

# Konzeptionelle Konvergenzen

## Der Kampf gegen die globale Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise

Mirja Schröder\*

» Angesichts der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die sich seit Herbst 2008 von den internationalen Finanzmärkten über die Realwirtschaft ausbreitet und schließlich im Jahr 2010 zu einer systemischen Eurokrise und damit nach Bundeskanzlerin Angela Merkel zur „*existenziellen Bewährungsprobe*“ für Europa werden sollte, hat die politische, wissenschaftliche wie öffentliche Diskussion um die Zukunft der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zehn Jahre nach Einführung der gemeinsamen Währung neue Dynamik gewonnen.

Interdependenzen eines gemeinsamen Binnenmarkts und einer Währungsunion erzeugen einen Problemlösungsdruck, der koordiniertes und schnelles Handeln der Mitgliedstaaten erfordert. Etablierte europäische Mechanismen stoßen jedoch in Anbetracht der Schwere der Krise an ihre

Grenzen. Dabei sind trotz des gemeinsamen Handlungsdrucks gerade zwischen den beiden größten und wirtschaftlich stärksten Staaten, Deutschland und Frankreich, öffentlich ausgetragene Auseinandersetzungen zu beobachten. Die Debatte um ein *gouvernement économique* bringt

### Gouvernement et gouvernance

Dix ans après l'introduction de la monnaie européenne, le débat sur l'avenir de l'euro et de l'Union économique et monétaire européenne a été lancé en 2010 en raison de la crise économique et financière mondiale. De nombreux différends sont apparus entre Paris et Berlin, notamment sur la question d'un gouvernement économique.

Pour l'Allemagne, l'Union monétaire suppose avant tout le respect des règles communes mises en place, comme le pacte de stabilité et de croissance. La France pour sa part souligne la vocation interventionniste de l'Union pour corriger certaines évolutions économiques. Pourtant le président Sarkozy estime qu'il y a plus de convergences que de divergences entre les deux pays et

pense que certaines notions ont peut-être été interprétées différemment ici et là. Avec la crise de la Grèce, le président français s'est rapproché des conceptions allemandes et a abandonné ses positions dirigistes. La chancelière quant à elle reconnaît la nécessité d'un gouvernement économique européen, tout en précisant qu'il s'agit-là d'une expression lancée par la France qui ne doit pas reprendre toutes les attentes de Paris.

Au terme de « gouvernement » Berlin préfère le modèle d'un concept intergouvernemental, associant étroitement les 27 pays-membres de l'Union. Le compromis sémantique trouvé par le conseil européen en mars 2010 se traduit par l'expression plus prudente de « *renforcement de la gouvernance économique* ».

Réd.

\* Mirja Schröder ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jean-Monnet-Lehrstuhl an der Universität Köln.

die unterschiedlichen Vorstellungen sowohl in Fragen des unmittelbaren Krisenmanagements als auch im Hinblick auf eine langfristige Neugestaltung wirtschaftspolitischer Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion zu Tage.

Seit jeher sind ökonomische Projekte Europas von der fortwährenden Spannung zwischen dem französischen interventionistischen und dem deutschen ordnungspolitischen Rollenverständnis der Europäischen Union beeinflusst. Die seit den Verhandlungen um die Währungsunion im Maastrichter Vertrag bestehenden Differenzen der beiden Staaten gehen auf unterschiedliche nationale ökonomische Konzepte zurück, die sich in Folge länderspezifischer Entwicklungen und Traditionen herausgebildet haben.

Nach deutschem Leitbild ist die Wirtschafts- und Währungsunion vorrangig eine Markt- und Währungsordnung, die auf der Einhaltung gemeinsamer Regeln, wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt oder der Fusions- und Subventionskontrolle, basiert. Währenddessen betont das französische Leitbild traditionell die interventionistische Aufgabe der Union, als aktiver wirtschaftspolitischer Akteur korrigierend in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Das Primat der Preisstabilität sollte zugunsten der Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch die EU-Ebene ausgesetzt werden können. Damit einherginge die Einschränkung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB). Zur aktiven politischen Steuerung müsste die EU stattdessen über ein klar zu identifizierendes *gouvernement économique* des Euroraums verfügen, so das französische Ideal.

