

Um die Erklärungskraft politisch-ökonomischer und politikwissenschaftlicher Ansätze, Thesen und Konzepte zu den kriseninduzierten Reaktionen der politischen Akteure anhand empirischer Befunde in ihren Möglichkeiten und Beschränkungen überprüfen zu können, werden zunächst ausgewählte Ansätze vorgestellt. Wie weit die Anwendbarkeit von Erklärungsansätzen in der Krise reicht, soll anhand marktliberaler und angebotspolitischer Ansätze und der politikwissenschaftlichen Governance-Perspektive reflektiert werden. Besondere analytische Aufmerksamkeit gilt der These des Intergouvernementalismus, die einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der krisenbedingten Verschiebung der Handlungsfähigkeit wichtiger Entscheidungsträger zwischen der europäischen und nationalstaatlichen Ebene liefern kann.

2.1 Marktliberale und angebotspolitische Ansätze

Markt- und angebotsorientierte Positionen prägten seit den 1970er Jahren maßgeblich die Denk- und Handlungsmuster der Akteure in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Erst mit dem Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 wurden Aussagen marktliberale Konzepte nicht nur zur Disposition gestellt, sondern verloren erheblich an Überzeugungskraft.

2.1.1 Die Überlegenheit der Markt- und Wettbewerbsmechanismen und der funktional beschränkte Staat

Im marktorientierten Verständnis vom funktional beschränkten Staat wird von der Prämisse ausgegangen, dass der Markt gegenüber staatlichen Entscheidungsmechanismen der überlegene Koordinationsmechanismus ist. Anstatt Regelungen und Interventionen des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft soll in erster Linie der Markt selbst für die Koordination und Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen sorgen. Da der Staat nicht über die notwendigen Informationen für „wohl-fahrtsoptimale Lösungen“ verfüge und durch seine Interventionen das „kreative Suchverhalten“ der Wirtschaftssubjekte behindere, seien die Funktionen des Staates weitgehend auf die rechtliche Absicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zu beschränken. Diese Forderung nach einem „verschlankten“ Staat verlangt eine Konzentration des Staates auf „Kernfunktionen von Recht und Ordnung“. In diesem marktorientierten Staatsverständnis sollte der Staat eine Politik der Deregulierung und Privatisierung verfolgen, also staatliche Regulierungen weitgehend zurückführen und staatliche Funktionen an private Organisationen delegieren (Crouch 2010, S. 114-129). Im marktliberalen Ansatz dürften darüber hinaus zum Instrumentarium des Staates weder distributive noch redistributive Maßnahmen zählen, da sie nicht nur den Marktmechanismus „störten“, sondern auch einen Wettlauf der Interessengruppen um höhere Subventionen beförderten (Braun und Giraud 2009, S. 170).

Der Staat soll nun als Retter auf den internationalen Finanzmärkten auftreten. Selbst von glühenden Anhängern der staatlich weitgehend „entfesselten“ Marktwirtschaft wird dem Staat auf einmal regulative und finanzielle Gestaltungskraft zugetraut (Heinze 2009, S. 18f.). Vor dem Hintergrund der weltweit beschlossenen staatlichen Maßnahmen zur Rettung der Banken und der Konjunkturbelebung der Wirtschaft bleibt die Frage offen, ob die politischen Handlungskapazitäten ausreichen, die globalen Prozesse in der Finanzbranche und in der ausdifferenzierten Wirtschaft wirksam zu regulieren, zu kontrollieren und zu steuern. Da sich in der Realität immer wieder neue Governancestrukturen entwickeln und aus dem bipolaren Schema Markt und Staat keine einfachen Handlungsrezepte abgeleitet werden können, werden wieder kriseninduzierte größere Anforderungen an den (National-)Staat gerichtet, während die Handlungsspielräume je nach Politikfeld und Wirtschaftsbranche weiterhin unterschiedlich stark restringiert werden (Hurlmann et al. 2008).

Auch wenn die Finanzmärkte im Vergleich zu zahlreichen Gütermärkten immer schon durch stärkere Regulierung gekennzeichnet waren, ist die Auffassung zahlreicher Marktliberaler erschüttert, die Finanzmärkte könnten sich weitgehend

selbst regulieren (Berthold 2002; Kronberger Kreis 1997; 2002; 2009). Der ehemalige Deutsche Bank-Chef Josef Ackermann übte Kritik am Ausmaß der milliardenschweren Hilfspakete für Banken und Unternehmen. Er sei besorgt über die immer größere Rolle des Staates. „Wer dem Staat immer mehr und größere Aufgaben überträgt, überfordert ihn letzten Endes“. „Wenn wir nicht alle aufpassen, könnten am Ende alle Verlierer sein: der Markt und der Staat, weil beide enttäuscht haben“ (Ackermann 2009).

In der zweiten Großen Koalition des Bundes (2005-2009) kam es zu keinem signifikanten Politikwechsel hin zu mehr Markt und weniger Staat, da die SPD als gleich starker Koalitionspartner der Union alle Versuche einer stärkeren Privatisierung mit einem Veto belegen konnte. In der Privatisierungs- und Regulierungspolitik zeigte sich, dass die Union häufig marktnähere Lösungen (z. B. früheres Auslaufen der Exklusivlizenz der Post oder kein Postmindestlohn) gegen den Koalitionspartner nicht durchsetzen konnte. Die SPD wurde zudem im Laufe der Legislaturperiode zunehmend privatisierungskritisch, was sich im Scheitern der Privatisierung der Flugsicherung und einer begrenzteren Privatisierung der Bahn niederschlug (Herweg und Zohlhöfer 2010, S. 268-275).

Die SPD prägte in der Großen Koalition überdies das Verhältnis zwischen Markt und Staat stärker als die Union. Die bei den Wählern als wenig populär geltende Bahnprivatisierung und Ablehnung des Mindestlohns erleichterten der Union das Einschwenken auf den Kurs der SPD. Schließlich standen infolge des immensen Problemdrucks der Finanz- und Wirtschaftskrise Privatisierungsvorhaben ohnehin nicht mehr auf der Agenda der Großen Koalition. Spätestens im letzten Jahr der Regierung der Großen Koalition wurde das „Comeback des Staates als Unternehmer“ eingeleitet (Herweg und Zohlhöfer 2010, S. 276).

Nach marktliberalem Verständnis eines Teils der schwarz-gelben Bundesregierung (2009-2013) seien dagegen die in der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise beschlossenen Maßnahmen zur Bankenrettung oder Sanierung von Unternehmen (z. B. die Hilfen des Wirtschaftsfonds) nur solange gerechtfertigt, wie sie durch die Krise in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen über die kritische Phase hinweghelfen. Langfristig sei „der Staat aber nicht der bessere Unternehmer“. Die staatlichen Interventionen seien „lediglich Hilfsmittel“ und könnten „keinesfalls die funktionierenden Marktbeziehungen ersetzen“. Für einen funktionsfähigen Marktmechanismus sei deshalb „die glaubwürdige Befristung der staatlichen Eingriffe“ unabdingbar. Die Bundesregierung werde deshalb im Rahmen einer „Ausstiegsstrategie“ das staatliche Engagement im Finanz- und Unternehmenssektor konsequent zurückführen (Jahreswirtschaftsbericht 2010, S. 18).

Der Staat hat sich nicht nur von den Lehren der Überlegenheit der Marktmechanismen „verführen“ lassen, indem er sich forderungsgemäß aus den Finanz-

märkten heraushielt (Prantl 2009, S. 4). Der Staat hat auch aktiv mitgewirkt, den Kräften des freien ungezügelten Marktes durch eine Politik der Deregulierung, der Privatisierung und der Flexibilisierung Geltung zu verschaffen. Der Logik der Deregulierungspolitik entsprechend wurde in Deutschland den Banken erlaubt, Geschäfte mit hoch riskanten Finanzprodukten zu tätigen und ihre zweifelhaften Geschäfte in weitgehend unkontrollierte Zweckgesellschaften auszulagern.

