

LÄNDERBERICHT

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de
www.eukas.eu

Vorentscheidung zu umfassenden Reformen von Eurozone und Mittelmeerpolitik

AUßERORDENTLICHER EUROPÄISCHER RAT UND EUROZONEN-SONDERGIPFEL
VOM 11. MÄRZ 2011

Am 11. März kamen die Staats- und Regierungschefs in Brüssel zu einem außerordentlichen Europäischen Rat und einem Eurozonen-Sondergipfel zusammen. Auf dem Gipfel der 27 sollte zum einen eine einheitliche Position zu Libyen gefunden werden. Hier bezogen die Staats- und Regierungschefs klar Position gegen Muammar al-Gaddafi und verschärften gegenüber der von den Außenministern tags zuvor vorbereiteten Erklärung nochmals spürbar den Ton. Gemeinsam mit anderen regionalen Organisationen soll maximaler politischer Druck aufgebaut werden. Zum anderen wurde eine Neuausrichtung der europäischen Politik gegenüber dem Mittelmeerraum eingeleitet. Künftig soll diese stärker an der Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Normen ausgerichtet sein. Grundlage dafür soll eine „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ bilden. Zudem wurden zusätzliche Mittel für den Umgang mit Flüchtlingen und Migranten aus dem nordafrikanischen Raum in Aussicht gestellt.

Im Anschluss trafen die 17 Staats- und Regierungschefs der Eurozone zu einem Sondergipfel zusammen. Vereinbart wurde vertiefte wirtschaftspolitische Koordination im Rahmen eines „Pakts für den Euro“. Zudem konnten weitreichende Fortschritte bei der Verstärkung der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), der Ausgestaltung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), dem Hilfsprogramm für Griechenland und den Gesetzesvor-

schlägen zur wirtschafts- und finanziellen Steuerung erzielt werden. Damit legte die Eurogruppe die Grundlage für die Verabschiedung eines Gesamtpakets auf dem Europäischen Rat am 24./ 25. März.

1. Außerordentlicher Europäischer Rat

Klarer Bruch mit dem Gaddafi-Regime

Dringlichstes Ziel des Gipfels war es, rasch eine Einigung im Hinblick auf das weitere Vorgehen gegenüber Libyen zu erzielen. In den vergangenen Wochen hatte die EU bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen: Am 23. Februar war die Evakuierung von EU-Bürgern eingeleitet worden: am 28. Februar wurden umfassende, über die UN-Maßnahmen hinausgehende Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime beschlossen; am 3. März wurden 30 Millionen Euro für die humanitäre Krise in Libyen sowie für die Versorgung der Flüchtlinge bereitgestellt; vor dem Gipfel erfolgte eine Ausweitung der Sanktionen auf fünf libysche Firmen. Beim Gipfel ging es nunmehr darum, ein einheitliches politisches Signal zu senden und über weitergehende Maßnahmen zu beraten. Dabei standen die Staats- und Regierungschefs vor einem schwierigen Balanceakt: Zum einen sollte der Druck auf Gaddafi maximiert, aber gleichzeitig der Eindruck einer unerwünschten Einmischung oder gar Bevormundung vermieden werden.

Konsens bestand über die Forderung nach einem Rücktritt Gaddafis und einer Beendigung der Gewalt. Erhebliche Meinungsunterschiede gab es jedoch bei den Fragen eines möglichen militärischen Eingriffens

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

und der Art der Zusammenarbeit mit der „Gegenregierung“, dem nationalen Interimsrat für die Übergangszeit in Bengasi. Insbesondere Frankreich hatte für eine offensive Marschroute geworben und kurz vor dem Gipfel mit einem Vorstoß für Verstimung bei den anderen Mitgliedstaaten gesorgt: Neben der öffentlichen Forderung nach gezielten Militärschlägen gegen das Regime hatte Paris auch offiziell die libysche Gegenregierung anerkannt. Das Gros der Mitgliedstaaten, insbesondere Italien und Malta, befürworteten jedoch eine zurückhaltendere Linie – nicht zuletzt in Anbetracht der sich nach wie vor hinziehenden Kämpfe zwischen Rebellen und Regierung, die sich inzwischen zu einem Bürgerkrieg mit unsicherem Ausgang entwickeln.

