
Deutschlands Politik in der Eurokrise: Eine Geschichte von Vetospielern und Versicherungseffekten

Vortrag an der Universität Passau

Grundlegende Kritik an der deutschen Haltung

„Rarely has Germany been as important
– or as isolated – as today“.

(Quote from Guérot/Leonard 2011: 1).

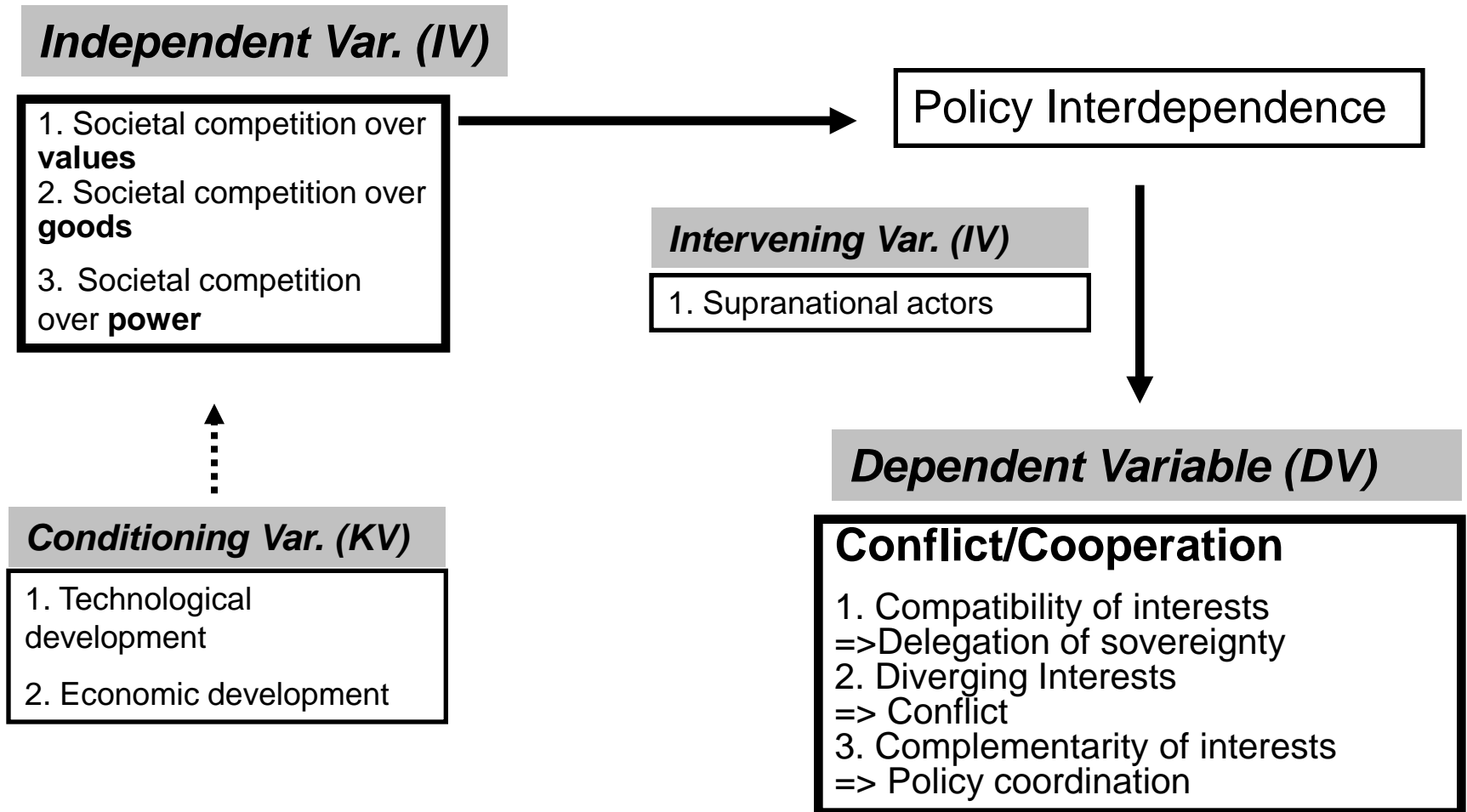
Vorgehen

1. Das Argument
2. Die Vorgehensweise
3. Der € + griechische Verschuldungskrise
4. Die Reaktion der Regierung Merkel
 1. Politikpfad
 2. Öffentliche Meinung
 3. Exponierung deutscher Banken in der €-Zone
 4. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts
5. Fazit und Ausblick

Das Argument

1. Deutschlands Haltung ist getrieben von innerstaatlichen Interessen und der Furcht gefährlicher Versicherungszusagen gegenüber (unverantwortlichen) Schuldnerregierungen.
2. Eine liberale Erklärung, die das Interesse der deutschen Banken, die öffentliche Meinung und die domestizierende Haltung des Bundesverfassungsgerichts in den Mittelpunkt rückt erklärt am besten den Politikpfad.
3. Realistische Interpretationen, wonach die Bundesregierung eine (wohlwollende) Hegemonie anstrebt sind unplausibel:
 - a) Sie können die zögerliche Haltung als „creditor of last resort“ aufzutreten, nicht erklären. Diese geht auf die „moral hazard“ Problematik zurück.
 - b) Sie können die „nationalen caveats“ in der deutschen Haltung nicht erklären. Diese geht auf die Vetostpieler, insbes. Das BVerfG zurück.
 - c) Sie können den multilateralen Charakter der deutschen Politik nicht erklären.