2.1.2 Das angebotspolitische Ordnungskonzept: Prämissen, Ziele und Instrumente

Bei der Beantwortung der Frage, ob Staats- oder Regulierungsversagen vorliege, erinnern Kritiker an die jahrzehntelang in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft vertretenen marktfreundlichen bis marktradikalen Positionen (Bobbitt 2002; Paul und Kösters 2009; Eppler 2010). Die staatliche Politik hat sich also überwiegend an den Prämissen, Zielen und Instrumenten angebotspolitischer Ordnungskonzepte orientiert (Pilz und Ortwein 2008, S. 219-226).

Grundsätzliche Intention des angebotsorientierten Konzepts als politikrelevanter deutscher Variante des Marktliberalismus ist, dass der Staat einzelwirtschaftlich rentable Angebotsbedingungen zu schaffen hat, um gesamtwirtschaftlich optimale Entwicklungen zu fördern. Der Staat müsse verlässliche Rahmenbedingungen setzen, um die Leistungs- und Risikobereitschaft der Bürger und Unternehmen zu stärken, den Wettbewerb zu sichern und bürokratische Hemmnisse zu verringern (Jahreswirtschaftsbericht 1987, Ziff.8).

Dem angebotspolitischen Konzept liegen ordnungs- und wirtschaftspolitische Prämissen zugrunde: Der angebotspolitische Ansatz von begrenzten staatlichen Aufgaben und „gelockerten“ gesetzlichen Regelungen geht von der ordnungspolitischen Prämisse des Vertrauens in die Eigenverantwortung der Bürger und die unternehmerische Entscheidungskompetenz aus (Pilz und Ortwein 2008, S. 221). Die Prämisse der Angebotspolitik, auf unternehmerische Entscheidungskompetenzen vertrauen zu können, bedeutet eine Neubestimmung des Niveaus und der Struktur staatlicher Aufgaben. Je mehr Marktkräfte „freigesetzt“ und unternehmerische Handlungsspielräume erweitert werden können, umso mehr könne sich der Staat von beschäftigungs- und sozialpolitischen Aufgaben zurückziehen. Diese Prämisse enthält die Grundaussage, dass sich in dem Maße selbstverstärkende Marktkräfte entfalten, wie die Politik auf „ablauf- und ergebniskorrigierende politische Interventionen“ verzichte (Hickel und Priewe 1989, S. 75).

Die zweite wirtschaftspolitische Prämisse des angebotspolitischen Ansatzes unterstellt einen positiven Zusammenhang zwischen einzelwirtschaftlicher Renta-

bilitätssteigerung und gesamtwirtschaftlichem Beschäftigungsanstieg. Um höhere Rentabilität und Beschäftigung zu erreichen, kommen der Finanz- und Lohnpolitik „Schlüsselrollen“ zu. Dem Ansatz gehe es nicht in erster Linie um eine durchgängige Strategie der Entstaatlichung und finanzwirksamen Aufgabenentlastung, sondern um die Instrumentalisierung des Staates für Zwecke einzelwirtschaftlicher Rentabilitätssteigerung. Dabei habe die Finanzpolitik nicht nur auf die Senkung der (Unternehmens-)Steuern, sondern im Verbund mit der Sozialpolitik auf niedrigere Lohnnebenkosten in der sozialen Sicherung hinzuwirken. Der Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien wird die zentrale Rolle zugewiesen, durch moderate Tarifschlüsse die einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsinteressen nicht zu konterkarieren.

Im angebotspolitischen Ansatz ist die Konsolidierung über die Senkung der Staatsquote (Anteil aller Staatsausgaben am BIP) vornehmliches finanzpolitisches Ziel, um die Verschuldung zu reduzieren und Handlungsspielräume für Steuerensenkungen zu gewinnen. Durch gezielten Einsatz fiskalischer Instrumente der Ausgaben-, Verschuldungs- und Steuerpolitik soll die Beanspruchung von Ressourcen durch den Staat (Steuereinnahmen und Personal) zurückgeführt werden. Die finanzpolitische Angebotsstrategie ist zunächst auf die „quantitative Konsolidierung“ und danach auf die „qualitative Konsolidierung“ gerichtet.

Die quantitative Konsolidierung zielt auf den Abbau der Staatsquote, die im weiteren Sinn den Anteil aller Ausgaben der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und der Sozialversicherungen am Bruttoinlandsprodukt misst. Die Verwendung der weiten Definition der Staatsquote ist geeignet, die Notwendigkeit noch strengerer Haushaltskonsolidierung zu unterstreichen, wenn „über die Hälfte der Produktion durch den Staat beansprucht“ werde (Hickel und Priewe 1994, S. 128). Das quantitative Konsolidierungsziel ist allgemein darauf gerichtet, dass das „Ausgabenwachstum unter dem Wachstum des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts“ liegen muss (Jahreswirtschaftsbericht 2010, S. 25).

Die qualitative Konsolidierung ist darauf angelegt, „durch wachstumsfördernde Ausgestaltung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen“ unter Berücksichtigung der Schuldenregel des Grundgesetzes zu einem Wohlstands- und Beschäftigungsanstieg beizutragen. Nach den „Goldenen Regeln“ zur Erreichung des qualitativen Konsolidierungsziels werden die Aufgaben/Ausgaben daraufhin überprüft, ob sie den Anforderungen der „Schuldenbremse“ der Artikel 109 und 115 Grundgesetz genügen, die strukturelle Defizitquote bis zum Jahr 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen (Bundesministerium der Finanzen 2013b, S. 2). Alle finanzwirksamen Ausgaben und Einnahmen müssen zudem in ihren Wirkungen umfassend ausgewiesen werden. In den sozialen Sicherungssystemen muss schließlich ebenfalls dem Erfordernis der Schuldenregel des Bundes Rechnung getragen werden (Fratzscher 2014c; 2016).

Die qualitative Konsolidierungspolitik will die staatlichen Ausgaben und Einnahmen „zielkonform umzustrukturieren“, d. h., dass auf der Ausgabenseite mehr Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ bereitgestellt und konsumtive Ausgaben tendenziell zurückgeführt werden sollen (Ausgabengutachten 1994, S. 6ff.). Um den „eigentlichen“ Zweck der angebotsorientierten Ausgabensenkung zu erreichen, Spielräume für (Unternehmens-)Steuersenkungen zu gewinnen, ist die Einnahmenseite des Staates investitions- und leistungsfreundlich auszugestalten. Damit die steuerlichen Rahmenbedingungen die „Revitalisierung der Wirtschaft“ erleichtern, verbieten sich aus Sicht der Angebotspolitik aufkommenserhöhende Maßnahmen wie höhere Körperschaftsteuern, die Wiedereinführung der betrieblichen Vermögensteuer, höhere gewerbliche Einkommensteuern, Gewerbesteuern usw. (K.-D. Schmidt et al. 1984, S. 143; Ausgaben-Gutachten 1994, S. 10).

2.1.3 Krisenbedingte Diskreditierung markoliberaler Konzepte

Bis zum Ausbruch der – zuerst die USA und dann im Sommer 2008 auch die europäischen Staaten erfassenden – Finanz- und Wirtschaftskrise dominierte das wettbewerbs- und marktorientierte Denken und Handeln in der Politik, der Verwaltung, der Wirtschaftswissenschaft, der Finanzbranche und der Industrie.

