

DIE CORONAKRISE IN DER EU UND DER MERKEL-MACRON-PLAN:

Wie kann der damit einhergehende Wandel deutscher Europapolitik erklärt werden?

Felix Karlsson

März 2021

Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr. 20

Berlin Working Paper on European Integration No. 20

Inhaltsverzeichnis / Content

1.	Einleitung	5
	1.1 <i>Aufbau und Vorgehen</i>	6
2.	Die Coronakrise in der EU und der deutsch-französische Kompromiss	7
	2.1 <i>Auswirkungen der Pandemie auf die Weltwirtschaft und die Eurozone</i>	7
	2.2 <i>Politische Debatte in der EU und der Merkel-Macron Plan</i>	9
3.	Einordnung des Merkel-Macron-Plans in den europäischen Integrationsprozess	12
	3.1 <i>Stand der europäischen Integration</i>	12
	3.2 <i>Der Wandel der deutschen Europapolitik</i>	15
4.	Theoretische Erklärung des Merkel-Macron-Plans	17
	4.1 <i>Liberaler Intergouvernementalismus und methodischer Zugang</i>	18
	4.2 <i>Nationale Präferenzbildung</i>	22
	4.3 <i>Zwischenstaatliche Verhandlung</i>	28
	4.4 <i>Europäische Institutionalisierung</i>	36
	4.5 <i>Lücken der Theorie und potenzielle Alternativerklärungen</i>	40
5.	Fazit und Ausblick	45
6.	Literatur	47

Die Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Arbeitspapiere sind auf der Internetseite der Arbeitsstelle verfügbar: <https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/partner-und-online-ressourcen/arbeitspapiere/index.html>

The Berlin Working Papers on European Integration are published by Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Director of the Centre for European Integration of the Otto Suhr Institute for Political Science at the Freie Universität Berlin. The Working Papers are available on website of the Centre: <https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/partner-und-online-ressourcen/arbeitspapiere/index.html>

Abstract

Diese Abschlussarbeit befasst sich mit der deutsch-französischen Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise. Sie möchte erklären, warum Deutschland Gemeinschaftsanleihen zur Finanzierung des EU-Wiederaufbaufonds billigte, aber die fiskalpolitische Integration einschränkte, indem diese Maßnahmen befristet wurden. Dafür verwendet diese Arbeit die Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus (LI) und vertritt die These, dass Deutschland die Finanzhilfen aus rationalistischem Eigeninteresse wegen der Binnenmarktexporte akzeptiert hat und durch seine Verhandlungsstärke eine institutionelle Konstruktion durchsetzen konnte, mit der innenpolitische Skepsis gegenüber fiskalpolitischer Integration minimiert wurde. Diese Arbeit zieht allerdings den Schluss, dass der LI ein paar wichtige Erklärungsfaktoren übersieht, etwa die Dynamik innerhalb der deutschen Regierungskoalition, den makroökonomischen Anpassungsdruck aufgrund institutioneller Schwächen der EU und die europäische Solidarität als Beweggrund politischen Handelns. Dies schränkt die Erklärungskraft des LI ein. Durch die Beurteilung der relativen Stellung des LI leistet diese Arbeit einen wichtigen Beitrag zur akademischen Bearbeitung der jüngsten Entwicklungen in der Europapolitik. Darüber hinaus befasst sie sich mit der übergreifenden Debatte der europäischen Integration.

Schlüsselwörter: Europäische Integration; Wiederaufbaufonds; Deutschland; Liberaler Intergouvernementalismus

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	<i>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union</i>
Art.	<i>Artikel</i>
BdSt	<i>Bund der Steuerzahler in Deutschland</i>
BDI	<i>Bundesverband der Deutschen Industrie</i>
BIP	<i>Bruttoinlandsprodukt</i>
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
CDU	<i>Christlich Demokratische Partei Deutschlands</i>
CSU	<i>Christlich-Soziale Union in Bayern</i>
ESM	<i>Europäischer Stabilitätsmechanismus</i>
EU	<i>Europäische Union</i>
EWU	<i>Europäische Wirtschafts- und Währungsunion</i>
EZB	<i>Europäische Zentralbank</i>
FDP	<i>Freiheitliche Demokratische Partei</i>
IB	<i>Internationale Beziehungen</i>
IWF	<i>Internationaler Währungsfonds</i>
LI	<i>Liberaler Intergouvernementalismus</i>
LREM	<i>La République en Marche</i>
MEDEF	<i>Mouvement des Entreprises de France</i>
MFR	<i>Mehrjähriger Finanzrahmen</i>
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
WHO	<i>Weltgesundheitsorganisation</i>

1. Einleitung

Die von der COVID-19-Pandemie verursachte Krise traf die Europäische Union (EU) in einem fragilen Zustand. Ihre Folgen drohten die EU-Mitgliedstaaten politisch wie ökonomisch auseinanderzutreiben. Deutschland leistete zuerst Widerstand, als Frankreich und acht weitere Staaten eine Vergemeinschaftung von Staatsschulden forderten, um die ungleich verteilten Kosten der Coronakrise auszugleichen. Dieser Interessenkonflikt über die Wirtschaft und Finanzen der EU riss alte Wunden aus der Eurokrise auf und ging schnell ins Grundsätzliche. Nach monatelangen Auseinandersetzungen ging Deutschland einen Kompromiss ein, als Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Emmanuel Macron ihren gemeinsamen Plan mit befristeten Gemeinschaftsanleihen und einem milliardenschweren Wiederaufbaufonds im nächsten EU-Haushalt als Antwort auf die Coronakrise vorstellten. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen begrüßte diesen Kurswechsel Deutschlands als „historische Entscheidung für die Zukunft unserer Europäischen Union“ (2020a). Der aus dem *Merkel-Macron-Plan* hervorgegangene Integrationsimpuls ebnete den Weg für die Einigung beim Sondergipfel des Europäischen Rates im Juli 2020, als das umfangreichste Finanzpaket in der EU-Geschichte beschlossen wurde.¹

Die vorliegende Abschlussarbeit untersucht diese Entwicklung und den damit einhergehenden Wandel der deutschen Europapolitik. Die Fragestellung lautet: *Wie hat sich die deutsche Europapolitik mit dem Merkel-Macron-Plan verändert und wie kann dieser mithilfe der Theorien zur europäischen Integration erklärt werden?*

Dieser Beitrag arbeitet zunächst die zentralen Merkmale des Merkel-Macron-Plans heraus und zeigt auf, inwiefern sie einen Bruch mit der Vergangenheit deutscher Europapolitik darstellen. Hierbei wird argumentiert, dass die Bundesregierung sich vom Ordnungsrahmen der EU nach dem Maastrichter Vertrag zumindest vorübergehend losgelöst und einen Schritt in die Richtung einer europäischen Fiskalunion zugelassen hat.

¹ *Tagesschau*, den 21.07.2020, <https://www.tagesschau.de/ausland/nach-einigung-eu-gipfel-101.html>, [abgerufen am 01.03.2021].

Um den Merkel-Macron-Plan und den deutschen Kurswechsel zu erklären, verwendet diese Arbeit die Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus (LI). Ziel ist es, das Explanandum deduktiv zu erforschen und das Potenzial dieses Erklärungsansatzes im Sinne einer Kongruenzanalyse zu erschöpfen. Der vorliegende Beitrag vertritt dabei die theoriegeleitete These, dass Deutschland die Finanzhilfen aus rationalistischem Eigeninteresse wegen der Binnenmarkt-exporte gebilligt hat und durch seine Verhandlungsstärke eine institutionelle Konstruktion durchsetzen konnte, mit der innenpolitische Skepsis gegenüber fiskalpolitischer Integration minimiert wurde. Diese These kann mit empirischen Befunden gestärkt werden. Ein paar induktiv beobachtete Erklärungsfaktoren des Merkel-Macron-Plans erweisen sich allerdings als nicht-theoriekonform: Die vorliegende Arbeit kommt zum Ergebnis, dass die verwendete Theorie nicht in der Lage ist, die Dynamik innerhalb der deutschen Regierungskoalition, den makroökonomischen Anpassungsdruck aufgrund institutioneller Schwächen der EU und die europäische Solidarität als Beweggrund politischen Handelns zu erklären. Diese Befunde schränken die Erklärungskraft des LI ein.

Mit diesem Ansatz möchte die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Aufarbeitung der jüngsten Entwicklungen in der Europapolitik leisten. Es ist von höchster Relevanz, die Gründe des deutschen Kurswechsels und des politischen Prozesses in der EU nachzuvollziehen, denen bereits historische Bedeutung zugeschrieben wurde (Becker 2020a; Börzel 2020). Die wissenschaftliche Relevanz des vorliegenden Beitrages besteht darin, eine bestehende Theorie an einem neu aufgetretenen empirischen Fall zu testen, der die europäische Integration maßgeblich beeinflusst hat. Die Erklärungslücken der Theorie sollen identifiziert und in Verbindung zum theoretischen Diskurs diskutiert werden.

1.1 Aufbau und Vorgehen

Die vorliegende Arbeit geht in drei Schritten vor. Im ersten Schritt werden die Coronakrise in der EU und die zentralen Inhalte des deutsch-französischen Kompromisses beschrieben. Dieser Abschnitt ist überwiegend deskriptiv und soll einen notwendigen Überblick zum Thema bieten.

Im zweiten Schritt wird der Merkel-Macron-Plan in den europäischen Integrationsprozess eingeordnet. Dabei wird der Merkel-Macron-Plan zuerst in die Debatte über die institutionelle Entwicklung der EU eingebettet, anschließend im Kontext der deutschen

Europapolitik analysiert. Ziel dabei ist es, das Explanandum dieser Arbeit und seine Varianz zu erfassen.

Im dritten Schritt wird die Theorie auf den zu untersuchenden Fall angewendet. Die Erklärungsstrategie besteht darin, das Dreischritt-Modell des LI zu übernehmen. Folglich wird der Merkel-Macron-Plan entlang der nationalen Präferenzbildung, zwischenstaatlichen Verhandlung und europäischen Institutionenbildung erklärt. Im Anschluss daran werden die empirischen Befunde hinsichtlich relevanter Alternativerklärungen oder denkbarer Anpassungen des LI diskutiert. Im Fazit fasst die vorliegende Arbeit die Argumente zusammen und gibt einen Ausblick auf den europäischen Integrationsprozess.

2. Die Coronakrise in der EU und der deutsch-französische Kompromiss

Zu Beginn wird die vorliegende Arbeit den Entstehungskontext und die wesentlichen Merkmale des Merkel-Macron-Plans beschreiben, bevor dieser in den weiteren Abschnitten eingeordnet und erklärt wird. Dieser Abschnitt gibt eine Einführung zur Coronakrise und dem politischen Prozess, der zum Merkel-Macron-Plan führte. Anschließend werden die wichtigsten Teile dieses Dokuments dargelegt. Mit diesen Schritten soll eine notwendige Grundlage geschaffen werden, um die weiteren Schritte zur Bearbeitung der Fragestellung zu ermöglichen.

2.1 Auswirkungen der Pandemie auf die Weltwirtschaft und die Eurozone

Der Begriff „Coronakrise“ beschreibt die von der COVID-19-Pandemie verursachte Funktionsstörung des Gesellschaftssystems, die mit der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2, der erhöhten Belastung des Gesundheitswesens und den einschneidenden Infektionsschutzmaßnahmen einhergeht und zur partiellen Lahmlegung der Wirtschaftstätigkeit führt. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich in ihren Ausführungen auf die Phase der Coronakrise, die mit der ersten Infektionswelle in Europa verbunden war. Diese stellte einen exogenen Schock dar und zeichnete sich durch den Pandemieausbruch, den Höhepunkt des Infektionsgeschehens und den Tiefpunkt des Wirtschaftswachstums im Frühjahr 2020 aus.

Bundeskanzlerin Merkel sprach von der größten Herausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg,² als die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Atemwegserkrankung COVID-19 zur Pandemie erklärte (WHO 2020a). In Europa traf die erste Infektionswelle manche Länder besonders hart. Italien meldete im ersten Monat bereits über 11.000 Todesfälle, Spanien und Frankreich ebenfalls mehrere Tausend (WHO 2020b). Die Gesundheitssysteme waren dortzulande zeitweise so überfordert, dass medizinische Hilfeleistungen nach Triage-ähnlichen Prinzipien erbracht werden mussten.³ Die Virusverbreitung in Europa konnte durch staatlich angeordnetes Herunterfahren des öffentlichen Lebens eingedämmt und auf kontrollierbares Niveau gebracht werden. Jenseits dieser Entwicklung traten allerdings gravierende ökonomische Folgen zutage.

Die wirtschaftlichen Schäden der Coronakrise waren von historischem Ausmaß und stellten „alles in den Schatten (...), was die Weltwirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg an Krisen erlebt [hatte]“ (Fuest 2020: 32). Aufgrund der notwendigen Einschränkungen im Handel, Warenverkehr und in der Produktion sowie die Reise- und Kontaktbeschränkungen, die mehrere Staaten verhängten (Feld et al. 2020: 14ff.), wurde die gesamtwirtschaftliche Aktivität zum Stillstand gebracht. Der April-Prognose des Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge war die Rezession der Coronakrise im Vergleich leichter als die Große Depression der 1930er Jahre, übertraf die Finanzkrise 2008 allerdings deutlich (siehe Abbildung 1).

2 *Der Spiegel*, den 18.03. 2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-sieht-corona-krise-als-groesste-herausforderung-seit-dem-zweiten-weltkrieg-a-bd56dc3f-2436-4a03-b2cf-5e44e06ffb49> [abgerufen am 01.03.2021].

3 *Tagesschau*, den 27.03.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/corona-triage-ethikrat-101.html> [abgerufen am 01.03.2021].

Vergleich des BIP-Wachstums in Weltwirtschaftskrisen

Ungewichteter Durchschnitt des Wachstums in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA

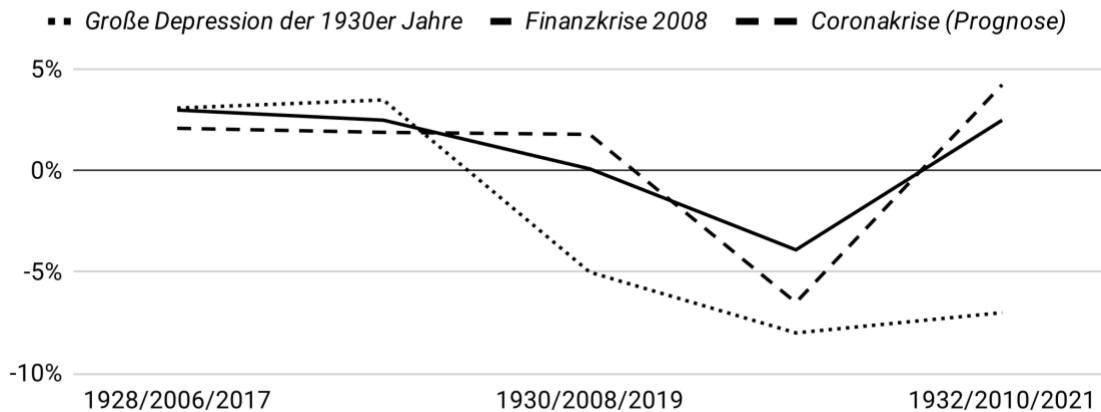


Abbildung 1: Abbildung 1. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Fuest 2020: 35)

In Europa waren die wirtschaftlichen Schäden ungleich verteilt. Für die Staaten, die massive Infektionsschutzmaßnahmen früh ergreifen mussten, fielen die Vorhersagen negativer aus. So wurde in Italien und Spanien ein BIP-Rückgang um 9,1 beziehungsweise 8 Prozent erwartet, während der prognostizierte Einbruch in Deutschland 7,5 Prozent und in Frankreich 7,0 Prozent betrug (IWF 2020: 7). Die südeuropäischen Staaten hatten zudem auf absehbare Zeit mit ausfallenden Einnahmen aus dem Tourismussektor zu rechnen (Odendahl/Springford 2020: 6f.). Die öffentlichen Finanzen und damit die Voraussetzungen für eine aktive Konjunkturpolitik zum Tragen der Kosten der Pandemie waren in der Eurozone sehr unterschiedlich ausgeprägt (ebd.: 8ff.). Die Coronakrise entfachte deshalb eine intensive Debatte über die Wirtschaft und Finanzen in der EU.

2.2 Politische Debatte in der EU und der Merkel-Macron Plan

Die EU-Mitgliedstaaten reagierten zunächst überwiegend mit nationalen Maßnahmen auf die Pandemie (Müller 2020). In der Wirtschaftspolitik wuchs allerdings der Druck auf gemeinsames Handeln. Neun Länder der Eurozone, darunter Frankreich, Italien und Spanien, forderten am 25. März 2020 in einem offenen Brief, Staatsschulden zu

vergemeinschaften, um die wirtschaftlichen Schäden der Coronakrise abzufedern.⁴ Die sogenannten *Coronabonds* erinnerten an die umstrittenen *Eurobonds*, die in der Eurokrise diskutiert aber nie eingeführt wurden (Fuest 2020: 182ff.). Dieser Vorschlag wurde zum Startschuss des politischen Prozesses, in dem die wirtschafts- und finanzpolitische Antwort der EU auf die Coronakrise geschmiedet wurde und dem deutsch-französischen Tandem eine besondere Rolle zukam.

