

Argumentationsmuster zur Krise in der Eurozone. Eine Analyse von Debattenbeiträgen der Regierung Merkel im Bundestag 2009-2012

Kai Oppermann*

Die Staatsschuldenkrise in Europa war in Deutschland wie kaum ein anderes europapolitisches Thema zuvor zu einem bestimmenden Gegenstand der innenpolitischen Auseinandersetzung geworden. Für die damalige Bundesregierung aus CDU/CSU¹ und FDP² (2009-2013) ging damit eine akute Bedrohung ihrer wahlpolitischen Erfolgsaussichten einher, die sich aus öffentlicher Besorgnis über die ökonomischen und sozialen Kosten der Krise sowie den dadurch bedingten Mobilisierungschancen der politischen Opposition speiste. Das Thema stellte die Bundesregierung daher unter einen erheblichen Legitimationsdruck. Um die drohenden innenpolitischen Kosten abzuwenden, musste sie insbesondere einen überzeugenden öffentlichen Diskurs über die Ursachen der Krise und ihre Rolle bei der Krisenbewältigung entwickeln.

Die innenpolitische Sprengkraft der Krise in der Eurozone zeigte sich bereits in der außergewöhnlich hohen öffentlichen Salienz des Themas. So war die Krise das Topthema der deutschen Hauptfernsehnachrichtensendungen im Jahr 2010 und erneut in der zweiten Jahreshälfte 2011. Auch im Jahr 2012 gehörte die Krise mit wenigen Ausnahmen in jedem Monat zu den drei Themen, denen die deutschen Fernsehnachrichten die meisten Sendeminuten widmeten.³ Jeweils etwa dreiviertel der Befragten zeigten sich in einer Umfrage im Februar 2012 besorgt, dass die Krise in der Eurozone steigende Steuern und Preise, die Schließung öffentlicher Einrichtungen und eine Verschlechterung ihrer Altersversorgung nach sich zieht.⁴ Jeder zweite Deutsche machte sich wegen der Krise Sorgen um seine Ersparnisse und 31 Prozent der Befragten betrachteten das Thema als sehr wichtig für ihre Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl am 22. September 2013.⁵ Die Tatsache, dass die Alternative für Deutschland in den Wahlen mit einem auf die Forderung nach Auflösung der Währungsunion zugeschnittenen Programm aus dem Stand fast 5 Prozent der Stimmen gewinnen konnte, unterstreicht das hohe Mobilisierungspotenzial des Themas. In diesem Um-

* Dr. Kai Oppermann, Senior Lecturer in Politics, Department of Politics, University of Sussex, Brighton.

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „The Eurocrisis in Germany and the UK. Attitudes, Narratives, Politics and Policies“, das im Rahmen des Programms „Promoting German Studies in the UK“ vom Deutschen Akademischen Austausch Dienst (DAAD) finanziell gefördert wurde. Ich danke dem DAAD für diese Unterstützung, ebenso wie Dan Hough und Alan Mayhew, mit denen zusammen ich das Projekt entwickelt und umgesetzt habe. Für ihre Anmerkungen und Kommentare danke ich zudem den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der *integration*. Mein besonderer Dank für ihre Arbeit bei der Sichtung und Auswertung der Bundestagsdebatten gilt Martine Huberty.

1 Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union.

2 Freie Demokratische Partei.

3 Institut für empirische Medienforschung: InfoMonitor, abrufbar unter: <http://www.ifem.de/infomonitor> (letzter Zugriff: 23.4.2014).

4 Infratest dimap: Worüber machen Sie sich wegen der Euro- und Schuldenkrise Sorgen?, ARD DeutschlandTrend, März 2012, abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1464.pdf> (letzter Zugriff: 23.4.2014).

5 Infratest dimap: Umfragen zur Bundestagswahl 2013, abrufbar unter: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2013-09-22-BT-DE/umfrage-wahlentscheidend.shtml> (letzter Zugriff: 23.4.2014).

feld war es eine wichtige Voraussetzung für das starke Wahlergebnis der CDU/CSU, dass es der Partei und insbesondere Bundeskanzlerin Angela Merkel gelungen ist, breites öffentliches Vertrauen in ihr Krisenmanagement zu gewinnen. So äußerten sich im April 2013 70 Prozent der Befragten zufrieden mit der Arbeit von Merkel in der Krise.⁶ 48 Prozent der Befragten trauten es im Juli 2012 am ehesten der CDU/CSU zu, die Stabilität des Euro zu sichern, während nur 17 Prozent diesbezüglich eine größere Kompetenz der SPD⁷ sahen.⁸

Angesichts der hohen partei- und wahlpolitischen Bedeutung des Themas ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung ihr europäisches Krisenmanagement auf innenpolitischer Ebene strategisch zu kommunizieren versucht hat. Eine wichtige Arena hierfür sind Bundestagsdebatten, die der Bundesregierung im Verlaufe der Krise zahlreiche Gelegenheiten geboten haben, ihre diskursiven Strategien der innenpolitischen Vermittlung ihrer Politik öffentlichkeitswirksam einzusetzen. Es ist vor diesem Hintergrund das Ziel des Beitrags, die wesentlichen Stränge des parlamentarischen Diskurses der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung zur Eurozonenskrise herauszuarbeiten. Die Relevanz dieses Unterfangens besteht insbesondere darin, dass der Regierungsdiskurs im Bundestag einerseits ein guter Indikator für die allgemeinen Argumentationsmuster der Bundesregierung zur Rechtfertigung ihrer Krisenpolitik ist und andererseits erheblichen Einfluss auf die breitere öffentliche Diskussion über die Krise in Deutschland hat. Damit ist der ausgewertete Regierungsdiskurs im Bundestag Ausdruck der Legitimationserfordernisse, unter denen die Bundesregierung ihre Krisenpolitik formuliert, und prägt zugleich den innenpolitischen Rahmen, innerhalb dessen sich die künftige Politik Deutschlands zur weiteren Bewältigung der Krise bewegt.

Mit Blick auf dieses Forschungsinteresse ist der Beitrag wie folgt gegliedert. Zunächst diskutiert der nachfolgende Abschnitt die Bedeutung parlamentarischer Regierungsdiskurse zur Krise in der Eurozone und skizziert das methodische Vorgehen der Untersuchung. Der anschließende Abschnitt präsentiert die empirischen Ergebnisse einer Auswertung der einschlägigen Parlamentsdebatten im Deutschen Bundestag zwischen 2009 und 2012. Dabei sollen insbesondere die grundlegenden Argumentationsfiguren herausgearbeitet werden, mit denen die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung ihren Kurs in der Krise begründet hat. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung seiner wichtigsten Erkenntnisse und einigen Implikationen für die Krisenpolitik der Großen Koalition.

