

Von Meseberg nach nirgendwo? Deutsch-französische Impulse für die Eurozone

Keller, Eileen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keller, E. (2018). *Von Meseberg nach nirgendwo? Deutsch-französische Impulse für die Eurozone*. (Aktuelle Frankreich-Analysen, 34). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61492-0>

Nutzungsbedingungen:

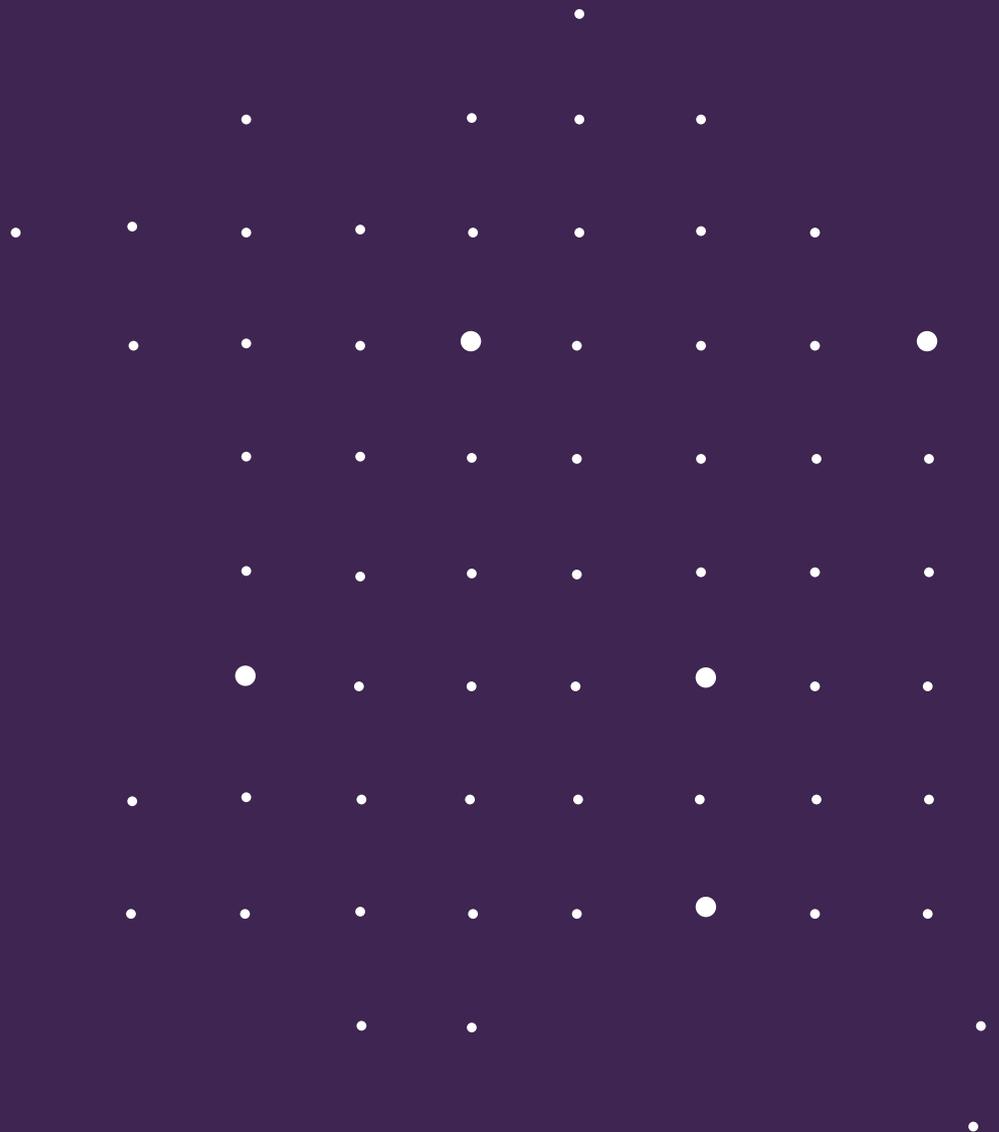
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Von Meseberg nach nirgendwo?

Deutsch-französische Impulse für die Eurozone

Eileen Keller

Ausgangslage

Deutsche und französische Reformperspektiven

Gemeinsame Reformpläne?

Die Erklärung von Meseberg

Ausblick

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie analysiert die derzeitigen deutsch-französischen Bemühungen um eine vertiefte Reform der europäischen Währungsunion, die im Juni 2018 in der gemeinsamen sogenannten Meseberger Erklärung mündeten. Sie stellt diese in einen Zusammenhang mit den bisherigen Reformbemühungen sowie unterschiedlichen Handlungsoptionen. Dabei werden die ökonomischen und institutionellen Defizite der Gemeinschaftswährung ebenso in den Blick genommen wie politische Fragen nach deren Gestaltbarkeit.

Abstract

This study analyses the latest joint efforts by France and Germany to bring about a comprehensive reform of the European currency union. These efforts culminated in the joint so-called Meseberg declaration, which was adopted in June 2018. The article contextualizes these efforts with respect to the reforms that have been realized so far and the different reform options at hand. Besides questions of economic viability and institutional deficits, the articles tackles issues of political feasibility.

Von Meseberg nach nirgendwo?

Deutsch-französische Impulse für die Eurozone

Einleitung

* Eileen Keller betreut den Arbeitsbereich Wirtschaftspolitik am Deutsch-Französischen Institut (dfi) in Ludwigsburg. Sie referiert, publiziert und lehrt regelmäßig in unterschiedlichen Zusammenhängen zu Themen der deutschen und französischen Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie der europäischen Finanz- und Wirtschaftsintegration.

Zuvor forschte sie als Max Weber Fellow am Europäischen Hochschulinstitut (EUI) in Florenz und promovierte an der Humboldt-Universität zu Berlin in Kooperation mit Sciences Po Paris zu neueren Entwicklungen im deutschen und französischen Finanzsystem.

¹ Werner Mussler, „Eurogipfel-Kommentar: Von Meseberg nach nirgendwo“, FAZ Online, aktualisiert am 2.7.2018.

„Von Meseberg nach nirgendwo“¹ – so prognostiziert der Wirtschaftskorrespondent der FAZ in Brüssel, Werner Mussler, kurz nach dem Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs Ende Juni das Schicksal der gemeinsamen Erklärung des französischen Staatspräsidenten und der deutschen Bundeskanzlerin, die am 19. Juni im Gästehaus der Bundesregierung in Meseberg vor den Toren Berlins nach mühsamen Verhandlungen vorgestellt wurde. Dabei äußerte er sich sowohl kritisch über die dort unterbreiteten Kompromissvorschläge zur Stärkung des Euroraums als auch über deren Aussichten, tatsächlich realisiert zu werden.