Seit den 1980er Jahren ließ sich eine Tendenz zu immer mehr Wettbewerb auf dem Markt in der Gesellschaft und in der Politik feststellen (Czada 2008, S. 92f.). Die ursprüngliche liberale Konzeption des Marktes hatte sich immer mehr als Konzeption des Politischen etabliert und eine Politik der Privatisierung, Dezentralisierung, Liberalisierung und einen „schlanken Staat“ gefordert (Butterwegge, Lösch und Ptak 2008, S. 135-219; Crouch 2009). Mit der zunehmenden Ökonomisierung politischer Präferenzen ging in der Terminologie Jean-Jacques Rousseaus eine Verschiebung vom *citoyen* zum *bourgeois*, vom Staats- zum Marktbürger einher (Ritzi und Schaal 2010, S. 12-19). Die Ökonomisierung hatte zu einem grundlegenden Wandel der Präferenzen geführt: weg von einer (unterstellten) Gemeinwohlorientierung hin zu einer egoistisch-nutzenmaximierenden Orientierung. Der Wettbewerb weitete sich durch Privatisierung beziehungsweise Marktschaffung insbesondere im Sektor der Telekommunikation, bei den Funk- und Fernsehmedien und durch Reorganisation der Bundesbahn aus.

Anhänger marktfreundlicher Politik verweisen darauf, dass Wettbewerb ohnehin durch regulative Politik, also durch die Formulierung und Überwachung allgemeiner Regeln, gezähmt werde. Die Wettbewerbs- und Marktlogik verlange nicht nur die Privatisierung staatlicher Infrastruktureinrichtungen und weitere De-

regulierung, sondern ließ auch beispielsweise in der Umweltpolitik eine „Locke-
rung“ investitionsrelevanter Umweltvorschriften zu.

Kritisch ist allerdings anzumerken, dass die Wettbewerbs- und Marktorientie-
rung zu einer Zunahme von Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensvertei-
lung und sozialen wie räumlichen Disparitäten führte (Wehler 2013; Piketty 2014b;
Fratzscher 2016). So stellt beispielsweise der Wettbewerbsföderalismus darauf ab,
im Rahmen des Finanzausgleichs die Umverteilung des Steueraufkommens zu
verringern, d. h. größere finanzielle Unterschiede zugunsten finanzstarker Länder
zuzulassen (Pilz 2002, S. 1-35). Auch die vom wettbewerbsföderalistischen Ansatz
unterstützte Konzentration der Fördermittel des Bundes auf „Wachstumskerne“ in
Ostdeutschland und die damit einhergehende wachsende räumliche Heterogenität
wird in Kauf genommen.

Schließlich drang das Wettbewerbskalkül in Politikfelder ein, in denen zuvor
Wettbewerbsdenken nicht prägend war. So versprachen sich Anhänger von Markt-
konzepten in staatsnahen Sektoren wie der Bildung oder der sozialen Sicherung,
aber auch in der öffentlichen Verwaltung eine deutliche Leistungs- und Qualitäts-
steigerung bei der Produktion öffentlicher Dienstleistungen (Czada 2008, S. 93).
Das Wettbewerbskalkül trägt auch hier zur Stärkung der Rolle des Marktbürgers
bei, da die Adressaten der „Verbetriebswirtschaftlichung“ des Bildungssystems
oder der sozialen Sicherungssysteme in eine Kundenrolle gedrängt werden.

Angesichts des Ausmaßes und der Tiefe der globalen Krise des Finanzmarkts
und der dadurch ausgelösten wirtschaftlichen Rezession entwickelte sich rasch
ein breiter Konsens in den (westlichen) Industriestaaten darüber, dem Staat als
demokratisch legitimierten, sozial verantwortungsvoll handelnden und kreditwür-
digen Akteur Regulierungs- und (konjunkturbelebende) Interventionsfähigkeit zu-
zusprechen (Heinze 2009, S. 18). Die Krise hat offenbart, dass die Logik des frei-
en, weitgehend unregulierten Marktes auf Dauer nicht trägt. Sie hat das Vertrauen
in die Leistungsfähigkeit der Finanzmärkte, eine notwendige und hinreichende
Bedingung für erfolgreiches Wirtschaften zu sein, erschüttert. Seit dem Zusam-
menbruch der Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 wird dem
Staat selbst von den meisten angebots- und marktorientierten Ökonomen als Retter
an den internationalen Finanzmärkten Steuerungsverantwortung zugebilligt und
abverlangt (Münch 2009, S. 20ff.).

Auch vor dem Hintergrund der Manipulationen weniger globaler Institute beim
Handel mit Zinsprodukten, Währungen, Rohstoffen usw., die vor allem seit dem
Jahr 2013 zahlreiche Regelverstöße offenbart haben und nicht mehr als Einzelfälle
gewertet werden können, wird dem Staat größere Regulierungsverantwortung zu-
gesprochen. An den Manipulationen ist ein „exklusiver Kreis globaler Institute“
wie „die Deutsche Bank, J.P. Morgan und Goldman Sachs“ beteiligt. Diese Banken

ermitteln die Referenzkurse, die die Grundlage „billionenschwerer Geschäfte“ bilden. Dabei legen die Profiteure des Handels die Regeln selbst fest (Böll et al. 2013, S. 66). Angesichts der Schwere der Delikte der Banken müsse künftig eine „hoheitliche Aufgabe“ darin liegen, dass Referenzwerte wie z. B. Libor-Zinsen im Interbankengeschäft „durch staatliche Stellen bereitgestellt“ werden und „nicht mehr durch die Marktteilnehmer selbst“ (Asmussen 2013, S. 17).

Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und der dadurch ausgelösten wirtschaftlichen Rezession hat sich in Bezug auf das Markt- und Staatsverständnis der Wind seit dem Herbst 2008 gedreht. Die dem Staat in der Krise zugewachsene neue Regulierungs- und Interventionsverantwortung hat marktrelevante Folgen. Auf theoretisch-konzeptioneller Ebene sind das bislang dominierende Marktparadigma und die Logik der Renditeorientierung in die Defensive geraten und als gesellschaftliche Leitbilder weitgehend gescheitert. Von Entmachtung des Staates, mehr Deregulierung und Privatisierung, bisher zentralen Forderungen der meisten Ökonomen und Medien, ist nur noch vereinzelt die Rede. Sozialwissenschaftliche Analysen belegen empirisch, dass der Crash auf den Finanzmärkten sowohl bei einer breiten Mehrheit der Bevölkerung als auch bei den politischen Eliten das Vertrauen in die Überlegenheit der Marktmechanismen und die Selbstheilungskräfte des Marktes tief erschüttert hat. Dem Staat wird nun regulative und finanzielle Gestaltungskraft zugetraut (Heinze 2009, S. 18f.). Unter den Bedingungen der Krise wurde die Forderung erhoben, „das ganze Programm einer hemmungslosen Unterwerfung der Lebenswelt unter Imperative des Marktes auf den Prüfstand (zu stellen“ (Habermas 2008, S. 53).

2.2 Die Governance-Perspektive

In den siebziger Jahren war die steuerungstheoretische Sichtweise auf die Politikentwicklung innerhalb des politisch-administrativen Systems und die Politikimplementation durch staatliche Vollzugsinstanzen konzentriert. Die ursprünglich nationalstaatlich orientierte steuerungstheoretische Perspektive ist unterdessen um das Mehrebenensystem der Europäischen Union erweitert worden. Geblieben ist allerdings das Postulat, dass der Staat auf eigenem Territorium zur Förderung des öffentlichen Wohls steuern, also in soziale und ökonomische Prozesse intervenieren soll. Kritiker des steuerungstheoretischen Ansatzes wie die politische Soziologin und Politikwissenschaftlerin Renate Mayntz heben hervor, dass einzelne Politiker nicht nur nach Macht strebten, um gemeinwohlverträgliche Problemlösungen durchzusetzen, sondern Partikularinteressen und egoistische Interessen verfolgten (Mayntz 2009, S. 49f.). Empirische Studien belegen das eigeninteressierte und

aus gesellschaftlicher Perspektive dysfunktionale Handeln von Politikern (Armin 2000).

