlungsergebnis durchsetzen. Umgekehrt verfügt der Staat, dessen Präferenzintensität weniger ausgeprägt ist, über eine größere relative Verhandlungsmacht und kann Bedingungen für seine Zustimmung einfordern (Moravcsik 1999, S. 50 ff.).

In einem Aufsatz zeigt Schimmelfennig, dass sich der Liberal Intergovernmentalism dazu eignet, die Verhandlungen im Krisenmanagement der Eurozone zu untersuchen und auszuwerten (Schimmelfennig 2015). Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich Deutschland und die anderen nordeuropäischen Länder besser in den Verhandlungen durchsetzen konnten als die von der Krise betroffenen südeuropäischen Länder. Die größere Verhandlungsmacht führt er auf die stärkere wirtschaftliche und finanzielle Position der nordeuropäischen Länder zurück. Diesen Ländern waren folglich die akuten Krisenmaßnahmen weniger wichtig und sie konnten in den Verhandlungen weitreichende Bedingungen für ihre Zustimmung stellen. Daraus wird ersichtlich, dass in den Verhandlungen der Eurokrise offenbar die ökonomische Betroffenheit der Euro-Länder einen wichtigen Einfluss auf die Verhandlungsmacht hatte und deren Durchsetzungsfähigkeit im Verhandlungsergebnis bestimmte. Dies deckt sich mit der Beobachtung von Frieden, der herausstellt, dass in der Eurokrise die Länder des Nordens in

ihrer Rolle als Kreditgeber in einer besseren Verhandlungsposition als die Nehmerländer des Südens waren (Frieden 2015).

In den Aufsätzen von Schimmelfennig und Frieden wird jedoch nicht auf die Länder der Eurozone im Einzelnen eingegangen, sondern nur zwischen den nord- und südeuropäischen Ländern bzw. den Geber- und Nehmerländern unterschieden. Dadurch fällt es schwer, Länder zu fassen, die keinem der beiden Ländergruppen zugeordnet werden können. Frankreich positionierte sich in den Verhandlungen zum Krisenmanagement bei Maßnahmen wie den Rettungsfonds eher in Richtung der südeuropäischen Länder, während es bei anderen Maßnahmen wie der Schaffung eines Fiskalpakts eher auf Seiten der nordeuropäischen Länder stand. Nur am Rande weist Schimmelfennig darauf hin, dass Frankreich nicht eindeutig zugeordnet werden kann und seine Ergebnisse für Frankreich folglich nur bedingt gelten (Schimmelfennig 2015, S. 183). Um die Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich genauer zu verstehen und das Verhandlungsergebnis besser erklären zu können, ist es deshalb wichtig, beide Länder gesondert zu betrachten. Nur so lässt sich feststellen, über welche Verhandlungsmacht Frankreich im Verhältnis zu Deutschland verfügte und weshalb sich beide Länder in den Verhandlungen zu den einzelnen Krisenmaßnahmen unterschiedlich stark durchsetzen konnten.

Auf den bisherigen Forschungsstand aufbauend, möchte die vorliegende Arbeit nun ergründen, wie die Institutionen, Ideen und Interessen die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise prägten und wie trotz der unterschiedlichen Präferenzen Kompromisse geschlossen werden konnten. Die Ergebnisse werden den Forschungsstand aktualisieren und aufzeigen, wie die Strukturen der Wirtschaftssysteme, die wirtschaftspolitischen Leitlinien und die materiellen Positionen die Präferenzen von Staaten auf multilateraler Ebene beeinflussen (a) und inwieweit die Präferenzintensität die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses erklären kann (b).

1.3. Theoretischer Ansatz: Vorstellung der Analyseschritte und der drei Fälle

In zwei aufeinanderfolgenden Analyseschritten werden wir zunächst die Präferenzen und dann die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise untersuchen und auswerten. Diese beiden Analyseschritte werden wir im Folgenden kurz beschreiben und im Anschluss auf die drei Fallstudien eingehen, die wir in der Arbeit unterscheiden.³

In einem ersten Analyseschritt werden wir die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zum Krisenmanagement der Eurozone untersuchen (siehe Tabelle 1). Dabei werden wir die Institutionen, Ideen und Interessen beider Länder betrachten, um zu ergründen, inwieweit die Präferenzen beider Länder von diesen drei Variablen geprägt wurden. Bei den Institutionen werden wir einen Schwerpunkt auf die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die Strukturen der Finanz- und Bankensysteme legen. Bei den Ideen werden wir die wirtschaftspolitischen Leitlinien betrachten und darauf eingehen, welche Wirtschaftspolitiken bevorzugt werden und welche Wirtschaftstraditionen das wirtschaftspolitische Handeln prägen. Bei den Interessen werden wir die materiellen Positionen von Deutschland und Frankreich betrachten. Anhand ökonomischer Kennzahlen werden wir ermitteln, wie die Folgen der Eurokrise in beiden Ländern zu spüren waren und daraus die Interessen ableiten. Für die Untersuchung der Präferenzen werden wir eine Heuristik aufstellen, die die bestehenden Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich in den Wirtschaftssystemen und den wirtschaftspolitischen Leitlinien abbildet. Anhand dieser Heuristik ist es möglich, bei der Auswertung der Verhandlungen zu ermitteln, an welcher Stelle die Institutionen und die Ideen die Präferenzen prägten und an welcher Stelle die Interessen eine Rolle spielten.

In einem zweiten Analyseschritt beschäftigen wir uns mit der Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich und wenden uns der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism zu (siehe Tabelle 1). Die Verhandlungstheorie besagt, dass das Land mit einer größeren Präferenzintensität über eine geringere relative Verhandlungsmacht verfügt und Zugeständnisse gegenüber dem weniger gewillten Land machen muss, um dessen Einwilligung zu erzielen (Moravcsik 1999, S. 60 ff.). Die Präferenzintensität müsste somit einen Aufschluss darüber geben, ob sich Deutschland oder Frankreich im Kompromiss durchsetzen und das Verhandlungsergebnis stärker prägen konnten. Die Präferenzintensität

³ An dieser Stelle werden wir nur kurz auf die beiden Analyseschritte eingehen. Für eine ausführliche Betrachtung des theoretischen Rahmens und des Untersuchungsgegenstandes der Arbeit siehe Kapitel 2. Der Untersuchungsgegenstand: Präferenzen und Kompromissfindung.

entnehmen wir aus der ökonomischen Betroffenheit beider Länder von der Eurokrise. Die wirtschaftliche Schwäche oder Stärke zum Zeitpunkt der Verhandlungen müsste einen direkten Einfluss darauf gehabt haben, wie wichtig eine Krisenmaßnahme von Deutschland und Frankreich eingeschätzt wurde und somit einen Aufschluss darüber geben, ob sie zu Zugeständnissen im Verhandlungsergebnis bereit waren. Inwiefern sich die Präferenzintensität in den Verhandlungen der Eurokrise tatsächlich umgekehrt proportional zur relativen Verhandlungsmacht beider Länder verhielt, werden wir in diesem zweiten Schritt der Analyse überprüfen. Wenn die Aussagen der Verhandlungstheorie zutreffen, dann müsste sich anhand der Präferenzintensität die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses zu den jeweiligen Krisenmaßnahmen erklären lassen.

Tabelle 1: Analyseschritte und Variablen

| | Abhängige Variable (AV) | Unabhängige Variablen (UV) |
|--------------------|--|--|
| Schritt I: | AV: Präferenzen von Deutschland und Frankreich | UV1: Institutionen (Rolle des Staates; Strukturen der Finanzsysteme) UV2: Ideen (wirtschaftspolitische Leitlinien) UV3: Interessen (materielle Positionen) |
| Schritt II: | AV: Kompromissfindung und Form des Verhandlungsergebnisses | UV 4: Präferenzintensität für eine Maßnahme (ökonomische Betroffenheit) |

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachdem wir die beiden Analyseschritte beschrieben haben, wenden wir uns nun einer genaueren Spezifizierung des Themas der Arbeit zu und erläutern, welche Krisenmaßnahmen wir betrachten. Im Mittelpunkt stehen die Verhandlungen zum Krisenmanagement der Eurozone, die seit dem Ausbruch der Eurokrise im Jahre 2010 bis Ende 2014 stattgefunden haben. Damit umfasst der berücksichtigte Zeitrahmen die akute Phase der Eurokrise, auch wenn ein Ende der Krise zum Zeitpunkt des Schreibens noch nicht erreicht ist. Anhand von drei Fallstudien werden wir die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich untersuchen: Fall I Rettungsfonds, Fall II Fiskalpolitik und Fall III Finanzpolitik. Diese drei Fälle umfassen die Verhandlungen zu den zentralen Krisenmaßnahmen, die in der Eurokrise beschlossen wurden (siehe Tabelle 2).

Fall I Rettungsfonds umfasst die Krisenmaßnahmen, die als akute Maßnahmen getroffen wurden, um die unmittelbaren Folgen der Eurokrise zu beheben und den Euro-Ländern in finanziellen Schwierigkeiten Hilfgelder zu gewähren. Hier werden die Verhandlungen zur

Schaffung des temporären Rettungsfonds EFSF⁴ und des permanenten Rettungsfonds ESM⁵ betrachtet. Ebenso werden wir uns mit der Rettung Griechenlands beschäftigen, das als erstes Euro-Land von der Eurokrise betroffen war und gerettet werden musste. Im Fall II Fiskalpolitik wird auf die präventiven Krisenmaßnahmen eingegangen, die getroffen wurden, um eine Krise vergleichbaren Ausmaßes in Zukunft zu vermeiden. In diesem Fall werden wir auf die Verhandlungen zu den spar- und wachstumspolitischen Maßnahmen eingehen, die insbesondere die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und die Einrichtung des Fiskalpakts umfassten. Im Fall III Finanzpolitik werden wir uns schließlich den Maßnahmen zuwenden, die auf Ebene des Finanz- und Bankensektors getroffen wurden. Hierunter fallen die Verhandlungen zur Schaffung der Europäischen Bankenunion, die sich aus dem Aufsichtsmechanismus SSM⁶ und dem Abwicklungsmechanismus SRM⁷ mit dem zugehörigen Abwicklungsfonds SRF⁸ zusammensetzt.

Im Verhandlungsergebnis unterscheiden sich die drei Fälle dadurch, dass Frankreich sich mit der Schaffung eines Rettungsmechanismus für die Eurozone durchsetzen konnte (Fall I), wohingegen die deutschen Präferenzen das Verhandlungsergebnis zu den fiskalpolitischen Maßnahmen prägten (Fall II). Im Verhandlungsergebnis zur Bankenunion (Fall III) konnten sich demgegenüber beide Länder einbringen, wobei Frankreich die Bankenabwicklung und Deutschland die Bankenaufsicht prägte. Diese Varianz im Verhandlungsergebnis ist es, die die Unterscheidung zwischen den drei Fallstudien begründet und die im Verlauf der Arbeit erklärt werden soll. Entsprechend der beiden Analyseschritte werden zunächst zu jedem der drei Fälle die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen dargestellt und ausgewertet. Im Anschluss daran wird die Kompromissfindung zwischen beiden Ländern betrachtet, um zu erklären, wann und weshalb die deutschen oder französischen Präferenzen das Verhandlungsergebnis stärker zu prägen vermochten.

Nachdem wir nun den theoretischen Ansatz genauer betrachtet haben, werden wir uns im folgenden Kapitel dem methodischen Vorgehen zuwenden und erläutern, aus welchen Quellen wir die für die Arbeit relevanten Informationen entnehmen.

⁴ EFSF steht für European Financial Stability Facility.

⁵ ESM steht für European Stability Mechanism.

⁶ SSM steht für Single Supervisory Mechanism.

⁷ SRM steht für Single Resolution Mechanism.

⁸ SRF steht für Single Resolution Fund.

Tabelle 2: Untersuchte Verhandlungsprozesse

| | | |
|---------------------------------|----------------------|---|
| Präferenzen & Kompromissfindung | akute Maßnahmen | Fall I: Rettungsfonds - Themen: EFSF/EFSM, ESM, Griechenland-Rettung |
| | präventive Maßnahmen | Fall II: Fiskalpolitik - Themen: Wachstums- vs. Sparpolitik, SWP, Fiskalpakt, Pakt für Wachstum und Beschäftigung |
| | Finanzmarkt/Banken | Fall III: Finanzpolitik - Themen: Europäische Bankenunion (SSM, SRM und SRF) |

Quelle: Eigene Darstellung.

1.4. Methodisches Vorgehen

In der Arbeit bedienen wir uns qualitativer Methoden der Politik- und Sozialwissenschaften, um die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise zu untersuchen. Die Verhandlungsprozesse in den drei Fällen (Fall I Rettungsfonds; Fall II Fiskalpolitik; Fall III Finanzpolitik) werden wir anhand einer Prozessanalyse rekonstruieren und auswerten. Starke definiert die Prozessanalyse wie folgt:

„Prozessanalyse (engl. *process tracing*) ist eine Untersuchungsmethode zur kausalen Erklärung, bei der vielfältige empirische Beobachtungen innerhalb eines oder mehrerer Fälle als potenzielle Implikationen theoretischer Kausalmechanismen verstanden werden. Die möglichst vollständige empirische Rekonstruktion kausaler Prozesse durch Fallstudien erlaubt Schlussfolgerungen über (alternative) theoretischer Erklärungen.“ (Starke 2015, S. 454; Format übernommen)

Die geringe Fallzahl und die Anwendung der Prozessanalyse erlauben eine systematische Analyse der Verhandlungen im Krisenmanagement der Eurozone und insbesondere der Reaktionen von Deutschland und Frankreich. Das Erkenntnisinteresse der Arbeit liegt zum einen darin, den kausalen Zusammenhang zwischen den Präferenzen von Deutschland und Frankreich und den Institutionen, Ideen und Interessen zu ergründen. Zum anderen wird geschaut, ob die Präferenzintensität von Deutschland und Frankreich in Bezug auf die jeweiligen Krisenmaßnahmen die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses in den drei Fällen erklären kann.

Anhand einer breit aufgestellten Literatur- und Presserecherche sowie der Durchführung zahlreicher Experteninterviews haben wir die für die Arbeit relevanten Daten erhoben. Durch

die Vielzahl an berücksichtigten Quellen wurden alle wichtigen Informationen für die Auswertung herangezogen. Im Rahmen der Literaturrecherche haben wir zu jedem Themenbereich eine gründliche Recherche über verschiedene Datenbanken und Bibliotheksportale durchgeführt. Die zahlreichen Bücher, Buchbeiträge und wissenschaftlichen Aufsätze wurden auf ihren jeweiligen Informationsgehalt hin untersucht und ausgewertet. Die Literaturrecherche lieferte uns wichtige Informationen für den theoretischen und den empirischen Teil der Arbeit ebenso wie für die Auswertung der Präferenzen und der Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich.

Ergänzt wurde die Literaturrecherche durch eine Presserecherche in einschlägigen deutsch-, französisch- und englischsprachigen Zeitungen. Wir berücksichtigten bei der Auswertung eine große Anzahl von Artikeln, die sich mit den Verhandlungen im Krisenmanagement der Eurozone befassten. Anhand der Presseartikel gelangten wir besonders für den empirischen Teil der Arbeit an wichtige Informationen, die aufgrund der Aktualität des Themas noch nicht in der wissenschaftlichen Literatur behandelt wurden. Mithilfe der Presserecherche war es möglich, den genauen Ablauf der Verhandlungen in den drei Fällen nachzuvollziehen und mit Hilfe der Informationen aus den anderen Quellen den Verhandlungsprozess zu rekonstruieren. Außerdem haben wir an geeigneten Stellen offizielle Dokumente der deutschen und französischen Regierung sowie der EU-Institutionen berücksichtigt. Die ökonomischen Kennzahlen von Deutschland und Frankreich, die wir in der Arbeit betrachten, haben wir aus Statistiken von Eurostat und anderen offiziellen Stellen entnommen.

Darüber hinaus führten wir in den Jahren 2014 und 2015 insgesamt 16 Experteninterviews als leitfadengestützte Interviews durch. Wir befragten Experten, die an den Verhandlungen im Krisenmanagement der Eurozone beteiligt waren oder aufgrund ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit über Expertenwissen verfügen. Auf wissenschaftlicher Seite wurden Politik- und Wirtschaftswissenschaftler befragt, auf politischer Seite wurden Experteninterviews mit Vertretern der Außen- und Finanzministerien von Deutschland und Frankreich sowie mit Vertretern der EU-Institutionen durchgeführt. Anhand der Experteninterviews konnten wir wichtige Informationen über die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise gewinnen. Diese Informationen waren für die Erstellung der Arbeit besonders wichtig und vervollständigten die in der Literatur- und Presserecherche erlangten Informationen. Die Auswertung der Experteninterviews erfolgte anonymisiert, im Text verweisen wir mit einem Kodierungsschlüssel auf die jeweiligen Interviews.

Die Gliederung der Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden wir im theoretischen Teil der Arbeit den theoretischen Rahmen ausführlich vorstellen. Hier wird erläutert, anhand

welcher Variablen die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich untersucht werden. Im Anschluss daran werden wir im empirischen Teil der Arbeit die Verhandlungsprozesse für alle drei Fälle rekonstruieren, die die Verhandlungen zu den Rettungsfonds (Fall I), den fiskalpolitischen Maßnahmen (Fall II) und zur Bankenunion (Fall III) umfassen. Im Auswertungsteil werden wir aufzeigen, wodurch sich die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich in den drei Fallstudien erklären lassen. Im Schlussteil werden wir schließlich die Ergebnisse der Arbeit zusammenfassen und die Implikationen der Ergebnisse für die Wissenschaft und die Praxis verdeutlichen.

2. Der Untersuchungsgegenstand: Präferenzen und Kompromissfindung

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit liegt zum einen darin zu ergründen, inwieweit die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen der Eurokrise durch die Institutionen, Ideen und Interessen geprägt sind. Zum anderen wird erforscht, wie sich die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses erklären lassen. Doch bevor wir den theoretischen Rahmen in den folgenden Kapiteln genauer darstellen, ist zunächst eine Definition der verwendeten Begriffe notwendig.

Unter *Präferenzen* verstehen wir die von Staaten in internationalen Verhandlungen vertretenen Positionen und Ziele. Der Schwerpunkt liegt auf den Präferenzen, die die Staaten auf multilateraler Ebene vertreten, auf den nationalen Präferenzbildungsprozess wird hier nicht näher eingegangen. Vielmehr werden die Staaten nach außen hin als einheitliche Akteure aufgefasst, die in den internationalen Verhandlungen die Präferenzen ihrer jeweiligen Länder vertreten. Unter *Kompromissfindung* wird im Folgenden der Prozess verstanden, in dem die verhandelnden Staaten im Laufe der Verhandlungen ihre Präferenzen überwinden, um sich auf einen Kompromiss zu einigen, der die jeweiligen Präferenzen unterschiedlich stark widerspiegelt. Eng damit verknüpft ist der Begriff des *Verhandlungsergebnisses*. Dieser bezeichnet die Ausgestaltung des Kompromisses, das heißt welcher Beschluss am Ende der Verhandlungen getroffen wird. Die Analyse des Verhandlungsergebnisses gibt an, in welchem Ausmaß die Präferenzen der Staaten im Kompromiss berücksichtigt sind und wer sich anhand seiner Präferenzen in den Verhandlungen stärker durchsetzen konnte.

Zunächst werden wir in den folgenden Kapiteln darstellen, wie sich die Präferenzen von Staaten auf multilateraler Ebene aus der Perspektive der VPÖ anhand der Institutionen, Ideen und Interessen erklären lassen. Bezogen auf Deutschland und Frankreich werden wir darlegen, worin die genauen Unterschiede in den Strukturen der Wirtschaftssysteme, den wirtschaftspolitischen Leitlinien und den materiellen Positionen bestehen. Daraus werden wir eine Heuristik ableiten, die die zentralen Unterschiede zwischen beiden Ländern darstellt und zur Untersuchung der Präferenzen im Krisenmanagement der Eurozone angewendet wird. Anschließend werden wir genauer auf den Prozess der Kompromissfindung eingehen. Anhand der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism werden wir verdeutlichen, welchen Einfluss die Präferenzintensität auf die relative Verhandlungsmacht von Staaten hat. Um die Präferenzintensität von Deutschland und Frankreich in den drei Fallstudien ermitteln

zu können, wenden wir uns in einem weiteren Kapitel der ökonomischen Betroffenheit beider Länder von der Eurokrise zu.

2.1. Die Präferenzen – Die Bedeutung von Institutionen, Ideen und Interessen

In der VPÖ gibt es drei verschiedene Ansätze, wie die politischen Ökonomien verschiedener Länder untersucht werden können und welche Variablen für die Ableitung der Präferenzen berücksichtigt werden. Je nachdem, welcher Ansatz verfolgt wird, wird den Institutionen, Ideen oder Interessen ein unterschiedlich großes Gewicht zur Erklärung der Präferenzen zugesprochen (Clift 2014, S. 100 ff.; Hall 1997; Schirm 2016, S. 67 ff.).

Ansätze, die die *Institutionen* in den Vordergrund stellen, betrachten zuvorderst den institutionellen Aufbau der Wirtschaftssysteme. Die strukturelle Ausgestaltung der nationalen politischen Ökonomien ist für sie der zentrale Unterschied zwischen Ländern mit verschiedenen Wirtschaftssystemen. Dabei wird betrachtet, wie das Institutionengefüge der Wirtschaftssysteme auf mikroökonomischer oder makroökonomischer Ebene beschaffen ist (Clift 2014, S. 101 ff.; Hall 1997, S. 180 ff.; Lütz 2006 a, S. 15 ff.; Lütz 2006 b, S. 18 ff.). Auf mikroökonomischer Ebene wird in die Unternehmen geschaut, um zu ermitteln, wie diese strukturiert sind und welche Hierarchieverhältnisse zwischen den Vorgesetzten und den Beschäftigten vorzufinden sind. Auf makroökonomischer Ebene lassen sich Länder anhand der institutionellen Ausgestaltung der Staats-Wirtschafts-Beziehungen voneinander unterscheiden. Je nachdem, ob Länder wie die USA, Deutschland oder Frankreich betrachtet werden, ist die Rolle des Staates in der Wirtschaft grundlegend verschieden. Gleichermäßen lassen sich die Strukturen der Finanz- und Bankensysteme verschiedener Länder voneinander unterscheiden und deutliche Unterschiede in der Bedeutung der Banken und Kapitalmärkte feststellen.⁹ Die institutionelle Ausgestaltung der Wirtschaftssysteme kann auch als Ganzes betrachtet und für die Klassifizierung von Kapitalismustypen genutzt werden. Beim VoC-Ansatz beispielsweise werden verschiedene Länder anhand der institutionellen Strukturen

⁹ Für genauere Informationen zur Unterscheidung verschiedener Länder anhand der Rolle des Staates in der Wirtschaft und der Strukturen der Finanzsysteme siehe Kapitel 2.2.1. Institutionen – die Rolle des Staates und die Strukturen der Finanzsysteme.

ihrer Wirtschaftssysteme verschiedenen Kapitalismusarten zugeordnet (Hall/Soskice 2001; Schmidt 2002).¹⁰

Institutionelle Ansätze erlauben den Vergleich zwischen verschiedenen Ländern, sie können aber gleichermaßen dazu genutzt werden, die Präferenzen von Staaten auf multilateraler Ebene zu untersuchen. Den genauen Zusammenhang zwischen der institutionellen Struktur der Wirtschaftssysteme und den Präferenzen von Staaten hat Fioretos erforscht (Fioretos 2001; Fioretos 2010; Fioretos 2011). Er betont, dass sich Länder in internationalen Verhandlungen für die Erhaltung ihrer Wirtschaftssysteme einsetzen, da die Kosten für einen Wandel der nationalen Strukturen durch einen multilateralen Beschluss hoch sind und vermieden werden. Deshalb versuchen die Länder, die institutionelle Struktur ihres Wirtschaftssystems auf multilateraler Ebene zu reproduzieren und widersetzen sich Maßnahmen, die sich nachteilig erweisen würden (Fioretos 2001; siehe auch Lütz 2006 a, S. 36). So schreibt Fioretos:

„(...) a country's preferences over the structure of multilateralism are primarily a function of how international cooperation will affect the workings of its national market economy, and how the preferences of actors with a stake in that process are aggregated into a national position.“ (Fioretos 2001, S. 239)

Ideenbasierte Ansätze gehen hingegen weniger auf den institutionellen Aufbau der Wirtschaftssysteme verschiedener Länder ein, sondern betrachten die *Ideen*, die das Wirtschaftsgeschehen und das wirtschaftspolitische Handeln in einem Land bestimmen (Clift 2014, S. 142 ff.; Hall 1997, S. 183 ff.; Campbell 2001). In unserer Arbeit sprechen wir in diesem Zusammenhang von wirtschaftspolitischen Leitlinien, in anderen Arbeiten wird auch der Begriff der wirtschaftspolitischen Paradigmen verwendet, um diese wirtschaftspolitischen Ideen und Handlungsvorgaben zu beschreiben (Clift 2014, S. 157 f.). Die wirtschaftspolitischen Leitlinien umfassen zum einen die wirtschaftspolitischen Schulen oder Traditionen, die in einem Land mehrheitlich befolgt werden. In Ländern, die durch den Keynesianismus geprägt sind, wird ein stärkeres Gewicht auf eine aktive Konjunkturpolitik und die Steuerung des Wachstums gelegt, wohingegen in Ländern, die sich dem Neoliberalismus verschreiben, das Wirtschaftsgeschehen dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen wird. Zum anderen umfassen die wirtschaftspolitischen Leitlinien die wirtschaftspolitischen Orientierungen, die dem wirtschaftspolitischen Handeln unterliegen. So kann in einem Land eher eine antizyklische oder eine prozyklische Wirtschaftspolitik verfolgt werden, die Wirtschaftspolitik kann flexibel oder regelgebunden sein. Schließlich lassen sich auch

¹⁰ Für eine ausführliche Vorstellung verschiedener Typologien des VoC-Ansatzes und eine Diskussion des Ansatzes siehe Deeg 2006. Siehe auch Lütz 2006 a.

Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Zielen erkennen, sodass in manchen Ländern Stabilität und Sparen im Vordergrund stehen, wohingegen in anderen Ländern Wachstum und Beschäftigung bevorzugt werden.

Die wirtschaftspolitischen Leitlinien geben somit an, wie die Wirtschaft in einem Land verstanden wird und was als richtiges wirtschaftspolitisches Handeln aufgefasst wird. In diesem Zusammenhang schreibt Campbell:

„Ideas provide specific solutions to policy problems, constrain the cognitive and normative range of solutions that policy makers are likely to consider, and constitute symbols and concepts that enable actors to construct frames with which to legitimize their policy proposals.” (Campbell 2001, S. 178)

In internationalen Verhandlungen kommt den wirtschaftspolitischen Leitlinien eine große Bedeutung zu, denn sie haben einen direkten Einfluss darauf, welche Präferenzen von den Staaten vertreten werden. Schirm zeigt in mehreren Studien auf, dass Ideen insbesondere dann die Präferenzen von Staaten auf multilateraler Ebene prägen, wenn sich die Verhandlungen mit Fragen des wirtschaftlichen Handelns oder mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen beschäftigen: „Ideas will have a bearing when fundamental questions regarding the role of politics in steering the economy are raised (...)“ (Schirm 2016, S. 77).

Anders als die institutionen- und ideenbasierten Ansätze legen interessenbasierte Ansätze den Schwerpunkt auf die *Interessen*, die das Wirtschaftsgeschehen in einem Land bestimmen und die Präferenzen von Staaten in internationalen Verhandlungen prägen (Clift 2014, S. 123 ff.; Hall 1997, S. 176 ff.). Hier wird davon ausgegangen, dass die ökonomischen Akteure innerhalb eines Landes bzw. die Staaten auf internationaler Ebene entlang eines Kosten-Nutzen-Kalküls handeln und die Maßnahmen unterstützen, von denen sie sich einen politischen oder wirtschaftlichen Gewinn versprechen. Zugrunde gelegt wird deshalb immer die Frage, wer von einer bestimmten Maßnahme profitiert (Clift 2014, S. 123; Hall 1997, S. 176). Anhand ökonomischer Kennzahlen kann die Wirtschaftskraft eines Landes ermittelt und geschaut werden, welche Wirtschaftszweige die Wirtschaftsaktivität prägen. Frieden und Rogowski konzentrieren sich auf die Interessen der ökonomischen Akteure innerhalb eines Landes und argumentieren, dass dessen Faktorausstattung sowie die Exportabhängigkeit der dortigen Unternehmen angeben, inwieweit es von internationaler Kooperation profitiert (Frieden 1991; Frieden/Rogowski 1996). Gleichmaßen kann aus der materiellen Position eines Landes zum Zeitpunkt der Verhandlungen darauf geschlossen werden, ob es von einer bestimmten Maßnahme profitiert oder nicht. Wenn ein Land beispielsweise von einer globalen Rezession oder einer wirtschaftlichen Krise betroffen ist, liegt es im Interesse des Landes, sich auf internationaler Ebene für finanzielle Hilfszahlungen oder andere Unterstützungsmaßnahmen

einzusetzen. Ist es hingegen nicht davon betroffen, wird es sich eher für geringere Hilfszahlungen einsetzen und eine Verschärfung der Stabilitätsregeln bevorzugen, um eigene Ausgaben zu minimieren.

Für die Präferenzen sind im interessenbasierten Ansatz demnach nicht die institutionelle Konfiguration oder die wirtschaftspolitischen Leitlinien entscheidend, sondern vielmehr die materiellen Positionen der Staaten zum Zeitpunkt der Verhandlungen. Auf internationaler Ebene vertreten die Staaten die Präferenzen, die sich aus ihren eigenen Interessen ergeben und gewinnmaximierenden Überlegungen unterliegen (Clift 2014, S. 134). Laut Schirm haben die Interessen besonders dann einen großen Einfluss auf die Präferenzen der Staaten, wenn Kosten-Nutzen-Fragen die Verhandlungen dominieren. So schreibt er:

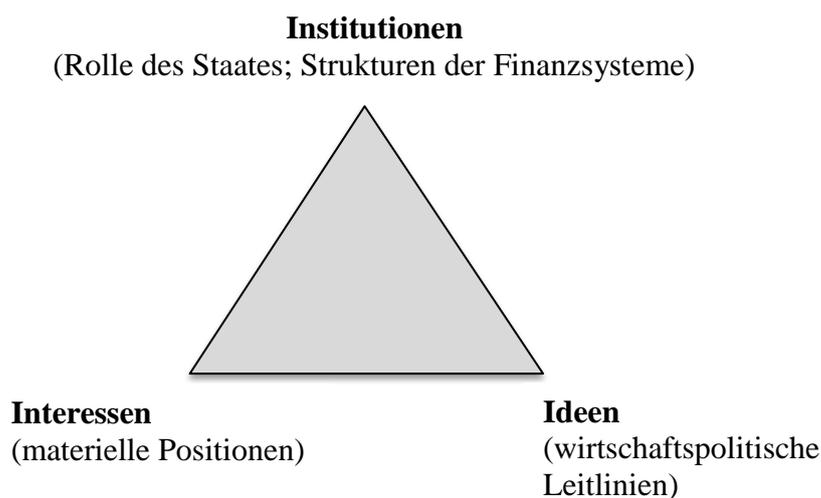
„Domestic interests are expected to shape governmental positions generally in cost-inflicting sectoral matters, and thus should be particularly prominent in the realm of trade and financial negotiations.“ (Schirm 2016, S. 77)

Alle drei Ansätze bieten somit verschiedene Herangehensweisen, um Länder zu vergleichen und deren Präferenzen in internationalen Verhandlungen zu untersuchen. Der maßgebliche Unterschied zwischen den Ansätzen besteht jeweils darin, ob Institutionen, Ideen oder Interessen als Erklärungsvariablen beachtet werden. Mehrere Wissenschaftler betonen jedoch die Wichtigkeit, die Ansätze stärker miteinander zu verknüpfen, da alle drei Variablen von großer Bedeutung sind. So kann eine gleichzeitige Beachtung von Institutionen, Ideen und Interessen laut Clift und Hall wichtige Erkenntnisse für die Erforschung der Präferenzen von Staaten erbringen und aufzeigen, in welchem Wechselverhältnis sie zueinander stehen (Clift 2014, S. 124; Hall 1997, S. 186 ff). In jüngeren Arbeiten folgt Schirm diesem Appell und verknüpft die drei Ansätze. Eindrucksvoll zeigt er auf, dass in internationalen und europäischen Verhandlungen die Präferenzen der beteiligten Staaten nur unter Beachtung der Institutionen, Ideen und Interessen erklärt werden können. In seinen Arbeiten wird deutlich, dass je nach Thema der Einfluss der drei Variablen zwar variiert, dass sie sich aber oftmals gegenseitig beeinflussen und verstärken (Schirm 2011; Schirm 2013; Schirm 2016).

2.2. Die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich

In unserer Arbeit werden wir die Institutionen, Ideen und Interessen von Deutschland und Frankreich betrachten, um die Präferenzen beider Länder im Krisenmanagement der Eurozone zu untersuchen. In den folgenden Kapiteln gehen wir genauer auf die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich ein, die sich im Hinblick auf diese drei Variablen ergeben (siehe Abbildung 1). Bei den institutionellen Unterschieden wird ein Schwerpunkt auf die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die Strukturen der Finanz- und Bankensysteme gelegt, da diesen eine besonders große Bedeutung bei den Verhandlungen zukam. Bei den ideellen Unterschieden werden wir auf die wirtschaftspolitischen Leitlinien von Deutschland und Frankreich eingehen und erläutern, wie sich die Wirtschaftstraditionen und die wirtschaftspolitischen Orientierungen in beiden Ländern unterscheiden und welche wirtschaftspolitischen Ziele verfolgt werden. Bei den Unterschieden in den Interessen betrachten wir unter Berücksichtigung der zentralen ökonomischen Kennzahlen die materiellen Positionen beider Länder in der Eurokrise. Im Anschluss daran werden wir eine Heuristik für Deutschland und Frankreich aufstellen, die die maßgeblichen Unterschiede zwischen beiden Ländern abbildet. Diese Heuristik ermöglicht es im weiteren Verlauf der Arbeit, die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den drei Fallstudien zu untersuchen und auszuwerten.

Abbildung 1: Die drei ,I's – Institutionen, Ideen, Interessen



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.1. Institutionen – die Rolle des Staates und die Strukturen der Finanzsysteme

Der institutionelle Aufbau der Wirtschaftssysteme von Deutschland und Frankreich ist sehr verschieden. Auf makroökonomischer Ebene unterscheiden sich vor allem die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die Strukturen der Finanz- und Bankensysteme. Diese beiden Unterschiede werden wir im Folgenden genauer betrachten und erläutern, wie diese institutionellen Unterschiede in der VPÖ untersucht werden können.

Viele Wissenschaftler weisen in jüngeren Arbeiten darauf hin, dass dem Staat auch heute noch wichtige Aufgaben in der Wirtschaft zukommen. Trotz stattgefundener Liberalisierungsprozesse und der verstärkten Internationalisierung der Wirtschaft hat sich demnach das staatliche Handlungspotential nicht verringert, sondern viel eher gewandelt. Häufig wird in diesem Zusammenhang auf Levy verwiesen, der in seinem Buch darlegt, dass der Staat heute keine den Markt steuernde, sondern eine den Markt unterstützende Rolle einnimmt (Levy 2006, S. 3). Deshalb betont auch Clift, dass ein Wirtschaftssystem nicht getrennt vom Staat betrachtet werden kann und dieser das Marktgeschehen unmittelbar beeinflusst – „(...) state and market are inextricably interlinked (...)“ (Clift 2014, S. 168). Die Aufgaben des Staates zur Unterstützung der Märkte sind mitunter weniger sichtbar, dienen aber gleichermaßen dazu, ein optimales Funktionieren des Wirtschaftsgeschehens im eigenen Land zu gewährleisten und die Wirtschaft international zu vernetzen (Clift 2014, S. 168 ff.; Clift/Woll 2012). Besonders in der internationalen Finanzkrise ab 2007 hat sich außerdem gezeigt, dass die Staaten in den westlichen Industrienationen nicht davor zurückschrecken, bei Bedarf wieder aktiver in die Wirtschaft einzugreifen, um die Banken zu stützen und die Konjunktur zu beleben (Hassel/Lütz 2010).

Die Rolle und die ihnen zugeteilten Aufgaben in der Wirtschaft führen die Staaten in verschiedenen Ländern unterschiedlich aus, je nach Beschaffenheit der Wirtschaftssysteme (Clift 2014, S. 197; Levy 2006, S. 368 ff.). Das wird in der Typologie des VoC-Ansatzes von Schmidt deutlich, in der Deutschland und Frankreich die Idealtypen zweier unterschiedlicher Kapitalismusarten darstellen (Schmidt 2002; Schmidt 2009; Schmidt 2012). Deutschland repräsentiert dabei die Coordinated Market Economies (CME) und Frankreich gehört zu den State-influenced Market Economies (SME). Ein wichtiger Unterschied zwischen den Kapitalismusarten ist bei Schmidt die Ausgestaltung der Staats-Wirtschafts-Beziehungen. Sie bezeichnet den Staat in den CME als ‚enabling state‘ und in den SME als ‚influencing state‘

(Schmidt 2002, S. 125 ff.; Schmidt 2009, S. 521 f.).¹¹ Diese Bezeichnungen werden wir im Folgenden übernehmen und darlegen, worin der Unterschied in der Rolle des Staates in beiden Ländern besteht und welche Aufgaben er in der Wirtschaft wahrnimmt.

In Deutschland greift der Staat als ‚enabling state‘ nicht direkt in die Wirtschaft ein. Vielmehr wird er koordinierend tätig und erlässt Regeln, um eine optimal funktionierende Marktwirtschaft zu gewährleisten, die auf einer nicht-marktförmigen Koordination der Wirtschaftsteilnehmer beruht (Schmidt 2002, S. 125 ff.; Schmidt 2009, S. 521 f.). Der Staat ist der Garant für den freien Wettbewerb und steht in einem engen Abstimmungsverhältnis zu den ökonomischen Akteuren. Das deutsche Wirtschaftssystem verfolgt das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft und ist von der Schule des Ordoliberalismus stark geprägt, sodass dem staatlichen Handlungsspielraum in der Wirtschaft klare Grenzen gesetzt sind. Demnach ist der Staat lediglich für die Setzung eines ordnungspolitischen Rahmens für den Wettbewerb und die Aufstellung von Regeln zuständig. Das aktive Eingreifen in die Wirtschaft widerspricht hingegen dem ordoliberalen Staatsverständnis (Krotz/Schild 2013, S. 158 f.; Schwarzer 2013 a; Trouille/Uterwedde 2013; Uterwedde 2012 a; Uterwedde 2012 b).

In Frankreich herrscht das Leitbild des interventionistischen Staates, das auch als Etatismus bezeichnet wird. Der Staat greift als ‚influencing state‘ aktiv in die Wirtschaft ein, steuert den Wirtschaftsprozess und lenkt das Handeln der ökonomischen Akteure (Schmidt 2002, S. 125 ff.; Schmidt 2009, S. 521 f.). Dem Wirtschaftsmodell liegt die Annahme zugrunde, dass die Wirtschaft nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden kann, sondern einer Regierungskontrolle bedarf. Dieses Primat der Politik über die Wirtschaft wurde nach dem Zweiten Weltkrieg bei der Modernisierung der Wirtschaft besonders sichtbar. Auch wenn der Staat seit den 1980er Jahren sein Eingreifen in die Wirtschaft gemäßigt hat, ist das republikanische Staatsverständnis bis heute gültig und weist dem Staat eine zentrale Rolle bei der Steuerung des Wirtschaftsgeschehens zu (Krotz/Schild 2013, S. 158 f.; Schwarzer 2013 a; Trouille/Uterwedde 2013; Uterwedde 2012 a; Uterwedde 2012 b; Uterwedde 2012 d). Diese nach wie vor aktive Rolle des Staates im Wirtschaftssystem Frankreichs fasst Clift unter dem Begriff des ‚Post-Dirigismus‘ zusammen (Clift 2012).

Aufgrund der verschiedenen Rollen des Staates in der Wirtschaft sprechen Deutschland und Frankreich der EU eine andere Bedeutung im wirtschaftlichen Bereich zu. In Frankreich wird die EU als ein wirtschaftspolitischer Akteur aufgefasst, der aktiv in die Wirtschaft eingreifen soll. Demgegenüber wird die EU im deutschen Verständnis als ein ordnungspolitischer

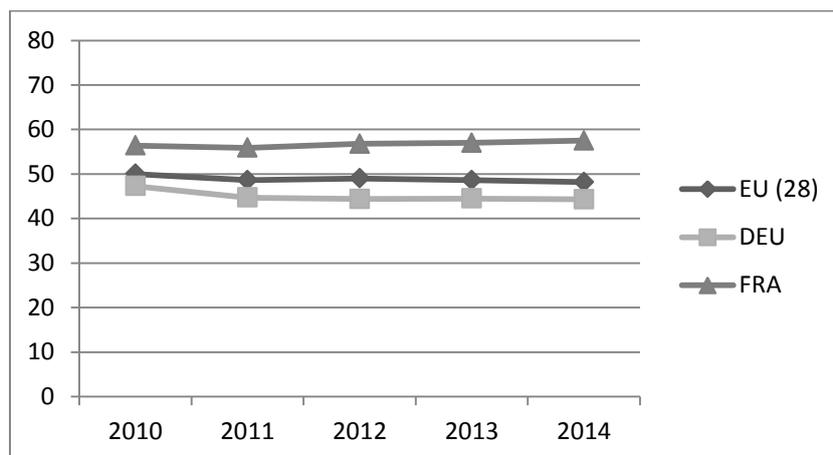
¹¹ Als dritten Typ kapitalistischer Systeme unterscheidet Schmidt die Liberal Market Economies (LME), die von den USA verkörpert werden. In den LME übernimmt der Staat die Rolle des ‚liberal state‘.

Rahmen verstanden, der für seine Mitgliedsstaaten verbindliche Regeln aufstellt (Kauffmann/Uterwedde 2010; Uterwedde 2010).

Die unterschiedliche Rolle des Staates und die Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben in den Wirtschaftssystemen ist empirisch nicht leicht nachzuweisen (Clift 2014, S. 183). Anhand einer ökonomischen Kennzahl lässt sich jedoch veranschaulichen, dass dem Staat in Deutschland und Frankreich ein anderes Gewicht zukommt. Dabei handelt es sich um die Staatsquote, die die Gesamtausgaben des Staates am Bruttoinlandsprodukt (BIP) umfasst. In Frankreich lag die Staatsquote im Jahre 2014 mit 57,5 % signifikant über dem EU-Durchschnitt von 48,2 %. Demgegenüber war die Staatsquote in Deutschland mit 44,3 % deutlich niedriger und unter dem EU-Durchschnitt (siehe Abbildung 2).¹² Dies veranschaulicht die bis heute feste Verankerung des Etatismus im französischen Wirtschaftssystem (Uterwedde 2012 e, S. 8).

Abbildung 2: Gesamtausgaben des Staates (Staatsquote)

Prozent des BIP



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 a.

Da bei den Verhandlungen in der Eurokrise auch finanzpolitische Themen verhandelt wurden, ist es wichtig, gleichermaßen die Unterschiede in den Strukturen der Finanz- und Bankensysteme zu berücksichtigen. In der Wissenschaft lassen sich die Finanzsysteme verschiedener Länder anhand ihrer institutionellen Ausgestaltung voneinander unterscheiden. Basierend auf der Unterscheidung von Zysman wird bis heute zwischen den kreditbasierten und den marktbasieren Finanzsystemen unterschieden (Zysman 1983, S. 55 ff.; Deeg 2010). In den

¹² Eurostat (2016 a), Gesamtausgaben des Staates (% des BIP), <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00023&plugin=1> (23.03.2016).

marktbasierten Finanzsystemen erfolgt die Unternehmensfinanzierung primär über den Kapitalmarkt, hingegen finanzieren sich Unternehmen in den kreditbasierten Finanzsystemen in erster Linie durch die Banken. Diese zweigliedrige Unterteilung bietet eine hilfreiche Orientierung für die Klassifizierung von Finanzsystemen verschiedener Länder entlang des kredit- und marktbasierten Idealtyps. Allerdings üben Hardie et al. Kritik an der zweigliedrigen Unterteilung und verweisen darauf, dass sich die Banken in den letzten Jahren stärker den Finanzmärkten zugewandt haben (Hardie/Howarth/Maxfield/Verdun 2013). Zu den neuen Finanzaktivitäten zählen demnach Aktivitäten wie der Handel von Wertpapieren oder die Verbriefung von Vermögensanteilen. Statt einer zweigliedrigen Unterteilung stellen die Autoren ein Kontinuum des ‚market-based banking‘ für die Klassifizierung der Finanzsysteme verschiedener Länder vor. Im Folgenden werden wir deshalb auf die wesentlichen Unterschiede in den Strukturen der Finanz- und Bankensysteme zwischen Deutschland und Frankreich eingehen und gleichzeitig auf wichtige Wandlungsprozesse im letzten Jahrzehnt hinweisen.

In Deutschland kommt den Banken eine wichtige Rolle bei der Unternehmensfinanzierung zu, lange Zeit galt sein Finanzsystem als Musterbeispiel für die kreditbasierten Finanzsysteme. Die Kreditvergabe erfolgt bis heute durch ein enges Abstimmungsverhältnis zwischen den Unternehmen und den Banken (Deeg 2010, S. 310 ff.; Lütz 2007, S. 343 f.). Zwar haben sich im letzten Jahrzehnt Veränderungen im deutschen Finanzsystem abgezeichnet, sodass sich das Finanzsystem stärker internationalisiert hat und die Bedeutung der Finanzmärkte für große Unternehmen, aber auch für die großen Privatbanken und die Landesbanken angestiegen ist (s. u.). Den Finanzmärkten kommt gegenüber den Banken aber dennoch eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu, wie es sich anhand der Marktkapitalisierung deutscher Unternehmen verdeutlichen lässt. Diese lag im Jahre 2014 bei rund 45 %, während in Frankreich die Marktkapitalisierung großer Unternehmen mit fast 74 % deutlich höher ausfiel (siehe Abbildung 3).¹³ Die Charakteristika des kreditbasierten Finanzsystems sind in Deutschland deshalb nach wie vor erkennbar (Deeg 2010, S. 329; Lütz 2007, S. 355 f.; Lütz 2000). Aus diesem Grund betont Detzer:

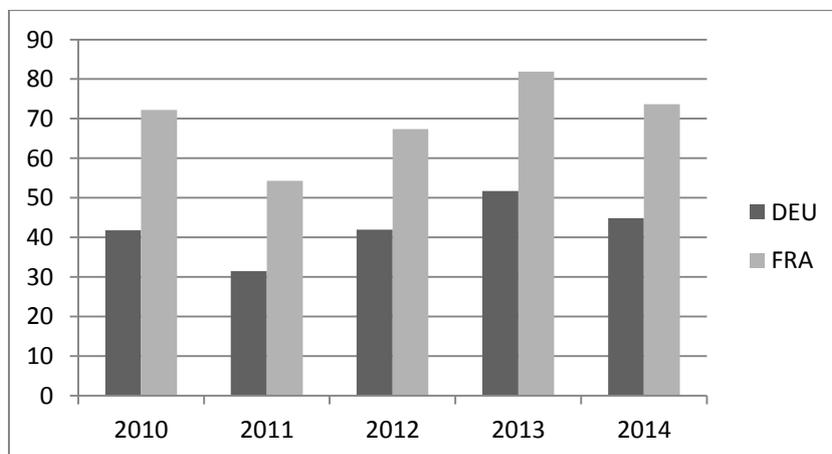
„The German financial system has long been a prime example of a bank-based financial system. Despite some changes, it is still dominated by banks today, while its financial markets are relatively undeveloped.” (Detzer 2014, S. 56)

¹³ The World Bank (2016), Market capitalization of listed domestic companies (% of GDP), <http://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LCAP.GD.ZS> (25.03.2016).