Die Analyse parlamentarischer Regierungsdiskurse zur Krise in der Eurozone

Die Kommunikations- und Öffentlichkeitsfunktion gilt traditionell als eine der wichtigsten Parlamentsfunktionen.⁹ Durch die öffentliche Debatte politischer und gesellschaftlicher Themen tragen Parlamente zur Publizität und Transparenz von Politik bei und stärken die öffentliche Kontrolle und Legitimation von Regierungshandeln. Diese Funktion ist für die Rolle des häufig als Arbeitsparlament beschriebenen Bundestags nicht weniger zentral als

6 News aktuell: ZDF Politbarometer, 12.4.2013, abrufbar unter: <http://www.presseportal.de/pm/7840/2449239/zdf-politbarometer-april-i-2013-spd-und-steinbrueck-im-tief-deutliche-mehrheit-sagt-euro-austritt> (letzter Zugriff: 23.4.2014).

7 Sozialdemokratische Partei Deutschlands.

8 Infratest dimap: ARD DeutschlandTrend, Juli 2012, abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1554.pdf> (letzter Zugriff: 23.4.2014).

9 Walter Bagehot: *The English Constitution*, Oxford 1867 [2001]; Joachim Krause: Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen*, Band 4, München 1998, S. 137–152, hier S. 138.

in anderen Parlamenten.¹⁰ Dabei ist in erster Linie der Dualismus zwischen dem Regierungslager und den Oppositionsfractionen maßgeblich.¹¹ Auf der einen Seite zielt die parlamentarische Arbeit der Opposition darauf, die Regierungspolitik öffentlichkeitswirksam zu kritisieren. Auf der anderen Seite sind Parlamentsdebatten für die Bundesregierung eine wichtige Arena, um ihre Politik zu begründen und öffentliche Unterstützung dafür zu mobilisieren. Von besonderer Bedeutung sind dabei Regierungserklärungen nach Art. 43 Grundgesetz, die in der Regel große mediale Aufmerksamkeit erfahren.¹²

Die Redebeiträge von Regierungsvertretern im Bundestag können daher als strategische Diskurse¹³ analysiert werden, mit denen die Bundesregierung versucht, den Deutungsrahmen ihrer Politik in der öffentlichen Arena zu beeinflussen („framing“). Parlamentarische Regierungsdiskurse tragen vermittelt über die Berichterstattung der Medien dazu bei, die öffentliche Debatte zu einem Thema zu strukturieren und die Maßstäbe zu definieren, die bei der Bewertung von Regierungspolitik angelegt werden.¹⁴ Um diesbezüglich erfolgreich zu sein, müssen Regierungsdiskurse allerdings anschlussfähig an bestehende Interpretationsmuster und die im politischen Raum vorherrschenden Einstellungen und Erwartungen zu dem betreffenden Thema sein. Regierungsdiskurse in der parlamentarischen Arena sind stark durch bestehende politische und gesellschaftliche Diskursstrukturen bedingt und reflektieren die Handlungs- und Begründungszwänge, denen Regierungen in einem bestimmten Politikfeld unterliegen. Zugleich besteht jedoch Spielraum für Regierungen, ihre öffentliche Kommunikation innerhalb dieser Grenzen strategisch anzulegen, um bereits getroffene politische Entscheidungen zu rechtfertigen und den Möglichkeitsraum ihrer Politik auszuweiten.¹⁵ Die Argumentationsmuster, die Regierungen dabei in strategischer Absicht einsetzen, wirken auf den allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Diskurs zu einem Thema zurück und entfalten somit eine bindende Kraft für zukünftige Regierungsentscheidungen und Regierungsdiskurse.¹⁶

In diesem Sinne arbeitet der nachfolgende Abschnitt die wichtigsten Diskursstränge heraus, mit denen die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung unter Kanzlerin Merkel ihre Politik in der Krise im Bundestag und damit in der breiteren Öffentlichkeit zu legitimieren versucht hat. Die Analyse ist somit nicht so sehr an den spezifischen Begründungen der Bundesregierung für ihre Haltung zu konkreten Maßnahmen der Krisenbewältigung interessiert, sondern fokussiert auf die allgemeinen Argumentationsfiguren, auf welche sie in ihren Beiträgen zu Bundestagsdebatten zurückgegriffen hat. Von besonderer Bedeutung erscheinen dabei die parlamentarischen Diskurse der Bundesregierung zu den Ursachen der Krise, zur Rolle und Verantwortung Deutschlands beim Krisenmanagement sowie zu Erfolg versprechenden Wegen aus der Krise. Die darauf bezogenen Erklärungen und Stellungnahmen der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung im Bundestag dienen nicht zuletzt als Indikator für den allgemeinen Regierungsdiskurs zur Krise in der Eurozone jenseits der parlamentarischen Arena.

10 Wolfgang Ismayr: *Der Deutsche Bundestag*, 3. Auflage, Wiesbaden 2012, S. 289-340.

11 Wolfgang Rudzio: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Auflage, Wiesbaden 2011, S. 232-237.

12 Ismayr: *Der Deutsche Bundestag*, 2012, S. 331-350.

13 Alistair Miskimmon/Ben O'Loughlin/Laura Roselle: *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*, New York 2013, S. 1-23.

14 William G. Jacoby: *Issue Framing and Public Opinion on Government Spending*, in: *American Journal of Political Science* 4/2000, S. 750-767, hier S. 751-752.

15 Ole Wæver: *Explaining Europe by Decoding Discourses*, in: Anders Wivel (Hrsg.): *Explaining European Integration*, Kopenhagen 1998, S. 100-146.

16 Thomas Risse: *International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behaviour in the Human Rights Area*, in: *Politics and Society* 4/1999, S. 526-556.

Erstens müssen Regierungen im Interesse ihrer Glaubwürdigkeit darauf bedacht sein, bei ihren öffentlichen Äußerungen zur Krise ein hohes Maß an Konsistenz zu wahren. Zweitens sollten die strategischen Überlegungen der Bundesregierung mit Blick auf die öffentliche Kommunikation ihrer Politik in Parlamentsreden besonders deutlich zum Tragen kommen, da solche Reden in der Regel gut vorbereitete und geplante Interventionen in die öffentliche Debatte sind.

