

BERICHTE AUS DEM AUSLAND

POLITISCHER BERICHT AUS BRÜSSEL

Christian Forstner
Leiter der Verbindungsstelle Brüssel

Nr. 13/2011 – 16. November 2011



IMPRESSUM

Herausgeber	Copyright 2011, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel.: +49 (0)89 1258-0, E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzender	Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich	Ludwig Mailinger Leiter des Büros für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau / Internationale Konferenzen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Tel.: +49 (0)89 1258-202 oder -204 Fax: +49 (0)89 1258-368 E-Mail: mailing@hss.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Berichtes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.

Europa im Umbruch: Neustrukturierung und verschiedene Geschwindigkeiten

Die Krise in Europa ließ sich schon am Terminkalender ablesen. Der ursprünglich für den 17. und 18. Oktober 2011 geplante Europäische Rat wurde kurzfristig verschoben. Die Staats- und Regierungschefs hatten sich nicht auf ein Lösungsmodell zum Ausweg aus der Euro-Krise verständigt. Das neue Gipfeldatum sorgte weiter für Verwirrung. Am Wochenende 22./23. Oktober tagten in Brüssel der Rat der EU-Finanzminister, dazu die Euro-Gruppe und bilateral der französische Präsident Nicolas Sarkozy und die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, jeweils zusammen mit den Spitzen der europäischen Politik. Es folgte ein Europäischer Rat in der Mitte der Woche, auf dem nicht ausgeschlossen wurde, dass es erneute Verhandlungen in diesem Kreis am darauf folgenden Samstag geben würde. Diese kurzfristige Terminkoordinierung indiziert den auf den Regierungschefs lastenden Druck und verdeutlicht die Dimension der Krise in Europa. Die EU steht am Scheideweg, und sie wird im Zuge der Schuldenkrise neue Strukturen und Konturen gewinnen. Die symbolische Aufwertung des Wirtschafts- und Währungskommissars Olli Rehn zum Vizepräsidenten der EU-Kommission mit neuer Euro-Zuständigkeit deutet die Tendenz zur Schaffung einer Wirtschafts- und Fiskalunion an. Zweifel an der politischen Kraft der EU und dem politischen Willen in einigen Mitgliedsstaaten sind jedoch angebracht, offen bleibt auch die Zahl der Mitglieder in einem neuen Kerneuropa. Ein Blick in das Vertragswerk, in dem sich alle EU-Staaten zur Einführung des Euro verpflichteten, bringt nur eine oberflächliche Antwort. Sicher scheint nur, dass das Gewicht insbesondere Deutschlands, aber auch Frankreichs, in der EU steigt und die beiden Länder das Tempo der Integrationsschritte in den jeweiligen Politikfeldern bestimmen werden.

EU-Gipfel weist Wege aus der Schuldenkrise

Tief in der Nacht verkündeten die entscheidenden Akteure des Europäischen Rates vom 26. Oktober den Durchbruch. Eine Einigung in den zentralen Gipfelthemen war erzielt:

- Der Privatsektor akzeptierte über einen Anleihtausch einen Schuldenschnitt (Hair Cut) für Griechenland in Höhe von 50%, um dem Land die mittelfristige Perspektive einer Entschuldung zu geben. Bis zum Jahr 2020 soll die gegenwärtige Verschuldungsquote von 170% am BIP auf 120% reduziert werden. Zur Vertrauensstärkung in den Bankensektor wird die Eigenkapitalanforderung an die Banken auf 9% erhöht.
- Die Europäische Finanzstabilitätsfazilität EFSF wird im Volumen ausgeweitet, ohne dafür weitere Staatsgelder in Anspruch zu nehmen. Der sich hinter diesem Ziel verbergende Mechanismus wird gemeinhin als Hebelwirkung bezeichnet. Zur konkreten Ausgestaltung des Hebels wurde ein Arbeitsauftrag an die Eurogruppe erteilt. Die beiden skizzierten Optionen liegen in einer Versicherungslösung mit staatlicher Risikoabsicherung von bis zu 100 Milliarden Euro sowie in neuen Zweckgemeinschaften mit öffentlichem und privatem Kapital. Eine engere Kooperation mit dem Internationalen Währungs-