Dass die Verhandlungen über die Weiterentwicklung der Eurozone in schwierige Zeiten fallen, steht außer Frage. Trotzdem kann man mit guten Gründen zu einer anderen Einschätzung kommen. Inhaltlich gibt es stichhaltige ökonomische und politische Gründe für die in der Erklärung vorgeschlagenen Reformen, deren Details im Übrigen noch gar nicht feststehen. Wer halbwegs realistisch an das Thema herangeht, weiß, dass Verhandlungen, die die Währungsunion betreffen, schon immer schwierig waren, weil unterschiedliche wirtschaftspolitische Grundvorstellungen und divergierende ökonomische Bedürfnisse und Interessen aufeinandertreffen. Gleichzeitig handelt es sich bei den beiden Verantwortlichen für die Erklärung um außergewöhnliche politische Persönlichkeiten, die schon in der Vergangenheit

gezeigt haben, dass sie mit schwierigen Verhandlungen umzugehen wissen und beachtliche Verhandlungserfolge erzielen können – unter der Voraussetzung, dass Angela Merkel weiter regiert.

Die vorliegende Analyse befasst sich mit den Inhalten und den Rahmenbedingungen der Meseberger Erklärung, die das „Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“ soll. Eingangs werden die Defizite der Währungsunion, bisherige Reformen sowie weitere Reformoptionen kurz umrissen. Anschließend werden deutsche und französische Perspektiven auf die Gemeinschaftswährung dargestellt und ihre Entwicklung seit der Euro-Krise nachgezeichnet. In einem nächsten Schritt werden der Entstehungsprozess der Meseberger Erklärung analysiert und deren Inhalte sowie Realisierungsperspektiven evaluiert.

Ausgangslage

² P. Hall, „The Economics and Politics of the Euro Crisis“, German Politics, vol. 21, n° 4, 2012, p. 355-371.

³ J. Pisany-Ferry, „The known unknowns and the unknown unknowns of the EMU“, Bruegel Policy Contribution, n° 2012/18, Oktober 2012. P. De Grauwe, „La zone euro a une gouvernance insoutenable“, Le Monde Online, 9.6.2018.

Nicht eine Dekade hatte es gedauert, bis sich ab 2009 die Befürchtungen jener Skeptiker materialisierten, die den Erfolgchancen der Europäischen Währungsunion (EWU) angesichts der Heterogenität ihrer Mitglieder kritisch gegenüberstanden und sich einige der Hoffnungen der Befürworter des Projektes als zu optimistisch erwiesen hatten. Auch wenn bei den Ländern, die in der Krise gestützt werden mussten, jeweils spezifische Gründe zur Destabilisierung beitrugen, so resultierte diese letztlich aus divergierenden Entwicklungen fiskalischer, bankenaufsichtlicher und preislicher Natur innerhalb der Eurozone und den Defiziten ihrer institutionellen Architektur, die den Divergenzen nicht hinreichend entgegengewirkte.

Divergenzen in der Eurozone

Trotz des angestrebten Konvergenzprozesses, der schon im Vorfeld der Währungsunion eine Annäherung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere hinsichtlich Preisstabilität und Staatsverschuldung, erwirken sollte, hatten sich die Länder der Eurozone de facto wieder auseinanderentwickelt. Die durch die gemeinsame Währung veränderten Rahmenbedingungen hatten zu unterschiedlichen Anpassungsreaktionen in einzelnen Ländern geführt. Während vor allem in Südeuropa mit sinkenden Zinskosten die Verschuldung stieg und die Wettbewerbsfähigkeit angesichts inflationärer Tendenzen litt, die nicht mehr durch den in der Vergangenheit häufig genutzten Mechanismus der Abwertungen kompensiert werden konnten, stärkten andere Länder, allen voran Deutschland, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch strukturelle Reformen, aber auch preisliche Komponenten wie moderate Lohnabschlüsse.²

Mitglieder einer Währungsunion sind eingeschränkter, was die individuellen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten betrifft, weil sie einer einheitlichen Geldpolitik unterliegen, die sie nicht nach ihren spezifischen makroökonomischen Rahmenbedingungen steuern können. Aus diesen Gründen wirken sich

makroökonomische Divergenzen innerhalb einer Währungsunion ungünstig auf deren Funktionieren aus.

Mit der Krise, die in Griechenland begann und letztlich die Stabilität der Eurozone insgesamt infrage stellte, wurden die Schwächen manifest: Die Mechanismen, die die Stabilität hatten garantieren sollen – Fiskalregeln und Marktdisziplin – hatten versagt; die Wechselwirkungen zwischen der Insolvenz von Staaten und Banken waren unterschätzt worden; Mechanismen zum Umgang mit Krisen waren nicht vorgesehen, obwohl Mitglieder einer Währungsunion, in denen die Zentralbank keine lender-of-last-resort-Funktion ausübt, besonderen Risiken ausgesetzt sind, da sie ihre Liquidität nicht sichern und somit spekulativen Attacken ausgesetzt sein können.³

Bisherige Reformen

Um die Eurozone zu stabilisieren, Spillover-Effekte einzudämmen und ein Ausscheiden einzelner Mitglieder bzw. das unkontrollierte Auseinanderbrechen der Eurozone mit schwerlich abschätzbaren ökonomischen wie politischen Folgen zu verhindern, wurden ab 2010 neue Instrumente zur Stabilisierung eingeführt. Zusätzlich zu den umfangreichen Maßnahmen der EZB (u.a. Zinssenkungen, Anleihenkäufe) wurde ein Rettungsschirm (Europäischer Stabilisierungsmechanismus, ESM) eingeführt, der einzelne Staaten gegen Auflagen finanziell stützt. Außerdem wurde die Schaffung einer Bankenunion in Angriff genommen. Auch über Maßnahmen zur Schaffung einer Kapitalmarktunion wird versucht, Risiken breiter zu streuen. Zusätzlich wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert und damit der regulatorische Rahmen zur Überwachung der Haushaltsdisziplin sowie der makroökonomischen Entwicklungen gestärkt.

Weiterer Reformbedarf

⁴ Siehe insbesondere: H. Enderlein et al., *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe, Notre Europe*, 2012; European Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union, COM(2012) 777 final/2*, November 2012; C. Allard et al., *„Toward a Fiscal Union for the Euro Area“*, IMF Staff Discussion Note, N° SDN/13/09, September 2013; M. Dolls, C. Fuest, F. Heinemann und A. Peichl, *„Reconciling Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union“*, ZEW Discussion Paper, N° 15-044, Juli 2015; G. Thirion, *„European Fiscal Union: Economic rationale and design challenges“*, CEPS Working Documents, N° 2017/01, Januar 2017. A. Bénassy-Quéré et al., *„Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform“*, CEPR Policy Insight, N° 91, Januar 2018.

Inwieweit sich diese Maßnahmen mittelfristig bewähren und zu welchen Effekten sie über die Stabilisierung in der akuten Krise hinaus führen, wird sich erst mit der Zeit zeigen. Trotz der bereits beschlossenen Maßnahmen besteht weitgehende Einigkeit unter Ökonomen, dass es weiterer Maßnahmen bedürfte, um die Eurozone resilienter gegen Schocks zu machen, indem Risiken abgebaut bzw. breiter gestreut und die institutionellen Grundpfeiler der Währungsunion weiter gestärkt werden. Einen Konsens hinsichtlich der Maßnahmen, die (mindestens) erforderlich wären, um die Eurozone deutlich resilienter zu machen, gibt es nicht.

