

TOP 3.7.5 Bericht Europäischer Rat vom 28./29. Juni 2012

1. Politische Rahmenbedingungen des Gipfeltreffens

Die Staats- und Regierungschefs standen erneut unter enormem Ergebnisdruck. Es galt Antworten auf die Rezession in der Eurozone zu finden, die Finanzierung der Mitgliedstaaten zu sichern, dem Zerfallsrisiko der Eurozone entgegenzutreten und Impulse zu setzen, Europa langfristig in jedweder Hinsicht krisenfester zu machen. Erstmals trat Francois Hollande bei einem offiziellen Gipfel in Erscheinung. Dadurch wurde insbesondere Deutschland mit einem neuen Gegenpol konfrontiert, indem Hollande in zentralen Fragen auf ein Bündnis mit Monti (Italien) und Rajoy (Spanien) gesetzt hat.

In diesem Rahmen konnte etwa durchgesetzt werden,

- dass Spanien (und Italien) für Hilfen aus dem Euro-Rettungsfonds (EFSF/ESM) weniger strengen Auflagen unterzogen würden (insbesondere ohne Troika),
- dass hinkünftig die Banken auch direkt durch den ESM rekapitalisiert werden könnten (ohne Dazwischentreten des spanischen Staates), was Deutschland allein mit der Etablierung einer europäischen Bankenaufsicht junktimiert hat (siehe unten),
- dass der ESM bei den Krediten an Spanien – im Gegensatz zu allem Bisherigen – keine Vorrangrechte gegenüber privaten Gläubigern genieße.

Mit diesen Kehrtwendungen wurde Merkel als große Verliererin des Gipfels bezeichnet. Andererseits macht es deutlich, dass der bisherige Weg der Krisenbearbeitung **ausgereizt** sein dürfte – je schärfer die Austeritätspolitik angewendet wird, desto schwieriger wird für die betroffenen Staaten die Finanzierung an den Finanzmärkten und umso wahrscheinlicher der Bedarf nach (weiteren) Hilfsmaßnahmen aus dem Euro-Rettungsfonds.

2. Wichtige Ergebnisse des Gipfels

Pakt für Wachstum und Beschäftigung

Als von Hollande propagiertes Gegengewicht zum Sparkorsett des Fiskalpaktes einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen „**Pakt für Wachstum und Beschäftigung**“. Es handelt sich um eine Ansammlung verschiedener Maßnahmen, die zur Gesamtsumme von **120 Milliarden Euro** zusammengerechnet werden. Großteils betrifft es Mittel, die bereits verplant worden sind und lediglich unter einer neuen Überschrift firmieren.

- Rund 55 Milliarden stammen aus den EU-Strukturfonds, die ggf im Rahmen der vorgesehenen Regionalhilfen umprogrammiert werden sollen, insbesondere zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.
- Rund 5 Milliarden stammen aus sog Project Bonds für Pilotprojekte bei Infrastrukturvorhaben (ebenfalls aus dem EU-Budget).
- Rund 60 Milliarden stammen aus Vorhaben, die von der Europäischen Investitionsbank gefördert werden sollen. Dazu soll deren Kapitalbasis um insgesamt 10 Milliarden aufgestockt werden. Nur bei diesem Vorhaben handelt es sich um frisches Geld. Ein Wermuts-

tropfen dieses Ansatzes liegt in der Förderung von PPP-Modellen, die sich in der Praxis oftmals als Verlustsozialisierung entpuppt haben.

Ebenfalls im Pakt finden sich die üblichen Hinweise auf wachstumsfördernde strukturelle Maßnahmen wie der Förderung des Binnenmarktes. Wie unsinnig und überzogen die Erwartungen werden, zeigt sich daran, dass an die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie Ertragserwartungen von bis zu 330 Milliarden Euro argumentiert werden. Insgesamt bleibt das Wirtschaftsprogramm stur angebotsseitig. Von der koordinierten Hebung der **Binnennachfrage**, wie seitens der BAK gefordert, ist nichts zu vernehmen.

Positiv ist das Bekenntnis zur **Finanztransaktionssteuer**, für die bereits Dezember 2012 als Beschlussdatum im Rahmen einer **verstärkten Zusammenarbeit** von Mitgliedstaaten ins Auge gefasst wird.

