

Björn Hacker und Cédric M. Koch

Reformdiskurse zur Eurozone

Kontinuität, Ausbau oder Rückbau
in der deutschen Debatte

politik für europa
#2017 plus

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

politik für europa

#2017plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über den Autor dieser Ausgabe

Dr. Björn Hacker ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Cédric M. Koch arbeitet am Fachbereich Wirtschafts- und Rechtswissenschaften der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin sowie für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Michael Bröning, Referatsleiter Internationale Politikanalyse

Redaktion: Arne Schildberg, Referent für Europapolitik

Redaktionsassistentz: Sabine Dörfler

Inhalt

2		Zusammenfassung
3	1	Einleitung
4	2	Positionierungen zur Reform der Eurozone in Deutschland
4	2.1	Weiter so! Zentrale Anhänger einer Stabilitätsunion
6	2.2	Vorwärts! Zentrale Anhänger einer Fiskalunion
7	2.3	Zurück! Zentrale Befürworter eines Rückbaus der Eurozone
10	3	Bestimmungsfaktoren für eine von Deutschland getragene Eurozonenreform
10	3.1	Pfadabhängigkeiten bisheriger Lösungsansätze in der Krise
10	3.2	Zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen
11	3.3	Positionierung der EU-Partner und Institutionen
11	3.4	Akteurskoalitionen im deutschen Diskurs
13	4	Fazit: Die trügerische Stabilität des Status quo
14		Literatur

ZUSAMMENFASSUNG

- Die deutsche Diskurslandschaft zur Zukunft der Eurozone ist bereits seit der Gründungsphase der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gespalten in Befürworter einer Stabilitätsunion und Anhänger einer Fiskalunion. Dominant ist dabei – gegensätzlich etwa zur Debatte in Frankreich und Italien – die regel- und marktba-sierte Version eines transnationalen Währungsraumes als Stabilitätsunion. In der Krise der Eurozone ab 2010 bricht der Konflikt neu auf und wird ergänzt um die rela-tiv junge Diskussion zu einer Rückabwicklung der WWU.
- Den Status quo der WWU-Architektur weitgehend er-halten wollen die Anhänger einer Stabilitätsunion, angeführt durch die aktuelle und die vorherige CDU-geführte Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel. Gestützt von einer klaren Mehrheit von Akteuren aus der Wissenschaft, gesellschaftlich relevanten Institutionen und den Arbeitgebervertretern bei nur zaghaft kritisch hin-terfragenden Medien, rückten Haushaltskonsolidierung, marktfreundliche Strukturreformen und ent-sprechende Durchsetzungsmechanismen auf Eurozonenebene in den Mittelpunkt der Europapolitik.
- Während die tonangebenden Befürworter einer Stabilitätsunion den Grund für die Eurokrise in der mangelnden Regelbefolgung und wettbewerbsschäd-lichen Politiken der Krisenstaaten verorten, argumen-tiert das wesentlich kleinere Lager der Anhänger einer Fiskalunion mit grundsätzlichen Konstruktionsfehlern der WWU. Kritische Wissenschaftler, Intellektuelle und Journalisten sowie die Gewerkschaften ha-ben sich für eine Vervollständigung der WWU durch Elemente grenzüberschreitender Haftung und abge-stimmte Politiken stark gemacht. Sympathien für ent-sprechende Konzepte sind im linken parteipolitischen Spektrum identifizierbar, gelangten aber nur punktu-ell über Programm- und Wahlkampfrhetorik hinaus.
- Daneben existiert eine neue, in Zusammensetzung und konkreten Forderungen sehr heterogene und daher bis-lang nicht mehrheitsfähige Akteursgruppe, die sowohl die Vision einer Stabilitäts- als auch einer Fiskalunion ablehnt. Die Forderung nach einem Rückbau der Währungsintegration wird von zwei diametral unterschiedlichen Ansätzen getragen: Konservativ-liberale Kritiker rund um die AfD sehen die Bindung an vermeint-liche Krisen- und Schuldenstaaten als ernste Gefahr für deutsches Steuergeld. Dagegen sorgen sich Kritiker aus dem linken politischen Spektrum um die Erosion nati-onaler Wohlfahrtsstaaten und Demokratien durch die zunehmende Marktradikalität des Euro-Regimes.
- Nur wenige Faktoren wären in der Lage, die festgefah-rene Diskurslandschaft zur Zukunft der Währungsunion in Deutschland zu verändern. Parteipolitisch sind in bald sieben Jahren Krise alle Positionen besetzt, allein die SPD erscheint als nicht so festgelegt, um der program-matisch bei ihr angelegten Idee einer Fiskalunion dis-kursiven Auftrieb geben zu können. Zugleich wird bei weiter verschleppter Krisenlösung die Attraktivität ei-ner Abwicklung der Gemeinschaftswährung zuneh-men. Auch aufgrund anzunehmenden Drucks von außen durch Wirtschaftsstagnation, politische Krisen und sich widersetzenden EU-Partnern, sollte zei-tig eine Entscheidung für eine Alternative zur trüge-rischen Stabilität des Status quo getroffen werden.

1

EINLEITUNG

Die Aufgeregtheit der Debatten rund um die Krise der Eurozone erweckt immer wieder aufs Neue den Eindruck, als handle es sich bei den Diskussionen um nie dagewesene Kontroversen. Wenn im Folgenden die Positionen der zentralen Akteure des innerdeutschen Diskurses um eine Reform der Eurozone vorgestellt werden, wird sich jedoch zeigen: Ein Grundstein der identifizierbar scharfen Trennung zwischen Befürwortern einer Stabilitätsunion und Anhängern einer Fiskalunion wurde bereits sehr früh gelegt. Ausgetragen wird nämlich ein alter Konflikt der Wirtschaftspolitik um den Glauben an die regelbasierte Selbstdisziplinierung des Marktes einerseits und die Überzeugung staatlicher Marktkorrektur und -gestaltung andererseits.

Bereits in der Gründungsphase der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wurde sichtbar, wie gegensätzlich sich diese zwei Wirtschaftsparadigmen in Europa gegenüberstanden. Für den ersten Anlauf zu einer Währungsunion – den Werner-Plan von 1970 – kann von einer Dominanz keynesianisch inspirierter Wirtschaftssteuerung gesprochen werden. Vorgesehen waren etwa eine Synchronisierung nationaler Haushaltsverfahren, die steuerliche Harmonisierung und eine Koordinierung der Konjunkturpolitik durch ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium auf Gemeinschaftsebene. Dagegen spricht zwar der vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors 1989 vorgelegte Bericht für einen neuen Anlauf zur 1999 umgesetzten WWU von der Notwendigkeit eines makroökonomischen Rahmens und gemeinschaftlicher Politik, zugleich rückt jedoch das monetaristisch-ordoliberalen Argument budgetärer Disziplinierung nationaler Fiskalpolitiken in den Mittelpunkt (Pisani-Ferry 2006).

In der innerdeutschen Debatte ist unschwer eine seit Langem existierende Mehrheitsposition für die regel- und marktbasierende Version eines transnationalen Währungsraumes auszumachen. Zwar haben einzelne Stimmen wiederholt auf die Gefahren einer währungspolitischen Vergemeinschaftung bei national belassenen Fiskalpolitiken hingewiesen. Abgesehen von einem kurzen Streit um das budgetpolitische Regelwerk im Zuge der Verletzung des Stabilitätspakts 2002 bis 2005 durch Deutschland, kann die innerdeutsche Debatte um die Architektur der WWU bis zum Beginn der Krise in der Eurozone im Jahr 2010 allerdings als ruhig eingestuft

werden. Vereinzelt durch europäische Partnerländer angemahnte größere Reformvorhaben wurden von deutscher Seite abgeblockt. Als im Zuge der globalen Finanzkrise 2008 der französische Präsident und amtierende EU-Ratsvorsitzende Nicolas Sarkozy einen gemeinsamen Bankenrettungsschirm und eine europäische Wirtschaftsregierung forderte, fand dies wenig Widerhall in Deutschland. Die von italienischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments zur gleichen Zeit lancierte Initiative für eine Einführung der einst von Jacques Delors vorgeschlagenen gemeinsamen europäischen Anleihen für große Infrastrukturprojekte, für die sich auch Eurogruppenchef Jean-Claude Juncker aussprach, wurde in Deutschland von Vertretern der Bundesbank und in der Bundesregierung von Angela Merkel zurückgewiesen. Bevor sich eine öffentliche Debatte hierum bilden konnte, wurde die Idee auch vonseiten der Europäischen Kommission im Frühjahr 2009 beerdigt. Selbst eine Initiative der französischen Regierung für eine Stärkung der Eurogruppe durch regelmäßige gemeinsame Treffen wurde noch 2009 von deutscher Seite gebremst.