Mit dem letztlich erzielten Kompromiss war die eingangs erwähnte Balance weitgehend gelungen: So erkannten die Staats- und Regierungschefs den nationalen Interimsrat in Bengasi als einen politischen Gesprächspartner an. Dennoch wird dieser nicht als alleiniger Partner bezeichnet. Darauf hatte unter anderem Deutschland bestanden – auch vor dem Hintergrund der Präsenz einiger Überläufer von Gaddafis Regime in der Gegenregierung. In den vergangenen Tagen hatte es mehrfach offizielle und inoffizielle Kontakte mit der Opposition gegeben, so besuchten zwei Vertreter der Gegenregierung das Europäische Parlament und trafen auch mit der Hohen Vertreterin Catherine Ashton, dem Präsidenten des Europäischen Rats Hermann van Rompuy und anderen europäischen Staatschefs zusammen. Gleichzeitig wird Gaddafi nicht mehr als legitimer Verhandlungspartner angesehen – damit entsprachen die Staats- und Regierungschefs einer von der Bundesregierung und Großbritannien geäußerten Forderung, den Staatschef international zu isolieren. Darüber hinaus äußerten die Staats- und Regierungschefs ihre Bereitschaft, Gespräche mit den „neuen libyschen Behörden“ aufzunehmen und diese beim Aufbau eines neuen Staates zu unterstützen. Bei der im Vorfeld rege debattierten Frage zur Einrichtung einer Flugverbotszone wurde zwar keine Einigung erzielt; der Europäische Rat wurde aber ohnehin nicht als das angemessene Forum für diese Diskussionen angese-

hen. Neben Frankreich hatte auch Großbritannien gefordert, eine klare militärische Option offenzuhalten – mit Verweis auf die wiederholten Bitten der Gegenregierung, eine Flugverbotszone einzurichten. Hingegen steht u.a. Deutschland einer militärischen Aktion skeptisch gegenüber und betont die Verantwortung regionaler Organisationen, wie der Arabischen Liga bei einem solchen Schritt. In der gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs wird eine militärische Aktion gegen das Regime nicht mehr ausgeschlossen: So will die EU zum Schutz der Bevölkerung „alle notwendigen Maßnahmen“ prüfen. Für das Inbetrachten einer militärischen Option müssen aber drei Bedingungen erfüllt sein: Zum einen muss diese offensichtlich notwendig sein, zweitens muss sie von anderen regionalen Akteuren unterstützt werden, drittens muss eine rechtliche Basis – etwa in Form einer Resolution des UN-Sicherheitsrats – vorliegen. Damit folgte der Europäische Rat in mehreren Teilen einem am Vortag von Sarkozy und Cameron vorgelegten Papier. Allerdings schlossen Frankreich und Großbritannien nicht aus, dass sie unter Umständen eine Intervention der Arabischen Liga – auch ohne UN-Mandat – unterstützen würden.

Zudem verpflichtete sich die EU, internationale und Nichtregierungsorganisationen bei der Versorgung von Flüchtlingen und bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe zu unterstützen. Ferner riefen die Staats- und Regierungschefs zur unverzüglichen Abhaltung eines gemeinsamen Gipfels mit der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union auf, um eine möglichst geschlossene Front gegen das Gaddafi-Regime aufzubauen. Insbesondere der Haltung der Arabischen Liga, die sich am 12. März berät, wird dabei große Bedeutung zukommen. Unter allen Umständen will die EU somit den Eindruck eines unilateralen Vorgehens und einer Bevormundung des Landes und der Region vermeiden.

Erste Schritte zu einem Neustart der Mittelmeerpolitik

Zudem ging der Rat auf die aktuellen Reformbestrebungen in den anderen Staaten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Nordafrikas ein: So befürwortete die EU die Ankündigung des marokkanischen Königs eine konsultative Versammlung für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung einzuberufen. Darüber hinaus wurden die Schritte zur Reform der ägyptischen Verfassung begrüßt. Ferner bekämpfte die EU ihre Unterstützung für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen in Tunesien am 24. Juli und stellte dem Land erneut einen „fortgeschrittenen Status“ in seinen Beziehungen zur EU in Aussicht. Auf die Entwicklungen außerhalb des nordafrikanischen Raums, etwa in der Golfregion, gingen die Staats- und Regierungschefs nicht gesondert ein.