Die Bundesregierung blockierte den Coronabonds-Vorschlag und wollte stattdessen vorhandene Instrumente wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) nutzen.⁵ Die Finanzminister der Eurozone verabschiedeten ein solches Kredithilfen-Paket in Höhe von 540 Milliarden Euro im April (Euro-Gruppe 2020). Dennoch setzte sich die Debatte über Umverteilung und gemeinsame Schulden fort. Die Haltung der Bundesregierung fand bei gleichgesinnten EU-Mitgliedsstaaten Unterstützung, sorgte aber bei den südeuropäischen Partnern für Kritik. Auch in Deutschland gab es Akteure, die weitere institutionelle Möglichkeiten erschöpfen wollten, um Unterstützung über die ESM-Kredite hinaus anzubieten.⁶

Die EU-Institutionen arbeiteten ebenfalls an alternativen Lösungen. Die Kommissionspräsidentin bekräftigte die deutschen Einwände gegen die Coronabonds, forderte aber einen „Marshall-Plan für Europa“ (von der Leyen 2020b) durch außerordentliche Finanzhilfen im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR). Das Europäische Parlament (2020) verabschiedete eine entsprechende Resolution, womit die Mehrheit der EU-Abgeordneten einen Wiederaufbaufonds im neuen EU-Haushalt forderten. Dieser Grundidee wurde beim EU-Gipfel im April zugestimmt. Die Regierungschefs verständigten sich darauf, die Kommission zu beauftragen, einen Vorschlag für den EU-Wiederaufbaufonds vorzulegen (Europäischer Rat 2020a). Wie sich alle Mitgliedsstaaten auf diesen Vorschlag einigen sollten, war zu diesem Zeitpunkt unklar. Es stand allerdings fest, dass der Vorschlag von Anfang an breite Unterstützung benötigen würde. Um bedeutende Akzente zu setzen, legten Merkel und Macron am 18. Mai einen bilateralen Plan vor.

⁴ EURACTIV, den 25.03.2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/nine-member-states-ask-for-eurobonds-to-face-coronavirus-crisis/> [abgerufen am 01.03.2021]

⁵ Politico, den 27.03.2020, <https://www.politico.eu/article/virtual-summit-real-acrimony-eu-leaders-clash-over-corona-bonds/> [abgerufen am 01.03.2021].

⁶ Tagesspiegel, den 01.04.2020, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/geht-um-die-rettung-europas-mehrheit-der-eu-staaten-will-corona-bonds-deutschland-will-anders-helfen/25702556.html> [abgerufen am 01.03.2021].

Der sogenannte *Merkel-Macron-Plan* nahm viele Ideen auf, die in den Monaten zuvor bereits ins Spiel gebracht worden waren. Der Kernpunkt war die „Einrichtung eines ehrgeizigen Fonds zur wirtschaftlichen Erholung auf EU-Ebene für Solidarität und Wachstum“ (Bundesregierung 2020). Deutschland und Frankreich schlugen vor, 500 Milliarden Euro als außerordentliche Finanzhilfen bereitzustellen, um den „am stärksten betroffenen Sektoren und Regionen auf der Grundlage von EU-Haushaltsprogrammen“ (ebd.) zu helfen. Sie erklärten sich bereit, „der Europäischen Kommission zu gestatten, eine solche Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung mittels Aufnahme von Mitteln an den Märkten im Namen der EU zu finanzieren“ (ebd.). Mit dieser Erklärung hatte die Bundesregierung ihre initiale Position, jegliche Form von Gemeinschaftsanleihen zu verweigern, scheinbar aufgegeben.

Merkel und Macron beschränkten aber die Reichweite ihrer Initiative. Es sollte sich um einen „zeitlich begrenzten und zielgerichteten Fonds (...) im Rahmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens“ (ebd.) handeln. Die rechtliche Grundlage dafür sollte der Eigenmittelbeschluss sein, womit keine Gründung neuer Institutionen oder Vertragsänderungen vorgesehen waren. Im Wortlaut hieß es weiter, der Wiederaufbaufonds und die Gemeinschaftsanleihen sollten „eine ergänzende Ausnahmebestimmung sein (...), mit klar festgelegtem Umfang und Befristung und geknüpft an einen verbindlichen Rückzahlungsplan über den gegenwärtigen Mehrjährigen Finanzrahmen hinaus, über den EU-Haushalt“ (ebd.). Unter diesem Gesichtspunkt beinhaltete der Plan eine Reihe von Formulierungen, welche die initiale Position der Bundesregierung widerspiegeln.

Der deutsch-französische Vorstoß galt als notwendige Erfolgsbedingung für die weiteren Verhandlungen (Lang/Ondarza 2020). Trotz bestehender Interessenkonflikte, unter anderem mit den sogenannten „sparsamen Vier“⁷, bildete der Merkel-Macron-Plan die Grundlage eines zustimmungsfähigen Ansatzes. Der darauffolgende Vorschlag der Europäischen Kommission (2020) vom 27. Mai übernahm die ausgehandelten Inhalte im Wesentlichen. Wie die Kommissionspräsidentin selbst hervorhebt, „hätte die EU-Kommission [ohne die mutige Unterstützung Deutschlands und Frankreichs] ihren Wiederaufbauplan nicht so gut auf den Weg bringen können“ (von der Leyen 2020a).

⁷ Dänemark, die Niederlande, Österreich und Schweden. Siehe *Politico*, den 23.05.2020, <https://www.politico.eu/article/frugal-four-propose-loans-for-loans-approach-to-coronavirus-recovery-fund/> [abgerufen am 01.03.2021].

Der Beschlussprozess endete mit der Einigung beim Sondergipfel des Europäischen Rates im Juli, nach den zweitlängsten Verhandlungen in der Geschichte der EU.⁸ Dabei stimmten die Regierungschefs dem Vorschlag zum neuen MFR und dem Wiederaufbaufonds nach einigen Modifikationen zu, und ermächtigten die Kommission, Anleihen im Namen der Europäischen Union aufzunehmen (Europäischer Rat 2020b).

3. Einordnung des Merkel-Macron-Plans in den europäischen Integrationsprozess

Nachdem die Entwicklung hin zum Merkel-Macron-Plan im letzten Abschnitt beschrieben wurde, kommt es im Folgenden darauf an, diesen Prozess in die übergreifende Debatte über europäische Integration einzuordnen. Auch wenn die Maßnahmen des Merkel-Macron-Plans im engeren Sinne als Antwort auf die Coronakrise zu werten sind, ist es umso gehaltvoller, diese im weiteren Sinne als Fortsetzung der Eurokrisenpolitik und der Grundsatzdiskussion über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zu verstehen.

Daher folgt zunächst eine Analyse über den Stand der europäischen Integration, um die institutionelle Bedeutung des Merkel-Macron-Plans zu vermitteln. Dabei wird argumentiert, dass der er den Mehrwert des EU-Haushaltes erhöht und als Kriseninstrument nutzt, was ein institutionelles Vakuum füllt und Potenzial für weitere fiskalpolitische Integration generiert. Anknüpfend daran wird die deutsche Europapolitik analysiert und im Lichte der Entwicklung der EWWU erörtert. Daraus wird dann abgeleitet, dass sich die Bundesregierung mit dem Merkel-Macron-Plan vom Maastrichter Ordnungsrahmen losgelöst und einen Schritt in die Richtung einer Fiskalunion zugelassen hat.

3.1 Stand der europäischen Integration

Der Merkel-Macron-Plan betrifft die Koordination der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik. Auf diesem Feld variieren die Zuständigkeiten von der ausschließlich

⁸ *Süddeutsche Zeitung*, den 21.07.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-gipfel-corona-sassoli-1.4971582> [abgerufen am 01.03.2021].

supranationalen Währungspolitik hin zur national angesiedelten Fiskalpolitik (Börzel 2005: 221ff.; Leuffen et al. 2012: 20). Diese Kompetenzverteilung ist auf den Vertrag von Maastricht zurückzuführen und die minimalistische Entscheidung, die Währungspolitik ohne Harmonisierung der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken zu vergemeinschaften (Enderlein 2016: 132f.). Zum Maastrichter Ordnungsrahmen gehörten auch die fiskalischen und monetären Konvergenzkriterien sowie die finanzielle Eigenverantwortung verankert in der Nichtbeistandsklausel (Heinemann 2020a: 105). Entgegen der Erwartung, dass diese Kompetenzverteilung wirtschaftliche Konvergenz fördern würde (Hall/Franzese 1998: 526ff.), hat die institutionalisierte Unfähigkeit, auf makroökonomische Strukturen in den Mitgliedsstaaten einzuwirken, ein wirtschaftliches Auseinanderwachsen in der EWWU veranlasst, was sich spätestens mit der Eurokrise offenbarte (Hall 2012: 356ff.). Aufgrund fehlender Kompetenzen kann die EU keine expansive Fiskalpolitik führen, um bei Wirtschaftskrisen gegenzusteuern (Heidenreich 2014: 10ff.). Vor diesem Hintergrund ist der Merkel-Macron-Plan mit der gemeinsamen Schuldenaufnahme und außerordentlichen Haushaltsmitteln zur Umverteilung eine Initiative, die über die vorgesehene Kompetenzverteilung hinausgeht.

Die EU ist in ihrer Umverteilungspolitik vergleichsweise impotent geblieben. Die Allokation von EU-Mitteln erfolgt nach dem MFR. Dieser orientiert sich allerdings nicht an typischen staatlichen Leistungen oder dem fiskalischen Föderalismus, sondern priorisiert die EU-Kompetenzbereiche. Damit wird der EU-Haushalt „nur begrenzt als Instrument für Transfers von wohlhabenderen an ärmere Mitgliedstaaten genutzt“ (Becker 2018: 16f.), sondern dient dem Zwecke, „europäische Fördergelder in ausgewählte Politikfelder umzuleiten“ (ebd.). Dazu gehören zwar die auf Umverteilung abzielenden Europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds (Hooghe 1998: 474), die infolge der Osterweiterung zumindest für die Eurozone allerdings an Gewicht verloren haben (Börzel 2016: 15). Diese Transfers beschränken sich auf die angebotsorientierte Förderung mittel- und langfristiger Investitionen und Strukturreformen, während eine nachfrageorientierte Konjunkturpolitik damit weder vorgesehen noch möglich ist (Becker 2018: 13). Der EU-Haushalt ist daher nicht als Kriseninstrument angelegt und die Bestrebungen, dessen Rücklagen aufzustocken oder Prioritätensetzung zu modernisieren, sind bisher an nationalen Interessenkonflikten gescheitert (Becker 2019: 16f.). Die Eurokrise konnte wenig an dieser Ordnung ändern.

Der Reformprozess in der Eurokrise führte zu einer Vertiefung der fiskalpolitischen Integration. Allerdings lag der Schwerpunkt nicht auf Umverteilungspolitik, sondern

regulativen Maßnahmen zur Stärkung bestehender Regelwerke des Maastrichter Ordnungsrahmens. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und dessen Sanktionsmechanismus bei übermäßigen Haushaltsdefiziten wurden durch das Sixpack und Twopack verschärft und stärkerer supranationaler Aufsicht unterworfen (Röder 2018: 213). Zusätzlich schlossen die Mitgliedstaaten den Europäischen Fiskalpakt, um Begrenzungen der Neuverschuldung in die nationalen Verfassungen einzuführen (Bulmer 2014: 1254). So wurde die nationale Koordination der Fiskalpolitik um erweiterte, supranational verankerte Kontrollinstanzen und Durchgriffsrechte ergänzt (Börzel 2016: 13). Eine zentrale Konsequenz des Merkel-Macron-Plans besteht darin, diese Regelwerke und die entsprechenden Austeritätsprinzipien durch den Fokus auf Umverteilung vorübergehend außer Kraft zu setzen (Heinemann 2020b: 25ff.).

In der Eurokrise wurde parallel zur institutionellen Stärkung der Austeritätsprinzipien allerdings der Euro-Rettungsschirm eingerichtet, der den Maastrichter Ordnungsrahmen teilweise schwächte. Auf Grundlage zwischenstaatlicher Verträge jenseits des EU-Rechtsrahmens wurden die bedürftigsten EWWU-Länder finanziell unterstützt. Es handelte sich um die bilateralen Kredithilfen an Griechenland und die temporären Nothilfefonds, den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und die Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, die vom permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus abgelöst wurden. Mit diesen stiegen die Umverteilungstendenzen, auch wenn nur Kredite vergeben wurden und der redistributive Effekt lediglich in den gewährten Zinsvorteilen der Schuldnerstaaten bestand (Kullas et al. 2016: 91ff.). Die Unterstützung hatte auch starke regulative Komponenten, da die Auszahlungen an strikte Reformauflagen gekoppelt waren (Becker 2018: 20). Nichtsdestotrotz sorgte der inkrementelle Ausbau der Finanzhilfen dafür, dass „die EU sich (...) im Spannungsfeld eines nicht mehr funktionierenden Nichtbeistandsregimes und eines noch nicht existierenden Beistandsregimes neu erfinden muss“ (Heidenreich 2014: 14).

Vor diesem Hintergrund trägt der Merkel-Macron-Plan dazu bei, ein institutionelles Vakuum zu füllen – zumindest vorübergehend. Mit der Einbettung des Wiederaufbaufonds in den EU-Haushalt wird dieser als Kriseninstrument genutzt (Becker 2020b). Die diesmaligen Finanzhilfen werden im bestehenden Vertragswerk der EU verankert, was integrative Zeichen setzt. Mit dem Schwerpunkt auf Zuschüssen statt Krediten hat der Wiederaufbaufonds außerdem einen höheren Umverteilungswert als der ESM. Auch wenn dem Merkel-Macron-Plan hohes Potenzial für weitere

fiskalpolitische Integration zugeschrieben werden kann, handelt es sich jedoch noch um befristete Maßnahmen. Der deutsche Finanzminister Olaf Scholz (2020a) verglich die Gemeinschaftsanleihen mit der vom damaligen US-Finanzminister Alexander Hamilton initiierten Schuldenvergemeinschaftung, die im 18. Jahrhundert zur Herausbildung des US-amerikanischen Bundesstaates beitrug. Diese historische Analogie weist Mängel auf, denn im Moment beschränkt sich die Reichweite des Merkel-Macron-Plans auf eine einmalige Schuldenaufnahme, limitierte Finanzhilfen und sieht keinerlei Vertragsänderungen vor (Issing 2020: 346). Dennoch hat sich mit der deutsch-französischen Initiative eine Blockade aufgelöst, was einen Bruch mit der Vergangenheit der deutschen Europapolitik darstellt.

3.2 Der Wandel der deutschen Europapolitik

Im Reformprozess in der Eurokrise setzte die Bundesregierung etliche Prinzipien auf EU-Ebene durch, die die nationalen Vorstellungen über die wirtschafts- und finanzpolitische Zusammenarbeit nach dem Maastrichter Vertrag widerspiegeln. Das Kabinett Merkel II, bestehend aus CDU/CSU und FDP, verfolgte die ordoliberalen Prinzipien der Preisstabilität, Austerität und wettbewerbsorientierten Wirtschaftspolitik (Dullien/Guérot 2012: 2ff.). Die Rhetorik der Bundeskanzlerin war unter diesem Gesichtspunkt klar: „Ein guter Europäer ist nicht unbedingt der, der schnell hilft (...), [sondern] die europäischen Verträge und das jeweilige nationale Recht achtet und so hilft, dass die Stabilität der Eurozone keinen Schaden nimmt“ (Merkel 2010). Aufgrund dieser ordnungspolitischen Vorstellungen entwickelte die schwarz-gelbe Koalition ein Narrativ, in dem die fiskalische Indisziplin der südeuropäischen Schuldnerstaaten die Krisenursache sei und die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik das Musterbeispiel darstelle (Wendler 2015: 585). Die regulativen Reformen zur Stärkung des Maastrichter Ordnungsrahmens waren deshalb als Ausdruck der einflussreichen Europapolitik Deutschlands zu werten (Beck 2013: 22ff.).

Die Bundesregierung setzte sich in der Eurokrise auch dafür ein, Kredithilfen nur als Ultima Ratio und gegen wirtschaftliche Reformverpflichtungen zu vergeben, um ökonomische Fehlanreize zu vermeiden (Fröhlich 2019: 52ff.). Eine Vergemeinschaftung von Schulden, etwa in Form von Eurobonds, wurde von vornherein abgelehnt (Dullien/Guérot 2012: 4). So spiegelte die Gestaltung des Euro-Rettungsschirms ebenfalls die deutschen Standpunkte wider. Angesichts der verletzten

Nichtbeistandsklausel sahen deutsche Ordnungspolitiker und Verfassungsrechtler diesen allerdings als „Verrat an Maastricht“ (Rödter 2018: 207), während ein anderes Lager die Reformbedingungen und die deutsche Europapolitik als ignorant empfand – mit Verweis auf die von Deutschland absorbierten Vorteile des Euro (Matthijs 2016: 240; Hall 2014: 1228). Mit der deutschen Ordnungspolitik und den Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) konnte Desintegration vermieden und der Euro gerettet werden. Allerdings fanden keine bahnbrechenden Schritte zur Weiterentwicklung der EWWU statt.

Nach der Eurokrise und den Bundestagswahlen 2013 und 2017 war erstmal kein Kurswechsel in der deutschen Europapolitik zu erkennen. Die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD betonte im Koalitionsvertrag die fiskalpolitische Eigenverantwortung und plädierte für Wettbewerbsfähigkeit und Strukturreformen in der Eurozone (CDU/CSU/SPD 2013: 10). Die Reformagenda Macrons (2017) erhöhte den Druck auf eine Kursänderung in Deutschland, aber die Große Koalition bestätigte nach ihrer Wiederwahl, dass die Stabilitäts- und Ordnungspolitik auch weiterhin der europapolitische Kompass bleiben sollte (CDU/CSU/SPD 2018: 9), trotz gewisser Meinungsunterschiede unter den Koalitionspartnern CDU/CSU und SPD (Kornelius 2018: 437). Die Alternative wäre eine Vertiefung der EWWU, die den Forderungen des französischen Staatspräsidenten näherkommen würde.