In der Krise bricht das tradierte Schisma zwischen den Verfechtern einer Stabilitäts- und den Anhängern einer Fiskalunion jedoch wieder auf (Hacker 2013) und wird ergänzt durch die neue Position einer Rückabwicklung der WWU. Alle drei Akteurslager und ihre Argumente werden im nächsten Kapitel vorgestellt. Im Anschluss werden auf dieser Grundlage Bestimmungsfaktoren für eine im deutschen Diskurs tragfähige Reform der Eurozone und die Stabilität eines Verbleibs beim Status quo diskutiert.

2

POSITIONIERUNGEN ZUR REFORM DER EUROZONE IN DEUTSCHLAND

Während das Lager der Stabilitätsunion das bisherige Modell der Währungsunion fortschreiben und in Reichweite und Lückenlosigkeit verstärken will, strebt die Seite der Fiskalunion die Entwicklung bisher fehlender komplementärer Institutionen und Instrumente zum existierenden Modell an. Darüber hinaus hat sich über die Dauer der Krise in der Eurozone ein heterogenes Feld von prinzipiellen Kritikern der Währungsunion formiert, das im Kern die (teilweise) Rückabwicklung der Währungsintegration vertritt.

2.1 WEITER SO! ZENTRALE ANHÄNGER EINER STABILITÄTSUNION

Die Hoheit innerhalb der deutschen Akteurslandschaft haben unbestreitbar die Befürworter einer Stabilitätsunion inne – angeführt durch die beiden Regierungen unter Angela Merks CDU. Angestoßen unter Schwarz-Gelb, setzte sich die konsequente Linie der Bewahrung, Vertiefung und Verstärkung der Stabilitätsunion auch in der Großen Koalition ab 2013 fort. Unter den Schlagworten »Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundliche Strukturreformen« wurde bereits früh in der Krise eine Doppelstrategie ausgerufen und seitdem verfolgt, welche sich in den Kreditverhandlungen mit den sogenannten Krisenstaaten in dem Diktum der »Solidarität nur mit Solidität« niederschlägt. Auf der einen Seite ist in dieser Strategie der Erhalt der Währungszone unabdinglich, der von Merkel selbst mit den Worten »scheitert der Euro, dann scheitert Europa« ins Existenzielle zugespitzt wurde. Auf der anderen Seite ist für das Regierungslager jedoch die Ablehnung jeglicher Form von finanzieller Vergemeinschaftung unverrückbar – beispielhaft die Aussage der Kanzlerin, es werde keine Eurobonds geben, solange sie lebe – sowie das Pochen auf strikte Konditionalität bei den zum Erhalt des Euro unvermeidbar gewordenen Rettungsschirmen. Die Grundursachen der Krise in der Eurozone sind in dieser Sicht in der mangelnden Befolgung der existierenden Regeln und dem wettbewerbsschädlichen Wirtschaften der Krisenstaaten verortet. Diese vermeintlich »falsche« Politik in den Ländern zu korrigieren und eventuelle Schlupflöcher im europäischen Regelwerk

zu stopfen, sind demnach vorrangige Ziele bei der Krisenbekämpfung und Weiterentwicklung der Eurozone.

Bereits durchgesetzt wurden in dieser Hinsicht eine ganze Reihe von Maßnahmen, von der Einführung nationaler Schuldenbremsen durch den Fiskalpakt über die deutliche Automatisierung und neue Sanktionskomponenten der Schuldenregeln bis hin zur Festschreibung von wettbewerbsfördernden Strukturreformen und fiskalischer Konsolidierung im Euro-Plus-Pakt und im Europäischen Semester sowie deren zur Not zwanghafte Durchsetzung im Rahmen der Kredithilfeprogramme. Darüber hinaus stehen nach wie vor weitere Reformen zur Diskussion, etwa ein geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten sowie Instrumente für verstärkte Eingriffe in die nationale Wirtschaftspolitik auch außerhalb der Programme des Europäischen Stabilitätsmechanismus, wie etwa die sogenannten Vertragspartnerschaften für Strukturreformen zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission.

Schlüsselakteure auf Regierungsseite waren und sind in beiden Merkel-Regierungen das Bundeskanzleramt als Koordinationsstelle der Europapolitik sowie das Finanzministerium unter Leitung von Wolfgang Schäuble. Dies ist im Falle des Finanzministeriums vor allem eine Frage der Ressortzuständigkeit – schließlich geht es bei der Eurozone um die Währung und um die Frage nach der Verwendung deutschen Steuergeldes. Die zentrale Rolle des Bundeskanzleramts erklärt sich zu großen Teilen dadurch, dass alle maßgeblichen Foren und Entscheidungen in der Krise der Eurozone auf Ebene der Staats- und Regierungschefs verhandelt wurden und werden. Nur zwischenstaatliche Verträge auf höchster Ebene waren dazu imstande, in der notwendigen Schnelligkeit und unter halbwegs handhabbaren Anzahlen von Verhandlungspartnern weitreichende Entscheidungen zu treffen.

Obwohl keineswegs prinzipiell undenkbar, wurde die von Kanzleramt und Finanzministerium vorgegebene Linie nicht offensiv kritisiert oder moderiert durch aktive Einlassungen seitens anderer wichtiger Akteure in der Regierung. Unter Schwarz-Gelb überließ etwa das von Guido Westerwelle geführte Auswärtige Amt die Europapolitik nahezu gänzlich den beiden CDU-geführten Institutionen, während das FDP-Wirtschaftsministerium

unter Rainer Brüderle den eingeschlagenen marktbasierten Kurs aktiv stützte und sich unter Philipp Rösler bezüglich Themen der Währungsunion eher in Zurückhaltung übte. Diese Grundlinie, nach der andere Ressorts im wirtschaftlichen Feld der Europapolitik der CDU das Feld überließen, setzte sich auch in der Großen Koalition größtenteils fort.

Die CSU als bayerische Schwesterpartei der CDU nimmt in beiden Koalitionsregierungen eine punktuelle Mahnerrolle ein und fordert teilweise lautstark, in der Reform der Eurozone bloß keine Elemente einer Transfer- oder Haftungsunion zuzulassen. Im Ton zwar deutlich schriller und stärker mit Ressentiments gegen die »Südstaaten« aufgeladen, stützte die CSU letztlich allerdings immer den eingeschlagenen Kurs der Kanzlerin und sah sich eher als Korrektiv gegen zu große Zugeständnisse an europäische Partner.

Als gewichtige Unterfütterung dieser konsequenten Regierungslinie diente und dient eine ganze Reihe von Akteuren aus Wissenschaft, Medien, ökonomischer Praxis und Gesellschaft, vor allem aus der Riege der Arbeitgeberverbände. Großer Einfluss auf den ökonomischen Diskurs in Deutschland kann dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – den sogenannten Wirtschaftsweisen – zugerechnet werden, welcher zu den Hauptarchitekten und Unterstützern der Merkel'schen Europapolitik zählt. In weiten Teilen in der ordoliberalen Tradition verankert, lieferte er die theoretische und ökonomische Rechtfertigung und Begründung sowohl für die spezifische Ursachenanalyse der Krise der Eurozone als auch für den daraus abgeleiteten Reformkurs im Sinne einer Konsolidierung und Verstärkung der Stabilitätsunion. Auch weitere wichtige Wirtschaftsinstitute und deren Vertreter können hierzu gezählt werden, wie etwa der langjährige Chef des Münchener ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn, das Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln oder die arbeitgeberfinanzierte Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Darüber hinaus muss in diesem Zusammenhang auch die Rolle der Deutschen Bundesbank erwähnt werden, welche aufgrund der ähnlichen ökonomischen Ideologie und ihrer Position als traditioneller Hort der stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik unterstützend in den Debatten um die Eurozonenreformen auftritt und als wichtigste währungspolitische Institution im Land und größter Anteilseigner der Europäischen Zentralbank (EZB) auch noch Gewicht in den tatsächlichen politischen Reformprozessen genießt.