Die zentrale Frage, ob politische Entscheidungen dem privaten oder öffentlichen Interesse nutzen und damit für die Ausgestaltung der Inhalte ausschlaggebend sind, werde nicht thematisiert. In der Steuerungsperspektive werde erst gar nicht die Frage diskutiert, ob das politisch Gewollte dem vorgestellten Gemeinwohl oder nur einer mächtigen gesellschaftlichen Teilgruppe diene (Mayntz 2009, S. 36; Haus 2010a; 2010b, S. 466f.).

2.2.1 Unterschiedliche Governance-Begriffe und Voraussetzungen prinzipieller staatlicher Handlungsfähigkeit

Die Governance-Debatte zeichnet sich durch unterschiedliche Verwendungen des Governance-Begriffs aus: Zu den normativ-präskriptiven Beiträgen, in denen Governance als wünschenswerte Form des Regierens bezeichnet wird, gehört z. B. der von der Weltbank vertretene Begriff Good Governance als neues Leitbild der Staatlichkeit mit dem Respekt vor Menschenrechten, der Partizipation aller Schichten und des sozialen Ausgleichs und Friedens oder die von der Bertelsmann-Stiftung geforderte Fokussierung auf demokratisch verfasste und gute Staatstätigkeit (Dolzer 2007, S. 13; Bertelsmann Stiftung 2011). Der zivilgesellschaftlich geprägte Begriff der partizipativen Governance unterstützt die verstärkte Einbindung der Bürger in Planungsverfahren, bei der Erstellung von Haushaltsplänen und umwelt- wie sozialpolitischen Programmen (Walk 2011; Sack 2013, S. 94f.).

Kann und will der Staat als Lehre aus der Krise künftig seine Instrumente wirkungsvoller einsetzen, kann ein Rückgriff auf steuerungstheoretische Aussagen hilfreich sein? Wesentliche Voraussetzungen eines prinzipiellen staatlichen Handeln-Könnens sind Interventionsrechte, die Verfügung über finanzielle und sachliche Ressourcen sowie wirksame Regierungsinstitutionen und Vollzugsapparate (Haus 2010a; Draude 2012).

In Anlehnung an die handlungsorientierten Analysen von Renate Mayntz ist Handlungsfähigkeit ein „Potentialbegriff“: Man kann zum Handeln, aber auch zum Unterlassen fähig sein. Allerdings ist das Können und das politische Wollen, verfügbare Instrumente einzusetzen, Restriktionen unterworfen. Über welche Optionen die Politik verfügt, hängt vom Ergebnis des Zusammenspiels von (beschränktem) Können und (beschränktem) Wollen ab (Mayntz 2009, S. 56f.).

Zwar sind in Verfassungsstaaten Art und Umfang staatlicher Interventionen durch Gesetze, Richtlinien oder Rechtsverordnungen, durch finanzielle Ressourcen und durch ungewisse Kooperationsbereitschaft der nationalen, europäischen

und internationalen Akteure beschränkt, doch hatte die Schärfe der globalen Krisen Handlungszwänge erzeugt und damit auch politische Handlungsspielräume eröffnet.

Auch in Zeiten der Krisen muss davon ausgegangen werden, dass es eine Handlungsfähigkeit „des“ Nationalstaats nicht gibt. Der Staat ist kein einheitlicher Akteur, sondern ein „in sich hochgradig differenziertes System“, in dem die institutionellen Machtpotentiale recht unterschiedlich verteilt sind (Mayntz 2009, S. 56). Die verschiedenen Politikfelder beziehungsweise die gesellschaftlichen Faktoren sind unterschiedlich stark von der Dauer und der Schärfe der Krisenentwicklung betroffen. Um das Ausmaß der Einschränkung oder Erweiterung der nationalen Gestaltungsfähigkeit beurteilen zu können, muss deshalb zwischen Staaten und einzelnen Politikfeldern differenziert und ihre unterschiedliche Betroffenheit von der globalen Finanz-, Schulden- und makroökonomischen Krise berücksichtigt werden (Milner und Keohane 1996, S. 15f.; Zohlnhöfer und M.G. Schmidt 2006, S. 521-524; Jahresgutachten 2012/13 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 65).

Nicht nur die Krisenbetroffenheit in den Staaten und Politikfeldern, sondern auch die Handlungsfähigkeit der Staaten ist sehr verschieden (Scharpf und V.A. Schmidt 2000). So waren Länder wie China, Indien und die ostasiatischen Länder weniger von der aktuellen Krise betroffen als die angelsächsischen Länder USA und Großbritannien sowie die hochverschuldeten südeuropäischen Euroländer (Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute Frühjahr 2010, S. 17ff., 22-32). Die staatliche Handlungsfähigkeit muss also nach Ländern/Ländergruppen, nach Sektoren und nach Politikfeldern wie Wirtschafts-, Steuer- oder Sozialpolitik differenziert werden und auf verschiedene Dimensionen der Machtausübung (etwa Gewinnung von Ressourcen, Systeme rechtlicher Regelung) bezogen werden.

Die Verfechter der Governance-Perspektive betonen ihr Verständnis für praktische Problemstellungen. Dabei wird auf die Praktiken komplexer Akteurkonstellationen und der Möglichkeit der Bewältigung ihrer „Interdependenzprobleme“ verwiesen (Benz et al. 2007). Zudem eigne sich die Governance-Perspektive zur „Überbrückung“ der Gräben zwischen den Disziplinen, theoretischen Ansätzen und Forschungsprogrammen (Schuppert 2005, S. 373, 2007, S. 506; Blatter 2006, S. 52). Gegen diesen Praxis- und Problemlösungsbezug und den Anspruch politischer Gestaltungsfähigkeit wird allerdings eingewendet, dass damit noch nicht die Frage beantwortet werde, welche Praxis gemeint sei und auf welche Weise Gestaltungsansprüche wirksam werden könnten. Auch der Anspruch, zum interdisziplinären Brückenbau beizutragen, könne nicht eingelöst werden, solange nicht geklärt ist, was unter Interdisziplinarität verstanden wird (Haus 2010b, S. 458).

2.2.2 Das Verständnis vom Staat als eines kooperativen Staates und Formen der Koordinierung durch Governance-Modi

Einem politikwissenschaftlich relevanten Strang der Governancedebatte liegt die Vorstellung vom Staat als eines kooperativen Staates zugrunde (Ritter 1979; Hartwich 1987, Grimm 1993; Mayntz 2006). Die Vertreter des kooperativen Staates begründeten die Notwendigkeit der Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure mit der steigenden Komplexität politischer und gesellschaftlicher Probleme. Ebenso wie im Modell des neoliberalen Staates wurde auch im kooperativen Staatsansatz die Existenz eines „hoheitlichen“, autonomen und hierarchisch steuernden Staates bestritten. Bei der Bewältigung der komplexen Probleme sei ein steuernder Staat ein „überforderter Staat“ (Ellwein und Hesse 1994).