Der liberale Ansatz: Moravcsik 1998

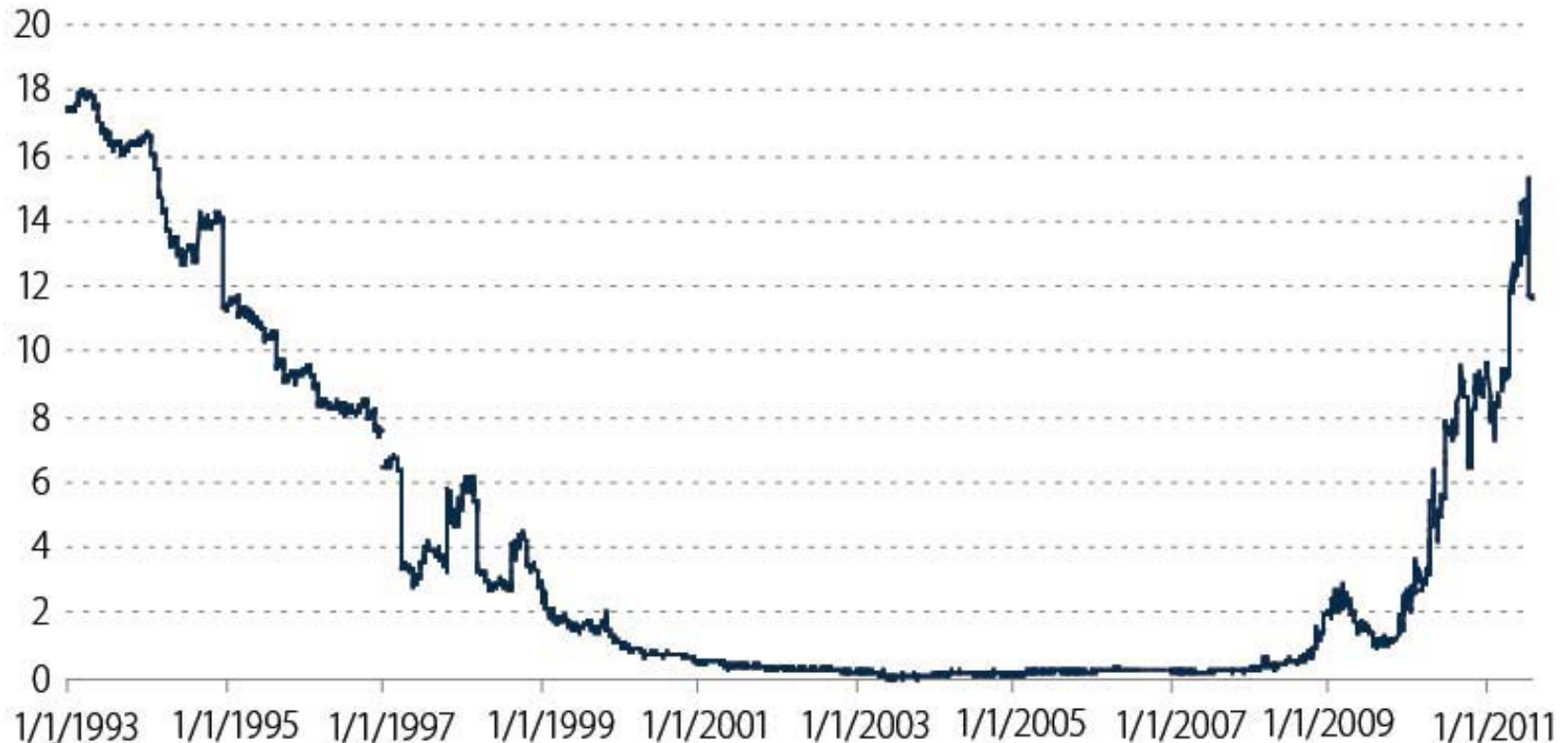


Der Euro und die griechische Verschuldungskrise

Eine kurze Geschichte

Greek Bond Spreads, 1993-2011

Spreads on 10-year Greek bonds relative to 10-year German bonds (%)