fond soll zusätzlich zu einer effizienteren Nutzung der EFSF-Ressourcen beisteuern, so dass internationale Gläubiger und Schwellenländer wie China und Russland zu Kapitalinvestitionen in der Euro-Zone angeregt werden. Es liegt im Eigeninteresse dieser Länder, so die Überlegungen in Brüssel, über geordnete Kanäle des Kapitalabflusses zu verfügen und somit die europäische Währung zu stützen. Schließlich halten China und Russland einen erheblichen Anteil ihrer Devisenreserven in Euro, ohne wirklich auf die europäische Wirtschafts- und Währungspolitik Einfluss ausüben zu können. Die neuen strategischen währungspolitischen Allianzen der EU könnten also zu einer Win-win-Situation für die Beteiligten führen, ein deutliches Signal in diese Richtung war das unmittelbar auf den Gipfel folgende Telefongespräch des französischen Präsidenten Sarkozy mit dem chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao. Und am nächsten Tag machte sich der EFSF-Direktor Klaus Regling als Handlungsreisender in Sachen Euro-Investitionen auf den Weg nach China.

- Die Staats- und Regierungschefs erlaubten keine Abstriche an den jeweiligen nationalen Haushaltskonsolidierungszielen, insbesondere auf Italien wurde der Reformdruck erhöht. Eine Reihe von Maßnahmen zielt auf eine verbesserte Wirtschaftskoordination einschließlich Aufsichts- und Sanktionsmechanismen ab, mindestens zweimal jährlich sollen Euro-Gipfel stattfinden, die von einem neu zu wählenden Präsidenten der Euro-Gruppe geleitet werden.

Mit den getroffenen Entscheidungen setzten Europas Staatenlenker ein Ausrufezeichen. Sie stellten die Weichen für die Entwicklung der EU zu einer Stabilitätsunion, die ihren Namen auch verdient. Inwieweit es gelang, verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen, wird sich jedoch erst mittelfristig zeigen. Die Fragen der Zukunft lauten: Werden sich weltweit die Aktienmärkte stabilisieren? Werden die Kurse der europäischen Banken nicht weiter sinken? Und vor allem: Wird der Markt für Staatsanleihen wieder funktionieren, so dass die EZB ihre Stützungskaufe verringern kann und der Staatsanleihenmarkt wieder für privates Kapital attraktiv wird? Die ersten Anzeichen sind ambivalent. Bankaktien verzeichneten erste Gewinne, der Staatsanleihenmarkt kommt jedoch noch nicht in Schwung. Bedenklich ist zusätzlich eine weitere Beobachtung. Die Staats- und Regierungschefs verbreiteten nach ihrem Gipfeltreffen keineswegs euphorische Aufbruchsstimmung mit Signalen einer endgültigen Überwindung der Verschuldungskrise. Vielmehr sprachen Kommentare und Gesichter von anhaltendem Krisenmanagement mit fälligen nächsten Schritten. Eine Arbeitsgruppe unter Herman van Rompuy, dem Vorsitzenden der europäischen Wirtschaftsregierung, wird dazu Empfehlungen vorlegen. Die Bilanz der Gipfelergebnisse fällt somit gemischt aus. Auf die grundsätzlich richtungsweisenden Beschlüsse folgte keine optimistische Begleitmusik, weder von den Handelnden selbst noch von den so wichtigen Märkten. Bei aller, überwiegend auch berechtigter Fokussierung auf Brüssel sollte man schließlich nicht die bislang keineswegs ausgeschöpften nationalen Spielräume auf dem Weg zur Haushaltskonsolidierung vernachlässigen. In vielen Ländern, nicht nur im Süden, ist die Steuermoral gering, hat sich ein erheblicher Schwarzmarkt im Dienstleistungssektor herausgebildet, ist das

Steuersystem zu kompliziert und lädt zu Steuertricks ein, wird der Kampf gegen organisierte Kriminalität nicht konsequent geführt, ist die Staatsverwaltung ineffizient, prägen Klientelismus und Nepotismus die Personalrekrutierung.

Gleichwohl steht der Gipfel in der logischen Abfolge europäischer Entwicklungen der letzten Monate, die durchaus eine positive Dynamik erkennen lassen. Zum ersten Mal wurden mit dem Haircut für Griechenland konkrete Zahlen auf den Tisch gelegt, es gibt jetzt verlässlichere Einschätzungen über die Kosten der einzelnen Hilfsmaßnahmen sowie über die von den Banken zu akzeptierenden Abschreibungen ihrer Fehlinvestitionen auf dem griechischen Bondmarkt. Die drohenden Zahlungsausfälle, Haftungsrisiken und Transferleistungen befeuerten eine wenngleich kontroverse, aber doch gesamteuropäische Diskussion über das gemeinsame Schicksal der europäischen Nationen. So viel europäische Öffentlichkeit, so viel europäischen Diskurs wie in letzter Zeit gab es wahrscheinlich seit der Gründungseuphorie der EG in den 50-er Jahren nicht mehr. Mit ihrer Bereitschaft zur normativen Verankerung einer Schuldenbremse in den nationalen Verfassungen legen die EU-Mitgliedsstaaten den Grundstein einer nachhaltigen Finanzpolitik im Interesse künftiger Generationen. Die Verpönung einer exzessiven Schuldenpolitik in ganz Europa mag ein Lichtblick in einer noch keineswegs überstandenen Finanzkrise sein.