Die Analyseseinheit der Untersuchung ist dabei der Parlamentsdiskurs der Koalitionsregierung aus CDU/CSU und FDP insgesamt. Es erfolgt also keine Differenzierung nach einzelnen Koalitionspartnern. Dies erscheint in zweierlei Hinsicht gerechtfertigt. Erstens haben die Imperative der Koalitionsdisziplin gerade bei einem derart zentralen Thema der Regierungspolitik wie der Krise in der Eurozone kaum Spielraum für abweichende Parlamentsdiskurse der Koalitionspartner gelassen. Zwar wurden insbesondere aus den Reihen der FDP Versuche unternommen, die Partei zum Beispiel mit Blick auf Eurobonds oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus gegen die CDU/CSU als besonders entschiedene Hüterin deutscher Interessen zu profilieren.¹⁷ Allerdings gewannen diese Versuche letztlich keinen nennenswerten Einfluss auf die offizielle Parteilinie der FDP. Vielmehr haben die Regierungsmitglieder der FDP ebenso wie die Fraktionsspitze der Partei in ihren Wortmeldungen im Bundestag die wesentlichen Stränge des Regierungsdiskurses zur Krise der Eurozone reproduziert. Zweitens wurde die Haltung der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung in der Krise ebenso wie das innenpolitische ‚framing‘ ihrer Politik weitgehend von der Regierungsspitze dominiert. So wurde der Regierungsdiskurs zur Krise im Bundestag in erster Linie durch die zahlreichen Redebeiträge von Bundeskanzlerin Merkel geprägt. Auch in der öffentlichen Wahrnehmung gilt das Krisenmanagement der Bundesregierung vor allem als Domäne der Bundeskanzlerin (‚issue ownership‘).¹⁸ Dementsprechend war es auch die CDU, nicht die FDP, die in den Bundestagswahlen 2013 von der vergleichsweise positiven öffentlichen Bewertung der Regierungspolitik in der Krise profitieren konnte.

Die empirischen Ergebnisse des Beitrags beruhen auf einer qualitativen Auswertung sämtlicher Reden von Mitgliedern der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung sowie von führenden Vertretern der Regierungsfractionen vor dem Bundestag in einem Zeitraum von vier Jahren seit den Anfängen der öffentlichen Diskussion über die Krise in der Eurozone im Herbst 2009 bis zu den Vorschlägen für eine Europäische Bankenunion im Herbst 2012. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf Regierungserklärungen von Bundeskanzlerin Merkel gerichtet. Im Ergebnis erlaubt die Analyse Rückschlüsse sowohl auf die innenpolitischen Handlungsrestriktionen der Bundesregierung in der Krise als auch auf die künftigen Entwicklungslinien der deutschen Europapolitik in dieser Krise.

Die Argumentationsmuster der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung im Deutschen Bundestag

Die Debattenbeiträge von Vertretern der Koalitionsregierung aus CDU/CSU und FDP im Deutschen Bundestag zur Krise in der Eurozone zeichnen sich im Untersuchungszeitraum durch fünf regelmäßig wiederkehrende und ineinander verschachtelte Diskursstränge aus. Erstens beschreibt die Regierung die Krise als eine Notsituation historischen Ausmaßes und

17 Kai Oppermann: National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New ‘Normalcy’ in German Foreign Policy: the Eurozone Crisis, Libya and Beyond, in: German Politics 4/2012, S. 502-519, hier S. 511.

18 John R. Petrocik: Issue Ownership in Presidential Elections. With a 1980 Case Study, in: American Journal of Political Science 3/1996, S. 825-850, hier S. 826-828.

stellt ihre Maßnahmen zur Krisenbewältigung damit in einen Kontext außergewöhnlicher Politik. Zweitens sieht die Bundesregierung die Ursachen der Krise bei strukturellen Defiziten der Schuldnerländer und bei Konstruktionsfehlern der Währungsunion. Drittens begründet sie ihre Krisenpolitik mit vitalen Interessen Deutschlands und formuliert die Wahrung dieser Interessen als primäre Richtschnur ihres Handelns. Mit Blick auf die Lösung der Krise sieht die Bundesregierung viertens vor allem die Schuldnerländer in der Verantwortung. Der deutsche Beitrag zur Bewältigung der Krise wird dementsprechend als an strenge Bedingungen geknüpfte Hilfe zur Selbsthilfe präsentiert. Schließlich verfolgt die Regierung fünftens eine Strategie der Entpolitisierung, die versichern soll, dass die Eurozone dauerhaft und verlässlich an den Kurs der Bundesregierung gebunden sein wird.

Die Krise als Ausnahmezustand

Der übergeordnete ‚Frame‘ des Regierungsdiskurses zur Krise in der Eurozone war deren Interpretation als „existentielle Krise“¹⁹ und „Notsituation“²⁰. Seit den Anfängen der Krise verzichtete kaum eine Regierungserklärung zu dem Thema darauf, die außerordentliche Qualität der Krise und die einzigartige Bedrohung hervorzuheben, die damit für Deutschland und Europa verbunden ist: „Die Staatsschuldenkrise in Europa ist die schwerste Bewährungsprobe in der Geschichte der europäischen Einigung, und ihre Überwindung ist die große Herausforderung für uns alle – für uns alle, die wir heute politische Verantwortung tragen.“²¹

Nicht unähnlich der Ausrufung eines Ausnahmezustandes im Sinne von Carl Schmitt²² trägt dieser Diskurs dazu bei, die Bewältigung der Krise aus dem Bereich „normaler“ Politik herauszulösen und stattdessen unter den Prämissen „außergewöhnlicher“ Politik zu diskutieren.²³ Das wird zudem dadurch forciert, dass auch die Oppositionsparteien in die Einordnung der Krise als historische Herausforderung einstimmen. So beschreiben führende Vertreter der SPD-Fraktion im Bundestag die Krise in der Eurozone ähnlich wie die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung als „größte Belastungsprobe für die europäische Integration seit den Römischen Verträgen“²⁴, deren Bewältigung darüber entscheide, „ob Europa seine Zivilisation behalten bzw. behaupten kann“.²⁵ Damit eröffnet sich der Bundesregierung erstens argumentativer Spielraum, um ihre Politik als zwingende und dringliche Antwort auf eine beispiellose Krise zu legitimieren. Die Rechtfertigung dieser Politik folgt dabei unmittelbar aus dem Ausmaß der Bedrohung, auf die sie reagiert.