Stützen diese Akteure den Kurs der letzten Jahre vor allem aus ideologischer und ökonomischer Überzeugung, so treten Arbeitgeberorganisationen wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) oder die übergeordnete Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) naturgemäß stärker interessengeleitet als Unterstützer auf. Die deutsche exportorientierte Wirtschaft profitiert als Ganzes sowohl vom offenen Binnenmarkt und den mikroökonomischen Vorteilen der einheitlichen Währung als auch von der Unterbewertung des Euro im Vergleich zu einer alternativen »Deutschen Mark 2.0«, welche die hiesigen Produkte auf dem Weltmarkt deutlich verteuern würde und so Absatzschwierigkeiten mit sich brächte – der Wille zum Erhalt der Eurozone wird daher geteilt. Auch der Fokus auf wettbewerbsfördernde Strukturreformen

und deren Durchsetzung in Europa wird verständlicherweise von Arbeitgeberseite mitgetragen. Darunter fallen schließlich in den gängigen Interpretationen vor allem unternehmerfreundliche Arbeitsmarktreformen und Lockerungen der Arbeitnehmerrechte. Dies unterstützt die gleiche Perspektive, aus der heraus auch die deutschen Hartz-IV-Reformen als Schlüssel zu Deutschlands wirtschaftlichem Erfolg deklariert wurden und werden. Wenn die Eurozone nun durch Druck von außen und eine innere Abwertung durch Lohnkürzungen näher an das deutsche Exportmodell heranrückt, ist dies aus Arbeitgebersicht als zusätzliche Legitimation der arbeitgeberfreundlichen heimischen Politik ebenso zu begrüßen wie die asymmetrische Behandlung von Leistungsbilanzüberschüssen: Diese werden als weniger problematisch angesehen als entsprechende Defizite, da sie als Ausweis von durch Strukturreformen erreichte »Wettbewerbsfähigkeit« gelten.

Besonders gewichtig für die Rolle dieser Akteurskonstellation aus Wissenschaft und Arbeitgebergruppen ist außerdem ihre Prominenz in der deutschen Medienlandschaft, die in weiten Teilen den Kurs der Regierung in Richtung Stabilitätsunion teilte und sich nicht fundamental kritisch dagegen positionierte. Hierfür stehen nicht nur drastische Beispiele wie die reichweitestarke *BILD-Zeitung* mit denkwürdigen Titelseiten wie »Ihr griecht nichts von uns!« im Frühjahr 2010, sondern auch die Kommentarspalten und Berichterstattungen von *F.A.Z.*, *Welt*, *FOCUS*, *Wirtschaftswoche* oder *Handelsblatt*. Auch *DER SPIEGEL* und die *Süddeutsche Zeitung* trugen nicht entscheidend dazu bei, den Diskurs zu erweitern und Kritik am Regierungsansatz in der Eurozone prominenter zu machen. Erst im späteren Verlauf der Krise und in Bezug auf einzelne Themen, wie das Austeritätsdogma, hat in Teilen der Medien diesbezüglich ein Umdenken stattgefunden.

Außerdem fällt auf, dass eine heterogene Reihe von Gruppierungen sich punktuell an für sie wichtigen Wegscheidungen in die Debatte einbringt. So ist etwa der Sparkassen- und Giroverband in Deutschland ein wichtiger Spieler in den Diskussionen um die Bankenunion und genießt in seiner stilisierten Funktion als Beschützer der deutschen Sparer Gewicht in Bevölkerung und Medien. Ähnliches gilt für den Bund der Steuerzahler, welcher regelmäßig teils lautstark in die Reformdiskussionen einsteigt und speziell vor Schritten zur fiskalischen Vergemeinschaftung und vor dem Verleihen deutschen Steuergeldes an Krisenstaaten warnt.

Schließlich bleibt zu erwähnen, dass auch die deutschen Gewerkschaften in der Akteurslandschaft zumindest in einer ambivalenten Position zu verorten sind. Einerseits treten sie als klare Befürworter einer alternativen Vision der Eurozone im Stile einer Fiskalunion auf (siehe nächster Abschnitt), andererseits profitieren viele Gewerkschaften, insbesondere die IG Metall und die IG BCE, von der derzeitigen günstigen wirtschaftlichen Situation, welche die Währungsunion für deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im industriellen und verarbeitenden Gewerbe mit sich bringt. Ein Ende der Eurozone und die damit verbundene Aufwertung der deutschen Währung würde viele exportierende Firmen und ihre Angestellten hart treffen. Speziell im Bereich der zeitweise im Raum stehenden lohnpolitischen Koordinierung

innerhalb der Eurozone wandten sich Arbeitgeber und Gewerkschaften bemerkenswert geschlossen gegen eine stärkere wirtschaftspolitische Integration: Jegliche Versuche in diese Richtung wurden als Angriff auf die Tarifautonomie gewertet und daher abgelehnt – ironischerweise obwohl Einflüsse von europäischer Ebene in der derzeitigen Situation vor allem auf deutlich höhere Tarifabschlüsse und ein Ende der chronischen Lohnzurückhaltung in Deutschland drängen.

2.2 VORWÄRTS! ZENTRALE ANHÄNGER EINER FISKALUNION

Angesichts der beschriebenen Phalanx der Verfechter einer Stabilitätsunion hatten und haben es die Akteure für einen fiskalischen und politischen Ausbau der Währungsunion im deutschen Diskurs schwer. Das Begreifen der Krise in der Eurozone als Manifestation eines zentralen Konstruktionsfehlers des Vertrags von Maastricht, der die Geldpolitik vereinheitlichte ohne ausreichend weitere Bereiche der Wirtschaftspolitik zu integrieren, mag in vielen anderen Ländern eine Binsenweisheit sein. In Deutschland aber lässt diese Feststellung ihre Vertreter zumindest als nonkonformistische Idealisten erscheinen, wenn nicht als fehlinformierte Geldverschwender. Eine Vervollständigung der Währungsunion zur Behebung ihrer in der Krise offen zutage tretenden Defizite sähe im Kern grenzüberschreitende Haftung und eine abgestimmte Wirtschaftspolitik für die Eurozone vor. Unschwer erkennbar wären hiermit eine Einschränkung der nationalen Souveränität und ein großes finanzielles Engagement Deutschlands verbunden. Aus der Position einer relativen wirtschaftlichen Stärke bleibt im öffentlichen Krisendiskurs vielen der ökonomische und politische Sinn eines Aus- und Umbaus der WWU zur Fiskalunion verschlossen. Für die Akteure, die ein Systemversagen in der Krise beheben wollen, ist ein Verbleib bei der Härtung einzelner Komponenten der existierenden WWU-Architektur dagegen nicht nachhaltig.

Schon zu Krisenbeginn wurden gerade aus der deutschen Wissenschaft daher viele konkrete Vorschläge publiziert, die auf eine größer angelegte Reform der WWU setzen. Ihr Kern besteht darin, den vorherrschenden negativen beziehungsweise marktschaffenden Integrationsmodus durch Elemente der positiven beziehungsweise marktgestaltenden Integration zu ergänzen. Dabei wurde betont, wie ungenügend die Geldpolitik der EZB etwas gegen asymmetrische Schocks ausrichten könne. In Abkehr eines Vertrauens auf die mit der Austerität gewählte Anpassung makroökonomischer Ungleichgewichte durch interne Abwertung in den Krisenstaaten, wird eine tiefere fiskalische Integration für nötig erachtet. Dazu gehören konkrete Instrumente wie ein außenwirtschaftlicher Stabilitätspakt, verschiedene Formen eines europäischen Schuldenmanagements, automatische Stabilisatoren für die Eurozone in Form von Versicherungsmechanismen oder eines gemeinsamen Budgets. Um asymmetrische Schocks einzudämmen und Nachfrageausfälle zu kompensieren, werden zudem gesamteuropäische Investitionsinitiativen und eine enge Abstimmung von Lohn- und Sozialpolitiken

vorgeschlagen. Da eine allein regelbasierte Koordinierung von Politiken als nicht ausreichend spezifisch und legitimiert angesehen wird, müsste es zu einer Politisierung und Demokratisierung der Eurozone kommen.