Die institutionelle und politisch-inhaltliche Ausgestaltung einer neuen europäischen Lenkungsstruktur aber ist abhängig von eben dieser Vorstellung über die zugrunde liegende Wirtschaftspolitik, d. h. über das Verhältnis und die Aufgabenverteilung zwischen Politik und Markt. Divergierende nationale Konzepte europäischen Regierens treten miteinander in Wettbewerb. Ohne eine Annäherung der Grundverständnisse jedoch ist eine Intensivierung der gemeinsamen wirtschaftspolitischen Steuerung nicht möglich. Welche Rolle spielt die globale Finanz- und Wirtschaftskrise? Haben die

Herausforderungen der Krise eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte hervorgebracht, die als Voraussetzung für die Etablierung einer europäischen Wirtschaftsregierung bzw. eines *gouvernement économique* erforderlich ist?

## Konvergenzen in Krisenzeiten?

Vielleicht würden manche Begriffe unterschiedlich aufgefasst, letztlich, so resümiert Staatspräsident Nicolas Sarkozy den Dialog zwischen Deutschland und Frankreich, sei die Konvergenz größer als die Unterschiede. Der Zusammenbruch der US-Bank *Lehman Brothers* im September 2008 wird als entscheidender Wendepunkt im Verlauf der seit 2007 herrschenden Finanzkrise gesehen. Aus einer amerikanischen Immobilien- und Finanzkrise wurde eine weltweite Krise systemischen Ausmaßes. Vergleicht man zunächst die unmittelbaren Reaktionen der beiden Länder auf diese Krise, fallen zuerst die grundsätzlichen Unterschiede ins Auge.

Während der französische Präsident, der mit umfassender Entscheidungsbefugnis ausgestattet ist, zu Beginn der Finanzkrise im Herbst 2008 durch schnelle und unbürokratische Entscheidungen und Interventionen auffällt, präsentiert sich die deutsche Bundeskanzlerin zurückhaltend und abwartend in Beurteilung und Durchführung krisenbekämpfender Maßnahmen. Im November 2008 charakterisiert Nicolas Sarkozy die divergierenden politischen Herangehensweisen, die durch die unterschiedlichen nationalen Systembedingungen (ein zentral organisierter französischer Staat und ein deutscher föderaler Staatsaufbau) bedingt sind: „*Frankreich arbeitet daran. Deutschland stellt auch Überlegungen dazu an.*“

Trotz nationaler Differenzen sind sich die beiden Länder ihrer Verantwortung für Europa bewusst. Angesichts der Ausbreitung der Finanzkrise auf die Realwirtschaft fordern die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Präsident schließlich ein entschiedenes gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten gegen die europaweite Rezession. Dies schließt auch die Auffassung ein, dass das 3 %-Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspakts in manchen Fällen überschritten werden müsse. Europaweit abgestimmte Konjunk-

turprogramme sind die Folge. Zwar werden Vorstöße des französischen Präsidenten wie Forderungen nach sektoralen Hilfen in der europäischen Automobilindustrie und einer aktiven europäischen Industriepolitik von der Bundeskanzlerin strikt zurückgewiesen. Dennoch kann sich der französische interventionistisch geprägte Ansatz in der Phase der akuten realwirtschaftlichen Bedrohung von Deutschland bestätigt sehen.