Das deutsche Bankensystem weist charakteristische Eigenheiten auf und kennzeichnet sich durch seine fragmentierte, dreigliedrige Struktur. Es setzt sich aus den großen privatwirtschaftlichen Geschäftsbanken, dem öffentlich-rechtlichen Sektor sowie dem genossenschaftlichen Bankensektor zusammen (Gilquin 2013; Hardie/Howarth 2009, S. 1019 f.). Zu den Privatbanken zählen die vier Großbanken Commerzbank, Deutsche Bank, Deutsche Postbank und UniCredit Bank. Der öffentlich-rechtliche Sektor umfasst die lokal und regional tätigen Sparkassen und Landesbanken, im Jahre 2015 waren es 416 Sparkassen und acht Landesbanken im deutschen Bundesgebiet. Zum genossenschaftlichen Sektor zählen insbesondere die 1.034 Genossenschaftsbanken.¹⁴ Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken verstehen sich zuvorderst als Hausbanken, die für die privaten Haushalte und die kleinen und mittelständischen Unternehmen vor Ort Finanzdienste anbieten. Demgegenüber haben die Privatbanken und die öffentlich-rechtlichen Landesbanken ihre Geschäfte stärker auf die Finanzmärkte verlagert und sind neben den klassischen Finanzgeschäften auch im Investmentbanking und Wertpapierhandel aktiv (Detzer 2014, S. 57 f.; Hardie/Howarth 2013, S. 104 f.).

Abbildung 3: Marktkapitalisierung einheimischer Unternehmen

Prozent des BIP



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus The World Bank 2016.

¹⁴ Deutsche Bundesbank (2015), Verzeichnis der Kreditinstitute und ihrer Verbände sowie der Treuhänder für Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland, Bankgeschäftliche Information Nr. 2, Frankfurt am Main, https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben_und_Organisation/verzeichnis_der_kreditinstitute_und_ihrer_verbaende.pdf?__blob=publicationFile (24.03.2016).

In Frankreich fällt eine eindeutige Zuordnung in die Kategorien der kredit- oder markt-basierten Finanzsysteme schwer, da sowohl den Banken als auch den Finanzmärkten eine große Bedeutung zukommt (Howarth 2013 b, S. 129). Lange Zeit zählte Frankreich wie Deutschland zu den kreditbasierten Finanzsystemen, auch hier erfolgte die Kreditvergabe an Unternehmen mehrheitlich über die Banken. Allerdings hat in Frankreich im letzten Jahrzehnt ein wichtiger Wandlungsprozess stattgefunden, sodass sich die Unternehmen mittlerweile vermehrt über die Kapitalmärkte finanzieren (siehe Abbildung 3). Gleichzeitig haben sich auch die Banken verstärkt den internationalen Finanzmärkten zugewandt (Deeg 2010, S. 327; Howarth 2013 a). Die ausländischen Aktivitäten französischer Banken konzentrieren sich laut Howarth auf das Retail Banking und den Handel von Derivaten (Howarth 2013 b, S. 133 ff.). Ursprünglich kam dem französischen Staat eine große Bedeutung im Finanzsystem zu, sodass er die Aktivitäten der Banken beaufsichtigte, die Unternehmensfinanzierung steuerte und seine Banken vor ausländischen Übergriffen schützte (Deeg 2010, S. 311 f.; Lütz 2007, S. 344). Zwar hat sich das staatliche Eingreifen im Finanzsystem deutlich gemäßigt, aber bis heute wird der Staat indirekt aktiv, indem er bestimmte Finanzaktivitäten seiner Banken unterstützt und deren nationale und internationale Stärke fördert (Howarth 2013 a, S. 382 ff.; Howarth 2013 b, S. 138 ff.).

Der französische Staat hat sich seit den 1980er Jahren entschlossen für die Entstehung großer einheimischer Universalbanken als sog. ‚nationale Champions‘ eingesetzt (Howarth 2013 b, S. 138). Im Gegensatz zum fragmentierten Bankensystem in Deutschland ist das französische Bankensystem deshalb sehr konzentriert und besteht aus wenigen großen Geschäfts- und Genossenschaftsbanken (Creel/Labondance/Levasseur 2014, S. 65 f.; Hardie/Howarth 2009, S. 1020). Es ist eines der am meisten konzentrierten Bankensysteme in der EU. Bei den fünf größten französischen Banken handelt es sich um die BNP Paribas, Crédit Mutuel – CIC, Crédit Agricole, die BPCE¹⁵ und die Société Générale. Diese hielten 2012 einen Anteil von 78 % an den Gesamtaktiva des Sektors, allein auf die zwei größten Banken (Crédit Agricole und BNP Paribas) entfielen 44 % (Creel/Labondance/Levasseur 2014, S. 65). Auf der Liste der insgesamt 30 systemisch bedeutenden Banken des Financial Stability Board (FSB) befanden sich 2015 vier französische Banken (BNP Paribas, BPCE, Crédit Agricole, Société Générale) und nur ein deutsches Bankinstitut (Deutsche Bank).¹⁶

¹⁵ BPCE steht für Banque Populaire Caisse d'Épargne.

¹⁶ Financial Stability Board, 2015 update of list of global systemically important banks (G-SIBs), 03.11.2015, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf> (24.03.2016).

Der wesentliche Unterschied zwischen dem fragmentierten Bankensystem in Deutschland und dem konzentrierten Bankensystem in Frankreich verdeutlicht sich noch einmal anhand der Anzahl der Kreditinstitute in beiden Ländern. In Deutschland waren es im Jahre 2011 insgesamt 1.801 Kreditinstitute und damit fast dreimal so viel wie in Frankreich, wo 680 Kreditinstitute gezählt wurden.¹⁷

Nachdem wir nun die institutionellen Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich betrachtet haben, werden wir uns im folgenden Kapitel den Ideen zuwenden und auf die wirtschaftspolitischen Leitlinien in beiden Ländern eingehen.

2.2.2. Ideen – die wirtschaftspolitischen Leitlinien

In internationalen und europäischen Verhandlungen wird immer wieder deutlich, dass sich zwischen verschiedenen Ländern nicht nur die Strukturen der Wirtschaftssysteme, sondern ebenso die wirtschaftspolitischen Leitlinien voneinander unterscheiden. In jüngeren Arbeiten macht Hall bei seiner Untersuchung der Verhandlungen in der Eurokrise deutlich, dass die EU-Länder verschiedene Wirtschaftspolitiken verfolgen und einen unterschiedlichen Schwerpunkt auf Wachstum und Sparen legen (Hall 2012; Hall 2014). Er sieht eine Wechselwirkung zwischen den institutionellen Strukturen der Wirtschaftssysteme und den wirtschaftspolitischen Leitlinien. Dabei knüpft er an eine Arbeit von Soskice aus dem Jahre 2007 an, in der dieser einen Zusammenhang zwischen dem VoC-Ansatz und den von Staaten bevorzugten Wirtschaftspolitiken herstellt (Soskice 2007).

Die Kapitalismuskarten sind laut Hall Ursprung zweier Wachstumsstrategien in der EU: eine exportbasierte und eine nachfragebasierte Strategie (Hall 2012, S. 358 f.; Hall 2014, S. 1226 ff.). Die exportbasierte Wachstumsstrategie ist charakteristisch für die koordinierten Marktwirtschaften (CME), als Beispiele werden die nordeuropäischen Länder wie Deutschland, die Niederlande und Finnland angeführt. Bei ihnen ist das Wachstum vor allem von Exporten abhängig. Demgegenüber ist die nachfragebasierte Wachstumsstrategie charakteristisch für die liberalen Marktwirtschaften (LME), ihr Wachstum ist stärker von der Binnennachfrage abhängig. Als klassisches Beispiel nennt er die USA und verweist darauf, dass in der EU auch

¹⁷ Eurostat (2016 b), Kreditinstitute: Zahl der Unternehmen, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tin00015&plugin=1> (24.03.2016).

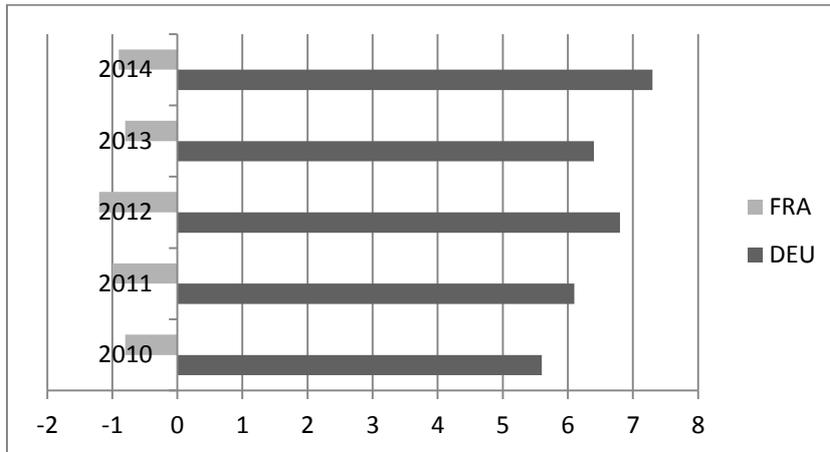
die südeuropäischen Länder eine nachfragebasierte Wachstumsstrategie verfolgen. Beide Wachstumsstrategien spiegeln laut Hall unterschiedliche wirtschaftspolitische Leitlinien wider (Hall 2012, S. 367). Die Länder mit exportbasierter Wachstumsstrategie stehen für eine ordoliberalen, auf Sparen ausgerichtete Wirtschaftspolitik. Die Länder mit nachfragebasierter Wachstumsstrategie hingegen verfolgen eine keynesianische, auf Wachstum ausgerichtete Politik. Auch für Deutschland und Frankreich merkt Hall an, dass sich in der Eurokrise die Unterschiede in den Wirtschaftspolitiken immer wieder aufzeigten und zu Unstimmigkeiten über die zu ergreifenden Krisenmaßnahmen führten (Hall 2014, S. 1236 ff.).

Aber wie genau unterscheiden sich die Wachstumsmodelle und die wirtschaftspolitischen Leitlinien von Deutschland und Frankreich voneinander? Das deutsche Wirtschaftswachstum beruht maßgeblich auf Exporten, der Binnennachfrage kommt ein weitaus geringerer Stellenwert zu. Demgegenüber wird das Wachstum in Frankreich maßgeblich durch die innere Nachfrage getragen (Jamet 2009; Louis/Schwarzer 2010, S. 98; Schwarzer 2013 a, S. 2; Uterwedde 2013 b, S. 88). Anhand der Leistungsbilanz wird deutlich, dass in Deutschland Exporten ein weit größeres Gewicht zukommt, im Jahre 2014 betrug das Leistungsbilanzsaldo in Deutschland 7,3 % des BIP, wohingegen der Wert in Frankreich bei -0,9 % des BIP lag (siehe Abbildung 4).¹⁸ Aus den Wachstumsmodellen lässt sich ableiten, warum Maßnahmen auf der Angebots- bzw. auf der Nachfrageseite in beiden Ländern unterschiedlich gewichtet werden. Deutschland tendiert eher zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf der Angebotsseite, um die Wettbewerbsfähigkeit und die ökonomischen Bedingungen der Unternehmen im eigenen Land zu verbessern und somit deren Exportfähigkeit zu erhöhen. In Frankreich haben dagegen Maßnahmen auf der Nachfrageseite eine größere Bedeutung, um das Wachstum und die Beschäftigung zu steigern und damit die Wachstumsaussichten bei Bedarf anzuheben (Schwarzer 2013 b, S. 30 f.).

¹⁸ Eurostat (2016 c), Leistungsbilanz – jährliche Daten, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tipsbp20&language=de> (26.03.2016).

Abbildung 4: Leistungsbilanz (Saldo)

Prozent des BIP



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 c.

Die wirtschaftspolitischen Leitlinien unterscheiden sich gleichermaßen voneinander. Aus der Wirtschaftstradition des Ordoliberalismus ergibt sich, dass in Deutschland ein ausgeglichener Haushalt und Stabilität an oberster Stelle stehen. Genauso, wie es die ordoliberale Schule vorsieht, verschreibt sich die Wirtschaftspolitik der Ordnungspolitik und dient dazu, anhand verbindlicher Regeln den Rahmen für eine funktionierende Marktwirtschaft zu setzen. Es lässt sich leicht nachvollziehen, dass dieser regelgebundene Ansatz wenig Spielraum für eine flexible Wirtschaftspolitik lässt. Aus diesem Grund wird auch das staatliche Eingreifen in die Wirtschaft in Deutschland grundsätzlich kritisch gesehen. Die Wirtschaftspolitik ist gemäßigt antizyklisch, wachstumssteigernde Maßnahmen in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs werden nur zögerlich und bei unbedingtem Bedarf ergriffen (Dullien/Guérot 2012, S. 2; Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 34 ff.; Schwarzer 2013 a; Schwarzer 2013 b, S. 30 f.). Demgegenüber ist die Wirtschaftspolitik in Frankreich geprägt von der Wirtschaftstradition des Neo-Keynesianismus, der dem Staat eine aktive Rolle insbesondere zur Steigerung der Nachfrage und des Wachstums zuweist. In Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs werden demnach zuvorderst antizyklische, wachstumspolitische Maßnahmen als notwendig betrachtet. Eine alleinige Betonung auf Sparpolitik würde aus französischer Sicht die Gefahr einer Rezession erhöhen. Anhand flexibler Regeln und mit Hilfe einer diskretionären Wirtschaftspolitik sollen in Frankreich stets die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zum Einsatz kommen, die in der jeweiligen Situation erforderlich sind. Außerdem betreibt der französische Staat bei Bedarf eine aktive Strukturpolitik, um die Wirtschaft als Ganzes oder bestimmte Branchen zu schützen und zu fördern (Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 34 ff., Schwarzer 2013 a; Schwarzer 2013 b, S. 30 f.).

Aus den verschiedenen Wirtschaftstraditionen und den wirtschaftspolitischen Orientierungen ergibt sich, dass in Frankreich das vordergründige wirtschaftspolitische Ziel Wachstum und Beschäftigung ist, wohingegen in Deutschland Stabilität und Sparen an oberster Stelle stehen (Trouille/Uterwedde 2013, S. 126). In internationalen und europäischen Verhandlungen führt die unterschiedliche Zielsetzung zwischen beiden Ländern immer wieder zu Diskussionen. Im Verlaufe der Arbeit werden wir sehen, dass sich auch in der Eurokrise die unterschiedliche Gewichtung von Wachstum und Sparen in den Präferenzen widergespiegelt hat.

Nachdem wir die Unterschiede in den Ideen zwischen Deutschland und Frankreich analysiert haben, werden wir uns im folgenden Kapitel mit den Interessen beider Länder in der Eurokrise beschäftigen. Hierfür werden wir die materiellen Positionen anhand ökonomischer Kennzahlen ermitteln, um zu schauen, wie die Folgen der Eurokrise in beiden Ländern zu spüren waren.

2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise

Interessen haben einen wichtigen Einfluss auf die Präferenzen von Staaten in internationalen Verhandlungen und spielten auch in den Verhandlungen zum Krisenmanagement der Eurozone eine wichtige Rolle. So legt es zumindest Schimmelfennig in einem kürzlich erschienenen Aufsatz nahe, in dem er die Präferenzen der Staaten der Eurozone in den Verhandlungen genauer betrachtet (Schimmelfennig 2015). Laut ihm spiegelten die Präferenzen der Euro-Länder die makroökonomischen Positionen und materiellen Interessen wider. Er teilt die Euro-Länder in zwei Gruppen aus Nehmer- und Geberländern ein. Die reichen, nordeuropäischen Länder wie Deutschland, die Niederlande und Finnland versuchten, so Schimmelfennig, die Kosten für die Rettung von Staaten und Banken zu reduzieren und präventive Regeln zu verschärfen. Demgegenüber waren die von der Krise betroffenen südeuropäischen Länder wie Griechenland, Portugal, Italien und Spanien an gemeinschaftlichen Hilfen und weniger strikten Auflagen interessiert (Schimmelfennig 2015, S. 179 ff.). So schreibt er:

„Moreover, all issues (...) were structured by the same coalitions and the same basic conflict between fiscally healthy countries advocating limited financial commitment together with strict fiscal and financial supervision on the one hand, and fiscally pressurized countries advocating strong European financial commitment in combination with looser fiscal financial regulation, on the other.“ (Schimmelfennig 2015, S. 183)

Bei Schimmelfennig wird aber nicht deutlich, welche Interessen Frankreich in der Eurokrise verfolgte. Auf die materiellen Positionen der einzelnen Euro-Länder geht er nicht näher ein. Im Folgenden werden wir deshalb die materiellen Positionen von Deutschland und Frankreich anhand der ökonomischen Kennzahlen ermitteln und daraus die Interessen ableiten.

Deutschland und Frankreich sind die beiden größten Volkswirtschaften in der Eurozone. Im Jahre 2014 wies Deutschland ein BIP von 2.915,7 Milliarden Euro auf, das BIP von Frankreich lag bei 2.132,4 Milliarden Euro.¹⁹ Bereits zu Beginn der Eurokrise im Jahre 2010 war die wirtschaftliche Lage in Deutschland und Frankreich unterschiedlich. Die deutsche Wirtschaft hatte sich von den Folgen der internationalen Finanzkrise relativ schnell wieder erholt und wies eine Wachstumsrate von 4,1 % des BIP auf. Die Wachstumsrate in Frankreich war halb so groß und befand sich bei 2,0 % des BIP.²⁰ Die Staatsverschuldung war in beiden Ländern vergleichbar hoch und lag bei 81,0 % des BIP in Deutschland und bei 81,7 % des BIP in Frankreich und damit über dem EU-Durchschnitt von 78,4 %.²¹ Das Staatsdefizit war in beiden Ländern höher als das vorgeschriebene Stabilitätskriterium des SWP von 3 % und belief sich in Deutschland auf -4,2 % und in Frankreich auf -6,8 % des BIP.²² Auch die Arbeitslosenquote war in Frankreich mit 9,3 % höher als in Deutschland, wo sie 7,0 % betrug.²³

Zwischen 2010 und 2014 bewegten sich die ökonomischen Kennzahlen von Deutschland und Frankreich weiter auseinander. Die Folgen der Eurokrise waren in der deutschen Wirtschaft vergleichsweise wenig zu spüren, wohingegen sich die materielle Position von Frankreich verschlechterte. Deutschland gelang es, seine Staatsverschuldung bis 2014 auf 74,9 % abzubauen und ab 2012 wieder einen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen. Demgegenüber erhöhte sich die Staatsverschuldung in Frankreich zunehmend und lag 2014 bei 95,6 % und auch das Staatsdefizit war über den erlaubten 3 % des BIP (siehe Abbildungen 5 und 6). Bei der Arbeitslosenquote ließ sich ein ähnlicher Trend beobachten, die Arbeitslosigkeit ging in

¹⁹ Eurostat (2016 h), Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (zu jeweiligen Preisen), <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=de> (30.03.2016).

²⁰ Eurostat (2016 d), Wachstumsrate des realen BIP – Volumen, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00115&plugin=1> (27.03.2016).

²¹ Eurostat (2016 e), Bruttoverschuldung des Staates – jährliche Daten, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=teina225&plugin=1> (27.03.2016).

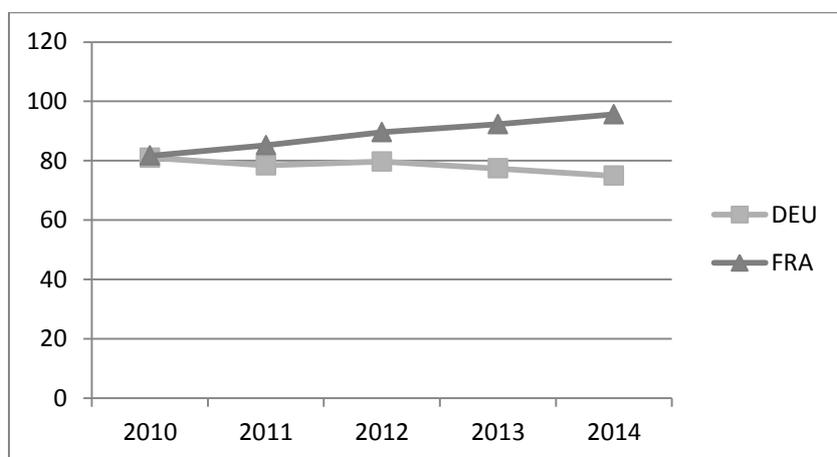
²² Eurostat (2016 f), Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (27.03.2016).

²³ Eurostat (2016 g), Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Alter – Jahresdurchschnitte, %, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (27.03.2016).

Deutschland bis 2014 auf 5,0 % zurück, wohingegen sie in Frankreich auf 10,3 % anstieg (siehe Abbildung 7). Lediglich die Wachstumsrate ging bei beiden Ländern in den Jahren 2012 und 2013 deutlich zurück und war 2013 in Deutschland mit 0,3 % noch niedriger als in Frankreich mit 0,7 %. Aber schon 2014 war die Wachstumsrate in Deutschland wieder höher und lag bei 1,6 %, in Frankreich betrug das Wachstum im selben Jahr nur 0,2 % (siehe Abbildung 8).

Abbildung 5: Bruttoverschuldung des Staates

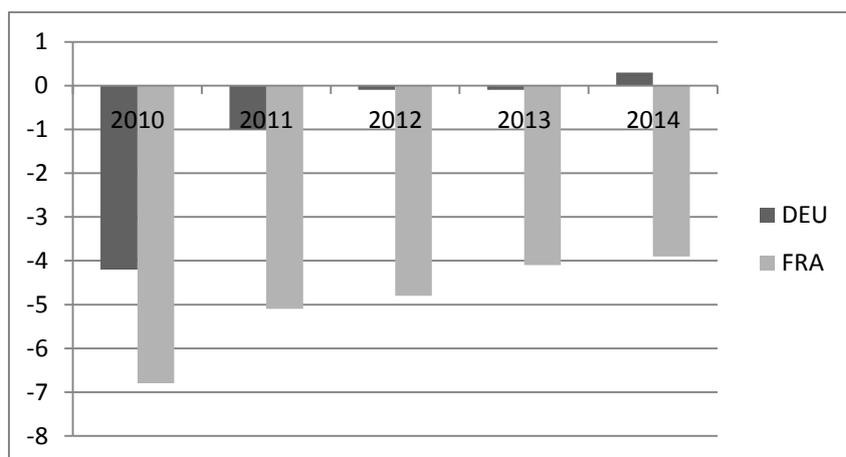
Prozent des BIP



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 e.

Abbildung 6: Defizit/Überschuss des Staates

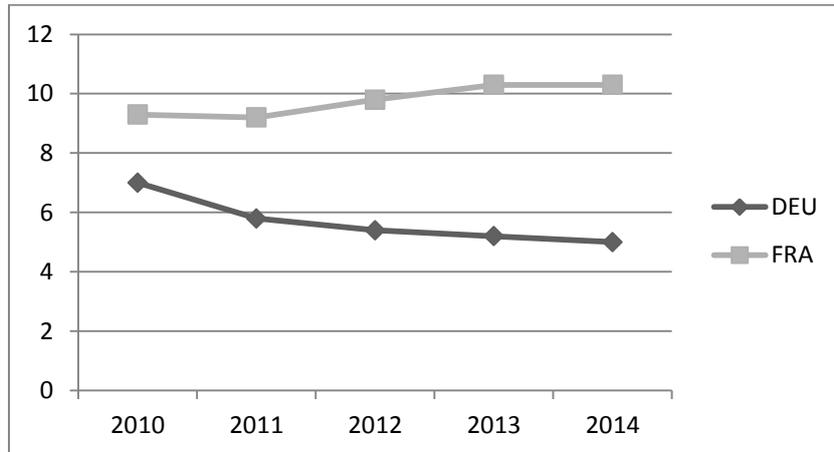
Prozent des BIP



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 f.

Abbildung 7: Arbeitslosenquote

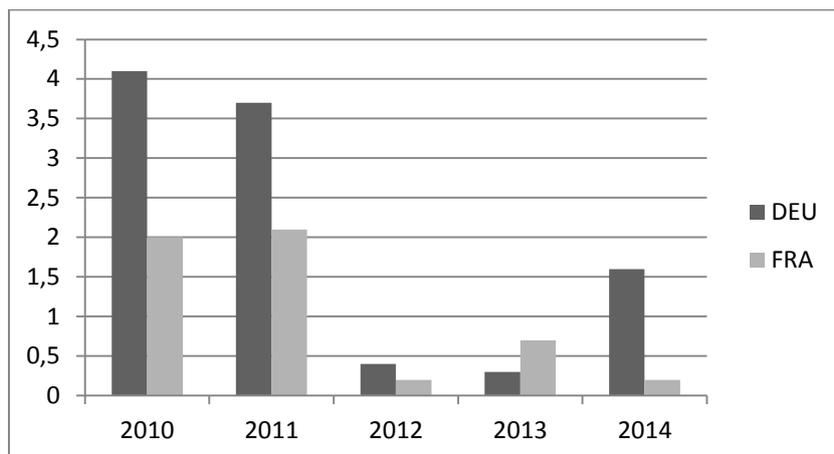
In Prozent



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 g.

Abbildung 8: Wachstumsrate des realen BIP

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 d.

Auch die Präsenz der französischen und deutschen Banken in Griechenland ist eine wichtige Angabe dafür, wie die Risiken eines drohenden Staatsbankrotts Griechenlands im eigenen Land wahrgenommen wurden. Zu Beginn der Eurokrise im ersten Quartal 2010 waren die französischen Banken mit 67.379 Millionen Dollar sehr stark in Griechenland vertreten, aber auch die deutschen Banken hatten mit 44.219 Millionen Dollar bedeutende Summen in Griechenland. Noch bis 2012 und damit in der akuten Phase der Eurokrise hatten die französischen Banken die höchste Präsenz verglichen mit den anderen Euro-Ländern (siehe Abbildung 9). Danach zogen die französischen Banken fast das gesamte Geld aus Griechenland ab, sodass sie im ersten Quartal 2015 mit nur noch 1.449 Millionen Dollar vertreten

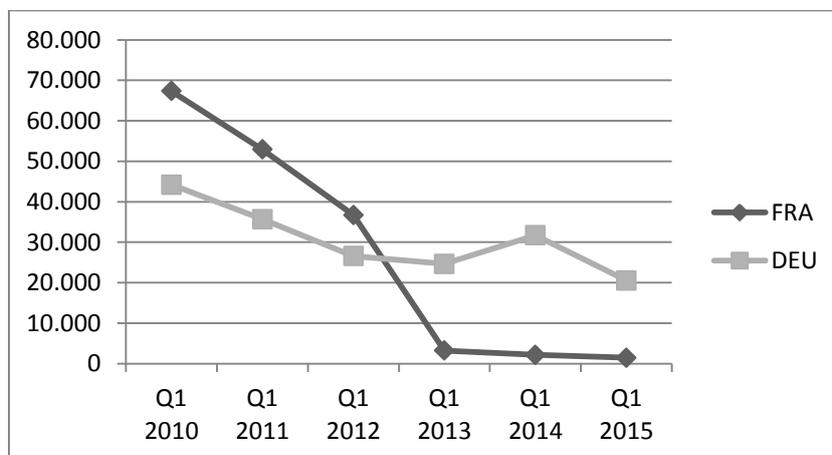
waren. Die deutschen Banken hatten zu diesem Zeitpunkt noch 20.523 Millionen Dollar in Griechenland.²⁴ Rechnen wir die Präsenz der einheimischen Banken in Griechenland, Italien und Spanien zusammen, lässt sich noch eindeutiger veranschaulichen, dass die französischen Banken weit mehr als die deutschen Banken in den von der Eurokrise betroffenen südeuropäischen Ländern vertreten waren (siehe Abbildung 10). Im ersten Quartal 2010 waren die französischen Banken mit 745.650 Millionen Dollar in den drei Ländern vertreten. Auch der Wert für Deutschland war mit 433.565 Millionen Dollar hoch, aber dennoch niedriger als in Frankreich. In beiden Ländern halbierten sich die Summen in den Folgejahren, aber auch im ersten Quartal 2015 waren die französischen Banken noch mit 395.492 Millionen Dollar in Griechenland, Italien und Spanien präsent. Die deutschen Banken hatten noch 202.220 Millionen Dollar in den drei Ländern investiert.²⁵ In diesem Zusammenhang betont Howarth:

„French banks were heavily exposed to several euro area countries more at risk of default – notably the Southern European countries – and thus the impact of a traditional banking crisis.“

(Howarth 2013 a, S. 377)

Abbildung 9: Präsenz einheimischer Banken in Griechenland

Jeweils im ersten Quartal eines jeden Jahres, in Millionen Dollar



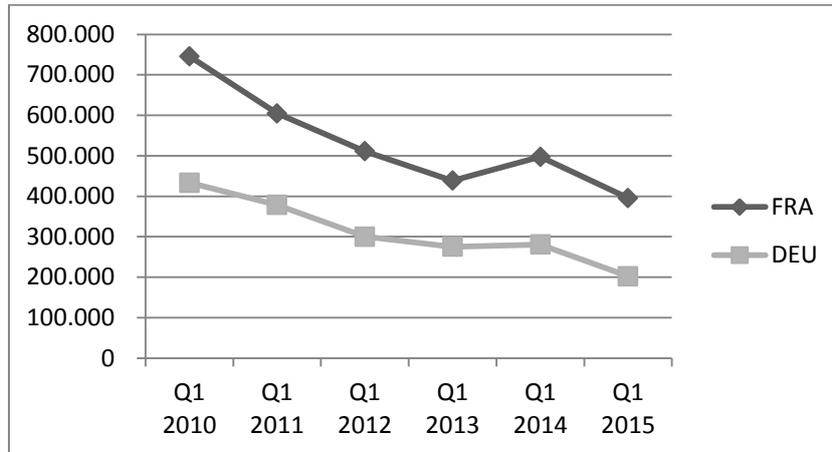
Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Bank for International Settlements 2016 a.

²⁴ Bank for International Settlements (2016 a), Consolidated positions on counterparties resident in Greece, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=GR&p=20153> (30.03.2016).

²⁵ Eigene Berechnungen. Zahlen für die Präsenz der Banken in Griechenland, Italien und Spanien aus: Bank for International Settlements (2016 a), Consolidated positions on counterparties resident in Greece, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=GR&p=20153> (30.03.2016); Bank for International Settlements (2016 b), Consolidated positions on counterparties resident in Italy, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=IT&p> (03.04.2016); Bank for International Settlements (2016 c), Consolidated positions on counterparties resident in Spain, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=ES&p> (03.04.2016).

Abbildung 10: Präsenz einheimischer Banken in Griechenland, Italien und Spanien

Jeweils im ersten Quartal eines jeden Jahres, in Millionen Dollar



Quelle: Eigene Grafik, basierend auf eigenen Berechnungen. Zahlen aus Bank for International Settlements 2016 a, 2016 b und 2016 c.

Die materielle Position Frankreichs war in der Eurokrise somit insgesamt schwächer als die von Deutschland. Seine Wirtschaft war stärker von der Eurokrise betroffen, wie es sich an den ökonomischen Kennzahlen ablesen lässt. Die deutsche Wirtschaft war vergleichsweise kaum von der Krise betroffen, die Wirtschaftsleistung verbesserte sich sogar.

Aus den materiellen Positionen lassen sich nun die Interessen ableiten, die sich für Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen der Eurokrise ergeben. Aufgrund seiner schlechteren materiellen Position hatte Frankreich ein größeres Interesse an akuten Krisenmaßnahmen. Dazu zählten Maßnahmen, welche die von der Eurokrise betroffenen Euro-Länder direkt unterstützten und Maßnahmen, welche die Eurozone als Ganzes stabilisierten. Strengere Haushaltsregeln und Verpflichtungen zu Strukturreformen hätten sich hingegen für Frankreich eher nachteilig erwiesen, da es aufgrund seines Staatsdefizits und seines steigenden Schuldenstands selbst von solchen präventiven Maßnahmen betroffen gewesen wäre. Deutschland war demgegenüber aufgrund seiner stärkeren materiellen Position weniger an akuten Maßnahmen interessiert. Aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive ergibt sich, dass es sich statt für Hilfgelder viel eher dafür aussprach, dass die von der Eurokrise betroffenen Länder ihre finanziellen Probleme eigenständig lösten. Präventive Maßnahmen hätten für Deutschland eine Minimierung zu leistender Ausgaben für Hilfgelder und Stabilisierungsmaßnahmen der Eurozone bedeutet, weshalb ein Eintreten für strengere Haushaltsregeln und Reformen in den Krisenländern in seinem Interesse war.

Im Auswertungsteil der Arbeit werden wir sehen, dass die Interessen von Deutschland und Frankreich tatsächlich einen wichtigen Einfluss auf die Präferenzen hatten. Die Erkenntnisse

aus diesem Kapitel über die materiellen Positionen beider Länder in der Eurokrise werden uns dabei helfen, dies zu erkennen.

2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise

Zusammengenommen haben die in den vorherigen drei Kapiteln betrachteten Unterschiede in den Institutionen, Ideen und Interessen von Deutschland und Frankreich verdeutlicht, wie sehr sich beide Länder voneinander unterscheiden. Bei derartigen Unterschieden ist es wenig verwunderlich, dass besonders zu wirtschaftlichen Themen immer wieder Konflikte zwischen Deutschland und Frankreich auf europäischer und internationaler Ebene entstehen.

Die für diese Arbeit aufgestellte Heuristik stellt noch einmal die wesentlichen Unterschiede in den Institutionen und Ideen zwischen Deutschland und Frankreich dar, die wir in den vorherigen Kapiteln herausgestellt haben (siehe Tabelle 3). Hier ist anschaulich zu entnehmen, wie sich die Rolle des Staates und die Strukturen der Finanzsysteme (Institutionen) und die wirtschaftspolitischen Leitlinien (Ideen) unterscheiden.

Anhand der Heuristik und mit den Erkenntnissen über die Unterschiede in den materiellen Positionen (Interessen) im vorherigen Kapitel werden wir im weiteren Verlauf der Arbeit die Präferenzen von Deutschland und Frankreich untersuchen und schauen, inwieweit diese durch die Institutionen, Ideen und Interessen geprägt sind. Daneben kann die Heuristik auch in anderen Arbeiten angewendet werden, um die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich zu verstehen und deren Präferenzen in Verhandlungen auf europäischer und internationaler Ebene zu ökonomischen Themen zu erklären.

Tabelle 3: Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich

| | Deutschland | Frankreich |
|---|---|--|
| <i>Rolle des Staates</i> | „Enabling state“ Ordoliberales Staatsverständnis/ Soziale Marktwirtschaft | „Influencing state“ Republikanisches Staatsverständnis/Etatismus |
| <i>Staat-Wirtschafts- Beziehungen /Staat-Banken- Beziehungen</i> | Staat als Garant für freien Wettbewerb Staat als Regulierer Abstimmungsverhältnis | Primat der Politik über die Wirtschaft Staat als Lenker Regierungskontrolle |
| <i>Finanz- /Bankensystem</i> | Kreditbasiert Fragmentiert | Kredit- und marktbasierend Konzentriert |
| <i>Wachstumsmodell</i> | Export-basiertes Wachstumsmodell | Auf die Binnennachfrage basierendes Wachstumsmodell |
| <i>Tradition/Schule</i> | Ordoliberalismus | (Neo-)Keynesianismus |
| <i>Orientierung der Wirtschaftspolitik</i> | Angebotspolitik → Ordnungspolitik → regelgebundene Wirtschaftspolitik → gemäßigt antizyklisch | Nachfragepolitik → Strukturpolitik (Staat) → diskretionäre Wirtschaftspolitik → antizyklisch |
| <i>Vorrangiges Ziel</i> | Stabilität/Sparen | Wachstum/Beschäftigung |

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3. Die Kompromissfindung – Anwendung des Liberal Intergovernmentalism zur Untersuchung des Verhandlungsergebnisses

Nachdem wir in den vorherigen Kapiteln erläutert haben, wie wir die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise untersuchen, werden wir uns in den folgenden Kapiteln der Kompromissfindung zuwenden. Besonders geeignet ist die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism von Moravcsik, um den Prozess der Kompromissfindung genauer zu betrachten (Moravcsik 1993; Moravcsik 1999). Mit Hilfe der Verhandlungstheorie lässt sich ergründen, weshalb sich ein Staat in internationalen Verhandlungen durchsetzt und

wie sich das Verhandlungsergebnis erklären lässt. Laut Moravcsik hat die Präferenzintensität der an den Verhandlungen beteiligten Staaten einen direkten Einfluss auf die relative Verhandlungsmacht und bedingt somit deren Durchsetzungsfähigkeit. Mit der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism werden wir uns im folgenden Kapitel genauer beschäftigen. Im Anschluss daran werden wir genauer auf die ökonomische Betroffenheit eingehen, anhand derer wir die Präferenzintensität operationalisieren und ermitteln, welche Bedeutung für Deutschland und Frankreich die jeweiligen Krisenmaßnahmen hatten.

2.3.1. Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism: Die Bedeutung der Präferenzintensität

Der Liberal Intergovernmentalism, den Moravcsik in den 1990er Jahren erarbeitete, setzt sich aus einer liberalen Theorie der Präferenzbildung und einer intergouvernementalen Analyse des Verhandlungsprozesses zusammen (Moravcsik 1993, S. 480). Moravcsik selbst versteht seinen Ansatz als „rationalist framework of international cooperation“, der unter der Anwendung verschiedener IB-Theorien einen Rahmen zur Untersuchung europäischer und internationaler Verhandlungen aufstellt (Moravcsik 1999, S. 18 ff.). Ihm zufolge treten die Staaten in den Verhandlungen als einheitliche, rational handelnde Akteure auf, um die nationalen Präferenzen ihrer Länder zu vertreten und das Verhandlungsergebnis möglichst in ihrem Sinne zu gestalten. Der Liberal Intergovernmentalism wurde von Moravcsik konzipiert, um große, geschichtswirksame Verhandlungen und deren Beschlüsse auf europäischer und internationaler Ebene zu untersuchen. Mit dem von ihm verwendeten Begriff der ‚grand bargains‘ untersucht er bewusst die Verhandlungen, bei denen die Staaten im Mittelpunkt stehen (Moravcsik 1999, S. 1).

Moravcsiks zentrales Argument ist, dass sich internationale Verhandlungen in drei Analyse-schritte unterteilen lassen: „national preference formation, interstate bargaining, and the choice of international institutions“ (Moravcsik 1999, S. 20). Im ersten Schritt untersucht er den Prozess der Präferenzbildung, den er durch die ökonomischen Interessen der gesellschaftlichen Akteure geprägt sieht, die sich im nationalen Wettbewerb um staatlichen Einfluss durchgesetzt haben. Im zweiten Schritt wendet er sich den zwischenstaatlichen Verhandlungen zu und hebt hervor, dass das Verhandlungsergebnis die relative Verhandlungsmacht der beteiligten Staaten wiedergibt. Im dritten Schritt erklärt Moravcsik schließlich die

Übertragung von staatlicher Souveränität an internationale Organisationen damit, dass diese die Einhaltung und Umsetzung der Beschlüsse garantieren und somit die Effizienz der Verhandlungen erhöhen.

In der vorliegenden Arbeit werden wir die Verhandlungstheorie für die Untersuchung der Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone anwenden und deshalb an dieser Stelle genauer darauf eingehen.²⁶ Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism erlaubt es, den Verhandlungsprozess internationaler Verhandlungen zu untersuchen und die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Staaten im Verhandlungsergebnis zu erklären (Moravcsik 1993, S. 496 ff.; Moravcsik 1999, S. 50 ff.; Steinhilber 2006, S. 180 ff.). Für Moravcsik bestimmt sich die Durchsetzungsfähigkeit von Staaten in internationalen Verhandlungen durch deren relative Verhandlungsmacht. Diese ergibt sich aus der Präferenzintensität, worunter er die Bedeutung versteht, die die Staaten an eine Einigung in den jeweiligen Verhandlungen knüpfen (Moravcsik 1999, S. 60).

Der Staat, dem eine Einigung zu einer bestimmten Maßnahme oder in einem bestimmten Themenfeld besonders wichtig ist, wird in den Verhandlungen laut Moravcsik Zugeständnisse gegenüber dem Staat machen, dem weniger daran gelegen ist. In seinem Buch schreibt er:

„The more intensely a government prefers agreement, the greater its incentive to offer concessions and compromises.” (Moravcsik 1999, S. 63)

Entsprechend der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism verfügt deshalb der Staat mit einer großen Präferenzintensität über eine geringere relative Verhandlungsmacht und kann sich weniger im Verhandlungsergebnis durchsetzen. Umgekehrt verfügt der Staat, dessen Präferenzintensität weniger ausgeprägt ist, über eine größere relative Verhandlungsmacht und kann Bedingungen für seine Zustimmung zu einer Maßnahme einfordern. Die beteiligten Staaten in den Verhandlungen befinden sich somit in einem ungleichen Abhängigkeitsverhältnis – Moravcsik spricht von ‚asymmetrical interdependence‘ –, wobei sich die relative Verhandlungsmacht der Staaten umgekehrt proportional zu der Präferenzintensität verhält (Moravcsik 1999, S. 61 f.).

In der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism ist die Verhandlungsmacht der Staaten deshalb nicht in erster Linie materiellen Ursprungs, sondern sie ist themengebunden und unterliegt der Präferenzintensität, mit der die Staaten eine Einigung gewichten. Unter der

²⁶ Auf den Präferenzbildungsprozess im Liberal Intergovernmentalism wird hier nicht näher eingegangen, da wir in der vorliegenden Arbeit die Präferenzen aus einer Perspektive der VPÖ untersuchen und die Institutionen, Ideen und Interessen als unabhängige Variablen betrachten. Siehe Kapitel 2.1. Die Präferenzen – Die Bedeutung von Institutionen, Ideen und Interessen.

Voraussetzung, dass die Verhandlungen dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, wird das Verhandlungsergebnis laut Moravcsik außerdem von drei Faktoren beeinflusst, die im Folgenden kurz erläutert werden: unilaterale Alternativen (1), alternative Koalitionen (2) und die Möglichkeit von Themenverknüpfungen und Ausgleichszahlungen (3) (Moravcsik 1993, S. 499 ff.; Moravcsik 1999, S. 63 ff.).

Notwendig für erfolgreiche Verhandlungen ist, dass jeder Staat die Kooperation und die Einigung auf ein Verhandlungsergebnis der Nicht-Kooperation und dem unilateralen Alleingang vorzieht. Hat jedoch ein Partner eine glaubhafte unilaterale Alternative, so kann er unter Androhung des Rückzugs aus den Verhandlungen oder eines Vetos das Verhandlungsergebnis entscheidend beeinflussen. Dieser Staat kann Anforderungen an die Ausgestaltung und den Inhalt des Verhandlungsergebnisses stellen und davon seine Zustimmung abhängig machen. Häufig kann somit das Land, dem am wenigsten an einer Maßnahme gelegen ist, den Inhalt des Verhandlungsergebnisses verwässern (Moravcsik 1993, S. 499 ff.; Moravcsik 1999, S. 63 f.).

Daneben besteht in internationalen Verhandlungen oft die Möglichkeit alternativer Koalitionen, um einem unilateralen Alleingang eines Staates vorwegzugreifen. So kann sich eine Gruppe von Staaten zusammenschließen und die Verhandlungsmacht gegenüber dem Staat erhöhen, der seinen Rückzug androht. Für Letzteren kann der Ausschluss aus dieser Koalition mit Kosten verbunden sein und einen Nachteil bedeuten, sodass sich der Druck auf diesen Staat deutlich erhöht, sein Zugeständnis zu einer Einigung zu geben (Moravcsik 1993, S. 502 ff.; Moravcsik 1999, S. 64 f.).

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit von Themenverknüpfungen und Ausgleichszahlungen. Eine Themenverknüpfung ist dann möglich, wenn für den einen Staat eine Einigung zu einer bestimmten Maßnahme besonders wichtig ist, wohingegen für den anderen Staat die Einigung in einem anderen Bereich viel bedeutender ist. Dann ist es für beide Staaten von Vorteil, einen Kompromiss zu schließen, die Themen zu verknüpfen und in Form eines ‚Package deals‘ zu beschließen. Auf diese Weise kann das Problem überwunden werden, dass die Verhandlungsmacht eines Staates umso geringer ist, je größer seine Präferenzintensität ist. Gleichermäßen besteht die Möglichkeit von Ausgleichszahlungen. So können die Staaten, die einer Einigung eine hohe Bedeutung beimessen, diejenigen Staaten finanziell ausgleichen, für die eine Einigung weniger wichtig oder sogar mit Kosten verbunden ist und sie auf diese Weise zur Zustimmung bewegen (Moravcsik 1993, S. 504 ff.; Moravcsik 1999, S. 65 f.).

Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism bietet sich an, um die Verhandlungen in der Eurokrise und insbesondere die Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich zu untersuchen. Das Ausmaß der Krise rückte die Mitgliedsstaaten der Eurozone in den Mittelpunkt der Verhandlungen. In der Eurokrise waren die Euro-Länder gezwungen, zu verhandeln und Maßnahmen für das Krisenmanagement zu beschließen. Eine wirkliche Alternative zur Kooperation bestand laut Schimmelfennig für die Länder der Eurozone nicht, alle waren gleichermaßen daran interessiert, die Auswirkungen der Krise zu beheben und den Euro als Gemeinschaftswährung zu stabilisieren (Schimmelfennig 2015, S. 184). Deshalb war es in den Verhandlungen besonders wichtig, dass Deutschland und Frankreich als größte Volkswirtschaften in der Eurozone untereinander und mit den anderen Euro-Ländern Kompromisse für ein europäisches Krisenmanagement schlossen. Wir werden sehen, dass die Präferenzintensität einen großen Einfluss auf die Verhandlungsmacht beider Länder in den Verhandlungen hatte.

2.3.2. Die Operationalisierung der Präferenzintensität anhand der ökonomischen Betroffenheit

Im vorherigen Kapitel haben wir gesehen, dass sich in der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism die relative Verhandlungsmacht der Staaten aus der Präferenzintensität ergibt. Die Präferenzintensität bestimmt, inwiefern ein Staat zu Zugeständnissen bereit ist und wie er sich letztlich im Verhandlungsergebnis durchsetzen kann. Aber wie lässt sich die Präferenzintensität von Deutschland und Frankreich in Bezug auf die jeweiligen Krisenmaßnahmen ermitteln? In der vorliegenden Arbeit werden wir aus der ökonomischen Betroffenheit beider Länder von der Eurokrise ableiten, wie wichtig eine Maßnahme von Deutschland und Frankreich bewertet wurde. Die *ökonomische Betroffenheit* bezeichnet die wirtschaftliche Schwäche oder Stärke eines Landes zum Zeitpunkt der Verhandlungen.

