

Newsletter "EU-Finanzreform"

Sonderausgabe (Nr. 13) zu den Ergebnissen des EU-Gipfels am 28./29. Juni

Dieser Newsletter wird in der englischen Originalfassung von SOMO und WEED herausgegeben. (Hier können Sie den englischen Newsletter abonnieren). Er ist Teil eines gemeinsamen Projekts zur EU-Regulierung der Finanzmärkte. Andere Projektpartner, die Beiträge zu diesem Newsletter leisten, sind: aitec, glopolis, new economics foundation, Védegylet.

Titanic: Temporeduzierung um zwei Knoten angekündigt

Von Peter Wahl, WEED

Der EU-Gipfel Ende Juni war mit besonders großer Spannung erwartet worden. In den Wochen davor hatte sich die Situation in der Eurozone dramatisch verschlechtert. In Spanien war die Bankenkrise wieder aufgebrochen und sowohl Italien als auch Spanien waren dazu gezwungen, untragbare Zinsen von über 6% für ihre Anleihen zu zahlen (siehe [letzten Newsletter](#)). Die politischen Spannungen in den Krisenländern hatten weiter zugenommen. In Italien hatte Berlusconi sogar den Versuch unternommen, mit der Parole „Raus aus dem Euro!“ sein Comeback vorzubereiten. Der Vulkan stand kurz vor dem Ausbruch.

Auch war es das erste Gipfeltreffen mit dem neuen französischen Präsidenten Hollande, der in seiner Wahlkampagne versprochen hatte, den von Merkel vorgegebenen – und von Sarkozy brav befolgten – Austeritätskurs zu korrigieren. Zusätzlich hatte auch die Abschlusserklärung der Staatshäupter auf dem G20-Treffen in Mexiko in der Vorwoche die Eurozone unter Druck gesetzt, ihre Probleme in den Griff zu bekommen, unter anderem mit einem [Wachstumsprogramm](#).

Vor dem Hintergrund des Problemdrucks und der Forderungen der internationalen Gemeinschaft wurde daher erwartet, dass der Gipfel einen qualitativen Schritt in Richtung tieferer Integration bringen würde. Andernfalls würde ein Zerbrechen der Eurozone immer wahrscheinlicher werden.

Die Deutschen und ihre Verbündeten, die Niederlande und Finnland, hatten bereits in den Wochen vor dem Gipfel im Prinzip ein Wachstumsprogramm akzeptiert. Und in einem Vortreffen in Rom, waren die italienische Premier Monti, der spanische Premier Rajoy, Hollande und Merkel übereingekommen, 120 Milliarden Euro für die Ankurbelung der Wirtschaft und die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bereitzustellen.

Die hohen Erwartungen waren außerdem dadurch genährt worden, dass ein Komitee mit Barroso (Kommission), Van Rompuy (Rat) und Draghi (EZB) an einem Konzept für Euro-Bonds light und weiteren Vorschlägen hin zu einer politischen Uni-

on gearbeitet hatte. Doch noch vor dem Gipfeltreffen hatte Merkel diesen Vorschlägen eine harsche Absage erteilt.

Entkopplung von privaten und öffentlichen Schuldung – mit Dreifachsicherung

Bei der harten Linie der Bundesregierung, jegliche weitere gemeinsame Verantwortung für die Schulden der Krisenländer zu übernehmen, sind die Gipfelergebnisse keineswegs so sensationell, wie manche Schlagzeilen glauben machen wollen. Merkel lehnt die Einführung von Euro-Bonds weiterhin kategorisch ab. Nicht einmal zu einem europäischen Schuldenfonds – quasi eine „Bad Bank“ für Staatsschulden über 60%, wie ihn die sog. „Fünf Weisen“ vorschlugen – ließ sie sich bequemen. In dieser Hinsicht hat das Gipfeltreffen also rein gar nichts verändert.