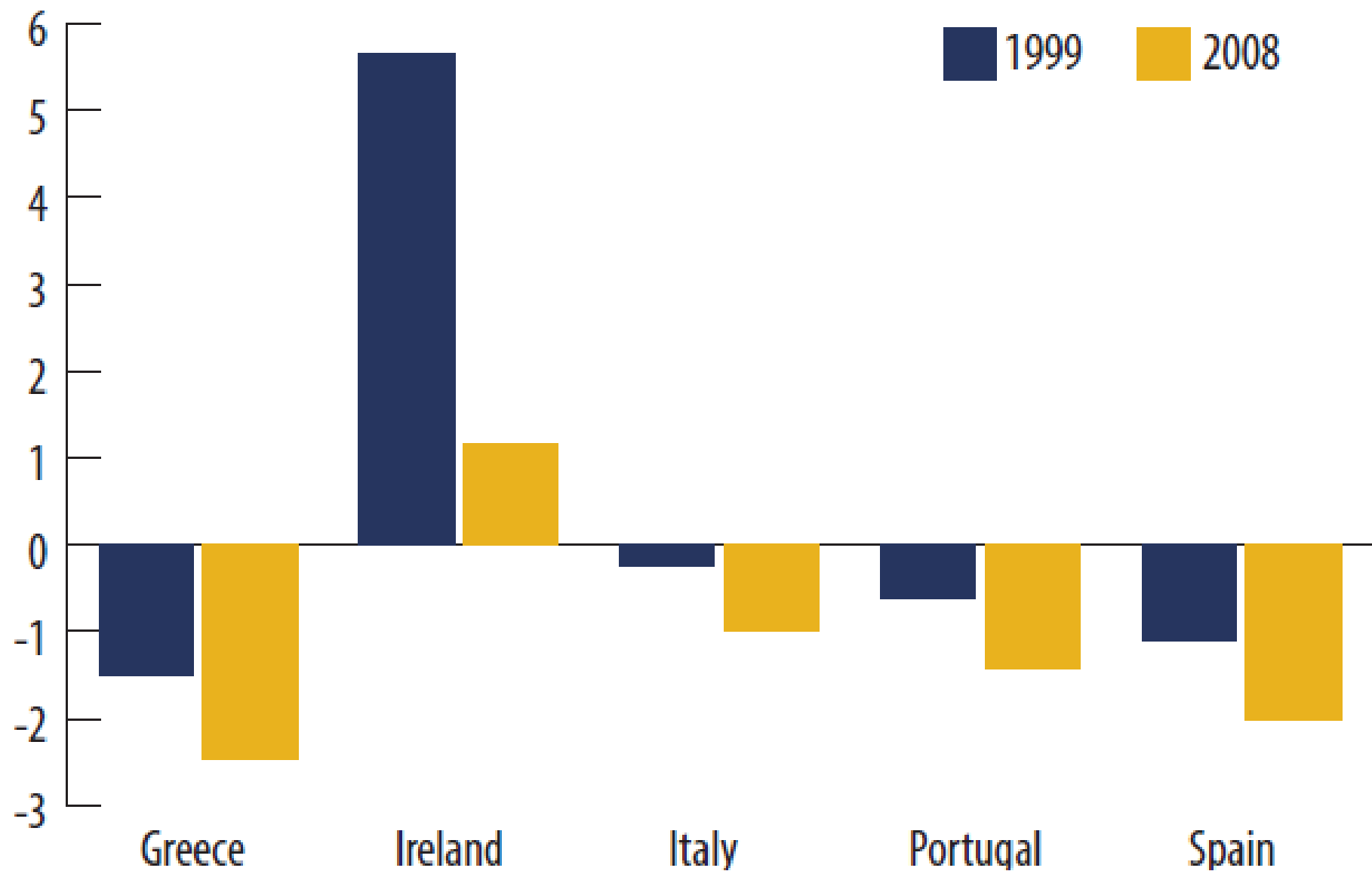


Source: Nelson/Belkin 2011: 5

Bilateral Trade Balances With Germany

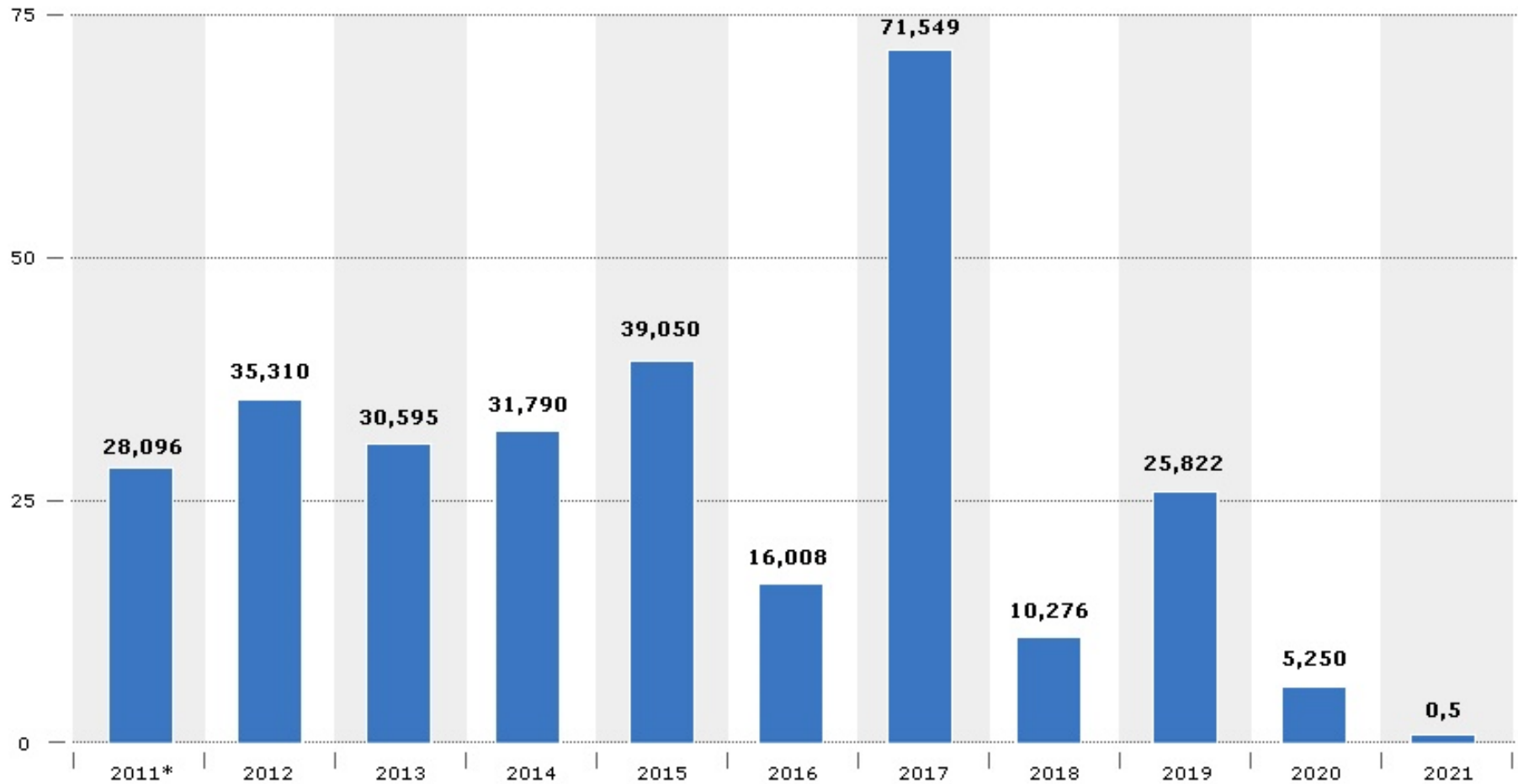
Source: OECD

Percent of GDP



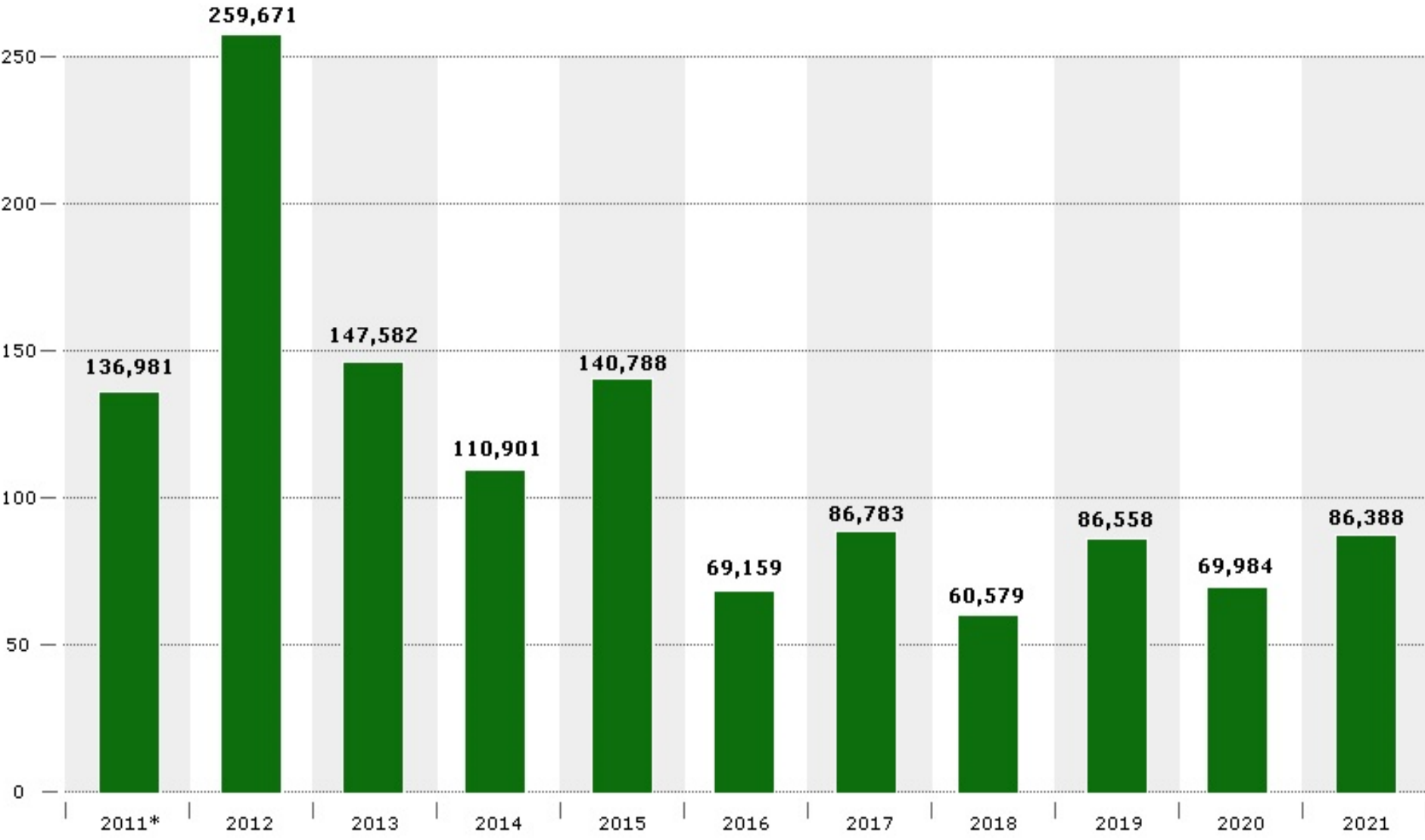
Wann die griechischen Staatsanleihen fällig werden