Dass die ökonomische Betroffenheit die Präferenzintensität der Euro-Länder in den Verhandlungen der Eurokrise bestimmte, schildert Schimmelfennig in einem Aufsatz (Schimmelfennig 2015, S. 184 ff.). Unter Anwendung des Liberal Intergovernmentalism von Moravcsik weist er darauf hin, dass die von der Krise betroffenen südeuropäischen Länder stärker an unmittelbaren Krisenmaßnahmen und Hilfszahlungen interessiert waren, wohingegen die von der Krise kaum betroffenen nordeuropäischen Länder striktere Stabilitätsregeln

in den Mittelpunkt stellten und die verschuldeten Länder zum Schuldenabbau und zu Strukturreformen aufforderten. Deshalb schreibt er:

„Whereas all governments perceived a breakdown of the euro to be the worst case, the solvent countries would have benefited most from shifting the burden of adaptation to the highly indebted countries, and the indebted countries would have benefited most from being bailed out without having to impose austerity on their economies.“ (Schimmelfennig 2015, S. 184)

Schimmelfennig zeigt weiterhin auf, dass den nordeuropäischen Ländern aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke eine zügige Einigung und der Beschluss von akuten Krisenmaßnahmen weniger wichtig waren. Denn die unmittelbaren Folgen der Eurokrise waren in den südeuropäischen Ländern viel deutlicher zu spüren und es waren die nordeuropäischen Länder, die über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügten, um der Eurokrise zu begegnen. Deshalb befanden sich Letztere in einer besseren Verhandlungsposition und sie konnten weitreichende Bedingungen in den Verhandlungen stellen (Schimmelfennig 2015, S. 185).

Frieden argumentiert ähnlich wie Schimmelfennig, dass die Euro-Länder je nach ihrer wirtschaftlichen Schwäche bzw. Stärke die Krisenmaßnahmen unterschiedlich gewichteten (Frieden 2015). In allen Schuldenkrisen und somit auch in der Eurokrise stehen laut ihm die Geberländer den Nehmerländern bei der Frage gegenüber, wer die Kosten zur Lösung der Krise zu tragen hat (Frieden 2015, S. 5). Während die Geberländer die von ihnen gewährten Hilfskredite zurückerstattet haben wollen, sind die Nehmerländer an einem Erlass ihrer Schulden interessiert: „(...) creditors want to be repaid, and debtors want relief.“ (Frieden 2015, S. 6). Ebenso wie Schimmelfennig weist auch Frieden darauf hin, dass sich die Geberländer in den Verhandlungen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke in einer besseren Position befinden, da der Druck zur Anpassung und zur Reduzierung der Schulden bei den Nehmerländern liegt. Außerdem verfügen die Geberländer in ihrer Rolle als Kreditgeber über mehr Zeit, denn der unmittelbare Bedarf an Hilfskrediten liegt bei den Nehmerländern (Frieden 2015, S. 6 ff.).

Somit war es die ökonomische Betroffenheit von der Eurokrise, die in den Verhandlungen bestimmte, welche Bedeutung eine Krisenmaßnahme für die Euro-Länder hatte. Bezogen auf Deutschland und Frankreich bedeutet dies, dass sich aus der wirtschaftlichen Schwäche bzw. Stärke der beiden Länder deren Präferenzintensität für die Krisenmaßnahmen in den drei von uns unterschiedenen Fällen ableiten lässt. Bei der Betrachtung der materiellen Positionen von Deutschland und Frankreich haben wir bereits gesehen, dass die Auswirkungen der Eurokrise

in Frankreich deutlich stärker zu spüren waren als in Deutschland.²⁷ Zwischen 2010 und 2014 war die Wachstumsrate des BIP in Frankreich gering, außerdem fiel das Staatsdefizit in allen Jahren größer aus als die auf europäischer Ebene festgelegten 3 %. Sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Staatsverschuldung stiegen im Laufe der Eurokrise noch deutlich an, sodass Frankreich im Jahre 2014 eine Arbeitslosigkeit von 10,3 % und eine Bruttoverschuldung von 95,6 % des BIP vorwies. Demgegenüber sank die Staatsverschuldung in Deutschland leicht auf 74,9 % des BIP und die Arbeitslosigkeit ging zurück auf 5,0 %. Bereits ab 2012 konnte die deutsche Seite wieder einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen und die Wachstumsrate war außer im Jahre 2013 stets höher als in Frankreich.²⁸

Bei der Gegenüberstellung der Wirtschaftslagen in den Jahren 2010 und 2014 wird noch einmal der Unterschied in der ökonomischen Betroffenheit von Deutschland und Frankreich deutlich (siehe Abbildungen 11 und 12). Damit lässt sich auf eine unterschiedliche Präferenzintensität von Deutschland und Frankreich für die jeweiligen Krisenmaßnahmen in den drei Fällen schließen. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche in der Eurokrise hatten für Frankreich die akuten Krisenmaßnahmen eine größere Bedeutung, um verschuldeten Euro-Ländern und den Banken bei Bedarf zu Hilfe eilen zu können. Aus der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands kann hingegen ermittelt werden, dass die präventiven Krisenmaßnahmen eine größere Bedeutung hatten, um mögliche Hilfszahlungen zu vermeiden und alle Euro-Länder und die Banken zu einem nachhaltigen Wirtschaften zu verpflichten.

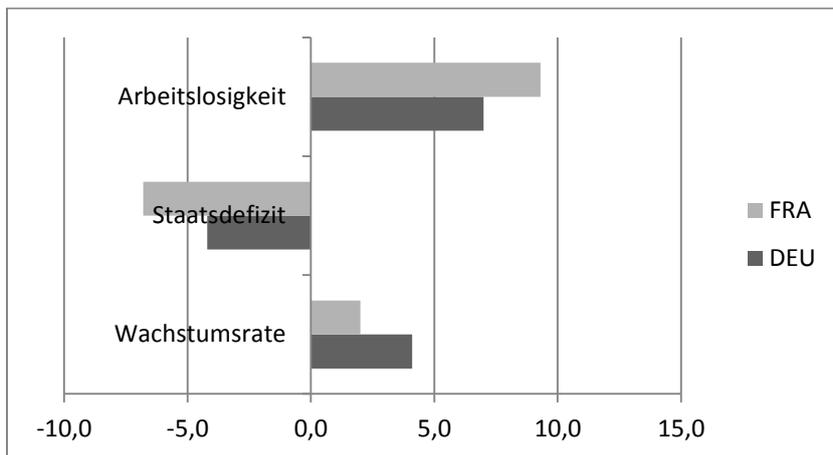
Anhand der unterschiedlichen Präferenzintensität lassen sich nun unter Bezug auf die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism Vermutungen darüber anstellen, wann welches Land zu Zugeständnissen bereit ist und sich letztlich im Verhandlungsergebnis durchsetzen kann. Wie wir im vorherigen Kapitel ausführlich dargestellt haben, besagt die Verhandlungstheorie, dass das Land mit einer größeren Präferenzintensität über eine geringere relative Verhandlungsmacht verfügt und Zugeständnisse gegenüber dem weniger gewillten Land machen muss (Moravcsik 1999). Aufgrund seiner größeren Präferenzintensität müsste Deutschland deshalb bei den präventiven Krisenmaßnahmen und Frankreich bei den akuten Krisenmaßnahmen stärker zu Zugeständnissen bereit gewesen sein. Bei der Auswertung der Kompromissfindung in den drei Fallstudien werden wir überprüfen, ob die

²⁷ Siehe Kapitel 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise.

²⁸ Zahlen aus: Eurostat (2016 d), Wachstumsrate des realen BIP – Volumen, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00115&plugin=1> (27.03.2016); Eurostat (2016 e), Bruttoverschuldung des Staates – jährliche Daten, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=teina225&plugin=1> (27.03.2016); Eurostat (2016 f), Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (27.03.2016); Eurostat (2016 g), Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Alter – Jahresdurchschnitte, %, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (27.03.2016).

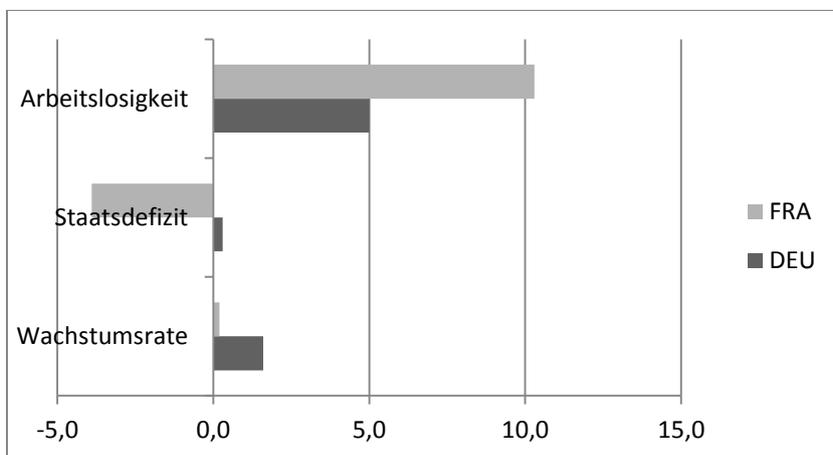
Präferenzintensität tatsächlich erklären kann, wann Deutschland oder Frankreich Zugeständnisse machten und wie sie sich im Verhandlungsergebnis durchsetzen konnten. Dabei werden wir genauer untersuchen, in welchem Zusammenhang die Präferenzintensität und die Verhandlungsmacht beider Länder zueinander stehen.

Abbildung 11: Wirtschaftslage 2010



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 d, Eurostat 2016 f; Eurostat 2016 g.

Abbildung 12: Wirtschaftslage 2014



Quelle: Eigene Grafik. Zahlen aus Eurostat 2016 d, Eurostat 2016 f; Eurostat 2016 g.

3. Die drei Fallstudien: Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen der Eurokrise

In den vorherigen Kapiteln wurde ausführlich der theoretische Rahmen der Arbeit vorgestellt. In den folgenden Kapiteln wenden wir uns nun der Empirie zu und untersuchen die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen der Eurokrise. Es wird zwischen drei Fällen unterschieden, die die zentralen Krisenmaßnahmen darstellen, die im Laufe der Verhandlungen beschlossen wurden. Fall I betrifft die Einrichtung eines europäischen Rettungsmechanismus, der einen temporären und einen permanenten Rettungsfonds umfasst. Fall II wendet sich den spar- und wachstumspolitischen Maßnahmen im Krisenmanagement der Eurozone zu. Fall III betrachtet die Verhandlungen zur Bankenunion, die sich aus einem Aufsichtsmechanismus und einem Abwicklungsmechanismus zusammensetzt.²⁹

Zu jedem der drei Fälle wird zunächst der Verhandlungsprozess rekonstruiert, um die Präferenzen von Deutschland und Frankreich herauszuarbeiten, die diese in den Verhandlungen vertraten. Im Anschluss werden wir das Verhandlungsergebnis genauer untersuchen und darlegen, auf welchen Kompromiss sich schließlich geeinigt wurde und welches Land das Verhandlungsergebnis stärker prägen konnte. Die Erkenntnisse aus dem empirischen Teil der Arbeit sind die Grundlage für die Auswertung der Präferenzen und der Kompromissfindung, die im Kapitel 4 erfolgen wird.

3.1. Fall I: Rettungsfonds – Einrichtung der EFSF und des ESM

Als Griechenland zu Beginn des Jahres 2010 vor einer Staatsinsolvenz stand und auch andere Länder der Eurozone zunehmend Schwierigkeiten hatten, sich auf den Kapitalmärkten zu refinanzieren, wurde zunächst der temporäre Rettungsfonds EFSF geschaffen. Dieser hatte die Aufgabe, den Euro-Ländern in finanziellen Schwierigkeiten Hilfskredite zu gewähren und war verbunden mit Auflagen zur Haushaltskonsolidierung und zur Durchführung von Strukturreformen. Auf diese Weise sollte die Ansteckungsgefahr auf andere Euro-Länder gebannt und die Währungsunion als Ganzes stabilisiert werden. Schon bald erwies sich die

²⁹ Siehe auch Kapitel 1.3. Theoretischer Ansatz: Vorstellung der Analyseschritte und der drei Fälle.

zeitliche Begrenzung des Rettungsfonds als nicht ausreichend, sodass der permanente Rettungsfonds ESM für die Länder der Eurozone geschaffen wurde.³⁰

Aber wie genau kam es zu der Schaffung eines temporären und schließlich eines permanenten Rettungsfonds für die Eurozone? Und wie lässt sich die genaue Ausgestaltung der Rettungsfonds erklären? Wie die folgenden Kapitel zum Fall I Rettungsfonds zeigen werden, kam Deutschland und Frankreich eine entscheidende Rolle in den Verhandlungen zur Schaffung eines europäischen Rettungsmechanismus zu. Beide Länder vertraten deutlich unterschiedliche Präferenzen, dennoch konnten sie sich auf Kompromisse einigen. Im Verhandlungsergebnis sind die Präferenzen von Deutschland und Frankreich allerdings unterschiedlich stark berücksichtigt.

3.1.1. Die Präferenzen: Von der Einrichtung eines temporären bis zu einem permanenten Rettungsfonds

Ende des Jahres 2009 korrigierte die griechische Regierung ihr Staatsdefizit deutlich nach oben auf 12,7 % des BIP und erregte so die Aufmerksamkeit der internationalen Finanzmärkte. Daraufhin wurde die Kreditwürdigkeit von Griechenland von den Ratingagenturen herabgestuft und die Zinsen für ausgegebene Staatsanleihen stiegen erheblich an, sodass sich das Land immer schlechter auf den Finanzmärkten mit Kapital versorgen konnte (Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 26). Im Frühjahr 2010 wurde für die Mitgliedsstaaten der Eurozone schließlich deutlich, dass die Gefahr eines Staatsbankrotts unmittelbar bevorstand, über geeignete Maßnahmen und europäisches Handeln bestand jedoch Uneinigkeit. Dies äußerte sich vor allem zwischen Deutschland und Frankreich.

Die französische Seite forderte gleich zu Beginn der Eurokrise schnelle europäische Hilfen für Griechenland. Es wurde befürchtet, dass sich die Krise auf andere Euro-Länder ausbreitete und letztlich die Stabilität der gesamten Währungsunion gefährdete. Deutschland stand finanziellen Hilfen für Griechenland jedoch kritisch gegenüber, da sie falsche Anreize setzten und Länder zu einer nicht nachhaltigen Haushaltspolitik ermunterten. Hilfgelder wurden als unvereinbar mit den EU-Verträgen angesehen, denn die No-Bailout Klausel besagt, dass ein

³⁰ Für eine kurze Darstellung zum Verlauf der Eurokrise und zu den hauptsächlichen Krisenmaßnahmen siehe Ioannou/Leblond/Niemann (2015).

Mitgliedsstaat nicht für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedsstaates haftbar gemacht werden kann (Art. 125 AEUV).

Folglich verliefen die bilateralen und europäischen Verhandlungen sehr schleppend. Am 11. Februar 2010 konnten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone lediglich auf die Botschaft einigen, dass sie bei Bedarf entschlossene und koordinierte Maßnahmen ergreifen, um die Stabilität der Eurozone zu gewährleisten. Dies wurde als politisches Signal verstanden, um die Finanzmärkte zu beruhigen und eine wirkliche Zuweisung von Hilfsgeldern zu vermeiden (Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 27).³¹ In den darauffolgenden Monaten verschlimmerte sich die Lage Griechenlands allerdings zunehmend. Langsam kam von deutscher Seite die Einsicht, dass Hilfsgelder an Griechenland unausweichlich waren. Zwischen Deutschland und Frankreich kam nun die Frage auf, ob der Internationale Währungsfonds (IWF) an den Hilfszahlungen beteiligt werden sollte. Die deutsche Regierung sprach sich dafür aus, wohingegen Frankreich eine IWF-Beteiligung ablehnte und sich für europäisch koordinierte Hilfen einsetzte.

Im März einigten sich Deutschland und Frankreich schließlich auf einen Kompromiss, der auf dem Eurozonen-Gipfel am 25. März 2010 übernommen wurde: Griechenland sollte sich im Notfall zunächst an den IWF wenden, in Ergänzung dazu sollten bilaterale Darlehen von den Euro-Ländern auf freiwilliger Basis gewährt werden.³² Ende April stand Griechenland dann kurz vor der Zahlungsunfähigkeit und beantragte ein Hilfspaket. Die Details des Hilfspaketes wurden am 2. Mai 2010 von den Finanzministern der Eurozone beschlossen und von den Staats- und Regierungschefs angenommen (Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 28). Griechenland erhielt ein auf drei Jahre angelegtes Hilfspaket in Höhe von 110 Milliarden Euro, wobei 80 Milliarden Euro von den Euro-Ländern und 30 Milliarden Euro vom IWF getragen wurden.³³ Die Zuweisung von Hilfsgeldern wurde auf deutsches Drängen hin mit strengen Auflagen verbunden, sodass sich Griechenland dazu verpflichten musste, seine Schulden abzubauen und Reformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit durchzuführen.

Zeitgleich wurde offensichtlich, dass es sich bei Griechenland um keinen Sonderfall handelte und die Krise auch andere Euro-Länder erfassen konnte. Die Zinsen auf Staatsanleihen von

³¹ Leparmentier, Arnaud/Ricard, Philippe, L'Europe se contente d'un soutien politique à la Grèce, in: *Le Monde*, Nr. 20235, 13.02.2010, S. 9.

³² Europäischer Rat, Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 25.03.2010, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf (04.09.2015); Gammelin, Cerstin/Winter, Martin, Finanzhilfen für Athen: Die EU sucht einen Ausweg aus der Euro-Krise. Knapp am Eklat vorbei, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 69, 24.03.2010, S. 7; Peel, Quentin/Hall, Ben/Chaffin, Joshua, Leaders agree Greek deal, in: *Financial Times*, Nr. 37268, 26.03.2010, S. 1.

³³ Ricard, Philippe, Une aide sans précédent pour sauver la Grèce et l'euro, in: *Le Monde*, Nr. 20302, 04.05.2010, S. 12.

Portugal, Spanien und Irland stiegen erheblich an, sodass für diese Länder der Zugang zu den Kapitalmärkten immer schwerer wurde. Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy sah sich deshalb in seiner Forderung nach einem europäischen Rettungsmechanismus bestätigt.³⁴ Schließlich gab die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel ihre Einwilligung, verband diese aber mit drei Kernforderungen, die ein europäischer Rettungsmechanismus erfüllen musste. Erstens sollte der IWF an einem Rettungsmechanismus beteiligt sein. Zweitens bestand Deutschland unter dem Stichwort der ‚Konditionalität‘ auf strikte Auflagen für die Länder, die finanzielle Hilfen in Anspruch nahmen. Diese sollten sich verbindlich zur Konsolidierung ihrer Haushalte und zur Durchführung von Strukturreformen verpflichten. Drittens sollte ein Rettungsmechanismus zeitlich begrenzt sein und zwischenstaatlich gehandhabt werden, um im Einklang mit den EU-Verträgen zu sein.

Frankreich hätte demgegenüber einen permanenten Rettungsmechanismus bevorzugt, der von einer IWF-Beteiligung absah. Außerdem sprach sich die französische Seite für weniger strikte Auflagen aus, um ein Hilfspaket an die jeweiligen Empfängerländer anpassen zu können und Raum für Konjunkturpolitik zu lassen. Im Kompromiss akzeptierte es aber die Kernforderungen der deutschen Seite für die Einwilligung zu einem Rettungsmechanismus.

Nach Maßgabe des deutsch-französischen Kompromisses beschlossen die Wirtschafts- und Finanzminister auf der Sitzung des Ecofin-Rates am 9. Mai 2010 die Einrichtung eines Rettungsmechanismus für die Eurozone mit einem Umfang von 750 Milliarden Euro.³⁵ Der größte Anteil von 440 Milliarden Euro entsprang aus dem neu eingerichteten Rettungsfonds EFSF (European Financial Stability Facility; deutsch Europäische Finanzstabilisierungsfazilität). Dieser wurde in Form einer Zweckgesellschaft mit Sitz in Luxemburg gegründet, die Kredite auf den Kapitalmärkten aufnehmen sollte, für die die Mitgliedsstaaten der Eurozone anteilig Garantien übernahmen. 250 Milliarden Euro wurden vom IWF gewährt und die restlichen 60 Milliarden Euro entstammten von der Europäischen Kommission aus dem dafür eingerichteten EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism; deutsch Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus).³⁶ Dieser Rettungsmechanismus war auf drei Jahre angelegt und unterlag einer strengen Konditionalität, sodass die Empfängerländer unter die Aufsicht der Troika aus Vertretern der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des IWF gestellt wurden.

³⁴ Busse, Nikolas, Gnadenlos mit allen Mitteln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 107, 09.05.2010, S. 6.

³⁵ Der Ecofin-Rat ist die Formation des Rates der EU, die sich mit den Themengebieten Wirtschaft und Finanzen beschäftigt. Er versammelt die Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedsstaaten.

³⁶ o. A., Dix questions sur le plan de sauvetage européen, in: Les Echos, Nr. 20675, 11.05.2010, S. 6.

Der neue Rettungsfonds EFSF blieb auch in den Monaten nach seiner Schaffung in der Diskussion zwischen Deutschland und Frankreich. Frankreich wiederholte seine Forderung nach einem permanenten Rettungsfonds, den es als unbedingt notwendig für die Behebung der Eurokrise ansah.³⁷ Im Sommer 2010 rückte Deutschland allmählich von seiner ablehnenden Haltung ab und befürwortete die Schaffung eines permanenten Rettungsfonds nach Ablauf der EFSF im Jahre 2013. Allerdings forderte es hierfür eine Vertragsänderung, die Frankreich als nicht erforderlich ansah. Weitere Diskussionen entstanden bei der Frage nach der Konditionalität in einem permanenten Rettungsfonds. Deutschland machte sich für ebenso strenge Auflagen wie beim Rettungsfonds EFSF stark, Frankreich bevorzugte flexiblere Auflagen, um Platz für Wachstumsmaßnahmen zu lassen. Außerdem wollte Deutschland die privaten Gläubiger bei der Rettung verschuldeter Euro-Länder einbeziehen, was Frankreich strikt ablehnte.

Ein Kompromiss wurde auf einem bilateralen Treffen zwischen Merkel und Sarkozy am 18. Oktober 2010 in Deauville gefunden. In der deutsch-französischen Erklärung bewegten sich beide Seiten aufeinander zu. So befürworteten sie die „Einrichtung eines robusten Krisenbewältigungsrahmens“, für den die Änderung der EU-Verträge notwendig sei. Außerdem sollten private Gläubiger an der Rettung überschuldeter Euro-Länder zukünftig beteiligt sein.³⁸ Auf dem Europäischen Rat am 28. und 29. Oktober 2010 wurde die Einrichtung des ESM (European Stability Mechanism; deutsch Europäischer Stabilitätsmechanismus) von den Staats- und Regierungschefs beschlossen und Ende November von den Finanzministern auf der Sitzung der Eurogruppe noch genauer ausgearbeitet. Der ESM sollte den temporären Rettungsfonds EFSF nach dessen Auslaufen Mitte 2013 ersetzen und wurde anhand eines zwischenstaatlichen Vertrags geschaffen. Um die Einführung eines permanenten Rettungsmechanismus für die Eurozone zuzulassen, wurde der Artikel 136 des EU-Vertrags geändert (Art. 136 §3 AEUV).³⁹ Jedoch wurde von einer automatischen Beteiligung privater Gläubiger

³⁷ Ricard, Philippe, Les Européens franchissent un cap pour stabiliser la zone euro, in: Le Monde, Nr. 20333, 09.06.2010, S. 10.

³⁸ Die Bundesregierung, Deutsch-Französische Erklärung zur wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit in der EU, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 18.10.2010, <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2010/10/2010-10-18-deutsch-franzoesische-erklaerung.html> (22.09.2015). Siehe auch Kapitel 3.2. Fall II: Fiskalpolitik – Verschärfung des SWP und Einrichtung des Fiskalpakts.

³⁹ Berschens, Ruth, EU-Gipfel: Merkel und Sarkozy dringen auf Wirtschaftsregierung, in: Handelsblatt.com, 17.12.2010, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/eu-gipfel-merkel-und-sarkozy-dringen-auf-wirtschaftsregierung/3740956.html> (08.09.2015).

vorerst wieder abgesehen, da die Ankündigung zu einer großen Verunsicherung auf den Finanzmärkten geführt hatte (Jamet/Lirzin/Schild/ Schwarzer 2013, S. 30).⁴⁰

Damit waren die Streitigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich allerdings noch nicht gelöst und auch im Laufe des Jahres 2011 zeigten sich immer wieder die unterschiedlichen Präferenzen von Deutschland und Frankreich. Bereits zu Beginn des Jahres setzte sich Frankreich für eine Aufstockung des temporären Rettungsfonds EFSF ein. Deutschland war gegen eine finanzielle Aufstockung, signalisierte aber seine Offenheit für eine Erhöhung des Kreditvolumens.⁴¹ Auf dem Europäischen Rat am 24. und 25. März 2011 konnte dann eine Ausweitung der EFSF beschlossen werden, um ein Kreditvolumen von 440 Milliarden Euro sicherzustellen. Zuvor hätte die EFSF von den 440 Milliarden Euro nur etwa 250 Milliarden Euro tatsächlich an finanziell angeschlagene Euro-Länder verleihen können, der Rest diente als Absicherung für ein hohes Ranking.⁴²

Die Frage nach der Beteiligung der privaten Gläubiger wurde sehr schnell wieder von Deutschland und Frankreich aufgegriffen, als sich herausstellte, dass Griechenland weitere Hilfgelder benötigte. Deutschland stand einem zweiten Hilfspaket skeptisch gegenüber und forderte, dass nicht nur die Steuerzahler, sondern auch die privaten Gläubiger bei weiteren Hilfszahlungen einspringen mussten. Frankreich war wieder gegen die Beteiligung des Privatsektors und warnte vor Panikreaktionen auf den Finanzmärkten. Einen Kompromiss fanden Merkel und Sarkozy auf einem bilateralen Treffen am 17. Juni 2011. Sie einigten sich darauf, sich auf europäischer Ebene für eine freiwillige Beteiligung von privaten Gläubigern bei neuen Hilfszahlungen für Griechenland einzusetzen.⁴³

Zu weiteren Diskussionen führte die französische Forderung nach einer Flexibilisierung des Rettungsfonds EFSF, dieser sollte die Möglichkeit bekommen, Staatsanleihen verschuldeter Staaten auf dem Sekundärmarkt aufzukaufen. Deutschland sah den französischen Vorschlag kritisch und schloss Anleihekäufe durch die EFSF strikt aus. Eine Einigung fiel schwer und so mussten sich der französische Staatspräsident und die deutsche Bundeskanzlerin mit dem Präsidenten der EZB Jean-Claude Trichet treffen, um einen Kompromiss für den anstehenden

⁴⁰ Hönighaus, Reinhard/Kade, Claudia, Berlin knickt vor Märkten ein: Private Gläubiger müssen bei Staatspleite nicht immer einspringen, in: Financial Times Deutschland, Nr. 232, 29.11.2010, S. 1.

⁴¹ Saint-Paul, Patrick, Euro: Berlin et Paris d'accord pour augmenter le fonds de sauvetage, in: Le Figaro, Nr. 20668, 14.01.2011, S. 20; Kafsack, Hendrik/Stabenow, Michael, Euro-Staaten schließen Wirtschaftspakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 30, 05.02.2011, S. 1 und 11.

⁴² Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, Brüssel, 20.04.2011, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf (16.09.2015).

⁴³ Schlötzer, Christiane/Brössler, Daniel/Hulverscheidt, Claus, Merkel und Sarkozy streiten über Euro-Rettung, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 138, 17.06.2011, S. 1; Jaigu, Charles, Paris et Berlin d'accord pour sauver Athènes, in: Le Figaro, Nr. 20801, 18.06.2011, S. 26.

Eurozonen-Gipfel vorzubereiten. Nach Maßgabe des gefundenen Kompromisses konnten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 21. Juli 2011 auf eine Flexibilisierung der Instrumente des temporären Rettungsfonds EFSF einigen, die auch für den ESM gültig sind. Die Rettungsfonds erhielten die Möglichkeit, Staatsanleihen von verschuldeten Euro-Ländern auf dem Sekundärmarkt aufzukaufen. Ein solcher Anleihekauf wurde aber nur bei Gefahren für die gesamte Währungsunion und nach einstimmigem Beschluss der Euro-Länder möglich, was Deutschland sehr wichtig war. Außerdem einigten sich die Euro-Länder auf ein zweites Hilfspaket für Griechenland, das eine freiwillige Beteiligung des Privatsektors vorsah.⁴⁴

Bereits im Oktober 2011 wurden die gegensätzlichen Präferenzen von Deutschland und Frankreich wieder deutlich. Um den temporären Rettungsfonds EFSF noch effektiver einsetzen zu können, sollte dieser aus französischer Sicht eine Bankenlizenz erhalten und angeschlagene Banken direkt rekapitalisieren können. Deutschland erteilte einer Bankenlizenz eine Absage und wollte viel eher die Details zur Beteiligung des Privatsektors im zweiten Griechenland-Hilfspaket besprechen. So setzte sich die deutsche Seite für einen Schuldenschnitt von 50 % ein, der von den privaten Gläubigern getragen werden sollte. Frankreich plädierte indes für einen geringeren Schuldenschnitt, um das Vertrauen der Finanzmärkte zu erhalten.⁴⁵ Letztlich konnten sich Deutschland und Frankreich mit den anderen Euro-Ländern am 26. Oktober 2011 darauf einigen, dass Griechenland 50 % seiner Schulden von den privaten Gläubigern erlassen bekommen sollte. Eine Bankenlizenz für den Rettungsfonds EFSF konnte nicht beschlossen werden.

Die Ausgestaltung des permanenten Rettungsfonds ESM war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend verhandelt und Frankreich wollte vermeiden, dass auch beim ESM auf eine freiwillige Beteiligung des Privatsektors zurückgegriffen wurde. Außerdem wollte Frankreich eine frühere Einsatzfähigkeit des ESM erreichen, damit dieser nicht erst nach Ablauf des temporären Rettungsfonds EFSF tätig werden konnte.⁴⁶ Eigentlich wollte Deutschland die Beibehaltung des Ursprungsdatums des ESM und die Beteiligung des Privatsektors im ESM-Vertrag festschreiben, bewegte sich jedoch auf Frankreich zu. So konnte mit Hilfe des

⁴⁴ Mussler, Werner/Schäfers, Manfred, Arbeit der Euro-Staaten am Hilfspaket für Griechenland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 168, 22.07.2011, S. 1 f.; Rat der Europäischen Union, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organen, Brüssel, 21.07.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/124011.pdf (09.09.2015).

⁴⁵ Kläsger, Michael, Franzosen wollen Rettungsfonds anzapfen, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 232, 08.10.2011, S. 25; Schubert, Christian, Frankreich will EFSF stärken: Forderung nach Banklizenz für Rettungsfonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 239, 14.10.2011, S. 13; Erlanger, Steven, France and Germany at odds over new deal to contain crisis, in: International Herald Tribune, Nr. 40003, 22.10.2011, S. 1 und 13.

⁴⁶ Hulverscheidt, Claus, Streit über Beteiligung der Banken: Frankreich und Italien wollen Gläubigerhaftung wieder kippen – Deutschland lehnt das ab, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 273, 26.11.2011, S. 25.

gefundenen deutsch-französischen Kompromisses auf dem Europäischen Rat am 9. Dezember 2011 beschlossen werden, dass der Einsatz des ESM auf Mitte Juli 2012 vorgezogen wurde. Außerdem bekräftigten die Staats- und Regierungschefs, dass es sich bei der Beteiligung des Privatsektors an den Hilfgeldern für Griechenland um eine „einmalige Ausnahme“ handelte.⁴⁷ Ende Januar 2012 wurde schließlich der ESM-Vertrag beschlossen und der Startschuss für den permanenten Rettungsfonds in Form einer internationalen Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg gegeben. Der ESM erhielt ein Stammkapital von 700 Milliarden Euro und verfügt über ein Kreditvolumen von maximal 500 Milliarden Euro.⁴⁸

Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses zur Einrichtung des temporären Rettungsfonds EFSF und des permanenten Rettungsfonds ESM hat gezeigt, wie unterschiedlich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich waren. Wir haben aber auch gesehen, dass Deutschland und Frankreich im Laufe der Verhandlungen Kompromisse schließen konnten, die die Grundlage für die Beschlüsse zwischen den Euro-Ländern bildeten. Im folgenden Kapitel werden wir nun das Verhandlungsergebnis im Fall I Rettungsfonds analysieren, um zu schauen, wie sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Kompromissen widerspiegeln und welches Land sich insgesamt stärker durchsetzen konnte.

3.1.2. Das Verhandlungsergebnis: Frankreich prägt das Ergebnis

Im vorherigen Kapitel wurde deutlich, wie unterschiedlich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zur Einrichtung eines zunächst temporären und dann permanenten Rettungsfonds waren. Die Schaffung der Rettungsfonds EFSF und ESM für die Eurozone stellten wichtige Krisenmaßnahmen dar, die als aktive Maßnahmen getroffen wurden, um die unmittelbaren Folgen der Eurokrise zu beheben. Mit den neu geschaffenen Rettungsfonds sollten hoch verschuldete Euro-Länder finanzielle Hilfen erhalten, um sie vor einer drohenden Staatsinsolvenz zu schützen und Ansteckungstendenzen auf andere Euro-

⁴⁷ Europäischer Rat, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 09.12.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126678.pdf (14.09.2015). Siehe auch: Winter, Martin, 27 minus 1: Europa folgt trotz britischen Widerstands dem deutschen Weg, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 285, 10.12.2011, S. 2.

⁴⁸ Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Brüssel, 01.02.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_de.htm (14.09.2015).

Länder zu vermeiden. Letztlich ging es darum, anhand der neuen Rettungsfonds die Eurozone als Ganzes zu schützen und die Gemeinschaftswährung zu stabilisieren.

Wie wir gesehen haben, war Frankreich besonders an der Ergreifung dieser kurzfristigen Krisenmaßnahmen gelegen. Gleich zu Beginn der Eurokrise Anfang des Jahres 2010 setzte sich das Land für schnelle finanzielle Hilfen für Griechenland und die Schaffung eines Rettungsmechanismus für die Eurozone ein. Für Frankreich verliefen die Verhandlungen im Fall I Rettungsfonds erfolgreich, denn mit der Schaffung eines Rettungsfonds konnte es sich im Verhandlungsergebnis durchsetzen. Zunächst wurde im Mai 2010 der temporäre, auf drei Jahre angelegte Rettungsfonds EFSF geschaffen. Ein temporärer Rettungsfonds war aus französischer Sicht aber nicht ausreichend, um die Eurokrise dauerhaft zu lösen und das Vertrauen der Finanzmärkte in den Euro wieder zu stärken. Deshalb machte sich Frankreich fortan in den Verhandlungen für die Einrichtung eines dauerhaften Rettungsfonds stark. Auch hier hatte Frankreich Erfolg, noch vor Ende desselben Jahres konnte die Schaffung des dauerhaften Rettungsfonds ESM auf europäischer Ebene beschlossen werden.

In der Presse wurde die Einrichtung eines temporären und dann permanenten Rettungsfonds für verschuldete Euro-Länder verbreitet als Sieg Frankreichs über Deutschland in den Verhandlungen dargestellt. In der Financial Times war zu lesen „Paris trumps Berlin at EU table“.⁴⁹ Sicher konnte Frankreich das Verhandlungsergebnis anhand seiner Präferenzen prägen, sodass ein Griechenland-Hilfspaket und ein Rettungsfonds für die Eurozone eingerichtet wurden. Wie wir im vorherigen Kapitel gesehen haben, war Deutschland zu Beginn der Krise sowohl gegen finanzielle Hilfen für Griechenland als auch gegen die Einrichtung eines Rettungsfonds. Für die deutsche Seite setzten jegliche Hilfgelder an verschuldete Euro-Länder falsche Anreize und waren unvereinbar mit der in den EU-Verträgen festgeschriebenen No-Bailout Klausel. Nach einigem Zögern gab Deutschland aber nach und zeigte sich einverstanden mit einem Hilfspaket für Griechenland ebenso wie mit der Schaffung des temporären Rettungsfonds EFSF. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen gab es sogar sein Einverständnis zum permanenten Rettungsfonds ESM.

Dennoch rückte Deutschland nur ein Stück weit von seinen Präferenzen ab und konnte die Ausgestaltung des Verhandlungsergebnisses im Fall I Rettungsfonds in wichtigen Punkten mitbeeinflussen. Zunächst gab Deutschland sein Einverständnis lediglich zu einem zeitlich begrenzten Rettungsfonds, auch wenn Frankreich von vornherein einen dauerhaften Rettungsfonds bevorzugt hätte. Daneben konnte die deutsche Seite durchbringen, dass der IWF am Hilfspaket für Griechenland und am Rettungsfonds EFSF beteiligt war. Frankreich hatte sich

⁴⁹ Peel, Quentin, Paris trumps Berlin at EU table, in: Financial Times, Nr. 37307, 12.05.2010, S. 2.

dagegen für einen europäisch koordinierten Rettungsmechanismus ausgesprochen. Die deutschen Präferenzen lassen sich auch darin erkennen, dass sich die Rettungsfonds einer starken Konditionalität verschreiben. Die Gewährung von Hilfgeldern aus den Rettungsfonds EFSF und ESM sind an strenge Auflagen für die Empfängerländer gebunden, die sich zur Konsolidierung ihrer Haushalte und zur Durchführung von Strukturreformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit verpflichten müssen. Außerdem konnte Deutschland für die Einführung des dauerhaften Rettungsfonds ESM eine Vertragsänderung durchbringen, um dessen Konformität mit den EU-Verträgen zu gewährleisten. Der ESM wurde anhand eines zwischenstaatlichen Vertrags geschaffen, sodass die Mitgliedsstaaten zu jedem Zeitpunkt die Kontrolle über die Zuweisung von Hilfgeldern haben, was der deutschen Seite sehr wichtig war. Schließlich verhinderte Deutschland noch eine finanzielle Aufstockung des temporären Rettungsfonds EFSF, die Frankreich gefordert hatte. In den Verhandlungen gab es lediglich sein Einverständnis zu einer Erhöhung des verfügbaren Kreditvolumens.

Mit einigen Punkten der Ausgestaltung war Frankreich aber nicht zufrieden und es konnte im Laufe der Verhandlungen noch Änderungen durchbringen. Zum einen konnte es erreichen, dass von der Beteiligung des Privatsektors im Rettungsfonds ESM abgesehen wurde. Deutschland hatte zwar darauf bestanden, dass die privaten Gläubiger an einem zweiten Hilfspaket für Griechenland beteiligt waren. Dies wurde später aber als einmalige Ausnahme für Griechenland dargestellt und für den ESM nicht übernommen. Zum anderen konnte Frankreich im Verhandlungsverlauf eine Flexibilisierung der Instrumente der Rettungsfonds erreichen. So erhielten die Rettungsfonds EFSF und ESM die Möglichkeit, Staatsanleihen verschuldeter Euro-Länder auf dem Sekundärmarkt aufzukaufen. Allerdings unterliegen die Anleihekäufe strengen Auflagen, wie es die deutsche Seite gefordert hatte. Daneben konnte Frankreich in den Verhandlungen noch durchbringen, dass das Einsatzdatum des ESM um ein Jahr auf Mitte 2012 vorgezogen wurde.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass Frankreich das Verhandlungsergebnis im Fall I Rettungsfonds anhand seiner Präferenzen prägen konnte. Mit seiner Forderung nach einem Rettungsmechanismus für die Eurozone hat sich Frankreich schließlich durchgesetzt, sodass zunächst der temporäre Rettungsfonds EFSF und dann der permanente Rettungsfonds ESM eingerichtet wurde. In der genauen Ausgestaltung der Rettungsfonds musste Frankreich dennoch wichtige Zugeständnisse gegenüber Deutschland machen, dessen Präferenzen sich im Verhandlungsergebnis klar erkennen lassen. Im Auswertungsteil der Arbeit werden wir begründen, weshalb sich Frankreich zwar mit der Schaffung eines Rettungsfonds durchsetzen

konnte, es sich aber in der Ausgestaltung kompromissbereit gegenüber Deutschland zeigen musste.

3.2. Fall II: Fiskalpolitik – Verschärfung des SWP und Einrichtung des Fiskalpakts

In den vorherigen Kapiteln haben wir die Verhandlungen zur Einrichtung der Rettungsfonds EFSF und ESM betrachtet. Neben diesen akuten Krisenmaßnahmen wurden seit Beginn der Eurokrise auch präventive, fiskalpolitische Maßnahmen ergriffen, die eine vergleichbare Krise in Zukunft vermeiden sollten. So wurde der SWP reformiert, um dessen Verbindlichkeit zu erhöhen und die Länder der Eurozone zu ausgeglichenen Haushalten zu verpflichten. Außerdem wurde der Fiskalpakt geschlossen, der die Einführung einer verbindlichen Schuldenbremse vorschreibt. Diese und andere Maßnahmen verstärkten die haushaltspolitische Überwachung in der Eurozone und weiteten die wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Euro-Ländern aus. Wachstumspolitische Maßnahmen wurden demgegenüber nur sehr langsam und in deutlich geringerem Ausmaß getroffen.

Aber wie genau verliefen die Verhandlungen zu den fiskalpolitischen Maßnahmen? Und wie kam es zu dieser unterschiedlichen Gewichtung von spar- und wachstumspolitischen Maßnahmen in der Eurokrise? Wie wir in den folgenden Kapiteln sehen werden, vertraten Deutschland und Frankreich auch im Fall II Fiskalpolitik sehr unterschiedliche Präferenzen. Viele Konflikte erschwerten eine Einigung, letztlich konnten beide Länder aber Kompromisse finden. Allerdings werden wir aufzeigen, dass sich im Verhandlungsergebnis die Präferenzen von Deutschland und Frankreich unterschiedlich stark widerspiegeln.

3.2.1. Die Präferenzen: Von der Verschärfung sparpolitischer Maßnahmen bis zu (bedingt) wachstumspolitischen Maßnahmen

Als die Eurokrise Anfang des Jahres 2010 zunächst Griechenland erfasste und dann auch andere Euro-Länder in finanzielle Schwierigkeiten brachte, wurde von Deutschland sehr schnell die Forderung nach sparpolitischen Maßnahmen geäußert. Wie wir im Fall I Rettungsfonds bereits gesehen haben, konnte Deutschland in den Verhandlungen durchbringen, dass sich die neu geschaffenen Rettungsfonds EFSF und ESM einer strengen Konditionalität verschreiben. Die Gewährung finanzieller Hilfen ist an hohe Auflagen gebunden, sodass sich die Empfängerländer zur Haushaltskonsolidierung und zur Durchführung von Struktur-reformen verpflichten müssen.⁵⁰

Die vorgesehene Konditionalität in den Rettungsfonds reichte Deutschland aber nicht aus. Gleichzeitig forderte die deutsche Bundesregierung eine Verschärfung des europäischen Regelwerks. Durch strengere Regeln sollten sich alle Länder der Eurozone zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik und zu einem konsequenten Schuldenabbau verpflichten, um eine Krise vergleichbaren Ausmaßes zukünftig zu vermeiden. Oberste Priorität hatte für Deutschland eine Verschärfung des SWP. Dieser bestand in der EU zwar bereits seit dem Jahre 1997, hatte sich in der Vergangenheit aber als wenig wirkungsvoll erwiesen. Anhand einer Verschärfung des SWP sollten sich nun alle EU-Länder und insbesondere die der Eurozone zur Einhaltung der Vorgaben verpflichten. Diese legen fest, dass das Haushaltsdefizit maximal 3 % des BIP und der Schuldenstand maximal 60 % des BIP betragen darf. Daneben äußerte Deutschland sogar den Vorschlag, Ländern das Stimmrecht im Rat zu entziehen, die dauerhaft gegen die Haushaltsregeln verstoßen.⁵¹

Frankreich räumte indes den akuten Krisenmaßnahmen und der Schaffung eines Rettungsfonds für die Eurozone eine weitaus höhere Bedeutung zu. Zwar näherte sich Frankreich Anfang Mai 2010 Deutschland an und erkannte den Bedarf einer Reform des SWP. Anders als Deutschland wollte Frankreich aber nicht nur die haushaltspolitische Überwachung in der Eurozone verschärfen, sondern ebenso gegen zu große Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit der Euro-Länder vorgehen und Raum für wachstumsfördernde Maßnahmen lassen.

⁵⁰ Siehe Kapitel 3.1. Fall I: Rettungsfonds – Einrichtung der EFSF und des ESM.

⁵¹ Docquier, Jacques/Counis, Alexandre, L'Europe veut se doter d'un fonds d'assistance financière pour rassurer les marchés, in: Les Echos, Nr. 20674, 10.05.2010, S. 2.

Sowohl gegenüber zu festen Regeln als auch gegenüber hohen Strafen wie dem Stimmrechtsentzug zeigte sich Frankreich kritisch.⁵²

Gleichzeitig nutzte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy die Eurokrise, um eine Forderung wieder hervorzuholen, die seit den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht Anfang der 1990er Jahren regelmäßig von Frankreich geäußert wurde: der Bedarf an einer Wirtschaftsregierung, im Französischen ‚gouvernement économique‘.⁵³ Darunter verstand Frankreich die Institutionalisierung regelmäßiger Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone. In der Eurokrise sah Sarkozy die Notwendigkeit einer stärkeren politischen Steuerung der Eurozone einmal mehr gegeben. Allerdings wurde eine Wirtschaftsregierung seit jeher von Deutschland abgelehnt und auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel sah darin die Gefahr einer Spaltung zwischen Euro-Ländern und Nicht-Euro-Ländern. Außerdem stellte eine solche Wirtschaftsregierung aus deutscher Sicht die Unabhängigkeit der EZB in Frage (Louis/Schwarzer 2010, S. 89 ff.; Uterwedde 2012 a, S. 162; Uterwedde 2012 c, S. 56 f.).

Am 14. Juni 2010 trafen sich Merkel und Sarkozy, um ihre Unstimmigkeiten vor dem anstehenden Europäischen Rat aus dem Weg zu räumen. Merkel kam insofern auf Sarkozy zu, als dass sie den Bedarf einer Wirtschaftsregierung eingestand. Allerdings sollte es eine Wirtschaftsregierung der 27 Staats- und Regierungschefs der EU sein, die dem Austausch und der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken dienen sollte. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone sollten hingegen nur bei Bedarf stattfinden. Sarkozy kam wiederum auf Merkel zu, indem sie gemeinsam eine Stärkung des SWP forderten und den Entzug des Stimmrechts bei Regelverstoß in Betracht zogen.⁵⁴ Auf dem Europäischen Rat am 17. Juni 2010 einigten sich die Staats- und Regierungschefs nach Maßgabe des Kompromisses darauf, die wirtschaftspolitische Koordinierung und die haushaltspolitische Überwachung zu verstärken. Hierfür wurde eine Verschärfung des korrektiven und des präventiven Arms des SWP vereinbart. Genauere Beschlüsse – auch im Hinblick auf mögliche Sanktionen – sollten aber erst auf dem nächsten Gipfel im Oktober getroffen werden.⁵⁵

⁵² Bouilhet, Alexandrine, Euro: Paris et Berlin veulent durcir les règles, in: Le Figaro, Nr. 20451, 04.05.2010, S. 22.

⁵³ Leparmentier, Arnaud/Van Renterghem, Marion, M. Sarkozy relance l'idée d'un pilotage économique de l'Europe par la zone euro, in: Le Monde, Nr. 20325, 30.05.2010, S. 7.

⁵⁴ Sattar, Majid, Nur ein rhetorisches Zugeständnis der Kanzlerin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 136, 16.06.2010, S. 2.

⁵⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung am 17. Juni 2010, Brüssel, 17.06.2010, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115364.pdf (18.09.2015); Winter, Martin, EU-Gipfel in Brüssel: 27 Staats- und Regierungschefs suchen Weg aus der Krise. Ungeduldig mit den Rhein-Ländern, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 137, 18.06.2010, S. 7.