Allerdings ist die Zustimmung der Kanzlerin dazu, dass der [Europäische Stabilitätsmechanismus](#) (ESM) zukünftig notleidende Banken direkt retten darf, ein echter Kompromiss. Das hatten sowohl Rajoy als auch Monti gefordert.

Die Idee dahinter ist die Entkoppelung der Schulden von privatem und öffentlichem Sektor. Durch den Zusammenbruch der Finanzmärkte 2008 war nämlich ein Teufelskreis entstanden: die Regierungen mussten den Banken aus der Klemme helfen, was dann die öffentlichen Schulden erhöhte. Im Gegenzug drückten die steigenden Staatsschulden mit entsprechend steigenden Zinsen auf die gesamte Wirtschaft und hatten damit wiederum einen destabilisierenden Effekt auf den Bankensektor. Falls die Banken direkt durch den ESM stabilisiert werden könnten, würde dies nicht auf die öffentlichen Schulden angerechnet. Dies würde auch bedeuten, dass die Regierungen sich nicht den strengen Strukturanpassungsaufgaben von IWF, EZB und Kommission unterwerfen müssten, wie dies bei Griechenland, Portugal und Irland der Fall ist. Einen solchen Souveränitätsverlust über die eigenen Finanzen zu verhindern war ein wichtiges Ziel für Italien und Spanien.

Darüber hinaus soll die ESM ihren Status als bevorzugter Gläubiger aufgeben. Dies stand auf dem Wunschzettel der institutionellen Investoren, die im Falle von Zahlungsunfähigkeit nachrangig bedient werden. Die Maßnahme soll „die Märkte beruhigen“ und so kurzfristig den Druck auf die Zinsen der Staatsanleihen zu vermindern.

Merkels Entgegenkommen ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber noch sehr weit von einem Durchbruch entfernt. Nicht nur weil die Entscheidung Teil des Gesamtpakets ist, in dessen Zentrum der durch und durch neoliberale Fiskalpakts steht (siehe [Newsletter vom Februar](#)), sondern auch weil die Umsetzung zunächst einen komplizierten Implementierungsprozess durchlaufen muss. Dabei gibt es noch viele Möglichkeiten, Sand ins Getriebe zu streuen. Und selbst wenn die Umsetzung erfolgreich sein würde, gäbe es immer noch die Möglichkeit eine Bankenrettung im konkreten Fall zu blockieren.

Noch viele Möglichkeiten für Bremser

Denn als Voraussetzung einer Rettungsaktion durch den ESM hat Merkel darauf gepocht, ein neues Aufsichtssystem unter Ägide der EZB zu etablieren. Dies wäre eine Neudefinition der Rolle der EZB, und zwar nicht nur in der Eurozone, sondern für die EU-27. Dafür ist wiederum Einstimmigkeit erforderlich.

Momentan ist noch unklar, wie das neue System aussehen wird. Aber laut Abschlusserklärung des Gipfels würde jede Rettungsaktion mit strikten Konditionen verknüpft sein. Die EU-Kommission ist beauftragt, bis Dezember 2012 eine Vorlage zu erarbeiten.

Doch selbst wenn die Neuregelung dann 2013 umgesetzt werden sollte, hat Merkel noch einige Sicherungen eingebaut, bevor der ESM dann tatsächlich aktiv werden kann:

- der ESM-Gouverneursrat muss einstimmig beschließen. Das gibt jedem Land und damit auch der Bundesregierung de facto ein Vetorecht;
- außerdem muss der Bundestag vorher über das Votum des deutschen Gouverneurs entscheiden. Das ist einerseits zwar ein gewisses Element von Demokratisierung in dem ansonsten höchst undemokratischen Krisenmanagement, andererseits verlangsamt es den Prozess und erhöht die Ungewissheit. Und das mag das Finanzkapital, bekanntlich ein besonders scheues und irrationales Reh, ja nun überhaupt nicht. Sobald sich das Kleingedruckte herumgesprochen hat, werden deshalb die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gipfelergebnisses erst richtig beginnen.