Und noch ein weiterer Aspekt verdient Erwähnung. Die Aufsichts- und Kontrollinstrumente über nationale Haushaltsgebaren und, wichtiger noch, über die internationalen Finanzmärkte wurden im Zuge der Euro-Krise erheblich verschärft. Gegen die irrsinnigen Wetten auf Staatspleiten, gegen ungedeckte Leerverkäufe von Wertpapieren, gegen Insidergeschäfte und Marktmissbrauch formulierte die Europäische Kommission unter Federführung des Binnenmarktkommissars Michel Barnier neue Regulierungsvorschriften, zwischen den Rating-Agenturen soll mehr Wettbewerb herrschen, eine Revision der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Mifid) ist auf den Weg gebracht und liegt Rat und EU-Parlament vor.

Geringe Halbwertszeit der politischen Entscheidungen

Nach den wenig belastbaren Ergebnissen des Juli-Gipfels mit dem erzwungenen „freiwilligen“ Verzicht privater Banken auf 21% ihrer Griechenland-Forderungen sollte der Europäische Rat im Oktober den Weg aus der Krise weisen und unter dem Druck der Märkte politische Entschlossenheit zur Stützung Griechenlands und dessen Verbleib in der Euro-Zone demonstrieren. Umso heftiger, sowohl an den Märkten als auch in Berlin und Paris, fielen die Reaktionen aus, als der griechische Premierminister Giorgos Papandreou die Gipfelbeschlüsse mit der Ankündigung eines Referendums desavouierte. Angela Merkel und Nicolas Sarkozy redeten ihm schließlich auf dem G-20-Treffen in Cannes dieses Unterfangen wieder aus. Letztlich zeigen die verschiedenen Wendungen im Drama um Griechenland, dass Demokratien vor dem Dilemma stehen, langsamer als die Märkte zu funktionieren und folglich politische Entscheidungen häufig eine geringe Halbwertszeit haben. Zweifellos ist eine adäquate Risikoanalyse auf den Finanzmärkten sehr schwierig, wie ein Rückblick auf den jüngsten Stresstest für Europas Banken zeigt. Die EU-Kommission kam vor dem Sommer durchweg zu positiven Einschätzungen, doch schon wenig

später attestierte die neue IWF-Direktorin Christine Lagarde den Banken eine erhebliche Schieflage und bezifferte den Kapitalbedarf auf mindestens 100 Milliarden Euro. Ähnlich volatil verlief die Entwicklung in unmittelbarer EU-Nähe, bei der belgischen Bank Dexia. Sie sah der angesehene belgische Politiker Jean-Luc Dehaene noch im Sommer in ruhigem Fahrwasser und nicht betroffen von der Euro-Krise. Doch im September musste die Dexia-Bank, die im belgischen Volksmund zur Toxia-Bank umgetauft wurde, Konkurs anmelden und wurde in einer französisch-belgischen Rettungsaktion mit öffentlichen Geldern am Leben gehalten.

Die Dynamik der letzten Monate offenbart sich auch am Begriff Wirtschaftsregierung, den man in Deutschland lange Zeit mied wie der Teufel das Weihwasser. Die anderen Staaten taten sich leichter. Frankreich war immer aktiv für *gouvernement économique* eingetreten, und im Englischen unterschied man ja feinsinnig zwischen *government* und *governance*, so dass man mit klaren Begriffen die verschiedenen Integrationskonzepte trennte. Im Sommer 2011 fiel in Deutschland zwar das Tabu Wirtschaftsregierung, was damit aber gemeint war, blieb umstritten. Verschiedene Akteure reklamierten für sich, die europäische Wirtschaftsregierung zu repräsentieren, Angela Merkel für Deutschland und die Nationalstaaten, Jose Manuel Barroso für die EU-Kommission, und Nicolas Sarkozy sah Frankreich seinem Ziel eines stärkeren staatlichen Wirtschaftsdirigismus näherkommen. Letztlich verweist die unterschiedliche Auslegung von Wirtschaftsregierung auf die divergierenden politischen Ansätze und strategischen Brüche in Europa. Die französische Politik des leichten Geldes kontrastiert mit der Stabilitätskultur und der Inflationsangst in Deutschland, die Haushaltsdisziplin in den nordischen Ländern Europas steht im Gegensatz zur offensichtlichen schlechten Regierungsführung an der südlichen Peripherie Europas mit den bekannten Problemen Nepotismus, Klientelismus, Staatsmisstrauen und Korruption.