Ein weiterer Strang der Governance-Perspektive nimmt die Vielfalt von Handlungskoordination in den Blick. Dem kooperativen Staatsverständnis zufolge sei der Staat in sich fragmentiert und über Policy-Netzwerke in vielfältiger Weise mit gesellschaftlichen Akteuren an der Problemlösung beteiligt (Marin und Mayntz 1991; Jordan und Schubert 1992; Mayntz 1993). Die Rolle politischer Akteure in solchen Netzwerken ist nicht mehr hoheitlich, sondern beschränkt sich zunehmend darauf, zwischen den beteiligten Akteuren zu koordinieren. Durch die Einbeziehung möglichst vieler Betroffener und Interessenten in den politischen Entscheidungsprozess werde unterstellt, eine optimale Problemlösung erreichen zu können (Alemann, Heinze und Wehrhöfer 1999). Mit der Hinwendung zu gesellschaftlicher Selbstregulierung und Politiknetzwerken mutiert der Staat „vom gesellschaftlichen Steuerungszentrum zu einer Koordinationsinstanz“ (Mayntz 2009, S. 35).

In der Governanceperspektive insgesamt und im Modell des kooperativen Staates im Besonderen werde die Politikformulierung und -umsetzung zunehmend als „Gemeinschaftsproduktion“ verstanden. Im kooperativen Politikansatz behalte der Staat gleichwohl die Trumpfkarte der hoheitlichen Letztentscheidung. Damit nehme er eine Sonderstellung unter den Teilnehmern an den Netzwerken ein (Lange 2000; Benz 2004; Benz et al. 2007, S. 9-25; Zürn 2008).

Der Governance-Ansatz interessiert sich insbesondere für Formen der Koordinierung durch unterschiedliche Governance-Modi wie Hierarchie, Überwachung, Regulierung i. S. von Geboten und Verboten, Anreize, Kontrolle usw. Werden diese Modi miteinander verbunden, bildet sich ein „aufgabenbezogenes Governance-Regime“ heraus (Trute, Kühlers und Pilniok 2008, S. 174; Botzem et al. 2009, S. 11ff.). Diese aufgabenbezogenen institutionellen Arrangements führen nicht nur über die „Analyse einzelner Regelungen hinaus“, sondern verdeutlichen

auch, dass das Governance-Regime sowohl aus rechtlichen als auch aus „sozialen Koordinationsmechanismen“ besteht.

Kritisch ist allerdings anzumerken, dass es bisher keinen Konsens „über ein klar definiertes Set an Governace-Modi“ gibt (Jessop 2011, S. 43-72; Sack 2013, S. 98). Die Unschärfe mancher Definitionen ergibt sich auch daraus, dass eine bestimmte Interaktion entweder dem Staat, einem Unternehmen oder einem Wohlfahrtsverband zugeordnet wird: Eine solche Zuordnung übersieht allerdings, dass nicht nur der Staat, sondern auch Unternehmen oder Verbände hierarchisch agieren können. Governance-Modi existieren in der Realität ohnehin in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen (Sack 2013, S. 98).

Die Verfechter netzwerkorientierter Governance-Perspektive wehren sich gegen den Vorwurf der Voreingenommenheit, sie würden Netzwerke gegenüber Hierarchien bevorzugen. Auf diese Kritik erwidern die Anhänger netzwerkartiger Verhandlungssysteme, dass sie Governance als „problembezogenes Mischverhältnis von hierarchischen, horizontalen und marktförmigen Koordinationsformen ... sehen, dessen Problemtauglichkeit Sache detaillierter empirischer Analysen sei“ (Benz 2004, S. 27; Benz et al. 2007, S. 14-16; Schuppert 2007, S. 473-478).

Der Governance-Perspektive geht es also im Kern um die Herausarbeitung von Mechanismen und Wirkungen der Handlungskoordination innerhalb einer bestimmten institutionellen Struktur. Aus dieser Sicht ließe sich erklären, welche Wirkung die von der französischen und deutschen Regierung angestrebte stärkere Koordinierung der Lohn-, Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik durch eine europäische Wirtschaftsregierung mit Koordinationsmodi wie z. B. dem Eingehen auf „konkrete Verpflichtungen“ der nationalen Regierungen erzielen kann (vgl. 4.3.3).

2.2.3 Governance als Wahrnehmung von Verflechtungen und Interdependenzen und kritische Würdigung dieser Sichtweise

Aus empirisch-analytischer Sicht bedeutet Governance „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen“ zwischen korporativen Akteuren als handlungsfähigen Individuen. Um das Handeln der Akteure lenken zu können, bedarf es institutionalisierter Regelsysteme, es müssen also z. B. Vertragsregeln, Kompetenzregeln, Verhandlungsregeln und Kontrollbefugnisse kombiniert werden. Governance umfasst zudem Modi kollektiven Handelns wie z. B. Netzwerke, Koalitionen oder Tauschbeziehungen. Prozesse des Steuerns und Koordinierens überschreiten schließlich die in der Praxis fließend gewordenen Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft. Politik erfordert heute das

Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (Benz und Dose 2010, S. 25f.).

Governance als Wahrnehmung von Verflechtungen und Interdependenzen zielt vor allem auf die Ermittlung der Rahmenbedingungen und der mannigfachen Abhängigkeiten des Regierens. Für Vertreter dieser Sichtweise sind Kennzeichen modernen Regierens „unterschiedliche Handlungsebenen (lokal, regional, national, europäisch, global), eine große Vielfalt ... von Akteuren, die Pluralität der betroffenen Interessen, eine häufig große Komplexität der zu bewältigenden Probleme sowie ein grundsätzlich weites Instrumentenarsenal“ (Hoffmann-Riem 2006, S. 195ff.; Schuppert 2011, S. 26f.).

Die Governance-Perspektive erlaube eine Neuverteilung der Funktionen, Verantwortungen und Kooperationsverhältnisse zwischen staatlichen, staatlich-privaten (hybriden) und privaten Akteuren. Die Governance-Perspektive ermögliche überdies eine ganzheitliche Betrachtung von Problemlagen und Problemlösungsmöglichkeiten (Kooiman 2003). Damit öffne der Governance-Ansatz den Blick auf Interdependenzen und Vernetzungen maßgeblicher Entscheidungsfaktoren. Besonderer analytischer Aufmerksamkeit gilt nicht nur der Wirkungsebene politischer Entscheidungen, sondern auch der Ebene der Implementation (Befolgungsanreizen, Sanktionen) und deren Rückkoppelung mit vorgelagerten Ebenen (Hoffmann-Riem 2006, S. 195ff.; 2010, S. 11).

Wirken bei den aufgabenbezogenen institutionellen Arrangements unterschiedliche Akteure mit, so könnte am Beispiel der institutionellen Reform des Euro-Rettungsschirms EFSF erklärt werden, welche Governancemodi im Zusammenwirken der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten und deren Finanzminister, der EU-Kommission, des IWF, der EZB und der privaten Gläubiger der Staatsanleihen der verschuldeten Peripheriestaaten die Formulierung und Umsetzung der Euro-Hilfen prägten (vgl. 4.6.1 und 4.6.3). Ist das institutionelle Governance-Regime der Beschlüsse zum erweiterten Euro-Rettungsschirm nicht maßgeblich durch Koordinationsmodi gekennzeichnet, die vor allem die großen nationalen Regierungen und Finanzminister der Euro-Staaten dominierten? Kann überdies das Governance-Regime der Euro-Rettungsmaßnahmen hinlänglich erklären, welche Bedeutung der Governancemodus der Kontrolle z. B. bei der Umsetzung der Spar- und Reformmaßnahmen Griechenlands durch die Inspektoren des IWF, der EU-Kommission und der EZB und der Überwachung der sogenannten makroökonomischen Ungleichgewichte hatte? Die Analyse der Governance- und Koordinierungsmodi bei der Frage der Beteiligung privater Gläubiger an den Kosten der zweiten Griechenlandhilfe (vgl. 4.6.) kann Aufschluss darüber geben, auf welche Weise und in welchem Ausmaß die Interdependenzen zwischen dem Staats- und Finanzsektor eine Einigung ermöglichen.