Zweitens verkleinert das ‚framing‘ der Krise als außergewöhnliche Notsituation den Möglichkeitsraum legitimer Opposition gegen das Krisenmanagement der Regierung und

19 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 135. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 26. Oktober 2011, Plenarprotokoll 17/135, S. 15953.

20 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 39. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 5. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/39, S. 3721.

21 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 160. Sitzung. Berlin, Montag, den 27. Februar 2012, Plenarprotokoll 17/160, S. 19077.

22 Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, Berlin 1922; Giorgio Agamben: State of Exception, Chicago 2005.

23 Jonathan White: Emergency Europe, in: Political Studies, vorab digital veröffentlicht, 13.9.2013, DOI: 10.1111/1467-9248.12072.

24 Frank-Walter Steinmeier, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/39, 5.5.2010, S. 3727.

25 Peer Steinbrück, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 99. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 24. März 2011, Plenarprotokoll 17/99, S. 11257.

diskreditiert innenpolitische Kritik daran als „pure Verantwortungslosigkeit“²⁶ und „nicht patriotisch“²⁷. Der Diskurs „außergewöhnlicher“ Politik erhöht somit den politischen Druck auf die Oppositionsparteien, die Regierungspolitik in der öffentlichen Debatte zu unterstützen. In diesem Sinne zielen zahlreiche Redebeiträge von Vertretern der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung und der Regierungsfractionen im Bundestag explizit darauf, die Opposition bei der Krisenbewältigung in die Pflicht zu nehmen: „Auch ein Oppositionspolitiker trägt in solch schwierigen Fragen Verantwortung. Diese Regierung müht sich. Darin sollten Sie sie unterstützen, statt sie öffentlich zu attackieren. Das liegt in schwieriger Zeit im nationalen Interesse.“²⁸

Zu den wichtigsten diskursiven Instrumenten der Bundesregierung, um den Ausnahmecharakter der Krise zu betonen, gehören darüber hinaus historische Analogien und Metaphern. Der Rekurs auf solche Interpretationsfiguren im politischen Diskurs beeinflusst die öffentliche Wahrnehmung und Bewertung eines Themas und bereitet damit eine bestimmte Politik dazu vor.²⁹ In diesem Sinne greift die Bundesregierung zum Beispiel auf Metaphern aus den Bereichen der Chemie und Epidemiologie zurück, um die Gefahren einer unzureichenden politischen Reaktion auf die Krise in der Eurozone zu betonen, wenn sie für diesen Fall „unkontrollierbare Kettenreaktionen“³⁰ befürchtet oder vor einer „Ansteckungsgefahr“³¹ warnt. Insbesondere Bundeskanzlerin Merkel bemüht in ihren Regierungserklärungen zudem zahlreiche Analogien von der Wirtschaftskrise in den 1930er Jahren³² bis zur deutschen Einheit,³³ um die historische Tragweite der Krise und die Größe der damit verbundenen Herausforderung für Deutschland und Europa vor Augen zu führen. In verschiedenen Debattenbeiträgen erkennt die Bundeskanzlerin in der ‚Eurozonenkrise‘ wahlweise die schwerste Krise Europas „seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs“³⁴, „seit Verabschiedung der Römischen Verträge“³⁵ oder „seit Einführung des Euros, wenn nicht sogar in der Geschichte der europäischen Einigung“³⁶. Nicht zuletzt leitet Merkel aus der Geschichte der europäischen Integration eine historische Verpflichtung ab, die Krise zu bewältigen: „Niemand sollte glauben, dass ein weiteres halbes Jahrhundert Frieden und Wohlstand in Europa selbstverständlich ist. Es ist es nicht. Deshalb sage ich: Scheitert der Euro, dann scheitert Europa. Das darf nicht passieren. Wir haben eine historische Verpflichtung, das Einigungswerk Europas, das unsere Vorfahren nach Jahrhunderten des Hasses und des Blutvergießens vor über 50 Jahren auf den Weg gebracht haben, mit allen uns zur Verfügung stehenden verantwortbaren Mitteln zu verteidigen und zu schützen. Die Folgen, wenn das nicht gelänge,

26 Michael Stübgen, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 67. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 27. Oktober 2010, Plenarprotokoll 17/67, S. 7094.

27 Hans-Peter Friedrich, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 80. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 15. Dezember 2010, Plenarprotokoll 17/80, S. 8832.

28 Volker Kauder, in: ebenda, S. 8827.

29 George Lakoff/Mark Johnson: *Metaphors We Live By*, Chicago 1980; Yuen Foong Khong: *Analogies at War*, Princeton 1992.

30 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 34. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 25. März 2010, Plenarprotokoll 17/34, S. 3096.

31 Wolfgang Schäuble, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 115. Sitzung. Berlin, Freitag, den 10. Juni 2011, Plenarprotokoll 17/115, S. 13207.

32 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/34, S. 3094.

33 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 3. Sitzung. Berlin, Dienstag, den 10. November 2009, Plenarprotokoll 17/3, S. 31.

34 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/135, S. 15954.

35 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 198. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 18. Oktober 2012, Plenarprotokoll 17/198, S. 23810.

36 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 147. Sitzung. Berlin, Freitag, den 2. Dezember 2011, Plenarprotokoll 17/147, S. 17567.

kann niemand von uns absehen. Es darf nicht geschehen – das ist meine tiefe Überzeugung –, dass später einmal gesagt werden kann, dass die politische Generation, die im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts in Europa politische Verantwortung getragen hat, vor der Geschichte versagt hat.“³⁷

Komplementär zu dieser Darstellung der Krise als historische Bewährungsprobe ist der Regierungsdiskurs außerdem bestrebt, Erwartungen einer raschen und umfassenden Lösung der Krise zu dämpfen. So verweist die Regierung darauf, dass sie sich angesichts der Einzigartigkeit der Krise „bei der Lösung dieser Probleme auf Neuland“³⁸ begibt und warnt vor „der Illusion schneller und einfacher Lösungen“³⁹. Auf diese Weise versucht die Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP die Öffentlichkeit darauf vorzubereiten, dass die Bewältigung der Krise als „Prozess aufeinanderfolgender Schritte und Maßnahmen zu verstehen“⁴⁰ ist, der „Jahre dauern“⁴¹ wird.