Die in den einschlägigen Zirkeln diskutierten Maßnahmen zielen einerseits darauf ab, den bisherigen regulatorischen Rahmen und die ursprünglichen Funktionsprinzipien der EWU zu stärken bzw. wieder herzustellen. Im Kern geht es darum, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten über Fiskalregeln und Marktmechanismen sicherzustellen. Andererseits soll das bisherige Institutionengefüge mit weiteren Maßnahmen in Richtung einer Fiskalunion ergänzt werden. Insgesamt kann man vier große Reformbereiche unterscheiden:⁴

- Erstens eine Vertiefung der Banken- und Finanzmarkt-Union. Hierzu zählen die Schaffung einer gemeinsamen Einlagensicherung, eine weitere Schärfung der Kapitalvorschriften für Banken, eine stärkere Risikogewichtung für Staatsanleihen und Maßnahmen, die dem Aufbau von Konzentrationsrisiken bei Banken entgegenwirken und die Rolle privater Investoren stärken.
- Zweitens eine Überarbeitung der Funktionsmechanismen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. So könnten die Fiskalregeln vereinfacht, ihre Einhaltung gestärkt, Sanktionsmechanismen verändert und der prozyklische Charakter, den die Regeln aufweisen, reduziert werden.

- Drittens eine Stärkung der Marktdisziplin, indem dem Grundprinzip des No-Bailouts mehr Glaubhaftigkeit verliehen wird. Dies kann durch eine Insolvenzordnung für Staaten geschehen, aber auch durch klare Regeln zur Schuldentragfähigkeit sowie zur Beteiligung von Investoren (Bail-in).
- Viertens die Weiterentwicklung der Währungsunion in Richtung einer echten Fiskalunion. Hierunter fallen Instrumente zur Risikoteilung sowie der Umverteilung, die über die bereits bestehenden Ansätze (Fiskalregeln, Transfers durch das EU-Budget, Risikoteilung im Rahmen des ESM und des OMT-Programms) hinausgehen. Mögliche Reformen sind die Schaffung einer fiskalischen (Letzt-) Absicherung für Staaten und Banken, ein automatischer Stabilisator bei asymmetrischen Schocks, z.B. in Form einer europäischen Arbeitslosenversicherung, eine deutlich größere europäische Fiskalkapazität und gemeinsame Schuldtitel wie Eurobonds.

Der Austausch über die besten Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone und die optimale Austarierung unterschiedlicher Prinzipien wie Konkurrenz und Solidarität, Diskretion und Regelinbindung, Eigenverantwortung und Souveränitätstransfers ist im vollen Gange. Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass jede Reform der Eurozone – wie ihre Gründung selbst – nicht nur ökonomischen, sondern immer – und in vielen Fällen sogar zuvorderst – politischen Rationalitäten folgt. Welche Reformen werden derzeit politisch diskutiert und sind diese umsetzbar?

Deutsche und französische Reformperspektiven

⁵ M. Brunnermeier, H. James und J.-P. Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

Die Schaffung und Weiterentwicklung der europäischen Währungsunion war von Beginn an geprägt vom besonderen Engagement deutscher und französischer Politiker und deren zähen Auseinandersetzungen um die inhaltliche Ausgestaltung. Dabei kam beiden Ländern in entscheidenden Momenten oftmals die Funktion eines konstruktiven Motors zu, dank der besonderen Kooperationsstrukturen, die sich zwischen beiden Ländern aufgrund des Elysée-Vertrages herausgebildet haben, und die eine Kompromissbildung erleichtern.

Unterschiedliche Philosophien

Dass sich Deutschland und Frankreich insbesondere mit Blick auf wirtschaftspolitische Fragestellungen in den vergangenen Jahrzehnten trotz in vielen Bereichen konvergenter Entwicklungen immer wieder mit gegensätzlichen Präferenzen und unterschiedliche Prioritäten geäußert haben, ist hinlänglich bekannt. Diese verbinden sich neben unterschiedlichen Interessenlagen bis heute mit den spezifischen Rahmenbedingungen, in denen sich das Wirtschaftsgeschehen und staatliche Wirtschaftspolitik im 19. und 20. Jahrhundert, vor allem aber seit Ende des Zweiten Weltkrieges, entwickelt haben. Hieraus resultieren wirtschaftspolitische Leitbilder und politische Präferenzen, die als besonders legitim gelten, keinesfalls aber unumstritten und, über längere Zeiträume betrachtet, unveränderlich sind.

Vereinfacht ausgedrückt äußern diese sich bis heute darin, dass auf deutscher Seite jene Maßnahmen viel Zustimmung finden, die den Gleichklang von Haftung und Kontrolle in den Mittelpunkt rücken und die besondere Bedeutung eines stabilen Regelwerks betonen, das nicht flexibel an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Umgekehrt finden in Frankreich Maßnahmen, die die diskretionäre, flexible Handlungsfähigkeit staatlicher Instanzen in den Mittelpunkt rücken, viel Unterstützung.⁵ Gleichzeitig ist dort die Sorge um die unerwünschten Nebenwirkungen der Risikoteilung (Moral Hazard) weniger verbreitet als in Deutschland, obwohl

Frankreich als zweitgrößter Nettozahler nicht einfach nur Nutznießer etwaiger Mechanismen wäre.

Deutsche Prioritäten seit 2010

Diese Grundpositionen haben auch die Auseinandersetzung mit der Eurokrise geprägt. Deutschland sah sich in der Krise einer ambivalenten Rolle ausgesetzt. Berlin entwickelte sich zum viel kritisierten Entscheidungs- und Machtzentrum. Hierbei spielten neben dem politischen Gewicht und der wirtschaftlichen Stärke die besondere Betroffenheit eine Rolle – finanziell als größter Nettozahler und institutionell aufgrund der Zustimmungspflichten des Bundestages und der Urteile des Bundesverfassungsgerichtes. Gleichzeitig sah sich Deutschland gezwungen, ungewollte Weiterentwicklungen der Eurozone mitzutragen.

In den Diskussionen um die Rettung Griechenlands und weiterer Staaten setzte sich Deutschland dafür ein, dass von den Maßnahmen, die in der Krise ergriffen wurden, keine Fehlanreize für die Zukunft ausgehen. Die Kredite für Griechenland waren mit hohen Zinssätzen und strikten Auflagen für Reformen und Einsparungen belegt. Deutschland setzte sich dafür ein, dass private Investoren an den Verlusten beteiligt wurden (Haircuts). Darüber hinaus drang Deutschland auf eine Verstärkung der Haushaltsregeln und auf mehr Automatismus bei den Sanktionen. Gleichzeitig wehrte sich die Bundesregierung vehement gegen die Vergemeinschaftung von (Neu-)Schulden und andere Formen der Risikoteilung.

Trotz seiner starken Verhandlungsposition sah sich Deutschland aufgrund der Gefahren, denen sich die gemeinsame Währung ausgesetzt sah, gezwungen, institutionelle Weiterentwicklungen zu akzeptieren, die auf erhebliche Widerstände im Land stießen. Dies betrifft die geldpolitischen Maßnahmen der EZB ebenso wie die Hilfsprogramme im Rahmen des ESM und seinen Vorgängern. Deutschland hat sich, so die gängige Wahrnehmung im Land, trotz

⁶ J.-F. Jamet, F. Lirzin, J. Schild, D. Schwarzer, „Gestion de crise et réformes de la gouvernance dans la zone euro: des approches différentes, mais une concertation étroite“, in: C. Demesmay, M. Koopmann, J. Thorel (eds.), *L'Atelier du consensus. Processus franco-allemands de communication et de décision*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2014, S. 21-42, S. 25.