Kritiker weiterentwickelter Governance-Konzepte beklagen, dass nicht immer deutlich werde, welche Akteure eigentlich den gemeinwohlförderlichen politischen Prozess steuerten. Sei denn eine „immer heterogenere Konstellation von Akteuren“ geeignet, gemeinsam Lösungen zu finden (Haus 2010b, S. 469)? Was geschehe, wenn kein Konsens möglich sei? Müsse denn im konkreten Fall eine „möglichst weitgehende Übereinstimmung“ im durchzuführenden Politikfeld erreicht werden? Sei nicht über die Chancen der Kompromissfindung hinaus wichtig, unterschiedliche Gruppen überhaupt in Verhandlungen eingebunden zu haben, auch wenn dadurch die Entscheidungsfindung erschwert werde?

Mit Governance-Praktiken gehe eine „Ausweitung des Politischen“ einher, d. h., dass verstärkt Prinzipien und Werte der Partnerschaft, des Dialogs und des Konsenses beschworen werden (Jessop 2002, S. 224-230). Für Kritiker blende die Annahme von Verständigungsmöglichkeiten wie der Akzeptanz von Risiken und Differenzen die Entwicklung der Desintegration moderner Gesellschaften, insbesondere die „Funktionslogik einer kapitalistischen Ökonomie“ aus. Außerdem bestehe die Gefahr, die der demokratischen Politik auch häufig innewohnenden Konfliktverschärfungen nicht ausreichend berücksichtigt zu haben (Haus 2010b, S. 471f.).

Je mehr sich das „regulative Muster des ökonomischen Utilitarismus“ Geltung verschaffe, umso mehr werden herkömmliche Rechtssysteme als „ineffizient und inflexibel“ gekennzeichnet, die nicht mehr den komplexen Problemen gerecht werden. „Die rechtsstaatlich und demokratisch gebundene Regierungsverantwortung“ entwickle sich „from government to governance“, also zu einer betriebswirtschaftlich geprägten Lenkungsform. „Governance“ komme „der Technik der Unternehmenssteuerung nahe“, die sich primär an „Output und Machbarkeit“, an Nutzen, Ertrag und Praktikabilität sowie an Governancemodi wie Kontrolle, Überwachung und Regulierung orientiere (Zielcke 2014a, S. 11).

Viele Euro-Rettungsmaßnahmen verletzten zwar die EU-Verträge, seien aber „legitim“. In dieser Sichtweise ergebe sich Legitimität „aus der Effizienz, nicht aus der Korrektheit“ der Befolgung von Recht und Gesetz. Gerade unter Krisenbedingungen habe die Politik pragmatisch handelnden „Experten der Problemlösung“ Unterstützung zu gewähren. Legitim sei jetzt, „was den Menschen angeblich nützt, nicht was ‚gerecht‘ oder ‚unantastbar‘ ist“ (Zielcke 2014a, S. 11).

2.3 Der Ansatz des Intergouvernementalismus (IG)

Im europäischen Integrationsprozess werden die beiden Ansätze des realistischen Intergouvernementalismus und des liberalen Intergouvernementalismus unterschieden. Für Stanley Hoffmann bildete die Reaktion Frankreichs in den 60er Jahren, die im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik geforderten stärkeren Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und des Parlaments zur Wahrung nationaler Interessen abzulehnen, die Vorlage für die Ausarbeitung der Theorie des realistischen Intergouvernementalismus (Hoffmann 1966, S. 862-915). Frankreich wehrte sich gegen weitere Einschnitte in seine nationalen Zuständigkeiten: Um nicht sein Vetorecht bei Gemeinschaftsbeschlüssen zu verlieren, wendete es erfolgreich die Einführung von zusätzlichen Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ab.

2.3.1 Der realistische Intergouvernementalismus

Hauptaussage des Ansatzes des realistischen Intergouvernementalismus ist, „dass die Nationalstaaten nach wie vor die zentralen Einheiten im Integrationsprozess sind und die Gemeinschaftspolitik in erster Linie von den nationalen Regierungen bestimmt wird“ (Weidenfeld 2011, S. 53). Bei der Übertragung von Kompetenzen auf supranationale Ebene sind enge Grenzen zu ziehen, um wirksame nationale Kontrollmöglichkeiten zu behalten. Zwar bleibt die Ausbildung überstaatlicher Institutionen eher unterentwickelt, doch wird supranationale Integration nicht ausgeschlossen, wenn sie vor allem im Bereich der Ökonomie Vorteile für den Nationalstaat bringt (Holzinger et al. 2005, S. 27). In den Politikfeldern der Außen- und Sicherheitspolitik legen dagegen die Nationalstaaten Wert darauf, im Besitz von Vetorechten und der Souveränität zu bleiben (Weidenfeld 2011, S. 55).

Für die Befürworter der realistischen IG-These geht es den Nationalstaaten vor allem um die Nutzung ihrer Machtressourcen, um bei Verhandlungen ihren Einfluss zu erhöhen und möglichst ihre Ziele selbst bestimmen zu können. Dies impliziert eine weitgehende Unabhängigkeit von Interessenvertretungen, d. h., dass gesellschaftliche Interessen keinen entscheidenden Druck ausüben können.

2.3.2 Der liberale Intergouvernementalismus

Der Ansatz des liberalen Intergouvernementalismus (IG) ist aus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Theorien der Internationalen Beziehungen

Mitte der 80er Jahre entwickelt worden. Diese Version des IG-Ansatzes untersucht die Bedeutung nationalstaatlicher Interessen für die Entstehung und Entwicklung des Systems der Europäischen Union (Weidenfeld und Wessels 2005, S. 287). Der auf Andrew Moravcsik zurückgehende liberale Intergouvernementalismus betont die Relevanz innenpolitischer Präferenzen bei der Interessenbildung der Mitgliedsstaaten (Moravcsik 1991, S. 19-56). Im liberalen IG-Ansatz ist die europäische Integration als „eine Serie rationaler Wahlhandlungen nationaler Staats- und Regierungschefs zu verstehen“, die dem Druck „ökonomischer Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen“ unterliegt (Holzinger et al. 2005, S. 27). Diesem Ansatz liegt also die Annahme zugrunde, dass die Nationalstaaten als Hauptakteure rational handeln und es – im Unterschied zur realistischen IG-These – wirksame Interessenvertretungen gibt.

Die Befürworter dieses staatszentrierten Intergouvernementalismus betonen den Primat der Nationen, der nur eine Kooperation der Nationalstaaten im Rahmen eines „Staatenverbundes“ oder einer „Konföderation“ zulasse. Starke intergouvernementale Institutionen wie der Europäische Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, der Rat der EU in der Zusammensetzung nationaler Fachminister und für Europapolitik zuständige nationale Beamte dominierten die Willensbildung und Entscheidungsfindung in der EU. Die politischen Entscheidungen in der EU werden durch eine enge Abstimmung zwischen den nationalen Beamten wie beispielsweise im „Diensttag-Komitee“ der Abteilungsleiter und Referenten deutscher Bundesministerien oder im Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten (AStV) vorbereitet (Derlien 2000, S. 60; Weidenfeld und Wessels 2005, S. 287).