So ist es z.B. mehr als zweifelhaft, dass Großbritannien einer Europäischen Bankenaufsicht unter EZB-Führung zustimmen wird. Bereits bei den EU-Gesetzen zur Neuordnung der europäischen Aufsicht, die 2011 in Kraft traten, hatte London dafür gesorgt, dass wirklich strenge Regeln verhindert wurden. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) hat dann auch prompt versagt. Sonst wäre die spanische Bankenkrise oder der Skandal mit den Zinsmanipulationen von Barclays keine Überraschung gewesen.

Schon einen Tag nach dem Gipfeltreffen schüttete London britisches Wasser in den europäischen Wein. So schrieb Cameron in einem Artikel des

Telegraph: „Wir werden nicht hinter den griechischen oder portugiesischen Banken stehen, und unsere Banken werden von der Bank of England reguliert werden, nicht von der EZB.“ Und: „Es gibt alles andere als zu wenig Europa, es gibt zuviel davon.“

Nichts könnte besser den Zustand erhellen, in dem sich die EU befindet, als diese offenen Worte Camerons, der zudem die Stimmung der großen Mehrheit seines Landes wiedergibt. Es dürfte also keine Einstimmigkeit für das neue Aufsichtssystem geben. Die Eurozone wird dann wieder zur Methode der intergouvernementalen Zusammenarbeit außerhalb des europarechtlichen Rahmens greifen müssen.

Das wird wieder neue Probleme hervorrufen, und es steht in den Sternen, ob und wenn ja, wann die Neuregelung in Kraft treten wird. Man kennt das von einem fehlerhaften Computerprogramm: hat man das Problem an einem Ende behoben, tauchen irgendwo anders zwei neue auf.

It's the Zeitfaktor – stupid

Auch wenn das Projekt ab 2013 in Kraft treten würde, könnte es schon zu spät sein, um das Staatsschuldenproblem Spaniens und Italiens zu lösen. Denn in der Zwischenzeit könnte es neue spekulative Attacken auf spanische und italienische Staatsanleihen geben. Die Entkoppelung von öffentlichen- und privaten schulden ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber er betrifft nur eine der vielen Dimensionen der Krise. Italien hat tief sitzende strukturelle Probleme, die die Wettbewerbsfähigkeit schwächen. Auch die politische Situation ist nicht besonders stabil und das Land steckt in der Rezession. Spanien steckt noch tiefer in der Rezession und hat eine besonders dramatische Arbeitslosigkeit. Die gesamte EU wird 2012 in der Rezession sein und für einige Länder wird sich das auch noch 2013 nicht ändern. Es wäre daher ein Überraschung, wenn institutionelle Spekulanten diese Gelegenheit in den nächsten Monaten verstreichen lassen würden.

Außerdem gibt es noch ein spezielles Problem mit Moral Hazard: die spanische Regierung wird die Banken nicht sofort retten, sondern auf die neue ESM-Regelung setzen. Warum sollte sie heute zahlen, wenn in acht oder zehn Monaten der ESM dafür aufkommen wird? Dieses Szenario wird die Schulden der Banken weiter anwachsen lassen und die systemische Instabilität erhöhen, während die spätere Rettung der Banken für den ESM immer teurer wird – falls es dann überhaupt noch etwas zu retten gibt.

Erpressung statt Konsens

Es ist auch sehr bezeichnend, wie die Zustimmung der Kanzlerin erreicht wurde. Dass Merkel dem Kompromiss zugestimmt hat, lag weniger an ihrer Einsicht in die Notwendigkeit der Maßnahme, sondern an einer glatten machtpolitischen Erpressung durch Monti. Er wusste, dass Merkel wenige Stunden nach dem Gipfel die Unterstützung der

SPD für den Fiskalpakt brauchen würde. In den Vorverhandlungen hatte die Regierung akzeptieren müssen, den Fiskalpakt mit einer Wachstums-komponente zu ergänzen.