Banken- und Fiskalunion, Vorbereitung einer größeren Vertragsreform

Die vier Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der EZB und der Eurogruppe (jedoch nicht des Europäischen Parlaments!) legten ihren ersten **Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“** (=Fiskalunion) vor. Die Wirtschafts- und Währungsunion soll durch folgende Elemente dauerhaft krisenfest werden:

- **Integrierter Finanzrahmen (=Bankenunion):** Er soll aus einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht und einem gemeinsamen Rahmen für die Einlagensicherung bestehen.
- **Integrierter Haushaltsrahmen:** Emissionen für öffentliche Schuldtitel müssten ab einer gemeinsam festgelegten Schwelle (gedacht wird an die 60%-Schwelle für die Gesamtverschuldung) vorab zentral genehmigt werden. Auch die Idee von Eurobonds findet als mittelfristiges Ziel Erwähnung.
- **Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen:** Hierin finden sich wenig kreative Ansätze zur stärkeren Durchsetzung der EU 2020 Ziele. In diesem Kontext finden aber immerhin die Aspekte Wachstum, Beschäftigung und sozialer Zusammenhang Eingang.
- **Mehr demokratische Qualität und Rechenschaftspflicht:** Vor allem die angedachten Einschnitte ins nationale Budgetrecht machen eine Stärkung der (europäischen) **Demokratie** unerlässlich.

Nach einem Zwischenbericht im Oktober ist mit einem substanzielleren Resultat (Endbericht der vier Präsidenten) im Dezember zu rechnen. Die Debatte enthält das Potential einer **größeren Vertragsänderung** mit anschließenden Volksabstimmungen in mehreren Mitgliedstaaten. Vor allem die Auseinandersetzungen zu ESM und Fiskalpakt machten zuletzt deutlich, dass der Rahmen des rechtlich Zulässigen – sei es im Hinblick auf die EU-Verträge, aber auch auf die nationalen Verfassungen – bereits aufs Äußerste strapaziert wurde. Insoweit besteht weitgehende Einigkeit, dass jede substanzielle Weiterentwicklung der europäischen Integration einer grundsätzlichen Debatte unter Beachtung der vorgesehenen Vertragsänderungsverfahren bedarf.

Im derzeitigen Rahmen der EU-Verträge wäre indessen die im Rahmen des integrierten Finanzrahmens (Element 1) angedachte **Bankenunion** möglich. Sie bildete den Stoff für heftige inhaltliche Auseinandersetzungen rund um den Europäischen Rat bis hin zum nachfolgenden ECOFIN-Rat am 10.7.2012. Es ist äußerst ungewiss, ob ihre Grundpfeiler bis zum angepeilten Jahresende in Beschlussform stehen.

Vor allem in Deutschland und UK stoßen diese Pläne auf Kritik, wenngleich Kanzlerin Merkel sich für stärkere Aufsichtsbefugnisse der EZB ausgesprochen hat – auch als Bedingung für die mögliche direkte Rekapitalisierung notleidender Banken durch den ESM. Für UK ist derzeit schwer vorstellbar, dass etwa die EZB die britischen Banken zentral überwacht. Im Juli 2012 riefen 172 deutsche Wissenschaftler und Professoren der Wirtschaftswissenschaften um Ifo-Präsident Hans-Werner Sinn (von Peter Bofinger als „Wutökonom“ bezeichnet) in einem gemeinsamen öffentlichen Appell an die „lieben Mitbürger“ dazu auf, in Anlehnung an das Motto „Banken müssen scheitern dürfen“ keine Bankenunion innerhalb der Euro-Mitgliedsländer zuzulassen.

Auch Österreich hat Vorbehalte geäußert, ebenso der österreichische Bankenverband. Dieser stellt sich zwar grundsätzlich hinter die Idee einer Bankenunion in Europa. Voraussetzung für die damit verbundene zentrale Bankenaufsicht und ein Insolvenzrecht für große europäische Banken sei aber eine „Fiskalunion“. Überdies werde eine nationale Einlagensicherung klar bevorzugt.