In der öffentlichen Debatte in Politik und Medien wurden diese Ideen der fiskalischen und politischen Integration jedoch nur vereinzelt aufgegriffen und zumeist erst, wenn Nachbarstaaten oder die europäischen Institutionen Forderungen in diese Richtung an Deutschland herangetragen hatten. Dies lag und liegt daran, dass nur eine kleine Gruppe von keynesianisch oder heterodox arbeitenden Wirtschaftswissenschaftlern gegen die Dominanz der neoklassischen beziehungsweise ordoliberalen Lehre steht. Ihre Vertreter finden sich nur vereinzelt in den großen Forschungsinstituten und Universitäten, dafür vor allem an Hochschulen, in Think-Tanks und Stiftungen, wie etwa dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung. Auch wenn sich im Verlauf der Krise immer mehr kritische Stimmen mit Vorschlägen zu Reformen in Richtung einer Fiskalunion zu Wort meldeten – zu nennen ist hier etwa das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, aber auch politiknahe Institutionen, wie die Stiftung Wissenschaft und Politik –, bildeten sie nur eine Minderheit gegenüber jenen Forschern, die eine Stabilitätsunion als optimale Lösung für die WWU analysieren.

Entsprechend wenig werden weder eine alternative Deutung der Krise in der Eurozone noch daraus abgeleitete Rezepte für eine progressive Veränderung der Währungsunion in den Nachrichten und Talkshows beleuchtet. Am ehesten ist es bekannten Intellektuellen gelungen, Ideen für eine Fiskalunion in den Medien zu platzieren, so etwa Jürgen Habermas, Ulrich Beck oder Gesine Schwan. Deren Rezepturen sind allerdings oftmals Makrokonzepte, die stärker den Aspekt der politischen Integration betonen und bezüglich der als notwendig erachteten ökonomischen Veränderungen allgemein bleiben. Die wissenschaftlichen Konzepte – Europäische Arbeitslosenversicherung (Dullien 2008), zyklische Schockversicherung (Enderlein et al. 2013), Altschuldentilgungsfonds (Sachverständigenrat 2012), Blue-Bond/Red-Bond-Konzept (Delpla/von Weizsäcker 2011) – sind oftmals sehr komplexe Modelle, die sich einer einfachen Darstellung in den Medien verweigern. Demgegenüber lassen sich die Positionen für eine stärkere budgetäre Überwachung und mehr wettbewerbsrelevante Strukturreformen leichter darstellen.

Dennoch ist mit Blick auf die deutsche Medienlandschaft seit 2010 eine Veränderung der Berichterstattung zu beobachten. Je länger und unlösbarer die Krise in der Eurozone erscheint, desto mehr wird von der Spiegelung der wissenschaftlich und politisch dominanten Position abgerückt und desto häufiger kommen kritische Stimmen zu Wort. Dies sind bei Eruptionen der Krise wie im Sommer 2015 zunehmend Kommentatoren und Interviewpartner aus dem Ausland, wie es etwa die Financial Times Deutschland bis zu ihrer Einstellung Ende 2012 bereits zeitig praktiziert hatte. Viele Printmedien, wie etwa das Handelsblatt, DIE ZEIT oder die Süddeutsche Zeitung, stellen nun Pro- und Kontraargumente zu spezifischen Reformschritten einander gegenüber.

Ohne politische Verankerung muss die mediale Spiegelung einer alternativen Betrachtung der Krise in der Eurozone aber schwach bleiben. Zwar standen zu Beginn des Krisenmanagements 2010 mit SPD, Grünen und der Linken drei Oppositionsparteien bereit, den Merkel'schen Kurs in Richtung einer Stabilitätsunion als nicht nachhaltig zu verwerfen. Die programmatische Ausrichtung der drei Parteien für einen Ausbau europäischer Kooperation bei gleichzeitiger Einhegung von Exzessen des transnationalen Marktgeschehens wie in der Finanzkrise hatte dies auch vermuten lassen. Faktisch zeigen sich die Oppositionsparteien jedoch überfordert und erkennen erst spät die Chance eines gegen die CDU/CSU/FDP-Regierung gerichteten europapolitischen Ansatzes mit dem Ziel einer Fiskalunion. Mit Verweis auf die damit einhergehende Austeritätspolitik verweigerte die Fraktion der Linken im Deutschen Bundestag zwar ihre Zustimmung zu den im Bundestag beschlossenen Rettungsschirmen aus Kredithilfen für die Krisenstaaten – außer bei der Verlängerung der Griechenlandhilfen im Februar 2015 aus Solidarität mit den gerade ins Regierungsamt gewählten griechischen Parteigenossen von Syriza. Zugleich gelingt es der Linken aber nicht, im politischen Diskurs ein überzeugendes Zukunftskonzept für die Eurozone zu verankern, da die Partei intern in Befürworter und Gegner der gemeinsamen Währung gespalten zu sein scheint. Die Fraktionen von Grünen und SPD schlingern bei den ersten Krisenbeschlüssen des Bundestages zwischen Zustimmung und Enthaltung, stützen ab 2011 bis auf wenige Abweichler jedoch den Regierungskurs.

Besonders bemerkenswert ist das Verhalten der Sozialdemokratie. Sie ist es, die flankiert von der Mehrheitsmeinung der deutschen Gewerkschaften und gestützt von den meisten Wohlfahrtsverbänden, ihre Programmatik mit Krisenbeginn gezielt in Richtung Fiskalunion fortschreibt. Der einflussreiche Altkanzler Helmut Schmidt vertrat die fiskalische und politische Integration der Eurozone explizit und fungierte als Bindeglied der Partei zu einer Vielzahl an Intellektuellen, die diesen Kurs mittrugen. Auf einem Parteitag 2011 in Berlin las Schmidt unter donnerndem Applaus der sozialdemokratischen Delegierten der Krisenkanzlerin die Leviten und mahnte die historische, ökonomische und europapolitische Aufgabe der Sozialdemokratie an, dem falschen Narrativ einer Staatsschuldenkrise etwas Substantielles entgegenzusetzen.

Doch die Partei kommt dieser Aufforderung nur sporadisch nach. Zeitweise stützt sie aus der keynesianischen und heterodoxen Wissenschaft sowie den Gewerkschaften kommende Pläne, etwa für Eurobonds oder einen neuen Marshallplan als europäisches Investitionsprogramm. Sie zeigt auch Verständnis für – in Deutschland relativ klein bleibende – zivilgesellschaftliche Protestbewegungen wie Occupy, die den unregulierten Finanzmarktkapitalismus als zentrale Ursache der Krise in der Eurozone identifizieren. Doch unter dem Eindruck negativer Schlagzeilen und Umfragewerte zieht die SPD-Spitze Ideen zur fiskalischen und politischen Integration zumeist wieder zurück und verlegt sich auf vage Positionen, die sich sicher im Mehrheitsfeld und damit auch im Bereich der schwarz-gelben Regierungspolitik verorten lassen. Mit

dem Eintritt in die Große Koalition 2013 legt die SPD dann alle noch im Wahlkampf mit Verve vertretenen Positionen für eine Fiskalunion zur Seite und fügt sich für die Dauer der Legislaturperiode in die stabilitätspolitische Pfadabhängigkeit. Von vereinzelt Initiativen des Bundeswirtschafts- (vgl. etwa Gabriel/Macron 2015) und des Bundesaußenministers (vgl. Auswärtiges Amt 2016) sowie des Staatsministers für Europa (vgl. Auswärtiges Amt 2014), zumeist in Verbindung mit ihren jeweiligen Ministerkollegen in Nachbarländern, insbesondere in Frankreich, abgesehen, exekutieren die SPD-geführten Ministerien in Fragen der Eurozonenreform die Vorgaben aus dem CDU-geführten Kanzleramt und dem Finanzministerium.