⁷ J.-F. Jamet et al. op. cit., S. 25, 34-35, J. Schild, „Leadership in hard times. Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis“, *German Politics & Society*, n° 31, vol. 1, 2013, S. 24-47, S. 29-30.

⁸ H. Enderlein, K. Gnath, J. Haas, „Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion“, in: K. Böttger, M. Jopp (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Nomos, 2016, 247-260, S. 259.

⁹ A. Bénassy-Quéré et al. op. cit.

des Bruches mit den vertraglich fixierten Abmachungen, die Grundlage der Gemeinschaftswährung sind, solidarisch mit den Krisenländern gezeigt und eine pragmatische, Fehlanreize minimierende Stabilisierung ermöglicht. Solidarität zeigt sich aus deutscher Perspektive neben finanzieller Hilfe (zur Selbsthilfe) im Respekt der gemeinsamen Regeln.⁶

Französische Handlungsperspektiven in der Krise

Die französische Regierung war hingegen viel eher bereit, solidarische Instrumente zur Stabilisierung zeitnah umzusetzen. Dabei rückte in der französischen Problemanalyse gegenüber den langfristigen Folgen der Rettungspolitik und seinen Verhaltensanreizen die unmittelbare Ansteckungsgefahr in den Mittelpunkt, die für weitere Länder der Eurozone von der Krise ausging. Entsprechend sorgten die zögerliche Bereitschaft auf deutscher Seite, Griechenland finanzielle Hilfen zur Verfügung stellen, sowie Schäubles Forderung, einzelne Staaten müssten in letzter Konsequenz Stimmrechte verlieren bzw. aus der Eurozone austreten, auf französischer Seite für erhebliche Irritationen. Wäh-

rend sich Deutschland für eine Stärkung der Fiskalregeln aussprach, setzte sich Nicolas Sarkozy für eine neue Struktur zur politischen Konzertation in der Form von Euro-Gipfeln ein und unterstützte die massiven Firewalls seitens der EZB und durch den Rettungsschirm.⁷

Während bestimmte Grundpositionen eine hohe Konstanz im Zeitverlauf aufweisen, gab es seit der Krise aber auch Anpassungen. Die deutsche Unterstützung für feste Formen des Krisenmanagements wie den ESM belegt, dass ein umfassenderer Stabilitätsbegriff von Deutschland mitgetragen wird.⁸ Während Angela Merkel anfänglich betonte, dass es einen permanenten Mechanismus zur Krisenbekämpfung auf gar keinen Fall geben dürfe, da von ihm Fehlanreize ausgingen, wird die Notwendigkeit einer fest institutionalisierten Feuerwehr für den Brandfall heute kaum noch in Frage gestellt. Umgekehrt fand in Frankreich angesichts der Risikoauflage an den Kapitalmärkten, denen sich das Land ab 2010 ausgesetzt sah, ein Umdenken statt und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung rückten bereits unter Sarkozy stärker in den Mittelpunkt.

Gemeinsame Reformpläne?

Das Gelingen der deutsch-französischen Zusammenarbeit ist voraussetzungs- und von einer Reihe von Faktoren abhängig. Weitreichende Reformen der Eurozone stellen dabei ein besonders herausforderndes Feld für die Verständigung dar: Die Tragweite der Entscheidungen ist groß, die Ausgangspositionen sind deutlich voneinander entfernt, die Widerstände insbesondere in Deutschland erheblich und der akute Handlungsdruck im Vergleich zum Höhepunkt der Eurokrise begrenzt.

Eine produktive Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich setzt voraus, dass beide Seiten anerkennen, dass die Positionen des anderen legitim sind und es gute Gründe und nicht nur egoistisch und kurzfristig gedachte dafür gibt. Dass dies der Fall ist, belegen die bereits angeführten Reformvorschläge,

die in unterschiedlichem Ausmaß deutsche und französische Prioritäten widerspiegeln.

Wie ein Interessenausgleich gelingen kann, zeigt ein Reformpapier, das von einer Gruppe renommierter deutscher und französischer Ökonomen verfasst wurde.⁹ Die Autoren argumentieren, dass es sich bei der französischen Forderung nach mehr Solidarität (über Risikoteilung) und der oftmals von deutscher Seite geforderten individuellen Verantwortung (über Marktdisziplin) nicht um ein Null-Summen-Spiel handelt, nach dem Motto: mehr des einen impliziert weniger des anderen. Vielmehr ergänzen sich beide Prinzipien bei der richtigen, das heißt anreizkompatiblen Ausgestaltung gegenseitig.

¹⁰ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums“, Pressemitteilung, Nr. 187/13, 30. Mai 2013.

¹¹ E. Macron und S. Gabriel, „Europe cannot wait any longer: France and Germany must drive ahead“, The Guardian, 3.6.2015.

¹² „En Marche !“, Le programme d’Emmanuel Macron pour l’Europe.

¹³ E. Macron, Initiative pour l’Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique, Rede vom 26.9.2017, Paris.

¹⁴ E. Macron im Interview mit mehreren europäischen Tageszeitungen, u.a. Süddeutsche Zeitung, 21. Juni 2017.

¹⁵ Hierzu zählen: Jean Pisany-Ferry, Programmchef im Wahlkampf, unterrichtet an einer deutschen Hochschule; Philippe Etienne, sein außenpolitischer Berater im Elysée-Palast war Botschafter in Deutschland, Premierminister Edouard Philippe hat in seiner Jugend mehrere Jahre in Bonn verbracht. Auch Finanzminister Bruno Le Maire spricht fließend Deutsch.

¹⁶ M. Wiegel, Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa – eine Herausforderung für Deutschland, Berlin, Europa Verlag, 2018, S. 108 ff.

Bisherige Bemühungen

Auch auf politischer Ebene gab es in den vergangenen Jahren bereits gemeinsame Vorschläge zur Gestaltung des Euroraums. Im Mai 2013 legten Angela Merkel und François Hollande eine Erklärung vor, in der sie sich zu einer „gemeinsamen Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik der Eurozone“ bekennen. Hierin betonen sie die Notwendigkeit einer Konvergenz der Steuersysteme ebenso wie den Abbau sozialer Ungleichgewichte und die Bedeutung von Solidaritätsmechanismen in Form eines spezifischen Fonds für die Eurozone.¹⁰

Macrons Avancen

Die Impulse für die derzeitigen Reformbemühungen gehen von Emmanuel Macron aus. Im Wahlkampf hatte er eine umfassende Reform der europäischen Institutionen zu einem (wahlentscheidenden) Kernthema gemacht und nicht weniger als die Neugründung des europäischen Projektes gefordert. Ein wichtiger Bestandteil seines ambitionierten Reformentwurfs ist eine umfassende Reform der Eurozone um einen europäischen Finanzminister mit einem eigenen Haushalt, der durch eine Art Eurozonenparlament überwacht wird. Mit den Mitteln aus dem Haushalt sollen u.a. Zukunftsinvestitionen nach gesamteuropäischen Gesichtspunkten gefördert werden.¹²

Seine Vorstellungen hat Macron im Rahmen der Sorbonne-Rede kurz nach den Bundestagswahlen im September 2017 noch einmal erläutert.¹³ Hierin betonte er, dass Europa mehr Investitionen und umfangreichere Instrumente zur Stabilisierung bei wirtschaftlichen Schocks brauche und dass ein Budget hierfür notwendigerweise mit einer starken politischen Steuerung einhergehen müsse. Macrons Vorschläge schließen eine Annäherung der Sozialmodelle ein und zielen darauf ab, mehr Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu erzielen. Dabei sollen die Kosten für den Konvergenzprozess gerechter verteilt werden, indem sich die wirtschaftlich Stärkeren solidarisch gegenüber jenen zeigen, die Aufholbedarf haben.