3. Resümee

Die **mittel- bis langfristig** zu führende Debatte rund um die **Fiskalunion** bietet den Anlass die Kräfte auf ArbeitnehmerInnenseite europaweit zu bündeln. Es ist evident, dass eine substanzielle Weiterentwicklung der europäischen Integration nur unter bestimmten Voraussetzungen von der ArbeitnehmerInnenseite mitgetragen werden kann: dazu zählt neben dem Ausbau der **demokratischen Entscheidungsfindung** vor allem die **Umorientierung der EU für ein neues Wachstums- und Verteilungsmodell**. Gerade der letztlich halbherzig gebliebene „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ macht deutlich, dass der Schlüssel für diese wichtigen Ziele in einer akzentuierten, auch europäisch betriebenen Verteilungspolitik liegen muss. Dieser Prozess wird Zeit benötigen und viele Hürden zu meistern haben.

Für die Stärkung – ggf sogar Rettung – des Euroraums wird es **kurzfristig** aber vielmehr entscheidend sein, die **EZB in ihrer Rolle zu stärken**, die **Stabilität des Finanzsystems** mit allen erforderlichen Mitteln – einschließlich dem Ankauf von Staatsanleihen – zu gewährleisten. Entsprechende **Ankündigungen von EZB-Präsident Draghi Ende Juli** sind für die Eurozone – unbeschadet ihrer enormen Schwierigkeiten – ein letztlich doch ermutigendes Signal. Das von einigen deutschen Hardlinern (insbesondere deutsche Bundesbank) bei dieser Vorgehensweise befürchtete „Inflationsrisiko“ ist nicht erkennbar, eher kann eine Deflation zum Problem werden.

Zu beachten ist andererseits, dass mit dieser Vorgehensweise eine „Vergemeinschaftung von Risiken der Mitgliedstaaten“ über die EZB bewirkt wird – aufgrund der inflationsfokussierten Debatte jedoch weniger offensichtlich als es in der derzeitigen Auseinandersetzung um ähnliche Instrumentarien der Fall ist. Hier sind zu nennen:

- der **Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)**: Sollte er im September endlich einsatzbereit sein, könnte er auch schon sehr bald wieder ausgeschöpft sein (im Fall des Finanzierungsbedarfs von Spanien und Italien). Für diesen Fall empfiehlt sich die Ausstattung des ESM mit einer Banklizenz, wodurch er direkt von der EZB mit Mitteln gespeist werden könnte.

- der **Schuldentilgungsfonds**: Er entspringt einem Vorschlag des deutschen Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sondergutachten vom 5. Juli) und markiert vermutlich das Äußerste, zu dem Deutschland an gemeinsamer Risikoübernahme gegenwärtig bereit sein könnte. Danach wären alle Schulden der Eurostaaten über 60% des BIPs in einen Fonds zu überführen. Der Fonds wäre über einen langen Zeitraum (ca 25 Jahre) von den jeweiligen Schuldnerstaaten entsprechend ihren Schuldanteilen zu tilgen. Die Vergemeinschaftung wäre hier eine notfallbedingte zeitliche Zwischenlösung ohne dauerhafte Ausrichtung.

Wie man es dreht und wendet – es kann auch unter der Prämisse, dass das Weiterbestehen der Eurozone für alle, einschließlich der Geber-Länder, von größtem Interesse ist, auch keine dauerhafte Vergemeinschaftung von Haftungen bzw. Schulden geben, ohne entsprechende **Sicherheiten/Konditionalitäten** (dh Auflagen, unter denen die Geber-Länder die Haftung für Staatsschulden hochverschuldeter Länder übernehmen) für die Geber-Länder einzubauen. Der Fiskalpakt wird – bei aller Kritik – in positiver Auslegung auch als ein möglicher wichtiger Sicherheitshaken interpretiert. Und selbst wenn die „Fiskalunion“ noch weit davon entfernt ist, spruchreif zu sein, so stellt sie für die Debatten im Herbst eine nicht zu unterschätzende Begleitmusik dafür dar, damit der insbesondere deutsche Widerstand bei allen Formen von „Risikovergemeinschaftungen“ (einschließlich den Handlungsspielraum der EZB) schwächer werden kann.

Aus ArbeitnehmerInnensicht ist dann darauf zu drängen, dass bei allem Verständnis für Konditionalitäten diese so definiert werden müssen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten aus ihren Schulden letztlich auch herauswachsen können. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine **europäisch betriebene Verteilungspolitik**, insbesondere ein europäischer Ansatz für eine koordinierte Einkommenspolitik, als der wichtigste Beitrag um dieses Dilemma zu durchbrechen.