### Deutschland und Frankreich nähern sich an

Gleichzeitig zeichnet sich im europäischen Diskurs Frankreichs seit der Verschärfung der Griechenlandkrise im Frühjahr 2010 mit der Anerkennung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Sparpolitik sowie der Zustimmung zu notwendigen Vertragsänderungen des Lissabon-Vertrags im Herbst 2010 eine Konvergenz Frankreichs hin zu traditionell deutschen Ansichten ab. Es scheint, als habe sich Nicolas Sarkozy langsam von seiner dirigistischen Position verabschiedet. Die französische Position erfährt eine Annäherung an die deutsche Stabilitätskultur. Eine bemerkenswerte Entwicklung: Erstens richtet sich Sarkozys Haltung gegen das traditionelle Leitbild Frankreichs, zweitens gegen die Erwartungen der Bevölkerung an die Regierung, lenkend und unterstützend einzugreifen. Dies erklärt, warum widersprüchliche Aussagen und fehlende Umsetzung europäischer Versprechungen auf nationaler Ebene lange Zeit das Bild prägen. Den Wendepunkt hin zu einem konsequenten Eintreten für eine Politik der Haushaltskonsolidierung auf europäischer wie nationaler Ebene erfährt die französische Position im Frühjahr 2010. Die Griechenlandkrise hat zum ersten Mal gezeigt, welche Risiken für den gesamten Euroraum bestehen, wenn die Zahlungsfähigkeiten einzelner verschuldeter Staaten von den Märkten in Frage gestellt und mit entsprechenden Zinsaufschlägen „bestraft“ werden.

Insbesondere in der institutionellen Frage der wirtschaftspolitischen Konzeption scheint die deutsche Position einem Wandel zu unterliegen. Während die Bundeskanzlerin am Paradigma der Stabilität festhält, erkennt sie die Notwendigkeit

einer europäischen Wirtschaftsregierung an. Sie räumt ein, den Begriff der Wirtschaftsregierung, der von Frankreich geprägt wurde, gerne zu übernehmen, macht aber deutlich, dass sie ihre Konditionen gegenüber der französischen Konzeption, eines *gouvernement économique* der Euroländer, durchgesetzt hat: „Deshalb war mein Ansatz – das ist unser gemeinsamer Ansatz – dass wir innerhalb der 27 besser kooperieren müssen.“ Entgegen der Deklaration des französischen Präsidenten kann bei der von den Staaten der Eurozone im Mai 2010 abgegebenen Erklärung „die Steuerung des Euro-Währungsgebiets zu verstärken“ nicht von einem zu 95 % auf französischen Vorstellungen basierenden Beschluss gesprochen werden.

Während in der öffentlichen Wahrnehmung die begriffliche Debatte um die typisch französische Wortverwendung des *gouvernement économique* dominiert, die plakativ als eine Konvergenz der deutschen Politik hin zur französischen Idee des *policy-mix* und Konjunktursteuerung interpretiert wird, zeigt die politikwissenschaftliche Betrachtung der beiden Konzepte ein deutlich differenzierteres Bild. So ist bereits die begriffliche Nutzung des Wortes der Wirtschaftsregierung irreführend, da eine Regierung, die aus einem relevanten supranationalen Akteur besteht, dem jetzigen europäischen Entwurf widerspricht.

Das im Europäischen Rat beschlossene Modell favorisiert stattdessen ein intergouvernementales Konzept, wonach der Europäische Rat mit seinen 27 Staats- und Regierungschefs wirtschaftspolitische Entscheidungen stärker als bisher anführen wird. Aufgabe der Chefs wird künftig sein, die Situation zu bewerten, die Wirtschaftspolitiken zu koordinieren und Initiativen zu organisieren. In diesem Sinn muss auch Angela Merkels Resümee zu dem gefundenen Kompromiss interpretiert werden. Dem Europäischen Rat die Funktionen einer „starken Wirtschaftsregierung“ zu übertragen, bedeutet nach ihrer Auffassung, dass sich die Chefs zukünftig faktisch mit Fragen beschäftigen werden, mit denen sie sich früher nicht so intensiv beschäftigt haben: „Das nennen Deutschland und Frankreich dann eben Wirtschaftsregierung.“ In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats im März 2010 ist mit „Stärkung der wirtschaftspo-

litischen Steuerung“ („*Renforcement de la gouvernance économique*“) eine entsprechend zurückhaltende Formulierung gewählt worden. Von einer Regierung im engeren Sinn wird nicht gesprochen.

Letztlich kann sich keines der beiden Konzepte völlig durchsetzen. Vielmehr reiht sich der Widerstreit über das grundlegende Verständnis der „richtigen“ Wirtschaftspolitik in die pfadabhängige Entwicklung der deutsch-französischen Partnerschaft ein, die von dem Willen und der Fähigkeit geprägt ist, die unterschiedlichen Standpunkte zusammenzuführen und konstruktive Kompromisse zu erarbeiten.