Gleichzeitig sollte auf dem Gipfel ein deutliches Signal für eine grundsätzliche Trendwende der Europäischen Mittelmeerpolitik gesetzt werden. Damit will die EU der historischen Tragweite des Umbruchs im nordafrikanischen Raum Rechnung tragen. So sollen von nun an Fortschritte bei Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Reformen der jeweiligen Länder verstärkt berücksichtigt und die Konditionalität ihrer politischen und finanziellen Unterstützung entsprechend gestärkt werden. Zwischen den einzelnen Ländern soll mithin mehr als bisher differenziert werden. Grundlage für die Neuausrichtung soll eine gemeinsam vom Europäischen Auswärtigen Dienst und von der Europäischen Kommission am 8. März vorgelegte Mitteilung zur Schaffung einer „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ sein. Die drei Oberziele der Partnerschaft sind die Stärkung des demokratischen Transformationsprozesses, eine intensivere Partnerschaft mit der Bevölkerung sowie nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere durch Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen. Voraussetzung für die Teilnahme an dieser Partnerschaft soll ein klares Bekenntnis zum Abhalten freier und fairer Wahlen sein.

Die Partnerschaft soll dann im Vergleich mit den bisherigen Aktivitäten der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) die Zusammenarbeit in bestimmten Feldern vertiefen: Ein wichtiger Anreiz ist die mögliche Verhandlung eines „fortgeschrittenen Status“ des Landes. Eine weitere Neuerung ist die verstärkte Zusammenarbeit mit der Zivilgesell-

schaft, Parteien, Gewerkschaften und Verbänden. Dabei sollen von Seiten der EU auch politische Parteien, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen eine Rolle spielen. Ferner ist ein Ausbau der Kontakte zwischen den Menschen vorgesehen: Unter anderem sollen mit so genannten Mobilitätspartnerschaften legale Einwanderung und der Austausch auf der Ebene der Bevölkerung erleichtert werden. Im wirtschaftlichen Bereich ist die Stärkung insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen vorgesehen. Ein weiterer Schwerpunkt soll die Annahme einer Konvention zu gemeinsamen Ursprungsregeln noch 2011 sein. Zudem will die Kommission den Abbau von Handelshemmnissen und Maßnahmen zur Handelsförderungen prüfen, darauf hatten besonders die Niederlande und Deutschland insistiert. Eine weitere Möglichkeit ist die Aushandlung umfassender Freihandelsabkommen. Eine engere Zusammenarbeit soll auch in Energie- und Bildungsfragen angestrebt werden.

Finanziert werden soll die Partnerschaft zum einen durch eine Umschichtung der Mittel innerhalb der ENP – bis 2013 sind 4 Milliarden Euro für die südliche Nachbarschaft vorgesehen – aber auch zusätzliche Mittel aus dem EU-Haushalt. Ferner stellt das Papier eine Aufstockung der Kapazitäten der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Aussicht. Zudem sollen die Statuten der Europäischen Bank für Entwicklung und Wiederaufbau (EBRD), ursprünglich für die östlichen Länder vorgesehen, so abgeändert werden, dass sie auch im südlichen Mittelmeerraum aktiv werden kann.

Zwar stellt das Papier eine erste Basis für einen glaubwürdigen Neustart der Beziehungen dar, allerdings wird sich erst in den kommenden Monaten zeigen, inwieweit bei offenen Fragen ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten hergestellt werden kann.

Strittig ist beispielsweise, wie streng die politische Konditionalität ausfallen soll. Während sich Deutschland und Großbritannien für eine enge Auslegung der Bedingungen für eine Aufnahme in die Partnerschaft einsetzen, möchten Italien und Malta nicht die vormalen guten nachbarschaftlichen und

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

wirtschaftlichen Beziehungen zu diesen Ländern gefährden. Die Formulierung bleibt somit vage: So wird zwar ein Bekenntnis zu freien und fairen Wahlen gefordert. Wie streng der Maßstab angelegt wird, ist jedoch noch unklar. Für schwierige Diskussionen wird wohl auch die konkrete Ausgestaltung der Mobilitätspartnerschaften sorgen.

Auch bei der Finanzierung der Strategie gehen die Meinungen auseinander: Die östlichen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Tschechien und Polen, lehnen eine Ausweitung der Tätigkeiten der ursprünglich für den postkommunistischen Raum vorgesehenen EBRD auf den Süden des Mittelmeerraums ab, entsprechend findet sich dazu auch keine Aussage in den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs. Deutschland und andere Staaten zweifeln die Notwendigkeit einer Erhöhung des Kreditvolumens der EIB an. Abzuwarten ist, ob die ehrgeizigen Ziele der Strategie mit den bisher in der ENP vorgesehenen Mitteln erreicht werden können. So forderten Frankreich und Italien, zusätzliche Mittel zu veranschlagen.