Zusammenfassend präsentiert sich das Lager der Anhängerinnen und Anhänger einer Fiskalunion in Deutschland also als wenig konturiert. Durchaus vorhandene konzeptionelle Ansätze zur fiskalischen Integration der WWU bleiben bereits in der Wissenschaft eine Minderheitenposition und werden, da sie eine paradigmatische Abkehr vom bisherigen Krisenmanagement bedeuten würden, nur von wenigen politischen Akteuren mit Nachdruck vertreten.

2.3 ZURÜCK! ZENTRALE BEFÜRWORDER EINES RÜCKBAUS DER EUROZONE

Nicht alle Akteure in der deutschen Debatte zur Reform der Eurozone wollen entweder eine verstärkte Stabilitätsunion oder den Schwenk hin zur Fiskalunion. Komplettiert wird die Konstellation in Deutschland von einer sehr heterogenen Gruppierung, welche als notwendige Reform der Währungsunion deren teilweisen oder kompletten Rückbau fordert. Diese vor der Krise im Diskurs nicht nennenswert präsente Ansicht hat in den letzten Jahren starken Zulauf erhalten. Bei der inhaltlichen Begründung dieser Forderung stehen sich zwei diametral unterschiedliche Ansätze gegenüber: Auf der einen Seite ist dies eine konservativ-liberale Kritik an der Eurozone, nach der diese eine viel zu starke ökonomische Bindung an vermeintliche Krisen- und Schuldenstaaten aufweist und entweder bereits jetzt oder in der Zukunft eine fundamentale Bedrohung für deutsches Steuergeld darstellt. Den Souveränitätstransfer weg vom Deutschen Bundestag, welcher mit der Währungsunion einhergehe, lehnt diese Sichtweise grundsätzlich ab. Befürchtet wird eine Aushöhlung des deutschen Wirtschaftserfolgs und grundsätzlicher Stabilitätsprinzipien etwa durch die Rettungspolitik in der Krise oder die Geldpolitik der EZB.

Diese Fraktion hinterließ sicherlich die bisher größten Spuren in der Debatte. Ursprünglich vertreten von den Professoren Bernd Lucke und Joachim Starbatty sowie Ex-BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel, führte dieser Ansatz zur Gründung der »Alternative für Deutschland« (AfD) und ist nach deren Aufspaltung sowohl im AfD-Grundsatzprogramm als auch in der »ALFA«-Partei verankert. Diese Akteure fordern zu unterschiedlichen Zeitpunkten wahlweise den Austritt einzelner Mitglieder (Griechenlands, der Krisenstaaten, aber auch Deutschlands) oder die Aufspaltung des Währungsraums in wirtschaftlich

homogenere Teile wie etwa einen Nord- und Süd-Euro oder auch einen »Kerneuro« um Deutschland herum. Im Verlauf der Krise der Eurozone schlossen sich jedoch auch Vertreter anderer Parteien solchen Positionen an und unterstützten etwa Klagen gegen die Rettungspolitik vor dem Bundesverfassungsgericht; im Falle des CSU-Abgeordneten Peter Gauweiler führte das sogar bis hin zum Bruch mit der eigenen Partei. Auch andere Abweichler wie etwa Wolfgang Bosbach in der CDU oder Frank Schäffler in der FPD tauchten periodisch im Diskurs auf, waren jedoch trotz teilweise großer medialer Präsenz zu keinem Zeitpunkt zahlenstark genug, um den jeweiligen Regierungskurs zu gefährden.

In dieser Gruppierung fällt auf, dass es bei Analyse und Forderungen vereinzelt deutliche Schnittmengen mit dem Lager der Befürworter einer Stabilitätsunion gibt. So forderten an verschiedenen Stellen auch zentrale Proponenten dieser Linie den (zeitweisen) Ausstieg einzelner Länder aus dem Euro, am prominentesten sicherlich Finanzminister Schäuble gegenüber Griechenland im Sommer 2015. Auch CSU-Mitglieder wie der bayerische Finanzminister Markus Söder oder der Generalsekretär und spätere Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt plädierten dafür, speziell Griechenland aus der Eurozone auszuschließen: Eine Forderung, in der sie in Teilen auch von wissenschaftlichen Vertretern wie Hans-Werner Sinn oder seinem Nachfolger als Chef des ifo-Instituts, Clemens Fuest, unterstützt werden. Auch die Attacken gegen die zum Erhalt der Währungsunion durchgeführte Politik der EZB nehmen teilweise Ausmaße an, die der Position des AfD-nahen Lagers der Eurogegner ähnelt. Geteilt werden sie unter anderen von politischen Akteuren wie dem Ex-Bundesbankpräsidenten Axel Weber oder dem Ex-EZB-Chefvolkswirt Jürgen Stark, die beide aus Protest gegen die Zentralbankpolitik zurücktraten.

Grundsätzlich divergierend hiervon steht dieser Flanke der Rückbaubefürworter eine vom linken politischen Spektrum herrührende Kritik an der Eurozone gegenüber. In dieser Wahrnehmung ist die Währungsunion in ihrer derzeitigen und in der Krisenpolitik verstärkten Variante einer Stabilitätsunion ein Arrangement, welches aufgrund seines marktliberalen Charakters zur Erosion nationaler Wohlfahrtsstaaten beiträgt, existierende Mechanismen zur sozialen und demokratischen Einhegung von schädlichen Marktresultaten untergräbt und den europäischen Zusammenhalt fundamental gefährdet. Kritisiert wird hierbei unter anderem die starke Privilegierung der Interessen von Marktteilnehmern wie Banken und international agierenden Firmen im europäischen Projekt sowie die Tendenz, Staaten innerhalb der Währungsunion auf einen wettbewerbsbasierten und marktkonformen Kurs zu drängen. Das Fehlen supranationaler Elemente zur Abwehr von Steuerwettbewerb und die wahrgenommene Abwertung von sozialen Gesichtspunkten und Arbeitnehmerinteressen zugunsten eines auf Deregulierung und Liberalisierung ausgerichteten Wettbewerbsmantras sind demnach ebenso problematische Resultate einer unausgegorenen Eurozone wie das starke Durchsetzen einer austeritären Fiskalpolitik und die faktische Hinnahme langjähriger Massenarbeitslosigkeit und Stagnation in großen Teilen Europas. Die Manifestation dieser Aspekte in der

Krisen- und Reformpolitik und das Erzwingen einer als unsozial wahrgenommenen, uniformen und angebotsseitigen Wirtschaftspolitik in einer Union von berechtigt unterschiedlichen Kapitalismusmodellen stellt für diese Beobachter die Legitimität des Währungsprojekts grundsätzlich infrage. Da die Fähigkeit der WWU zur inneren Reform und das Vorhandensein hierfür erforderlicher politischer Mehrheiten bezweifelt werden, wird der Rückbau empfohlen.