Die Ursachen der Krise

Ausgehend von dem ‚framing‘ der ‚Eurozonenkrise‘ als Ausnahmezustand betrifft ein zweiter Schwerpunkt des Regierungsdiskurses die Ursachen der Krise und damit die Verantwortung dafür. Die Art und Weise, wie die Bundesregierung das Problem der Krise definiert, ist ein zentraler Bestandteil ihrer öffentlichen Begründung für Deutschlands Rolle bei der Bewältigung der Krise.⁴² Das zentrale Muster dieses Diskursstranges ist, dass die Bundesregierung jede Verantwortung für die Probleme in der Eurozone zurückweist und die Ursachen für die Krise an den Schuldnerländern und der Funktionsweise der Währungsunion festmacht.

Insbesondere verweist die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung im Bundestag regelmäßig auf einen Dreiklang an Problemen, den sie mit Blick auf die Krise für ursächlich hält. Dabei reklamiert sie für sich als Erfolg, die anderen Mitglieder der Eurozone von dieser Problemdefinition überzeugt zu haben: „Heute sind wir uns in Europa über die Ursachen der Krise einig: die übermäßige Staatsverschuldung, eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einiger Euro-Staaten sowie grundlegende Fehler in der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion.“⁴³

Mit Blick auf die Konstruktionsschwächen der Währungsunion gehört es zudem zum Standardrepertoire der CDU/CSU-FDP-Koalition, dafür nicht zuletzt die rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder haftbar zu machen. Im Kern zielt diese Kritik auf die Zustimmung der Regierung Schröder zum Beitritt Griechenlands zur Eurozone sowie auf deren Rolle bei der Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr

37 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/135, S. 15955.

38 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/198, S. 23811.

39 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/160, S. 19077.

40 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 186. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 27. Juni 2012, Plenarprotokoll 17/186, S. 22221.

41 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 148. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 14. Dezember 2011, Plenarprotokoll 17/148, S. 17683.

42 Donald A. Sylvan/James F. Voss (Hrsg.): *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge 1998.

43 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/160, S. 19077.

2004.⁴⁴ Beides sei „gegen jegliche ökonomische Vernunft“ erfolgt, so dass Rot-Grün „nicht die Lösung, sondern eine wesentliche Ursache [der] Krise“⁴⁵ darstelle.

Diese Ursachenanalyse präsentiert die Bundesregierung als „Wegweiser aus der Krise“⁴⁶, der insbesondere auf die Notwendigkeit umfassender Strukturreformen in den Schuldnerländern sowie strengere, verbindliche und sanktionsbewährte Stabilitätsregeln in der Eurozone verweist. Zugleich verwehrt sich die Bundesregierung gegen den Vorwurf, das deutsche Wirtschaftsmodell und insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit und Exportüberschüsse Deutschlands seien Teil des Problems: „Es ist geradezu absurd, Deutschland mit seiner wettbewerbsstarken Wirtschaft gleichsam zum Sündenbock für die Entwicklung zu machen, die wir jetzt zu bewältigen haben.“⁴⁷

Die Bewältigung der Krise verlangt aus Sicht der Bundesregierung somit keinen wirtschaftspolitischen Kurswechsel in Deutschland. Vielmehr bestehe die Herausforderung darin, „die Idee der deutschen Stabilitätskultur auf andere Staaten innerhalb des Euro-Raums zu übertragen“⁴⁸. Deutschland sei der „Wirtschaftsmotor [und] Stabilitätsanker in Europa“⁴⁹ und gilt der Bundesregierung daher als Modell, dem andere EU-Staaten zur Überwindung der Krise zu folgen hätten: „Der Beste muss derjenige sein, der die Marken setzt und das Vorbild für andere ist.“⁵⁰

Deutsche Interessen

Die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung bekennt sich im Bundestag somit explizit zu ihrer „Führungsverantwortung für Europa“⁵¹ und ist sich der Erwartung anderer EU-Staaten bewusst, dass Deutschland bei der Bewältigung der Krise eine herausgehobene Rolle übernehmen muss.⁵² Zugleich lässt die Koalitionsregierung keinen Zweifel daran, dass Deutschland daraus besonderer Einfluss auf das Krisenmanagement erwächst: „Europa schaut [...] auf Deutschland. Ohne uns, gegen uns kann und wird es keine [Lösung der Krise] geben.“⁵³ Vor diesem Hintergrund unterstreicht ein dritter bedeutender Strang des parlamentarischen Regierungsdiskurses zur Krise in der Eurozone, dass die Bundesregierung ihre Führungsrolle und ihren Einfluss in der Eurozone im Sinne deutscher Interessen geltend macht. Somit rechtfertigt die Bundesregierung ihre Krisenpolitik in der innenpolitischen Arena nicht nur mit der „historischen Verantwortung“⁵⁴ Deutschlands in Zeiten einer existenziellen europäischen Krise, sondern außerdem unter explizitem Bezug auf nationale Interessen. Dieser Diskurs fügt sich ein in das Bild einer zunehmend instrumentellen Sichtweise deutscher Bundesregierungen auf die europäische Integration und einer verstärkt in-

44 Volker Kauder, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/115, S. 13222; Birgit Homburger, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/39, S. 3732.

45 Michael Meister, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/147, S. 17585.

46 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/186, S. 22221.

47 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/34, S. 3097.

48 Hans-Peter Friedrich, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/80, S. 8833.

49 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 184. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 14. Juni 2012, Plenarprotokoll 17/184, S. 21863.

50 Hans-Peter Friedrich, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/34, S. 3115.

51 Wolfgang Schäuble, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/115, S. 13210.

52 William E. Paterson: The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union, in: Journal of Common Market Studies. Annual Review 2011, S. 57-75.

53 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/39, S. 3722.

54 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/34, S. 3096.

teressenbasierten Begründung deutscher Europapolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts.⁵⁵

Der Verweis auf deutsche Interessen im Regierungsdiskurs erfolgt dabei in zweierlei Hinsicht. Erstens legitimiert die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung die Kosten und Risiken ihrer Maßnahmen zur Stabilisierung der Währungsunion durch das grundsätzliche deutsche Interesse am Euro: „Wir haben den größten Vorteil. [D]a wir den größten Vorteil haben, haben wir auch eine große Verantwortung für Europa [...]“.⁵⁶ Die Rettungspakete für Griechenland seien „in unserem ureigenen nationalen Interesse“ und „schützen [...] unsere Währung“. Der ökonomische Nutzen der Währungsunion rechtfertige im Ergebnis die finanziellen Risiken der Rettungspolitik: „Dem möglichen Ausfall- und Haftungsrisiko steht der ökonomische Gewinn gegenüber, den Deutschland wie kein anderes Land vom Euro hat.“⁵⁷