Angaben in Milliarden Euro

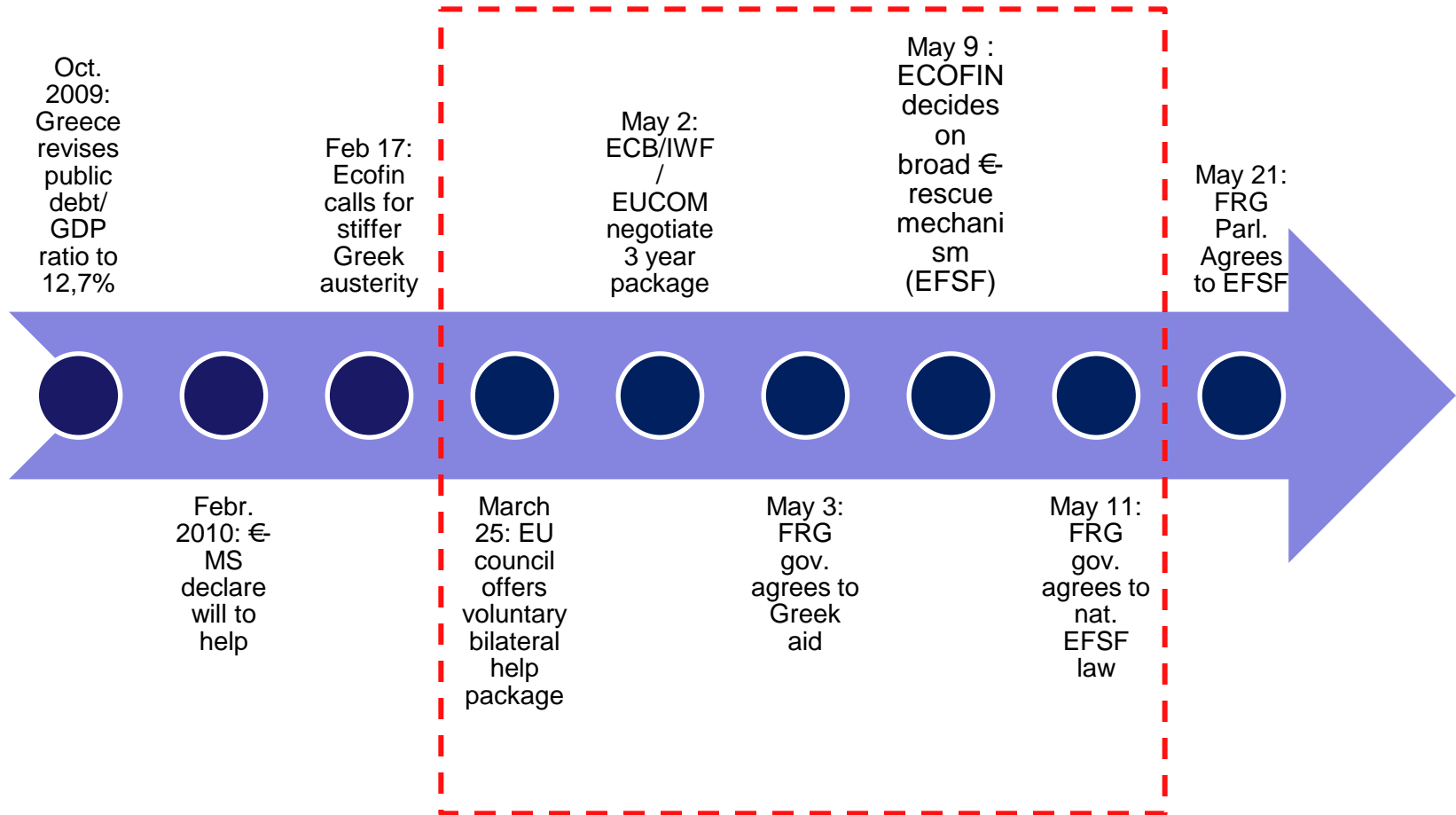


Wann die italienischen Staatsanleihen fällig werden

Angaben in Milliarden Euro

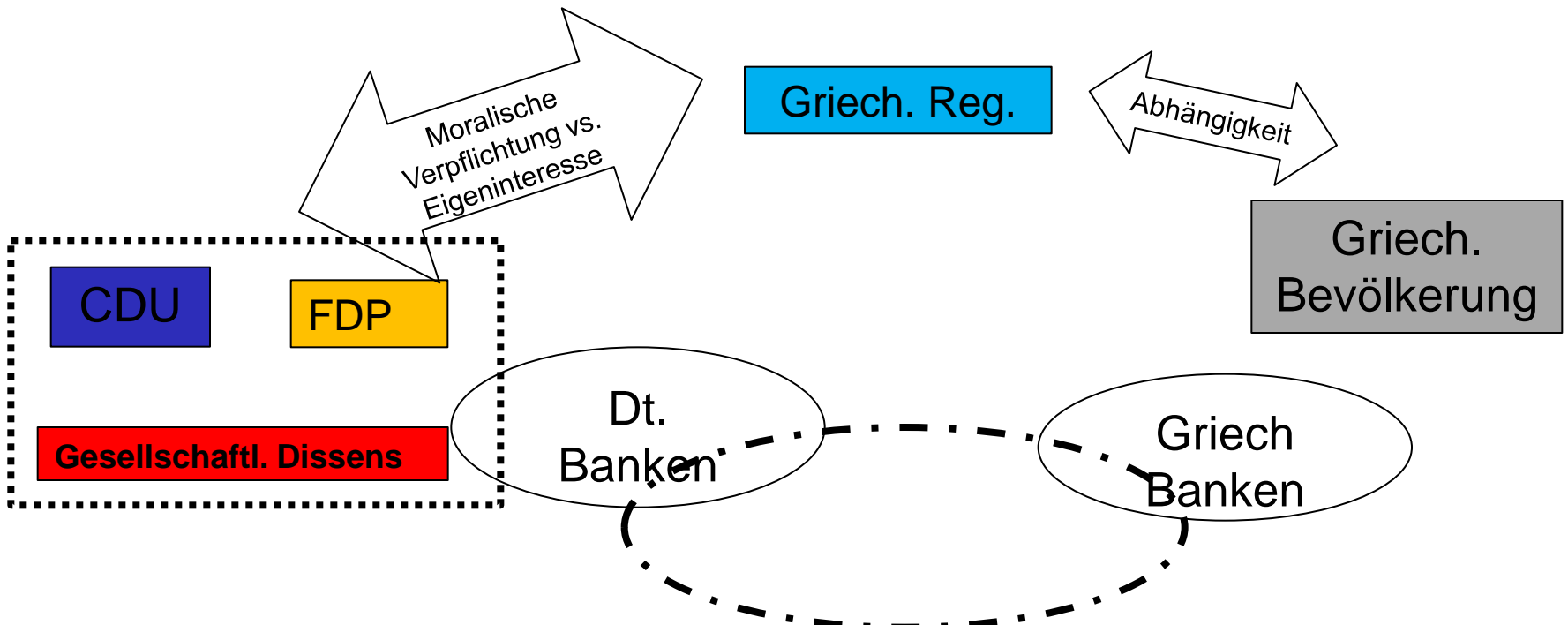


Deutsche/Eurogruppen-Entscheidungen in der griechischen Verschuldungskrise, Phase I: 2009-2010



Moral Hazard-Problem (Versicherungseffekte)

Moral hazard refers to the tendency for insurance against loss to reduce incentives to prevent or minimize the cost of loss (*Baker 1996: 239*).



Überblick: €MS

Stabilisierungsmechanismen

Defenses Against Default

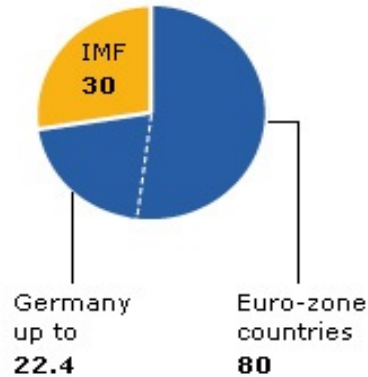
Bailout measures for European crisis countries, in billions of euros

April 2010

Rescue Package for Greece

Total loans made available

€110 bil.

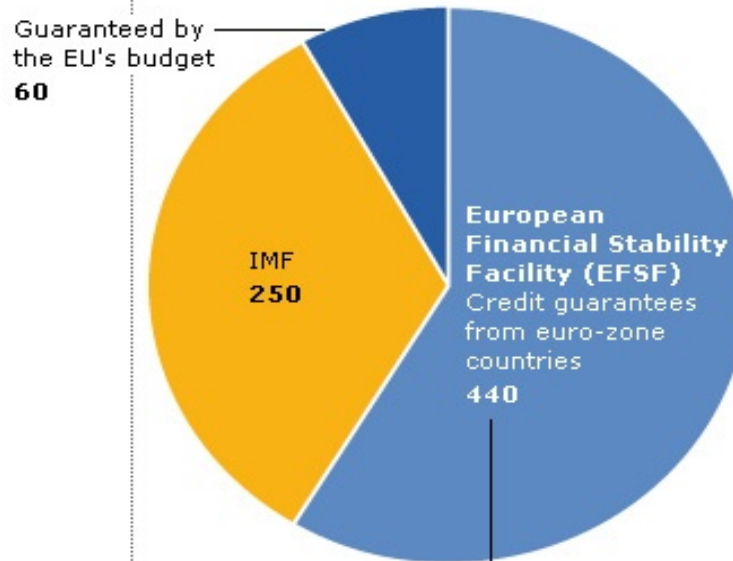


May 2010

EU Euro Rescue Fund

Emergency loans and credit guarantees for troubled euro-zone countries, expires in 2013

Up to €750 bil.



In practice, only €250 bil. of that can be used. The rest acts as security thus far intended for Ireland. Discussions on aid for Portugal are ongoing.