Die Vorschläge Macrons entsprangen einer Reihe ähnlich gelagerter Europakonzeptionen, die eine Fiskalunion auf EU-Ebene verlangen. Zwar hat Merkel von einer „Fiskalunion im Sinne einer Stabilitätsunion“ (2011) gesprochen, dabei aber die „Durchgriffsrechte“ (ebd.) betont, was letztendlich nichts anders darstellt als ein Plädoyer für den Maastrichter Ordnungsrahmen (Heinemann 2020a: 105f.). Im Gegensatz dazu gingen die Ambitionen von Macron (2017) wesentlich weiter, indem sie ein gemeinsames Eurozonen-Budget und stärkeren Fokus auf Umverteilung forderten. Die pro-europäische Denkfabrik Notre Europe hat den „Weg zu einer Fiskalunion in Europa“ (Enderlein et al. 2012) durch einen angepassten fiskalischen Föderalismus skizziert. Es geht dabei um supranational koordinierte Stabilisierungs- und Sicherungsfonds, eine Expansion des EU-Haushaltes sowie fiskalpolitischen Souveränitätsentzug für insolvente Mitgliedstaaten und eine gemeinsame Schuldenagentur (ebd.: 23ff.). Der Fünf-Präsidentenbericht der EU-Kommission brachte ähnliche Bestrebungen perspektivisch zum Ausdruck (Juncker 2015: 13ff.). Diese Reformen hätten eine weitreichende Abgabe wirtschafts- und fiskalpolitischer

Entscheidungsgewalt und ein definitives Ende des Maastrichter Ordnungsrahmens zur Folge.

Zur Einordnung kann im Lichte dieser Grundsatzdebatte argumentiert werden, dass sich die deutsche Europapolitik mit dem Merkel-Macron-Plan vom Maastrichter Ordnungsrahmen losgelöst und einen Schritt in die Richtung einer Fiskalunion zugelassen hat (Becker 2020c; Börzel 2020; Centeno 2020). Die von Deutschland und Frankreich vorgeschlagenen Gemeinschaftsanleihen und finanziellen Transfers durch den Wiederaufbaufonds stellen Maßnahmen dar, die die Kompetenzverteilung nach dem Maastrichter Vertrag herausfordern, die Nichtbeistandsklausel und die verrechtlichten Austeritätsprinzipien aussetzen. Dieser Schwerpunktwechsel von Regulierung hin zu Umverteilung markiert eine Kehrtwende in der deutschen Europapolitik. Allerdings macht der Vorbehalt, dass die Maßnahmen zeitlich begrenzt sind, einen ebenso zentralen Teil des deutsch-französischen Kompromisses aus. Letztlich erlaubt er keine Integrationsschritte im Sinne von neuen Institutionen oder Kompetenzabgaben, was für eine Fiskalunion nach dem oben geschilderten Modell nötig wäre. Das Explanandum der vorliegenden Arbeit umfasst also sowohl den Abschied vom Maastrichter Ordnungsrahmen als auch die bestehende Distanz zur vollständigen Fiskalunion. Diese Varianz wird im nächsten Abschnitt theoretisch erklärt.

4. Theoretische Erklärung des Merkel-Macron-Plans

In den vorangegangenen Abschnitten hat die vorliegende Arbeit das zu untersuchende Ereignis beschrieben und analytisch eingebettet. Im Folgenden geht es darum, dieses anhand theoretischer Modelle zu erklären.

Im Laufe der Eurokrise entwickelten sich zwei akademische Diskurse zur EWWU, die sich als Orientierung für die Untersuchung des Merkel-Macron-Plans anbieten. Einerseits beleuchtet der *Neofunktionalismus*, basierend auf der Integrationstheorie von Haas (1958), die supranationalen Aspekte der Eurokrisenpolitik und argumentiert, dass die EU-Kommission den Reformprozess gelenkt und sich mit den fiskalischen Überwachungsinstrumenten mehr Macht und Einfluss erarbeitet hat, was die allmähliche

Vertiefung der EU als Ergebnis von Spillover-Effekten⁹ darstelle (Bauer/Becker 2014; Niemann/Iannou 2015). Andererseits betont der Intergouvernementalismus nach den Prämissen von Hoffmann (1966) und Moravcsik (1998), dass die Mitgliedstaaten den Euro-Rettungsschirm ohne Kompetenzabgabe gestaltet haben und damit eine Stärkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einhergegangen sei (Hodson/Puetter 2013; Schimmelfennig 2015). In diesem Diskurs wird auch angeführt, dass die Politikergebnisse eine Folge der zunehmend hegemonialen Rolle Deutschlands seien (Paterson 2011; Bulmer 2014; Münkler 2015).

Vor dem Hintergrund dieser Theoriedebatte wird die vorliegende Arbeit den intergouvernementalistischen Zugang wählen, um den Merkel-Macron-Plan und die deutsche Kehrtwende theoretisch zu erklären. Zunächst wird das kausale Narrativ des Liberalen Intergouvernementalismus erläutert. Nach der Einführung der Theorie werden die methodischen Prinzipien vorgestellt, die diese Arbeit zur empirischen Anwendung der Theorie heranzieht.

4.1 Liberaler Intergouvernementalismus und methodischer Zugang

Die Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus

Der Liberale Intergouvernementalismus wurde konzipiert, um eine Theorie über die europäische Integration zu entwickeln, die anschlussfähig an das rationalistische Forschungsparadigma in den Internationalen Beziehungen war. Moravcsik (1993) grenzte sich somit vom Neofunktionalismus ab, den er dafür kritisierte, einen fruchtlosen *sui generis*-Charakter zu haben und die Variation inklusive der Stagnationsphasen im europäischen Integrationsprozess nicht erklären zu können. Damit nahm er die Ideen des *klassischen* Intergouvernementalismus auf, der die Grenzen der Integration anhand nationaler Macht- und Sicherheitsinteressen erklärte (Hoffmann 1966) und ergänzte diese mithilfe liberaler IB-Theorien mit Schwerpunkt auf Interdependenzen, Kooperationsanreizen und ökonomischen Interessen (Keohane/Nye 1977; Putnam 1988). Diese Wesenszüge bestimmen die Erklärungsstrategie des LI und seine Perspektive auf die europäische Integration.

⁹ Spillover-Effekte bezeichnen den „Übergang einer ursprünglichen rein funktionalen Integration in eine politische. Die Erfolge in funktionalen Teilbereichen sollen sich dem [neofunktionalistischen] Modell nach auf weitere Bereiche ausdehnen, bis eine neue politische Gemeinschaft entsteht“ (Vierecke *et al.* 2015: 185).

Die europäische Integration ergab sich – so das Hauptargument des LI – „aus einer Reihe rationaler Entscheidungen durch nationale Staats- und Regierungschefs, die konsequent wirtschaftliche Interessen verfolgten (...), die sich als Reaktion auf strukturelle Anreize in der Weltwirtschaft langsam entwickelten“¹⁰ (Moravcsik: 1998: 3). Damit verbunden ist die Auffassung, dass die EU und ihre Vorgängerinstitutionen ein zwischenstaatliches Regime darstellen, um ökonomische Interdependenzen durch verhandlungsbasierte Politikkoordination zu bewältigen (Moravcsik 1993: 474).

Die Theorie ist in drei Sequenzen gegliedert, die dazu dienen, die Transformation der Interdependenz in gemeinsame europäische Institutionen folgerichtig und multikausal zu erklären: Im ersten Schritt wird die Nachfrage nach Integration von der innerstaatlichen Präferenzbildung generiert, in der die ökonomischen Interessen einflussreicher Wirtschaftsakteure dominieren. Im zweiten Schritt werden diese Präferenzen von der nationalen Regierung in internationale Verhandlungen eingebracht, in denen die Intensität und Konstellation nationaler Interessen sowie die relative Verhandlungsstärke der Staaten entscheiden. Im dritten Schritt werden die ausgehandelten Politikinhalte je nach Bedarf durch die Schaffung europäischer Institutionen abgesichert und das Angebot an europäischer Integration festgelegt (Moravcsik 1998: 18ff.). Diese drei Schritte können wie folgt veranschaulicht werden:

¹⁰ „from a series of rational choices made by national leaders who consistently pursued economic interests (...) that evolved slowly in response to structural incentives in the global economy“ (Moravcsik 1998: 3), Übersetzung F.K.



Abbildung 2 (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Stahl 2017: 94)

Diesem kausalen Narrativ liegen zwei rationalistische Annahmen zugrunde: Erstens nimmt der LI an, dass die europäische Integration ein Prozess von unten nach oben ist. Individuen und gesellschaftliche Gruppen kalkulieren ihre Interessen in einer exogenen Willensbildung, um sie im innenpolitischen Wettbewerb durchzusetzen (Moravcsik 1997: 516). Die Europapolitik einer Regierung entspricht demnach den aggregierten nationalen Präferenzen. Der Nationalstaat wird gegenüber anderen Staaten deshalb als einheitlichen Akteur betrachtet, obwohl seine Verhandlungsposition das Ergebnis des innerstaatlichen Interessenpluralismus widerspiegelt (Moravcsik 1998: 22). Zweitens basiert der LI auf der Annahme, dass „die innenpolitischen Systeme für jede Verhandlung eine Reihe stabiler, gewichteter Ziele generieren (...), die die Regierungen mit allen verfügbaren politischen Mitteln und mit der maximalen Effizienz verfolgen“¹¹ (ebd.: 23). Die Theorie räumt ein, dass die nationalen Präferenzen je nach Zeitraum und Politikfeld variieren.

Aufgrund dieser Komponenten erscheint der LI angebracht, um den Merkel-Macron-Plan und die deutsche Kehrtwende zu erklären. Der Ansatz verfügt über analytische Werkzeuge, um krisenbedingte EU-Verhandlungen zu studieren (Schimmelfennig 2015: 178). Der LI stellt die Regierungen der größten Mitgliedstaaten als die wichtigsten

¹¹ „within each negotiation, domestic political systems generate a set of stable, weighted objectives (...), which governments pursue with the maximum efficiency afforded by available political means“ (Moravcsik 1998: 23), Übersetzung F.K.

Akteure heraus. So könnte er geeignet sein, den deutsch-französischen Kompromiss und seine Effekte auf den Integrationsprozess zu erläutern. In seiner Fallauswahl zur Testung der Theorie betrachtet Moravcsik (1998) nur die Meilensteine der europäischen Integration, also die Aushandlung der Verträge, mit denen die Kompetenzverteilung verschoben und neue Institutionen errichtet wurden. Dieser Gesichtspunkt wurde bereits kritisiert (Scharpf 1999: 164; Cini 2013: 81). Die vorliegende Arbeit wird den Merkel-Macron-Plan angesichts seines begründeten Potenzials allerdings als ähnlichen Meilenstein betrachten, auch wenn die deutsch-französische Initiative eine Aufwertung des bereits existierenden EU-Haushaltssystems und keine Gründung neuer EU-Institutionen veranlasst.

Zur Theorieanwendung und den methodischen Prinzipien

Die vorliegende Arbeit widmet sich konventionellen Prinzipien der qualitativen Fallstudienforschung, um den Merkel-Macron-Plan anhand des LI zu erklären. Die Vorgehensweise basiert auf der Methode der Kongruenzanalyse, die darauf abzielt, die Übereinstimmung theoretischer Erwartungen mit empirischen Beobachtungen zu prüfen, um die Stellung eines Erklärungsansatzes im Verhältnis zu anderen zu beurteilen (Blatter/Haverland 2012: 144ff.). In seinem Standardwerk testet Moravcsik (1998) die Hypothesen in jeder Sequenz des Dreischritt-Modells gegen den konkurrierenden Neofunktionalismus. Bei der Theorienbewertung besteht sein „Ziel nicht darin, eine völlig richtig oder falsch zu beweisen, sondern ihre relative Kraft zu bewerten“¹² (ebd.: 12).

Abweichend vom Idealverfahren wird die vorliegende Arbeit die Alternativerklärungen nicht in jeder Sequenz ausführlich mit einbeziehen, was ein gewisses Verzerrungsrisiko birgt (Blatter *et al.* 2018: 266). Nichtsdestotrotz werden empirische Befunde, die aus den verwendeten Quellen hervorgehen, sich induktiv als zentrale Einflussfaktoren erweisen und dem LI widersprechen, in einem separaten Abschnitt angeführt, wie im Anwendungsbeispiel von Schimmelfennig (2015: 191). So sollen die Erklärungslücken des LI identifiziert und im Lichte relevanter Alternativerklärungen diskutiert werden. Darin besteht der wissenschaftliche Mehrwert der vorliegenden Arbeit.

Zur Qualität der Ausführungen wird eine möglichst ausgewogene Quellenbasis

¹² „the aim is not to prove one entirely correct or incorrect but to assess their relative power“ (Moravcsik 1998: 12), Übersetzung F.K.

berücksichtigt. Als Musterbeispiele werden den Kongruenzanalysen im Standardwerk von Moravcsik (1998) deshalb hohe Validität zugeschrieben, weil sie auf einer breiten empirischen Basis inklusive persönlicher Interviews mit Entscheidungsträgern beruhen (Caporaso 1999: 161). Die vorliegende Arbeit wird im Rahmen der Möglichkeiten eine Datentriangulation anstreben und Informationen hauptsächlich aus folgenden Quellen beziehen: (1) Öffentliche Äußerungen und Namensbeiträge von Entscheidungsträgern, (2) offizielle Pressemitteilungen, Beschlussdokumente und Positionspapiere sowie (3) interne Korrespondenz und Berichte von diplomatischen Vertretungen in Berlin, Brüssel und Paris, die dem Verfasser dieser Arbeit vorliegen und auf vertraulichen Gesprächen mit Beamten der deutschen und französischen Ministerialverwaltung sowie EU-Diplomaten basieren.¹³

Es folgt nun die empirische Analyse nach dem Dreischritt-Modell des LI. Der Merkel-Macron-Plan wird in der vorgegebenen Reihenfolge entlang der nationalen Präferenzbildung, zwischenstaatlichen Verhandlung und europäischen Institutionenbildung erklärt. Die theoretischen Erwartungen zur jeweiligen Sequenz werden zuerst erläutert und fallbezogen spezifiziert, anschließend empirisch untersucht. Die Korrespondenzregeln zwischen Theorie und Empirie werden jeweils im empirischen Teil erörtert, um die Offenheit für unterschiedliche Arten von Evidenz nicht durch *ex ante*-Indikatoren im Theorieteil einzuschränken (Blatter *et al.* 2018: 274).

4.2 Nationale Präferenzbildung

Theoretische Erwartungen

Die Nachfrage nach europäischer Integration entsteht dann, wenn die Nationalstaaten vor gemeinsamen Herausforderungen stehen und erwarten, mehr von einer europäischen Problemlösung zu profitieren als im Alleingang (Moravcsik 1998: 35). Der LI würde annehmen, dass der Merkel-Macron-Plan zustande kam, weil die ökonomische Interdependenz der EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Antwort auf die Coronakrise erforderte.

¹³ Es handelt sich um interne Dokumente von den schwedischen Botschaften in Berlin und Paris sowie der Ständigen Vertretung Schwedens bei der Europäischen Union in Brüssel. Diese unterliegen einer Zugriffsbeschränkung und werden im Sinne der Vertraulichkeit mit dem anonymisierten Vermerk DIP-BLN, DIP-BXL und DIP-PAR versehen und nummeriert. Auf Anfrage sind jedoch Teile dieser Dokumente für die Öffentlichkeit einsehbar.

Wie bereits angedeutet, ist der Nationalstaat in der liberalen Theorie zur nationalen Präferenzbildung „kein Akteur, sondern eine repräsentative Institution, die ständig von Koalitionen sozialer Akteure geformt wird“¹⁴ (Moravcsik 1997: 518). Ausgehend davon, dass die europäische Integration einheimische Gewinner und Verlierer hervorbringt, formuliert der LI Erwartungen darüber, welche Akteure den größten Einfluss auf die nationalen Präferenzen haben.

Mit wirtschaftlichen Interessen im Fokus erwartet der LI, dass Akteure mit deutlichen und effektiv kommunizierten Forderungen durchsetzungsfähiger als diejenigen, deren Anliegen diffus sind (Moravcsik 1998: 35ff.). So liegt die Erwartung nahe, dass ressourcenstarke Wirtschaftsverbände und professionelle Lobbygruppen einen größeren Einfluss auf die Regierungspolitik haben als beispielsweise Konsumenten und Steuerzahler (ebd.). Die Regierung ist auf Europa angewiesen, wenn die Forderungen der Interessengruppen nicht national umgesetzt werden können. Insbesondere Produzenten in Wirtschaftszweigen, die international konkurrenzfähig sind, sehen potenzielle Gewinne in der europäischen Integration, weil sie dadurch ihre Absatzmärkte erweitern können. Der Theorie nach fordern sie die Regierung auf, eine Europapolitik zu betreiben, die auf Handelsförderung ausgerichtet ist (ebd.).

Aufgrund der Annahme, dass nur spezifizierte Forderungen die Regierungspolitik beeinflussen, räumt die Theorie ein, dass sich die hoch komplexe Finanzpolitik seltener von Lobbygruppen lenken lässt. Stattdessen hat die Ideologie der Regierungsparteien einen größeren Einfluss darauf, einschließlich der nationalen Positionierung zur EWWU (Moravcsik 1998: 3; Moravcsik 1999: 171; Schimmelfennig 2015: 180). Wenn sich aber die wirtschaftlichen und politischen Umstände im Nationalstaat infolge ökonomischer Trends verändern, können innerstaatliche Präferenzwandlungen eintreffen und sich auf die Europapolitik auswirken (Moravcsik 1998: 50). Ergo, weil die Coronakrise verheerende Konsequenzen für viele Abnehmerländer auf dem europäischen Binnenmarkt hat, würde der LI an dieser Stelle erwarten, dass exportorientierte Wirtschaftsakteure Angst um ihre Profite haben und die Regierung dazu aufruft, eine makroökonomische Stabilisierung im europäischen Ausland anzustreben.

In Bezug auf Deutschland werden im empirischen Teil folgende theoretische Erwartungen untersucht, die sich aus den obigen Ausführungen ableiten lassen:

¹⁴ „not an actor but a representative institution constantly subject to capture and recapture, construction and reconstruction by coalitions of social actors“ (Moravcsik 1997: 518), Übersetzung F.K.