Diese latenten Spannungsverhältnisse schwächten die Handlungsfähigkeit der EU, die Gemeinschaftsmethode als grundlegender Entscheidungsmechanismus verlor an Bedeutung, Berlin und Paris nahmen das Heft des Handelns an sich. Zu Recht konstatiert Jose Manuel Barroso eine neue Dominanz der intergouvernementalen Methode in der europäischen Politik und klagt über das deutsch-französische Duovirat. Barrosos Einwand mag aus Kommissionsperspektive berechtigt sein, er geht aber darüber hinweg, dass es in Brüssel, so paradox es klingt, zu wenig gemeinsames Europa gibt. Europa entwickelte sich auseinander, politisch und wirtschaftlich, der Diskurs wird national geführt, die jeweiligen nationalen Gemeinschaften in Brüssel sind untereinander gut organisiert, das Fachpublikum sortiert sich stark anhand nationaler Selektionskriterien, eine wirklich europäische Öffentlichkeit ist selbst in Europas Hauptstadt schwer zu erreichen. Diese Faktoren führten in der Konsequenz dazu, dass sich die Gemeinschaftsmethode erschöpfte und die EU-Kommission sowie das EU-Parlament zu den politischen Verlierern der letzten Monate gehören. Die Krise in der Euro-Zone korrigierte den Lissabon-Vertrag in erstaunlich schneller und ungeahnter Weise. Zunächst war das Europäische Parlament nach seiner vertraglichen Aufwertung zum gleichberechtigten Mitentscheider in den meisten Politikbereichen der vermeintliche Gewinner des Lissabon-Vertrages, inzwischen schwang das Pendel zurück zu den Nationalstaaten.

Schiefe Diskussion in Brüssel

Mit ihrer apodiktischen Aussage „*Scheitert der Euro, scheitert Europa*“ spricht Bundeskanzlerin Merkel Europas Politikern und Beamten aus der Seele, indem sie versucht, in der Balance zwischen nationalen und europäischen Interessen einen pro-europäischen Kurs zu halten. Diese politische Richtungsvorgabe stößt in Brüssel auf Zustimmung, weshalb dort die Diskussion über temporäre und nationale Fluchtwege aus dem Euro tunlichst vermieden wird. EU-Präsident Barroso unterstrich wiederholt, dass es eine Trennung in eine EU-27 und in eine Eurozone-17 zu vermeiden gelte. Der Gefahr einer Spaltung, so der Chef der EU-Verwaltung, müsse entschieden entgegengewirkt werden.

Zwischenbilanz des bisherigen Krisenmanagements ist in den Augen der Brüsseler Entscheidungsträger die Notwendigkeit einer Änderung der EU-Verträge. Dieses Fazit wird in den Hauptstädten geteilt. Doch bei genauerem Hinsehen erkennt man hinter der Forderung nach Vertragsreformen konträre Zielsetzungen. Während man in Deutschland vor allem einen Sanktionsmechanismus für Defizitsünder auf den Weg bringen will, verbindet man anderswo mit einer neuen Vertragsgrundlage vor allem die Option, der Europäischen Zentralbank eine aktivere Politik zu ermöglichen und die No-Bailout-Klausel, also das Haftungsverbot für Schulden anderer Staaten, aus den Verträgen zu nehmen. Damit würde rechtlich vollzogen, was faktisch bereits praktiziert wird. Die Gretchenfrage bleibt jedoch in der aktuellen Vertragsdiskussion unbeantwortet: Wem obliegt das letzte Wort über die Haushalte? Den nationalen Parlamenten oder einer nicht-nationalen Instanz wie der Europäischen Kommission?