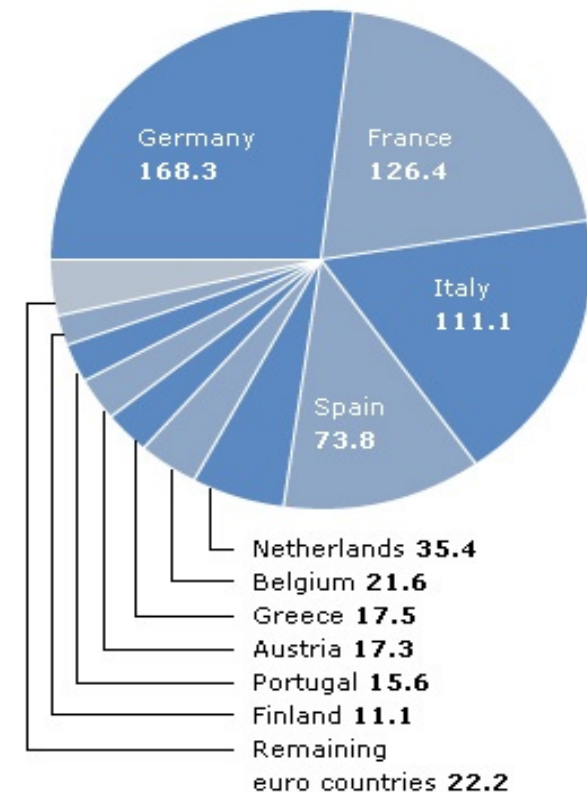
From 2013 onwards

European Stability Mechanism (ESM)

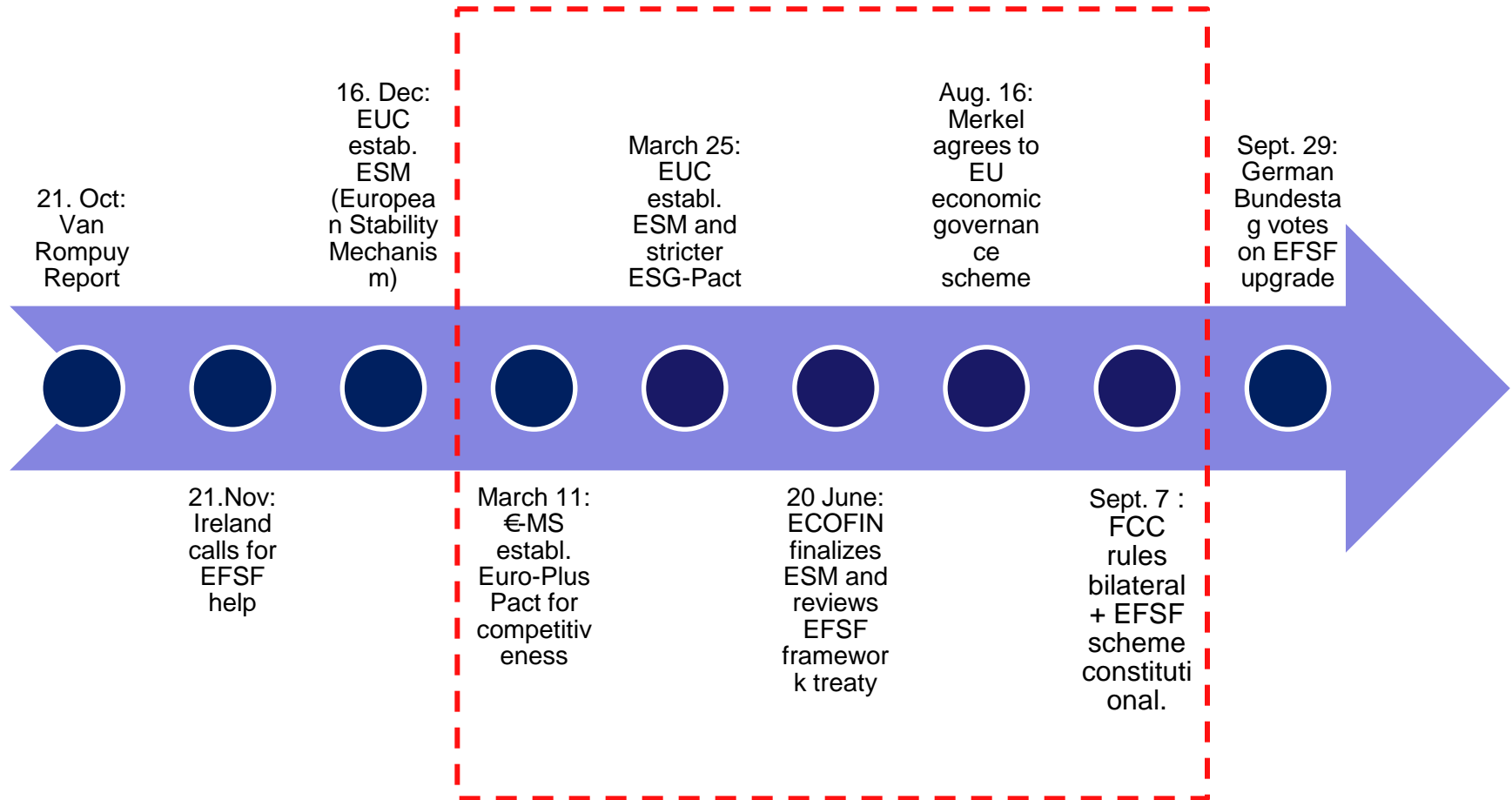
Available Capital / Guarantees

Approximately €620 bil.*

*including over-collateralization in order to maintain a top rating



Deutsche/Eurogruppen-Entscheidungen in der griechischen Verschuldungskrise, Phase II: 2010-2011



Vetospieler-Ansatz von G. Tsebelis (2002)

Ein Vetospieler ist ein individueller oder kollektiver Akteur, dessen Zustimmung für die Abkehr vom Policy-Status Quo notwendig ist.

Art. 136 AEUV (neu)

- Die Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, **um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren**. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.

Die Reaktion der Regierung Merkel

Deutsche Reaktion Phase 1 (Mai 2010)

1. Die Regierung Merkel signalisiert Unterstützung, aber hält rechtl. Verbindliche Zusagen zurück, um a) vertrauenswürdige griechische Zusagen zu erhalten und b) das „ultima ratio“-Argument ggü. dem BVerfG zu stärken.
2. Die Regierung Merkel insistiert auf freiwillige bilaterale Maßnahmen und eine IMF-Einbindung, um den intergouvernementalen und freiwilligen Charakter der Hilfe deutlich zu machen (cf. FCC Maastricht ruling, para. 146-148.)
3. Die Regierung Merkel ist sich einer substantiellen innenpolitischen Opposition bewusst:
 1. Die Klage einer Gruppe von Professoren beim BVerfG liegt vor.
 2. Es gibt eine wachsende Zahl von „Dissidenten“ in den eigenen Fraktionen.
 3. Deutschlands größtes Boulevardblatt „Bild“ und konservative Tageszeitung „FAZ“ sind sich in skeptischer bis offen ablehnender Haltung einig.
4. Fazit: Regierung Merkel akzeptiert einen breiten intergouvernementalen Rettungsmechanismus (European Financial Stability Facility (EFSF) mit substantieller deutscher Beteiligung (150 Bil. €), aber versichert sich gegen involuntary nach innen (BVerfG) und voluntary defection (Griechenland) nach außen ab.

Maastricht-Urteil 89, 155 Rn. 146-148

- 146: Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten wird zur Angelegenheit von gemeinsamem Interesse erklärt sowie in ihren Grundzügen durch eine Empfehlung des Rates koordiniert und überwacht (Art. 103 EGV). Art. 104 EGV verbietet auch den nationalen Zentralbanken öffentlichen Stellen oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten einzuräumen oder Schuldtitel unmittelbar von ihnen zu erwerben. Außer zu Aufsichtszwecken darf öffentlichen Stellen oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten kein bevorzogter Zugang zu den Finanzinstituten geschaffen werden (Art. 104 a EGV). **Art. 104 b EGV schließt die Übernahme von und den Eintritt für Verbindlichkeiten öffentlicher Stellen oder öffentlicher Unternehmen eines Mitgliedstaates durch die Gemeinschaft oder einen anderen Mitgliedstaat aus, so daß ein Mitgliedstaat die Folgen unseriöser Finanzpolitik nicht einfach abwälzen kann.** Art. 104 c EGV legt schließlich in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, und unterwirft sie dazu einer Überwachung durch die Kommission. Der Rat kann aufgrund einer Empfehlung der Kommission feststellen, daß in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht, und auf dessen Abbau hinwirken.
- 147: Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.