Wie die Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum mit Leben erfüllt wird und wie umfassend die Kehrtwende der EU tatsächlich ist, wird sich somit in den kommenden Monaten zeigen: Zum einen forderten die Staats- und Regierungschef den Ministerrat auf, die in der Mitteilung vom 8. März enthaltenen Vorschläge rasch zu prüfen. Im April steht zudem eine Mitteilung zur Evaluation der ENP an, die nun unter besonderer Berücksichtigung der geforderten Wende erfolgen wird.

Unklar ist noch, ob sich Grundlegendes bei der institutionellen Architektur der Politik gegenüber dem Mittelmeerraum ändern wird. So bleibt die Zukunft der 2008 unter der französischen Ratspräsidentschaft initiierten Mittelmeerunion offen. Diese besteht nach wie vor nur auf dem Papier. Die Schlussfolgerungen enthalten lediglich eine Absichtserklärung, die Union zu revitalisieren und mit konkreten Projekten im Bereich zur Pressefreiheit, Stärkung von demokratischen Institutionen und Zivilgesellschaft zu beleben.

Aufstockung der Flüchtlingshilfe

Auf Drängen Italiens, Spaniens, Maltas und Griechenlands wurde zudem die Frage des Umgangs mit dem aktuellen Flüchtlings- und Migrantenstrom im Mittelmeerraum erörtert. Zwar hatte die Grenzsicherungsagentur Frontex bereits am 20. Februar die so genannte Hermes-Mission lanciert, um Italien bei der Identifikation von Flüchtlingen und der Rückführung nicht schutzbedürftiger Einwanderer zu unterstützen. Zudem wurde am 2. März die Bereitstellung von 25 Millionen Euro für die Aufnahme von Flüchtlingen zugesagt. Dennoch hatten Italien, Malta und Zypern im Vorfeld feste Zusagen europäischer Solidarität sowie weitere Ressourcen gefordert. Nach wie vor gibt es allerdings erhebliche Skepsis bei zahlreichen Mitgliedstaaten über das tatsächliche Ausmaß des Flüchtlingsstroms und die Notwendigkeit einer Erhöhung der Mittel.

Letztlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs dennoch auf einen Aufruf an die Mitgliedstaaten, Frontex die notwendigen Ressourcen zukommen zu lassen. Die Kommission soll ebenfalls zusätzliche Mittel bereitstellen. Zudem wird ein Ausbau der Kapazitäten der Grenzagentur Frontex gefordert. Überdies sollen die Justiz- und Innenminister zu einer Sondersitzung zusammen kommen. In den kommenden Wochen sollen auf Minister- und Kommissionsebene Beratungen über gegenseitige Unterstützung beim Grenzschutz und bei Grenzkontrollen stattfinden und in einem Plan zur Steuerung von Migration und Flüchtlingsströmen gipfeln, der den Staats- und Regierungschefs im Juni vorgelegt werden soll.

Neben diesen defensiven Maßnahmen soll die Kommission auf Drängen der skandinavischen Länder aber auch Maßnahmen zur Förderung der Kontakte zwischen den Menschen vorlegen, etwa zu Förderung des Austausches von Jugendlichen.

Solidaritätsbekundung mit Japan

Am Rande des Gipfels äußerten die Staats- und Regierungschefs auch ihre Solidarität mit dem von einer schweren Naturkatastrophe heimgesuchten Japan und forderten die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Hohe Vertreterin und die Kommission auf, die notwendige Hilfe zu mobilisieren.

2. Eurozonen-Sondergipfel

Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone konnten auf ihrem Sondergipfel essenzielle Fortschritte zur Vorbereitung des Europäischen Rats am 24./ 25. März erzielen. Primär wurde dabei eine vertiefte wirtschaftliche Koordination zwischen den 17 Eurostaaten angestrebt. Darüber hinaus sollten bei weiteren Komponenten des geplanten wirtschafts- und finanzpolitischen Gesamtpakets möglichst viele „gordische Knoten“ durchschlagen werden. Auf dem Tisch lagen die Verstärkung der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), die Ausgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Reformprogramme in Griechenland und Irland sowie das Gesetzespaket zur wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung. Eine besondere Herausforderung bestand dabei darin, dass die einzelnen Reformprojekte eng miteinander verknüpft sind und somit nur gemeinsam beschlossen werden konnten: Angesichts dieser Konstellation war entweder die Beibehaltung des Status quo oder ein Durchbruch denkbar. Zudem galt es, den Finanzmärkten unmissverständlich zu signalisieren, dass die Verabschiedung des Gesamtpakets auf dem Europäischen Rat nicht in Gefahr sei.