Zuletzt setzten sich im Juni 2015 die damaligen Wirtschaftsminister Emmanuel Macron und Sigmar Gabriel gemeinsam für Reformen ein, die von Strukturreformen über die Schaffung einer europäischen Fiskalkapazität bis hin zu mehr Exekutivbefugnissen auf europäischer Ebene reichten.¹¹ Ein gemeinsamer Auftritt Angela Merkels und François Hollandes vor dem Europäischen Parlament im Herbst 2015, der ebenfalls der Reform der Eurozone dienen sollte, wurde thematisch von Migration und Terrorbekämpfung überlagert. Fachlich und politisch zeichnete sich eine Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich also schon seit Längerem ab.

Gleichzeitig räumte Macron ein, dass die Solidarität, die ein solches Budget impliziert, mit einer größeren Verantwortung jedes einzelnen Staates einhergehen müsse, die mit dem Respekt der bestehenden Regeln beginne und nationale Reformen einschließe. Solidarität versteht er dabei nicht nur im engeren ökonomischen Sinne einer Risiko- oder Haftungsgemeinschaft, sondern breiter als Fundament für den europäischen Zusammenhalt. Ein umfangreicheres Konzept zur Ausgestaltung und Umsetzung hat er nicht vorgelegt. Seine Vorschläge sind also durchaus als flexibler Rahmen für die politische Aushandlung zu verstehen.

Macrons Bekenntnis zu Deutschland

Zur Realisierung seiner Vorschläge hat Macron bereits im Wahlkampf auf die deutsch-französische Achse gesetzt. Anlehnend an die engen Beziehungen einiger seiner Vorgänger zu Deutschland möchte er eine „Vertrauensallianz“ aufbauen.¹⁴ Dabei wird er von einer Reihe von Personen in seinem engsten Stab unterstützt, die sich gut mit Deutschland und den deutsch-französischen Beziehungen auskennen.¹⁵ Macron war es bereits zu seinen Zeiten im Elyséepalast unter Hollande wichtig, sich näher mit Deutschland zu befassen.¹⁶

¹⁷ Bruno Le Maire im Interview mit T. Hanke und T. Madelin, „Es gibt einen echten Mentalitätswechsel“, Handelsblatt, 9.11.2017.

¹⁸ O. Scholz, „Rede im Deutschen Bundestag“, Plenarprotokoll, Nr. 19/23, 22.3.2018, S. 1956.

¹⁹ P. Dausend, „Alles aushalten“, Die Zeit, N° 21, 17. Mai 2018, S. 4.

Macron war bereit, innenpolitisch viel in die Waagschale zu werfen. Insbesondere die Einhaltung der Maastrichter 3 %-Grenze für die Neuverschuldung, die von Frankreich seit 10 Jahren nicht mehr eingehalten wurde, versteht er als ein Signal der Glaubwürdigkeit und der Bereitschaft, auch dann nicht zurückzuschrecken, wenn es für ihn und seine Regierung unbequem wird. Immer wieder betonte er, dass sich Frankreich geändert habe und es keinen Grund gebe, französische Vorschläge fast schon reflexartig abzulehnen. „Wacht endlich auf!“, forderte er das Publikum bei der Verleihung des Karlspreises in Aachen im Mai auf. Auch Finanzminister Le Maire argumentierte gegenüber der deutschen Presse, dass die „deutschen Freunde“ verstehen müssten, dass es „einen echten Mentalitätswandel“ im Land gebe.¹⁷

Bereits während der Koalitionsverhandlungen war Le Maire in Berlin, um die bilateralen Gespräche möglichst

zügig aufnehmen zu können. Macron selbst hat sich eng mit der Kanzlerin abgestimmt und war binnen weniger Monate mehrere Male in Deutschland. Seine Vorschläge hat er daran orientiert, was aus deutscher Sicht (gerade noch) mitzutragen ist. Gleichzeitig ließ er immer wieder durchblicken, dass sich die deutsche wirtschaftliche Stärke und die viel kritisierten Außenhandelsüberschüsse auch aus der Schwäche der anderen Mitgliedsstaaten speisten und sich Deutschland deshalb finanziell solidarisch zeigen müsse.

Mit der deutschen Hinhaltenaktik nach der Regierungsbildung wurden Macrons Worte deutlicher. In Aachen sprach er auch von jenen Stimmen im eigenen Land, die ihn aufforderten, nicht die Zusammenarbeit, sondern den Konflikt mit Deutschland zu suchen. Er sprach von mangelndem Mut und warnte davor, einzelne Prioritäten zu Fettschen machen, denen Attribute zugeschrieben werden, die diese eigentlich gar nicht haben.

Reaktionen aus Deutschland

Auf deutscher Seite war wenig Eigeninitiative in Sachen EU-Reformen vorhanden. Im Gegensatz zum französischen Wahlkampf hatte im deutschen die Europapolitik eine untergeordnete Rolle gespielt. Obwohl mit Martin Schulz für die SPD ein europapolitisches Schwergewicht die Kanzlerin herausforderte, blieben innenpolitische Themen im Mittelpunkt. Erst nach dem Scheitern der sogenannten Jamaika-Verhandlungen aus Konservativen, Liberalen und Grünen, während denen Macrons Vorschläge kontrovers diskutiert wurden, entschied sich die SPD bei Merkels zweitem Anlauf der Regierungsbildung dazu, europäische Themen prominenter zu platzieren. Unter dem Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa“ stehen sie am Anfang des Koalitionsvertrages.

Merkels Führungsschwäche

Trotz dieses für die deutsch-französische Verständigung vielversprechenden Auftaktes der neuen Großen Koalition blieben konkrete Fortschritte in der Zusammenarbeit zunächst aus. Widerstand in der CDU/CSU auch gegen die

im Koalitionsvertrag vertraglich fixierten Ziele schränkte die Handlungsspielräume der Kanzlerin ein. Außerdem wurde der europapolitische Flügel der SPD durch den Rückzug von Martin Schulz nach innerparteilichen Querelen und das Ausscheiden Sigmar Gabriels aus dem Amt des Außenministers personell erheblich geschwächt.