Eine wirkliche Einigung zwischen Deutschland und Frankreich war jedoch noch nicht erreicht und die verschiedenen Präferenzen wurden bis zum Herbst noch einmal sehr deutlich. Dies betraf insbesondere die Verschärfung der Regeln zur Haushaltskonsolidierung und die Ausgestaltung der Sanktionen bei Regelverstoß. Deutschland plädierte für eine hohe Verbindlichkeit der Regeln des reformierten SWP. Bei einem Regelverstoß wollte es automatische Sanktionen, die durch die Europäische Kommission verhängt werden sollten. Frankreich war hingegen für flexiblere Regeln im SWP, die mehr Rücksicht auf die einzelnen Länder und die äußeren Umstände nahmen. Ebenso war es gegen automatische Sanktionen, bei Regelverstoß sollten aus französischer Sicht allein die Mitgliedsstaaten im Rat über die Verhängung von Strafen entscheiden.

Ein Kompromiss wurde erst auf dem Treffen von Merkel und Sarkozy am 18. Oktober 2010 in Deauville gefunden. In der gemeinsamen Erklärung sprachen sich die Bundeskanzlerin und der Staatspräsident für stärker automatisierte Sanktionen aus, die weiterhin unter der Kontrolle der Mitgliedsstaaten verbleiben sollten. Diese sollten im Rat anhand einer qualifizierten Mehrheit über die Verhängung von Strafen entscheiden. Merkel milderte somit die deutsche Forderung nach automatischen Sanktionen ab. Im Gegenzug erhielt sie von Sarkozy die Unterstützung für eine Änderung der EU-Verträge, um einen Stimmrechtsentzug bei schwerem Verstoß gegen den SWP vorzusehen.⁵⁶ Auf dem Europäischen Rat am 28. Oktober 2010 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU dann eine Ausweitung der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie der haushaltspolitischen Überwachung, darunter fiel auch eine Verschärfung des SWP. Auf einen Stimmrechtsentzug bei Verstoß gegen den SWP konnten sie sich aber nicht einigen, das Thema wurde fortan auch nicht mehr aufgegriffen.⁵⁷

Im Frühjahr 2011 drehten sich die Diskussionen zwischen Deutschland und Frankreich dann um eine Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone. Am Rande des Europäischen Rates Anfang Februar schlugen Merkel und Sarkozy gemeinsam einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit vor, um die Wirtschaftspolitiken der Euro-Länder enger abzu-

⁵⁶ Die Bundesregierung, Deutsch-Französische Erklärung zur wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit in der EU, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 18.10.2010, <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2010/10/2010-10-18-deutsch-franzoesische-erklaerung.html> (22.09.2015); Mussler, Werner, Stabilitätspakt à la Deauville, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 244, 20.10.2010, S. 11.

⁵⁷ Gammelin, Cerstin, Merkel und Sarkozy feiern ihren Gipfel-Erfolg, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 252, 30.10.2010, S. 1; Bauer, Anne/Chatignoux, Catherine, Gouvernance économique, dette: les Vingt-Sept tirent les leçons de la crise, in: Les Echos, Nr. 20796, 02.11.2010, S. 9.

stimmen.⁵⁸ Deutschland versprach sich von dem Pakt, dass alle Euro-Länder der Haushaltsdisziplin einen Vorrang einräumten und bei Schieflagen Maßnahmen zur Konsolidierung und für Reformen einleiteten. Für Frankreich sollte der Pakt neben dem Ziel ausgewogener Haushalte auch Möglichkeiten für eine aktive Wachstumspolitik beinhalten. Auf dem Europäischen Rat am 24. und 25. März 2011 wurde der Pakt unter dem Namen ‚Euro-Plus-Pakt‘ von den Ländern der Eurozone und einigen EU-Ländern angenommen.⁵⁹ Der Pakt war eine politische Bekundung der unterzeichnenden Länder, ihre Wirtschaftspolitiken stärker abzustimmen (Becker 2014, S. 16 f.). In dem Pakt ist vorgesehen, dass die Länder Maßnahmen für mehr Wettbewerbsfähigkeit ergreifen, außerdem bekennen sie sich zur Haushaltsdisziplin und zur Einhaltung der europäischen Haushaltsvorschriften. Maßnahmen zur aktiven Förderung des Wachstums sind jedoch nicht vorgesehen.⁶⁰

Schon in der zweiten Jahreshälfte wurden die Fragen nach der Verschärfung des SWP und nach einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone von Deutschland und Frankreich wieder aufgegriffen. Auf einem Treffen von Merkel und Sarkozy am 16. August 2011 stellten beide ihre Vorschläge zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone vor, die sie in einem Brief an den EU-Ratspräsidenten Herman Van Rompuy darlegten.⁶¹ Gemeinsam sprachen sie sich nun für die Einrichtung einer Wirtschaftsregierung aus, wie sie Frankreich seit langem forderte. So sollten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone zweimal jährlich und bei Bedarf häufiger treffen. Geleitet werden sollten diese Treffen von einem auf zweieinhalb Jahre gewählten Vorsitzenden. Daneben wurden auch Vorschläge geäußert, die den deutschen Präferenzen entsprachen. In dem Brief schlugen Merkel und Sarkozy vor, dass alle Euro-Länder eine Schuldenbremse in ihre Verfassungen einführen. Diese sollte den haushaltspolitischen Vorgaben des SWP entsprechen.

Wirklich einig waren sich Frankreich und Deutschland im Bereich der Fiskalpolitik aber trotzdem nicht. Beide Länder diskutierten noch über Monate hinweg über die Ausgestaltung

⁵⁸ Gallen, Claire/Jaigu, Charles, Euro: le pacte franco-allemand discuté en mars, in: Le Figaro, Nr. 20687, 05.02.2011, S. 22; Kafsack, Hendrik/Stabenow, Michael, Euro-Staaten schließen Wirtschaftspakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 30, 05.02.2011, S. 1 und 11.

⁵⁹ Dem Euro-Plus-Pakt gehörten neben den damals 17 Ländern der Eurozone auch Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien an.

⁶⁰ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, Anlage I Der Euro-Plus-Pakt, Brüssel, 20.04.2011, S. 13 ff., https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf (21.09.2015); Proissl, Wolfgang/Ehrlich, Peter, Neue Spielregeln für die Währungsunion, in: Financial Times Deutschland, Nr. 61, 28.03.2011, S. 17.

⁶¹ Die Bundesregierung, Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 17.08.2011, <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2011/08/2011-08-17-dt-franz-brief-rompuy.html> (22.09.2015).

der Verschärfung der Sanktionen im SWP. Deutschland sprach sich nun für quasi-automatische Sanktionen aus, die nur dann nicht greifen sollten, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten im Rat dagegen aussprach – die sog. ‚umgekehrte qualifizierte Mehrheit‘. Daneben forderte die deutsche Seite eine Stärkung der Europäischen Kommission, um über die Einhaltung des SWP zu wachen und bei Regelverstoß Sanktionen verhängen zu können. Frankreich war dagegen, dass Sanktionen derart automatisch griffen und nur vergleichsweise schwer vom Rat abgelehnt werden konnten. Es wollte die Entscheidungskompetenz über die Verhängung von Sanktionen beim Rat belassen und wehrte sich gegen einen stärkeren Einfluss der Kommission. Deshalb forderte die französische Regierung, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit über Sanktionen entscheiden sollte.

Außerdem waren sich Deutschland und Frankreich noch nicht einig darüber, wie die Einführung einer Schuldenbremse in die nationalen Verfassungen erfolgen sollte. Deutschland forderte eine Änderung der EU-Verträge, damit alle Länder in der Eurozone eine verbindliche Schuldenbremse in ihre nationalen Verfassungen einführen, wie sie in Deutschland seit dem Jahre 2009 bestand. Frankreich war zunächst gegen eine verbindliche Schuldenbremse, sprach sich dann aber dafür aus. Die Notwendigkeit einer Vertragsänderung sah Frankreich jedoch nicht gegeben.⁶²

Erst am 5. Dezember 2011 konnten Merkel und Sarkozy die zahlreichen Unstimmigkeiten zu den sparpolitischen Krisenmaßnahmen beilegen. Den gefundenen Kompromiss veröffentlichten sie im Vorfeld des anstehenden Europäischen Rates in einem gemeinsamen Brief.⁶³ Frankreich bewegte sich auf Deutschland zu und unterstützte es in seiner Forderung nach einer Vertragsänderung, um für alle Euro-Länder eine verbindliche Schuldenbremse vorzuschreiben. Ebenso sollten Sanktionen bei Verstoß gegen den SWP ‚quasi-automatisch‘ nach Feststellung der Kommission eingeleitet werden, sofern sich nicht eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Länder im Rat dagegen aussprach. Frankreich gab somit seinen Widerstand gegenüber der ‚umgekehrten qualifizierten Mehrheit‘ auf. Im Gegenzug wurde Frankreich von Deutschland noch einmal in seiner Forderung nach einer Wirtschaftsregierung unterstützt, indem sie sich in dem Brief wiederholt für regelmäßige Gipfel der Staats- und Regierungs-

⁶² Kafsack, Hendrik, Frankreich gegen schärferen Stabilitätspakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 205, 03.09.2011, S. 14; Leparmentier, Arnaud/Ricard, Philippe, Paris et Berlin, l'impossible entente, in: Le Monde, Nr. 20796, 01.12.2011, S. 3.

⁶³ Die Bundesregierung, Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 07.12.2011, http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/IMG/pdf/Gemeinsamer_Brief.pdf (22.09.2015).

chefs der Eurozone aussprachen, die sich mindestens zweimal jährlich und in Krisenzeiten häufiger treffen sollten.⁶⁴

Der Inhalt des deutsch-französischen Kompromisses wurde am 9. Dezember 2011 auf dem Europäischen Rat angenommen. Allerdings war eine Änderung der EU-Verträge aufgrund eines Vetos von Großbritannien nicht möglich, sodass die Euro-Länder zusammen mit anderen EU-Ländern den Fiskalpakt als zwischenstaatlichen Vertrag schlossen.⁶⁵ Der Fiskalpakt verpflichtet die Unterzeichner zur Aufnahme einer verbindlichen Schuldenbremse in die nationalen Verfassungen.⁶⁶ Die Reform des SWP wurde auf EU-Ebene im sog. Six Pack festgeschrieben, das sich aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie zusammensetzt und die verschärften Auflagen für ausgeglichene Haushalte und die quasi-automatischen Sanktionen beinhaltet, auf die sich Deutschland und Frankreich geeinigt hatten.

Bisher waren wachstumspolitische Maßnahmen zwischen Deutschland und Frankreich kaum thematisiert worden. Deshalb versuchte Sarkozy auf einem Treffen am 9. Januar 2012, Merkel von einer aktiven Wachstumspolitik zu überzeugen. Der französische Staatspräsident war der Meinung, dass das bisherige Krisenmanagement zu viel Gewicht auf die Sparpolitik gelegt hatte und Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung zu wenig Raum gegeben wurde.⁶⁷ Aus deutscher Sicht hatte die Sparpolitik hingegen einen klaren Vorrang, Wachstumsmaßnahmen wurden schlichtweg abgelehnt. Die Befürchtung war, dass solche Maßnahmen falsche Anreize setzten und verschuldete Euro-Länder dazu verleiteten, ihre Haushalte nicht zu konsolidieren oder Reformen zu verschieben. Die Präferenzen waren hier so unterschiedlich, dass bis zum Ende der Präsidentschaft von Sarkozy im Mai 2012 kein Kompromiss zu wachstumspolitischen Maßnahmen gefunden werden konnte.

Der neue Staatspräsident François Hollande versuchte nach seiner Wahl noch energischer, eine andere Gewichtung zwischen spar- und wachstumspolitischen Maßnahmen im Krisenmanagement der Eurozone herbeizuführen. Bereits im Wahlkampf hatte er angekündigt, den Fiskalpakt neu verhandeln zu lassen, um ihn durch einen Teil für mehr Wachstum und

⁶⁴ Darüber hinaus willigte Deutschland ein, die Einsatzfähigkeit des ESM auf das Jahr 2012 vorzuziehen und auf die Beteiligung privater Gläubiger im ESM zu verzichten. Siehe Kapitel 3.1. Fall I: Rettungsfonds – Einrichtung der EFSF und des ESM.

⁶⁵ Europäischer Rat, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 09.12.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126678.pdf (14.09.2015); Winter, Martin, 27 minus 1: Europa folgt trotz britischen Widerstands dem deutschen Weg, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 285, 10.12.2011, S. 2.

⁶⁶ Der Fiskalvertrag wurde von allen EU-Mitgliedsstaaten angenommen, außer von Großbritannien und der Tschechischen Republik. Siehe: Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, o. D., http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (22.09.2015).

⁶⁷ Gammel, Cerstin, Genug gespart, Kanzlerin, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 6, 09.01.2012, S. 2.

Beschäftigung zu ergänzen.⁶⁸ Merkel machte schnell klar, dass mit ihr eine Neuverhandlung nicht möglich war, sie signalisierte aber ihre Offenheit gegenüber Wachstumsmaßnahmen, solange diese die haushaltspolitischen Vorschriften befolgten.⁶⁹ Daneben hatten Deutschland und Frankreich sehr unterschiedliche Vorstellungen über eine angemessene Wachstumspolitik. Die deutsche Seite dachte eher an Strukturreformen und die Förderung von Investitionen, um langfristig gesehen für ein nachhaltiges Wachstum zu sorgen. Die französische Seite wollte eher kurzfristige Wachstumsimpulse setzen, um die Wirtschaft in den Krisenländern und der gesamten Eurozone anzukurbeln.⁷⁰

Gemeinsam mit Italien versuchte Frankreich aufzuzeigen, dass ein erfolgreiches Krisenmanagement ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Haushaltsdisziplin und Wachstum erforderte.⁷¹ Am 22. Juni 2012 fand ein Vierer-Treffen zwischen dem französischen Staatspräsidenten Hollande, der deutschen Bundeskanzlerin Merkel, dem italienischen Ministerpräsidenten Monti und dem spanischen Ministerpräsidenten Rajoy statt. Als Ergebnis ihres Treffens unterbreiteten sie Vorschläge für ein europäisches Wachstumspaket.⁷² Anhand dieser Vorschläge konnte dann auf dem Europäischen Rat am 28. und 29. Juni 2012 ein Pakt für Wachstum und Beschäftigung mit einem Umfang von 120 Milliarden Euro als Ergänzung zum Fiskalpakt beschlossen werden.⁷³ Allerdings sollte der Pakt für die EU-Mitgliedsstaaten keine zusätzlichen Kosten verursachen und sich stattdessen aus ungenutzten Mitteln des EU-Haushalts, einer Aufstockung der Europäischen Investitionsbank (EIB) sowie der Mobilisierung privaten Kapitals zusammensetzen. Darüber hinaus war der Pakt nicht rechtsbindend und blieb somit weit hinter den Erwartungen Frankreichs zurück.⁷⁴

Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses im Fall II Fiskalpolitik hat aufgezeigt, wie verschieden die Präferenzen von Deutschland und Frankreich auch in diesem Themenfeld waren. Beide Länder gewichteten die Bedeutung von spar- und wachstumspolitischen Maßnahmen völlig unterschiedlich und hatten auch in der Ausgestaltung der fiskalpolitischen

⁶⁸ Wieder, Thomas, François Hollande se fait fort d'imposer la renégociation du traité européen, in: Le Monde, Nr. 20856, 09.02.2012, S. 11.

⁶⁹ Saint-Paul, Patrick, Entre Merkel et Hollande, des désaccords de fond, in: Le Figaro, Nr. 21077, 08.05.2012, S. 9.

⁷⁰ De Meyer, Karl, Hollande plaide auprès de Merkel pour la croissance, in: Les Echos, Nr. 21186, 16.05.2012, S. 4.

⁷¹ Tzermias, Nikos, Hollande trifft Monti in Rom, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 138, 16.06.2012, S. 5.

⁷² Piller, Tobias, Wachstumspaket von 130 Milliarden Euro geplant, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 144, 23.06.2012, S. 11.

⁷³ Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates 28./29. Juni 2012, Schlussfolgerungen, Anlage „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, Brüssel, 20.07.2012, S. 7 ff.,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131398.pdf (23.09.2015).

⁷⁴ Revault d'Allonnes, David/Ricard, Philippe, M. Hollande accepte de ratifier le traité budgétaire, in: Le Monde, Nr. 20978, 01.07.2012, S. 3.

Maßnahmen andere Vorstellungen. Dennoch gelang es Deutschland und Frankreich, wichtige Kompromisse zu schließen, die aber zuvorderst sparpolitische Maßnahmen im Krisenmanagement betrafen. Im folgenden Kapitel werden wir uns dem Verhandlungsergebnis zuwenden und untersuchen, in welchem Ausmaß sich die deutschen und französischen Präferenzen darin widerspiegeln.

3.2.2. Das Verhandlungsergebnis: Deutschland prägt das Ergebnis

Im vorherigen Kapitel haben wir gesehen, wie sehr sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zum Fall II Fiskalpolitik voneinander unterschieden. In den Verhandlungen ging es um die präventiven Krisenmaßnahmen, die getroffen wurden, um eine Krise vergleichbaren Ausmaßes in Zukunft zu vermeiden. Darunter zählten zuvorderst sparpolitische Maßnahmen, um die haushaltspolitische Überwachung und die wirtschaftspolitische Koordinierung in der Eurozone zu verstärken. So wurde der SWP reformiert, um seine Verbindlichkeit zu erhöhen und der Fiskalpakt wurde neu geschaffen, der eine verbindliche Schuldenbremse für die Euro-Länder vorschreibt. In weit geringerem Ausmaß wurden wachstumspolitische Maßnahmen ergriffen, um das Wachstum und die Beschäftigung in der Eurozone zu fördern.

Im Verhandlungsergebnis konnte Deutschland sich weitgehend damit durchsetzen, dass das Krisenmanagement im fiskalpolitischen Bereich einen Schwerpunkt auf die Sparpolitik legte. Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses hat gezeigt, dass Deutschland in den Verhandlungen besonders an einer Ausweitung der haushaltspolitischen Überwachung in der Eurozone und an der Aufstellung verbindlicher Regeln gelegen war. Hierfür setzte es sich seit Beginn der Eurokrise Anfang des Jahres 2010 für die Verschärfung des SWP ein, um alle Länder zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik und einem konsequenten Schuldenabbau zu verpflichten. In den Verhandlungen hatte Deutschland Erfolg, der SWP wurde reformiert und dessen Verbindlichkeit wurde verstärkt. Besonders wichtig war für Deutschland die Verschärfung der Sanktionen, wenn Länder gegen die Stabilitätskriterien des SWP verstoßen. Zwar konnte ein Stimmrechtsentzug im Rat bei Regelverstoß nicht angenommen werden, allerdings wurden die Sanktionen weitaus automatischer als zuvor. Durch die neue, von Deutschland unterstützte Abstimmungsregel der ‚umgekehrten qualifizierten Mehrheit‘ im Rat wird eine

von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Sanktion immer dann wirksam, wenn nicht eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten dagegen stimmt.

Der Fiskalpakt war eine weitere primär sparpolitische Maßnahme, in der sich die deutschen Präferenzen klar widerspiegeln. Er verpflichtet die unterzeichnenden Länder zur Einführung einer verbindlichen Schuldenbremse in die nationalen Verfassungen nach deutschem Vorbild. Deutschland hatte sich in den Verhandlungen ursprünglich zwar für eine Änderung der EU-Verträge stark gemacht, um eine verbindliche Haushaltsregel für alle EU-Länder und insbesondere die Länder der Eurozone festzuschreiben. Dies war allerdings durch das Veto von Großbritannien nicht möglich, sodass der Fiskalpakt in Form eines zwischenstaatlichen Vertrags geschlossen wurde, der die unterzeichnenden Länder aber gleichermaßen zu ausgeglichenen Haushalten verpflichtet.

Da den sparpolitischen Maßnahmen im Krisenmanagement ein besonders hohes Gewicht zukam und Deutschland sich besonders dafür einsetzte, war in den Medien häufig von einem „deutschen Spardiktat“ die Rede.⁷⁵ Auch bei uns wurde bei der Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses deutlich, dass sich Frankreich im Verhandlungsergebnis zu den fiskalpolitischen Maßnahmen weniger einbringen konnte. In den Verhandlungen hatte sich Frankreich zunächst für weniger strikte haushaltspolitische Regeln im SWP ausgesprochen, um sich auf die einzelnen Länder einstellen zu können und genügend Raum für wachstumspolitische Maßnahmen zu lassen. Auch die Entscheidungskompetenzen für die Verhängung von Sanktionen bei Verstoß gegen den SWP wollte Frankreich auf politischer Seite bei den Mitgliedsstaaten belassen. Im Laufe der Verhandlungen näherte sich Frankreich sogar der deutschen Seite an und unterstützte die Reform des SWP ebenso wie die Schaffung des Fiskalpakts.

Auch wenn sich Deutschland im Verhandlungsergebnis durchsetzen konnte, so darf dennoch nicht übersehen werden, dass die französischen Präferenzen zumindest bei den Beschlüssen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung berücksichtigt wurden. Wie wir gesehen haben, konnte Frankreich in den Verhandlungen erreichen, dass eine Wirtschaftsregierung für die Eurozone eingerichtet wurde. Diese setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Eurozone zusammen und entspricht damit den französischen Vorstellungen, für die sich das Land seit den 1990er Jahren stark machte.⁷⁶ Noch zu Beginn der Eurokrise hatte sich Deutschland lediglich für eine Wirtschaftsregierung für die damals 27 Staats- und Regierungschefs der EU

⁷⁵ Siehe z. B. Meier, Lutz/Ohanian, Mathias/Schrörs, Mark/Kühnlenz, André, Deutsches Spardiktat für die Euro-Zone, in: Financial Times Deutschland, Nr. 159, 17.08.2011, S. 1.

⁷⁶ Siehe auch Kapitel 3.2.1. Die Präferenzen: Von der Verschärfung sparpolitischer Maßnahmen bis zu (bedingt) wachstumspolitischen Maßnahmen.

bereit gezeigt. Umso bemerkenswerter ist, dass Deutschland im Jahre 2011 seine Zustimmung zu der französischen Forderung gab, sodass auf europäischer Ebene regelmäßige, mindestens zweimal jährlich stattfindende Gipfeltreffen der Eurozone beschlossen werden konnten.

Dennoch gelang es Deutschland, die inhaltliche Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone auf sparpolitische Ziele zu fokussieren. Dies wurde besonders bei dem neu eingerichteten Euro-Plus-Pakt deutlich. Anhand von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und durch Strukturreformen sollen die unterzeichnenden Länder ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und ihr Wachstumspotential langfristig stärken. Aktive wachstumspolitische Maßnahmen sind hingegen nicht im Euro-Plus-Pakt vorgesehen und fallen auch nicht in die Zuständigkeit der Gipfeltreffen der Eurozone. Dabei hatte sich Frankreich in den Verhandlungen neben den sparpolitischen Maßnahmen durchaus für Maßnahmen zur kurzfristigen Förderung des Wachstums ausgesprochen und hätte auch der Wirtschaftsregierung mehr Kompetenzen in diesem Bereich verliehen.

Erst im Jahre 2012 konnte Frankreich in den Verhandlungen erreichen, dass auch bedingt wachstumspolitische Maßnahmen ergriffen wurden. Zusammen mit Italien und Spanien setzte sich Frankreich für ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen spar- und wachstumspolitischen Maßnahmen im Krisenmanagement der Eurozone ein. Deutschland willigte schließlich ein, sodass ein Pakt für Wachstum und Beschäftigung als Ergänzung zum Fiskalpakt beschlossen werden konnte. Dieser ist in seinem Umfang allerdings gering und rechtlich nicht verbindlich. Darüber hinaus ist in dem Pakt vermerkt, dass wachstumspolitische Maßnahmen nur unter Einhaltung der haushaltspolitischen Vorschriften des SWP vorgenommen werden können.⁷⁷ Damit entspricht der Pakt nicht den französischen Erwartungen und eine aktive Wachstumspolitik auf europäischer Ebene, wie sie Frankreich forderte, konnte bis heute nicht beschlossen werden.

Zusammengenommen kann somit festgehalten werden, dass Deutschland das Verhandlungsergebnis im Fall II Fiskalpolitik prägen konnte. Die in dem Themenfeld ergriffenen Maßnahmen legten oberste Priorität auf die Haushaltsstabilität und unterlagen verbindlichen Regeln. Die deutschen Präferenzen waren besonders im reformierten SWP und im Fiskalpakt, aber auch in der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone erkennbar. Frankreich konnte seine Präferenzen im Verhandlungsergebnis hingegen viel weniger einbringen. Den sparpolitischen Maßnahmen wurde ein deutlich höheres Gewicht

⁷⁷ Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates 28./29. Juni 2012, Schlussfolgerungen, Anlage „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, Brüssel, 20.07.2012, S. 7 ff., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131398.pdf (23.09.2015), hier Punkt 2 a), S. 8.

eingräumt, als den sehr bedingten Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung. Lediglich die Einrichtung einer Wirtschaftsregierung in Form regelmäßig stattfindender Gipfeltreffen der Eurozone spiegelt die französischen Präferenzen wider. Im Auswertungsteil der Arbeit werden wir darstellen, wie sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich erklären lassen und weshalb Deutschland das Verhandlungsergebnis prägen konnte.

3.3. Fall III: Finanzpolitik – Einrichtung einer Bankenunion

In den vorherigen Kapiteln haben wir uns mit den Verhandlungen zur Schaffung der Rettungsfonds EFSF und ESM und mit den fiskalpolitischen Maßnahmen im Krisenmanagement der Eurozone beschäftigt. Nun wenden wir uns den finanzpolitischen Maßnahmen zu und behandeln die Verhandlungen zur Schaffung der Europäischen Bankenunion. Die Bankenunion setzt sich aus einem Aufsichtsmechanismus und einem Abwicklungsmechanismus mit zugehörigem Abwicklungsfonds zusammen. Der Aufsichtsmechanismus wurde als präventive Maßnahme eingerichtet, um Bankinstitute zukünftig besser zu überwachen und gegen Fehlentwicklungen schneller vorzugehen. Der Abwicklungsmechanismus wurde als akute Krisenmaßnahme eingerichtet, um ein Bankinstitut in finanziellen Schwierigkeiten zügig abwickeln zu können.⁷⁸

Aber wie genau kam es zur Einrichtung der Europäischen Bankenunion? Und welche Rolle kam Deutschland und Frankreich bei der Ausgestaltung der Bankenaufsicht und der Bankenabwicklung zu? Wie wir in den folgenden Kapiteln sehen werden, waren auch im Fall III Finanzpolitik die Präferenzen von Deutschland und Frankreich sehr unterschiedlich, dennoch einigten sie sich auf Kompromisse. Im Verhandlungsergebnis zur Bankenunion konnten sich beide Länder gleichermaßen einbringen. Bei einer genaueren Betrachtung der Beschlüsse zur Bankenaufsicht und zur Bankenabwicklung zeigt sich aber, dass sich die deutschen und französischen Präferenzen darin unterschiedlich stark widerspiegeln.

⁷⁸ Ursprünglich war als Bestandteil der Bankenunion auch ein gemeinsames Einlagensicherungssystem für die Eurozone vorgesehen. Die Verhandlungen hierzu sind aber noch nicht abgeschlossen und es ist bis zum Zeitpunkt der Redaktion unsicher, ob ein europäisches Einlagensicherungssystem tatsächlich eingerichtet wird. Deshalb werden wir in der vorliegenden Arbeit nicht näher darauf eingehen.

3.3.1. Die Präferenzen: Von der Schaffung einer Bankenaufsicht bis zur Einrichtung eines Abwicklungsmechanismus

Im Mai 2012 wurde die Einrichtung einer Bankenunion für die Eurozone erstmalig zwischen Deutschland und Frankreich thematisiert. Frankreich zeigte sich gleich von Beginn an aufgeschlossen, in der WWU auch die Finanz- und Bankensysteme stärker zu integrieren. Für Frankreich handelte es sich dabei um eine zentralisierte Bankenunion, die von der EZB ausgeführt werden sollte. Aus französischer Sicht sollte die EZB gleichzeitig die Aufsicht über die Banken in der Eurozone übernehmen und für die Abwicklung von strauchelnden Banken zuständig sein. Von Frankreich kam auch der Vorschlag, dem permanenten Rettungsfonds ESM zu ermöglichen, Banken direkt zu rekapitalisieren.

Deutschland verband mit einer Bankenunion wiederum zuvorderst eine Bankenaufsicht und es dachte zunächst an eine Stärkung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die für alle EU-Mitgliedsstaaten zuständig ist. Die Aufgabe der Bankenabwicklung lag aus deutscher Sicht in der Verantwortung der Nationalstaaten. Deshalb wehrte es sich auch dagegen, dem ESM die Kompetenz zu übertragen, direkt für angeschlagene Banken einzuspringen. Besonders auffällig war, dass für Frankreich der Schwerpunkt der Bankenunion auf der Bankenabwicklung lag, wohingegen für Deutschland die Bankenaufsicht im Mittelpunkt der Verhandlungen stand.⁷⁹

Auf dem Europäischen Rat am 28. und 29. Juni 2012 gaben die Staats- und Regierungschefs dann den Startschuss für die Schaffung einer Bankenunion. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident François Hollande bewegten sich aufeinander zu und vereinbarten, dass der ESM die Möglichkeit der direkten Bankenrekapitalisierung erhalten sollte, sofern zuvor ein Aufsichtsmechanismus bei der EZB geschaffen wurde. Daneben sollte ein gemeinsamer Abwicklungsmechanismus erst zeitlich nach der Aufsicht eingerichtet werden. Genauere Details wurden aber noch nicht bekannt, zunächst wurde die Europäische Kommission damit beauftragt, Vorschläge für die Bankenaufsicht zu erarbeiten.⁸⁰

⁷⁹ Lemaître, Frédéric/Revault d'Allonnes, David/Ricard, Philippe, Le plan de Hollande pour l'Europe, in: Le Monde, Nr. 20964, 15.06.2012, S. 1 und 3; C. C./Delacroix, Guillaume, Mini-sommet à quatre à Rome pour déminer les négociations européennes, in: Les Echos, Nr. 21211, 22.06.2012, S. 10.

⁸⁰ Europäischer Rat, Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 29.06.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131365.pdf (01.10.2015); Winter, Martin, Merkel gibt nach – Geld für marode Banken, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 149, 30.06.2012, S. 1.

Im September stellte die Kommission ihre Vorschläge für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) vor, der zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Deutschland und Frankreich führte.⁸¹ Anhand von zwei Punkten äußerten sich die unterschiedlichen Vorstellungen beider Länder darüber, wie die Aufsicht unter dem Dach der EZB ausgestaltet werden sollte. Erstens stand der Zeitplan zur Debatte, das heißt bis wann der Aufsichtsmechanismus einsatzbereit sein sollte. Hatte Deutschland im Juni sein Einverständnis zu einer Bankenunion gegeben und darunter zuvorderst eine effektive Aufsicht verstanden, so drückte es nun auf die Bremse. Merkel und ihr Finanzminister Schäuble plädierten für eine gründliche Ausarbeitung der Bankenunion und argumentierten, dass Gründlichkeit vor Schnelligkeit gehe, weshalb sie eine Einrichtung im Januar 2013 als zu früh ansahen. Frankreich sprach sich allerdings für eine schnelle Einsatzfähigkeit des Aufsichtsmechanismus aus und unterstützte den Vorschlag der Kommission, dass die Aufsicht zum 1. Januar 2013 mit der Arbeit beginnen sollte.

Zweitens waren sich beide Länder uneinig darüber, welche Bankinstitute vom Aufsichtsmechanismus überwacht werden sollten. Frankreich vertrat auch hier die Position der Kommission und forderte eine allumfassende Bankenaufsicht über alle Bankinstitute in der Eurozone, unabhängig von deren Größe. Deutschland bevorzugte indes eine gemeinsame Aufsicht nur über systemrelevante und gesunde Banken. Bankinstitute, die sich bereits in Schwierigkeiten befanden, sollten zunächst von den jeweiligen Staaten gerettet werden und erst dann unter die Aufsicht bei der EZB fallen.⁸²

Vor dem Europäischen Rat am 18. und 19. Oktober 2012 gelang es Merkel und Hollande auf einem bilateralen Treffen, zumindest einen Kompromiss über den Zeitplan des zu schaffenden Aufsichtsmechanismus zu schließen. Sie einigten sich, dass die Aufsicht gesetzgeberisch bis zum 1. Januar 2013 ausgearbeitet sein sollte, die operationelle Umsetzung sollte erst danach erfolgen. Der Kompromiss wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU angenommen und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates festgehalten. Sowohl Merkel als auch Hollande interpretierten das Ergebnis als Erfolg, denn Frankreich konnte erreichen, dass eine

⁸¹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat. Fahrplan für eine Bankenunion, Brüssel, 12.09.2012, S. 6 ff., http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_de.pdf (03.10.2015).

⁸² Gammelin, Cerstin, Streit über Bankenunion. Frankreich drängt Deutschland zur Eile, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 214, 15.09.2012, S. 25; Gammelin, Cerstin, Aus dem Takt. Zwei Länder, zwei Meinungen, ein Streit, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 215, 17.09.2012, S. 17; Bouilhet, Alexandrine, Le projet d'union bancaire au cœur de l'affrontement franco-allemand, in: Le Figaro, Nr. 21216, 18.10.2012, S. 8; Biseau, Grégoire/Quatremer, Jean, Paris et Berlin pas sur le même calendrier, in: Libération, Nr. 9778, 18.10.2012, S. 3.

Aufsicht faktisch zu Beginn des Jahres 2013 bestand und Deutschland brachte durch, dass die Aufsicht erst 2014 mit der wirklichen Arbeit beginnen konnte.⁸³

Bis Ende des Jahres sollten die Finanzminister die noch offenen Fragen klären und den Aufsichtsmechanismus genauer ausarbeiten. Aufgrund der weiterhin großen Unterschiede in den Präferenzen von Deutschland und Frankreich gestalteten sich die Verhandlungen jedoch schwierig. Der deutsche Finanzminister Schäuble zeigte sich skeptisch, dass die rechtliche Basis für den SSM bis zum Jahresende vereinbart werden konnte, wohingegen sein französischer Amtskollege Moscovici den Zeitplan unbedingt beibehalten wollte. Zur Debatte stand weiterhin, ob die Bankenaufsicht alle in der Eurozone ansässigen Banken überwachen sollte oder nur systemrelevante und grenzüberschreitende Bankinstitute.

Daneben waren sich beide Länder uneinig über die Struktur der Bankenaufsicht bei der EZB. Deutschland war es wichtig, dass der Aufsichtsmechanismus eine klare Trennung zwischen der Geldpolitik als Kernaufgabe der EZB und der neu übertragenden Aufgabe der Aufsicht beachtete. Außerdem wünschte sich Deutschland eine personell starke Aufsicht bei der EZB. Demgegenüber sollte aus französischer Sicht die EZB die zentrale Koordinierungsstelle der Bankenaufsicht sein, die von den nationalen Aufsichtsbehörden ausgeführt wurde und folglich bei der EZB weniger Personal benötigte. Beide Seiten zeigten sich wenig kompromissbereit, weshalb die Finanzminister das Thema der Bankenaufsicht auf ihrem Treffen Anfang Dezember 2012 vertagen mussten.⁸⁴

Erst kurz vor dem neu anberaumten Sondertreffen am 12. Dezember 2012 einigten sich Schäuble und Moscovici auf die Festlegung eines Schwellenwertes, ab dem die EZB die Aufsicht über die Banken erhalten sollte. Allerdings lagen die Vorstellungen über die Höhe des Wertes noch weit auseinander. Laut Deutschland sollten Banken ab einer Bilanzsumme von 50 Milliarden Euro vom SSM überwacht werden, laut Frankreich reichte eine Bilanzsumme von 2,5 Milliarden Euro.⁸⁵ Die Höhe des Schwellenwertes konnte erst auf dem Sondertreffen des Ecofin-Rates festgelegt werden. So einigten sich beide Länder, dass die EZB alle Banken in der Eurozone ab einer Bilanzsumme von 30 Milliarden Euro oder 20 % der Wirtschaftsleistung eines Mitgliedsstaates überwacht, mindestens aber die drei größten

⁸³ Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates 18./19. Oktober 2012. Schlussfolgerungen, Brüssel, 19.10.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/133025.pdf (03.10.2015); Busse, Nikolas, Nach dem EU-Gipfeltreffen: Differenzen zwischen Berlin und Paris. Misstöne vor dem Kompromiss, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 245, 20.10.2012, S. 2.

⁸⁴ Mével, Jean-Jacques, Union bancaire: Paris et Berlin restent divisés, in: Le Figaro, Nr. 21256, 04.12.2012, S. 20; Mussler, Werner, Finanzminister streiten über Euro-Bankenaufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 284, 05.12.2012, S. 11.

⁸⁵ Honoré, Renaud, Nouvel affrontement franco-allemand en vue sur le dossier de l'Union bancaire, in: Les Echos, Nr. 21332, 12.12.2012, S. 27.

Institute eines Landes. Die kleineren Banken werden weiterhin von den nationalen Aufsichtsbehörden überwacht, allerdings kann die EZB grundsätzlich bei Bedarf die Aufsicht über alle Bankinstitute übernehmen.⁸⁶

Im März 2013 konnten sich der Rat und das Europäische Parlament auf den rechtlichen Rahmen für den SSM einigen.⁸⁷ Um entsprechend deutscher Forderungen eine Trennung zwischen der Geldpolitik und der Aufsichtsfunktion der EZB zu gewährleisten, wurde ein neues Aufsichtsgremium bei der EZB geschaffen, das Supervisory Board. Dieses setzt sich aus einem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter sowie jeweils einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden und vier Vertretern der EZB zusammen. Die nationalen Behörden behalten somit auch weiterhin ein Mitspracherecht bei der Bankenaufsicht, wie es sich Frankreich gewünscht hatte. Doch bevor die EZB dann Ende 2014 wirklich die Aufsicht über die systemrelevanten Banken in der Eurozone übernehmen konnte, musste sie zunächst auf deutschen Druck hin Stresstests durchführen, um die Kernkapitalquote der Banken und somit deren Krisenbeständigkeit zu überprüfen.

Nachdem die Verhandlungen zur Bankenaufsicht abgeschlossen waren und die Ausgestaltung des SSM feststand, drehten sich die Verhandlungen um die Bankenabwicklung als weiteren Bestandteil der Bankenunion. Ab dem Frühjahr 2013 stand die Einrichtung eines Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) ganz oben auf der europäischen Agenda. Doch die Verhandlungen zur Bankenabwicklung zwischen Deutschland und Frankreich verliefen nicht weniger problematisch als bei der Bankenaufsicht – im Gegenteil! Frankreich wollte möglichst schnell neben dem SSM einen wirksamen Abwicklungsmechanismus für angeschlagene Banken in der Eurozone einrichten und unterstützte die Schaffung eines Abwicklungsfonds, damit zukünftig nicht allein die Nationalstaaten für die Rettung ihrer Banken aufkommen mussten. Außerdem wiederholte es seine Forderung, dass der Rettungsfonds ESM direkte Hilfen an Banken zuweisen sollte, ohne dass ein formeller Antrag durch die nationale Regierung notwendig war.

Deutschland reagierte gegenüber den Plänen zur Bankenabwicklung zurückhaltend und bevorzugte eine gründliche Ausarbeitung des Abwicklungsmechanismus. Die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM wollte die deutsche Seite einschränken und bei

⁸⁶ Gammelin, Cerstin, Gipfelgefühl. Deutschland und Frankreich einigen sich auf Bankenaufsicht durch die Zentralbank, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 288, 13.12.2012, S. 19; Bundesministerium der Finanzen, Sondertreffen von Eurogruppe und ECOFIN im Dezember 2012, 14.12.2012, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/ECOFIN_und_Eurogruppe/2012-12-14-ecofin-nachbericht.html (05.10.2015).

⁸⁷ o. A., Einigung bei Bankenaufsicht. „Größter Schritt zu mehr Integration seit dem Euro“, in: Handelsblatt.com, 19.03.2013, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/einigung-bei-bankenaufsicht-groesster-schritt-zu-mehr-integration-seit-dem-euro/7952398.html> (05.10.2015).

der Abwicklung die Übernahme von Altschulden ausklammern. Hierdurch sollte verhindert werden, dass zukünftig ein Euro-Land für eine Bankenrettung in einem anderen Land aufkommen musste. Daneben argumentierte Deutschland, dass für die Einrichtung einer europäischen Abwicklungsbehörde zunächst die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden mussten und hierfür eine Änderung der EU-Verträge erforderlich war. Aus französischer Sicht waren Vertragsänderungen für die Abwicklungsbehörde nicht notwendig und bargen die Gefahr, deren Einrichtung um Jahre zu verzögern.⁸⁸

Ein Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich zur Bankenabwicklung erschien aufgrund der unterschiedlichen Präferenzen in weiter Ferne. Doch dann trafen sich Merkel und Hollande am 30. Mai 2013 und stellten in einem gemeinsamen Papier ihre Vorschläge für die Bankenabwicklung vor. Nun sprachen sich beide Länder für eine rasche Ausarbeitung eines einheitlichen Rahmens zur Abwicklung von Banken aus. Ein Abwicklungsmechanismus sollte noch vor den Wahlen des Europäischen Parlaments im darauffolgenden Jahr eingerichtet werden und das ohne eine Änderung der EU-Verträge. Dafür sollte ein zentrales Abwicklungsgremium geschaffen werden, das – entsprechend der deutschen Vorstellungen – die nationalen Abwicklungsbehörden beteiligte, das aber gleichermaßen – wie es Frankreich sich wünschte – eine zügige Entscheidungsfindung zuließ. Außerdem verständigten sie sich darauf, dass bei einer Abwicklung zunächst die Gläubiger und Aktionäre einer Bank einspringen sollten und erst danach Hilfen aus dem ESM fließen konnten.⁸⁹

Dennoch bestanden zwischen Deutschland und Frankreich weiterhin sehr unterschiedliche Vorstellungen über die genaue Ausgestaltung des SRM. In direkter Reaktion auf den im Juli 2013 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Vorschlag zum Abwicklungsmechanismus entstanden zunächst Diskussionen darüber, wer letztlich über eine Bankenabwicklung zu entscheiden hatte und für welche Banken die neue Abwicklungsbehörde zuständig sein sollte.⁹⁰ Abermals war Frankreich mit dem Vorschlag der Kommission

⁸⁸ Bauer, Anne/Honoré, Renaud, Les dossiers qui fâchent entre Paris et Berlin, in: Les Echos, Nr. 21428, 30.04.2013, S. 6; Mével, Jean-Jacques, L'Allemagne freine toujours les projets d'union bancaire, in: Le Figaro, Nr. 21391, 14.05.2013, S. 21.

⁸⁹ Die Bundesregierung, Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 30.05.2013, S. 5 f., http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2013/05/2013-05-30-dt-frz-erklaerung-deutsch.pdf;jsessionid=0D6049DF1A09D0A08D49A1FF7733A8A8.s2t2?_blob=publicationFile&v=1 (07.10.2015); Ricard, Philippe, La France et l'Allemagne prêtes à confier le sauvetage des banques à une instance européenne, in: Le Monde, Nr. 21264, 01.06.2013, S. 2; Mussler, Werner, Rätselhaftes vom deutsch-französischen Direktorium, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 124, 01.06.2013, S. 12.

⁹⁰ Für den Vorschlag der Kommission siehe: Europäische Kommission, Pressemitteilung. Kommission schlägt einheitlichen Abwicklungsmechanismus für die Bankenunion vor, Brüssel, 10.07.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_de.htm (08.10.2015).

einverstanden, die eine Abwicklungsbehörde für alle Banken der Eurozone vorsah und diese bei der Kommission ansiedeln wollte. Der Vorschlag beinhaltete auch, dass die Kommission über eine Bankenabwicklung zu entscheiden hatte. Deutschland setzte sich allerdings dafür ein, dass die nationalen Regierungen dafür verantwortlich sein sollten, eine Bankenabwicklung einzuleiten. Deshalb wollte es die Abwicklungsbehörde auch nicht bei der Kommission ansiedeln. Außerdem argumentierte es, dass ein Abwicklungsmechanismus nur die großen und grenzüberschreitenden Bankinstitute betreffen sollte.

Für die Finanzierung zukünftiger Abwicklungen von Banken schlug die Kommission einen einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) vor, der sich aus Abgaben der Banken speisen sollte. Mit dessen Einrichtung waren Deutschland und Frankreich zwar einverstanden, allerdings waren sie sich uneinig über die sog. Haftungskaskade, das heißt an welcher Stelle der Privatsektor bei einer Bankenabwicklung herangezogen werden sollte und wann Gelder aus dem neuen Abwicklungsfonds oder dem Rettungsfonds ESM fließen sollten. Deutschland verfolgte das Ziel, eine Haftungskaskade festzulegen, die einem Bail-in Gedanken folgte und bei der Abwicklung zunächst auf die privaten Gläubiger und Aktionäre einer Bank zurückgriff und erst danach Gelder aus dem SRF oder ESM zur Verfügung stellte. Frankreich war gegen eine zu starke Beteiligung des Privatsektors und verband die Abwicklung eher mit einem Bail-out Gedanken, sodass Hilfen aus dem ESM und SRF schneller fließen und die privaten Gläubiger und Aktionäre in geringerem Ausmaß bei der Abwicklung einer Bank einspringen mussten.⁹¹

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Präferenzen von Deutschland und Frankreich war eine Einigung bis zum Jahresende bis zuletzt ungewiss. Im Dezember zeigten sich die Finanzminister Schäuble und Moscovici dann aber kompromissbereit, sodass auf dem Ecofin-Rat am 18. Dezember 2013 der Weg für den Abwicklungsmechanismus SRM und die zugehörige Richtlinie für die Abwicklung und Sanierung von Finanzinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) freigegeben werden konnte.⁹² Zunächst konnte sich darauf geeinigt werden, dass der SRM ähnlich wie der Aufsichtsmechanismus SSM nur systemrelevante Bankinstitute umfasst. Außerdem wurde sich auf die Schaffung des Abwicklungsfonds SRF geeinigt, der durch Beiträge der Banken aufgebaut wird und nur dann einspringt,

⁹¹ Hildebrand, Jan/Hanke, Thomas, Der große Versöhner aus Brüssel, in: Handelsblatt, Nr. 194, 09.10.2013, S. 4 f.; Ricard, Philippe, Luttés de pouvoir et questions d'argent freinent la mise en place de l'union bancaire, in: Le Monde, Nr. 21382, 17.10.2013, Economie S. 3.

⁹² Die Richtlinie BRRD ist für alle EU-Mitgliedsstaaten gültig und formuliert einen einheitlichen Rahmen für die Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen. Der SRM ist hingegen nur für die Euro-Länder und Nicht-Euro-Länder gültig, die sich freiwillig an der Bankenunion beteiligen. Der SRM beruht auf den Regeln und Instrumenten der BRRD zur Abwicklung und Sanierung von Banken.

wenn zuvor die Gläubiger und Aktionäre ihren Beitrag geleistet haben. Der SRF erhielt einen Umfang von 55 Milliarden Euro.