Zweitens führt die damalige Bundesregierung deutsche Interessen allerdings ebenso zu dem Zweck an, die Grenzen des deutschen Engagements bei der Krisenbewältigung zu kommunizieren. Insbesondere präsentiert sich das Regierungslager im Bundestag als Anwalt der „deutschen Steuerzahler“⁵⁸ und „Sparer“⁵⁹, um der Öffentlichkeit zu versichern, dass die Bundesregierung keiner gemeinschaftlichen Haftung für die Schulden anderer Mitglieder der Eurozone zustimmen werde: „Ich sage ganz klar: Mit der christlich-liberalen Koalition wird es keine Vergemeinschaftung von Schulden geben. Die wird es nicht geben. Aus genau diesem Grund lehnen wir auch die Einführung von Euro-Bonds ab. Denn dies wäre die Vergemeinschaftung von Schulden und der Einstieg in eine gesamtschuldnerische Haftung. Wer solche Forderungen stellt, handelt nicht im Interesse der deutschen Steuerzahler. Davon bin ich zutiefst überzeugt.“⁶⁰

Auf diese Weise formulierte die Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP die Verteidigung deutscher Interessen als zentrale Leitlinie ihrer Krisenpolitik und macht deutlich, dass die europäische Bewältigung der Krise diesen Interessen entsprechen muss. Insbesondere insistiert die Regierung Merkel II darauf, dass der deutsche Beitrag zu Rettungspaketen für die Schuldnerländer als „Hilfe zur Selbsthilfe“⁶¹ zu verstehen sei und spricht sich zur langfristigen Stabilisierung der Eurozone für eine Entpolitisierung der Krisenbewältigung aus.

Hilfe zur Selbsthilfe

Ein durchgängiges Thema des parlamentarischen Diskurses der damaligen Bundesregierung seit den Anfängen der Krise ist, dass die finanzielle Unterstützung Deutschlands für Krisenstaaten an Bedingungen geknüpft sein müsse: „Hilfen kann es nur geben, wenn der Empfänger Eigenverantwortung übernimmt. Hilfen müssen immer an strenge Bedingungen geknüpft sein.“⁶² Diese Bedingungen betreffen insbesondere die von der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung eingeforderten Strukturreformen in den Schuldnerländern: „Keine Leistung ohne Gegenleistung. Das ist eine klare Linie dieser Koalition.“⁶³ Die Erfüllung der aufgestellten Bedingungen sei streng zu überwachen und auf eine Verletzung der Vorgaben

55 Oppermann: The New 'Normalcy' in German Foreign Policy, 2012, S. 510-513.

56 Wolfgang Schäuble, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/115, 10.6.2011, S. 13210.

57 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/135, S. 15954.

58 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/99, S. 11256.

59 Birgit Homburger, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/80, S. 8825.

60 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/99, S. 11256.

61 Norbert Barthle, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/39, S. 3745.

62 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/135, S. 15951.

63 Rainer Brüderle, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/198, S. 23824.

müsse mit scharfen Sanktionen reagiert werden, bis hin zur Aussetzung der Stimmrechte des betreffenden Mitgliedstaates im Rat der Europäischen Union.⁶⁴

Eine solche Konditionalität deutscher Hilfen begründete die damalige Bundesregierung mit der notwendigen Balance von „Eigenverantwortung und Solidarität“⁶⁵. In diesem oftmals verwendeten ‚frame‘ bekennt sich die Regierung zwar zur Solidarität mit den Schuldnerländern, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese Staaten die aus Sicht der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung erforderlichen Eigenanstrengungen unternehmen. Eine Voraussetzung für die Solidarität Deutschlands sei, „dass zunächst einmal jeder selbst seine Hausaufgaben macht“.⁶⁶ Die Bundesregierung werde keinen „Blankoscheck der Solidarität“⁶⁷ ausstellen, denn es dürfe in der Eurozone „keine Vollkasko mentalität und keine Vollkaskoversicherung geben“⁶⁸. „Solidarität ist keine Einbahnstraße.“⁶⁹

Dieser Diskurs strikter Konditionalität steht häufig im Zentrum der europäischen Kritik am Krisenmanagement der Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP unter Bundeskanzlerin Merkel⁷⁰ und ist zugleich ein weiteres Indiz für das gewachsene Selbstvertrauen deutscher Regierungen bei der Verfolgung nationaler Interessen auf europäischer Ebene.⁷¹ Im Kern verfolgte die damalige Bundesregierung damit zwei komplementäre politische Ziele. Auf europäischer Ebene gilt der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung das Prinzip der Konditionalität als unerlässliches Druckmittel, um die Umsetzung der von ihr verlangten Strukturreformen in den Krisenstaaten zu erreichen. Bereits erfolgte Reformschritte nimmt die Bundesregierung dementsprechend als Erfolg ihrer Politik in Anspruch.⁷² Innenpolitisch soll der Diskurs der Konditionalität eine gegenüber finanziellen Hilfen für Griechenland und andere Krisenstaaten äußerst kritisch eingestellte Öffentlichkeit beschwichtigen, nicht zuletzt indem er ein von der damaligen Bundesregierung vermutetes Gerechtigkeitsempfinden in der Bevölkerung bedient: „Es ist auch unser Interesse, zu verhindern, dass an die Bürgerinnen und Bürger Deutschlands und Europas die Botschaft gesendet wird, dass derjenige, der sich an die Spielregeln hält und fleißig ist, am Ende der Dumme ist und die Zeche zahlen muss. [...] Täter und Opfer auseinanderzuhalten, ist in dieser Frage sehr wichtig.“⁷³

Entpolitisierung

In einem fünften Diskursstrang argumentierte die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung zur langfristigen Stabilisierung der Eurozone schließlich für ein Bündel an Maßnahmen, das als Strategie der Entpolitisierung beschrieben werden kann. Der Kern dieser Strategie ist es, den diskretionären Entscheidungsspielraum nationaler Regierungen in für die Stabilität der Eurozone wesentlichen haushalts- und fiskalpolitischen Fragen zu begrenzen und diese Fragen stattdessen in ein regelbasiertes, sanktionsbewehrtes und von unabhängigen Akteuren über-

64 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/67, S. 7083.

65 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/99, S. 11252.

66 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/148, S. 17683.

67 Guido Westerwelle, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 179. Sitzung. Berlin, Freitag, den 11. Mai 2012, Plenarprotokoll 17/179, S. 21328.