Besonders wirkungsvoll in die Debatte getragen wurde dies durch den langjährigen Direktor des Kölner Max-Planck-Instituts, Wolfgang Streeck (2013), welcher seit 2012 die zumindest teilweise Rückkehr zu nationalen Währungen fordert, um die fehlgeleitete deflationäre Politik beenden zu können, welche aus seiner Sicht logische Konsequenz einer als marktliberal konzipierten und in der Krise drastisch radikalisierten Währungszone ist. Der Euro in seiner derzeitigen Erscheinung führe zur Spaltung Europas in Schuldner und Kreditgeber und verurteile eine ganze Reihe von Ländern zur wirtschaftlichen Stagnation, während Deutschland davon profitiere – eine Situation, die mittelfristig nicht nachhaltig sein könne. Weitere Vertreter aus Wissenschaft und Medien wie etwa der Politikwissenschaftler Martin Höpner, der Ökonom Heiner Flassbeck oder der Journalist Wolfgang Münchau schlossen sich mit der Zeit in verschiedener Weise dieser Analyse und Position an und sehen einen zumindest teilweisen Rückbau der Eurozone als einzige nachhaltige und realistische Lösung. Politisch wurde sich diese Forderung vor allem von einem Flügel der Linkspartei zu eigen gemacht und von deren ehemaligem Vorsitzenden Oskar Lafontaine 2013 in die Diskussion eingebracht. Seitdem tobt ein interner Flügelstreit, bei dem die Eurobefürworter um Gregor Gysi einer Reihe von Personen um die aktuelle Fraktionsvorsitzende Sahra Wagenknecht gegenüberstehen, welche mittlerweile ebenfalls eine Abkehr vom Euro fordern. Während diese negative Interpretation des Euro in Teilen auch in den Gewerkschaften sowie bei anderen kritischen Akteuren in Wissenschaft und Medien diskutiert wird, schließen diese sich bisher jedoch nicht der Schlussfolgerung an, dass der Euro an sich das Problem sei und folglich abgewickelt werden müsse.

Bei allen herausgestellten Unterschieden ist den beiden politisch gegensätzlichen Polen der Rückbaubefürworter jedoch eines gemein: die Kritik an der aus ihrer Sicht fehlgeleiteten und aus demokratischer Sicht zutiefst problematischen Krisen- und Reformpolitik. Während die eine Seite die klammheimliche Einführung einer Transfer- und Haftungsunion zu Lasten Deutschlands beklagt, rebellieren ihre Gegenüber vielmehr gegen die Schleifung der europäischen Wohlfahrtsstaaten, die Zementierung des Gefälles zwischen erfolgreichen Kreditgeberstaaten und stagnierenden Krisenländern durch die gemeinsame Währung sowie gegen die demokratische Entmachtung der Krisenstaaten. Beide Pole sehen die Weiterentwicklung der Eurozone im Sinne tieferer Integration nicht als mögliche Lösung – entweder, weil dies ohnehin unerwünscht wäre und weitere Souveränitätsverluste über deutsches Steuergeld bedeuten würde oder, auf der anderen Seite, weil eine Korrektur der unsozialen Eurokonstruktion angesichts der Machtverhältnisse und bisherigen Erfahrungen keine realistische Chance auf Erfüllung habe.

Jenseits dieser Gemeinsamkeiten zeigt sich jedoch ein zentrales Charakteristikum dieses Akteursblocks: Sowohl in Ursachenanalyse als auch in Schlussfolgerungen und Forderungen ist sich diese Gruppierung höchst uneinig. So herrscht keinerlei Konsens darüber, ob eine vollständige Auflösung der Eurozone notwendig wäre, ihre Teilung in verschiedene Währungsregionen oder nur der Ausstieg einzelner Länder. Auch die Modalitäten des Übergangs bleiben kontrovers: Während einige Akteure die Einführung von Parallelwährungen für unabdinglich erachten, plädieren andere für die direkte Einführung nationaler Zahlungsmittel. Die auch politisch wichtige Frage danach, welche ökonomischen Verwerfungen dies mit sich brächte und inwiefern andere Aspekte der europäischen Integration wie etwa Kapitalfreiheit oder der Binnenmarkt hiervon in Mitleidenschaft gezogen würden, wird darüber hinaus ebenfalls teils sehr unterschiedlich bewertet. Konservativ-liberale Kritiker laufen außerdem regelmäßig Gefahr, in offen nationalistische und gegenüber Krisenländern oder dem europäischen Projekt Ressentiments schürende Töne zu verfallen, was in der AfD sein drastischstes Beispiel findet. Beiden Lagern ist gemein, dass teilweise berechtigte Kritik der Versuchung populistischer und vereinfachender Lösungen gegenübersteht, was der Verankerung dieser Strömung von Akteuren im mehrheitsfähigen politischen Diskurs bisher entscheidend im Weg steht.

3

BESTIMMUNGSFAKTOREN FÜR EINE VON DEUTSCHLAND GETRAGENE EUROZONENREFORM

Wir unterscheiden auf Basis der obigen drei Akteursgruppen und ihrer zentralen Forderungen vier Bestimmungsfaktoren für eine im deutschen Diskurs tragfähige und damit auch nach außen in Brüsseler Kreisen vertretbare Reform der WWU. Diese Faktoren sind:

1. die Pfadabhängigkeit der einmal umgesetzten Lösungsansätze in der Krise;
2. die ökonomische Entwicklung;
3. das Verhalten der EU-Partner und EU-Institutionen gegenüber der deutschen Positionierung;
4. Diskurshegemonie organisierende Akteurskoalitionen.

3.1 PFADABHÄNGIGKEITEN BISHERIGER LÖSUNGSANSÄTZE IN DER KRISE

Für Angela Merkel und die im Diskurs dominante Regierungsposition ist eine Kehrtwende in der Krise der Eurozone und eine Hinwendung zu Ideen der Fiskalunion oder des Rückbaus der Eurozone kaum mehr möglich. Seit dem Erscheinen der AfD in der politischen Landschaft ist die Rückbauposition auf der rechten Seite des politischen Spektrums besetzt und lässt der CDU nur mehr die Konzentration auf ihr Markenzeichen der primär budgetpolitisch verstandenen europapolitischen Koordinierung in der WWU. Die CSU auf der anderen Seite wird wohl, auch im Angesicht des Stimmenfangs der AfD, weiterhin ihre Wächterrolle gegenüber einer stärkeren Vergemeinschaftung einnehmen, sodass auch die Fiskalunionsposition der CDU nicht offen steht. Zudem würde eine abrupte Kehrtwende die bisherige Politik der Kanzlerin unglaublich erscheinen lassen.

Die konservativen Parteien bleiben im Krisenmanagement daher am ehesten ihrem 2010 eingeschlagenen Pfad verhaftet. Dies haben sie einerseits selbst befördert, indem alle bisherigen Krisenmaßnahmen als »alternativlos« verkauft wurden. Zum anderen hat sich in Politik, Zivilgesellschaft und Medien lange keine schlagkräftige alternative Vision zur Stabilitätsunion etablieren können. Mit der Länge der Krise und regelmäßigen neu aufflammenden grundsätzlichen Konflikten zwischen den europäischen Partnern

hat zwar die Deutungshoheit des Stabilitätslagers gelitten, profitiert haben hiervon jedoch weniger die zaghaft agierenden Akteure für eine Hinwendung zur Fiskalunion als vielmehr die Stichwortgeber eines harten Bruchs mit der bisherigen Europapolitik durch einen Integrationsrückbau. Obwohl diese Gruppe noch heterogener aufgestellt ist als die Verfechter einer fiskalischen Integration, wirkt sie durch die Radikalität ihrer Vorschläge ungleich anziehender auf die mit dem Merkel'schen Krisenmodus unzufriedenen Teile der Bevölkerung.

Die Problematik der Pfadabhängigkeit hat auf der politischen Linken vor allem die SPD erfahren müssen. Auch durch die staatstragende Stützung des Krisenmanagements der schwarz-gelben Bundesregierung bedingt konnte nach nur wenigen Jahren kein fiskalpolitisch inspirierter Kurs mehr im öffentlichen Diskurs verankert werden. Das Auseinanderfallen der SPD zwischen Programmatik und realpolitischem Handeln zur Zukunft der Eurozone ist bis heute nicht aufgelöst und spiegelt die Zerrissenheit der Fiskalunionisten und die festgefahrene öffentliche Meinung in Deutschlands Krisendiskurs.