Deutschland konnte allerdings durchbringen, dass der SRF erst nach acht Jahren vergemeinschaftet wird und sich zunächst aus nationalen Abteilen zusammensetzt, obwohl Frankreich eine sofortige Vergemeinschaftung bevorzugt hätte. Daneben bestand die deutsche Seite darauf, dass der SRF durch einen zwischenstaatlichen Vertrag und nicht im Rahmen der EU-Verträge geschaffen wurde. Dafür setzte sich Frankreich mit der Forderung durch, dass der Rettungsfonds ESM bei der Bankenabwicklung eingesetzt werden kann, allerdings nur als letztes Mittel, wenn die Gelder aus dem SRF nicht ausreichen sollten. Ebenso konnten Deutschland und Frankreich mit den anderen Euro-Ländern eine Einigung darüber erzielen, wer letztlich über die Abwicklung einer Bank zu entscheiden hat. Das Abwicklungsgremium (Single Resolution Board, SRB), das sich aus ständigen Mitgliedern sowie den Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzt, erhielt die Befugnis, über die Abwicklung zu entscheiden, wenn die EZB die Schieflage eines Bankinstitutes feststellt.⁹³

Aber ganz waren die Verhandlungen zum Abwicklungsmechanismus noch nicht abgeschlossen, denn eine wichtige Frage zum SRF stand noch offen: Die Bemessung und die Höhe der Beiträge, die die Banken in den Fonds einzahlen müssen. Die Verhandlungen zu dieser Detailfrage zogen sich das ganze Jahr 2014 hin, da Deutschland und Frankreich wieder sehr unterschiedliche Präferenzen vertraten. Alles drehte sich darum, welcher Bankensektor den größeren Beitrag zahlen musste und beide Länder favorisierten Beitragserhebungen, die die eigenen Banken entlasteten. Frankreich versuchte, seinen aus großen Bankinstituten bestehenden Bankensektor zu schützen und setzte sich für eine Berechnung der Beiträge anhand der Größe und des Risikos ein. Für Deutschland war allerdings die Größe das entscheidende Kriterium zur Beitragsberechnung und es wollte seine vielen kleinen Banken ganz vom Beitrag befreien. So setzte es sich für eine Mindestgrenze von 500 Millionen Euro ein, Banken mit einer geringeren Bilanzsumme sollten keinen Beitrag zahlen. Frankreich war damit nicht einverstanden und forderte einen Beitrag für alle Banken.⁹⁴

⁹³ Honoré, Renaud, Union bancaire: Paris et Berlin poussent à un accord qui fait grincer des dents, in: Les Echos, Nr. 21583, 12.12.2013, S. 29; Honoré, Renaud, L'union bancaire, une avancée majeure mais encore imparfaite pour l'Europe, in: Les Echos, Nr. 21589, 20.12.2013, S. 27; Ricard, Philippe, L'union bancaire, un accord complexe mais décisif pour la zone euro, in: Le Monde, Nr. 21437, 20.12.2013, Économie S. 1 und 3; Rat der Europäischen Union, Press release. Economic and Financial Affairs (continuation), Brüssel, 18.12.2013, S. 6 ff., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140193.pdf (09.10.2015).

⁹⁴ Barker, Alex, Paris and Berlin fight over bank union, in: Financial Times, Nr. 38496, 18.03.2014, S. 4; Drost, Frank M./Hildebrand, Jan, Der große Zank. Frankreich engagiert sich bei Bankenabgabe für die Großbanken, Deutschland kämpft für Sonderrechte, in: Handelsblatt, Nr. 81, 28.04.2014, S. 6 f.; Berschens, Ruth, Euro-Zone streitet über Höhe der Bankenabgabe, in: Handelsblatt, Nr. 86, 06.05.2014, S. 34.

Ende Oktober 2014 unterbreitete die Kommission ihren Vorschlag zur Berechnung der Beiträge, in dem sie die Positionen beider Länder ein Stück weit berücksichtigte. Der Beitrag der Banken zum SRF sollte sich anhand der Größe unter der Berücksichtigung des Risikos der Bankinstitute berechnen. Die größten Banken sollten 90 % des Abwicklungsfonds stemmen, wohingegen die kleinen Banken mit einer Bilanzsumme von weniger als 1 Milliarde Euro mit Festbeträgen von 1.000 bis 50.000 Euro entlastet werden sollten. Aber weder Deutschland noch Frankreich zeigten sich mit dem Vorschlag zufrieden. Frankreich sah seinen Bankensektor benachteiligt und wollte nicht akzeptieren, dass die französischen Banken den überwiegenden Anteil des SRF finanzierten. Um seine Banken zu entlasten, wollte es deshalb eine steuerliche Absetzung der Beiträge ermöglichen. Deutschland setzte sich weiterhin dafür ein, dass kleine Banken ganz von dem Beitrag befreit wurden mit der Begründung, dass die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken über eigene nationale Institutssicherungen verfügen.⁹⁵

Im November 2014 signalisierten der deutsche Finanzminister Schäuble und der neue französische Finanzminister Sapin ihre Kompromissbereitschaft, sodass auf dem Ecofin-Rat am 9. Dezember 2014 eine Einigung zur Berechnung der Beiträge des SRF gefunden werden konnte. Der Kompromiss bestand darin, dass beide Länder damit einverstanden waren, einen gleichen Anteil von etwa 15 Milliarden Euro zum Abwicklungsfonds zu tragen. Frankreich verzichtete auf eine steuerliche Abzugsfähigkeit der Beiträge seiner eigenen Banken. Deutschland gab sich mit einer Entlastung der kleinen Banken zufrieden, konnte aber noch erreichen, dass diese bereits für Banken ab einer Bilanzsumme von 3 Milliarden Euro gilt.⁹⁶ Mit dieser Einigung war nun auch die letzte noch offene Frage geklärt, sodass die Europäische Bankenunion bestehend aus dem Aufsichtsmechanismus SSM und dem Abwicklungsmechanismus SRM einsatzbereit war.

Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses im Fall III Finanzpolitik hat deutlich gemacht, welche große Unterschiede in den Präferenzen zwischen Deutschland und Frankreich bestanden. Die Verhandlungen zum Aufsichtsmechanismus SSM und zum Abwicklungs-

⁹⁵ Berschens, Ruth, EU schont kleine Banken, in: Handelsblatt, Nr. 203, 22.10.2014, S. 31; Spiegel, Peter/Barker, Alex, France to pay most for bank rescue fund, in: Financial Times, Nr. 38682, 22.10.2014, S. 4; Europäische Kommission, Pressemitteilung. Kommission verabschiedet detaillierte Vorschriften über Beiträge der Banken zum Abwicklungsfonds, Straßburg, 21.10.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1181_de.htm (12.10.2015).

⁹⁶ Hulverscheidt, Claus, Kompromiss gefunden. Berlin und Paris einigen sich bei der Bankenabgabe, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 254, 05.11.2014, S. 24; Berschens, Ruth, Die vollendete Bankenunion. Euro-Finanzminister regeln gemeinsamen Abwicklungsfonds, in: Handelsblatt, Nr. 238, 10.12.2014, S. 29; Rat der Europäischen Union, Single Resolution Fund: Council agrees on bank contributions, Pressemitteilung, Brüssel, 09.12.2014, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/146129.pdf (12.10.2015).

mechanismus SRM gestalteten sich schwierig, weil beide Länder in essentiellen Fragen zur Ausgestaltung sehr uneinig waren. Dennoch konnten beide Länder im Laufe der Verhandlungen Kompromisse schließen, die einen Fortgang der Verhandlungen auf europäischer Ebene ermöglichten. Im folgenden Kapitel werden wir das Verhandlungsergebnis untersuchen und verdeutlichen, wie sich die deutschen und französischen Präferenzen in den Beschlüssen zum SSM und SRM erkennen lassen.

3.3.2. Das Verhandlungsergebnis: Deutschland und Frankreich prägen das Ergebnis

Im vorherigen Kapitel haben wir den Verhandlungsprozess zum Fall III Finanzpolitik rekonstruiert und gesehen, wie sehr sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zur Einrichtung der Bankenunion unterschieden. Die Bankenunion setzt sich aus der Bankenaufsicht und der Bankenabwicklung zusammen. Als präventive Maßnahme wurde der Aufsichtsmechanismus SSM unter dem Dach der EZB eingerichtet, um Banken in Zukunft besser zu beaufsichtigen und Fehlentwicklungen früher zu erkennen. Als akute Krisenmaßnahme wurde der Abwicklungsmechanismus SRM mit dem zugehörigen Abwicklungsfonds SRF geschaffen, um bei Bedarf eine Bank zügig abzuwickeln und eine Bankenkrise in einem Euro-Land oder der gesamten Eurozone zu vermeiden.

Im Unterschied zu den anderen beiden Fällen ist das Verhandlungsergebnis im Fall III Finanzpolitik ausgewogener, Deutschland und Frankreich konnten ihre Präferenzen in den Verhandlungen zur Bankenunion gleichermaßen durchbringen. Allerdings lässt sich bei einer differenzierten Betrachtung der beiden Bestandteile der Bankenunion – der Bankenaufsicht und der Bankenabwicklung – eine verschiedene Durchsetzungsfähigkeit beider Länder erkennen. Deutschland konnte das Verhandlungsergebnis zum Aufsichtsmechanismus SSM prägen und Frankreich setzte sich beim Abwicklungsmechanismus SRM durch.

Wie wir im vorherigen Kapitel gesehen haben, war Deutschland besonders an der Bankenaufsicht gelegen. Im Verhandlungsergebnis zum Aufsichtsmechanismus SSM lassen sich die deutschen Präferenzen deutlich erkennen. Deutschland konnte in den Verhandlungen durchbringen, dass die EZB die Aufsicht über die systemrelevanten Bankinstitute übernimmt, die kleineren Banken werden hingegen weiterhin durch die nationalen Aufsichtsbehörden überwacht. Frankreich hatte sich für eine allumfassende Bankenaufsicht eingesetzt, konnte

aber in den Verhandlungen lediglich erreichen, dass die EZB bei unbedingtem Bedarf die Aufsicht über kleinere Banken in der Eurozone übernehmen kann. Um zu definieren, ab wann ein Bankinstitut systemrelevant ist und unter die Aufsicht des SSM fällt, wurde ein Schwellenwert festgelegt. Dieser besagt, dass Banken ab einer Bilanzsumme von 30 Milliarden Euro von der EZB beaufsichtigt werden. Zwar konnte Deutschland einen Schwellenwert von 50 Milliarden Euro nicht durchbringen, im Beschluss sind die deutschen Präferenzen aber dennoch stärker berücksichtigt. Denn Frankreich hatte sich für einen Schwellenwert von 2,5 Milliarden Euro ausgesprochen, damit wären deutlich mehr Banken unter die Aufsicht des SSM gefallen.

Daneben konnte sich Deutschland auch im Zeitplan der Einrichtung des Aufsichtsmechanismus SSM durchsetzen. In den Verhandlungen konnte es erreichen, dass die operationelle Umsetzung des SSM erst im Laufe des Jahres 2014 erfolgte. Deutschland war es wichtig, dass der SSM gründlich ausgearbeitet wurde und ab dem Arbeitsbeginn voll einsatzbereit war. So wie es Deutschland gefordert hatte, mussten vor der Arbeitsaufnahme des SSM Stresstests aller Banken durch die EZB durchgeführt werden, um deren Krisenbeständigkeit zu überprüfen. Frankreich hatte sich vergeblich für ein Einsatzdatum des SSM Anfang Januar 2013 eingesetzt, zu diesem Zeitpunkt bestand lediglich der rechtliche Rahmen für den Aufsichtsmechanismus. Außerdem konnte Deutschland durchbringen, dass die EZB zur Ausübung der Aufsicht personell stark ausgestattet wurde und nicht nur als Koordinierungsstelle für die Aufsichtsbehörden diente, wie es Frankreich bevorzugte. Die Aufsicht über die systemrelevanten Banken wurde sichtbar an die EZB übertragen und ein neues Aufsichtsgremium wurde geschaffen, das sich aus Vertretern der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzt. Nur so sah Deutschland eine Trennung zwischen der Geldpolitik und der Aufsichtsfunktion der EZB gewährleistet.

Im vorherigen Kapitel wurde auch deutlich, dass Frankreich die Bankenabwicklung als maßgeblichen Bestandteil der Bankenunion ansah und sich für eine zügige Umsetzung einsetzte. Im Verhandlungsergebnis zum Abwicklungsmechanismus SRM konnte sich Frankreich gegenüber Deutschland durchsetzen. Wie wir gesehen haben, sah Deutschland die Einführung eines Abwicklungsmechanismus und Abwicklungsfonds sehr kritisch und lehnte den Einsatz des Rettungsfonds ESM zur Abwicklung von Banken ab. Dennoch gelang es auf französischen Druck hin, einen Abwicklungsmechanismus mit zugehörigem Fonds als zweite Säule der Europäischen Bankenunion umzusetzen. Die deutsche Seite billigte sogar den Einsatz des ESM für eine Bankenrettung, nachdem sich Frankreich in den Verhandlungen dafür stark gemacht hatte.

Es darf dennoch nicht darüber hinweggesehen werden, dass Deutschland nach anfänglichem Zögern zwar sein Einverständnis zum Abwicklungsmechanismus gab. Allerdings konnte es die Ausgestaltung des SRM und SRF deutlich beeinflussen. Deutschland konnte erreichen, dass eine Übernahme von Altschulden im SRM nicht möglich ist und wie bei der Bankenaufsicht nur systemrelevante Bankinstitute unter den Abwicklungsmechanismus fallen. Auf deutschen Einsatz hin wurde auch eine Haftungskaskade für Bankenabwicklungen im SRM festgeschrieben, die dem Bail-in Prinzip folgt. Diese legt fest, dass die Rettung einer Bank zunächst von den privaten Gläubigern und Aktionären einer Bank getragen wird und erst danach Gelder aus dem Abwicklungsfonds SRF verwendet werden können. Der Rettungsfonds ESM kann erst an letzter Stelle eingesetzt werden, wenn die Gelder des Privatsektors und des SRF für die Abwicklung der Bank nicht ausreichen.

Bei der genauen Ausgestaltung des Abwicklungsfonds gelang es Deutschland außerdem in den Verhandlungen, dass dieser erst schrittweise innerhalb von acht Jahren vergemeinschaftet wird. Davor zahlen die Banken in nationale Abteile des Fonds ein, die nur für die Abwicklung von Banken in dem jeweiligen Land verwendet werden können. Auf deutschen Einsatz hin wurde der SRF in der Form eines zwischenstaatlichen Vertrags und nicht im Rahmen der EU-Verträge gegründet. Ebenso konnte die deutsche Seite durchbringen, dass eine Abwicklungsbehörde nicht bei der Europäischen Kommission geschaffen wurde, sondern ein unabhängiges Abwicklungsgremium eingerichtet wurde, um über eine Bankenabwicklung zu entscheiden. Denn Deutschland war es wichtig, dass die Mitgliedsstaaten eine permanente Kontrolle über mögliche Ausgaben für eine Bankenrettung haben. Außerdem konnte Deutschland eine deutliche Entlastung für kleine Banken beim Beitrag zum SRF erreichen. Eine völlige Befreiung kleiner Banken kam zwar nicht durch, jedoch ist eine Beitragsentlastung bereits für Banken unter einer Bilanzsumme von 3 Milliarden Euro gültig.

Nur in wenigen Punkten gelang es Frankreich erkennbar, seine Präferenzen in der genauen Ausgestaltung des Abwicklungsmechanismus durchzubringen. So konnte Frankreich die deutsche Seite von einer zügigen Umsetzung des SRM überzeugen, sodass dessen Ausgestaltung bis zum Jahre 2014 verhandelt und beschlossen werden konnte. Die Verhandlungen zum SRF zogen sich allerdings noch das ganze Jahr 2014 hin. Außerdem gelang es Frankreich, einen Abwicklungsmechanismus ohne eine Änderung der EU-Verträge durchzubringen, obwohl Deutschland eigentlich eine Vertragsänderung gefordert hatte. Die französischen Präferenzen lassen sich bei der Ausgestaltung des Abwicklungsfonds auch darin erkennen, dass für die Berechnung der Beiträge zum SRF nicht allein die Größe, sondern auch das Risiko einer Bank berücksichtigt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich im Fall III Finanzpolitik die Präferenzen von Deutschland und Frankreich gleichermaßen im Verhandlungsergebnis zur Bankenunion erkennen lassen. Allerdings haben die Ausführungen gezeigt, dass es wichtig ist, die beiden Bestandteile der Bankenunion getrennt zu betrachten, da die Durchsetzungsfähigkeit beider Länder in den Beschlüssen zur Bankenaufsicht und zur Bankenabwicklung unterschiedlich war. Deutschland konnte sich mit der Schaffung des Aufsichtsmechanismus SSM durchsetzen und auch in dessen Ausgestaltung lassen sich die deutschen Präferenzen klar erkennen. Nur an wenigen Stellen gelang es Frankreich, seine Präferenzen im Verhandlungsergebnis zum SSM einzubringen. Frankreich konnte sich wiederum mit der Schaffung des Abwicklungsmechanismus SRM und des Abwicklungsfonds SRF durchsetzen. Bei der Ausgestaltung des SRM und SRF musste Frankreich allerdings wichtige Zugeständnisse gegenüber Deutschland machen, sodass sich die französischen Präferenzen hier weniger stark erkennen lassen. Im Auswertungsteil werden wir erklären, weshalb sich die deutschen und französischen Präferenzen in den Beschlüssen zum Aufsichts- und Abwicklungsmechanismus unterschiedlich durchsetzen konnten und auf einige Parallelen zum Fall I Rettungsfonds und Fall II Fiskalpolitik hinweisen.

4. Auswertung der Fallstudien: Erklärung der Präferenzen und der Kompromissfindung

In den vorherigen Kapiteln zum empirischen Teil der Arbeit haben wir uns mit der Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses und der Analyse des Verhandlungsergebnisses in den drei Fällen Rettungsfonds (I), Fiskalpolitik (II) und Finanzpolitik (III) beschäftigt. Dabei wurde deutlich, wie unterschiedlich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich waren. Die häufig gegensätzlichen Präferenzen zogen Diskussionen nach sich und erschwerten einen zügigen Verhandlungsverlauf. Trotz dieser Unterschiede konnten beide Länder Kompromisse schließen, die eine Einigung zu den jeweiligen Krisenmaßnahmen auf europäischer Ebene ermöglichten. Im Verhandlungsergebnis haben wir einen wichtigen Unterschied zwischen den drei Fällen herausgestellt. Während sich im Fall I Frankreich mit der Schaffung eines Rettungsfonds für die Eurozone durchsetzen konnte, gelang es Deutschland im Fall II, das Verhandlungsergebnis entsprechend seiner Präferenzen zu prägen. Demgegenüber konnten sich beide Länder gleichermaßen im Verhandlungsergebnis von Fall III einbringen, wobei Deutschland den Aufsichtsmechanismus und Frankreich den Abwicklungsmechanismus der Bankenunion stärker prägen konnte.

Die Erkenntnisse aus dem empirischen Teil der Arbeit bilden die Grundlage für die Auswertung der drei Fallstudien in den folgenden Kapiteln. Zunächst werden wir die Präferenzen von Deutschland und Frankreich genauer betrachten und erläutern, wie sich die Unterschiede in den Präferenzen erklären lassen. Unter Anwendung der für die Arbeit aufgestellten Heuristik werden wir ergründen, inwieweit sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich aus den Institutionen, Ideen und Interessen ableiten lassen. Im Anschluss daran werden wir uns der Kompromissfindung zuwenden und anhand der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism ergründen, worin die Ursache für die Varianz im Verhandlungsergebnis in den drei Fällen begründet liegt. Hier werden wir schauen, inwieweit sich die Präferenzintensität beider Länder auf deren Verhandlungsmacht auswirkte.⁹⁷

⁹⁷ Für eine ausführliche Erläuterung des theoretischen Rahmens der Arbeit siehe Kapitel 2. Der Untersuchungsgegenstand: Präferenzen und Kompromissfindung.

4.1. Die Präferenzen im Verhandlungsprozess: Der Ursprung in den Institutionen, Ideen und Interessen

Im theoretischen Teil der Arbeit haben wir erläutert, wie die Präferenzen von Staaten in der VPÖ anhand von drei unabhängigen Variablen untersucht werden können. Dabei handelt es sich um die Institutionen, Ideen und Interessen.⁹⁸ Für Deutschland und Frankreich haben wir die zentralen Unterschiede dargestellt, die für die Untersuchung der Präferenzen im Krisenmanagement der Eurozone wichtig sind.⁹⁹ Bei den institutionellen Unterschieden haben wir die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die Strukturen der Finanz- und Bankensysteme betrachtet. Bei den ideellen Unterschieden sind wir auf die wirtschaftspolitischen Leitlinien eingegangen, die dazu führen, dass in beiden Ländern andere Wirtschaftspolitiken verfolgt werden. Um die Interessen von Deutschland und Frankreich ableiten zu können, haben wir die materiellen Positionen beider Länder in der Eurokrise betrachtet und festgestellt, dass die wirtschaftlichen Folgen unterschiedlich zu spüren waren.

In den folgenden Kapiteln werden wir uns mit der Auswertung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen der Eurokrise beschäftigen. Mit Hilfe der aufgestellten Heuristik werden wir in allen drei Fällen untersuchen, inwieweit sich die unterschiedlichen Präferenzen durch die Institutionen, Ideen und Interessen erklären lassen.¹⁰⁰

4.1.1. Fall I: Rettungsfonds – warum sich Frankreich für einen Rettungsfonds einsetzt und Deutschland strenge Konditionalität fordert

In den Verhandlungen zum Fall I Rettungsfonds ging es thematisch um die Schaffung eines Rettungsmechanismus für die Eurozone, um bei Bedarf Euro-Ländern in finanziellen Schwierigkeiten Hilfgelder gewähren zu können und auf diese Weise die Währungsunion als Ganzes zu stabilisieren. Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses hat deutlich gezeigt, wie unterschiedlich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich im Verhandlungsverlauf

⁹⁸ Siehe Kapitel 2.1. Die Präferenzen – die Bedeutung von Institutionen, Ideen und Interessen.

⁹⁹ Siehe Kapitel 2.2. Die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich.

¹⁰⁰ Siehe Kapitel 2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise.

waren.¹⁰¹ Nicht nur im Vorfeld der Einigung auf den temporären Rettungsfonds EFSF und den permanenten Rettungsfonds ESM waren sich beide Länder uneinig. Auch in der genauen Ausgestaltung der Rettungsfonds lagen die Vorstellungen beider Länder weit auseinander und erschwerten einen zügigen Abschluss der Verhandlungen. Im folgenden Kapitel werden wir nun untersuchen, wodurch sich die Unterschiede in den Präferenzen erklären lassen.

Gleich zu Beginn der Eurokrise, als sich die Verhandlungen um die Zuweisung von Hilfgeldern an Griechenland und die Einrichtung eines Rettungsmechanismus für die Eurozone drehten, ließen sich die unterschiedliche Rolle des Staates und die landestypischen wirtschaftspolitischen Leitlinien in den Präferenzen beider Länder erkennen. In Übereinstimmung mit seinem Wirtschaftssystem und seinen wirtschaftspolitischen Leitlinien versuchte Frankreich ein aktives, von politischer Seite aus koordiniertes Krisenmanagement voranzubringen. Dies äußerte sich darin, dass es von Anfang an die Zuweisung von europäischen Hilfgeldern an Griechenland forderte und die Notwendigkeit eines Rettungsfonds für die Eurozone hervorhob. Die Eurokrise war für Frankreich die Bestätigung, dass die im Maastricht-Vertrag festgelegte Struktur der WWU zu einseitig auf sparpolitischen Regeln basierte. Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone sollten nun unmittelbar die notwendigen Maßnahmen ergreifen und einen Rettungsmechanismus schaffen. Anhand der für die Arbeit aufgestellten Heuristik wird ersichtlich, dass sich in den französischen Präferenzen sowohl die bevorzugt diskretionäre Wirtschaftspolitik als auch die zentrale Rolle des Staates widerspiegelte (Uterwedde 2012 a, S. 158; Schild 2013 a, S. 30; Interview #05; Interview #10).¹⁰²

Deutschland stand den französischen Forderungen kritisch gegenüber und zögerte mit der Einwilligung zu Hilfgeldern an Griechenland und zu einem Rettungsfonds. Unter Verweis auf die europäischen Verträge und die No-Bailout Klausel argumentierte es gegen die Möglichkeit, ein verschuldetes Euro-Land zu retten. Das bestehende Regelwerk ebenso wie die Auflagen des SWP sollten unbedingt eingehalten werden, um keine Fehlanreize für ein nicht nachhaltiges Wirtschaften zu setzen. Hier zeigt sich deutlich das Verständnis einer regelgebundenen Wirtschaftspolitik, das in Deutschland vorherrscht und das dessen Präferenzen bestimmte. Entsprechend des ordoliberalen Staatsverständnisses sollten die Staats- und Regierungschefs nicht aktiv eingreifen, sondern die notwendigen Regeln erlassen, um der Eurokrise zu begegnen. Bevor Deutschland seine Einwilligung zu Solidaritätsmaßnahmen wie

¹⁰¹ Siehe Kapitel 3.1.1. Die Präferenzen: Von der Einrichtung eines temporären bis zu einem permanenten Rettungsmechanismus.

¹⁰² Siehe Kapitel 2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise.

dem griechischen Hilfspaket oder dem Rettungsfonds EFSF gab, stellte es deshalb die Bedingung, den Rettungsfonds zeitlich zu begrenzen und die Zuweisung von Hilfgeldern einer strengen Konditionalität zu unterstellen. So sollten sich die Empfänger-Länder zur Konsolidierung ihrer Haushalte und zu Strukturreformen verpflichten (Schwarzer 2013 b, S. 32; Interview #01; Interview #04; Interview #08).

Die sehr unterschiedliche Rolle des Staates im deutschen und französischen Wirtschaftssystem wurde einmal mehr anhand der Diskussionen deutlich, ob der IWF an dem Hilfspaket für Griechenland und dem neuen Rettungsfonds beteiligt werden sollte. Frankreich wollte keinen externen Akteur in das Krisenmanagement hinzuziehen und war deshalb gegen eine Beteiligung des IWF. Die Zuweisung von Hilfgeldern sollte allein auf europäischer Ebene koordiniert werden, denn ohne eine Beteiligung des IWF sah Frankreich mehr Möglichkeiten für eine diskretionäre Politik im Krisenmanagement. So wie der Staat in Frankreich eine aktive Rolle in der Wirtschaft einnimmt, sollten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone in einem europäischen Rettungsmechanismus über einen freien Handlungsspielraum verfügen. Für Deutschland war die Beteiligung des IWF sogar eine Voraussetzung für seine Zustimmung zu einem Hilfspaket für Griechenland und zu einem Rettungsfonds für die Eurozone. Der IWF sollte sich nicht nur an den Hilfgeldern beteiligen, sondern gleichermaßen Druck von außen auf die Empfänger-Ländern ausüben, die sparpolitischen Regeln und Auflagen einzuhalten. Diese Kompetenz der Aufsicht und Überwachung traute die deutsche Seite nicht allein der Europäischen Kommission zu (Dyson 2014, S. 600; Interview #05; Interview #13; Interview #14; Interview #15).

Als sich zeigte, dass der temporäre Rettungsfonds EFSF nicht ausreichend war und deshalb der permanente Rettungsfonds ESM geschaffen wurde, vertraten Deutschland und Frankreich weiterhin die Präferenzen, die sich aus der Heuristik entnehmen lassen: Vorrang von Regeln und Sparpolitik für Deutschland, Bevorzugung diskretionärer Wirtschaftspolitik und Primat der Politik für Frankreich. Nach anfänglichem Zögern stimmte Deutschland einem permanenten Rettungsfonds zu, stellte aber wieder zur Bedingung, dass sich der ESM einer strengen Konditionalität verschrieb und für die Empfänger-Länder verbindliche Regeln zum Schuldenabbau und für Strukturreformen formulierte. Außerdem forderte Deutschland eine Änderung der EU-Verträge, um eine rechtskonforme Einführung des ESM in das europäische Regelwerk zu ermöglichen.

Frankreich war gegen derart verbindliche Auflagen und sah keine Notwendigkeit für eine Vertragsänderung. Die sich weiter verschlimmernde Eurokrise machte aus französischer Sicht noch einmal den unbedingten Bedarf an einem permanenten Rettungsfonds deutlich und

rechtfertigte eine Abkehr von den bisherigen Regeln wie der No-Bailout Klausel (Interview #09; Interview #10). Außerdem setzte sich Frankreich für eine Flexibilisierung der Rettungsfonds EFSF und ESM ein, um die Hilfgelder besser an die Bedürfnisse der jeweiligen Länder anpassen zu können und die Gesundung der Wirtschaft nicht durch zu strikte Auflagen zu verzögern. Hier zeigt sich, dass Frankreich durchaus Raum für eine antizyklische Wirtschaftspolitik zur Förderung des Wachstums in den Krisenländern sah, was Deutschland entschieden ablehnte.

Um den Ursprung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich im Fall I Rettungsfonds noch genauer zu erklären, ist neben dem Bezug zu der Rolle des Staates in der Wirtschaft (Institutionen) und den wirtschaftspolitischen Leitlinien (Ideen) auch die Beachtung der materiellen Positionen (Interessen) beider Länder notwendig. Deutschland hatte als größte Volkswirtschaft in der Eurozone und weil es kaum von der Eurokrise betroffen war ein großes Interesse daran, seine Ausgaben für die Rettung von anderen Euro-Ländern möglichst gering zu halten.¹⁰³ Nicht nur wegen der Stabilitätsregeln und der No-Bailout Klausel, sondern auch aus finanziellen Gründen war es deshalb zunächst gegen die Einführung eines Rettungsfonds. Aus der materiellen Position ergibt sich auch, weshalb Deutschland dagegen war, das Einsatzdatum des ESM vorzuziehen und die Rettungsfonds finanziell auszuweiten. Denn es hatte ohnehin den größten Anteil an den Rettungsfonds EFSF und ESM zu tragen. Der Finanzierungsanteil Deutschlands am ESM liegt bei 27 % und ist damit der höchste Anteil aller Euro-Länder. Im Vergleich dazu beträgt der Finanzierungsanteil Frankreichs 20,2 %.¹⁰⁴ Um zukünftig die Kontrolle über die Höhe und Zuweisung von Hilfgeldern zu haben, war es Deutschland deshalb wichtig, dass die Rettungsfonds auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen Vertrags geschaffen wurden (Interview #04; Interview #14; Schimmelfennig 2015, S. 189).

Frankreich war zwar nicht unmittelbar von der Eurokrise bedroht, dennoch waren die Auswirkungen der Krise deutlich im Land zu spüren. Seine Wirtschaft war angeschlagen und die französischen Banken waren zum Zeitpunkt der Verhandlungen zu den Rettungsfonds stark in den von der Eurokrise betroffenen Ländern vertreten.¹⁰⁵ Noch bis in das Jahr 2012 waren französische Banken am stärksten in Griechenland vertreten, erst danach zogen sie mehr und

¹⁰³ Zur Erläuterung der materiellen Positionen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise anhand der ökonomischen Kennzahlen siehe Kapitel 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise.

¹⁰⁴ Bundesministerium der Finanzen (2016), Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM), http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Stabilitaetsmechanismus_ESM/eu_stabilitaetsmechanismus_esm.html#doc22984bodyText9 (30.03.2016).

¹⁰⁵ Siehe Kapitel 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise.

mehr das Geld aus dem Land ab.¹⁰⁶ Deshalb spiegelte die französische Forderung nach unmittelbaren Krisenmaßnahmen und der Schaffung eines Rettungsfonds zwar zuvorderst die starke Rolle des Staates und die traditionell diskretionäre Wirtschaftspolitik wider. Es ist aber ebenso davon auszugehen, dass Frankreich in einer vorausschauenden Perspektive durch diese Krisenmaßnahmen ein Signal an die Finanzmärkte und die eigene Wirtschaft senden und seine Banken stützen wollte. Deshalb setzte es sich später auch für ein früheres Einsatzdatum des ESM ein und sprach sich für eine finanzielle Aufstockung und eine Bankenlizenz der Rettungsfonds EFSF und ESM aus. Denn das systemische Risiko der Eurokrise, das heißt die Gefahr des Übergreifens auf andere Länder und nicht zuletzt auf Frankreich selbst, wurde unmittelbar erkannt (Schimmelfennig 2015, S. 183; Schwarzer 2013 b, S. 32; Interview #04; Interview #10; Interview #11; Interview #16).

Unter Hinzuziehung der materiellen Positionen beider Länder in der Eurokrise lässt sich auch erklären, weshalb ein Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich über die Frage entstand, ob der Privatsektor beim permanenten Rettungsfonds und bei der Griechenland-Rettung beteiligt werden sollte (Private Sector Involvement, PSI). Deutschland wollte durch die Beteiligung des Privatsektors erreichen, dass die Hilfgelder nicht allein von den Euro-Ländern und deren Steuerzahlern getragen wurden, private Gläubiger und Aktionäre sollten gleichermaßen einen Anteil leisten. Frankreich sah in der Beteiligung des Privatsektors jedoch die Gefahr, dass die Spekulationen auf Staatsanleihen auf den Finanzmärkten weiter zunahmen und es fürchtete eine zu starke Belastung des eigenen Bankensektors aufgrund der hohen Präsenz in den von der Krise betroffenen Ländern (Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 36 f.; Schild 2013 a, S. 29 f.; Interview #09; Interview #10; Interview #16).

Abschließend lässt sich somit festhalten, dass sich die deutschen und französischen Präferenzen in den Verhandlungen zum Fall I Rettungsfonds eindeutig durch die Institutionen, Ideen und Interessen erklären lassen. Immer wieder ließen sich die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die wirtschaftspolitischen Leitlinien in den Präferenzen erkennen. Frankreich setzte sich für ein aktives Krisenmanagement ein und befürwortete die Schaffung eines Rettungsfonds für die Eurozone. Deutschland setzte sich demgegenüber für die Beachtung der bestehenden Stabilitätsregeln und für eine strenge Konditionalität in den neuen Rettungsfonds ein. Die materiellen Positionen verstärkten die Präferenzen der beiden Länder zusätzlich, sodass Deutschland auch aus finanzieller Perspektive ein unmittelbares Interesse an einer Begrenzung der Ausgaben für die Rettung angeschlagener Euro-Länder hatte. Frankreich

¹⁰⁶ Bank for International Settlements (2016 a), Consolidated positions on counterparties resident in Greece, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=GR&p=20153> (30.03.2016).

verspürte durch die eigene wirtschaftliche Lage und die hohe Präsenz seiner Banken in den Krisenländern auch selbst die Notwendigkeit der Schaffung eines Rettungsfonds.

4.1.2. Fall II: Fiskalpolitik – warum Deutschland und Frankreich Sparen und Wachstum unterschiedlich gewichten

Im Fall II Fiskalpolitik ging es um die fiskalpolitischen Maßnahmen, die im Laufe des Krisenmanagements der Eurozone verhandelt und beschlossen wurden. Dazu zählten insbesondere die Verschärfung des SWP, die Ausweitung der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie der Abschluss des Fiskalpakts, der noch durch den Pakt für Wachstum und Beschäftigung ergänzt wurde. Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses im empirischen Teil der Arbeit hat gezeigt, dass sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich erheblich voneinander unterschieden.¹⁰⁷ Dabei legten beide Länder nicht nur ein unterschiedliches Gewicht auf spar- und wachstumspolitische Maßnahmen. Ebenso stellten sie sich die Ausgestaltung der fiskalpolitischen Maßnahmen jeweils anders vor und waren sich uneinig, ob verbindliche oder flexiblere Regeln im Krisenmanagement erforderlich waren. In diesem Kapitel werden wir genauer untersuchen, weshalb sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich unterschieden.

Als die Eurokrise Anfang 2010 ausbrach, wurde von Deutschland sehr schnell der Bedarf an verstärkten Regeln und sparpolitischen Maßnahmen erkannt, um alle Länder in der Eurozone zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik zu verpflichten. Da sich der SWP als nicht wirksam erwiesen hatte, die Eurokrise zu verhindern, wollte die deutsche Seite nun umgehend die Stabilitätsregeln verschärfen und deren Verbindlichkeit erhöhen, um eine vergleichbare Krise in Zukunft zu vermeiden. Deshalb setzte sich Deutschland auch für automatische Sanktionen ein, wenn ein Land gegen die Regeln des SWP verstieß und brachte sogar einen Entzug des Stimmrechts im Rat für das jeweilige Land ins Gespräch. Eine Reform des SWP und automatische Sanktionen waren Deutschland aber nicht ausreichend. Auch der Fiskalpakt geht auf deutsches Engagement zurück und schreibt für alle unterzeichnenden Länder die Einführung einer verbindlichen Schuldenbremse in die nationalen Verfassungen vor. Offenbar waren für Deutschland verbindliche Regeln und eine überzeugte Sparpolitik besonders wichtig, um der

¹⁰⁷ Siehe Kapitel 3.2.1. Die Präferenzen: Von der Verschärfung sparpolitischer Maßnahmen bis zu (bedingt) wachstumspolitischen Maßnahmen.

Eurokrise zu begegnen. Wie es anhand der für die Arbeit aufgestellten Heuristik ersichtlich wird, waren die deutschen Präferenzen vom ordnungspolitischen Denken geprägt, das die Bevorzugung einer regelgebundenen Wirtschaftspolitik erklärt.¹⁰⁸ Deshalb waren für das Land eine Verschärfung des SWP, noch zwingender greifende Sanktionen bei Regelverstoß und eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild in der Eurokrise besonders wichtig (Schwarzer 2013 b, S. 33; Interview #09; Interview #13).

Frankreich tat sich in der Eurokrise schwer damit, das Krisenmanagement einseitig auf eine Verschärfung der Stabilitätsregeln und sparpolitische Maßnahmen zu konzentrieren. Zwar sah es ein, dass eine Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten in allen Euro-Ländern und die Durchführung von Strukturreformen notwendig waren. Eine drastische Verschärfung der Regeln und automatische Sanktionen bei Verstoß gegen den SWP wollte Frankreich allerdings nicht. Die Verhängung von Sanktionen sollte aus französischer Sicht weiterhin unter der Kontrolle der Staats- und Regierungschefs bleiben. Hieran lässt sich erkennen, dass in Frankreich ein anderes Verständnis von Regeln vorherrscht, eine diskretionäre Wirtschaftspolitik wird klar bevorzugt. Regeln wird deshalb eine geringere Verbindlichkeit und eine flexiblere Handhabung zugesprochen, um sie von Fall zu Fall an die jeweiligen Situationen anpassen zu können. Aus französischer Sicht sollen Regeln der Politik dienen und diese nicht in ihrem Handeln einschränken (Schild 2013 a, S. 28; Uterwedde 2012 c, S. 55; Interview #03; Interview #05; Interview #09; Interview #10; Interview #11).

An den französischen Präferenzen wurde auch ersichtlich, dass in Frankreich der Sparpolitik ein geringeres Gewicht als in Deutschland zukommt. Deshalb versuchte es, die sparpolitischen Maßnahmen in der Eurokrise durch wachstumspolitische Maßnahmen zu ergänzen. Für die französische Seite hatte eine aktive Wachstumsförderung einen genauso hohen Stellenwert, um die Eurokrise schnell und dauerhaft zu lösen. Hieran lässt sich erkennen, dass das französische Wirtschaftssystem von der Schule des Neo-Keynesianismus geprägt ist. In Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs werden folglich eine antizyklische Wirtschaftspolitik und Maßnahmen auf der Nachfrageseite bevorzugt. Das bisherige Krisenmanagement hatte aus französischer Sicht eine zu einseitige Betonung auf die Sparpolitik gelegt und so die Gefahren einer dauerhaften Rezession in den Krisenländern und einer weiteren Destabilisierung der Eurozone erhöht (Schwarzer 2013 b, S. 33; Interview #02; Interview #05; Interview #06; Interview #09).

¹⁰⁸ Siehe Kapitel 2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise.

Deutschland lehnte hingegen wachstumspolitische Maßnahmen in der Eurokrise ab und ließ in seinen Präferenzen klar die ordoliberalen Denkschule erkennen, die sich einer langfristig angelegten Wirtschaftspolitik verschreibt und Stabilität und Sparen an oberster Stelle sieht. Deshalb argumentierte die deutsche Seite, dass Wachstumsmaßnahmen nur zu Fehlanreizen führten und die Krisenländer dazu verleiteten, weiterhin Schulden aufzunehmen und notwendige Reformen zu verschieben.¹⁰⁹ Stattdessen war Deutschland überzeugt davon, dass in der Eurokrise eine dezidierte Sparpolitik und Reformen auf der Angebotsseite erforderlich waren, um die Wettbewerbsfähigkeit und damit das Wachstumspotential der Krisenländer zu erhöhen (Interview #04; Interview #08).

Die unterschiedliche Gewichtung spar- und wachstumspolitischer Maßnahmen lässt sich auch unter Bezug auf die verschiedenen Wachstumsmodelle in beiden Ländern erklären.¹¹⁰ In Frankreich beruht das Wirtschaftswachstum maßgeblich auf der Binnennachfrage, deshalb ist es nachvollziehbar, weshalb das Land in der Eurokrise für Wachstumsmaßnahmen eintrat. In Deutschland wird das Wirtschaftswachstum hingegen zuvorderst von den Exporten getragen, sodass im Krisenmanagement der Nutzen von wachstumspolitischen Maßnahmen zur Stabilisierung der Nachfrage nicht gesehen wurde. Aus deutscher Sicht führen viel eher Strukturreformen zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und fördern langfristig das Wachstumspotential eines Landes.

Nicht zuletzt waren die deutschen und französischen Präferenzen in den Verhandlungen zum Fall II Fiskalpolitik aber auch durch die unterschiedliche Rolle des Staates geprägt, die diesem in der Wirtschaft zukommt.¹¹¹ Die Heuristik zeigt auf, dass dem Staat in Frankreich eine besondere Bedeutung zukommt. In den Verhandlungen sprach sich das Land aus diesem Grund dafür aus, dass die Staats- und Regierungschefs weiterhin die Sanktionen bei Verstößen gegen den SWP verhängen sollten. Noch deutlicher wurde das im Wirtschaftssystem festgeschriebene Primat der Politik angesichts der Forderung nach einer Wirtschaftsregierung, die Frankreich für die Eurozone einrichten wollte. Als Lehre aus der Eurokrise sollten die Staats- und Regierungschefs ihre nationalen Wirtschaftspolitiken besser abstimmen und vor allem die Wirtschaft auf Ebene der Eurozone aktiver steuern (Schäfer 2013, S. 115; Interview #09; Interview #10).

Im deutschen Wirtschaftssystem ist der Staat aber nicht Lenker, sondern Regulierer, eine wirtschaftspolitische Steuerung ist hier fremd. Deshalb lehnte das Land in der Eurokrise die Einrichtung einer Wirtschaftsregierung zunächst ab. Allerdings erkannte Deutschland den

¹⁰⁹ In der Fachsprache wird bei einem solchen Verhalten von ‚Moral Hazard‘ gesprochen.

¹¹⁰ Siehe Kapitel 2.2.2. Ideen – die wirtschaftspolitischen Leitlinien.

¹¹¹ Siehe Kapitel 2.2.1. Institutionen – die Rolle des Staates und die Strukturen der Finanzsysteme.

Bedarf an einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Euro-Ländern und übernahm im Laufe der Verhandlungen sogar den Begriff der Wirtschaftsregierung. Darunter verstand es aber – im Gegensatz zu Frankreich – ein Bekenntnis aller Euro-Länder zu ausgeglichenen Haushalten und eine bessere fiskalpolitische Überwachung (Schild 2013 a, S. 29 f.; Uterwedde 2012 a, S. 162 f.; Interview #01; Interview #02).

Unter Berücksichtigung der Institutionen und der Ideen und mit Hilfe der Heuristik lässt sich somit erklären, weshalb Deutschland und Frankreich unterschiedliche Präferenzen in den Verhandlungen zu den fiskalpolitischen Maßnahmen vertraten. Darüber hinaus wurden die Präferenzen beider Länder noch zusätzlich durch die materiellen Positionen verstärkt.¹¹² Deutschland war kaum von der Krise betroffen, seine Wirtschaft war weiterhin stark. Deshalb hatte es auch aus finanzieller Sicht ein Interesse an strengen Regeln und einer konsequenten Sparpolitik im Krisenmanagement, um die Ausgaben für die Euro-Rettung zu minimieren und zukünftige Schuldenkrisen zu vermeiden.

Die Folgen der Eurokrise waren in Frankreich viel deutlicher zu spüren, sein Schuldenstand lag im Jahr 2012 bei fast 90 % und sein Staatsdefizit befand sich in all den Jahren der Eurokrise über dem festgelegten Stabilitätskriterium von 3 %.¹¹³ Frankreich erhoffte sich durch flexiblere Regeln und weniger strenge Sanktionen einen größeren Handlungsspielraum. Aus gleichem Grund hatte es auch ein größeres Interesse an wachstumspolitischen Maßnahmen, um bei Bedarf selbst darauf zurückgreifen zu können.

Die Ausführungen haben gezeigt, dass sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich im vorliegenden Fall II Fiskalpolitik aus den Institutionen, Ideen und Interessen ableiten lassen. Anhand der unterschiedlichen Rolle des Staates in der Wirtschaft und der wirtschaftspolitischen Leitlinien lässt sich nachvollziehen, weshalb sich die Diskussionen zwischen beiden Ländern um Flexibilität und Regeln, um diskretionäre und regelbasierte Wirtschaftspolitik, um Sparen und Wachstum drehten. Deutschland setzte sich für strengere Regeln und automatische Sanktionen ein und forderte eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung. Frankreich machte sich für weniger strenge Regeln stark, forderte eine wirtschaftspolitische Steuerung der Eurozone und setzte sich für wachstumspolitische Maßnahmen ein. Außerdem haben wir gesehen, dass die Präferenzen durch die materiellen Positionen beider Länder zusätzlich verstärkt wurden. Deutschland hatte aufgrund seiner starken Wirtschaft ein

¹¹² Für eine ausführliche Erläuterung der materiellen Positionen siehe Kapitel 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise.

¹¹³ Eurostat (2016 e), Bruttoverschuldung des Staates – jährliche Daten, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=teina225&plugin=1> (27.03.2016); Eurostat (2016 f), Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (27.03.2016).

größeres Interesse an sparpolitischen Maßnahmen und verbindlichen Regeln, um seine Ausgaben überschaubar zu halten. Frankreich nutzten flexiblere Regeln und wachstumspolitische Maßnahmen auch für die eigene Wirtschaft, in der die Folgen der Eurokrise stärker zu spüren waren.

4.1.3. Fall III: Finanzpolitik – warum sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich zur Bankenunion gegenüberstehen

In den Verhandlungen zum Fall III Finanzpolitik ging es um die Schaffung einer Europäischen Bankenunion, die sich aus zwei Säulen zusammensetzt. Zum einen besteht die Bankenunion aus einem Aufsichtsmechanismus unter dem Dach der EZB zur Beaufsichtigung der in der Eurozone ansässigen Banken. Zum anderen umfasst die Bankenunion einen Abwicklungsmechanismus mit zugehörigem Abwicklungsfonds, um angeschlagene Banken in den Euro-Ländern abzuwickeln. Im empirischen Teil der Arbeit wurde deutlich, dass die Präferenzen von Deutschland und Frankreich deutlich voneinander abwichen.¹¹⁴ Für Deutschland war die Bankenaufsicht der zentrale Bestandteil der Bankenunion, für Frankreich stand die Bankenabwicklung im Mittelpunkt. Gleichzeitig waren sich beide Länder uneinig über die genaue Ausgestaltung des Aufsichts- und Abwicklungsmechanismus. In diesem Kapitel werden wir anhand der für die Arbeit aufgestellten Heuristik ergründen, inwieweit sich die Präferenzen durch die Institutionen, Ideen und Interessen erklären lassen.¹¹⁵

In den Verhandlungen zur Schaffung des Aufsichtsmechanismus SSM waren die deutschen und französischen Präferenzen stark durch die institutionellen Strukturen der Finanz- und Bankensysteme geprägt. Beide Länder wollten die Charakteristika ihres Bankensektors aufrechterhalten, sodass sich Deutschland für seine vielen kleinen Banken einsetzte und Frankreich im Interesse seiner großen Banken handelte (Interview #03; Interview #06; Interview #07; Interview #15; Interview #16).¹¹⁶ Dies wurde an den Diskussionen darüber deutlich, welche Banken unter die Bankenaufsicht bei der EZB fallen sollten. Deutschland

¹¹⁴ Siehe Kapitel 3.3.1. Die Präferenzen: Von der Schaffung einer Bankenaufsicht bis zur Einrichtung eines Abwicklungsmechanismus.