Wie beim realistischen IG-Ansatz geben Nationalstaaten Kompetenzen an überstaatliche Organisationen aus Eigen- und Profitinteresse ab. Darüber hinaus erhalten supranationale Institutionen von den Nationalstaaten Aufträge, damit die Umsetzung und Kontrolle der Ergebnisse der Gespräche auch sichergestellt werden kann.

Dem Einfluss supranationaler Institutionen und Interessenvertretungen auf die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Nationalstaaten gilt dagegen geringe Aufmerksamkeit. Während beispielsweise für die Vertreter der Politikverflechtungsthese die Nationalstaaten zwar weiterhin „Mitentscheider sind, aber nicht die Spielregeln machen“ (Sturm und Pehle 2005, S. 16), bleiben also der IG-These zufolge vor allem die nationalen Regierungen und Verwaltungen die entscheidenden Akteure im Interaktionssystem der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten (Maurer et al. 2003, S. XVI).

2.3.3 Stärkung intergouvernementalen Regierens und zunehmende Asymmetrie

Für die Anhänger der IG-These können die Nationalstaaten ihre Souveränität weitgehend bewahren. Die Europäisierung eröffne für die nationalen Regierungen sogar die Möglichkeit, ihren Handlungsspielraum zu erweitern (Milward 1993; 1994). Das Aushandeln gemeinsamer Regeln, von Kompromissen und Pakten unter dem Label „Europäische Union“ verstärke die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit nationaler Regierungen (Krasner 1999).

Politikwissenschaftler wie Hubert Zimmermann, Martin Höpner oder Armin Schäfer stellen fest, dass nicht nur der Lissaboner Vertrag intergouvernementale Elemente gestärkt hat wie z. B. den Europäischen Rat und die formelle Stellung der Eurogruppe, sondern auch krisenbedingte Trends dem Europäischen Rat eine Schlüsselrolle zugewiesen haben und die Euro-Rettungsschirme intergouvernemental strukturiert haben. Die EU-Kommission und das Europäische Parlament bleiben dagegen in ihren Kompetenzen trotz formaler Ausweitung faktisch beschränkt (Höpner, Schäfer und Zimmermann 2012, S. 12; Zimmermann 2012, S. 1-15).

Für die Vertreter des Intergouvernementalismus geht die Erweiterung der Eurozone mit zunehmender Heterogenität einher. Die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitiken der EU-Staaten verfolgen unterschiedliche Ziele und setzen unterschiedliche Instrumente zur Erreichung dieser Ziele ein. Unterschiedlich gewachsene Normen verstärken die Asymmetrien in der Krise vor allem über die Präferenz von angebotsorientierten Reformen und Staatsinterventionen: Während zahlreiche nord-, west- und mitteleuropäische Staaten auf die Umsetzung beschlossener Regeln setzen, plädieren einige südeuropäische Staaten für mehr staatliche Eingriffe zur Entlastung unterer Einkommensgruppen und steuerlichen Belastung Einkommens- und Vermögensstarker (Zimmermann 2012, S. 11f.; Schoepp 2015a).

Die IG-These, die im europäischen Integrationsprozess eine allgemein formulierte Gestaltungsmacht der Nationalstaaten unterstellt, entfaltet in der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise verstärkt ihre Wirksamkeit und belegt anhand der empirischen Befunde der kriseninduzierten Reaktionen und Handlungen der Entscheidungsträger ihre Aussagekraft. Auch wenn die EU-Staats- und Regierungschefs europäische Überzeugungen haben mögen, seien sie „nationale Entscheider geblieben“, es habe sich also der Nationalstaat in der Krise „eher revitalisiert“ (Afhüppe, Jakobs und Steingart 2015, S. 15). Die IG-These wird insofern gestützt, als bei der Bewältigung der Krise die Regierungschefs vor allem der großen EU-Staaten und die nationalen Finanzminister sich sowohl in der EU zulasten der

EU-Kommission als auch im Nationalstaat als handlungs- und entscheidungsfähig erwiesen (vgl. 7).

Die Eurokrise habe auch deshalb das „Gewicht der Nationalstaaten gestärkt“, weil nur nationale Regierungen in der Lage sind, schnell umfangreiche finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Deutschland mit seiner wirtschaftlichen Dominanz und des damit einhergehenden hohen Anteils am Bruttoinlandsprodukt der Eurozone wird vor dem Hintergrund des wirtschaftlich zurückfallenden Partnerlands Frankreich politische Handlungsfähigkeit zugeschrieben und abverlangt (Blome et al. 2015, S. 25). In der Krisenbewältigungspolitik wächst der „Krisen-Kanzlerin“ Angela Merkel als „knallharten Befürworterin der Vormacht der Nationalstaaten“ die Rolle zu, im Euroraum die Willensbildung und Entscheidungsfindung maßgeblich zu beeinflussen (Kornelius 2015, S. 4).

In der Krise variiert die Bedeutung der einzelnen Politikmuster nach Politikfeldern und im Zeitverlauf: Gerade in der Fiskalpolitik illustrieren die Gipfelbeschlüsse der Staats- und Regierungschefs in den Jahren 2010 bis 2015, dass die Krisenbewältigungspolitik der Peripheriestaaten vorwiegend in den Händen deutscher Institutionen wie Bundestag und Verfassungsgericht lag. Die europapolitischen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenlandhilfe, zu den Beteiligungsrechten des Bundestags bis zu dem Hauptsacheverfahren ESM/EZB belegen die These asymmetrischer Politikentwicklung (Benz 2013, S. 12f.; Groupe Eiffel Europe 2014, S. 1-9).

Die im Zuge der Reform des Wachstums- und Stabilitätspakts verschärften Sanktionen (vgl. 4.3.4) haben die asymmetrische Handlungsfähigkeit der Regierungen der Eurozone verdeutlicht, d. h., dass bei Überschreiten der 3-Prozent-Defizitgrenze insbesondere den Defizitländern die Einschränkung ihres Handlungsspielraums durch Sanktionen wie Bußgelder, verzinsliche Einlagen bis zu Strafzahlungen droht (Benz 2013, S. 12f.).

Allerdings wird auch aufzuzeigen sein, wie vor dem Hintergrund überschuldeter Eurostaaten die EU-Kommission seit 2015 die nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgeschriebenen Subventionen nicht aussetzt und auch im Einverständnis mit den EU-Finanzministern die bis zu 50 Prozent der EU-Fondsmittel vorgesehene Sanktionszahlungen für die Defizitstaaten nicht kürzt (Pauly 2016, S. 67).

Darüber hinaus stützen nicht nur die inhaltlichen Formulierungen zum Euro-Plus-Pakt, sondern auch die Ergebnisse der Verhandlungen zum europäischen Abwicklungsmechanismus überschuldeter Banken die These des Intergouvernementalismus (vgl. 4.3.3 und 4.7.2). Trotz der Widerstände der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments setzte sich vor allem Deutschland, das zusehends den „Takt angibt in der Gemeinschaft“, im Zusammenwirken mit

Frankreich im Rat der Finanzminister im Dezember 2013 durch, dass diese intergouvernementale Institution das Letztentscheidungsrecht bei der Abwicklung maroder Banken erhält (Kornelius 2013) (vgl. 4.7.2).

Für nationale Regierungschefs wie den ehemaligen britischen Premierminister David Cameron oder die deutsche Regierungschefin Angela Merkel erlebt der Ansatz des Intergouvernementalismus oder die sogenannte Unionsmethode in der Krise eine Renaissance. Aus der Sicht des britischen Regierungschefs treibt die Größe der EU die Gemeinschaft „fast automatisch in die Richtung von Intergouvernementalismus“, also in einen Staatenverbund, in dem die Entscheidungen zwischen den nationalen Regierungen gefällt werden (Winter 2010, S. 8; 2013, S. 4).