3.2 ZUKÜNFTIGE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGEN

Ein zweiter Bestimmungsfaktor für eine in Deutschland mehrheitsfähige WWU-Reform ist die wirtschaftliche Entwicklung. Anders als es die besorgten Meldungen zur Situation der Eurozone und vieler ihrer Mitgliedstaaten suggerieren, fühlt die deutsche Bevölkerung keine schwere Krise. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise ist im kollektiven Gedächtnis der Deutschen durch das spezifische Modell der Sozialen Marktwirtschaft und das beherrschte Eingreifen und Steuern der damaligen Großen Koalition einigermaßen milde an Deutschland vorbeigezogen. Nach Jahren der medial stilisierten Selbstzweifel an der Zukunftsfähigkeit des »deutschen Modells« ist heute eine satte Selbstzufriedenheit vom industriellen Kern über die Arbeitnehmermitbestimmung bis hin zur Selbstverständlichkeit des Exportüberschusses tonangebend. Die wirtschaftlichen Probleme in der Eurozonenperipherie,

aber auch im Nachbarland Frankreich, wurden von der Politik erfolgreich als selbstverschuldet gebrandmarkt. Daher rührt das Unverständnis über die nicht enden wollende Krise, die sich in Deutschland zwar in ökonomischen Chiffren relativ geringer Wachstumsraten, im Bewusstsein der Bevölkerung jedoch kaum bemerkbar macht. Dass das hoch gepriesene deutsche Modell zu hohen Anteilen eine satte Krisenrendite einstreicht und Mitverantwortung trägt an den ökonomischen Ungleichgewichten in der WWU, wird hierzulande nur selten thematisiert.

Die deutsche Wirtschaft hat sich, seit mit Beginn der Krise der Eurozone die Nachfrage im europäischen Ausland eingebrochen ist, zum Absatz ihrer Exportprodukte stärker auf den Weltmarkt konzentriert. Trifft sich die politisch herbeigeführte Dauerstagnation in der WWU mit lahmen internationalen Konjunkturaussichten, könnte dies zu einem wirtschaftlichen Abschwung auch in Deutschland führen. Damit würde sich die Bereitschaft für alternative Krisenmodi unter Umständen erhöhen. Unklar allerdings bleibt, ob in einer deutschen Rezession der Ruf nach europäischer Kooperation eine neue Chance hätte oder ob dann erst recht die Apologeten eines Zurück zum Nationalstaat Zulauf bekämen. Letzteres ist nicht unwahrscheinlich, da die »Schuldfrage« einer Wirtschaftskrise – diskursiv jahrelang vorbereitet – absehbar in einer verschleppten Reformbereitschaft der europäischen Nachbarn gesucht würde. Dies zeigt sich bereits heute in dem von der Bevölkerung geäußerten Unmut über die EZB-Politik. Niedrige Sparzinsen werden nicht etwa als Konsequenz des in Berlin ersonnenen zurückhaltenden fiskalpolitischen Krisenkurses diskutiert, sondern einer Geldpolitik angelastet, die »uns« schadet und den Krisenstaaten trotz ihrer Verfehlungen nützt.

3.3 POSITIONIERUNG DER EU-PARTNER UND INSTITUTIONEN

Für die Formierung einer Reformposition Deutschlands zur WWU sind nicht nur innerdeutsche Aspekte relevant. Auch das Verhalten der europäischen Partnerländer beziehungsweise der EU-Institutionen kann entscheidend werden. Zwar konnte die deutsche Regierung in den Brüsseler Verhandlungen ihre Vision einer Stabilitätsunion bislang sehr erfolgreich durchsetzen, doch wird diese im europäischen Rund längst nicht von allen Akteuren geteilt. Im Gegenteil lassen sich mehrheitlich Länder finden, die zumindest mittel- bis langfristig eine Fiskalunion anstreben. Auch hier gilt: Je länger die Krise dauert, umso lauter werden Alternativen zu Austerität und innerer Abwertung eingefordert. Und anders als in Deutschland sorgt die anhaltende Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit in den Krisenstaaten für ein starkes Krisenbewusstsein und Veränderungsdruck. Insofern sind die Wahlzugewinne und Regierungsbeteiligungen radikal linker Parteien in Griechenland, Portugal und Spanien die Antithese zur Dominanz des Stabilitätsansatzes und zugleich die Geister, die Merkel selbst gerufen hat und nun nicht wieder los wird. Die Bankenunion konnte 2012 durch eine geschickte Allianz der Regierungen Frankreichs,

Italiens und Spaniens gegen die deutschen Interessen auf den Weg gebracht werden. Ein ähnliches Vorgehen könnte bei weiteren Reformplänen in Richtung Fiskalunion Nachahmer finden. Das aggressive Auftreten der italienischen Regierung im Umgang mit Flüchtlingen und die Verquickung mit Themen der Währungsunion (Stichwort: »Flüchtlingsbonds«) in der EU rührt aus dem gestiegenen innenpolitischen Druck infolge einer als oktroyiert und falsch angesehenen Krisenpolitik. Ob und wie lange es hier bei der Forderung stärkerer fiskalischer Integration bleibt, ist offen. Auch die linken Parteien in den EU-Partnerländern stehen längst vor der Frage, ob sie sich – nicht ohne Frustration – zum Erhalt ihrer Wohlfahrtsstaaten eher dem Rückbau der Eurozone zuwenden sollten.

Die Reformagenda der WWU wird auch von der Europäischen Kommission mit Nachdruck angemahnt. Nachdem ein erster Anlauf für umfassende institutionelle Veränderungen im Jahr 2012 als gescheitert gelten muss, möchte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker – unterstützt vom Europäischen Parlament und der EZB – mit seinem 2015 vorgestellten Reformpapier vorankommen und dabei Elemente einer Fiskalunion auf den Weg bringen (Juncker 2015). Die Bundesregierung sah sich – wenn auch unter Protest – bereits genötigt, die von der Kommission durchgesetzte lockerere Handhabung des Stabilitätspaktes zu tolerieren. Auch IWF und OECD setzen durch kritische Bilanzierung ihrer eigenen, lange an der Seite Deutschlands vorgetragenen Empfehlungen in der Krise die deutsche Haltung der Alternativlosigkeit unter Druck.

Darüber hinaus könnte Deutschland unter erheblichen Zugzwang geraten, wenn sich die Rechtspopulisten und Eurogegner in vielen Eurostaaten in Wahlen weiter durchsetzen. Aus Angst vor einem impulsiv einseitig angestoßenen Auseinanderfallen der Eurozone stünde dann auf der einen Seite die Diskussion eines Integrationssprungs nach vorne oder auf der anderen die eines kontrolliert multilateral erfolgenden Rückbaus an. Einen Vorgeschmack auf die möglichen wirtschaftlichen und politischen Verwerfungen von unilateralen Zentrifugalbewegungen geben die Entwicklungen nach Bekanntwerden des britischen Austrittswunsches aus der EU am 23. Juni 2016.

3.4 AKTEURSKOALITIONEN IM DEUTSCHEN DISKURS

Der vierte Faktor für die Positionierung Deutschlands zu weitergehenden Reformen der Eurozone sind Koalitionen zwischen Akteursgruppen, denen es gemeinsam gelingt, den Diskurs nachhaltig zu prägen. Am statischsten wird vermutlich die Wissenschaftslandschaft in Deutschland bleiben. Zwar mag die Gruppe keynesianisch oder heterodox denkender Ökonomen zunehmen und die Internationalisierung des akademischen Betriebs frischen Wind in die Fakultäten tragen, doch der lange Schatten des Ordoliberalismus wird so schnell nicht schwinden. Seine Reichweite in viele relevante Akteursgruppen verleiht der Vision einer Stabilitätsunion weiterhin Glaubwürdigkeit. Obwohl die Kanzlerin durch mangelnde

europäische Problemlösungsfähigkeit in der Flüchtlingskrise angezählt ist, wird sie sich auf absehbare Zeit auf die Geschlossenheit des Stabilitätslagers verlassen können.

Bewegung könnte in die Diskurslandschaft kommen, wenn die deutsche Wirtschaft im Falle einer weiteren Zuspitzung ökonomischer Unwägbarkeiten über die Arbeitgeberverbände den Druck auf die Politik in Richtung Fiskalunion erhöht, wie dies jüngere Positionspapiere etwa des BDI (2015) vermuten lassen. Dies würde insbesondere innerhalb der CDU zu Diskussionen über eine Kurskorrektur führen. Dagegen könnte die Verfestigung des aus dem Ad-hoc-Krisenmodus geronnenen intergouvernementalen europäischen Interventionismus in nationale Wirtschafts- und Sozialpolitiken in den Gewerkschaften Tendenzen in Richtung Rückbau der WWU beflügeln – aus Angst vor einer Opferung nationaler Arbeitnehmerrechte und Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates. Dies wiederum würde den künftigen Kurs der SPD beeinflussen.