Konsens in Brüssel herrscht in der Analyse der Krisenfaktoren. Die Währungsunion wurde geschaffen in einem suboptimalen Währungsraum, es fehlten die Instrumente zur Schaffung einer Wirtschafts- und Finanzunion. Die Vorteile einer gemeinsamen Hartwährung wurden von den wirtschaftsschwachen Staaten leichtfertig verspielt. Daher ist die Schlussfolgerung heute eindeutig: Die EU braucht mehr Fiskaldisziplin und wirtschaftliche Konvergenz, mehr Kohäsion und eine bessere Steuerung, schärfere Sanktionen und mehr Kompetenzen für Finanzaufsichtsbehörden. Mit dem kürzlich vom Europäischen Parlament verabschiedeten Legislativpaket aus 6 Maßnahmen (6-Pack) sind die mittel- und langfristigen Weichen für mehr finanzpolitische Stabilität in Europa gestellt. Auf kurzfristige Effekte sollte man jedoch nicht hoffen.

Zerreißprobe in Europa und verschiedene Geschwindigkeiten

Europa muss heute verschiedene Dilemmata gleichzeitig lösen. Wie lässt sich europäische Solidarität mit finanzpolitischer Eigenverantwortung der Nationalstaaten vereinbaren? Wie können Stützungsprogramme greifen, ohne den Reform- und Spardruck auf andere Mitgliedsstaaten zu verringern? Scheitert der soziale Sparkurs in Südeuropa am gesellschaftlichen Widerstand in den betroffenen Ländern? Welche Wechselwirkungen gibt es zwischen Reformpolitik und nationaler Haushaltskonsolidierung einerseits und Regierungsstabilität und Wahlchancen andererseits? Funktioniert die politische Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition in Austeritätszeiten, oder sind technokratische Regierungen wie in Griechenland und

Italien der Ausweg aus politischer Instabilität? Nimmt der Zahlungsunwille in Nordeuropa wegen des offensichtlichen Einstiegs in eine Transferunion zu, und wächst die Gefahr des Aufkommens anti-europäischer Parteien?

Ungeachtet vieler offener Fragen und Thesen dürften sich die europäischen Räume neu strukturieren. Die Euro-Zone wird sich neu konfigurieren, ob ihr 17 so unterschiedliche Länder angehören werden, ist offen. Europa muss sich ehrliche Gedanken über verschiedene Geschwindigkeiten, über verschiedene Grade der Kooperation und über variable Formen institutionalisierter vergemeinschafteter Politik machen. Der gemeinsame Raum der Währungsunion ist offensichtlich kaum zu steuern, da zu groß und zu heterogen. In der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt die EU dagegen hinter Erwartungen, Zielsetzungen und Ansprüchen zurück. In diesem Bereich bräuchte man wesentlich mehr Europa, wesentlich mehr Gemeinschaftsmethode und wesentlich mehr supranationale Entscheidungsprozesse in Kommandostrukturen, Risikoanalysen, Einsatzplänen und Beschaffungsprojekten.

Die EU muss sich einer kritischen Revision ihrer eigenen Institutionen, ihres Verwaltungsapparates und Personalbestandes stellen. Agenturen schießen ins Kraut, der Wildwuchs paralleler Strukturen nimmt zu, neue Programme und Instrumente werden ins Leben gerufen, ohne bestehende Aktionsfelder zu reformieren oder Defizite zu benennen. Die EU-Kommission ist überdehnt, etliche Kommissare und Generaldirektionen scheinen überflüssig. Das Problem liegt weniger auf der Kostenseite, nicht die Gehälter und Pensionsansprüche sind eine übergroße Last im Haushalt. Es sind vielmehr die Nebeneffekte einer ausgedehnten EU-Verwaltung, die zu administrativer Selbstbeschäftigung führen. Europas Hauptstadt gewann zwar über die Jahre an politischer Bedeutung, sie zog Unternehmensrepräsentanzen, nationale, europäische und internationale Verbände, Regionalvertretungen, Nichtregierungsorganisationen und Lobbygruppen an. Die Folgen dieser Entwicklung sind eine Dichte an Vor-Ort-Präsenz, die eher hinderlich als förderlich ist. Brüssel wuchert, steht sich auf den Füßen und damit selbst im Weg. Ein kritischer Blick auf viele Einrichtungen in Brüssel kommt zum Ergebnis, dass nicht jeder hier vertreten sein muss. Die Mittel und Wege einer effizienten Mitwirkung an europäischen Entscheidungsprozessen müssen neu überdacht werden, derzeit scheinen manche Funktionsmechanismen kontraproduktiv. Eine der großen und spannenden Aufgaben der nächsten Jahre wird es sein, Brüssel wieder auf seine richtige Größe zu justieren sowie Synergien aus Kooperation und Arbeitsteilung zu nutzen.