Für den EZB-Präsidenten Mario Draghi gehe es nicht darum, dass „die Nationalstaaten sich abschaffen“, sondern „ihre Politik besser koordinieren“ müssten (Draghi 2015, S. 19). Auch die deutsche Regierungschefin Angela Merkel verwies wie schon bei ihrer Rede im November 2010 in Brügge nochmals im Sommer 2013 auf die „Unionsmethode“, wonach den Mitgliedstaaten im Sinne des Zusammenwirkens der Staats- und Regierungschefs eine besondere Bedeutung zukommt, sie also „das Heft in der Hand behalten“ wollen (Frankenberger 2013, S. 8). Mit der Fortdauer der Krise haben die Chiefs der Staaten mit finanziellem und wirtschaftlichem Potential, also zuerst Deutschlands und Frankreichs, zunehmend an Gestaltungseinfluss gewonnen (Merkel 2013, S. 29-31).

Im Zuge der Rückkehr der Schuldenkrise nach der Griechenlandwahl im Januar 2015 und den Verhandlungen mit dem neuen Regierungschef Alexis Tsipras über neu zu gestaltende Reform- und Hilfsprogramme wurde die starke Präsenz der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und deren dominierende Rolle in der Europäischen Union deutlich. Deutschland hat nach der Wahl der neuen EU-Kommission nicht nur Schlüsselposten in EU-Institutionen besetzt, sondern prägt und prägt maßgeblich auch die auf Austeritätspolitik ausgerichteten Regeln. Als Folge der immer mehr von deutschen Interessen und Strategien bestimmten Politik in der Eurozone wird die Frage diskutiert, wer heute Europa regiert, inwieweit „Europa deutsch tickt“ (Bonse 2015, S. 5-8).

Die Anhänger der sogenannten Gemeinschaftsmethode, die für eine Stärkung der Kompetenzen der EU-Institutionen eintreten, sind krisenbedingt in die Defensive geraten. So wendet sich beispielsweise der ehemalige EU-Währungskommissar Olli Rehn gegen die Dominanz der großen Staaten: Auch wenn Deutschland zum Intergouvernementalismus neige, brauche Europa zur vollwertigen Integration der kleinen Mitgliedsstaaten die Gemeinschaftsmethode (Der Spiegel 2013, Nr. 51, S. 14).

Für Philosophen wie Jürgen Habermas sei der Nationalstaat nicht mehr in der Lage, die komplexen Probleme der Zeit zu lösen. Entgegen der in der Krise

feststellbaren europapolitischen Tendenz zur Stärkung des Systems intergouvernementalen Regierens sei deshalb mehr suprastaatliche Zusammenarbeit erforderlich, gehe es ums „Regieren jenseits des Nationalstaats“. Da aber die Europäische Union unter einem Demokratiedefizit leide, brauche „Europa mehr Demokratie statt mehr Zusammen- arbeit zwischen nationalen Regierungen“ (Habermas 2013).

Kritiker wie der ehemalige Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz bemängeln einerseits, dass die Gemeinschaft zusehends für die Durchsetzung der Interessen der großen Staaten instrumentalisiert werde. Die auf Interessenausgleich angelegte EU „muss einer brachialen Machtpolitik weichen, in der die Großen das Sagen haben“ (Der Spiegel 2013, Nr. 51, S. 14). Andererseits argumentiert der europäische Parlamentspräsident im Sinne der Anhänger des Intergouvernementalismus, wenn er dafür plädiert, dass in Europa die „nationale Identität“ nicht verloren gehen dürfe, dass zwar im Interesse der Nationalstaaten ein wirksamer Klimaschutz global geregelt werden müsse, aber auch viele Aufgaben „national, regional und lokal besser gemacht werden“ könnten als auf EU-Ebene (Schulz 2014, S. 6).

Unter den wirtschaftlichen und sozialen Krisenbedingungen und der wachsenden Integrationsskepsis der Bevölkerung in der EU und in der Eurozone geht es der politischen Führung der großen Nationalstaaten weniger um Kompetenzerweiterung der EU-Institutionen als vielmehr um die Koordinierung in wettbewerbsrelevanten Politikfeldern und um die Bewahrung des Wohlstands. Für die deutsche Kanzlerin Angela Merkel entscheidet sich „die Frage eines starken Europa“ „an der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Effektivsten und Effizientesten weltweit“. Je wettbewerbsfähiger die Staaten des Euro-Raums werden, umso eher seien sie in der Lage, deutsche Waren zu kaufen, zum Wachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit beizutragen und weniger auf Hilfszahlungen finanzstarker Euro-Staaten angewiesen zu sein. Der von Angela Merkel vertretene „kühle Nationalismus“ reduziert damit die stärkste Volkswirtschaft in der EU „auf seine ökonomische Größe“ (Kurbjuweit 2013, S. 30f.).

Wettbewerbsfähigkeit und steigender Wohlstand werden zu entscheidenden Leitbildern. Für die deutsche Bundeskanzlerin sei eine intensivere Koordinierung der Nationalstaaten in den Politikfeldern Arbeitsmarkt-, Renten-, Sozial- und Steuerpolitik notwendig, weil sie für „die Stärkung unserer Wettbewerbsfähigkeit ausschlaggebend“ ist (Merkel 2013, S. 29f.; Frankenberger 2013, S. 8). Für Kritiker dieser ökonomischen Logik ist es aber „zu wenig, auf Wettbewerbsfähigkeit zu drängen“ und „zu wenig, sich fast nur um den Euro und den Binnenmarkt zu kümmern“ (Kurbjuweit 2013, S. 31).

Reformvorschläge wie beispielsweise die Einführung eines Gesetzgebungsinitiativrechts für das Europäische Parlament werden akut als „theoretische Dis-

kussionen“ bezeichnet. Unter Krisenbedingungen stellen sich den Bürgern „viel drängendere Fragen“ wie die Teilhabe am weltweiten Wachstum, die Vereinfachung von arbeitsplatzschaffenden Unternehmensgründungen, die Ausgaben für Forschung usw. Darüber hinaus wird zur Erhaltung des Gleichgewichts aller nationalen und EU-Institutionen keine Notwendigkeit darin gesehen, „in den nächsten Jahren noch mehr Rechte an die EU-Kommission nach Brüssel abzugeben“. Der EU-Kommissionspräsident sollte keine neuen Exekutivbefugnisse erhalten, sondern gemäß der IG-These „eine koordinierende Funktion über die Politik der nationalen Regierungen“ wahrnehmen (Merkel 2013, S. 30f.).

Der 2014 neu gewählte EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker räumte großen Staaten wie Frankreich und Italien sowie fünf weiteren Eurostaaten mehr Zeit ein, die nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubte Neuverschuldung zu reduzieren (vgl. 4.3.4). „Bei dauerhaften Verstößen gegen die Regeln“ können nach dem Pakt Sanktionen in Milliardenhöhe verhängt werden (Gammelín 2014d). Die EU-Kommission, die die von den Eurostaaten eingereichten Haushaltspläne zu bewerten hat, reagierte auf Beschwerden der Nationalstaaten, sie greife in die nationale Budgethoheit ein. Auf den Vorwurf, Juncker wende die Regeln des Stabilitätspakts nicht an, erwiderte er: „Diesmal werde ich Frankreich, Belgien und Deutschland nicht diktieren, was sie zu tun haben“ (Juncker 2014, S. 7).

Die Bewältigung der Finanz- und Staatsschuldenkrise

Die Rolle nationaler und europäischer Institutionen

Pilz, F.

2018, XV, 287 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-18803-0