- Aufgrund der ökonomischen Interdependenzen in der EU und der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise hatte Deutschland ein fundamentales Eigeninteresse daran, auf eine europäische Lösung hinzuarbeiten.
- Forderungen von koordinierten Akteuren aus der Wirtschaft mit gefährdeten Exportinteressen steuerten die nationalen Präferenzen Deutschlands hin zu einem materiellen Fokus auf die Rettung der Funktion des Binnenmarktes.

Empirische Beobachtungen

Die übergreifende theoretische Erwartung, dass die Nachfrage nach europäischer Integration den ökonomischen Interdependenzen entspringt, scheint mit der Empirie übereinzustimmen. Ein zentraler Indikator hierfür sind die Zahlen des Außenhandels: In Deutschland sind fast ein Drittel aller Arbeitsplätze, im verarbeitenden Gewerbe sogar über die Hälfte, direkt oder indirekt vom nationalen Export abhängig (BMW 2020). Fast 60 Prozent der deutschen Exporte gelangen in andere EU-Staaten, zwei Drittel von denen in die EWWU (ebd.). Gemessen am jährlichen Einkommensgewinn pro Kopf zählt Deutschland zu den zehn größten Profiteuren des Binnenmarktes (Mion/Ponattu 2019: 10ff.). Die geschwächte Nachfrage auf den europäischen Absatzmärkten wegen der Coronakrise im Frühjahr 2020 führte zum größten Exporteinbruch Deutschlands seit 30 Jahren.¹⁵ Obwohl der gesamte Welthandel betroffen war, zeigen die Zahlen, dass die deutschen Exporte in andere EU- und EWWU-Länder im März und April im Vergleich zum Vorjahr besonders stark zurückgingen (siehe Abbildung 3).

¹⁵ *Deutsche Welle*, den 08.05.2020, <https://www.dw.com/de/deutsche-exporte-brechen-so-stark-ein-wie-seit-30-jahren-nicht/a-53367932> [abgerufen am 01.03.2021].

Veränderung des deutschen Exportvolumens im Vergleich zum Vorjahresmonat

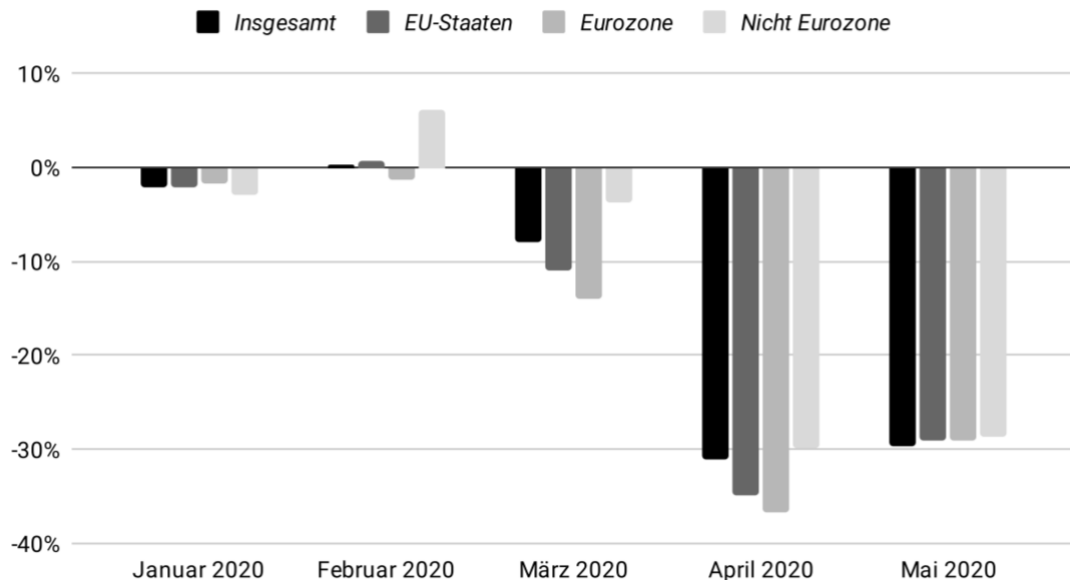


Abbildung 3 (Quelle: Statistisches Bundesamt 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e)

Mit einem anhaltenden Rückgang der Exporte wäre ein Wohlstandsverlust in Deutschland zu befürchten. Die eingebrochene Nachfrage im europäischen Ausland gilt aus rational-materialistischer Sicht als starker Hinweis dafür, dass Deutschland ein fundamentales Eigeninteresse an einer makroökonomischen Stabilisierung in der EU hatte. Ausgehend von diesen Erkenntnissen kann im Lichte der theoretischen Erwartung rückblickend beobachtet werden, wie deutsche Interessengruppen entsprechende Forderungen zum Ausdruck brachten.

Der *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) zählt zu den wichtigsten Wirtschaftsakteuren Deutschlands (Bührer 2017). Er riet der Bundesregierung zu Beginn der Coronakrise zu einer aktiven Europapolitik, um makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen rasch zu ermöglichen (BDI 2020a). Der Verband lehnte eine „pauschale Vergemeinschaftung von Schulden und Haftungsrisiken“ (BDI 2020b) konsequent ab und verwies auf die bereits disponiblen ESM-Kredite, die im Rettungspaket der Euro-Gruppe entsprechend aktiviert wurden. Später wollte die Wirtschaft aber mehr: Eine Woche vor dem deutsch-französischen Kompromiss veröffentlichte der BDI ein gemeinsames Positionspapier mit den italienischen und französischen Unternehmensverbänden *Confindustria* und *Mouvement des Entreprises de France* (MEDEF). Die drei größten Wirtschaftsorganisationen Europas forderten „ein in Friedenszeiten bisher unbekanntes Maß an öffentlicher Unterstützung“ (BDI *et al.*

2020). Sie wünschten sich innovative Lösungen mithilfe etablierter Institutionen und „unverzüglich einen mutigen Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen“ (ebd.). Dem Handelsblatt zufolge war das eine gemeinsame Aktion, um die Regierungen in Deutschland, Frankreich und Italien möglichst schnell zu vereinen.¹⁶

Für die Theorie ist es eigentlich problematisch, dass sich die Wirtschaftsverbände transnational zusammengeschlossen hatten, da sie vom nationalen Willensbildungsprozess ausgeht. Nichtsdestotrotz ist es erwartungsgemäß, dass gerade der BDI eine große Rolle in der deutschen Debatte einnahm, um eine europäische Lösung hervorzurufen. Die veröffentlichten Positionspapiere stellen außerdem nur einen Bruchteil der Kommunikation dar, zumal die Lobbyarbeit größtenteils hinter verschlossenen Türen stattfindet (Bührer 2017). Beispielhaft für eine schwächere Interessengruppe stellte sich der *Bund der Steuerzahler in Deutschland* (BdSt) erst nach der Merkel-Macron-Initiative mit einer Stellungnahme gegen die außerordentlichen Finanzhilfen (BdSt 2020). Unter dem Vorbehalt, dass hierfür nur offene Quellen berücksichtigt werden, scheint der BdSt keinen aufwändigen Lobbyismus betrieben und sich kein Gehör verschafft zu haben. Dass sich die Bundesregierung für europäische Finanzhilfen eingesetzt und dabei die Nichtbeistandsklausel und jegliche Austeritätsprinzipien ausgesetzt hat, könnte eine Reaktion auf die Belange der Wirtschaft gewesen sein. Die theoretischen Ausgangspunkte verhelfen insofern, die nationalen Präferenzen Deutschlands verständlich zu machen.

Eine zentrale Kontroverse war allerdings, ob die Finanzhilfen mit einer Schuldenvergemeinschaftung einhergehen sollten. Im Positionspapier der deutschen, italienischen und französischen Industrieverbände wurde diese Frage umschifft, obwohl der BDI früher deutlich dagegen war. Zu diesem Thema dürfte allerdings die fachliche Beratung von Ökonomen umso relevanter sein. Ihnen wird in der Theorie zwar keine besondere Beachtung beigemessen, doch nach der Argumentationslogik des LI ist es durchaus plausibel, anzunehmen, dass ihre Politikempfehlungen die nationale Regierungspolitik beeinflussen und von anderen Akteuren im innenpolitischen Wettbewerb angeführt werden (Moravcsik 1998: 50). Gerade in Krisenzeiten scheint dies

¹⁶ *Handelsblatt*, den 12.05.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-solidaritaet-buendnis-europaeischer-industrieverbaende-fordert-hilfen-die-das-bekannte-mass-sprengen/25822844.html>. [abgerufen am 01.03.2021].

einleuchtend,¹⁷ um die nationalen Präferenzen nachzuvollziehen.

Die Rhetorik unter deutschen Ökonomen war anders als während der Eurokrise. Die aktuelle Krise sei nicht auf die Misswirtschaft anderer EWWU-Staaten zurückzuführen, sondern auf den externen Schock der Pandemie.¹⁸ Eine Gruppe prominenter Ökonomen rief dazu auf, notleidenden EU-Staaten durch Gemeinschaftsanleihen zu helfen, unter der Bedingung, „dass es sich um einen Notfallfonds zur Krisenbewältigung handelt“ (Bofinger *et al.* 2020). Sie verglichen die Situation mit dem externen Schock der Ölkrise in den 1970er Jahren und argumentierten, dass sich temporäre Gemeinschaftsschulden damals als Kriseninstrument bewährt hatten (Horn *et al.* 2020). Im Ökonomenpanel des ifo-Instituts im März unterstützte die relative Mehrheit eine „einmalige Schuldenaufnahme auf gesamteuropäischer Ebene“ (Blum *et al.* 2020: 50). Als Ausdruck der Skepsis sprachen sich allerdings über 80 Prozent der Finanzmarktexperten gegen EU-Anleihen mit *gesamtschuldnerischer* Haftung aus (ZEW 2020). Der Sachverständigenrat riet in einem Sondergutachten von Coronabonds ab (Feld *et al.* 2020). Der Chef der Wirtschaftsweisen erklärte jedoch später, dass eine *teilschuldnerische* Haftung zur Finanzierung eines einmaligen EU-Fonds hinnehmbar wäre (Feld 2020). Aus diesen Meinungsverschiedenheiten ging ein gemeinsamer Nenner hervor: Waren die deutschen Ökonomen prinzipiell für oder gegen Schulden auf EU-Ebene, so rieten sie mehrheitlich von einer dauerhaft angelegten Schuldenvergemeinschaftung mit vollumfänglichen Haftungsgarantien ab.

Unter den Regierungsparteien fanden diese Erkenntnisse unterschiedliche Gewichtung. Die SPD-Bundestagsfraktion (2020a; 2020b) trat dafür ein, Schuldenlasten solidarisch zu teilen, um die Austeritätspolitik zu begraben und ein EU-Erholungsprogramm ergänzend zum ESM-Rettungspaket in die Wege zu leiten. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2020) drängte auf eine verfassungskonforme Finanzierung der Finanzhilfen ohne Schuldenvergemeinschaftung und unter Beibehaltung der Mitspracherechte des Bundestages an der haushaltspolitischen Entscheidungsfindung der EU. Dass die Regierungsparteien aktive Rollen an der nationalen Präferenzbildung wahrnahmen, bekräftigt die Theorie. Der koalitionsinterne Umgang mit

¹⁷ *Handelsblatt*, den 04.05.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/coronakrise-warum-die-regierung-ploetzlich-mehr-auf-die-top-oekonomen-hoert/25798884.html> [abgerufen am 01.03.2021].

¹⁸ *Tagesspiegel*, den 31.03.2020, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/coronabonds-als-ein-instrument-der-solidaritaet-deutscher-oekonom-huether-ohne-gemeinschaftsanleihe-sehe-ich-schwarz-fuer-die-eu/25700908.html> [abgerufen am 01.03.2021].

Meinungsdiskrepanzen geht allerdings über die Erklärungskraft des LI hinaus.

Zusammenfassend bestand die Aufgabe der Bundesregierung darin, das Verlangen der deutschen Wirtschaft nach massiven makroökonomischen Stabilisierungsmaßnahmen auf EU-Ebene mit den Hinweisen der deutschen Ökonomen und den Verfassungsbedenken sowie der manifesten Skepsis der Bundestagsfraktion der CDU/CSU gegenüber kollektiver Haftungsrisiken zu vereinbaren. Die Durchsetzung dieser Präferenzen in der Aushandlung mit Frankreich wird nun zum Untersuchungsgegenstand der zweiten Sequenz im Dreischritt-Modell.

4.3 Zwischenstaatliche Verhandlung

Theoretische Erwartungen

Die europäischen Integrationsschritte hängen davon ab, wie nationale Präferenzen miteinander übereinstimmen, welche Kompromisse innenpolitisch vertretbar sind und welcher Staat die größte Verhandlungsstärke besitzt (Moravcsik 1998: 60ff.). Der LI geht davon aus, dass Staaten freiwillig kooperieren und ausreichende Information über die Interessen anderer Staaten haben, sodass die erwarteten Kosten einer Verhandlung im Verhältnis zum potenziellen Nutzen einer Einigung gering ausfallen. Staaten sind fähig, effiziente Aushandlungsprozesse zu führen und Interessenkonflikte mit eigenen Kompromissvorschlägen auszugleichen (ebd.). Aufgrund dieser Vorbedingungen unterstreicht der LI zwei Determinanten, die zwischenstaatliche Verhandlungen beeinflussen.

Erstens bestimmt die asymmetrische Interdependenz die Verhandlungsstärke der beteiligten Staaten. Je dringender eine Regierung ein Abkommen braucht und dafür auf andere Regierungen angewiesen ist, desto größer ist ihre Kompromissbereitschaft (Moravcsik 1993: 500). Wer hingegen glaubhaft machen kann, den nationalen Präferenzen auch im Alleingang nachzukommen oder mit dem Status quo zufrieden ist, kann mit einem Abbruch drohen, die Verhandlungen taktisch verzögern und härtere Bedingungen stellen. Gleiches gilt für Regierungen, die eine Option auf alternative Koalitionsbildungen haben (Moravcsik 1998: 63f.). Angesichts der Coronakrise und des deutsch-französischen Kompromisses legt der LI nahe, dass der Staat mit den günstigsten finanziellen Ausgangsbedingungen das stärkste Durchsetzungsvermögen hatte und die Einigung nach den eigenen Präferenzen gestalten konnte.

Zweitens entscheiden die innenpolitischen Verhältnisse über die Möglichkeiten, Kooperationsblockaden durch Koppelgeschäfte oder Seitenzahlungen zu überwinden. Derartige Kompromisslösungen sind effektiv aber mit Risiken verbunden, weil sie innenpolitische Gewinner und Verlierer hinterlassen (Moravcsik 1998: 65f.). Der LI erwartet deshalb, dass die Kompromisse so geschnürt werden, dass der innenpolitische Widerstand in Grenzen gehalten wird. Eine optimale Lösung ist es deshalb, wenn die Nutzen konkret und die Kosten diffus sind, und Interessengruppen mit koordinierten Forderungen begünstigt und unorganisierte oder nichtvertretene gesellschaftliche Gruppen tendenziell benachteiligt werden (ebd.).

Empirisch sind daher folgende theoretische Erwartungen zu untersuchen:

- Die Konstellation der nationalen Präferenzen Deutschlands und Frankreichs hat es ermöglicht, gewinnbringende Verhandlungen im bilateralen Kontext zu führen, obwohl die Bundesregierung ihre größere Verhandlungsstärke einsetzte, um die Bedingungen der Einigung zu bestimmen.
- Der deutsch-französische Kompromiss war inhaltlich danach ausgerichtet, den dringenden Forderungen nationaler Interessengruppen zu entsprechen und zugleich den innenpolitischen Widerstand – vor allem in Deutschland – zu minimieren.

Empirische Beobachtungen

Im Einklang mit der Theorie kann beobachtet werden, wie die deutsch-französischen Beziehungen ein „weltweit vermutlich einmalig dichtes Geflecht von Institutionen der Regierungskooperation [darstellen]“ (Krotz/Schild 2017: 437). Dieser Bilateralismus lässt die Grundannahme zu, dass die Kabinette in Berlin und Paris über Informationen und Kontaktnetze verfügten, um den Merkel-Macron-Plan auch ohne supranationale Moderation auszuarbeiten. Beamte aus französischen Ministerien bestätigten, dass die Finanzminister Le Maire und Scholz vor der Aushandlung des Kompromisses fast täglich Kontakt hatten (DIP-PAR3).

Die Verhandlungsgewichte der beiden Hauptstädte in ökonomischen Angelegenheiten haben sich im letzten Jahrzehnt zugunsten Berlins verschoben. Zur Operationalisierung der Verhandlungsstärke belegen die Kennzahlen der öffentlichen Finanzen, dass Deutschland günstigere Ausgangsbedingungen hatte, um der Coronakrise fiskalpolitisch gegenzusteuern. Den deutschen Regierungen war es seit der Finanzkrise 2008/2009 gelungen, die Staatsschuldenquote abzubauen, während Frankreich seither mit wachsender Verschuldung zu kämpfen hatte (Eurostat 2020). Deutschland hatte im Unterschied zu Frankreich ein negatives Haushaltssaldo von 2008 bis 2019 in ein

positives umgewandelt (Fuest 2020: 190). In Frankreich hatte die Coronakrise angekündigte Wirtschaftsreformen aufgehoben und haushaltspolitische Konsolidierungsmaßnahmen unmöglich gemacht, weshalb die Dringlichkeit europäischer Finanzhilfen wuchs (DIP-PAR1). Der fiskalpolitische Spielraum Deutschlands war also größer. Aufgrund der zwischenstaatlichen Natur europäischer Umverteilungsprozesse wurde diese ökonomische Stärke in eine politische Macht übersetzt.