Kernergebnis des Eurozonen-Sondergipfels ist die Einigung auf vertiefte wirtschaftspolitische Koordination in der Eurozone im Rahmen eines „Pakts für den Euro“. Damit trug die Eurogruppe einem zentralen Anliegen der Bundesregierung Rechnung, die sich mit Nachdruck für einen Pakt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum eingesetzt hatte. Darüber hinaus gelang es, Fortschritte bei weiteren Komponenten des Gesamtpakets zu erzielen. Die Ausweitung des tatsächlichen Kreditvolumens des EFSF auf 440 Milliarden Euro soll bis Mitte 2013 erfolgen; EFSF und ESM werden die Möglichkeit erhalten, im Rahmen von Programmen Anleihen finanzschwacher Eurostaaten ausschließlich im Primärmarkt zu kaufen; im Falle Griechenlands soll das

Zinsniveau um 100 Basispunkte sinken und die Laufzeit von Krediten auf siebeneinhalf Jahre verlängert werden; mit Irland soll eine Diskussion über Zinssenkungen bei konkreten Zugeständnissen zur Anhebung der irischen Körperschaftssteuer auf dem Europäischen Rat wieder aufgegriffen werden.

Die Verhandlungsdynamik wurde zum einen durch zusätzliche Zusagen finanzschwacher Eurostaaten bei ihren Spar- und Reformprogrammen erreicht. Eine Schlüsselrolle kam dabei Portugal zu. Vor Beginn des Gipfeltreffens hatte die portugiesische Regierung ein umfassendes Maßnahmenpaket vorgestellt, das sicherstellen soll, dass Portugal seine haushaltspolitischen Ziele bis 2013 erreicht. Enthalten sind etwa Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems, Strukturreformen mit konkreten Zeitplänen und Arbeitsmarktreformen. In einer gemeinsamen Erklärung begrüßten Europäische Kommission und Europäische Zentralbank (EZB) diese Zusagen. Zum anderen verlieh die Bereitschaft von Bundeskanzlerin Merkel, über die Ertüchtigung des EFSF und die Flexibilisierung von EFSF und ESM zu verhandeln, den Verhandlungen zusätzlichen Schub.

Ein „Pakt für den Euro“

Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone einigten sich auf einen „Pakt für den Euro“. Damit soll die wirtschaftspolitische Koordination zwischen den Eurostaaten vertieft werden. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit in der gesamten Eurozone zu stärken und damit makroökonomischen Ungleichgewichten vorzubeugen. Dazu sollen bewährte Politikansätze in den Bereichen Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt-, Renten- sowie Steuerpolitik ausgetauscht und flexibel in anderen Eurostaaten implementiert werden. Dabei sollen auch strategische Partner – wie die USA oder China – zum Maßstab genommen werden, wie Bundeskanzlerin Merkel am Rande des Sondergipfels betonte. Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, können sich auf freiwilliger Basis beteiligen. Der Pakt, der ursprünglich unter dem Titel „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ diskutiert wurde, geht auf

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

die Initiative der Bundesregierung mit Unterstützung Frankreichs zurück.

Im Vorfeld strittig war der Grad der Verbindlichkeit des Pakts. Deutschland und Frankreich hatten ursprünglich verbindliche Absprachen zu sechs konkreten Reformprojekten gefordert: Abschaffung der Kopplung von Lohn- und Gehaltsentwicklung an die Inflation (sog. Indexierung), ein Abkommen zur wechselseitigen Anerkennung von Diplomen und beruflichen Qualifizierungen, eine einheitliche Bemessungsgrundlage in der Unternehmensbesteuerung, Anpassung von Rentensystemen an die demografische Entwicklung, Verankerung eines Schuldentalarmmechanismus in nationalen Verfassungen sowie nationale Krisenmanagementregime für Banken. Dieser Vorstoß stieß jedoch in einigen Mitgliedstaaten auf Kritik, da die vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen nicht mit den spezifischen historisch gewachsenen polit-ökonomischen Systemen der Mitgliedstaaten vereinbar waren. So lehnte Belgien es beispielsweise ab, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit das bewährte Indexierungssystem aufzugeben. Im Pakt wird nun explizit die Achtung nationaler Traditionen des sozialen Dialogs und der Beziehung zwischen den Sozialpartnern zum Ausdruck gebracht.

Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone einigten sich – auf Grundlage eines Kompromissvorschlags von Van Rompuy und Barroso – darauf, verbindliche Ziele und Indikatoren festzulegen. Mit welchen Instrumenten diese Ziele erreicht werden sollen, bleibt jedoch dem jeweiligen Mitgliedstaat überlassen. Im Pakt werden ausschließlich Optionen genannt, denen besondere Beachtung zu schenken ist. Darunter fallen zahlreiche Vorschläge der Bundesregierung. So sollen etwa zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen in allen Euroländern ausreichend verbindliche und dauerhafte nationale Haushaltsvorschriften nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse eingeführt werden. Ferner werden zur besseren Abstimmung von Lohnentwicklung und Produktivität die Überarbeitung von Indexierungsverfahren sowie zur langfristigen Tragfähigkeit von Renten eine Anpassung des Rentenein-

trittsalters an die Lebenserwartung als Reformoptionen eingebracht. Das Monitoring wird einmal jährlich durch die Staats- und Regierungschefs der 17+ auf Grundlage eines Fortschrittsberichts der Kommission erfolgen. Dabei sollen Länder mit Reformbedarf explizit benannt werden. Sanktionen – wie ursprünglich von Deutschland und Frankreich in die Diskussion gebracht – soll es jedoch nicht geben. Es ist darauf zu achten, dass trotz Flexibilisierung des Pakts und einer weitgehend politischen Überwachung nach zwölf Monaten konkrete Fortschritte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit vorgelegt werden können.

Strittig war ferner, wie der Pakt in die Gesamtarchitektur der reformierten wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung eingefügt werden kann. Zum einen ging es darum, die richtige Balance zwischen intergouvernementalem Ansatz und Gemeinschaftsmethode zu finden. Am Rande des Europäischen Rats vom 4. Februar wurde verlautbart, dass es sich um einen Pakt zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten handeln solle. Kritik daran gab es insbesondere aus dem Europäischen Parlament. So verabschiedeten Europaabgeordnete aller Fraktionen eine Erklärung, in der sie eine Einbeziehung des Europäischen Parlaments fordern. Der Pakt überschneide sich mit den aktuell diskutierten sechs Gesetzesvorschlägen zur Stärkung wirtschafts- und finanzpolitischer Steuerung, bei denen das Parlament gleichberechtigter Gesetzgeber sei. Zudem drangen vor allem kleinere Mitgliedstaaten auf eine verstärkte Einbeziehung der EU-Organe.

Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone unternahmen zusätzliche Anstrengungen, um den Pakt in die bestehende wirtschaftspolitische Steuerung der EU einzubetten. So wird der Pakt im Rahmen des Europäischen Semesters behandelt. Die zusätzlichen Verpflichtungen sollen sich in den haushalt- und strukturpolitischen Programmen der Eurostaaten spiegeln, die durch die Kommission geprüft werden. Die Kommission erhält ferner die Aufgabe, einen jährlichen Fortschrittsbericht vorzulegen und sicherzustellen, dass nationale Maßnahmen mit EU-Reformprojekten vereinbar

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

sind. Zudem sollen EU-Initiativen – etwa die bereits vorbereitete einheitliche Bemessungsgrundlage in der Körperschaftsbesteuerung – auch weiterhin im Rahmen der Gemeinschaftsmethode behandelt werden. Dem Europäischen Parlament wird explizit eine Einbeziehung im Rahmen seiner Zuständigkeiten zugesichert.

Der Pakt soll formal am 24./ 25. März durch die Eurostaaten und EU-Mitgliedstaaten, die auf freiwilliger Basis partizipieren, verabschiedet werden. Zu diesem Zeitpunkt bzw. spätestens bei Vorlage nationaler haushalts- und strukturpolitischer Programme im April müssen konkrete Verpflichtungen der Mitgliedstaaten benannt werden. Dann wird sich zeigen, ob es Jahr für Jahr gelingen kann, Verpflichtungen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz und damit zur Stabilisierung des Euros umzusetzen.