Deutsche Reaktion Phase 2 (März-Juni 2011)

Bilateral Greece prog.	EFSF / ESM	Euro-Plus/SG-Pact
Respect EU + nat. law	Respect EU + nat. law	SG-Pact
Ultima ratio for €-zone	Ultima ratio for €-zone	Better oversight
Bi-, not supranational	Intergouv.: nat. veto	Activation+sanction for wider non-compliance
Inclusion of IMF	No automatic liability	Sanctions:loss of voting
Strict budget consolid.	Inclusion of IMF	Ordered insolvency
Effort of Banks+lenders	Strict budget consolid.	Euro-Plus Pact
	Effort of private sector	New German Stab. cult
		New Coordinati. Bodies
<i>Substantial contribution</i>	<i>Substantial contribution</i>	Also for Non-€ Countr.

Öffentliche Meinung in Deutschland in der €-Krise: skeptisch

- April 2010: bilaterale Hilfe für Griechenland
 - 57% vs. 33% gegen Hilfe (cf. Infratest dimap, 15./16.04.2010).
 - 65 % vs. 16% gegen Hilfe (cf. Institut für Demoskopie Allensbach, www.FAZ.net, 28.04.2010).
- May 2010: Deutsche Beteiligung an EFSF
 - 64 % vs. 31 % gegen substantielle deutsche Beteiligung (123 Mrd. Euro).
 - 51 % vs. 35 % gegen Etablierung des EFSF (cf. Infratest dimap, 25./26.05.2010).
- Starke Unterstützung für stabilen Euro insgesamt
 - May 2010: 82 % vs. 17% € ist im deutschen Interesse.
 - November: 88% vs. 11% (cf. Infratest dimap, 29./30.11.2010)

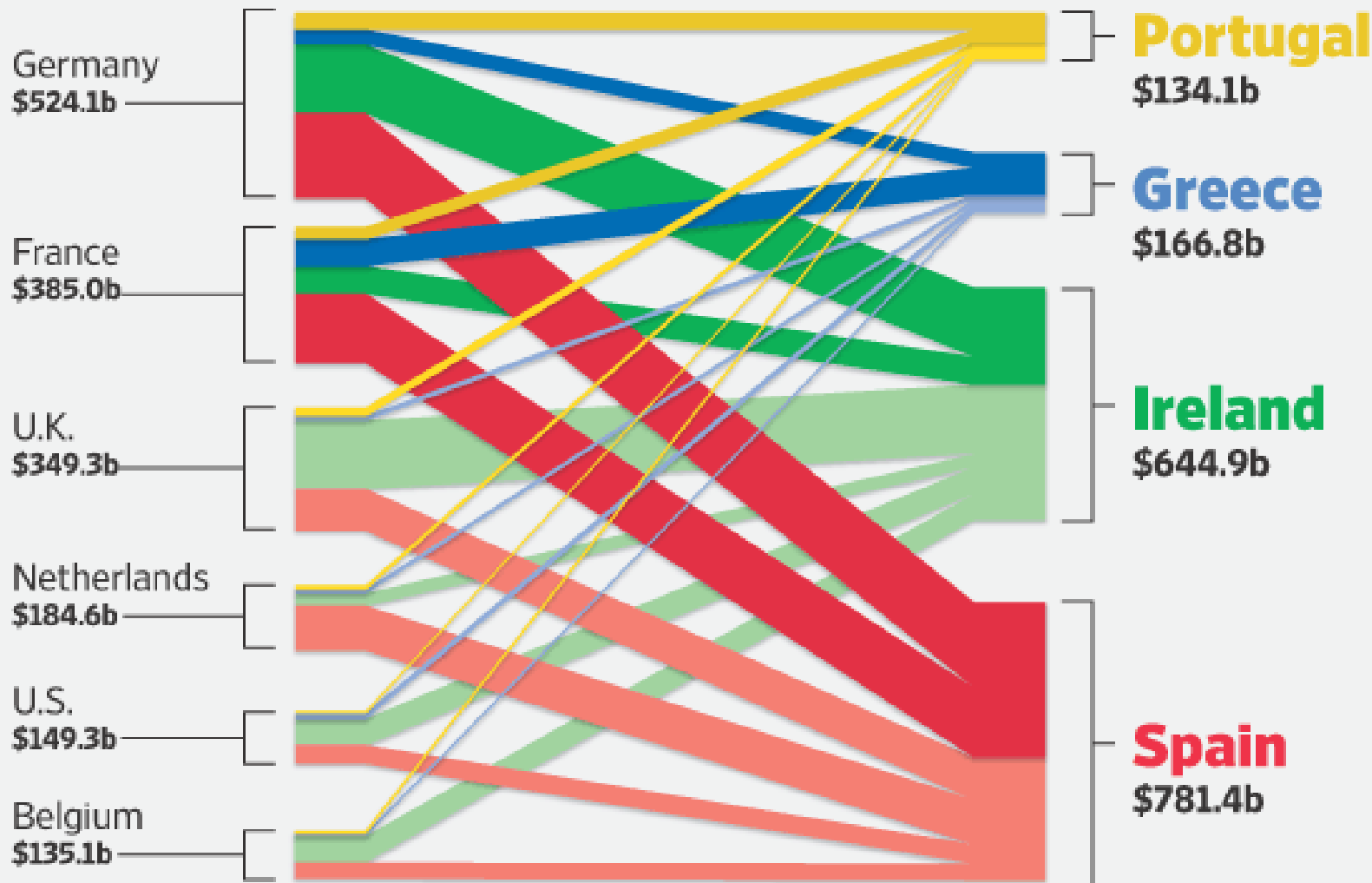
Kanzlerin Merkel adressiert öffentl. Meinung

„Wir helfen Griechenland, weil wir so der Stabilität unserer gemeinsamen Währung insgesamt helfen. Wir schützen das Geld der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes – nicht mehr und nicht weniger ist der Auftrag der Bundesregierung genauso wie des Hohen Hauses hier“

(Kanzlerin A. Merkel, Debatte im Bundestag, 19.05.2010).

Out on a Limb?

Banks' exposure to the debt of Portugal, Greece, Ireland and Spain. Amounts outstanding in selected countries:



Note: Figures are as of Sept. 30, 2009, and are only for countries whose central banks report to the BIS.
Source: Bank for International Settlements

JOSEF ACKERMANN

„Wir müssen Griechenland im Euro behalten“

Deutsche-Bank-Chef Ackermann will den Euro-Rettungsschirm weiter aufstocken und so angeschlagene Staaten retten. Die Gefahr einer Ansteckung sei enorm gewachsen.



Der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, Josef Ackermann.
Quelle: dapd

Frankfurt/Berlin. Deutsche-Bank-Chef Josef Ackermann warnt vor einem Ausstieg Griechenlands aus dem Euro. „Das ist eine Lösung, die man gar nicht andenken sollte. Das wäre ein ganz dramatisches Ergebnis“, sagte Ackermann am Sonntag in der ARD-Sendung „Bericht aus Berlin“. „Wir müssen Griechenland im Euro behalten.“ Am gefährlichsten sei die Gefahr einer Ansteckung auf andere Länder. Die italienische Regierung habe die Lösung aber selbst in der Hand. „Italien ist ein reiches Land“, sagte der Deutsche-Bank-Chef. Das Land müsse endlich seinen Haushalt in Ordnung bringen. In Griechenland gehe es darum, das Land als Investitionsstandort attraktiver zu machen.