Gleichzeitig positionierte sich der neue starke SPD-Mann in der Bundesregierung, Vizekanzler und Finanzminister Olaf Scholz, in Finanzfragen in der Linie seines Vorgängers („Ein deutscher Finanzminister ist ein deutscher Finanzminister, egal, welches Parteibuch er hat.“¹⁸), um zu signalisieren, dass die SPD keine „weiche“ Partei sei, die deutsche Interessen nicht zu verteidigen wisse. Viele Wähler, so die Annahme würden die sozialdemokratischen Vorstellungen im Bereich der Sozial- und Europapolitik nur dann mittragen, wenn sie darauf vertrauten, dass mit ihrem Geld sorgsam umgegangen werde.¹⁹

Die Eurokrise hat nicht nur zu einer weiteren Politisierung, sondern auch zu einer stärkeren Polarisierung der euro-

²⁰ H. Allinger et al., „Aufruf: Der Euro darf nicht in die Haftungsunion führen!“, FAZOnline, 21.5.2018.

²¹ „Existenzfragen für Europa“, A. Merkel im Interview mit T. Gutschker und E. Lohse, FAS, Nr. 22, 3. Juni 2018.

²² „Deutschland hat eine besondere Verantwortung“, O. Scholz im Interview mit C. Reiermann und M. Sauga, Spiegel Online, 8. Juni 2018.

²³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, 12. März 2018, S. 8-9.

²⁴ ZDF Politbarometer, 27.04.2018.

²⁵ T. Petersen, „Ein neuer Aufbruch für Europa?“ Eine Dokumentation des Beitrags in der FAZ Nr. 46 vom 23. 2.2018.

päischen Währungspolitik innerhalb des Landes geführt. Neben der Gründung der rechtspopulistischen Partei Alternative für Deutschland (AfD) im Jahr 2013, die in Reaktion auf den Kurs der Bundesregierung in der Euro-Krise entstand und beachtliche Wahlerfolge erzielte, mobilisierte auch ein Teil der Ökonomen gegen die weitere Vergemeinschaftung. Zuletzt warnten im Mai 2018 154 Wirtschaftswissenschaftler unter Verweis auf Fehlanreize vor der Schaffung einer Haftungsunion.²⁰

Zögerliche Schritte Richtung Macron

Unter diesen Umständen dauerte es, bis Angela Merkel Position bezog. Macrons Besuch in Berlin Mitte April führte zu wenigen nach außen sichtbaren Fortschritten. Die Kanzlerin schlug einen Jumborad aus Finanz- und Wirtschaftsministern vor, um Politiken in diesem Bereich besser zu koordinieren, äußerte sich aber darüber hinaus zu den Inhalten nicht weiter öffentlich. Auch die Laudatio für Macron anlässlich der Verleihung des Friedenspreises in Aachen führte nicht zu der mit zunehmender Ungeduld erwarteten Antwort der Kanzlerin. Erst Mitte Juni erläuterte Angela Merkel in einem längeren Interview und einigen weiteren öffentlichen Auftritten ihre Position, die sich im Wesentlichen mit den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages deckte.²¹ Vizkanzler Scholz folgte ihr kurz darauf mit einem Interview und brachte zusätzlich eine europäische Rückversicherung der nationalen Arbeitslosenversicherungen ins Spiel.²²

Inhaltlich hatte sich die Große Koalition darauf geeinigt, „spezifische Haushaltsmittel für wirtschaftliche Stabilisierung und soziale Konvergenz und für die Unterstützung von Strukturreformen in der Eurozone“ zu befürworten, „die Ausgangspunkt für einen künftigen Investivhaushalt für die Eurozone sein können“.²³ Auch die Weiterentwicklung des ESM zu einem parlamentarisch kontrollierten Währungsfonds wurde anvisiert. Gleichzeitig wurde betont, dass Risiko und Haftungsverantwortung miteinander verbunden bleiben müssten.

Insgesamt betrachtet zeichnete sich die deutsche Antwort nicht durch ein eigenständiges, kohärentes Set an Alternativvorschlägen aus. Auch gab es in vielen Fällen keine echte Auseinandersetzung mit Macrons Vorschlägen. Vielmehr wurden seine Reformen in der politischen Debatte entweder unterstützt oder unter Verweis auf grundlegende Funktionsprinzipien (Eigenverantwortung, Selbsthilfe) und rote Linien (Transferunion, Haftungsgemeinschaft) schlichtweg abgelehnt bzw. für eigene politische Zwecke missbraucht und deformiert dargestellt (europäischer Finanzausgleich, Geld-Pipeline aus Deutschland etc.).

Bedenken und Chancen

Man kann nicht von der Hand weisen, dass die Befürchtung, der Zahlmeister Europas zu sein, die politische Debatte prägt und neben ordnungspolitischen (bzw. mikroökonomischen) Grundüberzeugungen die Zurückhaltung gegenüber weiteren Schritten der Risikoteilung erklärt. Hierbei schwingt eine zunehmende Ablehnung der von früheren Kanzlern praktizierten Scheckbuchdiplomatie ebenso mit wie die Vermutung, hinter französischen Vorschlägen stünde letztlich doch vor allem die Überzeugung, dass Deutschland schon zahlen werde.

Gleichzeitig steht eine Mehrheit der Deutschen Macrons Vorschlägen aufgeschlossen gegenüber. 88 % finden sein Engagement für mehr europäische Zusammenarbeit gut. Dies gilt selbst für den Bereich der Finanzpolitik, der mit 62 % die geringsten Zustimmungswerte aufweist.²⁴ Die Ergebnisse eines experimentellen Umfragedesigns zeigen, dass seine Bereitschaft, die Vorschläge als Person so überzeugend zu vertreten, eine erhebliche Rolle bei der Zustimmung spielt.²⁵ Wenn man sich als (charismatischer) Politiker argumentativ einer Sache verschreibt, dann kann man Bürger also durchaus für die eigene Sicht der Dinge gewinnen.

Die Erklärung von Meseberg

²⁶ J. Stroobants, C. Ducourtieux und T. Wieder, „Eurozone: Français et Allemands peaufinent une ‚feuille de route‘ commune pour l’Europe“, Le Monde, 18.6.2018.

²⁷ Die Bundesregierung, „Erklärung von Meseberg“, Pressemitteilung, No. 214, 19. Juni 2018 und Mitschrift der Pressekonferenz; French German roadmap for the Euro Area, <https://bit.ly/2tdKQg0>.

Auf die anfänglichen Schwierigkeiten folgten noch während der Koalitionsverhandlungen erste Gespräche. Ab April fand eine intensive Zusammenarbeit zwischen den beiden Finanzministern statt, die sich in fünf teils bis zum Morgen grauen andauernden Arbeitstreffen und über 35 Stunden Verhandlung²⁶ bis zum deutsch-französischen Ministerrat vom 19. Juni auf wichtige Grundlinien einigten. Letzte Abwägungen wurden von Macron und Merkel selbst im Rahmen des als Arbeitsseminar gestalteten Treffens vorgenommen. Im Rahmen des als Meseberger Erklärung vorgestellten gemeinsamen Fahrplans, der Vorschläge in einer ganzen Reihe von Politikfeldern macht, haben sich beide Seiten hinsichtlich der Reform der Eurozone vor allem auf zwei Kernbereiche verständigt:²⁷

- Erstens den Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM): Bisherige Programmmodalitäten sollen geprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden, die Übertragung weiterer Aufgaben im Bereich der makroökonomischen Überwachung wird erwogen. Zusätzlich zu den bestehenden Programmen soll eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion eingeführt werden, die einzelne Länder über Kredite kürzerer Laufzeit mit Auflagen dabei unterstützt, schwierige wirtschaftliche Situationen bei asymmetrischen Schocks zu meistern. Außerdem soll der ESM die Funktion der Letztabsicherung des Bankenresolutionsfonds in Form einer Kreditlinie übernehmen. Hierfür soll

der bestehende intergouvernementale Vertrag des ESM überarbeitet und mittelfristig in EU-Recht überführt werden.