Volumen und Flexibilität der Euro-Krisenfonds

Die Entscheidungen über Volumen und Handlungsoptionen des aktuellen Euro-Krisenfonds, EFSF, und des künftigen Euro-Krisenfonds, ESM, waren eng miteinander verknüpft. Die Staats- und Regierungschefs des Euroraums einigten sich zum einen darauf, ein tatsächliches Kreditvolumen der EFSF von 440 Milliarden Euro und des ESM von 500 Milliarden Euro zu gewährleisten. Beiträge zum ESM sollen dabei in Form von Garantien und Kapital erfolgen. Strittig war vor allem, ob und wenn ja zu welchem Zeitpunkt das tatsächliche Kreditvolumen der EFSF aufgestockt werden soll. Gegenwärtig umfasst das EFSF-Volumen 440 Milliarden Euro, von denen jedoch faktisch nur 250 Milliarden Euro an finanzschwache Eurostaaten vergeben werden können. Der Rest muss als Sicherheit einbehalten werden, damit die Zweckgesellschaft ein gutes „AAA“-Rating an den Finanzmärkten erhält und somit zu günstigen Konditionen Geld aufnehmen kann. Die Aufstockung wurde dabei insbesondere von finanziell angeschlagenen Eurostaaten gefordert, die sich davon eine Beruhigung der Finanzmärkte versprechen. Die Bundesregierung hielt eine Aufstockung hingegen zum gegenwärtigen

Zeitpunkt für nicht erforderlich. Bis dato sei der Fonds ausschließlich durch finanzielle Hilfen für Irland in Höhe von 18 Milliarden Euro in Anspruch genommen worden. Ein grundsätzlicher Beschluss zur Aufstockung könne nur Teil eines Gesamtpakets sein. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich nun darauf, bis spätestens zum Arbeitsbeginn des ESM Mitte 2013 – also nicht sofort – eine Erhöhung der EFSF vorzunehmen. Ziel ist es, die Reformprojekte – darunter die Aufstockung der EFSF – gebündelt in die nationalen Parlamente einzubringen. Offen bleibt jedoch, wie die Aufstockung erfolgen soll. Bundeskanzlerin Merkel machte am Rande des Sondergipfels deutlich, alle Eurostaaten müssten ihre Beiträge erhöhen. Damit scheint die Alternativoption vom Tisch, der zufolge ausschließlich finanzstarke Eurostaaten mit „AAA“-Rating – Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Finnland, Österreich und Luxemburg – ihre Bürgschaften erhöhen. Es ist nun an den Finanzministern, entsprechende Details auszuarbeiten. Ob die Ausweitung der EFSF Ende März beschlossen werden kann, dürfte damit nicht zuletzt davon abhängen, ob auch Eurostaaten ohne Top-Rating bereit sind, ihren Beitrag zu leisten.

Zum anderen war die Flexibilisierung der Instrumentarien von EFSF und ESM umstritten. Auf dem Sondergipfel wurde entschieden, dass EFSF und ESM Staatsanleihen ausschließlich im Rahmen von Programmen und unter strengen Auflagen direkt von Staaten – nicht jedoch wie die EZB von Investoren – kaufen dürfen. Bundeskanzlerin Merkel unterstrich in diesem Zusammenhang, Anleihekäufe im Primärmarkt seien in ihrer Wirkung mit der Vergabe von Krediten vergleichbar – eine Aktion, welche die EFSF bereits ausführt. Für eine Flexibilisierung sprachen sich nicht nur finanzschwache Eurostaaten aus, sondern auch EZB-Präsident Trichet. Die EZB hat im bisherigen Verlauf der Eurozonenkrise für rund 77 Milliarden Euro Anleihen finanzschwacher Eurostaaten aufgekauft und würde diese Aufgabe gerne an EFSF bzw. ESM abtreten. Mehrere Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – lehnten Anleihekäufe durch die EFSF hingegen ab. Der Verhandlungsspielraum der Bundesregierung wurde dabei nicht zuletzt durch

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

entschiedenen Widerstand innerhalb der Koalitionsfraktion im Bundestag eingeschränkt, deren Unterstützung sowohl für die Ausweitung deutscher Bürgschaften für die EFSF als auch für die Vertragsänderung zur Einrichtung des ESM benötigt wird. Befürchtet wird der Eintritt in eine Transferunion, in der Staaten für ihre eigenen Schulden nicht länger verantwortlich sind und somit langfristige ökonomische Stabilität nicht gewährleistet werden kann. Es bleibt abzuwarten, wie die beschlossene begrenzte Erweiterung der Handlungsoptionen von EFSF und ESM durch die Koalitionsfraktion aufgenommen wird.