¹¹⁵ Siehe Kapitel 2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise.

¹¹⁶ Für eine ausführliche Beschreibung des institutionellen Aufbaus der Finanz- und Bankensysteme in Deutschland und Frankreich siehe Kapitel 2.2.1. Institutionen – die Rolle des Staates und die Strukturen der Finanzsysteme.

wehrte sich gegen die Pläne der Europäischen Kommission, dass der SSM alle Banken in der Eurozone unabhängig von deren Größe beaufsichtigen sollte. Vielmehr setzte sich die deutsche Seite dafür ein, dass nur die systemrelevanten und grenzüberschreitenden Banken von der EZB überwacht wurden. Alle kleineren Banken – und insbesondere die Sparkassen und Genossenschaftsbanken – sollten weiterhin durch die nationalen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Deutschland lehnte somit eine allumfassende Bankenaufsicht ab, um sein fragmentiertes Bankensystem zu schützen, das sich neben großen Privatbanken aus vielen kleinen lokal und regional tätigen Banken zusammensetzt.

Im Gegensatz dazu erschien es Frankreich ungerecht, wenn der Aufsichtsmechanismus nur die systemrelevanten Banken beaufsichtigte. Es argumentierte, dass dann alle französischen Banken, aber nur wenige der deutschen Banken unter die Bankenaufsicht fielen. Deshalb forderte Frankreich eine Gleichbehandlung aller Banken und plädierte zusammen mit der Kommission für eine allumfassende Bankenaufsicht. Die französischen Präferenzen waren eindeutig geprägt durch die Struktur seines konzentrierten Bankensystems. Die Banken in Frankreich sind überwiegend groß und systemrelevant, deshalb machte es sich für eine Bankenaufsicht über alle Bankinstitute in der Eurozone stark (Hennessy 2014, S. 163; Interview #05; Interview #07; Interview #09).

Daneben wirkten sich auch die verschiedene Rolle des Staates und die wirtschaftspolitischen Leitlinien auf die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zum Aufsichtsmechanismus SSM aus. Entsprechend der zentralen Rolle des Staates in der Wirtschaft wollte Frankreich die Bankenaufsicht zentralisieren und die EZB als Koordinierungsstelle der Aufsicht vorsehen. Außerdem wollte es den SSM möglichst schnell einrichten und wünschte sich dessen Einsatz schon zum Januar 2013. Hierdurch wurde das in der Wirtschaft vorherrschende Primat der Politik deutlich, das dem Staat die Befugnis erteilt, bei Bedarf die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Frankreich war es weniger wichtig, den SSM genau auszuarbeiten, vielmehr sollte die EZB ab dem Einsatzdatum die Aufsicht so übernehmen, wie es im situativen Kontext notwendig war. In dieser gewünschten Flexibilität spiegeln sich auch die wirtschaftspolitischen Leitlinien wider, denn in Frankreich wird eine diskretionäre Wirtschaftspolitik generell bevorzugt.

Deutschland war es indes wichtig, zunächst gründlich den Rechtsrahmen für den Aufsichtsmechanismus auszuarbeiten, weshalb es sich für ein späteres Einsatzdatum des SSM nicht vor dem Jahre 2014 einsetzte. Die deutsche Seite wollte unbedingt, dass mit der neuen Aufsicht eine klare Trennung zwischen der Geldpolitik und der Aufsichtsfunktion der EZB gewährleistet war, um der in den EU-Verträgen festgeschriebenen Unabhängigkeit Rechnung zu

tragen. Hieran wurden das in Deutschland vorherrschende ordnungspolitische Denken und die große Bedeutung von Regeln deutlich. Aus deutscher Sicht war es die Aufgabe der Staats- und Regierungschefs, die Regeln für den SSM zu erarbeiten und die Aufsichtskompetenz an die EZB zu übertragen. Der SSM konnte erst dann mit der Arbeit beginnen, wenn der rechtliche Rahmen ausgearbeitet und beschlossen war (Interview #07; Interview #12).

Daneben spiegelten sich die Interessen von Deutschland und Frankreich in ihren Präferenzen zur Bankenaufsicht wider, wie wir bei den Verhandlungen zur Bankenabwicklung noch genauer sehen werden. Da Deutschland wenig von der Eurokrise betroffen war und es zukünftige Ausgaben für die Abwicklung ausländischer Banken vermeiden wollte, waren ihm eine effektive Bankenaufsicht und klar definierte Regeln sehr wichtig. Für Frankreich bedeutete die Bankenunion ein stützendes Signal an die eigene Wirtschaft und die einheimischen Banken. Deshalb war es im Interesse Frankreichs, wenn der Aufsichtsmechanismus zeitnah geschaffen wurde, um im Anschluss den Abwicklungsmechanismus einrichten zu können.

Anhand der Heuristik können auch die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zum Abwicklungsmechanismus SRM und dem dazugehörigen Abwicklungsfonds SRF erklärt werden und lassen die Unterschiede in den Institutionen und Ideen erkennen. Abermals setzte sich Frankreich für eine schnelle Einrichtung des SRM durch die Staats- und Regierungschefs ein, wie es sich aus der traditionell diskretionären Wirtschaftspolitik und dem Primat der Politik ergibt. Auch Deutschland reagierte genauso, wie es die Rolle des Staates als Regulierer und die bevorzugte regelbasierte Wirtschaftspolitik nahelegt. So argumentierte die deutsche Seite, dass zunächst eine gründliche Ausarbeitung der Regeln notwendig war und zog hierfür eine Vertragsänderung in Betracht.

Die Strukturen der Finanz- und Bankensysteme hatten wieder einen direkten Einfluss auf die Präferenzen beider Länder zum Abwicklungsmechanismus. Wie schon in den Verhandlungen zum SSM wollte Deutschland, dass der SRM nur für die systemrelevanten Banken zuständig war. Um sein dreigliedriges Bankensystem zu schützen, setzte es sich dafür ein, dass nur die großen Banken Beiträge zum Abwicklungsfonds SRF zu zahlen hatten. Kleine Banken sollten von den Beiträgen befreit werden und es betonte, dass die Sparkassen und Genossenschaftsbanken über eigene Institutssicherungen verfügen. Frankreich wollte verhindern, dass sein konzentrierter Bankensektor bestehend aus großen Banken ungleich stärker zum SRF beitragen musste. Deshalb setzte es sich dafür ein, dass neben der Größe auch das Risiko einer Bank für die Beitragsberechnung zum SRF beachtet wurde und dass alle Banken einen

Beitrag leisten mussten (Howarth/Quaglia 2013, S. 112; Howarth/Quaglia 2014, S. 130 ff.; Interview #06).

Die Präferenzen zur Ausgestaltung des Abwicklungsmechanismus SRM und zur Funktionsfähigkeit des Abwicklungsfonds SRF waren aber nicht nur durch die Institutionen und Ideen geprägt. Gleichmaßen lassen sich die Interessen in den Präferenzen erkennen, wie sich aus den materiellen Positionen beider Länder entnehmen lässt.¹¹⁷ Von Deutschland wurde die Festlegung einer Haftungskaskade für die Abwicklung einer Bank im SRM gefordert. Damit wollte es erreichen, dass anhand von verbindlichen Regeln zunächst die privaten Gläubiger und Aktionäre einer Bank bei der Abwicklung herangezogen werden (Bail-in). Erst in einem zweiten Schritt sollten Gelder aus dem Abwicklungsfonds SRF und an letzter Stelle aus dem Rettungsfonds ESM fließen. Zum einen wurde hieran abermals deutlich, welche hohe Bedeutung in Deutschland der Ordnungspolitik und verbindlichen Regeln zukommt. Zum anderen spielte aber auch die materielle Position eine Rolle, denn Deutschland war wenig von der Eurokrise betroffen und seine Wirtschaft war nach wie vor stark.

Deshalb wollte es die Ausgaben für die Abwicklung von Banken in anderen Euro-Ländern überschaubar halten und wenn möglich sogar ganz vermeiden. Das ist der Grund, warum Deutschland zur Bedingung stellte, dass Altschulden aus dem SRM ausgenommen wurden. Und deshalb setzte es sich für eine späte Vergemeinschaftung des SRF ein, dieser sollte sich zunächst aus nationalen Abteilen speisen. Erst wenn die Folgen der Eurokrise behoben waren, sollte der SRF gänzlich vergemeinschaftet sein (Howarth/Quaglia 2013, S. 112; Interview #01; Interview #07; Interview #08; Interview #15). Letztlich lässt sich damit auch erklären, dass Deutschland die neue Abwicklungsbehörde außerhalb der Kommission ansiedeln wollte und auf einen großen Einfluss der Mitgliedsstaaten bestand. Denn es wollte die Kontrolle über die Ausgaben für Bankenabwicklungen sicherstellen (Howarth/Quaglia 2014, S. 133).

Aus französischer Sicht war es hingegen kein Problem, wenn eine Bank durch den neuen Abwicklungsfonds und andere Staaten der Eurozone abgewickelt wurde. Ganz im Sinne des Primats der Politik sollte das Signal ausgesendet werden, dass die Euro-Länder bei Bedarf schnell und entschlossen handelten, um einer Bankenkrise vorwegzugreifen (Interview #09; Interview #11). Um wirkungsvoll handeln zu können, war Frankreich damit einverstanden, dass die Abwicklungsbehörde bei der Kommission eingerichtet wurde und es setzte sich dafür ein, dass der SRF sofort vergemeinschaftet war. Außerdem wollte Frankreich die Regeln zur Haftungskaskade im SRM offener lassen und die privaten Gläubiger in geringerem Ausmaß

¹¹⁷ Für eine ausführliche Erläuterung der materiellen Positionen siehe Kapitel 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise.

beteiligen (Bail-out), um von Fall zu Fall bei einer Bankenrettung das richtige Vorgehen zu wählen. Auch die Beiträge der Banken zum Abwicklungsfonds SRF wollte Frankreich noch verstellen können und dessen Anteil an einer Bankenrettung flexibel an die jeweiligen Gegebenheiten anpassen (Interview #06; Interview #07; Interview #11). Die politische Entscheidung und Flexibilität waren Frankreich besonders wichtig beim SRM und SRF und lassen erkennen, wie sehr die Rolle des Staates und die wirtschaftspolitischen Leitlinien die Präferenzen prägten.

Aber auch bei Frankreich ist ein Bezug zu den Interessen wichtig. Wie bei Deutschland wurden die Präferenzen durch die materielle Position in der Eurokrise verstärkt. Durch die angeschlagene Wirtschaftslage in der Eurokrise und die hohe Präsenz seiner Banken in den südeuropäischen Krisenländern war es Frankreich wichtig, dass die Eurozone möglichst bald über einen funktionsfähigen Abwicklungsmechanismus verfügte.¹¹⁸ Die Wahrscheinlichkeit, dass eine französische Bank selbst unter den SRM fiel, wurde zwar gering eingeschätzt. Viel eher bedeutete die Schaffung des SRM und SRF für Frankreich ein starkes Signal an die internationalen Finanzmärkte, wodurch es sich eine stabilisierende Wirkung für die eigene Wirtschaft erhoffte (Howarth/Quaglia 2013, S. 111 f.; Interview #08; Interview #12).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Fall III Finanzpolitik die Präferenzen von Deutschland und Frankreich maßgeblich von den Institutionen, Ideen und Interessen geprägt waren. Sowohl in den Verhandlungen zur Bankenaufsicht als auch in den Verhandlungen zur Bankenabwicklung versuchten beide Länder, ihr jeweiliges Bankensystem zu schützen und die Ausgestaltung des SSM und SRM im Sinne der im eigenen Land vorherrschenden Rolle des Staates in der Wirtschaft und der wirtschaftspolitischen Leitlinien zu gestalten. In den Verhandlungen zur Bankenaufsicht und besonders zur Bankenabwicklung haben wir festgestellt, dass auch die materiellen Positionen von Deutschland und Frankreich eine direkte Auswirkung auf die Präferenzen hatten und diese zusätzlich verstärkten.

¹¹⁸ Siehe Kapitel 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise.

4.2. Die Kompromissfindung: Der Einfluss der Präferenzintensität auf die Verhandlungsmacht

Im theoretischen Teil der Arbeit haben wir die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism von Moravcsik vorgestellt, die wir bei der Auswertung der Kompromissfindung anwenden.¹¹⁹ In der Verhandlungstheorie wird davon ausgegangen, dass die Präferenzintensität der Staaten in internationalen Verhandlungen deren relative Verhandlungsmacht bestimmt (Moravcsik 1999). Laut Moravcsik muss der Staat, dem eine Maßnahme besonders wichtig ist, in den Verhandlungen Zugeständnisse gegenüber dem Staat machen, dem weniger daran gelegen ist. Deshalb verfügt der Staat mit einer geringeren Präferenzintensität über eine größere relative Verhandlungsmacht und er kann das Verhandlungsergebnis stärker prägen. Die Präferenzintensität operationalisieren wir anhand der ökonomischen Betroffenheit von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise. Aus der wirtschaftlichen Schwäche bzw. Stärke beider Länder lässt sich entnehmen, dass Deutschland und Frankreich die Krisenmaßnahmen unterschiedlich gewichteten.¹²⁰

In den folgenden Kapiteln werden wir nun genauer untersuchen, wie sich die Präferenzintensität auf die Verhandlungsmacht von beiden Ländern auswirkte. Hier werden wir überprüfen, ob auf diese Weise die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses in den drei Fallstudien erklärt werden kann.

4.2.1. Fall I: Rettungsfonds – weshalb Frankreich das Verhandlungsergebnis prägt, aber einige Zugeständnisse machen muss

Im empirischen Teil der Arbeit haben wir gesehen, dass sich Frankreich im Verhandlungsergebnis von Fall I Rettungsfonds durchgesetzt hat.¹²¹ In den Verhandlungen konnte Frankreich die Schaffung eines Hilfspakets für Griechenland und vor allem die Einrichtung eines Rettungsfonds für die Eurozone erfolgreich durchbringen. Zunächst wurde der temporäre Rettungsfonds EFSF geschaffen und nur wenige Zeit später konnte die Einrichtung des

¹¹⁹ Siehe Kapitel 2.3.1. Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism: Die Bedeutung der Präferenzintensität.

¹²⁰ Siehe Kapitel 2.3.2. Die Operationalisierung der Präferenzintensität anhand der ökonomischen Betroffenheit.

¹²¹ Siehe Kapitel 3.1.2. Das Verhandlungsergebnis: Frankreich prägt das Ergebnis.

permanenten Rettungsfonds ESM beschlossen werden. Deutschland war zunächst gegen ein Hilfspaket für Griechenland und einen Rettungsfonds, nach einigem Zögern gab es aber zu beiden Krisenmaßnahmen sein Einverständnis. Allerdings haben wir festgestellt, dass Deutschland die Ausgestaltung der Rettungsfonds EFSF und ESM deutlich beeinflussen konnte. Aber wie lässt es sich erklären, dass Frankreich zwar das Verhandlungsergebnis im Fall I prägen konnte, aber Deutschland die Ausgestaltung der Rettungsfonds entscheidend mitbestimmen konnte?

Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism liefert hier die Erklärung für die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses (Moravcsik 1999). Die Präferenzintensität Frankreichs für ein Hilfspaket für Griechenland und insbesondere für einen Rettungsfonds für die Eurozone als akute Krisenmaßnahme war besonders groß. Bei der Auswertung der Präferenzen haben wir bereits ausführlich dargestellt, dass die Schaffung eines Rettungsschirms vereinbar mit den Institutionen, Ideen und Interessen von Frankreich war und es sich deshalb in den Verhandlungen dafür einsetzte. Wie wir dargestellt haben, entsprach ein Rettungsfonds der starken Rolle des Staates und der diskretionären Wirtschaftspolitik, wie sie das französische Wirtschaftssystem charakterisieren.¹²² Die Intensität, mit der Frankreich diese akute Krisenmaßnahme forderte, lässt sich anhand der ökonomischen Betroffenheit erklären. Die Folgen der Eurokrise waren in Frankreich unmittelbar spürbar und es hatte mit einer hohen Verschuldung und einem geringen Wachstum zu kämpfen. Deshalb war die Schaffung eines Rettungsfonds von großer Bedeutung für Frankreich, um ein stabilisierendes Signal an die internationalen Finanzmärkte und die eigene Wirtschaft zu senden (Interview #16; Schimmelfennig 2015, S. 183).

Deutschland sah zunächst keinen unmittelbaren Bedarf an einem Hilfspaket für Griechenland sowie einem Rettungsfonds für die Eurozone. Die Zuweisung von Hilfgeldern widersprach dem ordoliberalen Staatsverständnis und der großen Bedeutung von Regeln im deutschen Wirtschaftssystem, weshalb die deutsche Seite immer wieder unter Bezug auf die No-Bailout Klausel argumentierte, dass ein Euro-Land nicht für die Schulden eines anderen Euro-Landes aufkommen kann.¹²³ Auch hier lässt sich aus der ökonomischen Betroffenheit ableiten, warum die Präferenzintensität Deutschlands deutlich kleiner war und es einem Rettungsfonds als akute Krisenmaßnahme eine geringe Bedeutung zuwies. Die deutsche Wirtschaft war kaum von der Krise betroffen, seine Wirtschaft war weiterhin stark. Aus diesem Grund zeigte es

¹²² Siehe Kapitel 4.1.1. Fall I: Rettungsfonds – warum sich Frankreich für einen Rettungsfonds einsetzt und Deutschland strenge Konditionalität fordert.

¹²³ Siehe Kapitel 4.1.1. Fall I: Rettungsfonds – warum sich Frankreich für einen Rettungsfonds einsetzt und Deutschland strenge Konditionalität fordert.

sich gegenüber der Einrichtung eines Rettungsfonds zurückhaltend und versuchte, die Ausgaben für die Rettung anderer Euro-Länder überschaubar zu halten. Außerdem wollte es verhindern, dass die von der Krise betroffenen Länder durch die Zuweisung von Hilfsgeldern ihre Schulden weniger konsequent reduzierten und notwendige Reformen nach hinten verschoben (Moral Hazard).

Für Frankreich war die Schaffung eines Rettungsfonds somit besonders wichtig. Durch die größere Präferenzintensität verfügte Frankreich über eine geringere relative Verhandlungsmacht, wie sich aus der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism entnehmen lässt. Deshalb konnte es sich zwar mit der Schaffung der Rettungsfonds durchsetzen, musste bei der genauen Ausgestaltung aber wichtige Zugeständnisse gegenüber Deutschland machen, um dessen Einwilligung zu erzielen.

In der Ausgestaltung der Rettungsfonds bestand Deutschland auf eine hohe Konditionalität, die die Empfänger-Länder finanzieller Hilfen zum konsequenten Schuldenabbau und zu Strukturreformen verpflichtete. Eine weitere Bedingung war die Beteiligung des IWF am Hilfspaket für Griechenland und an den Rettungsfonds, die für die deutsche Seite eine Grundvoraussetzung für seine Zustimmung war. Außerdem setzte sich Deutschland erfolgreich dafür ein, dass die Rettungsfonds in Form eines zwischenstaatlichen Vertrags eingeführt wurden. Auf diese Weise wollte es eine ständige Kontrolle der Staats- und Regierungschefs über die Ausgaben bei der Rettung eines Euro-Landes sicherstellen. Um die Rechtskonformität mit den EU-Verträgen zu gewährleisten, bestand Deutschland auch auf eine Vertragsänderung zur Schaffung des ESM (Krotz/Schild 2013, S. 207; Interview #04; Interview #14; Interview #16).¹²⁴ Schließlich akzeptierte es zwar die Flexibilisierung der Rettungsfonds und ein früheres Einsatzdatum des ESM, wofür sich Frankreich eingesetzt hatte. Eine finanzielle Aufstockung, weniger strenge Auflagen und eine Bankenlizenz für die Rettungsfonds waren für Deutschland aber nicht verhandelbar und konnten folglich nicht durchgebracht werden.

Daraus lässt sich entnehmen, dass Frankreich, dem die Schaffung eines Rettungsfonds besonders wichtig war und das sich mit der Einrichtung der EFSF und des ESM durchsetzen konnte, über eine geringere relative Verhandlungsmacht verfügte. Deshalb musste es in den Verhandlungen Zugeständnisse machen, damit Deutschland trotz anfänglichem Zögern sein Einverständnis gab. Die relative Verhandlungsmacht Deutschlands war aufgrund seiner geringeren Präferenzintensität größer und es konnte die Ausgestaltung der Rettungsfonds

¹²⁴ Im empirischen Teil der Arbeit wurde bei der Betrachtung des Verhandlungsergebnisses ausführlich dargestellt, wie es Deutschland gelang, die Ausgestaltung der Rettungsfonds entscheidend zu beeinflussen. Siehe Kapitel 3.1.2. Das Verhandlungsergebnis: Frankreich prägt das Ergebnis.

anhand seiner Präferenzen entscheidend beeinflussen. Damit ist die Aussage von Moravcsik für den Fall I Rettungsfonds zutreffend:

„The more intensely a government prefers agreement, the greater its incentive to offer concessions and compromises.“ (Moravcsik 1999, S. 63)

Daneben wirkte sich die ökonomische Betroffenheit von Deutschland und Frankreich noch zusätzlich auf die ungleiche Verhandlungsmacht beider Länder aus. Die Tatsache, dass die Folgen der Eurokrise in Deutschland weniger zu spüren waren und die Wirtschaft nach wie vor stark war, verstärkte seine Verhandlungsmacht umso mehr. Auch deshalb konnte es Anforderungen an die genaue Ausgestaltung der Rettungsfonds stellen, da es über das notwendige Geld und die ausreichende Zeit in den Verhandlungen verfügte (Frieden 2015, S. 6 ff.; Schimmelfennig 2015, S. 184 ff.; Interview #08). Frankreichs Verhandlungsmacht war nicht nur durch die größere Präferenzintensität, sondern auch durch seine ökonomische Betroffenheit von der Eurokrise geschwächt, da die unmittelbaren Folgen der Krise im eigenen Land deutlicher zu spüren waren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Frankreich im Fall I Rettungsfonds aufgrund der größeren Präferenzintensität über eine geringere relative Verhandlungsmacht verfügte. Somit konnte es sich zwar mit der Zuweisung von Hilfsgeldern und der Schaffung der Rettungsfonds EFSF und ESM durchsetzen, musste aber wichtige Zugeständnisse in der Ausgestaltung der Maßnahmen gegenüber Deutschland machen, um dessen Einwilligung zu erhalten. Die stärkere ökonomische Betroffenheit Frankreichs von der Eurokrise schwächte dessen Verhandlungsmacht zusätzlich, sodass sich Deutschland in einer deutlich besseren Verhandlungsposition befand.

4.2.2. Fall II: Fiskalpolitik – weshalb sich Deutschland ohne größere Zugeständnisse im Verhandlungsergebnis durchsetzt

Im empirischen Teil der Arbeit haben wir gesehen, dass Deutschland das Verhandlungsergebnis im Fall II Fiskalpolitik prägen konnte.¹²⁵ In den Verhandlungen gelang es der deutschen Seite, im Krisenmanagement der Eurozone einen Schwerpunkt auf die sparpolitischen Maßnahmen zu legen. Besonders deutlich wurde dies an der Verschärfung des SWP und an der Einrichtung des Fiskalpakts, der eine verbindliche Schuldenbremse für die

¹²⁵ Siehe Kapitel 3.2.2. Das Verhandlungsergebnis: Deutschland prägt das Ergebnis.

unterzeichnenden Länder vorsieht. Auf deutschen Einsatz hin wurden die wirtschaftspolitische Koordinierung und die haushaltspolitische Überwachung in der Eurozone ausgeweitet, um alle Euro-Länder zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik und zum Schuldenabbau zu verpflichten. Frankreich konnte sich demgegenüber nur wenig im Verhandlungsergebnis einbringen, wachstumspolitische Maßnahmen wurden kaum ergriffen. Aber wie lässt es sich erklären, dass sich Deutschland im Verhandlungsergebnis weitgehend durchsetzte, wohingegen sich Frankreich nur bedingt einbringen konnte?

Für Deutschland hatte die Ergreifung präventiver Krisenmaßnahmen eine besonders große Bedeutung. Wie wir bei der Auswertung der Präferenzen herausgestellt haben, waren die im Fall II getroffenen Maßnahmen im Einklang mit den Institutionen, Ideen und Interessen von Deutschland.¹²⁶ Die primär sparpolitischen Maßnahmen entsprachen dem ordoliberalen Staatsverständnis und der regelgebundenen Wirtschaftspolitik, sodass die Euro-Länder die notwendigen Regeln aufstellen sollten, um der Eurokrise zu begegnen. Die große Präferenzintensität von Deutschland für die in diesem Fall getroffenen Maßnahmen lässt sich mit Blick auf die ökonomische Betroffenheit erklären.¹²⁷ Das Land war wenig von der Eurokrise betroffen und durch verschärfte sparpolitische Regeln wollte es eine Krise und weitere Ausgaben in Zukunft vermeiden und die betroffenen Länder zur Haushaltskonsolidierung und zu Strukturreformen verpflichten. Aus deutscher Perspektive lag es in erster Linie an den Krisenländern, ihre Wirtschaftslage zu verbessern.

Die sparpolitischen Maßnahmen widersprachen hingegen dem in Frankreich vorherrschenden Verständnis von flexiblen Regeln, außerdem waren aus französischer Sicht wachstumspolitische Maßnahmen genauso wichtig. Die Präferenzintensität Frankreichs für die präventiven Krisenmaßnahmen war aufgrund seiner stärkeren ökonomischen Betroffenheit von der Eurokrise deutlich geringer. Deshalb wollte es seine eigene Wirtschaft durch zu strenge Stabilitätsregeln nicht zusätzlich schwächen und den Weg für wachstumspolitische Maßnahmen unbedingt offenhalten.

Aus der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism würde sich nun ergeben, dass Deutschland aufgrund der größeren Präferenzintensität über eine geringere relative Verhandlungsmacht verfügte. Jedoch musste Deutschland in den Verhandlungen nur sehr geringe Zugeständnisse gegenüber Frankreich machen, um dessen Einverständnis zu erhalten.¹²⁸ Eindeutig erkennbar sind die französischen Präferenzen im Verhandlungsergebnis nur

¹²⁶ Siehe Kapitel 4.1.2. Fall II: Fiskalpolitik – warum Deutschland und Frankreich Sparen und Wachstum unterschiedlich gewichten.

¹²⁷ Siehe Kapitel 2.3.2. Die Operationalisierung der Präferenzintensität anhand der ökonomischen Betroffenheit.

¹²⁸ Siehe auch Kapitel 3.2.2. Das Verhandlungsergebnis: Deutschland prägt das Ergebnis.

an der Einrichtung einer Wirtschaftsregierung für die Eurozone, womit es Frankreich gelang, eine langjährige Forderung durchzubringen. In der Eurokrise wurden die Gipfeltreffen der Eurozone institutionalisiert, sodass sich fortan die Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder regelmäßig treffen (Schäfer 2013, S. 119; Schwarzer 2013 a, S. 1; Uterwedde 2012 c, S. 57 f.; Interview #09; Interview #11). Der Fokus der fiskalpolitischen Maßnahmen lag aber eindeutig auf der Sparpolitik, wie es die deutsche Seite forderte. Im Laufe der Eurokrise wurden die Stabilitätsregeln verbindlicher, die Sanktionen bei Regelverstoß wurden verschärft und die haushaltspolitische Überwachung wurde ausgeweitet (Interview #08).

Offensichtlich verfügte Deutschland nicht über eine geringere relative Verhandlungsmacht als Frankreich, obwohl seine Präferenzintensität in den Verhandlungen stärker ausgeprägt war. Unter alleiniger Berücksichtigung der Präferenzintensität kann im Fall II somit nicht erklärt werden, weshalb Deutschland auch die Ausgestaltung der fiskalpolitischen Maßnahmen stärker prägen konnte. Der Grund dafür liegt in der ökonomischen Betroffenheit beider Länder von der Eurokrise, die eine direkte Auswirkung auf deren Verhandlungsmacht hatte. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke und seiner geringen Betroffenheit von der Eurokrise war Deutschland in den Verhandlungen von großer Bedeutung, weshalb es nur wenige Zugeständnisse in der Ausgestaltung machen musste (Schild 2013 a, S. 41; Schimmelfennig 2015, S. 185; Uterwedde 2012 c, S. 59; Interview #12). Als zentrales Geberland verfügte Deutschland über das notwendige Geld und die ausreichende Zeit in den Verhandlungen und konnte deshalb das Verhandlungsergebnis prägen (Clift/Ryner 2014, S. 158; Frieden 2015, S. 6 ff.; Interview #15; Interview #16).

Die Verhandlungsmacht von Frankreich war demgegenüber durch seine wirtschaftliche Schwäche verringert. Die Folgen der Eurokrise waren stärker zu spüren und es hatte mit einer hohen Staatsverschuldung und einem geringen Wachstum zu kämpfen (Clift/Ryner 2014, S. 147; Schild 2013 a, S. 41; Schwarzer 2013 b, S. 31).¹²⁹ Aus diesem Grund konnte sich Frankreich weniger im Verhandlungsergebnis zu den fiskalpolitischen Maßnahmen einbringen und kaum Bedingungen für seine Einwilligung stellen. Es schwenkte sogar auf den deutschen Sparkurs ein und gab seine Unterstützung für die Reform des SWP, die Schaffung des Fiskalpakts und den Ausbau der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone. In den Verhandlungen musste Frankreich einsehen, dass eine Lösung der Eurokrise und eine Verbesserung der eigenen Wirtschaftslage nicht ohne eine überzeugte Sparpolitik umzusetzen waren. Außerdem erhoffte es sich durch das Bekenntnis zu den sparpolitischen Maßnahmen,

¹²⁹ Für die Veranschaulichung der ökonomischen Betroffenheit beider Länder siehe Kapitel 2.3.2. Die Operationalisierung der Präferenzintensität anhand der ökonomischen Betroffenheit.

das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte, der EU-Länder sowie der Europäischen Kommission zu festigen, um ausreichend Zeit für den Schuldenabbau und für Reformen zuerkannt zu bekommen (Kauffmann/Uterwedde 2015, S. 8; Krotz/Schild 2013, S. 207; Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 36; Interview #10).

Allerdings versuchte Frankreich, in Ergänzung zu den sparpolitischen Maßnahmen auch wachstumspolitische Maßnahmen im Krisenmanagement der Eurozone durchzubringen. Damit hatte es aber nur bedingten Erfolg, da seine Verhandlungsmacht durch die eigene ökonomische Betroffenheit begrenzt war (Mistral 2011, S. 769 f.; Interview #08). So konnte der Staatspräsident Hollande im Juni 2012 zwar einen Pakt für Wachstum und Beschäftigung als Ergänzung zum Fiskalpakt durchbringen, dieser ist aber nicht verbindlich und liegt in seinem Umfang weit hinter den französischen Erwartungen.¹³⁰ Aktive Maßnahmen zur Wachstumsförderung konnten bis heute nicht angenommen werden, stattdessen liegt der Fokus auf einer langfristigen Steigerung des Wachstumspotentials der Krisenländer über Strukturreformen und Sparmaßnahmen, wie es den deutschen Präferenzen entspricht (Becker 2014, S. 12; Clift/Ryner 2014, S. 158; Schild 2013 b, S. 11).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Fall II Fiskalpolitik die Präferenzintensität allein die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses nicht eindeutig erklären kann. Viel eher ist eine Berücksichtigung des direkten Einflusses der ökonomischen Betroffenheit von Deutschland und Frankreich auf die Verhandlungsmacht erforderlich. Nur so lässt sich erklären, dass die Präferenzintensität Deutschlands bei den sparpolitischen Maßnahmen zwar stärker ausgeprägt war, es aber dennoch nur geringe Zugeständnisse gegenüber Frankreich machen musste. Frankreichs Verhandlungsmacht war durch seine wirtschaftliche Schwäche verringert, sodass es sich bei der Ausgestaltung der fiskalpolitischen Maßnahmen weniger einbringen konnte. Gleichzeitig nutzte dem Land ein Bekenntnis zur Sparpolitik, um seine Entschlossenheit zum Schuldenabbau und zur Ergreifung von Reformen zu verdeutlichen.

¹³⁰ Siehe auch Kapitel 3.2.1. Die Präferenzen: Von der Verschärfung sparpolitischer Maßnahmen bis zu (bedingt) wachstumspolitischen Maßnahmen.

4.2.3. Fall III: Finanzpolitik – weshalb Deutschland die Bankenaufsicht und Frankreich die Bankenabwicklung prägt

Im empirischen Teil der Arbeit haben wir gesehen, dass sich Deutschland und Frankreich gleichermaßen im Verhandlungsergebnis von Fall III Finanzpolitik einbringen konnten.¹³¹ Allerdings wurde deutlich, dass eine getrennte Betrachtung der Verhandlungen zu den beiden Bestandteilen der Bankenunion, das heißt der Bankenaufsicht und der Bankenabwicklung, notwendig ist. Deutschland konnte anhand seiner Präferenzen das Verhandlungsergebnis zum Aufsichtsmechanismus SSM prägen. Der SSM wurde unter dem Dach der EZB eingerichtet, um die systemrelevanten Bankinstitute in der Eurozone zu beaufsichtigen. Die französischen Präferenzen prägten wiederum das Verhandlungsergebnis zum Abwicklungsmechanismus SRM. Der SRM wurde geschaffen, um bei Bedarf Bankinstitute in der Eurozone abwickeln zu können. Aber was ist der Grund dafür, dass sich Deutschland beim SSM und Frankreich beim SRM durchsetzte? Im Folgenden werden wir die Verhandlungsergebnisse zur Bankenaufsicht und zur Bankenabwicklung betrachten, um die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses zu erklären.

Für Deutschland stand die Schaffung der Bankenaufsicht im Mittelpunkt der Verhandlungen zur Bankenunion, seine Präferenzintensität für den SSM war sehr groß (Interview #06; Interview #11). Bei der Auswertung der Präferenzen haben wir gesehen, dass der Gedanke der Bankenaufsicht mit den Institutionen, Ideen und Interessen von Deutschland übereinstimmt.¹³² Da in Deutschland eine regelgebundene Wirtschaftspolitik vorherrscht und der Staat als Regulierer tätig wird, wollte Deutschland auch im SSM verbindliche Regeln erlassen, um die systemrelevanten Banken in der Eurozone zu nachhaltigen Finanzgeschäften zu verpflichten. Die Intensität, mit der Deutschland die Einrichtung einer Bankenaufsicht forderte, lässt sich anhand der ökonomischen Betroffenheit erklären.¹³³ Aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke wollte Deutschland die Ausgaben für mögliche Bankenrettungen gering halten und forderte einen strengen Aufsichtsmechanismus, um die Wahrscheinlichkeit für Hilfszahlungen zu minimieren. Alle Banken in der Eurozone sollten sich einer stabilitätsorientierten Strategie verschreiben und risikoreiche Finanzaktivitäten unterlassen.

Da für Deutschland die Einrichtung des Aufsichtsmechanismus besonders wichtig war, musste es in den Verhandlungen Zugeständnisse gegenüber Frankreich machen. So legt es

¹³¹ Siehe Kapitel 3.3.2. Das Verhandlungsergebnis: Deutschland und Frankreich prägen das Ergebnis.

¹³² Siehe Kapitel 4.1.3. Fall III: Finanzpolitik – warum sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich zur Bankenunion gegenüberstehen.

¹³³ Siehe Kapitel 2.3.2. Die Operationalisierung der Präferenzintensität anhand der ökonomischen Betroffenheit.

zumindest die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism nahe, wonach Deutschland aufgrund der größeren Präferenzintensität eine geringere relative Verhandlungsmacht haben müsste. Allerdings fällt es schwer, im Verhandlungsergebnis Punkte zu finden, in denen Deutschland gegenüber Frankreich Zugeständnisse machte, damit es sein Einverständnis zum SSM gab. Auch in der genauen Ausgestaltung der Bankenaufsicht setzte sich Deutschland mit seinen Präferenzen weitgehend durch.¹³⁴ Es konnte erreichen, dass die EZB nur die systemrelevanten Banken überwacht und damit zum Schutz seines dreigliedrigen Bankensystems die kleineren Banken – und insbesondere die Sparkassen und Genossenschaftsbanken – von der Aufsicht ausnehmen (Interview #07). Frankreich hatte demgegenüber eine allumfassende Bankenaufsicht gefordert. Auch der Zeitplan der Umsetzung entsprach den deutschen Präferenzen, denn der operationelle Einsatz des SSM erfolgte erst im Jahre 2014 und damit deutlich später, als es sich die französische Seite gewünscht hatte. Frankreich konnte lediglich erreichen, dass die EZB die Arbeit der nationalen Aufsichtsbehörden koordiniert und bei Bedarf die Aufsicht über kleinere Bankinstitute übernehmen kann (Hennessy 2014, S. 163). Außerdem sind die nationalen Aufsichtsbehörden in dem neuen Aufsichtsgremium bei der EZB vertreten.

Der Grund dafür, dass sich Deutschland im Verhandlungsergebnis zum SSM durchsetzte und trotz seiner größeren Präferenzintensität nur geringe Zugeständnisse gegenüber Frankreich machen musste, liegt – wie im Fall II Fiskalpolitik – in der ökonomischen Betroffenheit beider Länder, die sich direkt auf deren Verhandlungsmacht auswirkte. Die Verhandlungsmacht Frankreichs war durch seine wirtschaftliche Schwäche verringert (Clift/Ryner 2014, S. 153 f.; Demesmay 2014, S. 74 f.). Die Folgen der Eurokrise waren in der Wirtschaft stark zu spüren, außerdem waren die französischen Banken zum Zeitpunkt der Verhandlungen stark in den von der Krise betroffenen südeuropäischen Ländern vertreten.¹³⁵ Deshalb konnte sich Frankreich in der Ausgestaltung des Aufsichtsmechanismus weniger einbringen. Die deutsche Wirtschaft war von der Eurokrise hingegen kaum betroffen und die Banken waren weniger in den Krisenländern vertreten, weshalb sich Deutschland in einer besseren Verhandlungsposition befand und somit auch die Ausgestaltung des SSM stärker prägen konnte.

Für Frankreich war die Bankenabwicklung der zentrale Bestandteil der Bankenunion (Interview #06; Interview #11). Bei der Auswertung der Präferenzen wurde deutlich, wie sehr der Gedanke eines Abwicklungsmechanismus mit den Institutionen, Ideen und Interessen von

¹³⁴ Siehe Kapitel 3.3.2. Das Verhandlungsergebnis: Deutschland und Frankreich prägen das Ergebnis.

¹³⁵ Die Präsenz der Banken in den südeuropäischen Ländern haben wir im theoretischen Teil der Arbeit betrachtet. Siehe Kapitel 2.2.3. Interessen – die materiellen Positionen in der Eurokrise.

Frankreich übereinstimmte.¹³⁶ Die Schaffung eines Abwicklungsmechanismus inklusive eines Abwicklungsfonds entsprach der im Land bevorzugten diskretionären Wirtschaftspolitik. Mit der Eurokrise war für Frankreich der Bedarf an einer gemeinsamen Bankenabwicklung erwiesen, weshalb die Staaten der Eurozone ganz im Sinne des Primats der Politik nun schnell die notwendigen Maßnahmen ergreifen sollten. Die große Präferenzintensität Frankreichs für die Bankenabwicklung lässt sich anhand der ökonomischen Betroffenheit begründen. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche in der Eurokrise versprach sich Frankreich mit der zügigen Einrichtung des SRM und des SRF, ein stabilisierendes Signal an die internationalen Finanzmärkte und die eigenen Banken zu senden, die die Folgen der Eurokrise unmittelbar spürten.

Da für Frankreich die Einrichtung des Abwicklungsmechanismus besonders wichtig war, musste es gegenüber Deutschland Zugeständnisse in den Verhandlungen machen, um dessen Einwilligung zu erhalten. Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism von Moravcsik kann in den Verhandlungen zum SRM und SRF das Verhandlungsergebnis genau erklären. Zwar konnte sich Frankreich mit der Schaffung der Bankenabwicklung durchsetzen, aber die deutschen Präferenzen sind in der genauen Ausgestaltung klar erkennbar.¹³⁷ So konnte Deutschland erreichen, dass der SRM erst zeitlich nach der Bankenaufsicht geschaffen wurde und nur für die Abwicklung der systemrelevanten Banken zuständig ist. Als besonderen Erfolg konnte es für sich verbuchen, dass eine Haftungskaskade für den SRM festgelegt wurde, die dem Bail-in Prinzip folgt. Die Haftungskaskade schreibt vor, dass im Falle einer Bankenabwicklung zunächst die privaten Gläubiger und Aktionäre einer Bank einspringen müssen und erst in einem zweiten Schritt Gelder aus dem Abwicklungsfonds SRF fließen können. Erst wenn dies nicht ausreichen sollte, können Gelder aus dem Rettungsfonds ESM gewährt werden. Der SRF wird auf deutschen Druck hin erst nach mehreren Jahren in vollem Umfang vergemeinschaftet sein. Außerdem wurde der SRF in Form eines zwischenstaatlichen Vertrags außerhalb der EU-Verträge geschaffen, um die Kontrolle der Mitgliedsstaaten über zukünftige Ausgaben für Bankenabwicklungen sicherzustellen (Howarth/Quaglia 2014, S. 134 f.; Interview #07; Interview #14).

Deutschland verfügte in den Verhandlungen zur Bankenabwicklung über die größere relative Verhandlungsmacht, da seine Präferenzintensität geringer ausgeprägt war. Deshalb konnte es für seine Einwilligung von Frankreich Zugeständnisse in der Ausgestaltung des SRM und des SRF verlangen. Verstärkt wurde die Verhandlungsmacht Deutschlands ähnlich wie im Fall I

¹³⁶ Siehe Kapitel 4.1.3. Fall III: Finanzpolitik – warum sich die Präferenzen von Deutschland und Frankreich zur Bankenunion gegenüberstehen.

¹³⁷ Siehe auch Kapitel 3.3.2. Das Verhandlungsergebnis: Deutschland und Frankreich prägen das Ergebnis.

Rettungsfonds noch zusätzlich durch die ökonomische Betroffenheit. Als größte Volkswirtschaft in der Eurozone und aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke trotz Eurokrise befand sich Deutschland in den Verhandlungen zum Abwicklungsmechanismus in der Rolle des wichtigsten potentiellen Geberlandes. Deshalb konnte es einmal mehr für sein Einverständnis Bedingungen an die Details der Ausgestaltung des SRM und SRF stellen (Howarth/Quaglia 2014, S. 128 f.; Schimmelfennig 2015, S. 189 ff.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Fall III Finanzpolitik die Bestandteile der Bankenunion einzeln betrachtet werden müssen, um die Kompromissfindung zu erklären. Bei der Auswertung des Verhandlungsergebnisses zur Bankenaufsicht haben wir gesehen, dass Deutschland trotz seiner größeren Präferenzintensität nur geringe Zugeständnisse gegenüber Frankreich machen musste. Die ökonomische Betroffenheit hatte einen direkten Einfluss auf die Verhandlungsmacht beider Länder. Frankreichs Verhandlungsmacht war durch seine wirtschaftliche Schwäche verringert, sodass es kaum Bedingungen an die Ausgestaltung des SSM stellen konnte. Das Verhandlungsergebnis zur Bankenabwicklung kann demgegenüber unter Berücksichtigung der Präferenzintensität eindeutig erklärt werden. Für Frankreich war die Schaffung des SRM und SRF von großer Bedeutung, weshalb es bei der Ausgestaltung wichtige Zugeständnisse gegenüber Deutschland machen musste, um dessen Einwilligung zu erzielen. Der direkte Einfluss der ökonomischen Betroffenheit auf die Verhandlungsmacht wirkte hierbei in dieselbe Richtung.

4.3. Diskussion alternativer Erklärungsansätze

Nachdem wir in den vorherigen Kapiteln die drei Fallstudien ausgewertet haben, werden wir im folgenden Kapitel alternative Erklärungsansätze diskutieren. Wir werden aufzeigen, dass diese Erklärungsansätze die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone nicht vollständig erklären können. Damit wird die Richtigkeit des von uns gewählten Vorgehens und der von uns beachteten Variablen bestätigt. Nur so ist es möglich, eine wissenschaftlich begründete Antwort auf die Forschungsfrage zu liefern.¹³⁸

¹³⁸ Im Schlussteil werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und die Implikationen für die Wissenschaft und die Praxis verdeutlicht. Siehe Kapitel 5. Schlussbetrachtungen.

Zunächst wenden wir uns den Präferenzen zu. In unserer Arbeit waren die Institutionen, Ideen und Interessen die drei unabhängigen Variablen zur Erklärung der Präferenzen. In anderen Arbeiten wird nur eine der drei Variablen beachtet und da stellt sich die Frage, ob es wirklich dieser drei Variablen bedurfte, um die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise zu erklären. Wenn nur die institutionellen Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich in die Analyse miteinbezogen worden wären, wäre gleichermaßen sichtbar geworden, dass die Präferenzen durch die unterschiedliche Rolle des Staates in der Wirtschaft und die verschiedenen Strukturen der Finanz- und Bankensysteme geprägt waren. Es wäre aber offen geblieben, weshalb Deutschland und Frankreich andere Schwerpunkte im Krisenmanagement setzten und unterschiedliche wirtschaftspolitische Maßnahmen forderten. Allein anhand der Institutionen kann beispielsweise nicht erklärt werden, weshalb Deutschland einen Schwerpunkt auf die präventiven Krisenmaßnahmen legte, wohingegen Frankreich die akuten Krisenmaßnahmen besonders wichtig waren. Daneben wäre offen geblieben, weshalb Deutschland sparpolitische Maßnahmen und verbindliche Regeln forderte, wohingegen Frankreich flexiblere Regeln bevorzugte und neben der Sparpolitik aktive wachstumspolitische Maßnahmen verlangte.

Die wirtschaftspolitischen Leitlinien von Deutschland und Frankreich hatten einen großen Einfluss auf die Präferenzen und ließen sich klar erkennen. In allen drei Fallstudien haben wir gesehen, dass die Präferenzen beider Länder neben den Institutionen gleichermaßen von den Ideen geprägt waren. Aber bedurfte es zusätzlich einer Beachtung der Interessen als dritte Variable? In unserer Arbeit haben wir festgestellt, dass sich ebenso die materiellen Positionen von Deutschland und Frankreich auf die Präferenzen auswirkten und diese zusätzlich verstärkten. Die Interessen änderten die Präferenzen zwar nicht, sie führten aber zu einer noch intensiveren Ausprägung in den Verhandlungen. Die Beachtung der materiellen Positionen hat einmal mehr aufgezeigt, weshalb Deutschland ein unmittelbares Interesse daran hatte, die potentiellen Ausgaben für die Rettung von Krisenländern und die Abwicklung ausländischer Banken überschaubar zu halten. Für Frankreich bedeuteten die akuten Krisenmaßnahmen wie die Rettungsfonds oder die Schaffung des Abwicklungsmechanismus SRM ein unterstützendes Signal für die eigene Wirtschaft sowie die einheimischen Banken. Deshalb ist es wichtig, die Institutionen, Ideen und Interessen in die Analyse mit einzubeziehen. Die drei Variablen standen in allen drei Fallstudien in einem engen Wechselverhältnis zueinander und verstärkten sich gegenseitig.