Leitsätze des BVerfG-Urteils vom 7. September 2011 (BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1 - 142))

1. **Art. 38 GG schützt die wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer verfassungsstaatlich gefügten Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen** (BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>). Die abwehrrechtliche Dimension des Art. 38 Abs 1 GG kommt in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht.
2. a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>). Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>)
b) Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.

Leitsätze des BVerfG-Urteils vom 7. September 2011 (BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1 - 142))

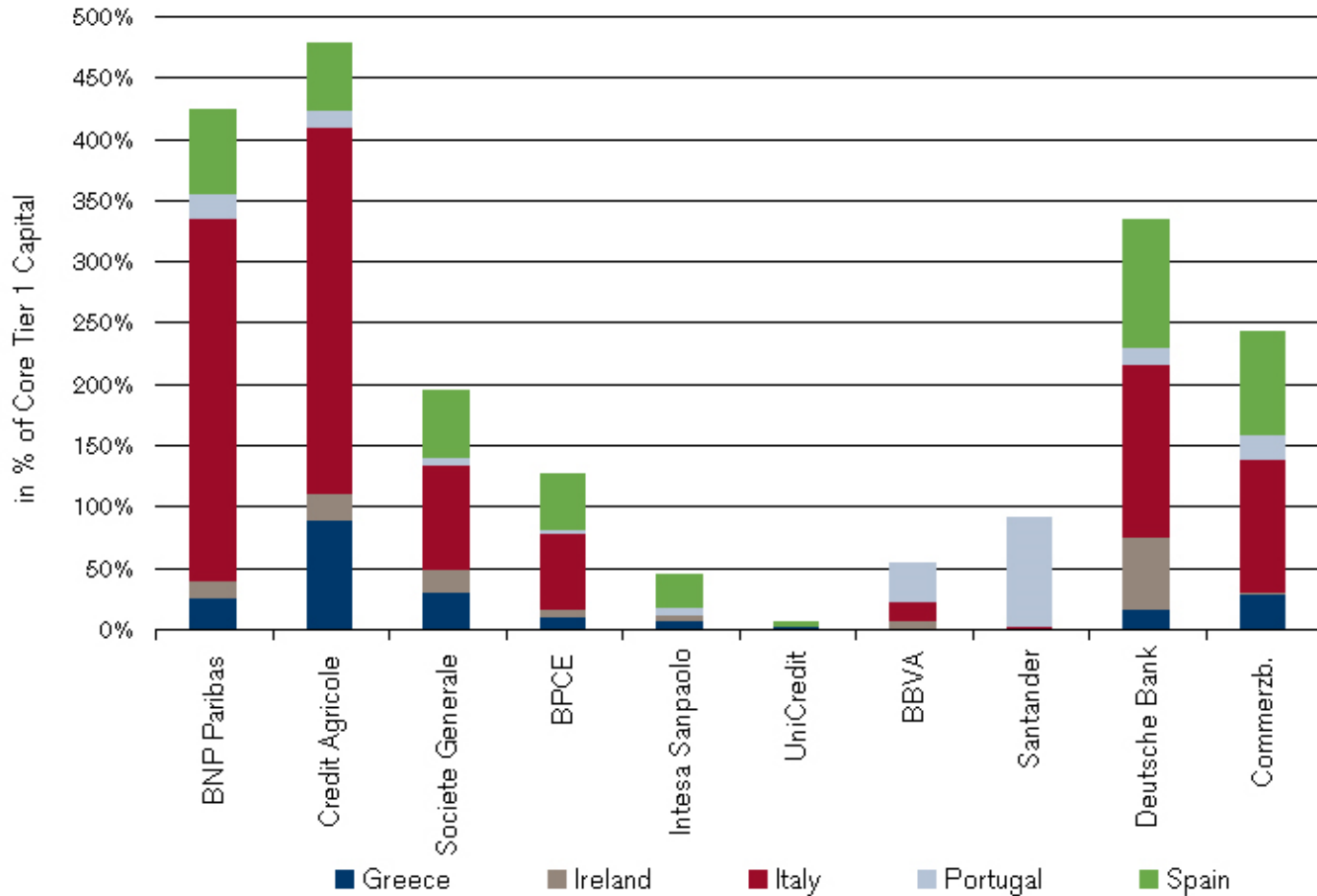
3. a) **Der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die - sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen - zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.**
 - b) Es dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.
 - c) Darüber hinaus muss gesichert sein, dass hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.
4. Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus. Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen (BVerfGE 89, 155 <199 ff.>; 97, 350 <373>). Die vertragliche Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes (BVerfGE 89, 155 <205>).
5. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, für Gewährleistungen einstehen zu müssen, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren ist. Entsprechendes gilt auch für die Abschätzung der künftigen Tragfähigkeit des Bundeshaushalts und des wirtschaftlichen Leistungsvermögens der Bundesrepublik Deutschland.

Ergebnisse und Ausblick

Fazit und Ausblick

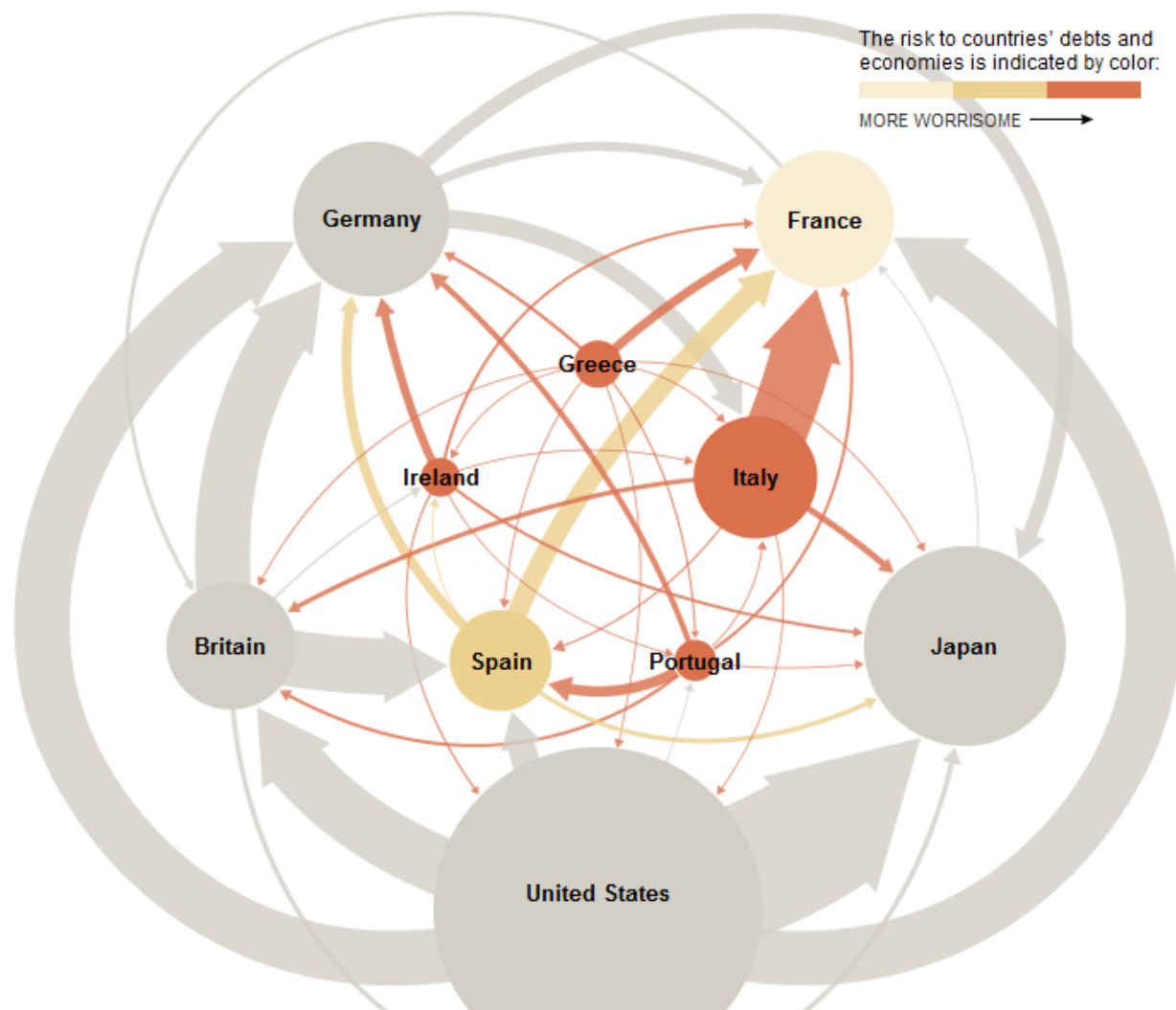
1. Ein liberale Interpretation bietet die plausibelste Erklärung der Krisenreaktion der Regierung Merkel.
2. Die starken domestizierenden Institutionen Bundestag und Bundesverfassungsgericht beschränken den Autonomiedrang der Exekutive unter den Bedingungen der Globalisierung.
3. Das Problem der „voluntary oder involuntary defection“ ist in der bisherigen politikwissenschaftlichen Forschung über die Eurokrise noch nicht hinreichend ernstgenommen worden.
4. Ohne den Euro hätte die Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich negativere Folgen für die Bundesrepublik gehabt.
5. Die deutsche öffentliche Debatte ist in Teilen von einer atemberaubenden Unkenntnis geprägt, insbesondere wenn es um die Mitverantwortung deutscher Banken an der Überschuldung der PIIGS-Staaten geht.