Erleichterungen für Griechenland vs. Aufrechterhaltung des Status quo bei Irland

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich darauf, die Anstrengungen Griechenlands bei der Umsetzung seines Reformprogramms durch erleichterte Rahmenbedingungen zu unterstützen. Beschlossen wurde eine Laufzeitverlängerung der Kredite an Griechenland auf siebeneinhalb Jahre – wie dies bei Irland bereits der Fall ist. Zudem wurde verabredet, das Zinsniveau um 100 Basispunkte zu senken. Bundeskanzlerin Merkel hatte sich im Vorfeld für eine Anpassung des Hilfsprogramms ausgesprochen, um die Reformanstrengung der Regierung Papandreu nicht zu gefährden. Im Gegenzug verpflichtete sich Griechenland u.a. zu weiteren Privatisierungsmaßnahmen, die nun konsequent umgesetzt werden müssen.

Keine Anpassungen wurden hingegen beim irischen Hilfsprogramm vorgenommen. Enda Kenny, der frisch gewählte irische Premierminister, war mit der Forderung nach Brüssel gereist, die Zinsen für Irland von gegenwärtig 5,8% zu senken – ein zentrales Wahlversprechen des irischen Premiers. Eine Absenkung des Zinsniveaus wurde jedoch nicht entschieden, da Irland dafür nicht die Bedingungen erfüllt habe – so Van Rompuy am Rande des Gipfels. Zahlreiche Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – fordern von Irland, im Rahmen der haushaltspolitischen Konsolidierung und im Gegenzug zu finanziellen Hilfen seine besonders niedrige Körperschaftssteuer anzuheben.

Zwar stimmte Irland dem „Pakt für den Euro“ zu, in dem im Bereich Koordinierung der Steuerpolitik auch die Möglichkeit einer gemeinsamen Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage erwogen wird. Zu konkreten Zugeständnissen konnte sich die neue irische Regierung jedoch noch nicht durchringen: Es bestehe noch interner Diskussionsbedarf, heißt es dazu aus Dublin. Die Streitfrage könnte bereits beim Europäischen Rat Ende März wieder auf dem Tisch liegen.

Darüber hinaus wurde allgemein vereinbart, die Zinsen bei Krediten der EFSF niedriger anzusetzen, um die Schuldentragfähigkeit finanzschwacher Eurostaaten nicht zu gefährden. Es bleibt abzuwarten, inwiefern dieser Schritt dazu beiträgt, dass es finanzschwachen Eurostaaten künftig leichter fällt, unter den Rettungsschirm zu schlüpfen.

Damit auf dem Europäischen Rat am 24./25. März ein Gesamtpaket verabschiedet werden kann, werden die EU-Finanzminister auf ihren Treffen am 14. und 15. März noch zahlreiche Fortschritte im Detail erzielen müssen. Dann dürfte die Ausgestaltung des ESM im Mittelpunkt stehen. Die Staats- und Regierungschefs verwiesen diesbezüglich weitgehend auf die Erklärung der Eurogruppe vom 28. November, die erneut im Annex der Schlussfolgerungen auftaucht. Hier gilt es, die Details der Beteiligung privater Gläubiger festzulegen. Ferner ist eine verstärkte Einbeziehung der EU-Organe zu diskutieren – wie in einem Bericht des EVP-Abgeordneten Elmar Brok gefordert, über den voraussichtlich am 24. März im Plenum des Europäischen Parlaments abgestimmt wird. Zudem muss die Diskussion zu den sechs Gesetzesvorschlägen zur Stärkung wirtschafts- und finanzpolitischer Steuerung bis Ende März in eine allgemeine Ausrichtung münden – so die Forderung der Staats- und Regierungschefs. Die Einigung der Eurogruppe, den Schuldenabbau bei Überschreitung der 60%-Marke um ein Zwanzigstel jährlich voranzutreiben, könnte dabei weitere Kompromisse auf Ebene der Finanzminister ermöglichen.