Nun wenden wir uns der Kompromissfindung zu, die wir anhand der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism ausgewertet haben. Wie die Verhandlungstheorie es vorhersagt,

konnten wir unter Berücksichtigung der Präferenzintensität ermitteln, inwieweit Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zu Zugeständnissen bereit waren. Die Präferenzintensität entnahmen wir aus deren ökonomischer Betroffenheit von der Eurokrise. Die wirtschaftliche Schwäche bzw. Stärke gab jeweils an, welche Bedeutung eine Krisenmaßnahme für beide Länder hatte. Allerdings wurde bei der Auswertung deutlich, dass sich die ökonomische Betroffenheit auch direkt auf die Verhandlungsmacht von Deutschland und Frankreich auswirkte. Je nach wirtschaftlicher Schwächer bzw. Stärke wurde deren Verhandlungsmacht verringert oder verstärkt.

Aber gab es daneben nicht noch weitere Faktoren, die die Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich beeinflussten? Laut Moravcsik können Staaten in internationalen Verhandlungen auch versuchen, anhand von Themenverknüpfungen ihre Kompromissbereitschaft zu erhöhen. Dies bietet sich besonders dann an, wenn für den einen Staat eine Einigung zu einer bestimmten Maßnahme besonders wichtig ist, wohingegen für den anderen Staat die Einigung in einem anderen Bereich viel bedeutender ist (Moravcsik 1993, S. 504 ff.; Moravcsik 1999, S. 65 f.). Bei der Auswertung der Kompromissfindung haben wir gesehen, dass die Präferenzintensität von Frankreich für die akuten Krisenmaßnahmen besonders hoch war, wohingegen für Deutschland die präventiven Maßnahmen viel wichtiger waren. Diese unterschiedliche Präferenzintensität lässt zumindest vermuten, dass Themenverknüpfungen die Kompromissfindung erleichtert hätten.

Allerdings nahmen Themenverknüpfungen in den Verhandlungen der Eurokrise keinen großen Stellenwert ein, die Verhandlungen zu den Rettungsfonds (Fall I), den fiskalpolitischen Maßnahmen (Fall II) und den finanzpolitischen Maßnahmen (Fall III) fanden getrennt voneinander statt (Interview #14; Interview #15; Interview #16). Nur in besonders strittigen Fragen griffen Deutschland und Frankreich auf eine Themenverknüpfung zurück, um ihre Kompromissbereitschaft zu erhöhen und einen Fortgang der Verhandlungen zu ermöglichen. Bei den Verhandlungen zum Fall I und zum Fall II bedienten sich beide Länder nur an einer Stelle einer Themenverknüpfung bei den Verhandlungen zum permanenten Rettungsfonds ESM und zum Fiskalpakt Ende des Jahres 2011. Frankreich konnte ein früheres Einsatzdatum und eine Ausnahme des Privatsektors beim ESM erreichen und Deutschland erhielt den Fiskalpakt mit einer verbindlichen Schuldenbremse für die unterzeichnenden Länder (Clift/Ryner 2014, S. 142; Schäfer 2013, S. 115; Interview #04; Interview #14).

Auch bei den Verhandlungen zum Fall III bedienten sich Deutschland und Frankreich nur einmal einer Themenverknüpfung, um ihre Kompromissbereitschaft zu erhöhen. So vereinbarten sie im Juni 2012 beim formellen Beschluss zur Einrichtung der Bankenunion, dass sich diese

entsprechend der deutschen Präferenzen aus einer Bankenaufsicht und entsprechend der französischen Präferenzen aus einer Bankenabwicklung zusammensetzen sollte. Von dieser Vereinbarung konnten beide Länder in den späteren Verhandlungen nicht wieder abrücken (Interview #12; Interview #13). Da eine direkte Themenverknüpfung in den Verhandlungen zum Krisenmanagement somit nur an zwei Stellen nachgewiesen werden kann, ist deren Beachtung nicht ausreichend, um die Kompromissfindung zu erklären.

Abschließend möchten wir noch auf einen Punkt hinweisen, der sich bei der Auswertung der Präferenzen und der Kompromissfindung herausgestellt hat. In der Eurokrise war es die Präferenzdivergenz zwischen Deutschland und Frankreich, die eine Kompromissfindung zwar erschwerte, aber nicht unmöglich machte. Die Präferenzen änderten sich im Laufe der Verhandlungen nicht, beide Länder vertraten die Präferenzen, wie sie sich aus den Institutionen, Ideen und Interessen ableiten ließen. So war es die Schwere der Eurokrise, die Deutschland und Frankreich zur Kompromissfindung bewegte. Und es ist genau diese Fähigkeit, aus den unterschiedlichen Präferenzen einen Kompromiss zu schließen, die den deutsch-französischen Kompromissen auf EU-Ebene den Charakter von Stellvertreterkompromissen verleiht (Schild 2013 a, S. 36; Schild/Krotz 2013, S. 40 f.).

In den Verhandlungen der Eurokrise spiegelten die Präferenzen beider Länder die zwei Seiten der Positionen der Mitgliedsstaaten wider. Deutschland machte sich für langfristige Sparmaßnahmen, Strukturreformen und angebotsseitige Maßnahmen stark, wohingegen Frankreich sich für kurzfristige Krisenmaßnahmen, eine aktive Wachstumsförderung und Maßnahmen auf der Nachfrageseite einsetzte (Jamet/Lirzin/Schild/Schwarzer 2013, S. 43 f.; Uterwedde 2012 a, S. 165; Uterwedde 2013 a, S. 3 f.; Interview #02; Interview #03; Interview #14; Interview #16). Insofern konnten sich die anderen Euro-Länder in den Kompromissen wiederfinden, auf die sich Deutschland und Frankreich einigten und die trotz der unterschiedlichen Verhandlungsmacht die Präferenzen beider Länder noch erkennen ließen.

5. Schlussbetrachtungen

Die vorliegende Arbeit hat sich mit den Präferenzen und der Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone beschäftigt. Anhand von drei Fallstudien haben wir den Ursprung der Präferenzen und die Gründe für die Kompromissfindung und die Form des Verhandlungsergebnisses untersucht. Die drei Fälle behandelten die zentralen Krisenmaßnahmen, die im Laufe der Eurokrise zwischen Anfang 2010 und Ende 2014 getroffen wurden. Fall I Rettungsfonds betraf die Verhandlungen zur Schaffung des temporären Rettungsfonds EFSF und des permanenten Rettungsfonds ESM. Fall II Fiskalpolitik ging auf die Verhandlungen zu den spar- und wachstumspolitischen Maßnahmen ein, die die Verschärfung des SWP und die Schaffung des Fiskalpakts umfassten. Fall III Finanzpolitik thematisierte die Verhandlungen zur Europäischen Bankenunion, die sich aus dem Aufsichtsmechanismus SSM und dem Abwicklungsmechanismus SRM mit dem zugehörigen Abwicklungsfonds SRF zusammensetzt.

In den folgenden Kapiteln werden wir zunächst die Ergebnisse der Arbeit zusammenfassen. Hier werden wir genauer darlegen, wie sich die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich in den drei Fallstudien erklären lassen. Im Anschluss daran werden wir die Implikationen der Ergebnisse für die Wissenschaft und die Praxis erläutern. Die Arbeit liefert zum einen wichtige Erkenntnisse für die Untersuchung der Präferenzen und der Kompromissfindung von Staaten auf multilateraler Ebene. Zum anderen sind die Ergebnisse für Deutschland und Frankreich und ihre Zusammenarbeit auf europäischer Ebene von großer Bedeutung.

5.1. Zusammenfassung der Ergebnisse der drei Fallstudien

Bei der Auswertung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich haben wir festgestellt, dass sich diese anhand der Institutionen, Ideen und Interessen erklären lassen. In allen drei Fallstudien waren die Präferenzen geprägt durch die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die Strukturen der Finanzsysteme (Institutionen), die wirtschaftspolitischen Leitlinien (Ideen) und die materiellen Positionen (Interessen) beider Länder. Die Kompromissfindung konnten wir unter Anwendung der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism erklären.

Aus der Präferenzintensität konnten wir entnehmen, inwiefern Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zu Zugeständnissen bereit waren und wie sie sich letztlich im Verhandlungsergebnis durchsetzten. Allerdings stellten wir fest, dass sich die ökonomische Betroffenheit beider Länder auch direkt auf deren Verhandlungsmacht auswirkte. In den folgenden Kapiteln werden wir die Ergebnisse der Arbeit zur Präferenzbildung und zur Kompromissfindung zusammenfassen.

5.1.1. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Präferenzbildung

Für die Arbeit haben wir eine Heuristik aufgestellt, um die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise zu untersuchen.¹³⁹ Anhand dieser Heuristik konnten wir in allen drei Fallstudien den Ursprung der Präferenzen erklären. Beide Länder vertraten jeweils die Präferenzen, die sich zum einen aus der Rolle des Staates sowie den Strukturen der Finanz- und Bankensystemen ableiten ließen (Institutionen) und zum anderen die wirtschaftspolitischen Leitlinien (Ideen) widerspiegelten. Außerdem haben wir bei der Auswertung der Fallstudien gesehen, dass ebenso die Interessen einen wichtigen Einfluss auf die Präferenzen beider Länder hatten. So stellten wir fest, dass die materiellen Positionen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise die Präferenzen zusätzlich verstärkten.

Im Fall I Rettungsfonds setzte sich Frankreich gleich zu Beginn der Eurokrise für ein Hilfspaket für Griechenland und für die Schaffung eines Rettungsfonds für die Eurozone als aktive Krisenmaßnahme ein. Unter Anwendung der Heuristik wurde erkennbar, wie sehr die französischen Präferenzen durch die Bedeutung der diskretionären Wirtschaftspolitik und die zentrale Rolle des Staates im eigenen Wirtschaftssystem geprägt waren. Als die Einrichtung des temporären Rettungsfonds EFSF und des permanenten Rettungsfonds ESM beschlossen waren, setzte sich Frankreich weiterhin für eine finanzielle Aufstockung und Flexibilisierung sowie eine Bankenlizenz der Rettungsfonds ein und versuchte das Einsatzdatum des ESM vorzuziehen. Ebenso machte es sich für eine rein europäische Koordinierung der Rettungsfonds stark und wollte die Beteiligung des IWF vermeiden. Entsprechend der institutionellen und ideellen Charakteristika des französischen Wirtschaftssystems setzte sich das Land dafür

¹³⁹ Siehe Kapitel 2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise.

ein, dass die Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf flexible Art und Weise die als notwendig erachteten Maßnahmen unmittelbar ergriffen.

Deutschland achtete demgegenüber zuvorderst auf die EU-Verträge und ließ dadurch die Bedeutung der regelgebundenen Wirtschaftspolitik im eigenen Wirtschaftssystem erkennen. Aus deutscher Perspektive verstieß ein Rettungsfonds gegen die No-Bailout Klausel, weshalb es nur sehr zögerlich sein Einverständnis zur Schaffung der Rettungsfonds EFSF und ESM gab. Daneben war die Einrichtung eines Rettungsmechanismus für die Eurozone schlecht vereinbar mit dem ordoliberalen Staatsverständnis in Deutschland, wonach der Staat als Regulierer lediglich die notwendigen Regeln erlässt. Die zurückhaltende Rolle des Staates und die große Bedeutung von Regeln erklären auch, weshalb sich die deutsche Seite für eine hohe Konditionalität der Rettungsfonds einsetzte, sich gegen eine finanzielle Ausweitung und Flexibilisierung wehrte und für die Einführung des permanenten Rettungsfonds ESM eine Vertragsänderung zur Voraussetzung machte. Außerdem setzte sich Deutschland für die Beteiligung des IWF als zusätzliche Überwachungsinstanz ein, um der Konditionalität einmal mehr Gewicht zu verleihen. Deutschland war es wichtig, dass sich die Empfänger-Länder finanzieller Hilfen verbindlich zur Haushaltskonsolidierung und zur Ergreifung von Struktur-reformen verpflichteten.

Die materiellen Positionen in der Eurokrise verstärkten die Präferenzen von Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zu den Rettungsfonds zusätzlich. Deutschland war auch aufgrund seiner starken Wirtschaft und als wichtigstes Geberland in der Eurokrise daran interessiert, die Ausgaben für die Rettung von Euro-Ländern überschaubar zu halten. Deshalb wollte es, dass sich neben den Staaten die privaten Gläubiger an den Rettungsfonds beteiligten. In Frankreich waren die Folgen der Eurokrise stärker zu spüren, insofern verstand es die Einrichtung der Rettungsfonds auch als stabilisierendes Signal für die internationalen Finanzmärkte und die eigene Wirtschaft. Es war gegen die Beteiligung des Privatsektors, um die Finanzmärkte nicht noch weiter zu verunsichern.

Auch im Fall II Fiskalpolitik hat die Auswertung der Präferenzen ergeben, dass sich diese eindeutig anhand der Institutionen, Ideen und Interessen erklären lassen. Entsprechend seiner regelgebundenen Wirtschaftspolitik setzte sich Deutschland auf europäischer Ebene dafür ein, dass in Reaktion auf die Eurokrise vermehrt präventive Maßnahmen ergriffen wurden. Aus diesem Grund forderte es die Verschärfung des SWP mit automatischen Sanktionen bei Regelverstoß und eine Einführung des Fiskalpakts mit einer verbindlichen Schuldenbremse, wie sie im eigenen Land bereits bestand. Durch eine verstärkte haushaltspolitische Überwachung und wirtschaftspolitische Koordinierung sollten sich alle Euro-Länder zu einer

nachhaltigen Haushaltspolitik bekennen und ihre Schulden konsequent abbauen. Daran wurde deutlich, wie sehr Deutschland auf europäischer Ebene eine Wirtschaftspolitik favorisierte, die entlang der eigenen wirtschaftspolitischen Leitlinien den Schwerpunkt auf die Ordnungspolitik und sparpolitische Regeln setzte. Die Staats- und Regierungschefs sollten die notwendigen Regeln erlassen bzw. deren Verbindlichkeit verstärken, ebenso wie auch im deutschen Wirtschaftssystem der Staat als Regulierer in der Wirtschaft tätig wird.

Da in Frankreich ein flexibleres Verständnis von Regeln vorherrscht, zeigte es sich kritisch gegenüber zu strengen Regeln in der Eurokrise. Zwar erkannte es den hohen Bedarf an sparpolitischen Maßnahmen in der Eurokrise, es versuchte aber gleichzeitig, bei den präventiven Maßnahmen seinen eigenen Präferenzen Gehör zu verschaffen. So sprach sich Frankreich dafür aus, die sparpolitischen Regeln entsprechend offener zu gestalten, um sie von Fall zu Fall anpassen zu können und forderte als Ergänzung zu den Sparmaßnahmen eine aktive Förderung des Wachstums in der Eurozone. Dadurch ließ sich erkennen, dass in Frankreich einer aktiven Konjunkturpolitik eine größere Bedeutung zukommt, wie es sich aus der Schule des Neo-Keynesianismus ergibt. Neben den wirtschaftspolitischen Leitlinien lässt sich auch ein direkter Bezug zu den Institutionen erkennen. Ganz im Sinne des Primats der Politik im eigenen Wirtschaftssystem forderte Frankreich eine Wirtschaftsregierung für die Eurozone, um eine aktive wirtschaftspolitische Steuerung zu ermöglichen und die Wirtschaftspolitiken der Euro-Länder stärker abzustimmen.

Abermals führten die materiellen Positionen beider Länder zu einer intensiveren Ausprägung der Präferenzen. Deutschland war auch deshalb stärker an präventiven Krisenmaßnahmen und verschärften Regeln interessiert, da es eine vergleichbare Krise und weitere Ausgaben für die Rettung von Euro-Ländern zukünftig vermeiden wollte. Frankreich profitierte auch aufgrund seiner schwierigen Wirtschaftslage von flexibleren Regeln, die sich an die Eigenheiten der jeweiligen Länder anpassten und es wollte sich im eigenen Land den Zugriff auf wachstumspolitische Maßnahmen freihalten.

In den Verhandlungen zum Fall III Finanzpolitik ließen sich einige Parallelen in den Präferenzen von Deutschland und Frankreich zu Fall I und Fall II feststellen. Wieder setzte sich Frankreich bei der Bankenunion besonders für akute Krisenmaßnahmen in Form eines Abwicklungsmechanismus ein und Deutschland sprach sich für präventive Maßnahmen in Form eines Aufsichtsmechanismus aus. Diese Parallelität betonen auch Howarth und Quaglia:

„Effectively, the Franco-German debate on banking union paralleled long-standing debates on eurozone governance and solutions to the sovereign debt crisis. The French sought support mechanisms; the Germans reinforced fiscal policy commitments (sustainable Member State budgets).“ (Howarth/Quaglia 2013, S.111)

Deutschland setzte sich besonders für den Aufsichtsmechanismus SSM ein, da es ihm wichtig war, dass sich die Banken zukünftig zum nachhaltigen Wirtschaften verpflichteten und risikoreiche Finanzaktivitäten unterließen. Anhand der Heuristik haben wir erkannt, dass die Präferenzen die wirtschaftspolitischen Leitlinien und insbesondere die große Bedeutung von Regeln wiedergaben. Aus deutscher Sicht sollten die Staaten der Eurozone in ihrer Rolle als Regulierer die Regeln für den SSM gründlich erarbeiten, bevor dieser wirksam wurde. Eine strenge Beaufsichtigung der systemrelevanten Banken in der Eurozone war Deutschland weit wichtiger als ein Abwicklungsmechanismus. Bei den Verhandlungen zum SRM stellte die deutsche Seite zur Bedingung, dass eine Haftungskaskade festgelegt wurde, die dem Bail-in Prinzip folgte. So sollten zunächst die privaten Gläubiger und Aktionäre bei der Abwicklung einer Bank beteiligt werden und erst danach Gelder aus dem Abwicklungsfonds SRF und dem Rettungsfonds ESM fließen. Hierdurch wollte Deutschland die Stabilitätsregeln in der Eurozone unbedingt aufrechterhalten. Daneben standen die Präferenzen auch in direktem Bezug zu den Institutionen und in diesem Fall zum dreigliedrigen Bankensystem, das Deutschland zu schützen versuchte. Deshalb forderte es, dass nur systemrelevante Banken unter die Bankenaufsicht bei der EZB fallen, um seine vielen kleinen Banken vom SSM auszunehmen. Außerdem versuchte es, die kleinen Banken vom Beitrag zum Abwicklungsfonds SRF zu befreien.

Auch Frankreich versuchte in den Verhandlungen, sein konzentriertes, aus großen Bankinstituten bestehendes Bankensystem zu schützen und unterstützte deshalb den Vorschlag der Europäischen Kommission nach einer allumfassenden Bankenaufsicht. Alle Banken sollten gleichermaßen durch den Aufsichtsmechanismus SSM beaufsichtigt werden, unabhängig von deren Größe. Anhand der institutionellen Bedeutung des Staates in der Wirtschaft lässt sich erklären, weshalb Frankreich einen schnellen Einsatz aller Bestandteile der Bankenunion forderte, denn die Staats- und Regierungschefs sollten entsprechend dem Primat der Politik alle notwendigen Maßnahmen zügig ergreifen. Besonders setzte sich die französische Seite für den Abwicklungsmechanismus SRM und den zugehörigen Abwicklungsfonds SRF ein. Für Frankreich stand das Bail-out Prinzip bei der Abwicklung im Mittelpunkt, Banken sollten bei Bedarf schnell von europäischer Seite aus abgewickelt werden. Dies entsprach ganz dem Gedanken einer diskretionären Wirtschaftspolitik, wie sie in Frankreich bevorzugt wird und zeigt, dass auch die wirtschaftspolitischen Leitlinien die Präferenzen prägten. Deshalb sollte der Abwicklungsfonds SRF direkt über seine vollen Kapazitäten verfügen und sowohl der SRF als auch der Rettungsfonds ESM sollten an früherer Stelle bei einer Bankenabwicklung einspringen, um den Privatsektor zu entlasten.

Daneben spiegelten die Präferenzen beider Länder im Fall III deren Interessen wider. Abermals konnten wir feststellen, dass die materiellen Positionen in der Eurokrise die Präferenzen zusätzlich verstärkten. Aufgrund seiner starken Wirtschaft und als potentielles Geberland war Deutschland zuvorderst daran interessiert, die präventiven Regeln des Aufsichtsmechanismus SSM festzuschreiben, um eine zukünftige Bankenabwicklung möglichst zu vermeiden. Für Frankreich bedeutete die zügige Schaffung des Abwicklungsmechanismus SRM wiederum ein stabilisierendes Signal an seine eigenen Banken, die stark in den von der Krise betroffenen Ländern vertreten waren.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Präferenzen von Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone auf die Institutionen, Ideen und Interessen zurückgeführt werden können. In allen drei Fällen waren die Präferenzen durch die Rolle des Staates in der Wirtschaft und die Strukturen der Finanzsysteme (Institutionen), die wirtschaftspolitischen Leitlinien (Ideen) und die materiellen Positionen (Interessen) geprägt und verstärkten sich gegenseitig. Die Tabelle 4 stellt noch einmal die Ergebnisse zur Auswertung der Präferenzen von beiden Ländern dar und verdeutlicht das enge Wechselverhältnis zwischen den drei Variablen.

Tabelle 4: Erklärungsvariablen für die Präferenzen

| | Fall I: Rettungsfonds | Fall II: Fiskalpolitik | Fall III: Finanzpolitik |
|---|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Institutionen (Rolle des Staates; Strukturen der Finanzsysteme) | + | + | + |
| Ideen (wirtschaftspolitische Leitlinien) | + | + | + |
| Interessen (materielle Positionen in der Eurokrise) | + | + | + |

Quelle: Eigene Darstellung.

5.1.2. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Kompromissfindung

Die Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich in der Eurokrise haben wir anhand der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism ausgewertet (Moravcsik 1999).¹⁴⁰ Die Präferenzintensität ist es bei Moravcsik, die bestimmt, welcher Staat in den Verhandlungen zu Zugeständnissen bereit ist und wie er sich letztlich im Verhandlungsergebnis durchsetzt. Diese operationalisierten wir anhand der ökonomischen Betroffenheit beider Länder von der Eurokrise. Bei der Auswertung der Kompromissfindung in den drei Fällen wurde deutlich, dass sich die Präferenzintensität von Deutschland und Frankreich direkt auf deren relative Verhandlungsmacht ausübte. Jeweils das Land, dem eine Maßnahme besonders wichtig war, musste in den Verhandlungen Zugeständnisse machen, um die Einwilligung des anderen Landes zu erzielen. Allerdings haben wir gesehen, dass sich die ökonomische Betroffenheit auch direkt auf die Verhandlungsmacht auswirkte. Die wirtschaftliche Stärke Deutschlands verstärkte dessen Verhandlungsmacht, wohingegen die Verhandlungsmacht Frankreichs durch seine wirtschaftliche Schwäche verringert war. Bei den Maßnahmen, die Deutschland besonders wichtig waren, konnte Frankreich deshalb nur sehr geringe Zugeständnisse von Deutschland einfordern. Im Folgenden werden wir die Ergebnisse der Auswertung der Kompromissfindung zusammenfassen.

Im Fall I Rettungsfonds haben wir gesehen, dass Frankreich die Schaffung eines Rettungsmechanismus für die Eurozone besonders wichtig war und es sich in den Verhandlungen mit der Einrichtung des temporären Rettungsfonds EFSF und des permanenten Rettungsfonds ESM durchsetzen konnte. Die große Präferenzintensität Frankreichs für die Rettungsfonds führten wir auf die ökonomische Betroffenheit zurück. Frankreich war aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche in der Eurokrise stärker an der Einrichtung eines Rettungsfonds als stabilisierendes Signal für die Finanzmärkte und die eigene Wirtschaft gelegen. Aus der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism lässt sich nun ableiten, dass Frankreich aufgrund seiner größeren Präferenzintensität in den Verhandlungen Zugeständnisse machen musste. Ohne diese Zugeständnisse hätte Deutschland sein Einverständnis zur Schaffung der Rettungsfonds EFSF und ESM nicht gegeben.

Deshalb konnte Deutschland aufgrund seiner geringeren Präferenzintensität die Ausgestaltung der Rettungsfonds entscheidend mitbestimmen. Es stellte zur Bedingung, dass die Rettungsfonds dem Prinzip der Konditionalität unterliegen, sodass die Empfänger-Länder finanzieller

¹⁴⁰ Siehe Kapitel 2.3.1. Die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism: Die Bedeutung der Präferenzintensität.

Hilfen zur Haushaltskonsolidierung und zur Durchführung von Strukturreformen verpflichtet sind. Außerdem bestand Deutschland auf die Beteiligung des IWF und den zwischenstaatlichen Charakter der Rettungsfonds, um die ständige Kontrolle der Mitgliedsstaaten über zukünftige Hilfgelder an verschuldete Euro-Länder sicherzustellen.

Da die relative Verhandlungsmacht Frankreichs aufgrund seiner größeren Präferenzintensität geringer war, konnte es sich deshalb zwar mit der Schaffung der Rettungsfonds EFSF und ESM durchsetzen, musste in der Ausgestaltung aber wichtige Zugeständnisse gegenüber Deutschland machen. Folglich konnten eine finanzielle Aufstockung und eine Bankenlizenz für die Rettungsfonds durch die Ablehnung Deutschlands, das sich lediglich zu einer Flexibilisierung der Instrumente bereit zeigte, nicht angenommen werden. Der direkte Einfluss der ökonomischen Betroffenheit auf die Verhandlungsmacht wirkte im Fall I in dieselbe Richtung wie die Präferenzintensität, sodass Deutschland durch seine wirtschaftliche Stärke einmal mehr Bedingungen an die Ausgestaltung der neu geschaffenen Rettungsfonds stellen konnte.

Im Fall II Fiskalpolitik haben wir gesehen, dass Deutschland die präventiven Krisenmaßnahmen besonders wichtig waren und es in den Verhandlungen erreichen konnte, dass ein Schwerpunkt auf die sparpolitischen Maßnahmen gelegt wurde. Entsprechend der deutschen Präferenzen wurden die Regeln des SWP verschärft und dessen Verbindlichkeit wurde durch automatische Sanktionen bei Regelverstoß erhöht. Außerdem konnte Deutschland die Einrichtung eines Fiskalpakts durchbringen, der für alle unterzeichnenden Länder eine verbindliche Schuldenbremse vorschreibt. Die hohe Präferenzintensität Deutschlands für die sparpolitischen Maßnahmen konnten wir wieder auf die ökonomische Betroffenheit zurückführen. Deutschland war aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke in der Eurokrise stärker an präventiven, sparpolitischen Maßnahmen interessiert, um die Ausgaben für die Rettung von anderen Euro-Ländern überschaubar zu halten und die Krisenländer zum Schuldenabbau und zu Strukturreformen zu verpflichten.

Allerdings wurde bei der Auswertung deutlich, dass Deutschland trotz seiner größeren Präferenzintensität nur sehr geringe Zugeständnisse an Frankreich machen musste. Auch in der genauen Ausgestaltung konnte Deutschland die fiskalpolitischen Maßnahmen prägen, wohingegen die französische Seite das Verhandlungsergebnis nur wenig beeinflussen konnte. Eindeutig erkennbar sind die französischen Präferenzen lediglich daran, dass in der Eurokrise regelmäßige Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone beschlossen wurden, sodass Frankreich seiner langjährigen Forderung nach einer Wirtschaftsregierung Gehör verschaffen konnte. Außerdem setzte sich Frankreich für wachstumspolitische Maßnahmen

ein und konnte schließlich eine Ergänzung des Fiskalpakts um einen Pakt für Wachstum und Beschäftigung durchbringen, der allerdings weit hinter den französischen Vorstellungen zurückliegt.

Wie wir bei der Auswertung gesehen haben, war es die ökonomische Betroffenheit, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Verhandlungsmacht beider Länder hatte. Durch seine starke Wirtschaft, die von der Eurokrise kaum betroffen war, verfügte Deutschland trotz seiner größeren Präferenzintensität über eine stärkere Verhandlungsmacht und musste Frankreich gegenüber weniger Zugeständnisse machen. Demgegenüber war Frankreichs Verhandlungsmacht aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche verringert, wodurch es sich in der Ausgestaltung des Verhandlungsergebnisses zu Fall II weniger einbringen konnte.

Im Fall III Finanzpolitik haben wir festgestellt, dass Deutschland und Frankreich ihre Präferenzen in den Verhandlungen zur Europäischen Bankenunion einbringen konnten. Während Deutschland das Verhandlungsergebnis zum Aufsichtsmechanismus SSM prägte, setzte sich Frankreich mit der Einrichtung des Abwicklungsmechanismus SRM durch. Um die Form des Verhandlungsergebnisses zu erklären, haben wir die Verhandlungen zu den beiden Bestandteilen der Bankenunion getrennt betrachtet.

Für Deutschland war die Einrichtung des Aufsichtsmechanismus SSM als präventive Krisenmaßnahme besonders wichtig, wie es sich anhand der ökonomischen Betroffenheit erklären lässt. Deutschland war aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke daran interessiert, die Ausgaben für die Abwicklung von Banken anderer Euro-Länder gering zu halten und durch einen effektiven Aufsichtsmechanismus von vornherein zu vermeiden. Trotz der höheren Präferenzintensität musste es aber keine wesentlichen Zugeständnisse gegenüber Frankreich machen, denn auch in der Ausgestaltung des SSM sind die deutschen Präferenzen stärker erkennbar. So konnte Deutschland durchbringen, dass der Aufsichtsmechanismus bei der EZB nur für die systemrelevanten Banken zuständig ist und auf diese Weise seine vielen kleinen Banken von der Aufsicht ausnehmen. Außerdem bestand die deutsche Seite auf ein spätes Einsatzdatum des SSM. Zuvor mussten der rechtliche Rahmen ausgearbeitet sein und Stresstests der systemrelevanten Bankinstitute durchgeführt werden.

Wie im Fall II hatte die ökonomische Betroffenheit eine direkte Auswirkung auf die Verhandlungsmacht von Deutschland und Frankreich. Durch seine schwierige wirtschaftliche Lage und die hohe Präsenz einheimischer Banken in den Krisenländern war Frankreichs Verhandlungsmacht geschwächt. Folglich konnte es sich in der Ausgestaltung des Aufsichtsmechanismus weniger einbringen, als es die Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism nahelegen würde. Die Verhandlungsmacht Deutschlands war hingegen durch seine

geringe ökonomische Betroffenheit von der Eurokrise gestärkt, sodass es keine wesentlichen Zugeständnisse in der Ausgestaltung machen musste, obwohl seine Präferenzintensität für den SSM größer war.

Für Frankreich war die Einrichtung des Abwicklungsmechanismus SRM mit dem zugehörigen Abwicklungsfonds SRF der zentrale Bestandteil der Bankenunion und es konnte sich mit deren Schaffung durchsetzen. Die große Präferenzintensität, die es dieser akuten Krisenmaßnahme zur Bankenrettung zuwies, haben wir wieder auf die ökonomische Betroffenheit zurückgeführt. Frankreich hatte aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche ein stärkeres Interesse an einem solchen Krisenmechanismus als stabilisierendes Signal für die Wirtschaft und seinen eigenen Bankensektor. Die relative Verhandlungsmacht Frankreichs war – wie im Fall I – aufgrund seiner größeren Präferenzintensität geringer. Deshalb musste es in der genauen Ausgestaltung des SRM und des SRF Zugeständnisse gegenüber Deutschland machen, um dessen Einwilligung zu erhalten.

So konnte die deutsche Seite durchbringen, dass der Abwicklungsmechanismus SRM nur für die systemrelevanten Banken zuständig ist und einer Haftungskaskade unterliegt, die dem Bail-in Prinzip folgt. Die Haftungskaskade legt fest, dass im Falle einer Bankenabwicklung zunächst die privaten Gläubiger und Aktionäre der Bank herangezogen werden, bevor Gelder aus dem Abwicklungsfonds SRF eingesetzt werden. Erst an letzter Stelle kann der Rettungsfonds ESM zu einer Bankenabwicklung beitragen. Außerdem stellte Deutschland zur Bedingung, dass der SRF erst binnen acht Jahren vergemeinschaftet wird und zuvor noch nicht in seinem vollen Umfang für eine Bankenabwicklung herangezogen werden kann. Ohne diese Zugeständnisse hätte Deutschland seine Einwilligung zum SRM und SRF nicht gegeben, seine relative Verhandlungsmacht war aufgrund der geringeren Präferenzintensität größer. Auch hier wirkte sich der direkte Einfluss der ökonomischen Betroffenheit auf die Verhandlungsmacht in dieselbe Richtung aus, sodass den von Deutschland gestellten Bedingungen ein umso größeres Gewicht zukam.

Abschließend lässt sich somit festhalten, dass die Präferenzintensität einen wichtigen Einfluss darauf hatte, inwieweit Deutschland und Frankreich in den Verhandlungen zu Zugeständnissen bereit waren und wie sie sich letztlich im Verhandlungsergebnis durchsetzen konnten. Gleichzeitig wirkte sich die ökonomische Betroffenheit auch direkt auf die Verhandlungsmacht aus. Deshalb konnte Frankreich aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche in den Fällen kaum Zugeständnisse von Deutschland einfordern, in denen die Präferenzintensität von Deutschland größer war. Die Ergebnisse für die Auswertung der Kompromissfindung werden in der Tabelle 5 noch einmal überblicksartig dargestellt (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Erklärungsvariable für die Kompromissfindung

| | Fall I: Rettungsfonds | Fall II: Fiskalpolitik | Fall III: Finanzpolitik | |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------|
| | | | SSM | SRM |
| Präferenzintensität (ökonomische Betroffenheit) | + | +/- | +/- | + |

Quelle: Eigene Darstellung.

5.2. Implikationen für die Wissenschaft und die Praxis

In den nächsten zwei Kapiteln möchten wir die Ergebnisse der Arbeit in einen breiteren Zusammenhang stellen und deren Implikationen für die Wissenschaft und die Praxis erläutern. Für die Wissenschaft liefern die Ergebnisse der Arbeit wichtige Erkenntnisse für die Erforschung der Präferenzen und der Kompromissfindung von Staaten auf multilateraler Ebene. Auch für die Praxis sind die Ergebnisse der Arbeit von großer Bedeutung und tragen zu einem besseren Verständnis der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich auf europäischer Ebene bei.

5.2.1. Präferenzen und Kompromissfindung – Verknüpfung zweier Ansätze aus der VPÖ und den IB

Die vorliegende Arbeit hat aufgezeigt, wie ein Ansatz aus der VPÖ zur Erklärung der Präferenzen mit einem Ansatz aus den IB zur Erklärung der Kompromissfindung kombiniert werden kann. Diese Verknüpfung erlaubte es, die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone auszuwerten.

Die Eurokrise ist ein aktuelles europäisches Thema, aber auch in der Vergangenheit wurden wirtschaftliche Themen immer wieder zwischen Deutschland und Frankreich diskutiert (Krotz/Schild 2013, S. 158 ff.). Blicken wir auf die Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht Anfang der 1990er Jahre, lassen sich einige Parallelen zu den Präferenzen beider Länder in den Verhandlungen der Eurokrise erkennen. Schon damals forderte Frankreich ein aktives

wirtschaftspolitisches Handeln der Staats- und Regierungschefs und Deutschland sah deren Rolle viel eher darin, einen rechtlichen Rahmen für die WWU zu schaffen. Ebenso offenbarte sich, dass für die deutsche Seite Stabilität und Sparen im Mittelpunkt stand, wohingegen für Frankreich wachstumspolitischen Maßnahmen einen genauso großen Stellenwert einnahmen. Trotz der unterschiedlichen Präferenzen wurden auch damals Kompromisse geschlossen, wobei laut Auffassung vieler Autoren die deutsche Seite die Ausgestaltung der WWU stärker prägte (Mazzucelli 1997; Woyke 2000, S. 101 ff.). Es ist zu erwarten, dass sich auch in Zukunft die Präferenzen von Deutschland und Frankreich gegenüberstehen werden und eine zügige Einigung erschweren. Mit den in der Arbeit vorgestellten Analyseschritten und anhand der Verknüpfung der beiden Ansätze aus der VPÖ und den IB wird es aber in kommenden Forschungsprojekten möglich sein, die Präferenzen und die Kompromissfindung zusammengekommen zu analysieren.

Die Arbeit hat noch einmal verdeutlicht, dass Deutschland und Frankreich in der EU eine Sonderrolle zukommt. In der Eurokrise fanden die Verhandlungen zwischen beiden Ländern zumeist im Vorfeld der Verhandlungen auf EU- und Eurozonen-Ebene statt und es lag an ihnen, sich trotz der unterschiedlichen Präferenzen auf Kompromisse zu einigen. Anderen Euro-Ländern oder der Europäischen Kommission kam keine besondere Rolle dabei zu, Deutschland und Frankreich zur Kompromissfindung zu bewegen. Auch Krotz und Schild sprechen den bilateralen Vorverhandlungen von Deutschland und Frankreich eine besondere Bedeutung bei europäischen Verhandlungen zu und sie verwenden in ihrem Buch den Begriff des „pre-cooking“ von europäischen Entscheidungen (Krotz/Schild 2013, S. 25). Deshalb empfehlen sie, die deutsch-französischen Beziehungen und deren Verhandlungen im Vorfeld europäischer Entscheidungen als eigene Analyseebene einzuführen und schreiben:

„By scrutinizing the impact of Franco-German cooperation inside the EU system, we add and emphasize the bilateral level as a distinct level of analysis.“ (Krotz/Schild 2013, S. 14)

Bei den Verhandlungen der Eurokrise hat uns die gesonderte Betrachtung von Deutschland und Frankreich nicht nur dabei geholfen, deren Präferenzen und Kompromissfindung zu erklären, sondern gleichermaßen den Verhandlungsprozess zu den einzelnen Maßnahmen und das Krisenmanagement genauer zu durchschauen.

Über Deutschland und Frankreich hinaus bietet die Verknüpfung der beiden Ansätze aus der VPÖ und den IB die Möglichkeit, neue Erkenntnisse bei der Erforschung der Präferenzen und der Kompromissfindung von Staaten auf multilateraler Ebene zu erlangen. Wir haben gesehen, dass die Präferenzen von Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone anhand der Institutionen, Ideen und Interessen erklärt werden konnten. In allen drei Fallstudien konnten wir belegen, dass die unterschiedliche Rolle des Staates in der Wirtschaft

und die Strukturen der Finanzsysteme (Institutionen) ebenso wie die Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Leitlinien (Ideen) die Präferenzen deutlich prägten. Außerdem haben wir unter Berücksichtigung der materiellen Positionen beider Länder in der Eurokrise festgestellt, dass die Interessen die Präferenzen zusätzlich verstärkten und zu einer noch intensiveren Ausprägung führten. Damit zeigt die Arbeit auf, dass diese drei Variablen – die Institutionen, Ideen und Interessen – in einem engen Wechselverhältnis zueinander stehen, das auch Clift hervorhebt (Clift 2014, S. 124). Er spricht sich für eine engere Verknüpfung der drei Variablen in der VPÖ aus und schreibt:

„Some see the three ‘I’s – interests, ideas, and institutions – as three separable ways to approach explaining political economic outcomes. Such a view can lead to a naive and unhelpful interrogation as to which of the three matters more, or explains more, in a given instance. (...) Rather, the three ‘I’s represent different but not mutually exclusive ways to focus attention in explaining political economy.” (Clift 2014, S. 124)

Schirm untersucht in seinen Aufsätzen die Präferenzen von Staaten in internationalen Verhandlungen auf Ebene des IWF und der G20 und er zeigt auf, dass auch hier die Präferenzen anhand der drei Variablen erklärt werden können (Schirm 2013; Schirm 2016). So betont er, dass je nach Themenbereich den Institutionen, Ideen und Interessen zwar ein unterschiedliches Gewicht zukommt, dass die Wechselwirkung aber an keiner Stelle zu vernachlässigen ist. In zukünftigen Arbeiten müssten auch in anderen Forschungsprojekten die Präferenzen von verschiedenen Staaten auf europäischer und internationaler Ebene unter Berücksichtigung der drei Variablen untersucht werden. Es wäre wichtig, die Wechselwirkung der Institutionen, Ideen und Interessen noch genauer zu analysieren, um Aussagen darüber treffen zu können, wie sich die drei Variablen gegenseitig bedingen.

Die Kompromissfindung haben wir anhand der Verhandlungstheorie des Liberal Intergovernmentalism ausgewertet (Moravcsik 1999). In der Verhandlungstheorie ist es die Präferenzintensität, die die relative Verhandlungsmacht von Staaten in internationalen Verhandlungen bestimmt. Der Staat mit der größeren Präferenzintensität verfügt über eine geringere relative Verhandlungsmacht und muss in den Verhandlungen Zugeständnisse machen, um das Einverständnis des anderen Staates zu erzielen. In unserer Arbeit haben wir gesehen, dass die ökonomische Betroffenheit von der Eurokrise nicht nur die Präferenzintensität von Deutschland und Frankreich bestimmte, sondern gleichermaßen einen direkten Einfluss auf die Verhandlungsmacht beider Länder hatte. Ohne dies zu berücksichtigen, wäre es nicht möglich gewesen, die Form des Verhandlungsergebnisses in allen drei Fallstudien zu erklären. Bei der Auswertung der Kompromissfindung haben wir festgestellt, dass die Verhandlungsmacht Frankreichs durch seine wirtschaftliche Schwäche in der Eurokrise verringert war, wohin-

gegen die Verhandlungsmacht Deutschlands durch seine wirtschaftliche Stärke verstärkt war. Deshalb konnte Frankreich in den Fällen kaum Zugeständnisse von Deutschland einfordern, in denen es aufgrund seiner geringeren Präferenzintensität über eine größere relative Verhandlungsmacht verfügt hätte.

Offensichtlich hat die wirtschaftliche Schwäche oder Stärke eines Landes zum Zeitpunkt der Verhandlungen einen großen Einfluss auf dessen Verhandlungsmacht. Darauf weisen auch Farrell und Newman hin und sie betonen, dass ein Staat in internationalen Verhandlungen über eine geringere Verhandlungsmacht verfügt, wenn dessen Wirtschaftssystem geschwächt ist (Farrell/Newman 2010, S. 625). Für die Verhandlungen in der Eurokrise zeigen Frieden und Schimmelfennig auf, dass sich die Wirtschaftskraft der Euro-Länder erheblich auf deren Verhandlungsmacht auswirkte und begründet, warum die wirtschaftlich starken Länder die Verhandlungen stärker prägen konnten (Frieden 2015; Schimmelfennig 2015). Schimmelfennig wendet in seinem Aufsatz den Liberal Intergovernmentalism an, um die Verhandlungen in der Eurokrise zu untersuchen. Wie in unserer Arbeit berücksichtigt er neben der Präferenzintensität den direkten Einfluss der wirtschaftlichen Schwäche bzw. Stärke der Euro-Länder, um die Verhandlungsmacht abzuleiten (Schimmelfennig 2015, S. 184 ff.).

In zukünftigen Arbeiten wäre es deshalb wichtig, die Kompromissfindung in anderen Kontexten und zwischen anderen Ländern zu untersuchen. Dabei muss genauer erforscht werden, wie sich die Präferenzintensität auf die Verhandlungsmacht der Staaten auswirkt und wie die Wirtschaftskraft zum Zeitpunkt der Verhandlungen deren Durchsetzungsfähigkeit beeinflusst.

5.2.2. Erkenntnisse für die Praxis – die Bedeutung der Ergebnisse für die deutsch-französischen Beziehungen

Nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die Praxis sind die Ergebnisse von großer Bedeutung und liefern wichtige Erkenntnisse für die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich auf europäischer Ebene zu ökonomischen Fragen. Gerade weil den deutsch-französischen Beziehungen in der EU eine wichtige Rolle zukommt und sie verbreitet als die Motoren der Europäischen Integration bezeichnet werden, sind die Ergebnisse zu den Präferenzen und der Kompromissfindung von hoher Relevanz.

Die Auswertung der Präferenzen in den drei Fallstudien macht deutlich, dass diese in den Institutionen, Ideen und Interessen begründet liegen. Anhand der für die Arbeit aufgestellten Heuristik werden anschaulich die zentralen Unterschiede zwischen beiden Ländern in den Institutionen und Ideen dargestellt.¹⁴¹ In der Praxis kann die Heuristik dazu genutzt werden, um nachzuvollziehen, dass sich die Rolle des Staates, die Strukturen der Finanzsysteme sowie die wirtschaftspolitischen Leitlinien deutlich voneinander unterscheiden. Es sind eben nicht nur verschiedene Interessen, die die unterschiedlichen Präferenzen von Deutschland und Frankreich bedingen. Mit diesem Wissen können beide Seiten besser verstehen, warum Frankreich beispielsweise eine diskretionäre Wirtschaftspolitik und Deutschland eine regelgebundene Wirtschaftspolitik bevorzugt. Wenn die Verhandlungspartner zukünftig besser über den Ursprung der Präferenzen Bescheid wissen und die Wechselwirkung zwischen den drei Variablen beachten, dürften sich beide Länder schneller auf einen Kompromiss einigen und auf europäischer Ebene zu einer zügigeren Verhandlungsführung beitragen.

Gleichermaßen liefern die Ergebnisse zur Kompromissfindung wichtige Erkenntnisse für die Praxis. Die Arbeit hat aufgezeigt, wie die Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich erklärt werden kann und welche Faktoren einen Einfluss darauf haben, dass sich die Präferenzen beider Länder unterschiedlich im Verhandlungsergebnis widerspiegeln. Wir haben gesehen, dass die Präferenzintensität einen wichtigen Einfluss auf die Verhandlungsmacht von Deutschland und Frankreich hatte. Gleichzeitig wirkte sich die ökonomische Betroffenheit beider Länder von der Eurokrise auch direkt auf deren Verhandlungsmacht aus. Die Kenntnis über die Bedeutung dieser beiden Faktoren kann zu einem besseren Verständnis beitragen, wann und warum beide Länder bereit sind, ihre Präferenzen zu überwinden und einen Kompromiss zu schließen. Die Arbeit liefert einen Erklärungsansatz dafür, wann sich welches Land im Verhandlungsergebnis besser durchsetzen kann und in welchem Ausmaß es zu Zugeständnissen in der Ausgestaltung bereit ist.

Auf einige Implikationen der Ergebnisse für die Praxis möchten wir im Folgenden noch genauer eingehen. Die Rekonstruktion des Verhandlungsprozesses in der Eurokrise hat deutlich gemacht, dass die Präferenzen beider Länder durch die Institutionen, Ideen und Interessen geprägt waren. Bei der Untersuchung des Verhandlungsergebnisses in den drei Fällen konnten wir dadurch ermitteln, ob sich Deutschland oder Frankreich stärker durchsetzen konnte. Frankreich setzte sich mit der Schaffung eines Rettungsfonds durch (Fall I), wohingegen Deutschland die fiskalpolitischen Maßnahmen prägte (Fall II). Im Fall III konnten sich beide

¹⁴¹ Siehe Kapitel 2.2.4. Die Heuristik zur Untersuchung der Präferenzen von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise.