Aus dieser asymmetrischen Interdependenz folgt, dass Frankreich eher auf Deutschland angewiesen war als umgekehrt, um europäische Finanzmittel bereitzustellen. Zur entsprechenden These, dass Deutschland die Inhalte des Merkel-Macron-Plans nach eigenen Präferenzen bestimmt haben sollte, gibt es aber in Teilen widersprüchliche empirische Evidenz.

Als der Merkel-Macron-Plan am 18. Mai als entscheidende Blaupause für den bevorstehenden Vorschlag der Kommission dargelegt wurde, bezeichneten viele Diplomaten die vereinbarten Gemeinschaftsanleihen als französischen Verhandlungstriumph (DIP-BXL1). Die Bundeskanzlerin hatte nach dem EU-Videogipfel im April versichert, dass „es nicht geht, dass die Schulden vergemeinschaftet werden“ (Merkel 2020c). Die Ankündigung gemeinsamer Anleihen im Merkel-Macron-Plan erschien daher als eine Kehrtwende. Französische Staatssekretäre bezeichneten diese als ein historisches Zugeständnis und schilderten in einer Besprechung mit Diplomaten, dass Finanzminister Scholz und die Verhandlungsführer des Bundeskanzleramtes großen Kompromisswillen im finalen Aushandlungsprozess gezeigt hatten (DIP-PAR3). In einer internen Gesprächsrunde mit Botschaftern erzählte ein LREM-Abgeordneter des EU-Ausschusses dazu, wie die Chefunterhändler Macrons versucht hatten, an skeptischen Beratern Merkels strategisch vorbeizugehen, um die Hebelwirkung auf die Bundesregierung zu erschöpfen. So sei es gelungen, eine sukzessive Positionsveränderung in der deutschen Hauptstadt zu provozieren (DIP-PAR4).

Im Lichte dieser Schilderungen erscheint die theoretische Erwartung, dass die Bundesregierung sich als stärkste Verhandlungspartei durchgesetzt haben sollte, zunächst äußerst problematisch. Es ist allerdings weniger erstaunlich, wenn politische Amtsträger ihren narrativen Schwerpunkt auf eigene Verhandlungsgewinne legen. Auch wenn die französische Sichtweise zurecht hervorhebt, dass die Bundesregierung den ursprünglichen Widerstand gegen Gemeinschaftsanleihen aufgab, verkennt sie nicht, dass diese Kehrtwende mit strategischen Abwägungen einherging. Die Aussagen der

französischen Beamten sind ebenfalls nicht hinreichend, um die Antithese zu belegen, nämlich dass Frankreich die Bundesregierung durch den Einsatz der Verhandlungsstärke, etwa mit Androhung eines Alleinganges oder alternativer Koalitionsbildungen dazu gezwungen hätte, europäische Gemeinschaftsanleihen zu akzeptieren. Macron machte Deutschland und den nördlichen EWWU-Ländern zwar eine klare Ansage:

„Sie sind für Europa, wenn es darum geht, die von ihnen produzierten Güter zu exportieren. (...) Aber sie sind nicht für Europa, wenn das bedeutet, Lasten zu teilen. (...) Wir befinden uns in einem Moment der Wahrheit, in dem es darum geht, zu entscheiden, ob die Europäische Union ein politisches Projekt oder nur ein Marktprojekt ist. (...) Wir brauchen Finanztransfers und Solidarität, und sei es nur, damit Europa durchhält“ (Macron 2020, zitiert nach Fuest 2020: 185f.).

Diesem „kühlen Ultimatum“ (Fuest 2020: 186), mit dem die adressierten Staaten quasi aufgefordert wurden, finanzielle Zugeständnisse zu machen, wenn sie auch weiterhin vom EU-Binnenmarkt profitieren wollten (ebd.), mangelte es allerdings an Glaubwürdigkeit. Erstens, weil Frankreich selbst zu den größten Profiteuren des Binnenmarktes gehörte (Mion/Ponattu 2019: 10ff.) und zweitens, weil die französische Regierung keine realistische Alternativkoalition ohne Deutschland als Garant finanzieller Mittel hatte – zumindest nicht im Rahmen des Europaprojekts, dem sich Macron verschworen hatte. Da die Bundesregierung offensichtlich keinen erheblichen Widerstand bei der finalen Aushandlung leistete (DIP-PAR3), liegt eher die Vermutung nahe, dass Deutschland die Gemeinschaftsanleihen trotz des französischen Drucks aus eigener Motivation billigte. Um die Strategie der Bundesregierung nachzuvollziehen, erfordert die empirische Analyse zwingend, weitere Quellen zu berücksichtigen.

Das theoretische Kernargument, dass die Bundesregierung rational gemäß den nationalen Präferenzen handelte (Moravcsik 1998: 23), findet dabei empirische Unterstützung. In einem Interview rechtfertigte Merkel den Standpunktwechsel im Zuge der Coronakrise wie folgt:

„In einer solchen Krise wird erwartet, dass jede und jeder das Notwendige tut. Das Notwendige ist in diesem Fall etwas Außergewöhnliches. (...) Und natürlich handeln wir dabei auch in unserem eigenen Interesse. Es liegt im deutschen Interesse, dass wir einen starken Binnenmarkt haben, dass die Europäische

Union zusammenwächst und nicht auseinanderfällt. Was gut für Europa ist, war und ist gut für uns“ (Merkel 2020b).

Diese Äußerung belegt, dass ökonomisches Nutzendenken ausschlaggebend war und die Europapolitik der Bundesregierung dem folgte, was die deutsche Wirtschaft forderte. Auch in Gesprächen mit Diplomaten vermittelten das Bundesfinanzministerium und das Auswärtige Amt, dass es bei der praktischen Gestaltung des Wiederaufbaufonds darum gegangen sei, nationale Rettungspakete mit europäischen Maßnahmen zu ergänzen, um der deutschen Exportabhängigkeit gerecht zu werden (DIP-BLN1). Damit treten die zeitlich begrenzten EU-Anleihen und die Finanzhilfen als rational in Erscheinung. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Bundesregierung der Idee eines schuldenfinanzierten Wiederaufbaufonds als Ergänzung zu den ESM-Krediten erst dann zustimmte, nachdem belastbare Zahlen zu den wirtschaftlichen Schäden der Coronakrise und dem nationalen Exportverlust verfügbar wurden, etwa ab Ende April. Diese Befunde stärken die theoretische Erwartung des LI.

Es gab allerdings Einflussfaktoren, die sich umso schwieriger mit dem LI erklären lassen: Neben ökonomischen Interessen begründete die Bundeskanzlerin die Gemeinschaftsanleihen und die 500 Milliarden Euro, die durch den Wiederaufbaufonds als Transfers an notleidende EU-Staaten gehen sollten, als „außergewöhnlichen Akt der Solidarität“ (Merkel 2020b). Finanzminister Scholz betonte die Verantwortung Deutschlands und stellte klar, dass es auch darum ging, die Coronakrise zur Weiterentwicklung der EU zu nutzen (Scholz 2020a). Aus Regierungskreisen hieß es, Scholz sei auf deutscher Seite sogar der Hauptarchitekt hinter dem Merkel-Macron-Plan und der allerwichtigste Beweggrund Merkels sei es gewesen, sich den EU-Partnern gegenüber solidarisch zu zeigen (DIP-BLN1). Diese Befunde schwächen die Theorie in zweierlei Hinsicht: Erstens ist das Element der europäischen Solidarität ein substanzieller Störfaktor für das rationalistische Erklärungsmodell des LI. Zweitens ist das Zusammenspiel zwischen Merkel, Scholz und weiteren Regierungsvertretern sowie ihre Gewichtung der nationalen Präferenzen nur schwer mit dem LI zu begreifen, der die Bundesregierung auf einen einheitlichen Akteur reduziert. Zu diesen Aspekten kommt die vorliegende Arbeit im späteren Verlauf der Analyse zurück.

Trotz europäischer Solidarität hatte der Merkel-Macron-Plan auch eine zentrale Komponente, die als durchgesetzte Präferenz Deutschlands zu werten ist: Die Verbindung des Wiederaufbaufonds und der Gemeinschaftsanleihen mit dem EU-

Haushalt. Unter Diplomaten in Brüssel herrschte der Eindruck, dass die Bundesregierung die Schuldenaufnahme hinnahm, dafür aber die Bedingungen der Finanzhilfen nach eigenen Interessen ausrichtete, um den innenpolitischen Widerstand in Deutschland zu vermindern (DIP-BXL1; DIP-BLN3). Die vereinbarten Gemeinschaftsanleihen waren nicht dieselben, die Frankreich und acht weitere EWWU-Länder ursprünglich gefordert hatten.

Dieses Verhandlungsergebnis lässt sich damit erklären, dass Frankreich sich von Anfang an für viele Optionen offen zeigte, während Deutschland eine wesentlich engere „Spanne der möglichen Konzessionen“ (Tuschhoff 2015: 39) an den Tag legte. Macron und seine Gleichgesinnte forderten in ihrem ersten Vorschlag¹⁹ einerseits „ein gemeinsames Verschuldungsinstrument (...), das von einer europäischen Institution ausgegeben wird, um Mittel (...) zum Nutzen aller Mitgliedstaaten zu beschaffen“ (Macron *et al.* 2020, zitiert nach Fuest 2020: 184). Damit waren die Coronabonds gemeint, die Deutschland mit tiefster Skepsis betrachtete, weil sie in dauerhafte Anleihen mit gesamtschuldnerischer Haftung münden könnten. Macron *et al.* erklärten sich andererseits bereit, „auch andere Instrumente wie eine spezifische Finanzierung für coronabezogene Ausgaben im EU-Haushalt [zu] prüfen“ (ebd.: 185). Beide dieser Optionen zielten auf tiefgreifende Umverteilungsmaßnahmen ab, die aber grundverschieden in ihren Konsequenzen für die fiskalpolitische Integration waren. Frankreich verfolgte damit flexible Verhandlungsziele, was der Bundesregierung in die Hände spielte.

Die französische Regierung musste mehrere Kompromissentwürfe vorlegen, bevor eine Einigung mit der Bundesregierung in Reichweite war. Die Coronabonds waren bereits nach dem EU-Gipfel im März vom Tisch.²⁰ Danach setzte Frankreich auf temporäre Gemeinschaftsanleihen, was der Bundesregierung wohl entgegenkam.²¹ In diesem Vorschlag war allerdings ein zwischenstaatlicher Fonds außerhalb des EU-Haushaltes vorgesehen und laut einer Stabsmitarbeiterin von Finanzminister Le Maire, präferierte Frankreich dazu kollektive Haftungsrisiken (DIP-PAR2). So ähnelte das Vorhaben noch

¹⁹ EURACTIV, den 25.03.2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/nine-member-states-ask-for-eurobonds-to-face-coronavirus-crisis/> [abgerufen am 01.03.2021].

²⁰ Politico, den 27.03.2020, <https://www.politico.eu/article/virtual-summit-real-acrimony-eu-leaders-clash-over-corona-bonds/> [abgerufen am 01.03.2021].

²¹ Berliner Zeitung, den 01.04.2020, <https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft-verantwortung/corona-pandemie-frankreich-will-nun-fonds-statt-bonds-li.80187> [abgerufen am 01.03.2021].

immer der Konstruktion, von der deutsche Ökonomen warnten. Auf deutscher Seite bestand keine Absicht, sich darauf einzulassen (DIP-BLN2). Dazu betonte Merkel, dass das wirtschaftliche Erholungsprogramm „von vornherein mit dem europäischen Haushalt zusammengedacht werden [musste]“ (2020c). Der französische Vorschlag scheiterte erwartungsgemäß am EU-Videogipfel im April, als die Einbettung des Wiederaufbaufonds in den MFR prinzipiell beschlossen wurde (Europäischer Rat 2020a). Diese Beispiele zeigen, dass die finale Aushandlung des Merkel-Macron-Plans vor allem einer graduellen Positionsverschiebung Frankreichs vorausging, die auf die starre Haltung der Bundesregierung zurückzuführen war.

Zehn Tage vor dem deutsch-französischen Kompromiss lagen zwei Vorschläge von Frankreich auf dem Tisch, von denen nur einer umgesetzt wurde.²² Beide räumten eine zeitliche Begrenzung der Gemeinschaftsanleihen und Verknüpfung der Finanzhilfen mit dem EU-Haushalt ein, der initialen Präferenz Frankreichs zum Trotz (DIP-PAR2). Ausgeschlossen wurde allerdings die Alternative, die Schulden in einer vom Vertragsrahmen der EU getrennten Zweckgesellschaft anzusiedeln, um Gelder von dort an den EU-Haushalt zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds zu überweisen. Frankreich pochte damit offenbar bis zuletzt darauf, ein gesamtschuldnerisches Haftungsmodell durchzubekommen. Stattdessen setzte der Merkel-Macron-Plan auf die zweite Alternative, nämlich „der Europäischen Kommission zu gestatten, (...) [den Wiederaufbaufonds] mittels Aufnahme von Mitteln an den Märkten im Namen der EU zu finanzieren“ (Bundesregierung 2020). Damit fiel die Gesamthaftung an die EU-Kommission, während jeder Mitgliedstaat im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses nur für seinen Anteil der aufgenommenen Schulden haften musste – eine zentrale Priorität der Bundesregierung (DIP-BLN1). Hieraus lässt sich schließen, dass die Bundesregierung eine rote Linie zog, um eine vollumfängliche Haftung für die Gemeinschaftsanleihen zu vermeiden.

Zur Konstruktion der Finanzhilfen lässt sich also feststellen, dass die Bundesregierung einen großen qualitativen Schritt machte, weil sie Gemeinschaftsanleihen überhaupt akzeptierte. Allerdings, wie oben ausgeführt, mussten drei substantielle Bedingungen – zeitliche Begrenzung, Verbindung mit EU-Haushalt und Teilhaftung – erfüllt werden, bevor ein deutscher Standpunktwechsel in Frage kam. Ohne die Bereitschaft

²² *Handelsblatt*, den 08.05.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-solidaritaet-so-stellt-sich-frankreich-den-corona-wiederaufbaufonds-vor/25814550.html> [abgerufen am 01.03.2021].

Frankreichs, sich diesen anzupassen, hätte es am Ende kein derartiges Zugeständnis von deutscher Seite gegeben. Wie das Bundesfinanzministerium und das Auswärtige Amt ausländischen Diplomaten berichteten, war die vereinbarte Konstruktion zielbewusst von der Bundesregierung durchgesetzt worden (DIP-BLN1). Der Begriff „Coronabonds“ sei innenpolitisch verbrannt und die Umstände erforderten eine Lösung, die auch verfassungsrechtlich tragfähig war. Das BVerfG-Urteil vom 5. Mai 2020, welches ein Staatsanleihekaufprogramm der EZB hinterfragte, trug zu diesem Druck bei.²³ Daher war eine Verknüpfung der Finanzhilfen mit dem MFR zentral, damit das Vorhaben „auf einer sicheren Rechtsgrundlage [stand], und (...) die Haushaltsautonomie der jeweiligen nationalen Parlamente [widerspiegelte]“ (Merkel 2020a). Dies sei die Voraussetzung, um die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, den herausforderndsten innenpolitischen Vetospieler, zu überzeugen (DIP-BLN1). Diese Befunde sind konform mit der Theorie und stärken die These, dass Deutschland aufgrund der Verhandlungsstärke das letzte Wort über die inhaltliche Übereinkunft erhielt.

In Anbetracht der innerstaatlichen Gewinner und Verlierer lässt sich im Falle Deutschlands bemerken, dass die Forderungen der Wirtschaftsverbände mit dem Wiederaufbaufonds in Erfüllung gingen, während die Gemeinschaftsanleihen hauptsächlich deutsche Steuerzahler und jüngere Generationen belasteten, die sich künftig mit der Tilgung beschäftigen müssen. So hatte die Bundesregierung, nach der Logik des LI, die innenpolitischen Konsequenzen klug balanciert. Auch aus dieser Sicht erweist sich der LI als nützlich, um die Kostenverteilung des Merkel-Macron-Plans zu verstehen.

Alles in allem liefert der LI eine plausible Erklärung für die Inhalte des deutsch-französischen Kompromisses: Das rationale Interesse an den Binnenmarktexporten erklärt den deutschen Abschied von der Austeritätspolitik und der Nichtbeistandsklausel, während die Hinweise der Ökonomen und die Skepsis der CDU/CSU-Bundestagsfraktion die bestehende Distanz zu einer vollständigen Fiskalunion erklären, der die Bundesregierung mit dem Merkel-Macron-Plan Rechnung getragen hat. Seien die Gemeinschaftsanleihen ein französischer, so sei die Konstruktion der Finanzhilfen ein deutscher Verhandlungstriumph. Die Implikationen für den europäischen

²³ *Süddeutsche Zeitung*, den 05.05.2020, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bundesverfassungsgericht-ezb-anleihekaeufer-1.4897824> [abgerufen am 01.03.2021].

Integrationsprozess werden nachfolgend in der dritten Sequenz des Dreischritt-Modells erklärt.

4.4 Europäische Institutionalisierung

Theoretische Erwartungen

Die letzte Sequenz im Dreischritt-Modell betrifft die Errichtung gemeinsamer Institutionen. Diese unterliegt der Nachfrage nach europäischer Integration, wie sie sich aus der zwischenstaatlichen Verhandlung ergibt (Steinhilber 2012: 152). Der LI argumentiert in Anlehnung an die neoliberale Regimetheorie (Keohane/Nye 1977; Keohane 1984), dass die europäischen Institutionen für stabile Verhaltenserwartungen, niedrige Transaktionskosten und hohe Effektivität der politischen Zusammenarbeit sorgen sollen (Moravcsik 2018: 1654). Die Regierungen sehen den Zweck der Institutionenbildung darin, glaubwürdige Selbstverpflichtungen einzugehen, um die Umsetzung und Überwachung der erzielten Verhandlungsergebnisse zu gewähren, gegebenenfalls mit Sanktionsinstrumenten (ebd.). Die Motivation einzelner Regierungschefs kann ebenfalls darin bestehen, europapolitische Erfordernisse zu etablieren, um die Gestaltungsfreiheit für innenpolitische Gegner nach einem Machtwechsel einzuschränken (Moravcsik 1998: 73).