68 Birgit Homburger, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/80, S. 8824.

69 Guido Westerwelle, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/179, S. 21329.

70 Eric Jones: Merkel's Folly, in: Survival 3/2010, S. 21-38.

71 Gunther Hellmann/Christian Weber/Frank Sauer/Sonja Schirmbeck: „Selbstbewusst“ und „stolz“. Das außenpolitische Vokabular der Berliner Republik als Fährte einer Neuorientierung, in: Politische Vierteljahresschrift 4/2007, S. 650-679, hier S. 659-662.

72 Volker Kauder, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/34, S. 3105; Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/39, S. 3723-3724.

73 Hans-Peter Friedrich, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 17/34, S. 3113.

wachtes Regime zu überführen.⁷⁴ Im Einzelnen lassen sich im Parlamentsdiskurs der Bundesregierung bis 2012 zwei Bestandteile einer solchen Politik der Entpolitisierung unterscheiden.

Erstens verlangte die Bundesregierung verbindliche und in nationalen Gesetzen kodifizierte Stabilitätsregeln, deren Verletzung automatische Sanktionen nach sich zieht. Exemplarisch hierfür steht die deutsche Forderung nach einer in den nationalen Verfassungen verankerten „Schuldenbremse“.⁷⁵ Die Automatisierung von Sanktionen galt der Bundesregierung dabei als wichtige Lehre aus der Vergangenheit und soll verhindern, „dass durch politische Entscheidungen Verfehlungen einfach unter den Tisch gekehrt werden“.⁷⁶

Zweitens trat die Bundesregierung Merkel II für stärkere Kontrollen und Kompetenzen europäischer Institutionen ein, die unabhängig von politischem Einfluss sind. Insbesondere verwendet die Bundesregierung häufig einen Diskurs der Juridifizierung, beispielsweise wenn sie sich für umfassende Kontrollrechte des Europäischen Gerichtshofs oder ein Klagerecht bei diesem Gerichtshof gegen Länder ausspricht, welche die vereinbarten Regeln missachten.⁷⁷ Zugleich setzte die Bundesregierung auf die technokratische Expertise und Kontrolle der Europäischen Kommission und argumentierte für weitgehende Durchgriffsrechte der Kommission auf nationale Haushalte.⁷⁸ In gleicher Weise hebt der Regierungsdiskurs die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank durchgängig als wichtiges und in der Krise zu verteidigendes Prinzip der Währungsunion hervor.⁷⁹

Gerade mit Blick auf die Haushaltspolitik sah es die Bundesregierung dabei als Erfolg ihrer Politik, dass die Kombination aus strikten Stabilitätsvorgaben, (semi-)automatischen Sanktionen und unabhängigen Kontrollen dazu geführt habe, dass „sich nationale Regierungen und nationale Parlamente in noch nie da gewesener Weise in einem Kernbereich nationaler Souveränität [gebunden haben]. Dies wäre noch vor wenigen Monaten absolut undenkbar gewesen. Aber das ist eben auch absolut notwendig.“⁸⁰

Dieser Diskurs der Entpolitisierung diene in erster Linie dazu, das Vertrauen der deutschen Öffentlichkeit in das europäische Krisenmanagement zu stärken. Er sollte zum einen glaubhaft machen, dass die Schuldnerländer im Zuge der Krisenbewältigung dauerhaft und verlässlich auf den von Deutschland eingeforderten Pfad der finanzpolitischen Solidität festgelegt werden. Zum anderen sah die Bundesregierung ihre Strategie der Entpolitisierung als Antwort auf eine von ihr konstatierte Vertrauenskrise der Politik, die in der Eurozonenkrise „nahezu jedes Vertrauen verspielt, verwirkt und fast zerstört hat, und zwar über Jahre hinweg“⁸¹. Dem stellte die Regierung das aus ihrer Sicht ungebrochene öffentliche Vertrauen in Gerichte und Zentralbanken gegenüber, an das sie mit ihrem Diskurs der Entpolitisierung anknüpfte: „Es gibt zwei Institutionen, in die das Vertrauen in dieser ganzen Zeit weitestgehend unangetastet geblieben ist, deren Glaubwürdigkeit unverändert hoch ist. Das sind zum einen die Gerichte – in Deutschland das Bundesverfassungsgericht, in Europa der Europäische Gerichtshof – und zum anderen die Notenbanken, die nationalen Notenbanken

74 Matthew Flinders/Jim Buller: Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools, in: *British Politics* 3/2006, S. 293–318.

75 Angela Merkel, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/198, S. 23813.

76 Volker Kauder, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/147, S. 17580.

77 Angela Merkel, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/135, S. 15953; Angela Merkel, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/160, S. 19080.

78 Angela Merkel, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/198, S. 23814.

79 Hans-Peter Friedrich, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/80, S. 8832; Michael Meister, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/186, S. 22238.

80 Angela Merkel, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/160, S. 19080.

81 Angela Merkel, in: *Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll* 17/147, S. 17568.

sowie die Europäische Zentralbank. Es ist höchstes Gut unserer Demokratie, die Glaubwürdigkeit und die Vertrauenswürdigkeit dieser beiden Institutionen, der Gerichte wie der Notenbanken, zu schützen und zu wahren. Das geht, indem man ihr Wesen, also ihre Unabhängigkeit achtet, und zwar in jede Richtung.“⁸²

Weiter wie bisher: die argumentative Selbstbindung der deutschen Krisenpolitik

In der Zusammenschau stehen die fünf herausgearbeiteten Stränge des parlamentarischen Diskurses der Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP für ihr strategisches Bemühen, sich auf innenpolitischer Ebene angesichts einer skeptischen Öffentlichkeit den erforderlichen Handlungsspielraum und die notwendige Unterstützung zu bewahren, um die als erforderlich erachteten Beiträge zur Krisenbewältigung durchzusetzen. Zugleich verdeutlichte und verfestigte dieser Regierungsdiskurs die politische Zielrichtung und die Grenzen der deutschen Rolle im Krisenmanagement. Indem die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung ihre Krisenpolitik in einen Kontext „außergewöhnlicher Politik“ stellte, versuchte sie einerseits, die innenpolitischen Restriktionen des deutschen Engagements zur Stabilisierung der Eurozone zu lockern. Andererseits war der Regierungsdiskurs bemüht, öffentliche Sorgen hinsichtlich der Risiken und Kosten eines solchen Engagements zu zerstreuen und darauf abzielender innenpolitischer Kritik den Boden zu entziehen. Ausgehend von ihrer Analyse der Ursachen für die Krise in der Eurozone präsentierte die Bundesregierung das deutsche Wirtschaftsmodell zu diesem Zweck als Wegweiser aus der Krise, dem andere Staaten der Eurozone zu folgen hätten. Die primäre Richtschnur der Regierungspolitik sei die Verteidigung deutscher Interessen und die deutschen Beiträge zur Krisenbewältigung seien als Hilfe zur Selbsthilfe an strikte Bedingungen auf Seiten der Krisenstaaten geknüpft. Der Diskurs der Entpolitisierung und die darin betonten Stabilitätsregeln, unabhängigen Kontrollen und Sanktionsmechanismen sollten schließlich das Vertrauen in die Nachhaltigkeit der von der Bundesregierung betriebenen Maßnahmen zur langfristigen Überwindung der Krise stärken.