Länder in den Verhandlungen zur Bankenunion einbringen. Zusammengenommen konnten sich somit weder Deutschland noch Frankreich gänzlich in allen Maßnahmen des Krisenmanagements der Eurozone durchsetzen. Beide Länder mussten bei den Kompromissen zu den Krisenmaßnahmen mehr oder weniger starke Zugeständnisse akzeptieren. Das in der Presse häufig verwendete Argument der Dominanz Deutschlands übersieht daher, dass auch Frankreich seinen Präferenzen durchaus Gehör verschaffen konnte – wenn auch in geringerem Ausmaß. Zwar entsprechen die präventiven Krisenmaßnahmen, wie die Verschärfung des SWP, der Fiskalpakt oder der Aufsichtsmechanismus der Bankenunion, den deutschen Präferenzen und legen einen Schwerpunkt auf Stabilität und Sparen. Aber auch Frankreich nutzte die Eurokrise, um eine stärkere politische Steuerung der Eurozone, die Einrichtung eines Rettungsfonds und einen Abwicklungsmechanismus mit zugehörigem Abwicklungsfonds bei der Bankenunion durchzubringen (Krotz/Schild 2013, S. 204; Uterwedde 2012 c, S. 58 f.). Deshalb betont Uterwedde in einem Aufsatz:

„La recherche laborieuse de réponses européennes à la crise a nécessité des concessions et adaptations des uns et des autres, et l'on ne saurait parler ni d'Europe allemande ni d'Europe française.“ (Uterwedde 2012 c, S. 59)¹⁴²

Trotz der verschiedenen Präferenzen konnten Deutschland und Frankreich in der Eurokrise Kompromisse schließen und auf diese Weise einen Beschluss auf europäischer Ebene zu den akuten und den präventiven Krisenmaßnahmen vorbereiten. Den deutsch-französischen Kompromissen kam auch deshalb eine besondere Bedeutung zu, da beide Länder gerade in ökonomischen Fragen traditionell die zwei Länderpositionen im Rat vertreten. In der Eurokrise wurde deutlich, dass Deutschland sich auf der Seite der nordeuropäischen Länder wie Finnland und der Niederlande positionierte, während Frankreich in Bezug auf die akuten Krisenmaßnahmen und bei seinem Einsatz für eine aktive Wachstumspolitik eher in Richtung der südeuropäischen Länder wie Italien und Spanien argumentierte. Insofern waren die Verhandlungen zwischen beiden Ländern besonders wichtig, da ihre Kompromisse die Rolle von Stellvertreterkompromissen einnahmen, in denen sich beide Ländergruppen ein Stück weit berücksichtigt sahen (Kauffmann 2012, S. 105; Uterwedde 2012 a, S. 164 f.; Schild 2013 a, S. 36 f.; Krotz/Schild 2013, S. 206; Interview #08; Interview #15).

Daneben kam Deutschland und Frankreich auch aufgrund der Schwere der Krise eine wichtige Rolle im Krisenmanagement der Eurozone zu und machte ein unmittelbares Handeln erforderlich. Der Krisendruck verlieh den Verhandlungen auf europäischer Ebene einen

¹⁴² Übersetzung der Autorin: „Die mühsame Suche nach einer europäischen Antwort auf die Krise erforderte Zugeständnisse und Anpassungen von beiden Seiten und es kann weder von einem deutschen Europa noch von einem französischen Europa gesprochen werden.“

intergouvernementalen Charakter und rückte die Nationalstaaten in den Mittelpunkt, auch weil die Wirtschafts- und Finanzpolitik in der WWU nicht vergemeinschaftet ist (Dyson 2014, S. 620; Dehousse/Boussaguet 2014, S. 10 ff.; Puetter 2013). Als größte Volkswirtschaften hatten beide Länder den größten Anteil an den Hilfgeldern und Rettungsfonds zu tragen, weshalb ihnen die zentrale Aufgabe zukam, die Verhandlungen vorzubereiten und tragfähige Kompromisse zu schließen (Schild 2013 a, S. 32). Gerade mit Abnahme des Krisendrucks zeigte sich dann, dass die Bereitschaft zu Kompromissen von deutscher und französischer Seite wieder abnahm. So zogen sich die Verhandlungen zur Europäischen Bankenunion über Jahre hinweg und drohten mehrfach zu scheitern. Zu entschlossenen wachstumspolitischen Maßnahmen oder einer Vergemeinschaftung der Staatsschulden in Form von Eurobonds konnte sich bis heute nicht geeinigt werden (Interview #13; Interview #14; Interview #16).

Die Untersuchung der Präferenzen und der Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich in der Eurokrise hat aber letztlich auch gezeigt, dass Deutschland über mehr Verhandlungsmacht verfügte als Frankreich. So konnte es bei Maßnahmen wie den Rettungsfonds, die Frankreich besonders wichtig waren, die genaue Ausgestaltung entscheidend beeinflussen, wohingegen es bei den von ihm bevorzugten präventiven Maßnahmen kaum Zugeständnisse machen musste. Bei der Auswertung der Fallstudien haben wir gesehen, dass die Verhandlungsmacht Frankreichs durch seine wirtschaftliche Schwäche verringert war. In der Eurokrise zeichnete sich ein Ungleichgewicht zwischen Deutschland und Frankreich ab, sodass die deutsche Seite aufgrund ihrer größeren Wirtschaftskraft über eine bessere Verhandlungsposition verfügte und das Krisenmanagement der Eurozone stärker prägen konnte (Dyson 2014, S. 235; Krotz/Schild 2013, S. 208 ff.).

Um in Zukunft wieder zu einer Zusammenarbeit zurückzukehren, in der sich beide Länder auf Augenhöhe begegnen, ist es deshalb in beiderseitigem Interesse, dass Frankreich seine wirtschaftlichen Probleme entschlossen angeht und beseitigt. Nur unter dieser Voraussetzung kann sich Frankreich wieder mehr bei den Verhandlungen zu ökonomischen Fragen in der Eurozone einbringen und eine ausgewogenere Politik zwischen Austerität und Wachstum anstreben (Clift/Ryner 2014, S. 150; Demesmay 2014, S. 74 f.; Mistral/Uterwedde 2013, S. 228; Schild 2013 a, S. 41; S. 5 ff.; Trouille/Uterwedde 2013, S. 136 f.).

6. Literatur- und Quellenverzeichnis

6.1. Liste der Experteninterviews (anonymisiert)

Interview #01: Mitarbeiter des Auswärtigen Amts, Europaabteilung, Berlin, 05.03.2014.

Interview #02: Mitarbeiter des Auswärtigen Amts, Europaabteilung, Berlin, 06.03.2014.

Interview #03: Leitender Mitarbeiter der Französischen Botschaft in Deutschland, Büro des Botschafters, Berlin, 18.03.2014.

Interview #04: Mitarbeiter des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin, 27.03.2014.

Interview #05: Wirtschaftswissenschaftler, leitender Mitarbeiter des Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), Berlin, 25.04.2014.

Interview #06: Mitarbeiterin der Französischen Botschaft in Deutschland, Finanz- und Wirtschaftsabteilung, Berlin, 09.05.2014.

Interview #07: Mitarbeiterin des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin, 12.05.2014.

Interview #08: Mitarbeiter der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 21.05.2014.

Interview #09: Mitarbeiterin der Direction générale du Trésor, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Paris, 22.05.2014.

Interview #10: Wirtschaftswissenschaftler am Institut Français des Relations Internationales (IFRI) und bei der Brookings Institution, Paris, 22.05.2014.

Interview #11: Wirtschaftswissenschaftler am Centre de recherche et de documentation européennes et internationales (CRDEI), Université Montesquieu - Bordeaux IV, Berlin, 25.05.2014.

Interview #12: Mitarbeiterin bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Programm Frankreich/Deutsch-Französische Beziehungen, Berlin, 13.06.2014.

Interview #13: Wirtschaftswissenschaftler, leitender Mitarbeiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), 12.12.2014.

Interview #14: Mitarbeiter der Europäischen Kommission, Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), Brüssel, 09.02.2015.

Interview #15: Mitarbeiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, Abteilung für Politik, Brüssel, 09.02.2015.

Interview #16: Mitarbeiter im Generalsekretariat des Rates, Directorate General G Economic Affairs and Competitiveness, Brüssel, 10.02.2015.

6.2. Primärquellen

- AEUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), Amtsblatt der Europäischen Union, C 326/47, 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE> (14.09.2015).
- Bank for International Settlements (2016 a), Consolidated positions on counterparties resident in Greece, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=GR&p=20153> (30.03.2016).
- Bank for International Settlements (2016 b), Consolidated positions on counterparties resident in Italy, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=IT&p> (03.04.2016).
- Bank for International Settlements (2016 c), Consolidated positions on counterparties resident in Spain, <http://stats.bis.org/statx/srs/table/B4?c=ES&p> (03.04.2016).
- Barker, Alex, Paris and Berlin fight over bank union, in: Financial Times, Nr. 38496, 18.03.2014, S. 4.
- Bauer, Anne/Chatignoux, Catherine, Gouvernance économique, dette: les Vingt-Sept tirent les leçons de la crise, in: Les Echos, Nr. 20796, 02.11.2010, S. 9.
- Bauer, Anne/Honoré, Renaud, Les dossiers qui fâchent entre Paris et Berlin, in: Les Echos, Nr. 21428, 30.04.2013, S. 6.
- Berschens, Ruth, Die vollendete Bankenunion. Euro-Finanzminister regeln gemeinsamen Abwicklungsfonds, in: Handelsblatt, Nr. 238, 10.12.2014, S. 29.
- Berschens, Ruth, EU schont kleine Banken, in: Handelsblatt, Nr. 203, 22.10.2014, S. 31.
- Berschens, Ruth, Euro-Zone streitet über Höhe der Bankenabgabe, in: Handelsblatt, Nr. 86, 06.05.2014, S. 34.
- Berschens, Ruth, EU-Gipfel: Merkel und Sarkozy dringen auf Wirtschaftsregierung, in: Handelsblatt.com, 17.12.2010, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/eu-gipfel-merkel-und-sarkozy-dringen-auf-wirtschaftsregierung/3740956.html> (08.09.2015).

- Biseau, Grégoire/Quatremer, Jean, Paris et Berlin pas sur le même calendrier, in: Libération, Nr. 9778, 18.10.2012, S. 3.
- Bouilhet, Alexandrine, Le projet d'union bancaire au cœur de l'affrontement franco-allemand, in: Le Figaro, Nr. 21216, 18.10.2012, S. 8.
- Bouilhet, Alexandrine, Euro: Paris et Berlin veulent durcir les règles, in: Le Figaro, Nr. 20451, 04.05.2010, S. 22.
- Bundesministerium der Finanzen (2016), Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM), http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Stabilitaetsmechanismen/EU_Stabilitaetsmechanismus_ESM/eu_stabilitaetsmechanismus_esm.html#doc22984bodyText9 (30.03.2016).
- Bundesministerium der Finanzen, Sondertreffen von Eurogruppe und ECOFIN im Dezember 2012, 14.12.2012, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/ECOFIN_und_Eurogruppe/2012-12-14-ecofin-nachbericht.html (05.10.2015).
- Busse, Nikolas, Nach dem EU-Gipfeltreffen: Differenzen zwischen Berlin und Paris. Misstöne vor dem Kompromiss, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 245, 20.10.2012, S. 2.
- Busse, Nikolas, Gnadenlos mit allen Mitteln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 107, 09.05.2010, S. 6.
- C. C./Delacroix, Guillaume, Mini-sommet à quatre à Rome pour déminer les négociations européennes, in: Les Echos, Nr. 21211, 22.06.2012, S. 10.
- De Meyer, Karl, Hollande plaide auprès de Merkel pour la croissance, in: Les Echos, Nr. 21186, 16.05.2012, S. 4.
- Deutsche Bundesbank (2015), Verzeichnis der Kreditinstitute und ihrer Verbände sowie der Treuhänder für Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland, Bankgeschäftliche Information Nr. 2, Frankfurt am Main, https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben_und_Organisation/verzeichnis_der_kreditinstitute_und_ihrer_verbaende.pdf?blob=publicationFile (24.03.2016).

- Die Bundesregierung, Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 30.05.2013, S. 5 f.,
http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2013/05/2013-05-30-dt-frz-erklaerung-deutsch.pdf;jsessionid=0D6049DF1A09D0A08D49A1FF7733A8A8.s2t2?__blob=publicationFile&v=1 (07.10.2015).
- Die Bundesregierung, Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 07.12.2011,
http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/IMG/pdf/Gemeinsamer_Brief.pdf (22.09.2015).
- Die Bundesregierung, Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 17.08.2011,
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2011/08/2011-08-17-dt-franz-brief-rompuy.html> (22.09.2015).
- Die Bundesregierung, Deutsch-Französische Erklärung zur wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit in der EU, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 18.10.2010,
<http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Pressemitteilungen/BPA/2010/10/2010-10-18-deutsch-franzoesische-erklaerung.html> (22.09.2015).
- Docquier, Jacques/Counis, Alexandre, L'Europe veut se doter d'un fonds d'assistance financière pour rassurer les marchés, in: Les Echos, Nr. 20674, 10.05.2010, S. 2.
- Drost, Frank M./Hildebrand, Jan, Der große Zank. Frankreich engagiert sich bei Bankenabgabe für die Großbanken, Deutschland kämpft für Sonderrechte, in: Handelsblatt, Nr. 81, 28.04.2014, S. 6 f.
- Erlanger, Steven, France and Germany at odds over new deal to contain crisis, in: International Herald Tribune, Nr. 40003, 22.10.2011, S. 1 und 13.
- Europäische Kommission, Pressemitteilung. Kommission verabschiedet detaillierte Vorschriften über Beiträge der Banken zum Abwicklungsfonds, Straßburg, 21.10.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1181_de.htm (12.10.2015).

Europäische Kommission, Pressemitteilung. Kommission schlägt einheitlichen Abwicklungsmechanismus für die Bankenunion vor, Brüssel, 10.07.2013,
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_de.htm (08.10.2015).

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat. Fahrplan für eine Bankenunion, Brüssel, 12.09.2012, S. 6 ff.,
http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_de.pdf (03.10.2015).

Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates 18./19. Oktober 2012. Schlussfolgerungen, Brüssel, 19.10.2012,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/133025.pdf (03.10.2015).

Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates 28./29. Juni 2012, Schlussfolgerungen, Anlage „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, Brüssel, 20.07.2012, S. 7 ff.,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131398.pdf (23.09.2015).

Europäischer Rat, Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 29.06.2012,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/131365.pdf (01.10.2015).

Europäischer Rat, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 09.12.2011,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126678.pdf (14.09.2015).

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, Brüssel, 20.04.2011,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf (16.09.2015).

- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011,
Anlage I Der Euro-Plus-Pakt, Brüssel, 20.04.2011, S. 13 ff.,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf
(21.09.2015).
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung am 17. Juni 2010,
Brüssel, 17.06.2010,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115364.pdf
(18.09.2015).
- Europäischer Rat, Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-
Währungsgebiets, Brüssel, 25.03.2010,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf
(04.09.2015).
- Eurostat (2016 a), Gesamtausgaben des Staates (% des BIP),
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00023&plugin=1> (23.03.2016).
- Eurostat (2016 b), Kreditinstitute: Zahl der Unternehmen,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tin00015&plugin=1> (24.03.2016).
- Eurostat (2016 c), Leistungsbilanz – jährliche Daten,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tipsbp20&language=de> (26.03.2016).
- Eurostat (2016 d), Wachstumsrate des realen BIP – Volumen,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00115&plugin=1> (27.03.2016).
- Eurostat (2016 e), Bruttoverschuldung des Staates – jährliche Daten,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=teina225&plugin=1> (27.03.2016).
- Eurostat (2016 f), Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit
zusammenhängende Daten, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>
(27.03.2016).

- Eurostat (2016 g), Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Alter – Jahresdurchschnitte, %, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (27.03.2016).
- Eurostat (2016 h), Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (zu jeweiligen Preisen), <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=de> (30.03.2016).
- Financial Stability Board, 2015 update of list of global systemically important banks (G-SIBs), 03.11.2015, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf> (24.03.2016).
- Gallen, Claire/Jaigu, Charles, Euro: le pacte franco-allemand discuté en mars, in: Le Figaro, Nr. 20687, 05.02.2011, S. 22.
- Gammelin, Cerstin, Gipfelgefühl. Deutschland und Frankreich einigen sich auf Bankenaufsicht durch die Zentralbank, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 288, 13.12.2012, S. 19.
- Gammelin, Cerstin, Aus dem Takt. Zwei Länder, zwei Meinungen, ein Streit, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 215, 17.09.2012, S. 17.
- Gammelin, Cerstin, Streit über Bankenunion. Frankreich drängt Deutschland zur Eile, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 214, 15.09.2012, S. 25.
- Gammelin, Cerstin, Genug gespart, Kanzlerin, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 6, 09.01.2012, S. 2.
- Gammelin, Cerstin, Merkel und Sarkozy feiern ihren Gipfel-Erfolg, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 252, 30.10.2010, S. 1.
- Gammelin, Cerstin/Winter, Martin, Finanzhilfen für Athen: Die EU sucht einen Ausweg aus der Euro-Krise. Knapp am Eklat vorbei, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 69, 24.03.2010, S. 7.
- Hildebrand, Jan/Hanke, Thomas, Der große Versöhner aus Brüssel, in: Handelsblatt, Nr. 194, 09.10.2013, S. 4 f.

- Hönighaus, Reinhard/Kade, Claudia, Berlin knickt vor Märkten ein: Private Gläubiger müssen bei Staatspleite nicht immer einspringen, in: Financial Times Deutschland, Nr. 232, 29.11.2010, S. 1.
- Honoré, Renaud, L'union bancaire, une avancée majeure mais encore imparfaite pour l'Europe, in: Les Echos, Nr. 21589, 20.12.2013, S. 27.
- Honoré, Renaud, Union bancaire: Paris et Berlin poussent à un accord qui fait grincer des dents, in: Les Echos, Nr. 21583, 12.12.2013, S. 29.
- Honoré, Renaud, Nouvel affrontement franco-allemand en vue sur le dossier de l'Union bancaire, in: Les Echos, Nr. 21332, 12.12.2012, S. 27.
- Hulverscheidt, Claus, Kompromiss gefunden. Berlin und Paris einigen sich bei der Bankenabgabe, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 254, 05.11.2014, S. 24.
- Hulverscheidt, Claus, Streit über Beteiligung der Banken: Frankreich und Italien wollen Gläubigerhaftung wieder kippen – Deutschland lehnt das ab, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 273, 26.11.2011, S. 25.
- Jaigu, Charles, Paris et Berlin d'accord pour sauver Athènes, in: Le Figaro, Nr. 20801, 18.06.2011, S. 26.
- Kafsack, Hendrik, Frankreich gegen schärferen Stabilitätspakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 205, 03.09.2011, S. 14.
- Kafsack, Hendrik/Stabenow, Michael, Euro-Staaten schließen Wirtschaftspakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 30, 05.02.2011, S. 1 und 11.
- Kläsgen, Michael, Franzosen wollen Rettungsfonds anzapfen, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 232, 08.10.2011, S. 25.
- Lemaître, Frédéric/Revault d'Allonnes, David/Ricard, Philippe, Le plan de Hollande pour l'Europe, in: Le Monde, Nr. 20964, 15.06.2012, S. 1 und 3.
- Leparmentier, Arnaud/Ricard, Philippe, Paris et Berlin, l'impossible entente, in: Le Monde, Nr. 20796, 01.12.2011, S. 3.

Leparmentier, Arnaud/Ricard, Philippe, L'Europe se contente d'un soutien politique à la Grèce, in: Le Monde, Nr. 20235, 13.02.2010, S. 9.

Leparmentier, Arnaud/Van Renterghem, Marion, M. Sarkozy relance l'idée d'un pilotage économique de l'Europe par la zone euro, in: Le Monde, Nr. 20325, 30.05.2010, S. 7.

Meier, Lutz/Ohanian, Mathias/Schrörs, Mark/Kühnlenz, André, Deutsches Spardiktat für die Euro-Zone, in: Financial Times Deutschland, Nr. 159, 17.08.2011, S. 1.

Mével, Jean-Jacques, L'Allemagne freine toujours les projets d'union bancaire, in: Le Figaro, Nr. 21391, 14.05.2013, S. 21.

Mével, Jean-Jacques, Union bancaire: Paris et Berlin restent divisés, in: Le Figaro, Nr. 21256, 04.12.2012, S. 20.

Mussler, Werner, Rätselhaftes vom deutsch-französischen Direktorium, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 124, 01.06.2013, S. 12.

Mussler, Werner, Finanzminister streiten über Euro-Bankenaufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 284, 05.12.2012, S. 11.

Mussler, Werner, Stabilitätspakt à la Deauville, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 244, 20.10.2010, S. 11.

Mussler, Werner/Schäfers, Manfred, Arbeit der Euro-Staaten am Hilfspaket für Griechenland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 168, 22.07.2011, S. 1 f.

o. A., Einigung bei Bankenaufsicht. „Größter Schritt zu mehr Integration seit dem Euro“, in: Handelsblatt.com, 19.03.2013, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/einigung-bei-bankenaufsicht-groesster-schritt-zu-mehr-integration-seit-dem-euro/7952398.html> (05.10.2015).

o. A., Dix questions sur le plan de sauvetage européen, in: Les Echos, Nr. 20675, 11.05.2010, S. 6.

Peel, Quentin, Paris trumps Berlin at EU table, in: Financial Times, Nr. 37307, 12.05.2010, S. 2.

- Peel, Quentin/Hall, Ben/Chaffin, Joshua, Leaders agree Greek deal, in: Financial Times, Nr. 37268, 26.03.2010, S. 1.
- Piller, Tobias, Wachstumspaket von 130 Milliarden Euro geplant, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 144, 23.06.2012, S. 11.
- Proissl, Wolfgang/Ehrlich, Peter, Neue Spielregeln für die Währungsunion, in: Financial Times Deutschland, Nr. 61, 28.03.2011, S. 17.
- Rat der Europäischen Union, Single Resolution Fund: Council agrees on bank contributions, Pressemitteilung, Brüssel, 09.12.2014, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/146129.pdf (12.10.2015).
- Rat der Europäischen Union, Press release. Economic and Financial Affairs (continuation), Brüssel, 18.12.2013, S. 6 ff., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140193.pdf (09.10.2015).
- Rat der Europäischen Union, Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und der EU-Organe, Brüssel, 21.07.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/124011.pdf (09.09.2015).
- Revault d'Allonnes, David/Ricard, Philippe, M. Hollande accepte de ratifier le traité budgétaire, in: Le Monde, Nr. 20978, 01.07.2012, S. 3.
- Ricard, Philippe, L'union bancaire, un accord complexe mais décisif pour la zone euro, in: Le Monde, Nr. 21437, 20.12.2013, Économie S. 1 und 3.
- Ricard, Philippe, Luttés de pouvoir et questions d'argent freinent la mise en place de l'union bancaire, in: Le Monde, Nr. 21382, 17.10.2013, Economie S. 3.
- Ricard, Philippe, La France et l'Allemagne prêtes à confier le sauvetage des banques à une instance européenne, in: Le Monde, Nr. 21264, 01.06.2013, S. 2.
- Ricard, Philippe, Les Européens franchissent un cap pour stabiliser la zone euro, in: Le Monde, Nr. 20333, 09.06.2010, S. 10.

- Ricard, Philippe, Une aide sans précédent pour sauver la Grèce et l'euro, in: Le Monde, Nr. 20302, 04.05.2010, S. 12.
- Saint-Paul, Patrick, Entre Merkel et Hollande, des désaccords de fond, in: Le Figaro, Nr. 21077, 08.05.2012, S. 9.
- Saint-Paul, Patrick, Euro: Berlin et Paris d'accord pour augmenter le fonds de sauvetage, in: Le Figaro, Nr. 20668, 14.01.2011, S. 20.
- Sattar, Majid, Nur ein rhetorisches Zugeständnis der Kanzlerin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 136, 16.06.2010, S. 2.
- Schlötzer, Christiane/Brössler, Daniel/Hulverscheidt, Claus, Merkel und Sarkozy streiten über Euro-Rettung, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 138, 17.06.2011, S. 1.
- Schubert, Christian, Frankreich will EFSF stärken: Forderung nach Banklizenz für Rettungsfonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 239, 14.10.2011, S. 13.
- Spiegel, Peter/Barker, Alex, France to pay most for bank rescue fund, in: Financial Times, Nr. 38682, 22.10.2014, S. 4.
- The World Bank (2016), Market capitalization of listed domestic companies (% of GDP), <http://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LCAP.GD.ZS> (25.03.2016).
- Tzermias, Nikos, Hollande trifft Monti in Rom, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 138, 16.06.2012, S. 5.
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, o. D., http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (22.09.2015).
- Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Brüssel, 01.02.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_de.htm (14.09.2015).
- Wieder, Thomas, François Hollande se fait fort d'imposer la renégociation du traité européen, in: Le Monde, Nr. 20856, 09.02.2012, S. 11.
- Winter, Martin, Merkel gibt nach – Geld für marode Banken, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 149, 30.06.2012, S. 1.

Winter, Martin, 27 minus 1: Europa folgt trotz britischen Widerstands dem deutschen Weg,
in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 285, 10.12.2011, S. 2.

Winter, Martin, EU-Gipfel in Brüssel: 27 Staats- und Regierungschefs suchen Weg aus der
Krise. Ungeduldig mit den Rhein-Ländern, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 137,
18.06.2010, S. 7.

6.3. Sekundärquellen

- Becker, Peter (2014), Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union. Europäisierung ohne Souveränitätsverlust, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Studie, Nr. 19.
- Campbell, John L. (2001), Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy, in: John L. Campbell/Ove K. Pedersen (Hrsg.), The rise of neoliberalism and institutional analysis, Oxford/Princeton: Princeton University Press, S. 159 – 189.
- Clift, Ben (2014), Comparative Political Economy. States, Markets and Global Capitalism, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Clift, Ben (2012), Comparative Capitalisms, Ideational Political Economy and French Post-*Dirigiste* Responses to the Global Financial Crisis, in: New Political Economy, Vol. 17, Nr. 5, S. 565 – 590.
- Clift, Ben/Ryner, Magnus (2014), Joined at the hip, but pulling apart? Franco-German relations, the Eurozone crisis and the politics of austerity, in: French Politics, Vol. 12, Nr. 2, S. 136 – 163.
- Clift, Ben/Woll, Cornelia (2012), Economic patriotism: reinventing control over open markets, in: Journal of European Public Policy, Vol. 19, Nr. 3, S. 307 – 323.
- Creel, Jérôme/Labondance, Fabien/Levasseur, Sandrine (2014), The French Banking and Financial System and the Crisis, in: Intereconomics, Vol. 49, Nr. 2, S. 64 – 69.
- Deeg, Richard (2010), Institutional change in financial systems, in: Glenn Morgan/John L. Campbell/Colin Crouch/Ove Kaj Pedersen/Richard Whitley (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative institutional analysis, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 309 – 334.
- Deeg, Richard (2006), Kapitel 1: Governance and the Nation-State in a Global Era, in: Susanne Lütz (Hrsg.), Governance in der politischen Ökonomie. Struktur und Wandel des modernen Kapitalismus, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 57 – 106.

- Dehousse, Renaud/Boussaguet, Laurie (2014), L'impact de la crise sur la gouvernance européenne, in: *Pouvoirs. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, Nr. 149, S. 7 – 18.
- Demesmay, Claire (2014), Das deutsch-französische Tandem. Fünf Thesen auf dem Prüfstand, in: *Internationale Politik*, Nr. 3, S. 72 – 77.
- Detzer, Daniel (2014), The German Financial System and the Financial Crisis, in: *Intereconomics*, Vol. 49, Nr. 2, S. 56 – 64.
- Dullien, Sebastian/Guérot, Ulrike (2012), The long shadow of Ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis, European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy Brief, Nr. 49.
- Dyson, Kenneth (2014), The Achilles Heel of Post-War European Integration: Endogenous Preference Formation and the Boundaries of Creditor-State Power, in: Kenneth Dyson, *States, Debt and Power. 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford: Oxford University Press, S. 591 – 633.
- Farrell, Henry/Newman, Abraham L. (2010), Making global markets: Historical institutionalism in international political economy, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 17, Nr. 4, S. 609 – 638.
- Fioretos, Orfeo (2011), *Creative Reconstructions. Multilateralism and European Varieties of Capitalism after 1950*, Ithaka/London: Cornell University Press.
- Fioretos, Orfeo (2010), Capitalist diversity and the international regulation of hedge funds, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 17, Nr. 4, S. 696 – 723.
- Fioretos, Orfeo (2001), The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Community, in: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 213 – 244.
- Frieden, Jeffrey (2015), The political economy of adjustment and rebalancing, in: *Journal of International Money and Finance*, Vol. 52, S. 4 – 14.
- Frieden, Jeffrey A. (1991), Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance, in: *International Organization*, Vol. 45, Nr. 4, S. 425 – 451.

- Frieden, Jeffrey A./Rogowski, Ronald (1996), The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in: Robert O. Keohane/Helen V. Milner (Hrsg.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge/New York/Melbourne: Oxford University Press, S. 25 – 47.
- Gilquin, Guillaume (2013), Le secteur bancaire en Allemagne, in: *Revue d'économie financière*, Nr. 111, S. 107 – 122.
- Hall, Peter A. (2014), Varieties of Capitalism and the Euro Crisis, in: *West European Politics*, Vol. 37, Nr. 6, S. 1223 – 1243.
- Hall, Peter A. (2012), The Economics and Politics of the Euro Crisis, in: *German Politics*, Vol. 21, Nr. 4, S. 355 – 371.
- Hall, Peter A. (1997), The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations, in: Mark Irving Lichbach/Alan S. Zuckerman (Hrsg.), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press, S. 174 – 207.
- Hall, Peter A./Soskice, David (2001), An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 1 – 68.
- Hardie, Iain/Howarth, David (2013), A Peculiar Kind of Devastation: German Market-Based Banking, in: Iain Hardie/David Howarth (Hrsg.), *Market-Based Banking and the International Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press, S. 103 – 127.
- Hardie, Iain/Howarth, David (2009), *Die Krise* but not *La Crise*? The Financial Crisis and the Transformation of German and French Banking Systems, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, Nr. 5, S. 1017 – 1039.
- Hardie, Iain/Howarth, David/Maxfield, Sylvia/Verdun, Amy (2013), Introduction: Towards a Political Economy of Banking, in: Iain Hardie/David Howarth (Hrsg.), *Market-Based Banking and the International Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press, S. 1 – 21.
- Hassel, Anke/Lütz, Susanne (2010), Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates, in: *dms – der moderne staat*, Heft 2, S. 251 – 271.

- Hennessy, Alexandra (2014), Redesigning financial supervision in the European Union (2009 – 2013), in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, Nr. 2, S. 151 – 168.
- Howarth, David (2013 a), France and the International Financial Crisis: The Legacy of State-Led Finance, in: *Governance*, Vol. 26, Nr. 3, S. 369 – 395.
- Howarth, David (2013 b), State Intervention and Market-Based Banking in France, in: Iain Hardie/David Howarth (Hrsg.), *Market-Based Banking and the International Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press, S. 128 – 150.
- Howarth, David/Quaglia, Lucia (2014), The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, S. 125 – 140.
- Howarth, David/Quaglia, Lucia (2013), Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, S. 103 – 123.
- Ioannou, Demosthenes/Leblond, Patrick/Niemann, Arne (2015), European integration and the crisis: practice and theory, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, Nr. 2, S. 155 – 176.
- Jamet, Jean-François (2009), Les économies française et allemande: un destin lié, des stratégies à rapprocher, Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, Nr. 149, <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-149-fr.pdf> (16.07.2015).
- Jamet, Jean-François/Lirzin, Franck/Schild, Joachim/Schwarzer, Daniela (2013), Krisenmanagement und Governance-Reformen in der Eurozone – Enge Abstimmung bei divergierenden Lösungsansätzen, in: Claire Demesmay/Martin Koopmann/Julien Thorel (Hrsg.), *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikationsprozesse in der Europapolitik*, Baden-Baden: Nomos, S. 23 – 45.
- Kauffmann, Pascal (2012), Le couple franco-allemand et l'Europe monétaire, in: Hans Stark/Martin Koopmann/Joachim Schild (Hrsg.), *Les relations franco-allemandes dans une Europe unifiée. Réalisations et défis*. Pessac: Presses universitaires de Bordeaux, S. 103 – 124.

- Kauffmann, Pascal/Uterwedde, Henrik (2015), Welcher Policy-Mix für die Eurozone? Neue deutsch-französische Konvergenzen, DGAPanalyse, Nr. 3.
- Kauffmann, Pascal/Uterwedde, Henrik (2010), Deutschland, Frankreich und die Eurokrise: Auf der Suche nach der verlorenen Konvergenz, Deutsch-Französisches Institut, <http://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/Sonstige/VerloreneKonvergenz.pdf> (14.07.2015).
- Krotz, Ulrich (2010), Regularized Intergovernmentalism: France-Germany and Beyond (1963-2009), in: Foreign Policy Analysis, Vol. 6, Nr. 2, S. 147-185.
- Krotz, Ulrich/Schild, Joachim (2013), Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Jonah D. (Hrsg.) (2006), The State after Statism. New state activities in the age of liberalization, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Louis, Olivier/Schwarzer, Daniela (2010), La politique économique de l'Union européenne, in: Claire Demesmay/Andreas Marchetti (Hrsg.), La France et l'Allemagne face aux crises européennes, Pessac: Presses Universitaires de Bordeaux, S. 79 – 104.
- Lütz, Susanne (2007), Finanzmärkte, in: Andrea Maurer (Hrsg.), Handbuch Wirtschaftssoziologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 341 – 360.
- Lütz, Susanne (2006 a), Einleitung: Governance in der politischen Ökonomie, in: Susanne Lütz (Hrsg.), Governance in der politischen Ökonomie. Struktur und Wandel des modernen Kapitalismus, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13 – 55.
- Lütz, Susanne (2006 b), Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel. „Governance“ und die Analyse kapitalistischer Institutionenentwicklung, in: Ulrich Brinkmann/Karoline Krenn/Sebastian Schief (Hrsg.), Endspiel des Kooperativen Kapitalismus? Institutioneller Wandel unter den Bedingungen des marktzentrierten Paradigmas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 16 – 34.
- Lütz, Susanne (2000), From managed to market capitalism? German finance in transition, in: German Politics, Vol. 9, Nr. 2, S. 149 – 170.

- Mazzucelli, Colette (1997), *France and Germany at Maastricht. Politics and Negotiations to create the European Union*, New York/London: Garland Publishing.
- Mistral, Jacques (2011), *Enfin une gouvernance économique de la zone euro?*, in: *Politique étrangère*, Nr. 4, S. 763 – 772.
- Mistral, Jacques/Uterwedde, Henrik (2013), *S'appuyer sur l'entente franco-allemande*, in: Jean-Hervé Lorenzi/Christian de Boissieu, *Et si le soleil se levait à nouveau sur l'Europe?*, Paris: Fayard, S. 219 – 232.
- Moravcsik, Andrew (1999), *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- Moravcsik, Andrew (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nr. 4, S. 473 – 524.
- Puetter, Uwe (2013), *The European Council – the new centre of EU politics*, Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps), *European Policy Analysis*, Nr. 16.
- Schäfer, David (2013), *Der Fiskalvertrag – ein Ausdruck deutscher Hegemonie in der Europäischen Union?*, in: *integration*, Nr. 2, S. 107 – 123.
- Schild, Joachim (2013 a), *Leadership in Hard Times. Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis*, in: *German Politics and Society*, Issue 106, Vol. 31, Nr. 1, S. 24 - 47.
- Schild, Joachim (2013 b), *Politischer Führungsanspruch auf schwindender Machtbasis: Frankreichs Europapolitik unter François Hollande*, in: *integration*, Nr. 1, S. 3 – 17.
- Schild, Joachim (2010), *Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, Nr. 5, S. 1367-1390.
- Schimmelfennig, Frank (2015), *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, Nr. 2, S. 177 – 195.

- Schirm, Stefan A. (2016), Domestic ideas, institutions or interests? Explaining governmental preferences towards global economic governance, in: *International Political Science Review*, Vol. 37, Nr. 1, S. 66 – 80.
- Schirm, Stefan A. (2013), Global politics are domestic politics: a societal approach to divergence in the G20, in: *Review of International Studies*, Vol. 39, S. 685 – 706.
- Schirm, Stefan A. (2011), Varieties of Strategies: Societal Influences on British and German Responses to the Global Economic Crisis, in: *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 19, Nr. 1, S. 47 – 62.
- Schmidt, Vivien A. (2012), What Happened to the State-Influenced Market Economies (SMEs)? France, Italy, and Spain Confront the Crisis as the Good, the Bad, and the Ugly, in: Wyn Grant/Graham K. Wilson (Hrsg.), *The Consequences of the Global Financial Crisis. The Rhetoric of Reform and Regulation*, Oxford: Oxford University Press, S. 156 – 186.
- Schmidt, Vivien A. (2009), Putting the political back into political economy by bringing the state back in yet again, in: *World Politics*, Vol. 61, Nr. 3, S. 516 – 546.
- Schmidt, Vivien A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Schwarzer, Daniela (2013 a), Der traditionelle Zankapfel: Deutschland und Frankreich streiten über Wirtschafts- und Haushaltspolitik, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), <http://www.bpb.de/internationales/europa/frankreich/152434/wirtschafts-und-haushaltspolitik> (14.07.2015).
- Schwarzer, Daniela (2013 b), Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ*, 63. Jg., Nr. 1 – 3, S. 30 – 36.
- Schwarzer, Daniela (2008), *Deutschland und Frankreich: Nie so nah, und doch so fern?*, Fondation Robert Schuman, Paris/Brüssel.
- Schwarzer, Daniela (2006), *Deutschland und Frankreich – Duo ohne Führungswillen. Das bilaterale Verhältnis in der erweiterten Europäischen Union*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, Nr. 15.

- Soskice, David (2007), *Macroeconomics and Varieties of Capitalism*, in: Bob Hancké/Martin Rhodes/Mark Thatcher (Hrsg.), *Beyond Varieties of Capitalism. Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 89 – 121.
- Starke, Peter (2015), *Prozessanalyse*, in: Georg Wenzelburger/Reimut Zohlhörer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 453 – 482.
- Steinhilber, Jochen (²2006), *Liberaler Intergouvernementalismus*, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169 – 195.
- Trouille, Jean-Mark/Uterwedde, Henrik (2013), *Frankreich, Deutschland und die europäische Wirtschaftspolitik: Kooperation mit Hindernissen*, in: Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg (Hrsg.), *Frankreich Jahrbuch 2012. Deutsch-französische Beziehungen: Entwicklungslinien und Funktionswandel*, Wiesbaden: Springer VS, S. 123 – 139.
- Uterwedde, Henrik (2013 a), *Coopération franco-allemande: des tensions productives*, Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, Nr. 281, <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-281-fr.pdf> (20.10.2015).
- Uterwedde, Henrik (2013 b), *Deutschland, Frankreich und die Globalisierung. Getrennte Wege oder gemeinsames Handeln?*, in: Martin Koopmann/Joachim Schild/Hans Stark (Hrsg.), *Neue Wege in ein neues Europa. Die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges*, Baden-Baden: Nomos, S. 75 – 92.
- Uterwedde, Henrik (2012 a), *Ein Europa, zwei Visionen? Deutsche und französische Leitbilder der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, in: *Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft*, Bd. 19, S. 153 – 166.
- Uterwedde, Henrik (2012 b), *La politique économique: quelles vision(s) franco-allemande(s)?*, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, Nr. 201, S. 102 – 111.
- Uterwedde, Henrik (2012 c), *L'Europe allemande, mythe ou réalité?*, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, Nr. 199, S. 51 – 60.

Uterwedde, Henrik (2012 d), Zwischen Staat und Markt. Frankreichs Wirtschaftsmodell im Wandel, in: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.), Länderbericht Frankreich, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 172 – 190.

Uterwedde, Henrik (2012 e), Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr, DGAPanalyse, Nr. 5.

Uterwedde, Henrik (2010), Welche Vision(en) für die europäische Wirtschaft? Französische und deutsche Ansätze, in: Lothar Albertin (Hrsg.), Deutschland und Frankreich in der Europäische Union. Partner auf dem Prüfstand, Tübingen: Narr Verlag, S. 133 – 147.

Woyke, Wichard (2000), Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem faßt wieder Tritt, Opladen: Leske + Budrich.

Ziebura, Gilbert (1997), Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Stuttgart: Klett-Cotta.

Zysman, John (1983), Governments, Markets, and Growth. Financial Systems and the Politics of Industrial Change, London: Cornell University Press.

Anhang

Anhang A: Ökonomische Kennzahlen von Deutschland und Frankreich

Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen

Zu jeweiligen Preisen, Millionen Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| DEU | 2.580.060 | 2.703.120 | 2.754.860 | 2.820.820 | 2.915.650 |
| FRA | 1.998.481 | 2.059.284 | 2.086.929 | 2.116.565 | 2.132.449 |

Quelle: Eurostat 2016 h.

Gesamtausgaben des Staates (Staatsquote)

Prozent des BIP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| EU (28) | 50,0 | 48,6 | 49,0 | 48,6 | 48,2 |
| DEU | 47,3 | 44,7 | 44,4 | 44,5 | 44,3 |
| FRA | 56,4 | 55,9 | 56,8 | 57,0 | 57,5 |

Quelle: Eurostat 2016 a.

Marktkapitalisierung einheimischer Unternehmen

Prozent des BIP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|
| DEU | 41,8 | 31,5 | 42,0 | 51,7 | 44,9 |
| FRA | 72,2 | 54,3 | 67,4 | 81,9 | 73,7 |

Quelle: The World Bank 2016.

Leistungsbilanz (Saldo)

Prozent des BIP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|
| DEU | 5,6 | 6,1 | 6,8 | 6,4 | 7,3 |
| FRA | -0,8 | -1,0 | -1,2 | -0,8 | -0,9 |

Quelle: Eurostat 2016 c.

Bruttoverschuldung des Staates

Prozent des BIP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|
| DEU | 81,0 | 78,4 | 79,7 | 77,4 | 74,9 |
| FRA | 81,7 | 85,2 | 89,6 | 92,3 | 95,6 |

Quelle: Eurostat 2016 e.

Defizit/Überschuss des Staates

Prozent des BIP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|
| DEU | -4,2 | -1,0 | -0,1 | -0,1 | 0,3 |
| FRA | -6,8 | -5,1 | -4,8 | -4,1 | -3,9 |

Quelle: Eurostat 2016 f.

Arbeitslosenquote

In Prozent

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|
| DEU | 7,0 | 5,8 | 5,4 | 5,2 | 5,0 |
| FRA | 9,3 | 9,2 | 9,8 | 10,3 | 10,3 |

Quelle: Eurostat 2016 g.

Wachstumsrate des realen BIP

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|
| DEU | 4,1 | 3,7 | 0,4 | 0,3 | 1,6 |
| FRA | 2,0 | 2,1 | 0,2 | 0,7 | 0,2 |

Quelle: Eurostat 2016 d.

Präsenz einheimischer Banken in Griechenland

Jeweils im ersten Quartal eines jeden Jahres, in Millionen Dollar

| | Q1 2010 | Q1 2011 | Q1 2012 | Q1 2013 | Q1 2014 | Q1 2015 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| FRA | 67.379 | 52.904 | 36.729 | 3.226 | 2.172 | 1.449 |
| DEU | 44.219 | 35.704 | 26.574 | 24.655 | 31.715 | 20.523 |

Quelle: Bank for International Settlements 2016 a.

Präsenz einheimischer Banken in Griechenland, Italien und Spanien

Jeweils im ersten Quartal eines jeden Jahres, in Millionen Dollar

| | Q1 2010 | Q1 2011 | Q1 2012 | Q1 2013 | Q1 2014 | Q1 2015 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| FRA | 745.650 | 604.401 | 511.222 | 438.638 | 497.200 | 395.492 |
| DEU | 433.565 | 378.495 | 299.967 | 275.112 | 280.891 | 202.220 |

Quelle: Eigene Berechnungen. Zahlen aus Bank for International Settlements 2016 a, 2016 b und 2016 c.

Anhang B: Kurzfassung der Ergebnisse (deutsch/englisch)

Kurzfassung:

In der Arbeit untersuchen wir die Präferenzen und die Kompromissfindung von Deutschland und Frankreich im Krisenmanagement der Eurozone. Dies geschieht anhand von drei Fallstudien: Fall I Rettungsfonds, Fall II Fiskalpolitik, Fall III Finanzpolitik.

Die Auswertung der Präferenzen erfolgt aus einer Perspektive der Vergleichenden Politischen Ökonomie (VPÖ) anhand der Berücksichtigung der Institutionen, Ideen und Interessen von Deutschland und Frankreich. Wir zeigen auf, dass die Präferenzen beider Länder durch die Rolle des Staates in der Wirtschaft, die Strukturen der Finanzsysteme (Institutionen) und die wirtschaftspolitischen Leitlinien (Ideen) geprägt sind. Außerdem weisen wir darauf hin, dass die Präferenzen durch die materiellen Positionen (Interessen) von Deutschland und Frankreich in der Eurokrise zusätzlich verstärkt werden. Diese drei Variablen befinden sich in einem engen Wechselverhältnis zueinander und müssen zusammen betrachtet werden, um die Präferenzen zu erklären.

Bei der Auswertung der Kompromissfindung folgen wir einem Ansatz aus den Internationalen Beziehungen (IB) und werten diese anhand der Verhandlungstheorie des Liberal Inter-governmentalism aus. Dabei stellen wir fest, dass die Präferenzintensität einen wichtigen Einfluss darauf hat, inwieweit Deutschland und Frankreich zu Zugeständnissen bereit sind und wie sie sich letztlich im Verhandlungsergebnis durchsetzen. Allerdings wirkt sich die ökonomische Betroffenheit von der Eurokrise auch direkt auf die Verhandlungsmacht beider Länder aus. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche kann Frankreich nur vergleichsweise wenig Bedingungen an die Ausgestaltung der Krisenmaßnahmen stellen, die Deutschland besonders wichtig sind.

Abschließend argumentieren wir, dass die Kombination der beiden Ansätze aus der VPÖ und den IB über Deutschland und Frankreich hinaus wichtige Erkenntnisse für die Erforschung der Präferenzen und der Kompromissfindung von Staaten auf multilateraler Ebene erbringt.

Abstract:

In this study, we analyse the preferences and the compromise building of Germany and France in the crisis management of the Eurozone. We distinguish between three case studies: case I rescue funds; case II fiscal policy; case III financial policy.

To explain the preferences, we follow a Comparative Political Economy (CPE) perspective and we consider the institutions, ideas and interests of Germany and France. We show that the preferences of both countries are deeply shaped by the role of the state in the economy, the structures of their financial systems (institutions) and the respective economic policy guidelines (ideas). What is more, we point out that the material positions (interests) of Germany and France in the Eurozone crisis intensify their preferences additionally. These three variables are in a close relationship to each other and we need to examine all of them to explain the preferences.

To analyse the compromise building process, we follow an International Relations (IR) approach and we apply the bargaining theory of Liberal Intergovernmentalism. We find out that the preference intensity directly influences to what extent Germany and France are willing to make concessions and how they can shape the bargaining outcome. The economic concern of the Eurozone crisis, however, also directly influences the bargaining power of both countries. Due to its economic weakness, France can only set comparatively few conditions on the design of those crisis measures that are particularly important for Germany.

In the end, we argue that, beyond Germany and France, the combination of these two CPE and IR approaches provides important insights into the study of preferences and compromise building of states at the multilateral level.