Der LI legt in seiner ursprünglichen Fassung den Schwerpunkt auf zwei Methoden der Institutionenbildung: Staaten können ihre Souveränität auf europäischer Ebene entweder *bündeln*, indem die Entscheidungsfindung unter Beibehaltung des nationalen Stimmrechts in zwischenstaatlichen Organen angesiedelt wird, oder *abtreten*, indem supranationale Akteure mit autonomer Entscheidungsgewalt gegründet werden (Moravcsik 1998: 67). Die Theorie sollte allerdings so gelesen werden, als gäbe es andere politische Steuerungsmethoden, einschließlich informeller Normen und rein nationalstaatlicher Programme, die der Implementation der zwischenstaatlich vereinbarten Politikinhalt dienen können (Moravcsik 2018: 1656). Zumal der LI die EU sowieso als ein internationales Regime betrachtet, geht es weniger um die Erklärung supranationaler Institutionalisierung, sondern mehr darum, europäische Politikkoordination zu erklären, die sich durch Flexibilität und Offenheit institutioneller Lösungen auszeichnet (ebd.).

Es ist eine zentrale Erkenntnis des LI, dass es stark variiert und von themenspezifischen

Positionen der Mitgliedstaaten abhängt, ob Entscheidungskompetenzen abgetreten, gebündelt oder nationale Maßnahmen angeordnet werden: Wenn zwischenstaatliche Abmachungen tendenziell riskant sind, wenig Konsens über ihre gewünschten Konsequenzen herrscht und die nationalen Interessen divergent sind, hebt die Theorie hervor, dass die Staaten dazu neigen, das Einstimmigkeitsprinzip für künftige Entscheidungen auf dem Themenfeld beizubehalten (Moravcsik 1998: 75f.). So kann die Erwartung formuliert werden, dass das Abtreten fiskal-politischer Souveränität nur dann erfolgen kann, wenn die Interessen und langfristige Zielsetzung der Regierungen ausreichend einheitlich sind. Bis dahin würden insbesondere wohlhabende Mitgliedstaaten ihre fiskalpolitische Souveränität verteidigen, um formale und materielle Autonomieverluste zu vermeiden (Leuffen *et al.* 2012: 164).

Zur letzten Sequenz des Erklärungsmodells werden folgende Erwartungen untersucht:

- Der Merkel-Macron-Plan wurde mit einer institutionellen Grundlage versehen, um die Finanzhilfen möglichst effizient zu koordinieren, um dem politischen Bekenntnis zur Rettung des Binnenmarktes und der wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise gerecht zu werden.
- Aufgrund der Sensibilität fiskalpolitischer Integration im Lichte der Unsicherheit über die makroökonomische Wirkung der Finanzhilfen dient die institutionelle Grundlage des Merkel-Macron-Plans dazu, glaubhaft zu machen, dass es sich um zeitlich begrenzte Maßnahmen handelt.

Empirische Beobachtungen

Wie bereits erläutert, veranlasste der Merkel-Macron-Plan keinen Integrationsschritt in Form einer permanenten Kompetenzabgabe an die EU-Kommission oder einer neuen europäischen Institution. Vielmehr zielte er auf eine außerordentliche, vorübergehende Aufwertung des EU-Haushaltes ab. Dass der LI konzipiert ist, um verschiedene Wege der europäischen Politikkoordination zu analysieren, erweist sich als eine Stärke. Aus Sicht der Theorie ist es unproblematisch, dass sich Deutschland und Frankreich mit dem Merkel-Macron-Plan auf bereits gebündelte Kompetenzen und existierende Instrumente der EU stützten.

Im Lichte der theoretischen Erwartung ist zu beobachten, dass die institutionelle Grundlage des Wiederaufbaufonds gestaltet wurde, um schnelle Finanzhilfen zu gewährleisten. Die Bundesregierung lehnte Coronabonds unter anderem deshalb ab, weil ihre Institutionalisierung aufgrund erforderlicher Vertragsänderungen ein „zeitraubender und schwieriger Prozess [wäre]“ (Merkel 2020c). Eine Reformierung

einzuweisen, mit der das institutionelle Gefüge der EU verschoben wäre, hätte etwa das Ziel verfehlt, den Binnenmarkt durch einen schnellen fiskalpolitischen Einsatz zu retten. Die Regierungschefs konnten „nicht auf eine Vertragsänderung warten, sondern [mussten] (...) schnell auf die Pandemie reagieren“ (Merkel 2020b). Die Kanzlerin schloss weitere Integrationsschritte nicht aus, aber stellte klar, dass die Diskussion darüber im Rahmen der Zukunftskonferenz und nicht in der dringenden Krisenbewältigung stattfinden sollte (Merkel 2020a). Daher scheint der deutsch-französische Kompromiss einem pragmatischen Denken entsprungen zu sein, um eine glaubwürdige und zweckmäßige Antwort zur Stabilisierung des Binnenmarktes zu geben.

Das Versprechen, den ökonomischen Trend zu drehen und den Binnenmarkt vor einer zunehmenden Schiefelage zu retten, zeigte sich in Teilen erfüllt. Der Merkel-Macron-Plan stärkte das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit der krisengeschüttelten Staaten, die für den europäischen Binnenmarkt unverzichtbar waren und sind (Fuest 2020: 215f.). Mit der Ankündigung des Wiederaufbaufonds sanken die Zinsen auf die italienischen und spanischen Staatsanleihen unmittelbar, als Reaktion der Finanzwirtschaft auf die vorgesehene Umverteilung.²⁴ Dieser Befund zeugt davon, dass die Substanz des Merkel-Macron-Plans auch von externen Akteuren als zielführende Politik anerkannt wurde.

Um den Zweck eines „zielgerichteten Fonds zur wirtschaftlichen Erholung“ (Bundesregierung 2020) zu erfüllen, ermöglichte die Verbindung des Wiederaufbaufonds mit dem EU-Haushalt eine effiziente Koordination. Mit dieser Verzahnung wurden Transaktionskosten bei der Aushandlung vermindert, weil die rechtliche und institutionelle Grundlage für das Haushaltssystem bereits festlag; der EU-Haushalt sei „das seit Jahrzehnten bewährte Instrument solidarischer Finanzierung gemeinsamer Aufgaben in der Europäischen Union“ (Merkel 2020c). Das zeitliche Zusammentreffen der Coronakrise mit den MFR-Verhandlungen für 2021-2027 wurde genutzt, um die Ausgaben des Wiederaufbaufonds zielgerichtet zu steuern und mit Reformauflagen zu verbinden, um die am schwersten betroffenen Mitgliedstaaten mit Investitionen zu unterstützen, die einen europäischen Mehrwert erbringen (Becker 2020c: 274). Die gemeinsame Kontrolle der Kommission und der Mitgliedstaaten über die Ausgaben der

²⁴ *Welt*, den 21.10.2020, <https://www.welt.de/finanzen/article218214786/Euro-Zone-Zinsen-fuer-Staatsanleihen-der-Krisenlaender-auf-Rekordtief.html> [abgerufen am 01.03.2021].

EU diene dazu, moralischen Fehlanreizen vorzubeugen. So wurde der Wiederaufbaufonds als Teil des europäischen Haushaltssystems mit einem Rahmen zur Überwachung und gegebenenfalls Sanktionierung versehen (Matthes 2020: 4ff.).

Neben effizienter Koordination musste das Versprechen, dass es sich um eine „außergewöhnliche, einmalige Kraftanstrengung“ (Merkel 2020a) handelte, institutionell abgesichert werden. Die Anwendung des Europarechts war maßgeblich, um diese Selbstverpflichtung einzugehen. Wegen des *Verschuldungsverbots* nach Art. 310 AEUV war die einmalige Schuldenaufnahme der EU-Kommission grundsätzlich nicht rechtmäßig. Um eine Ausnahme aufgrund der Coronakrise zu rechtfertigen, war eine Berufung von Art. 122 AEUV nötig, der Fremdfinanzierung und finanziellen Beistand erlaubt, wenn „ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen (...) ernstlich bedroht [ist]“ (Art. 122 Abs. 2 AEUV). Zumal diese Klausel auf Vorschlag der Kommission durch qualifizierte Mehrheit im Ministerrat aktiviert werden kann, hätte es allerdings präjudizielle Auswirkungen auf künftige Wirtschaftskrisen gehabt, wenn der Wiederaufbaufonds lediglich auf diese Rechtsgrundlage gestützt wäre. Es wäre auch fragwürdig hinsichtlich der nationalen Haushaltsautonomie und könnte potenziell vom BVerfG angefochten werden, unterstrich das Bundesfinanzministerium (DIP-BLN1). Daher bemühte sich die Bundesregierung darum, den *Eigenmittelbeschluss* nach Art. 311 AEUV zusätzlich als rechtliche Grundlage anzuwenden.

Die Glaubwürdigkeit des Merkel-Macron-Plans als zeitlich begrenzte Maßnahme wurde dadurch gestärkt. Mit der Kombination aus Art. 122 AEUV *und* nach Art. 311 AEUV bestand eine „hinreichende Kompetenzgrundlage“ (Mayer 2020: I), um die Schuldenaufnahme der Kommission zu gestatten und den anteiligen Haftungsgarantien der Mitgliedsstaaten ohne Vertragsänderungen zuzustimmen. Hinsichtlich der Zustimmungsbedarfe mit Einstimmigkeit im Europäischen Rat und nationaler Ratifikation handelte es sich um das „aus Mitgliedstaatsicht im Vergleich souveränitätsschonendsten Verfahren mit legitimatorischen Vorteilen“ (ebd.: II). Diese Regelung sicherte das Mitspracherecht des Bundestages ebenso wie die nationale Kontrolle über künftige Haushaltsverhandlungen in der EU, und stellte „durchaus eine starke Verpflichtung auf den einmaligen Charakter der Schuldenaufnahme“ (Fuest 2020: 222) dar. Diese Beobachtung stimmt mit dem überein, was die Theorie als Absicherung der erzielten Verhandlungsergebnisse erwarten würde.

Aufgrund dieser institutionellen Lösung konnte das Gegenargument, der Merkel-Macron-

Plan münde in eine „Fiskalunion durch die Hintertür“, zurückgewiesen werden.²⁵ Haushaltspolitiker der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zeigten sich der Vereinbarung positiv gegenüber, weil sie die nationale Haushaltsautonomie und die EU-Verträge unbeeinträchtigt ließ.²⁶ Aufgrund der bereits legitimierten Kompetenzübertragungen auf EU-Ebene erforderte die Anhebung der Eigenmittelobergrenze, die für die Umsetzung des Merkel-Macron-Plans nötig war, außerdem keine Zweidrittelmehrheit im Bundestag (Meyer 2020: II). Damit fand die Bundesregierung ein institutionelles Arrangement, welches die Regierungsparteien ohne Risiko einer Intervention durch skeptische Oppositionsparteien durchsetzen konnten. Diese politische Erschöpfung der EU-Rechtsordnung stellte einen pragmatischen Mittelweg dar, der den gestellten Bedingungen angemessen war.

Es lässt sich zusammenfassen, dass die Anwendung des Eigenmittelbeschlusses und des EU-Haushaltssystems als rechtliche und institutionelle Grundlage für den Merkel-Macron-Plan mindestens zwei Argumentationslinien folgte, die mit den theoretischen Erwartungen übereinstimmen. Erstens konnte die institutionelle Gestaltung glaubhaft machen, dass die Finanzhilfen schnellstmöglich in die Wege geleitet werden würden, ohne aber unkontrolliert in nationale Haushalte zu fließen. Zweitens konnte die gewählte Rechtsgrundlage gewähren, dass kein Verschuldungsrecht dauerhaft auf EU-Ebene übertragen würde, aber die Gemeinschaftsanleihen und der finanzielle Beistand durch den Wiederaufbaufonds für den aktuellen Einzelfall verfassungsrechtlich abgesichert gestaltet wurden.

4.5 Lücken der Theorie und potenzielle Alternativerklärungen

Die vorliegende Arbeit hat ihren analytischen Schwerpunkt bisher darauf gelegt, empirische Befunde zu beleuchten, die mit den theoretischen Erwartungen des LI übereinstimmen. Anhand dieser Ausführungen konnten einige Einflussfaktoren hinter dem Merkel-Macron-Plan als theoriekonform eingestuft und der Theorie insgesamt eine ausreichende Erklärungskraft zugeschrieben werden, um die Entstehung der deutsch-

²⁵ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, den 19.05.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-wiederaufbaufonds-sind-das-corona-bonds-durch-die-hintertuer-16776900.html> [abgerufen am 01.03.2021].

²⁶ *Tagesspiegel*, den 19.05.2020, <https://www.tagesspiegel.de/politik/so-reagieren-cdu-csu-auf-den-merkel-macron-plan-europaeische-solidaritaet-ohne-coronabonds/25844274.html> [abgerufen am 01.03.2021].

französischen Initiative verständlich zu machen. Allerdings sind manche empirischen Beobachtungen gemacht worden, welche die Schwachstellen der Theorie offenlegen. Im Folgenden geht es darum, diese zu diskutieren, die relative Erklärungskraft des LI zu bewerten und alternative Erklärungsansätze anzuregen.

Die Innenpolitik der Europapolitik

In der ersten Sequenz des Dreischritt-Modells reduziert Moravcsik (1993; 1998) die Komplexität der Innenpolitik, indem er den Fokus auf den Einfluss innerstaatlicher Interessengruppen auf die nationale Präferenzbildung und die Europapolitik legt. Das hat die Konsequenz, dass politische Auseinandersetzungen innerhalb des Regierungskabinetts außer Acht gelassen werden. Am Beispiel des Merkel-Macron-Plans zeigt sich dies als eine große Erklärungslücke.

Im Lichte der Eurokrisenpolitik argumentierten Dullien und Guérot (2012), dass sich die liberalkonservative, ordnungspolitische Haltung Deutschlands zur EWWU bei einem Regierungswechsel ändern würde. Im Falle einer CDU/CSU-geführten Regierung mit der SPD als Koalitionspartner anstelle der FDP erwarteten sie eine gewisse Bewegung in der Frage der Eurobonds, sollte es erneut zu einer Wirtschaftskrise kommen (ebd.: 10). Diese Vorhersage zeigt sich als treffsicher in Anbetracht der politischen Entwicklung in der Coronakrise, da die Bundesregierung eine Art gemeinsamer EU-Schulden billigte. Die potenzielle Erklärung, dass die Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten hierfür entscheidend war und sie sich diesen Positionswechsel von innen erarbeitet haben sollten, liegt aber außerhalb der Reichweite des LI.

Die SPD-Bundestagsfraktion reagierte affirmativ auf die Vorstöße des französischen Präsidenten²⁷ und begrüßte, dass „Merkel [zum Schluss] ihre Vorbehalte gegen gemeinsame Anleihen und echte Investitionszuschüsse als Teil eines (...) europäischen Wiederaufbauprogramms offenbar aufgibt“ (2020c). Die Parteiführung betonte, dass „die SPD als Teil der Bundesregierung und Olaf Scholz als deutscher Finanzminister (...) einen Paradigmenwechsel deutscher Europapolitik eingeleitet [hatte]“ (Walter-Borjans/Bullmann 2020). Scholz (2020a) zeigte sich integrationsfreundlicher als seine christdemokratische Regierungschefin und forderte zu den EU-Anleihen perspektivisch

²⁷ *Handelsblatt*, den 17.04.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/zukunft-der-eu-coronabonds-macron-und-eu-parlament-erhoehen-druck-auf-deutschland/25750610.html> [abgerufen am 01.03.2021].

auch fiskalpolitische Kompetenzübertragungen, um der EU weitere Eigenmittelquellen zu geben. Merkel betonte die deutsch-französische Initiative eher als „eine besondere Antwort auf eine besondere Situation“ (2020b), ohne explizite europapolitische Zukunftsvisionen damit zu verbinden. Es stellt sich die Frage, ob der Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich nicht eher ein Kompromiss zwischen der CDU/CSU und SPD war.

Diese Aspekte widersprechen nicht dem kausalen Narrativ des LI. Vielmehr würde eine Regierungsbeteiligung der SPD als Katalysator des Merkel-Macron-Plans die vom LI angenommene Wirkungsrichtung der europäischen Integration als Prozess von unten nach oben bestätigen. Allerdings besteht der Anspruch des LI nicht darin, zu erklären, was im Staat passiert, sondern wie Staaten interagieren und aufgrund welcher Prämissen. Daher fehlen der Theorie analytische Werkzeuge, um in diesem Falle zu begreifen, inwiefern die SPD zur deutsch-französischen Einigung beigetragen hat. Diese Erklärungslücke bestätigt die gängigen Vorwürfe an die Theorie wegen Vernachlässigung innerstaatlicher Vetospieler (Coporaso 1999: 162) sowie des Wahlverhaltens der Regierungsparteien und interner Aushandlungsprozesse in Koalitionsregierungen (Parsons 1999: 177; Csehi/Puetter 2021: 465). Im akademischen Diskurs ragt allerdings keine konkurrierende Theorie zur europäischen Integration heraus, die gerade diesen Erklärungsfaktor besser erfasst. Daher schwächt dies nicht die relative Stellung des LI, auch wenn der enge Fokus auf wirtschaftliche Interessengruppen einen Informationsverlust über die deutsche Kehrtwende hinterlässt.

Europapolitische Übertragungseffekte und institutioneller Anpassungsdruck

Der LI ist ein akteurszentrierter Ansatz und fokussiert sich auf nationale Regierungen als Vorantreiber der europäischen Integration. Diese Analyseperspektive übersieht die Abhängigkeit europapolitischer Entscheidungen von strukturellen Rahmenbedingungen und dem institutionellen Kontext, in dem sie getroffen werden. Der LI hat deshalb Schwierigkeiten damit, den Merkel-Macron-Plan als absehbares Ergebnis der Schwächen der EWWU zu verstehen.