55% der öffentlichen Schuldtitel der PIIGS-Staaten werden von deutschen und französischen Banken gehalten



It's All Connected: An Overview of the Euro Crisis

European leaders are dealing with growing debt problems that are rattling investors worldwide. Here is a visual guide to the crisis.



Arrows show imbalances of debt exposure between borrowers in one country and banks in another; arrows point from debtors to their bank creditors. Arrow widths are proportional to the balance of money owed. For example, French borrowers owe Italian banks \$50.6 billion; Italian borrowers owe French banks \$416.4 billion. The difference — their imbalance — shows France's banking system more exposed to Italian debtors by about \$365.8 billion.

- Debatte um Wirtschaftsregierung
- **Voßkuhle warnt vor mehr Kompetenzen für Brüssel**
- In der Diskussion um die Einführung einer europäischen Wirtschaftsregierung hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, vor einer weiteren Übertragung von Kompetenzen nach Brüssel gewarnt.
- In einem ARD-Interview anlässlich des 60. Gründungstages des Gerichts sagte Voßkuhle, man könne politisch sicherlich darüber nach-denken, ob man eine solche Wirtschaftsregierung schafft. "Verfassungsrechtlich sind hier Grenzen vom Bundesverfassungsgericht hervorgehoben worden, die in unserem Grundgesetz angelegt worden sind." Voßkuhle verwies auch auf die Europäischen Verträge, die von einem anderen Konzept ausgingen. "Auch hier müssten Veränderungen erfolgen."



- Umgang mit der Finanzkrise
- **Merkel warnt vor Schuldenschnitt für Griechenland**
- Bundeskanzlerin Angela Merkel hat einen Schuldenschnitt für Griechenland zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt. In der ARD-Sendung "Günther Jauch" warnte sie, es drohe sonst ein völliger Vertrauensverlust der Anleger in den Euro. Diese würden dann davon ausgehen, dass ein solcher Schritt auch bei anderen Ländern wie Spanien oder Belgien drohe. Die Situation sei ernst.
- Jetzt müsse sicher gestellt werden, dass ein Land im Euro-Raum nicht das andere ansteckt. Dies solle mit der Erweiterung des Euro-Rettungsschirms verhindert werden. Erst wenn es mit dem Rettungsschirm ESM einen dauerhaften Mechanismus gebe, könne man einen Euro-Staat in die Insolvenz gehen lassen.



Merkel warnt vor Schuldenschnitt für Griechenland

- "Was wir heute haben, ist die Sorge, dass aus den griechischen Problemen das überschwappt auf andere Länder", erläuterte sie. "Darauf müssen wir reagieren können, da müssen wir eine Barriere ziehen können." Deshalb sei "der langfristige dauerhafte Stabilitätsmechanismus von einer völlig anderen Qualität". Es sei ein Nachteil, dass die Möglichkeit einer Umschuldung oder Insolvenz nicht schon bei der Einführung des zeitlich bis 2013 befristeten EFSF geschaffen worden sei.
- **Schärfere Anforderungen für Euro-Länder**
- Merkel sprach sich zugleich für eine Verschärfung der Stabilitätsverpflichtungen der Euro-Länder ein. "Wir müssen daran arbeiten, Vertragsänderungen zu haben, dass man ein Land wenigstens vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen kann." Notfalls müssten solche Länder einen Teil ihrer Souveränität abgeben. Sogenannte Schuldenbremsen wie in Deutschland sollten überall in Kraft gesetzt werden. In Spanien sei dies bereits der Fall, lobte Merkel. Sie räumte ein, auch Deutschland habe in der Vergangenheit zu viel Schulden gemacht.

Literature

- Morrissette-Schillbach, Melanie 2011: „Ach Deutschland!“ Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr.1/2011: 26-34.
- Euractiv 2011: German Bundestag rallies against euro bailout fund, www.euractiv.com
- Bulmer, Simon / Paterson, William 2010: Germany and European Union: From 'Tamed' to Normalized Power?, International Affairs 86(5), 1051-1073
- Caro, Céline-Agathe 2010: Deutschland, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Aktuelle Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für die Europa-Diskussion. Stimmungsbild aus ausgewählten EU-Mitgliedsländern, Berlin, 7-10.
- Deubner, Christian 2011: Der deutsche und der französische Weg aus der Finanzkrise (DGAP analyse), in: <http://www.dgap.org/wpcontent/uploads/2011/04/DGAPanalyse-Frankreich-2-Finanzkrise.pdf>; 7.05.2011.
- Emmanouilidis, Janis/Möller, Almut 2010: General Perception of EU Integration. Accommodating a 'New Germany', in: Dehousse, Renaud/Fabry, Elvire (Hrsg.): Where Is Germany Heading?, in: www.notreeurope.eu/uploads/tx_publication/Etud79-_Germany.pdf; 01.07.2011, 3-11.
- Guérot, Ulrike/Henard, Jacqueline 2011: What Does Germany Think about Europe?, www.ecfr.eu
- Guérot, Ulrike/Leonard, Mark 2011: The New German Question. How Europe Can Get the Germany It Needs, in: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR30_GERMANY_AW.pdf; 04.6.2011.
- Häde, Ulrich 2010: Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise. An den Grenzen europäischer Solidarität?, in: EuR 2010, 854-866.
- Harnisch, Sebastian 2010: Die Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung Merkel. Eine liberale Analyse der Großen Koalition, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 3, 59–84.
- Proissl, Wolfgang 2010: Why Germany Fell Out of Love with Europe (Bruegel Essay and Lecture Series), in: <http://www.bruegel.org/download/parent/417-why-germany-fellout-of-love-with-europe/file/899-why-germany-fell-out-of-love-with-europe-english/>; 4.06.2011.
- Schwarzer, Daniela 2010: Germany and the Euro. A Reluctant Leader, in: Dehousse, Renaud/Fabry, Elvire (Hrsg.): Where Is Germany Heading?, in: www.notreeurope.eu/uploads/tx_publication/Etud79-_Germany.pdf; 01.07.2011, 13-20.