- Zweitens die Einführung eines Eurozonenbudgets: Dieses soll 2021 mit Inkrafttreten des neuen mehrjährigen Finanzrahmens operativ werden. Sein Ziel ist es, durch Investitionen, vor allem in Innovation und Humankapital, die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Konvergenz der Mitgliedstaaten zu fördern. Die Entscheidungshoheit über die strategische Ausrichtung des Budgets soll bei den Mitgliedstaaten verbleiben, die Kommission entscheidet über die einzelnen Ausgaben.

Wenig konkrete Fortschritte wurden in der auf deutscher Seite umstrittenen Zusammenlegung der Einlagensicherung (EDIS) erzielt. Der von Merkel ins Spiel gebrachte Jumborad wurde nicht mehr aufgegriffen und die von Scholz vorgeschlagene Rückversicherung (in Form von Krediten) der nationalen Arbeitslosenversicherungen wird lediglich als zu prüfende Option von einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe weiter verfolgt, die bis zum Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember Vorschläge ausarbeiten soll. Der von Macron geforderte Finanzminister sowie eine Überwachung durch ein Eurozonenparlament werden nicht erwähnt. Auch Macrons Wunsch nach einer Annäherung der Sozialstandards findet nur in vagen Zielvorstellungen Ausdruck.

Probleme und Potenzial

Das Entstehen der Meseberger Erklärung war trotz der anfänglich vielversprechenden Ausgangslage (germanophile französische Regierung, reformorientierter Präsident, ähnlicher Wahlkalender) eine schwierige Geburt. Auch wenn die ein oder andere wichtige Entscheidung zur Ausgestaltung vertagt wurde, stellen die zwischen Deutschland und Frankreich vereinbarten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Währungsunion

eine wichtige politische Weichenstellung in Richtung einer vertieften Fiskalunion dar.

Inhaltlich sind die Fortschritte bei der deutsch-französischen Kompromissfindung, die angesichts ihrer grundsätzlichen Reichweite, der divergierenden Präferenzen, der (innen-)politisch geschwächten Kanzlerin und einer thematischen Überlagerung durch die

²⁸ U. Krotz und J. Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2012, S. 39-42 und 183.

Migrationsproblematik erzielt wurden, durchaus beachtlich. Im Vergleich zu der noch zögerlichen Anerkennung der Möglichkeit eines gemeinsamen Budgets im deutschen Koalitionsvertrag hat sich dieses schnell konkretisiert. Ein solidarisches Element im Bereich der Arbeitslosenversicherung war dort noch nicht einmal erwähnt.

Eine fundierte Einschätzung der Bedeutung der beschlossenen Maßnahmen ist zum derzeitigen Zeitpunkt schwierig, da zu viele Details hinsichtlich der Ausgestaltung, wie die finanzielle Ausstattung, Verwendungszwecke, Zuständigkeiten, Verfahren etc., fehlen. Unabhängig davon werden die Verfechter einer umfassenden Generalüberholung der EWU in den beschlossenen Maßnahmen bestenfalls zögerliche Schritte in die richtige Richtung sehen.

Möglicherweise hätte man europäische Einnahmequellen wie eine Finanztransaktionssteuer oder die Besteuerung von Internetunternehmen prominenter platzieren können. Damit hätte man die deutsche Ablehnung für Transfers und die Bedenken um die Haushaltshoheit des Bundestages umgehen können. Außerdem wäre Macron mit seinem Konzept der europäischen Souveränität möglicherweise eher als seine Vorgänger bereit gewesen, bestimmte Entscheidungsbefugnisse, beispielsweise in Haushaltsfragen, an Brüssel abzutreten.

Droht Macron zu scheitern?

Unabhängig von seinen Inhalten zeigt der Aushandlungsprozess in doppelter Hinsicht auf, wo die besonderen Herausforderungen deutsch-französischer Kooperation liegen: Bilateral betrachtet, hat der französische Präsident alles ihm Mögliche getan, um Deutschland als Partner zu gewinnen. Er hat sich wiederholt dezidiert zu Deutschland bekannt und ist mit seinem Engagement hohe politische Risiken eingegangen.

Punktuell hat er sich enger mit dem Bundeskanzleramt als mit seinem eigenen Außenministerium abgestimmt. Außerdem war Macron zu schmerzhaften finanziellen Einsparungen bereit, um die europäischen Neuverschuldungskriterien einzuhalten. Mit diesen Maßnahmen hat er die öffentliche Erwartungshaltung an Deutschland vergrößert, letztlich Druck

aufgebaut und die politischen Kosten einer Nichteinigung in die Höhe getrieben.

Dabei ist es dem französischen Präsidenten allerdings nicht gelungen, die deutsche Seite davon zu überzeugen, dass eine weitergehende finanzielle Solidarität unter den EU-Mitgliedsländern und mehr noch innerhalb der Eurozone ein wesentlicher Baustein für den europäischen Zusammenhalt und damit verbunden der Zukunft des europäischen Projektes ist. Immer wieder betonten Macron und sein Finanzminister, dass man sich doch wenigstens über die Ziele verständigen können müsse und dass sich dann auch ein Weg dorthin konkretisieren würde. Aber genau diese Konvergenz der Zielvorstellungen, die schon in der Vergangenheit entscheidend für weitreichende deutsch-französische Initiativen für Europa war²⁸, hat es nicht gegeben.

Wenn es um Solidarität in Europa und den Zusammenhalt in der Union geht, steht in der deutschen Öffentlichkeit die solidarische Lösung der Flüchtlingsfrage an erster Stelle. Außerdem ist die Bereitschaft zu finanzieller Solidarität aus deutscher Sicht eng verknüpft mit gegenseitigem Vertrauen in die getroffenen Vereinbarungen – und das hat in den vergangenen Jahren gelitten. Vertrauen lässt sich auch gegenüber Frankreich nicht von heute auf morgen zurückgewinnen und setzt mit Blick auf europäische Reformen Vertrauen in weitere Partner voraus. Der oft postulierte Zusammenhang zwischen französischen Reformen und deutschen Zugeständnissen greift zu kurz, auch wenn Macrons Vorschläge aufgrund seiner Anstrengungen erheblich an Legitimität und Glaubwürdigkeit gewannen.

Gestaltungspotenzial nutzen

Emmanuel Macron ist mit der Verständigung auf ein Eurozonenbudget ein symbolischer Achtungserfolg gelungen, den er nun auch auf europäischer Ebene durchsetzen muss. Dabei besteht die Gefahr, dass die Fortentwicklung der Währungsunion über einen mäßig großen neuen Geldtopf, so er denn kommt, nicht viel hinausgehen wird: Eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion ist in Form von Kreditlinien und Rückversicherungen bislang nur

²⁹ Jamet et al. op. cit., S. 27-28.