In der Debatte wurde das BVerfG-Urteil zum Staatsanleihekaufprogramm der EZB als Anlass der deutschen Kehrtwende herausgestellt, weil es die EZB-Politik als kompetenzwidrige monetäre Staatsfinanzierung interpretierte und dadurch drohte, „der Bundesregierung ihren letzten Ausweg in der Europapolitik zu versperren“ (Hackenbroich 2020). Die umstrittene Übernahme supranationaler

Umverteilungsaufgaben durch die EZB schaffte einen Status quo in der EWWU, von dem insbesondere Deutschland profitierte. Ein deutscher Staatssekretär sagte der *Financial Times*, die Bundesregierung habe sich ihrer fiskalpolitischen Verantwortung für die Eurozone dank der EZB-Politik lange entziehen können, weshalb das BVerfG-Urteil, seine Signale an die Finanzmärkte und präjudiziellen Auswirkungen auf das neue Coronakrisen-Programm der EZB für Nervosität in deutschen Regierungskreisen sorgten.²⁸ Aus diesem Grund sei die Bundesregierung gezwungen gewesen, redistributive Maßnahmen zur Abfederung der Coronakrise zu ergreifen, weil die EZB dies in bisherigem Ausmaß womöglich nicht mehr machen dürfte (Hackenbroich 2020; Jones 2020).

Diese Erklärung widerspricht dem kausalen Dreischritt-Modell des LI, weil sie auf eine Präferenzbildung von außen hinweist. Wolfgang Schäuble (2020) verband das BVerfG-Urteil mit Konstruktionsfehlern im Vertrag von Maastricht und um diese zu beheben, markierte die Coronakrise den Moment, um „die Währungsunion zu einer Wirtschaftsunion auszubauen“ (ebd.). Es ist eine neofunktionalistische Argumentation, dass das Fehlen einer europäischen Wirtschaftspolitik einen institutionellen Anpassungsdruck entfaltet, um die Vorteile des Binnenmarktes und des Euro durch vertiefte Integration abzusichern. Es erscheint zunächst plausibel, dass dieser Bedarf an fiskalpolitischer Integration den Merkel-Macron-Plan im Sinne eines funktionalen Spillover-Effekts hervorgerufen habe. Der Neofunktionalismus bietet einen stringenten Wirkungsmechanismus, um die Aufwertung des EU-Haushaltes durch den Wiederaufbaufonds zu erklären.

Im direkten Vergleich mit dem Neofunktionalismus zeigt sich der LI aber standhaft, weil die Bundesregierung die Institutionalisierung des Wiederaufbaufonds aus eigener Motivation so gestaltete, dass ein kompletter Spillover-Effekt auf den fiskalpolitischen Kompetenzbereich zur Wahrung der nationalen Haushaltsautonomie verhindert wurde. Auch wenn der mit dem Merkel-Macron-Plan einhergehende Integrationsimpuls das Leitmotiv der *immer engeren Union* wiederbelebt, wird der Neofunktionalismus gegenüber dem LI erst dann an Erklärungskraft gewinnen, wenn der Wiederaufbaufonds durch eine permanente Institutionalisierung zum Präzedenzfall wird.

²⁸ *Financial Times*, den 22.05.2020, <https://www.ft.com/content/1d8853f4-726d-4c06-a905-ed2f37d25eee> [abgerufen am 01.03.2021].

Europäische Solidarität als soziale Norm

Entsprungen aus der rationalistischen Sozialtheorie erfasst der LI das Verhalten politischer Akteure in materiellen, utilitaristischen Kategorien. So wird die europäische Integration zu einer ökonomischen Verteilungsfrage. Dieser Blickwinkel hat zur Folge, dass der Merkel-Macron-Plan nur hinsichtlich der kurzfristigen, vorwiegend wirtschaftlichen Eigeninteressen Deutschlands analysiert werden kann. Wie bereits angedeutet, entsteht dadurch eine erhebliche Erklärungslücke, weil das Phänomen der europäischen Solidarität als Beweggrund politischer Entscheidungen ausgeklammert wird.

Es ist unumstritten, dass mehrere Erklärungen auf den deutschen Positionswechsel zutreffen. Wie der ehemalige Kommissionspräsident betonte, waren die Interessen der deutschen Wirtschaft zentral, wobei Merkel allerdings „die Stunde europäischer Solidarität“ (Juncker 2020) realisierte und davon bewusst war, dass „die [Haltung] Deutschland[s] während der Euro- und Griechenlandkrise (...), für manche Verstimmungen gesorgt [hatte]“ (ebd.). Im Laufe der Coronakrise wurde Deutschland nationaler Egoismus unterstellt, wegen des kurzfristigen Exportverbots medizinischer Schutzkleidung, der Ablehnung der Coronabonds und Schwächung der europäischen Rechtsgemeinschaft durch das BVerfG-Urteil zum EZB-Anleihekaufprogramm.²⁹ Aufgrund der anstehenden EU-Ratspräsidentschaft, wofür die Bundesregierung die „Führungsrolle als ehrlicher Makler und dynamischer Antreiber“ (Maas 2020) anstrebte, war es zentral, Reputationsschäden zu beheben und eine kooperative Dynamik in Gang zu setzen. So gesehen war der Merkel-Macron-Plan nicht nur ein ökonomisches Umverteilungs-programm, sondern eine Aktion, um den Zusammenhalt der EU und die Rolle Deutschlands nicht nur *in*, sondern *für* Europa zu stärken.

Diese Aspekte des Merkel-Macron-Plans können umso besser mit einem sozialkonstruktivistischen Erklärungsmodell erfasst werden. Aufgrund sozialer Interaktionsprozesse, Verhaltens- und Deutungsmuster würde ein konstruktivistischer Ansatz die europäische Solidarität als soziale Norm betrachten, die einen konstitutiven

²⁹ *Der Spiegel*, den 04.03.2020, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/coronavirus-bundesregierung-verbietet-export-von-atemmasken-a-3064f8fc-036a-4bac-a71a-c22a11c99d58> [abgerufen am 01.03.2021]; *Zeit Online*, den 17.07.2020, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/europa-eu-deutschland-angela-merkel-eurokrise-griechenland/> [abgerufen am 01.03.2021]; *Süddeutsche Zeitung*, den 05.05.2020, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bundesverfassungsgericht-ezb-anleihekaeufo-1.4897824> [abgerufen am 01.03.2021]

Effekt auf das Handeln politischer Akteure hat (Risse 2009: 148). Die Positionsveränderung der Bundesregierung wäre somit auf eine intensive Selbstreflexion über ihre europapolitische Rolle und Normkonformität zurückzuführen, auch komplexes Lernen genannt (Wendt 1992: 420ff.). Zentral dabei wäre das Argument, dass Deutschland nicht nach der Logik der Konsequenz beziehungsweise der Nutzenmaximierung, sondern der Logik der Angemessenheit gehandelt hat, um eine solidarische Lösung zu finden, die sowohl bei süd- als auch nordeuropäischen Mitgliedsstaaten auf positive Resonanz stoßen könnte (Risse 2009: 147f.). Folglich hätte die Bundesregierung die eigene Position angepasst, um die Minilateralismen in der EU zu überbrücken und einer gesamteuropäischen Lösung näherzukommen (Lang/Ondarza 2020).

Die europäische Solidarität als soziale Norm stellt im analysierten Fall den größten Störfaktor für den LI dar. Es kann nicht herauskristallisiert werden, wie großen Anteil sie dem ökonomischen Nutzendenken an der Erklärung entnimmt. Das bleibt ein Problem für die vorliegende Arbeit. Die Erkenntnisse des Konstruktivismus tragen jedoch nicht dazu bei, die Erklärungskraft des LI fundamental zu schwächen. Der Konstruktivismus erhebt nicht den Anspruch, die bestehenden Theorien zur europäischen Integration zu ersetzen, sondern um neglierte Elemente zu ergänzen (Christiansen *et al.* 1999: 538). Der Konstruktivismus verkennt nicht, dass das ökonomische Nutzendenken politische Akteure motiviert, er problematisiert nur die Annahme, dass dieses naturgegeben sei. Eine Lockerung der Annahme des LI, dass der Willensbildungsprozess exogen ist und abseits der Europapolitik stattfindet, würde eine Verzahnung mit der konstruktivistischen Sichtweise zulassen. Eine Kombination dieser Perspektiven durch die Annahme eines „weichen Rationalismus“ (Risse 2009: 146f.), in dem materielle und immaterielle Faktoren in der Präferenzbildung koexistieren, würde die Erklärungskraft des LI erheblich erhöhen. Es stellt sich außerdem die Frage, ob der Unterschied zwischen den intergouvernementalistischen *Präferenzen* und den konstruktivistischen *Normen* am Ende nicht nur theoretisch ist.

5. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Arbeit ist der Frage nachgegangen, wie sich die deutsche Europapolitik mit dem Merkel-Macron-Plan verändert hat und wie sich dieser theoretisch erklären lässt. Dabei wurde argumentiert, dass die Bundesregierung einen Abschied vom Maastrichter

Ordnungsrahmen gebilligt und einen Schritt in die Richtung einer Fiskalunion gefördert hat. Im Gegensatz zur Eurokrise hat Deutschland seinen europapolitischen Schwerpunkt anlässlich der Coronakrise von Regulierung hin zu Umverteilung verschoben.

Der Liberale Intergouvernementalismus bewährt sich im Falle des Merkel-Macron-Plans als kraftvolle Theorie der europäischen Integration. Aufgrund rationalistischer Prämissen hebt der Erklärungsansatz hervor, dass die Bundesregierung ihre Ordnungs- und Austeritätspolitik ausgesetzt hat, um dem exportorientierten Eigeninteresse an einem funktionierenden Binnenmarkt nachzukommen. Die Bundesregierung nutzte ihre Verhandlungsstärke, um den Wiederaufbaufonds zu befristen und die Gemeinschaftsanleihen ohne gesamtschuldnerische Haftung zu gestalten, damit der Merkel-Macron-Plan innenpolitische Unterstützung finden konnte. Diese Konstruktion der Finanzhilfen wurde mit der Anwendung des Eigenmittelbeschlusses und des EU-Haushaltssystems als rechtliche und institutionelle Grundlage glaubhaft abgesichert. Diese Erkenntnisse sprechen für die Stärke des LI.

In der empirischen Analyse hat die vorliegende Arbeit allerdings induktiv festgestellt, dass zentrale Befunde auch außerhalb der Reichweite des LI liegen. Die Dynamik innerhalb der Großen Koalition und die Regierungsbeteiligung der SPD als potenzieller Einflussfaktor kann nicht anhand der Theorie erfasst werden. Der makroökonomische Anpassungsdruck aufgrund der institutionellen Schwächen der EU weist auf eine weitere Erklärungslücke hin. Es ist ebenfalls schwierig, die europäische Solidarität mit dem rationalistischen Ansatz zu erklären. Diese drei Aspekte schränken die Erklärungskraft des LI ein, ohne aber sein kausales Narrativ komplett zu unterminieren.

Mit diesen Argumenten möchte die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur akademischen Aufarbeitung der europäischen Integration in der Coronakrise leisten. Es bleibt ein zentraler Auftrag der Europaforschung, die Integrationsdynamik aus dem Merkel-Macron-Plan weiter zu verfolgen. Für die Weiterentwicklung der EU sind unterschiedliche Szenarien möglich – eine Rückkehr zum ursprünglichen Maastrichter Ordnungsrahmen oder eine Vertiefung der Fiskalunion. Das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischem Nutzendenken und normativen Konzepten wie europäische Solidarität und europäischer Zusammenhalt als Beweggründe politischen Handelns wird den europäischen Integrationsprozess und die Bewältigung künftiger Krisen beeinflussen. Aufgrund der heutigen Kräfteverhältnisse ist es zu erwarten, dass die Bundesrepublik Deutschland die politischen Voraussetzungen für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Europäischen Union maßgeblich mitbestimmen wird.

6. Literatur

Fachliteratur und offene Quellen

- Bauer, Michael W. & Stefan Becker (2014): The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. In: Journal of European Integration 36(3), S. 213–229.
- BDI (2020a): Europa muss Tempo und Solidarität beweisen. In: <https://bdi.eu/artikel/news/europa-muss-sich-in-der-krise-beweisen/> [abgerufen am 01.03.2021].
- BDI (2020b): Europa muss Handlungsfähigkeit beweisen. In: <https://bdi.eu/artikel/news/europa-muss-seine-handlungsfahigkeit-beweisen/> [abgerufen am 01.03.2021].
- BDI, Confindustria & MEDEF (2020): Unsere Prioritäten für den europäischen Aufschwung: Solidarität, Nachhaltigkeit und Digitalisierung. Berlin: Bundesverband der Deutschen Industrie.
- BdSt (2020): Wir haben bessere Vorschläge für europäische Corona-Hilfen! In: <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/wir-haben-bessere-vorschlaege-fuer-europaeische-corona-hilfen/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Beck, Ulrich (2013): German Europe. Cambridge: Polity Press.
- Becker, Peter (2018): Die EU auf dem Weg in eine Transferunion? Ein Beitrag zur Entdramatisierung. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Becker, Peter (2019): A New Budget for the EU: Negotiations on the Multiannual Financial Framework 2021–2027. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Becker, Peter (2020a): Nach dem EU-Gipfel: Historische Integrationsschritte unter Zeitdruck. In: SWP Kurz gesagt, den 23.07.2020, <https://www.swp-berlin.org/publikation/nach-dem-eu-gipfel-historische-integrationsschritte-unter-zeitdruck/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Becker, Peter (2020b): Der europäische Haushalt als Kriseninstrument. In: SWP Kurz gesagt, den 16.04.2020, <https://www.swp-berlin.org/publikation/der-europaeische-haushalt-als-kriseninstrument/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Becker, Peter (2020c): Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur. In: integration 4/2020, S. 257–277.
- Blatter, Joachim & Markus Haverland (2012): Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research. London: Palgrave Macmillan.
- Blatter, Joachim, Phil C. Langer & Claudius Wagemann (2018): Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Blum, Johannes, Martin Mosler, Niklas Potrafke & Fabian Ruthardt (2020): Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise? In: ifo Schnelldienst 4/2020, S. 48–51.
- Bofinger, Peter, Sebastian Dullien, Gabriel Felbermayr, Christoph Trebesch, Michael Hüther, Moritz Schularick & Jens Südekum (2020): Europa muss jetzt finanziell zusammenstehen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, den 21.03.2020,

- <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/corona-pandemie-gastbeitrag-europamuss-jetzt-finanziell-zusammenstehen-16688858.html> [abgerufen am 01.03.2021].
- Börzel, Tanja A. (2005): Mind the gap! European integration between level and scope. In: *Journal of European Public Policy* 12(2), S. 217–236.
- Börzel, Tanja A. (2016): From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. In: *Journal of Common Market Studies* 54(Annual Review), S. 8–31.
- Börzel, Tanja A. (2020): That big EU Summit: Too little, too late? In: *SCRIPTS Cluster of Excellence Blog* No. 13/2020, den 28.07.2020, https://www.scripts-berlin.eu/blog/That-big-EU-Summit_-Too-little_-too-late_/index.html [abgerufen am 01.03.2021].
- Bührer, Werner (2017): Die Europapolitik der deutschen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände. In: Wolfgang Schroeder & Bernhard Weißels (Hrsg.): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 637–670.
- Bulmer, Simon (2014): Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics. In: *West European Politics* 37(6), S. 1244–1263.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Fakten zum deutschen Außenhandel. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/fakten-zum-deutschen-aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=20 [abgerufen am 01.03.2021].
- Bundesregierung (2020): Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise. Pressemitteilung am 18.05.2020. In: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760> [abgerufen am 01.03.2021].
- Caporaso, James A. (1999): Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. In: *Journal of European Public Policy* 6(1), S. 160–164.
- CDU, CSU & SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. In: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [abgerufen am 01.03.2021].
- CDU, CSU & SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. In: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [abgerufen am 01.03.2021].
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2020): ESM-Hilfsgelder müssen zügig fließen. Aber: Keine Corona-Bonds durch die Hintertür. In: <https://www.cducsu.de/themen/wirtschaft-und-energie-haushalt-und-finanzen/esm-hilfsgelder-muessen-zuegig-fliesen> [abgerufen am 20.01.2020].
- Centeno, Mario (2020): Interview. In: *Welt* am Sonntag, den 24.05.2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/president/news/2020/05/24/2020-05-24-itw-welt/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Christiansen, Thomas, Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (1999): *The social*