Überhaupt ist die Positionierung der Sozialdemokratie der entscheidende Schlüssel, ob und wohin sich der Reformdiskurs in Deutschland bewegen wird. Alle anderen politischen Kräfte sind zu schwach, um eine Abkehr von der Perspektive einer Stabilitätsunion nachhaltig im Diskurs verankern zu können. Grünen, Liberalen und der CSU wäre 2017 in jeweils denkbaren Koalitionsverhandlungen mit der CDU eine grundsätzliche Neuorientierung der Europapolitik aus innenpolitischen Erwägungen vermutlich nicht prioritär genug. Das Lager der Befürworter eines Rückbaus der WWU wird sehr wahrscheinlich weiter Zulauf erhalten, so lange keine tragfähigen Lösungen für die Eurozone in Sicht sind. Weitere Akteure könnten versucht sein, diesen Zulauf durch Positionsannäherung auf sich umzulenken – ein Phänomen, das in der Asylpolitik zwischen der AfD und den etablierten Parteien zu beobachten ist. Doch die Heterogenität der Akteure und Forderungen des Rückbaulagers wird eine Mehrheitsfähigkeit trotz einzelner Gemeinsamkeiten in der jetzigen Konstellation verhindern. Insofern kommt es auf die SPD an: So wie die Minderheit der Fiskalunionisten im Diskurs seit Krisenbeginn in großen Stücken der wechselhaften Positionierung der Partei geschuldet ist, so könnte sie nun – ob in einer Neuaufgabe der Großen Koalition, gar einer rot-rot-grünen Regierung vorstehend oder auch als Oppositionsführerin – eine Abkehr vom Status quo befeuern.

4

FAZIT: DIE TRÜGERISCHE STABILITÄT DES STATUS QUO

Der deutsche Diskurs zur Reform der Währungsunion gleicht einer gefrorenen Landschaft. Die Verwirklichung einer Stabilitätsunion stützt sich auf ein stabiles Akteurslager und profitiert vom niedrigen Krisenbewusstsein der deutschen Bevölkerung. So lange Wachstum und Beschäftigung in Deutschland höher bleiben als in vielen Nachbarstaaten, ist ein Spurwechsel des Krisenkurses trotz stagnierender Wirtschaft, Deflation und hoher Arbeitslosigkeit in vielen Krisenländern sehr unwahrscheinlich. Falls kein weiterer großer Crash auf den Finanzmärkten und in der globalen Wirtschaft stattfindet, der die ökonomische Situation der Eurozone und auch Deutschlands verschlechtert, könnte die Stabilitätsvision weiter im Kielwasser dauerhafter Stagnation vor sich hin dümpeln: Die Krise wäre nicht schlimm genug, um genügend Druck aus den Nachbarstaaten und innerhalb Deutschlands zum Schwenk in Richtung Fiskalunion aufzubauen. Doch zugleich könnte die wirtschaftliche Situation als zu ungenügend empfunden werden, um den weiteren Aufstieg der radikalen Rückbauverfechter aufzuhalten.

Hier genau lauert die Gefahr eines Verbleibs beim Status quo: Die Stabilitätsunion kann weder dabei helfen, die Krise in der Eurozone schnell zu überwinden, noch verfügt sie über ausreichende Sicherungsinstrumente zur Verhinderung oder Milderung der nächsten Krise. Die im deutschen Diskurs suggerierte Nachhaltigkeit des Ansatzes existiert nicht. Es ist absehbar, dass die Frage nach Ausbau oder Rückbau der Währungsunion

immer wieder und immer drängender gestellt werden wird. Die wachsende Attraktivität des Lagers der Rückbaubefürworter spiegelt die politische Brisanz.

Ratsam wäre daher eine zeitige Entscheidung zwischen der Ansteuerung einer Fiskalunion oder der Beendigung des Projektes einer gemeinsamen Währung. Beide Perspektiven enthalten eine Vielzahl an Unwägbarkeiten, die schwer eingepreist werden können. Beide Ansätze haben es nicht nur aufgrund der Dominanz der Stabilitätsvision schwer im deutschen Diskurs Schritt zu fassen, sondern auch, weil eine Abkehr von der Währungsunion die Integrationsoffenheit Deutschlands infrage stellen könnte beziehungsweise weil eine Fiskalunion sehr wahrscheinlich mit einem Ende der ökonomischen Privilegierung Deutschlands in der WWU sowie mit Souveränitätsverlust und Finanztransfers verbunden wäre. Das muss man den Wählerinnen und Wählern erst einmal erklären können!

Nicht hilfreich ist in diesem Zusammenhang, dass es sich viele Akteure beider Lager mit einer idealistischen Weltsicht einfach machen, indem sie entweder mit der Abschaffung des Euro oder mit der Errichtung der »Vereinigten Staaten von Europa« die Lösung aller derzeitigen Probleme versprechen. Ein Startpunkt für eine progressive Reform der Eurozone wäre dagegen die Konkretisierung von Reformperspektiven für einen ordentlichen Betrieb der Währungsunion. Diese müssten gemessen werden an ihren realistischen Chancen zur Überwindung des trügerischen Status quo – denn ewig wird dieser nicht halten.

Literatur

Auswärtiges Amt (2014): Joint statement of the Ministers for European affairs of France, Italy and Germany: For a European Union of values and solidarity, of prosperity and competitiveness (30.07.2014); http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/682830/publicationFile/195152/140730-StMR-Desir-Gozi_Erklaerung.pdf (aufgerufen am 29.6.2016)

Auswärtiges Amt (2016): Gemeinsamer Beitrag des französischen Außenministers Jean-Marc Ayrault und Außenminister Frank-Walter Steinmeiers: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt (24.06.2016); <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160624-BM-AM-FRA.html> (aufgerufen am 13.07.2016).

BDI (2015): Die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion. Reformoptionen in der Diskussion. Integrationsbericht Europa; http://bdi.eu/media/presse/publikationen/vollendung_der_EWWU_September_2015.pdf (aufgerufen am 29.6.2016).

Delpla, Jacques / von Weizsäcker, Jakob (2011): Eurobonds. Das Blue Bond-Konzept und seine Implikationen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2011.

Dullien, Sebastian (2008): Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion. SWP-Studien 2008/S 01, Februar 2008.

Enderlein, Henrik / Guttenberg, Lucas / Spiess, Jann (2013): A Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area. Paris: Jacques Delors Institute Note Europe, September 2013.

Gabriel, Sigmar / Macron, Emmanuel (2015): Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss, in: *Die Welt* (4.6.2016); <http://www.welt.de/wirtschaft/article141919414/Warum-Europa-zu-einer-Sozialunion-werden-muss.html> (aufgerufen am 29.6.2016).

Hacker, Björn (2013): On the Way to a Fiscal or a Stability Union? The Plans for a ›Genuine‹ Economic and Monetary Union. International Policy Analysis. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, December 2013.

Juncker, Jean-Claude (2015): Completing Europe's Economic and Monetary Union (22.6.2015); https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (aufgerufen am 29.6.2016).

Pisani-Ferry, Jean (2006): Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Nr. 4, S. 823–844.

Sachverständigenrat (2012): Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen. Sondergutachten gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (12.7.2012).

Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog

Hiroshimastraße 28, D-10785 Berlin, Deutschland

www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt: info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-571-7

Titelmotiv: MPD01605, Europäische Zentralbank (CC BY-SA 2.0)

Gestaltung: www.stetzer.net

Umsetzung/Satz: pertext, Berlin

Druck: www.druckerei-brandt.de

September 2016

Es handelt sich um einen Auszug aus dem Buch:

Schellinger, Alexander und Steinberg, Philipp (2016): Die Zukunft der Eurozone: Wie wir den Euro retten und Europa zusammenhalten. Bielefeld: Transcript Verlag. Ein Studienprojekt des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