³⁰ Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU, Pressemitteilung vom 6. März 2018.

schwach angelegt. Außerdem gibt es Finanztransfers zur strukturellen Konvergenz im Rahmen der europäischen Regionalpolitik bereits seit den Römischen Verträgen. Entscheidend wird deshalb sein, wie es dank des gemeinsamen Budgets gelingt, nach außen sichtbare Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit zu gewinnen.

Gesamteuropäisch betrachtet zeigt die Resonanz auf die deutsch-französischen Initiativen, dass es schwieriger geworden ist, bilaterale Kompromisse zu schließen, die von den anderen Mitgliedern als legitim anerkannt und mitgetragen werden. Schon während der Euro-Krise haben beide Länder mit ihren bilateralen Absprachen im Oktober 2010 für Irritationen gesorgt.²⁹ Auch im Vorfeld der jüngsten Initiative hatte sich eine Gruppe nordeuropäischer Staaten gebildet, die sich dezidiert für die Einhaltung der bisherigen Regeln und für multilaterale Absprachen einsetzte.³⁰ Die Inhalte der Meseberger Erklärung sind beim Gipfel Ende Juni mit Zurückhaltung

aufgenommen worden. Im Abschlusskommuniqué ist das Eurozonenbudget noch nicht einmal erwähnt. Es zeichnet sich ab, dass sich Deutschland und Frankreich noch stärker mit weiteren Partnern koordinieren müssen, um sich abseits der formal institutionalisierten europäischen Verfahren konstruktiv mit ihren Sonderbeziehungen in den europäischen Politikprozess einbringen zu können.

Ausblick

Ob die Meseberger Erklärung als Meilenstein oder als Randnotiz in die Geschichte eingehen wird, hängt weniger von ihren konkreten Inhalten als vielmehr davon ab, wie gut es gelingt, sie deutsch-französisch, aber auch europäisch als verbindliche Marschroute mit einem festen und zügigen Zeitplan zu etablieren. Dabei müssen sich sowohl Deutschland als auch Frankreich im Klaren darüber sein, dass sie Gefahr laufen, ohne verlässlichen Partner dazustehen, wenn es ihnen nicht gelingt, sich aufeinander einzulassen.

Nachdem es fast ein Jahr gedauert hat, bis wesentliche Fortschritte in der deutsch-französischen Verständigung erzielt wurden, ist das Zeitfenster für europäische Kompromisse vor den Europawahlen im Mai 2019 klein geworden. Die Gefahr, dass das Thema durch akutere andere Themen überlagert wird, ist reell. Auch die veränderten politischen Rahmenbedingungen in Deutschland können den Prozess lähmen. Wenn es nicht gelingt, bis zum Dezember-Gipfel weitere europäische Vereinbarungen zu

treffen, ist es gut möglich, dass die Weiterentwicklung der Eurozone ein weiteres Mal vertagt wird und sich der in Meseberg eingeschlagene Weg zumindest vorerst als Sackgasse entpuppt.

Kann eine Reform gelingen?

Eine Reform kann nur mit vereinten Kräften gelingen. Seit Juni haben die Verhandlungen mit all jenen Mitgliedern, die den Reformen aus unterschiedlichen Gründen skeptisch gegenüberstehen, keine großen Fortschritte gemacht und vom Euro-Gipfel im Oktober gingen nur wenige Impulse für Fortschritte bis Dezember aus. Hierbei kann neben Deutschland und Frankreich auch die Europäische Kommission eine wichtige Funktion übernehmen, der es bislang nicht gelang, mit ihren eigenen Reformvorschlägen die Debatte nachhaltig zu strukturieren. Substantiell kann das politisch mögliche Ergebnis nur ein unbequemer Kompromiss sein, auch wenn dessen Kohärenz darunter leiden mag.

Gleichzeitig müsste in Deutschland, aber auch in einigen anderen Ländern, endlich jene längst überfällige politische Debatte geführt werden, die die Schwächen der europäischen Institutionen, aber auch die immensen Vorzüge eines geeinten Europas in den Blick nimmt und gegeneinander abwägt. Der ökonomische Handlungsdruck mag nachgelassen haben, der politische sicher nicht. Dabei dürfen die Politiker trotz der derzeitigen Polemik darauf vertrauen, dass eine Mehrheit der

Europäer hinter dem Gemeinschaftsprojekt steht und die Chancen gut stehen, dass vernünftige und verlässliche gemeinsame Lösungen Zustimmung finden, auch wenn sie etwas kosten. Sicher nicht leisten können wir uns eine weitere vertane Chance.

Ausgewählte Publikationen des dfi

dfi compact Nr. 16: Azubi-Bacpro: Grenzüberschreitende Kooperationserfahrung in der Berufsbildung. - Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut, 2018, - 150 Seiten.

Deutsch-Französisches Institut et al. (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2017. Sprache und Politik im Wahlkampf. Red.: Stefan Seidendorf, - VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2018, - 212 Seiten.

Eileen Keller: Städtepartnerschaften: Den europäischen Bürgersinn stärken. Eine empirische Studie, Bertelsmann Stiftung, - Gütersloh, 2018, - 60 Seiten.

Deutsch-Französisches Institut und Stadt Ludwigsburg (Hrsg.): „Zu unserem Glück vereint“: Ludwigsburger Reden zu Europa. Ungeheuer + Ulmer KG GmbH + Co, - Ludwigsburg, 2017, - 288 Seiten.

Henrik Uterwedde: Frankreich – eine Länderkunde. - Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2017, - 196 Seiten.

dfi compact Nr. 15: L'Azubi-Bacpro: Retour sur une expérience de coopération transfrontalière dans le domaine de formation. - Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut, 2017, - 132 Seiten.

dfi compact Nr. 14: Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach der französischen Regionalreform - Aktuelle Situation und mögliche Entwicklungsszenarien. - Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut, 2016, - 93 Seiten.

Wüstenrot-Stiftung, Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Strategien nachhaltiger Stadtentwicklung in Deutschland und Frankreich, 2015, - 255 Seiten.

Frank Baasner, Stefan Seidendorf (Hrsg.): Jeder für sich oder alle gemeinsam in Europa?, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2013, - 224 Seiten.

Stefan Seidendorf (Hrsg.): Deutsch-Französische Beziehungen als Modellbaukasten?, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2012, - 218 Seiten.

Die Aktuellen Frankreich-Analysen des dfi

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Eileen Keller
Layout: Waltraut Kruse

Herausgeber:
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34
D-71634 Ludwigsburg
Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0
Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50
E-mail: info@dfi.de
<https://www.dfi.de>

Zuletzt erschienen:

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 33
Martin Villinger: Bildungsreform in Frankreich – Schul- und Hochschulbereich, Juli 2018, 15 Seiten

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 32
Dominik Grillmayer, Eileen Keller, Stefan Seidendorf: Ein Jahr Macron – Reformen, Regierungsstil, Herausforderungen, Mai 2018, 19 Seiten