- construction of Europe. In: *Journal of European Public Policy* 6(4), S. 528–544.
- Cini, Michelle (2013): Intergovernmentalism. In: Michelle Cini & Nieves Pérez-Solórzano Borrágán (Hrsg.): *European Union Politics*. 4. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 71–84.
- Csehi, Robert & Uwe Puetter (2021): Who determined what governments really wanted? Preference formation and the euro crisis. In: *West European Politics* 44(3), S. 463–484.
- Dullien, Sebastian & Ulrike Guérot (2012): The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis. In: *ECFR Policy Brief* 49/2020, S. 1–16.
- Enderlein, Henrik (2016): Why the euro is a functional necessity in the process of European integration. In: Hubert Zimmermann & Andreas Dür (Hrsg.): *Key Controversies in European Integration*. 2. Aufl., London: Macmillan Education, S. 129–137.
- Enderlein, Henrik, Peter Bofinger, Laurence Boone, Paul de Grauwe, Jean-Claude Piris, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir & António Vitorino (2012): *Den Euro vollenden: Der Weg zu einer Fiskalunion in Europa*. Bericht der Tommaso-Padoa-Schioppa-Gruppe. Paris: Notre Europe.
- Euro-Gruppe (2020): Videokonferenz der Euro-Gruppe, 7.-9. April 2020. In: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Europäische Kommission (2020): Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen. Pressemitteilung am 27.05.2020. In: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_940 [abgerufen am 01.03.2021].
- Europäischer Rat (2020a): Videokonferenz der Mitglieder des Europäischen Rates, 23. April 2020. In: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2020/04/23/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Europäischer Rat (2020b): Sondertagung des Europäischen Rates, 17.-21. Juli 2020. In: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2020/07/17-21/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Europäisches Parlament (2020): COVID-19: MEPs call for massive recovery package and Coronavirus Solidarity Fund. Pressemitteilung am 17.04.2020. In: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200415IPR77109/covid-19-meps-call-for-massive-recovery-package-and-coronavirus-solidarity-fund> [abgerufen am 23.11.2020].
- Eurostat (2020): Statistiken der öffentlichen Finanzen. In: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/de#Staatsverschuldung [abgerufen am 01.03.2021].
- Feld, Lars P. (2020): Interview zur Coronakrise. In: *Handelsblatt*, den 24.04.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/interview-zur-coronakrise-wirtschaftsweisen-chef-feld-warnt-bundesregierung-vor-uebertreibungen-im-kampf-gegen-corona/25760674.html> [abgerufen am 01.03.2021].
- Feld, Lars P., Achim Truger & Volker Wieland (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage

- angesichts der Coronapandemie. Sondergutachten. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Fröhlich, Stefan (2014): Ende der Selbstfesselung: Deutsche Außenpolitik in einer Welt ohne Führung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Fuest, Clemens (2020): Wie wir unsere Wirtschaft retten. Der Weg aus der Corona-Krise. Berlin: Aufbau Verlag.
- Haas, Ernst (1958): The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957. Stanford: Stanford University Press.
- Hackenbroich, Jonathan (2020): Wie Karlsruhe den deutsch-französischen Motor wieder anwarf. In: https://ecfr.eu/berlin/article/wie_karlsruhe_den_deutsch_franzoesischen_motor_wieder_anwarf/ [abgerufen am 01.03.2021].
- Hall, Peter A. & Robert J. Franzese (1998): Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: International Organization 52(3), S. 505–535.
- Hall, Peter A. (2012): The Economics and Politics of the Euro Crisis. In: German Politics 21(4), S. 355–371.
- Hall, Peter A. (2014): Varieties of Capitalism and the Euro Crisis. In: West European Politics 37(6), S. 1223–1243.
- Heidenreich, Martin (2014): Krise der europäischen Vergesellschaftung. Soziologische Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinemann, Friedrich (2020a): Die Währungsunion benötigt eine Fiskalunion – aber welche? Eine Analyse der Euro-Reformblockade. In: integration 2/2020, S. 101–120.
- Heinemann, Friedrich (2020b): Drei Details der europäischen Corona-Pakete belegen den Abschied von der Maastrichter Finanzverfassung. In: ifo Schnelldienst 8/2020, S. 25–29.
- Hodson, Dermot & Uwe Puetter (2013): The European Union and the Economic Crisis. In: Michelle Cini & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (Hrsg.): European Union Politics. 4. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 367–379.
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: Daedalus 95(3), S. 862–915.
- Hooghe, Lisbet (1998): EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism. In: Journal of Common Market Studies 36(4), S. 457–477.
- Horn, Sebastian, Josefin Meyer & Christoph Trebesch (2020): Europäische Gemeinschaftsanleihen seit der Ölkrise: Lehren für heute? In: Kiel Policy Brief 136/2020, S. 1–14.
- Issing, Ottmar (2020): The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union? In: International Finance 23(2), S. 340–347.
- IWF (2020): World Economic Outlook: The Great Lockdown. Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds.
- Jones, Erik (2020): COVID-19 and the EU Economy: Try Again, Fail Better. In: Survival, 62(4). S. 81–100.
- Juncker, Jean-Claude (2015): Completing Europe's Economic and Monetary Union. Brüssel: Europäische Kommission.

- Juncker, Jean-Claude (2020): Interview: „Durch die Krise wurden wir bessere Europäer“. In: Der Spiegel, den 03.07.2020, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/jean-claude-juncker-ueber-corona-durch-die-krise-wurden-wir-bessere-europaeer-a-00000000-0002-0001-0000-000171875133> [abgerufen am 01.03.2021].
- Keohane, Robert O. & Joseph Nye (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little, Brown.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kornelius, Stefan (2018): Bundesrepublik Deutschland. In: Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2018*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 435–442.
- Krotz, Ulrich & Joachim Schild (2017): Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik. In: Katrin Böttger & Matthias Jopp (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 435–448.
- Kullas, Matthias, Matthias Dauner, Urs Pöttsch & Iris Hohmann (2016): *Umverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten: Gewinner und Verlierer der europäischen Transfers*. Freiburg: Centrum für Europäische Politik.
- Lang, Kai-Olaf & Nicolai von Ondarza (2020): Neue Freunde in der Not: Die Corona-Pandemie verschiebt das Gruppengefüge in der EU. In: *SWP-Aktuell* Nr. 39/2020, S. 1–4.
- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger & Frank Schimmelfennig (2012): *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Leyen, Ursula von der (2020a): Kämpferin des Jahres: Angela Merkel hat in der Krise einmal mehr gezeigt, was wir an ihr haben. In: *Handelsblatt*, den 17.12.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kaempferin-des-jahres-angela-merkel-hat-in-der-krise-einmal-mehr-gezeigt-was-wir-an-ihr-haben/26716378.html> [abgerufen am 01.03.2021].
- Leyen, Ursula von der (2020b): Wie unser Europa wieder erstartet. In: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ac_20_602 [abgerufen am 01.03.2021].
- Maas, Heiko (2020): „Europäische Integration durch die Corona-Krise stärker werden“. In: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-sueddeutsche-ratspraesidentschaft/2337308> [abgerufen am 01.03.2021].
- Macron, Emmanuel (2017): *Initiative für Europa. Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, den 26. September 2017*. Berlin: Französische Botschaft in Berlin.
- Macron, Emmanuel (2020): Interview: „We are at the moment of truth“. In: *Financial Times*, den 17.04.2020, <https://www.ft.com/content/317b4f61-672e-4c4b-b816-71e0ff63cab2> [abgerufen am 01.03.2021].
- Matthes, Jürgen (2020): Europäischer Fonds zur wirtschaftlichen Erholung von der Corona-Krise. In: *IW-Report* 26/2020, S. 1–19.
- Matthijs, Matthias (2016): *The Failure of German Leadership*. In: Hubert Zimmermann & Andreas Dür (Hrsg.): *Key Controversies in European Integration*. 2. Aufl., London: Macmillan Education, S. 236–243.
- Mayer, Franz (2020): *Der Vorschlag für einen neuen Beschluss über das EU-*

Eigenmittelsystem und das Next Generation EU (NGEU) Programm – Europa- und verfassungsrechtliche Aspekte. Thesen und Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung. Deutscher Bundestag: Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.

- Merkel, Angela (2010): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zu den Maßnahmen zum Erhalt der Stabilität der Währungsunion und zum bevorstehenden Sondergipfel der Euro-Länder am 7. Mai 2010 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 5. Mai 2010 in Berlin. In: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-795370> [abgerufen am 01.03.2021].
- Merkel, Angela (2011): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu den Ergebnissen des Europäischen Rates. In: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-zu-den-ergebnissen-des-europaeischen-rates-1006562> [abgerufen am 01.03.2021].
- Merkel, Angela (2020a): Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron. In: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-franzoesischen-praesidenten-emmanuel-macron-1753844> [abgerufen am 01.03.2021].
- Merkel, Angela (2020b): Interview: „Der Ton ist international zurzeit rau“. In: Süddeutsche Zeitung, den 26.06.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/angela-merkel-interview-coronakrise-1.4948760?reduced=true> [abgerufen am 01.03.2021].
- Merkel, Angela (2020c): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie in Deutschland und Europa vor dem Deutschen Bundestag am 23. April 2020 in Berlin. In: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-1746978> [abgerufen am 01.03.2021].
- Mion, Giordano & Dominic Ponattu (2019): Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31(4), S. 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: *International Organization* 51(4), S. 513–553.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (1999): Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. In: *Journal of European Public Policy* 6(1), S. 168–176.
- Moravcsik, Andrew (2018): Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe. In: *Journal of Common Market Studies* 56(7), S. 1648–1674.
- Müller, Manuel (2020): Nationale Reflexe und europäische Solidarität in der Corona-Krise: Starke Institutionen helfen. In: *Der (europäische) Föderalist*, den 27.03.2020, <https://www.foederalist.eu/2020/03/institutionen-nationale-reflexe->

- europaeische-solidaritaet-coronakrise.html [abgerufen am 01.03.2021].
- Münkler, Herfried (2015): Macht in der Mitte: Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa. Hamburg: edition Körber-Stiftung.
- Niemann, Arne & Demosthenes Ioannou (2015): European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism? In: Journal of European Public Policy 22(2), S. 196–218.
- Odendahl, Christian & John Springford (2020): Three ways COVID-19 will cause economic divergence in Europe. London/Brüssel/Berlin: Centre for European Reform.
- Parsons, Craig (1999): Reviewed Work: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht by Andrew Moravcsik. In: French Politics and Society 17(1), S. 74–78.
- Paterson, William E. (2011): The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union. In: Journal of Common Market Studies 49(Annual Review), S. 57–75.
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: International Organization 42(3), S. 427–460.
- Risse, Thomas (2009): Social Constructivism and European Integration. In: Antje Wiener & Thomas Diez (Hrsg.): European Integration Theory. 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 144–160.
- Rödder, Andreas (2018): Wer hat Angst vor Deutschland? Geschichte eines europäischen Problems. 2. Aufl., Frankfurt am Main: Fischer Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. In: Journal of European Public Policy 6(1), S. 164–168.
- Schäuble, Wolfgang (2020): Aus eigener Stärke. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, den 05.07.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gastbeitrag-wolfgang-schaeuble-aus-eigener-staerke-16846887.html> [abgerufen am 01.03.2021].
- Schimmelfennig, Frank (2015): Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. In: Journal of European Public Policy 22(2), S. 177–195.
- Scholz, Olaf (2020a): Interview: „Jemand muss vorangehen“. In: Zeit Online, den 19. Mai 2020, <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigste-staaten/> [abgerufen am 01.03.2021].
- Scholz, Olaf (2020b): Warum Deutschland besondere Verantwortung für eine starke EU hat. In: Vorwärts, den 21.12.2020, <https://www.vorwaerts.de/artikel/deutschland-besondere-verantwortung-starke-eu-hat> [abgerufen am 01.03.2021].
- SPD-Bundestagsfraktion (2020a): Wir benötigen ein solidarisches Wiederaufbauprogramm für Europa, dessen Höhe der Krise gerecht wird. In: <https://www.spdfraktion.de/presse/statements/wir-benoetigen-solidarisches-wiederaufbauprogramm-europa-hoehe-krise-gerecht> [abgerufen am 01.03.2021].
- SPD-Bundestagsfraktion (2020b): Corona-Krise nicht instrumentalisieren, um alte Ideen der Austeritätspolitik zu reanimieren. In: <https://www.spdfraktion.de/presse/statements/corona-krise-nicht-instrumentalisieren-um-alte-ideen-austeritaetspolitik> [abgerufen am 01.03.2021].

- SPD-Bundestagsfraktion (2020c): Deutsch-französische Pläne für europäisches Aufbauprogramm sind dringend gebotenes Signal der Solidarität. In: <https://www.spdfraktion.de/presse/statements/deutsch-franzoesische-plaene-europaeisches-aufbauprogramm-dringend-gebotenes> [abgerufen am 20.02.2021].
- Stahl, Bernard (2017): Internationale Politik verstehen. Eine Einführung. 2. Aufl., Opladen/Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Statistisches Bundesamt (2020a): Exporte im Januar 2020: -2,1 % zum Januar 2019. In: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_081_51.html [abgerufen am 01.03.2021].
- Statistisches Bundesamt (2020b): Exporte im Februar 2020: +0,4 % zum Februar 2019. In: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/04/PD20_125_51.html [abgerufen am 01.03.2021].
- Statistisches Bundesamt (2020c): Exporte im März 2020: -7,9 % zum März 2019. In: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/05/PD20_157_51.html [abgerufen am 01.03.2021].
- Statistisches Bundesamt (2020d): Exporte im April 2020: -31,1 % zum April 2019. In: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_206_51.html [abgerufen am 01.03.2021].
- Statistisches Bundesamt (2020e): Exporte im Mai 2020: +9,0 % saisonbereinigt zum April 2020. In: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_254_51.html [abgerufen am 01.03.2021].
- Steinhilber, Jochen (2012): Liberaler Intergouvernementalismus. In: Hans-Jürgen Bieling & Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration. 3. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, S. 141–163.
- Tuschhoff, Christian (2015): Internationale Beziehungen. Konstanz/München: UVK Verlagsgesellschaft.
- Vierecke, Andreas, Bernd Mayerhofer & Franz Kohout (2015): dtv-Atlas Politik: Politische Theorie – Politische Systeme – Internationale Beziehungen. 4. Aufl., München: dtv Verlagsgesellschaft.
- Walter-Borjans, Norbert & Udo Bullmann (2020): EU-Ratspräsidentschaft: Was jetzt für die SPD wichtig ist. In: Vorwärts, den 21.10.2020, <https://www.vorwaerts.de/artikel/eu-ratspraesidentschaft-spd-wichtig> [abgerufen am 01.03.2021].
- Wendler, Frank (2015): Die Europapolitik der zweiten Regierung Merkel: Zwei Betrachtungen zur transformativen Wirkung der Krise. In: Reimut Zohlnhöfer & Thomas Saalfeld (Hrsg.): Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013. Wiesbaden: Springer VS, S. 581–603.
- Wendt, Alexander (1992): Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In: International Organization 46(2), S. 391–425.
- WHO (2020a): WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020. In: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [abgerufen am 01.03.2021].

- WHO (2020b): Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 71. In: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200331-sitrep-71-covid-19.pdf?sfvrsn=4360e92b_8 [abgerufen am 01.03.2021].
- ZEW (2020): Finanzmarktreport Mai 2020. Mannheim: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Interne Quellen

- DIP-BLN1. Diplomat der Schwedischen Botschaft in Berlin. Interner schriftlicher Bericht am 08.06.2020.
- DIP-BLN2. Diplomat der Schwedischen Botschaft in Berlin. Interner schriftlicher Bericht am 17.04.2020.
- DIP-BLN3. Diplomat der Schwedischen Botschaft in Berlin. Interner elektronischer Schriftverkehr am 20.05.2020.
- DIP-BXL1. Botschafter der Ständigen Vertretung Schwedens bei der Europäischen Union. Interner elektronischer Schriftverkehr am 22.05.2020.
- DIP-PAR1. Diplomat der Schwedischen Botschaft in Paris. Interner schriftlicher Bericht am 05.05.2020.
- DIP-PAR2. Diplomat der Schwedischen Botschaft in Paris. Interner schriftlicher Bericht am 20.04.2020.
- DIP-PAR3. Diplomat der Schwedischen Botschaft in Paris. Interner schriftlicher Bericht am 20.05.2020.
- DIP-PAR4. Diplomat der Schwedischen Botschaft in Paris. Interner schriftlicher Bericht am 01.06.2020.

Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration

Berlin Working Paper on European Integration

- 1** Tanja A. Börzel: European Governance. Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, April 2007
- 2** Franziska Süllke: Young People and Active European Citizenship. Strengthening Opportunities for Citizenship Education on a Local Level. Examples from Practice under Difficult Conditions, Mai 2007
- 3** Sabine von Oppeln: Das Europäische Sozialmodell. Bilanz und Perspektiven, September 2007
- 4** Diana Panke: Why the ECJ Restores Compliance Faster in Some Cases Than in Others. Comparing Germany and the UK, Oktober 2007
- 5** Osvaldo Saldías: Supranational Courts as Engines of Disintegration. The Case of the Andean Community, November 2007
- 6** Jana Katharina Grabowsky: Mehr als Wirtschaft. Der Beitrag des Airbusprojekts zur europäischen Identität, November 2007
- 7** Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn: Good Governance in the European Union, Januar 2008
- 8** Martin Humburg: The Open Method of Coordination and Integration. The Example of European Education Policy, Juni 2008
- 9** Vera van Hüllen: Transnationalising Euro-Mediterranean Relations. The Euro-Mediterranean Human Rights Network as an Intermediary Actor, November 2008
- 10** Claudio Franzius: Warum Governance?, Februar 2009
- 11** Tanja A. Börzel and Thomas Risse: Venus Approaching Mars? The European Union as an Emerging Civilian World Power, April 2009
- 12** Julian Schwartzkopff: Splendid Isolation? The Influence of Interest Groups on EU Trade Policy, August 2009
- 13** Tanja A. Börzel, Tobias Hofmann, Diana Panke: Opinions, Referrals, and Judgments: Analyzing Longitudinal Patterns of Non-Compliance, September 2009

- 14 Andrei Avram: Promoting Good Governance in the Republic of Moldova: The Approach of the European Union, March 2010
- 15 Tanja A. Börzel and Moritz Knoll: Quantifying Non-Compliance in the EU. A Database on EU-Infringement Proceedings, November 2012
- 16 Tanja A. Börzel: EU-Staatlichkeit – wie viel und wozu?, März 2013
- 17 Claudio Franzus: Demokratisierung der Europäischen Union, März 2013
- 18 Maria Haimerl: In Search of Legitimacy in Times of Crisis, April 2013
- 19 Sebastian Schneider: Legitimitäts- statt Governancetransfer? Regionale Organisationen autoritärer Regime am Beispiel der Shanghaier Organisationen für Zusammenarbeit in Zentralasien, Mai 2013
- 20 Felix Karlsson: Die Coronakrise in der EU und der Merkel-Macron-Plan: Wie kann der damit einhergehende Wandel deutscher Europapolitik erklärt werden?, März 2021