Insbesondere die letzten vier der fünf beschriebenen Diskursstränge dienten dabei nicht nur der innenpolitischen Absicherung des politischen Kurses der Bundesregierung, sondern wirkten zudem als öffentliche Selbstbindung auf die europäische Ebene der zwischenstaatlichen Verhandlungen zur Bewältigung der Krise zurück und verliehen den Positionen der Bundesregierung insoweit zusätzlich Nachdruck.⁸³ Im Ergebnis erscheinen die Argumentationsmuster der CDU/CSU-FDP-Bundesregierung zur Krise in der Eurozone im Bundestag somit als strategischer Diskurs im Spannungsfeld zwischen den Erwartungen an Deutschland in den europäischen Diskussionen über mögliche Auswege aus der Krise und den Legitimationserfordernissen ihrer Krisenpolitik in der innenpolitischen Arena. Gerade für Bundeskanzlerin Merkel deuten diese Argumentationsmuster zudem ein europapolitisches Leitbild an, das sich primär an der Verfolgung deutscher Interessen orientiert, Deutschland eine Vorbildfunktion in der Europäischen Union zuweist, die nationale Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten betont und auf strikte Regeln und technokratische Kontrolle im Integrationsprozess setzt.

Mit Blick auf die künftige Rolle Deutschlands in der Krise unter der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD sind aus der Perspektive dieses Beitrags weder im innenpo-

⁸² Angela Merkel, in: ebenda, S. 17568.

⁸³ Zum Zusammenhang zwischen der innenpolitischen Selbstbindung von Regierungen und ihren Einflusschancen in zwischenstaatlichen Verhandlungen, vgl. Robert D. Putnam: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization* 3/1988, S. 427–461, hier S. 440–441.

litischen Diskurs der Bundesregierung zur Begründung ihrer Krisenpolitik noch in dieser Politik selbst grundsätzliche Veränderungen zu erwarten. Diese Kontinuitätsprognose speist sich aus mindestens drei Überlegungen.

Erstens steht derartigen Veränderungen unter der aktuellen Bundesregierung der oben herausgearbeitete Legitimationsdiskurs der Vorgängerregierung entgegen. Dies gilt umso mehr, da die fünf identifizierten Diskursstränge im Untersuchungszeitraum eine bemerkenswerte Stabilität aufweisen und sich als immer wiederkehrende Argumentationsmuster zu einem gut etablierten Interpretationsschema für die deutsche Haltung in der Krise verdichtet haben. Damit hat dieser Diskurs nicht zuletzt in der innenpolitischen Arena bestimmte Erwartungen an die Krisenpolitik der Bundesregierung verstetigt, sodass ein abrupter Argumentations- und Politikwechsel mit erheblichen innenpolitischen Reputationskosten, nicht zuletzt mit Blick auf die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung einhergehen dürfte. In diesem Sinne entfaltet der in diesem Beitrag analysierte Parlamentsdiskurs der Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP auch für die Große Koalition eine rhetorische Bindungskraft, die deren Spielraum für Kursänderungen in ihrer Politik zur Bewältigung der Krise in der Eurozone erheblich begrenzt.⁸⁴

Zweitens gibt es unter den maßgeblichen Akteuren in der aktuellen Bundesregierung keine erkennbaren Bestrebungen, derartige Kursänderungen trotzdem in die Wege zu leiten. Zum einen haben sich die bisherige Krisenpolitik ebenso wie der strategische Regierungsdiskurs zur Legitimation dieser Politik aus Sicht der CDU gerade in der innenpolitischen Arena bewährt. Dafür sprechen nicht zuletzt das Wahlergebnis der Partei bei der letzten Bundestagswahl und die vergleichsweise hohen öffentlichen Zustimmungswerte für das Krisenmanagement der Bundeskanzlerin. Zum anderen hat auch die SPD in Anbetracht der öffentlichen Unterstützung des vor allem mit Merkel verbundenen Regierungskurses in der Krise sowohl im Bundestagswahlkampf als auch in den Koalitionsverhandlungen und in der bisherigen Regierungsarbeit davon abgesehen, ihre programmatisch durchaus vorhandenen Differenzen zur CDU in diesem Politikfeld in den Vordergrund der politischen Auseinandersetzung zu stellen. Es ist daher nicht absehbar, dass die SPD den diesbezüglichen Führungsanspruch der CDU und insbesondere der Bundeskanzlerin innerhalb der Großen Koalition infrage stellen wird.

Drittens sind die innenpolitischen Legitimationserfordernisse hinsichtlich der Krise auch für die Große Koalition nicht wesentlich geringer als für ihre Vorgängerregierung. Zwar sollte die CDU/CSU-SPD-Koalition infolge ihrer breiten Mehrheit grundsätzlich über einen größeren innenpolitischen Handlungsspielraum in der Krise der Eurozone verfügen als die CDU/CSU-FDP-Koalition, gerade angesichts der prekären politischen Lage der FDP in der Endphase dieser Regierung. Andererseits hat die parteipolitische Mobilisierung europaskeptischer Meinungen durch die Alternative für Deutschland die wahlpolitische Verwundbarkeit der aktuellen Koalitionspartner in ihrem Krisenmanagement jedoch erhöht. Die Große Koalition wird daher nicht weniger bedacht sein als ihre Vorgängerregierung, ihre Politik in der Krise innenpolitisch durch einen strategischen Diskurs im Bundestag und der breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln. Dabei werden voraussichtlich die fünf in diesem Beitrag identifizierten Diskursstränge eine prominente Rolle spielen.

84 Zum Konzept des 'rhetorical entrapment' vgl. Frank Schimmelfennig: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 1/2001, S. 47-80, hier S. 62-76.