### Initiativen auf europäischer Ebene

Auf der europäischen Bühne wird die Diskussion über die Errichtung einer Wirtschaftsregierung von den Mitgliedstaaten dominiert. Zentrale Akteure sind die beiden Regierungschefs Frankreichs und Deutschlands. Mit gezielten Initiativen lenken sie den Diskurs im Europäischen Rat nach ihren Interessen. Die deutsch-französische Abstimmung gilt als zentrale Voraussetzung und Initialzündung für die europäische Fortentwicklung.

Der vom Europäischen Rat verfolgte Ansatz zur Stärkung der makroökonomischen Steuerung kombiniert gewinnbringend wesentliche Elemente der beiden nationalen Konzepte, ohne eines entscheidend zu bevorzugen. Tendenziell setzen sich jene deutschen oder französischen Vorschläge durch, die je nach verfolgtem Ziel als funktional überlegenes Konzept akzeptiert werden. In akuten Krisensituationen haben sich die dem französischen Interesse folgenden interventionistischen Instrumente bewährt. Das EU-Konjunkturprogramm oder die von den Euroländern bereitgestellten milliardenschweren Rettungspakete für Griechenland und Irland können als Beispiele kurzfristiger, aktiver Prozesspolitik verstanden werden. Die im Dezember 2010 beschlossene Vertragsänderung erlaubt schließlich die Einrichtung eines dauerhaften Krisenmechanismus. Die von Nicolas Sarkozy initiierte Einrichtung des Eurozonengipfels ist als Neuerung aus der Finanz- und Wirtschaftskrise hervorge-

gangen. Ohne den Problemlösungsdruck der Krise, Volkswirtschaften koordiniert zu stützen und die gemeinsame Währung zu retten, wäre ein solcher Gipfel auf absehbare Zeit nicht zustande gekommen. Dagegen erfährt langfristig die Stabilitätskultur Deutschlands mit der Weiterentwicklung des Stabilitäts- und Wachstumspakts die notwendige Anerkennung. Mit dem Europäischen Rat als Wirtschaftsregierung der EU-27 folgt die EU einem funktionalen, ordnungspolitischen Marktansatz.

Die angestrebte Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene kann zusammenfassend als ein deutsch-französisches Produkt aus intentionalem wie funktionalem Handeln gedeutet werden. Die Nutzung und praktische Ausgestaltung des neuen Selbstverständnisses des Europäischen Rats wird zeigen, ob die angestrebte Stärkung über eine intergouvernemental abgestimmte wirtschaftspolitische Koordinierung hinausgeht und sich damit letztlich als „*véritable gouvernement économique*“ bzw. „*starke Wirtschaftsregierung*“ etabliert. Als solche impliziert dies nicht notwendigerweise eine Favorisierung des interventionistisch geprägten Wirtschaftsverständnisses. Vielmehr kann aus der Finanz- und Wirtschaftskrise die Erkenntnis resultieren, dass eine europäische Wirtschaftsregierung auch unter ordnungspolitischen Grundsätzen erforderlich ist, um einerseits die Nachhaltigkeit der Gemeinschaftswährung zu garantieren und andererseits den gemeinsamen Binnenmarkt als Kernbestandteil der europäischen Integration zu sichern. Europa steckt in einer schweren Krise. Die Europäische Zentralbank muss sich in der Eurokrise bewähren, wenn nicht neu erfinden. Mit Irland und Griechenland schlüpfen bereits zwei Länder unter dem Rettungsschirm. Kritiker befürchten, dass weitere Staaten bald folgen müssten.

Die Hauptaufgabe muss daher sein, die deutschen und französischen Konzepte so zu kombinieren, dass die Europäische Union bzw. die Eurozone in Momenten akuter Krisenbedrohung handlungsfähig und flexibel reagieren kann. Sie sollte, wenn notwendig, kurzfristig in das Marktgeschehen eingreifen, um langfristig einen stabilen Ordnungsrahmen zu garantieren, der das Vertrauen in den Wirtschaftsraum Europas stärkt.