Obwohl Monti, genauso wie die SPD, Rajoy, Hol-lande und der Rest der Welt auf ein solches Wachstumsprogramm drängten, und er selbst auf dem Vorgipfel in Rom dafür eingetreten war, nutzte er die Möglichkeit und weigerte sich in kühl kalkuliertem Machiavellismus zuzustimmen, wenn Merkel nicht kompromissbereit wäre.

Nun besteht nicht der geringste Anlass für Mitge-fühl mit dieser Bundesregierung. Sie liegt sowohl in der Sache falsch und ist auch in ihren Methoden keinen Deut besser. Der Vorgang wirft aber ein bezeichnendes Licht darauf, wie in der EU manch-mal Konsens entsteht.

Wachstumspakt – ein Tropfen auf den hei-ßen Stein

Der Gipfel hat auch einem **Pakt für Wachstum und Arbeit** grünes Licht gegeben. Insgesamt stehen dafür 120 Milliarden Euro zur Verfügung. 55 Milli-arden kommen aus den nicht abgerufenen Mitteln der EU. Sechzig Mrd. sind zusätzliche Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB), die dazu eine Kapitalerhöhung von 10 Milliarden benötigt. Effekte auf den Wachstum können, falls über-haupt, frühestens für 2013 erwartet werden.

Bei den Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit bleibt der Gipfel total vage. Nach vier Paragraphen, in denen das neoliberale Mantra über Haushaltskon-solidierung und Wettbewerbsfähigkeit hergebetet wird, gibt es elf Zeilen zur Arbeitslosigkeit. Dem-nach ist es Aufgabe der Mitgliedsstaaten, „ver-stärkt Anstrengungen zu unternehmen die Be-schäftigungsmöglichkeiten von jungen Menschen zu verbessern, und ihnen insbesondere erste Er-fahrungen im Berufsleben und am Arbeitsmarkt zu ermöglichen, wobei angestrebt wird, dass sie in-nerhalb weniger Monate nach der Schule eine Ar-beitsstelle guter Qualität oder eine weiterführende Ausbildung, einen Ausbildungs- oder Praktikums-platz angeboten bekommen.“ Wer den Jargon von Gipfelerklärungen kennt, weiß dass das unver-bindliche Rhetorik ist.

Alles in allem wurden keine zusätzlichen Mittel und ernstzunehmenden Maßnahmen beschlos-sen, die dem Ausmaß und der Komplexität der Kri-se angemessen wären. Dieser Wachstumspakt ist also nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

Die Philosophie des Durchwurstelns

Das Ergebnis des Gipfeltreffens spiegelt das fun-damentale Dilemma der EU wieder: diese einzig-artige Ansammlung an Nationalstaaten verfügt bis-her nicht über die nötigen institutionellen, rechtli-chen, finanziellen und politischen Instrumentarien, um eine so schwere Krise zu bewältigen. Deshalb ist auch das wahrscheinlichste Szenario für die zu-künftige Strategie der europäischen Eliten das permanente Durchwursteln. Es wird von Gipfel zu Gipfel immer gerade soviel Wasser aus dem voll-geschlagenen Boot geschöpft, dass der Kahn nicht völlig absäuft. Oder, wie Angela Merkel zu sagen pflegt: es gibt keinen großen Wurf.

Das ist nicht mal primär eine Frage von persönli-chen Fähigkeiten der politisch Handelnden, auch nicht ihres Verhaftetseins in einem Modus, den sie für „Realpolitik“ halten, sondern es hat systemi-sche Wurzeln. Der europäische Integrationspro-zess ist in einigen Bereichen über den National-staat hinausgegangen. Es gibt Ansätze von Su-pranationalität, aber Steuerungsfähigkeit, die der des Nationalstaates gleichkäme, gibt es nicht. Im Rahmen der EU sind Nationalstaaten – und hier vor allem die großem – noch immer sehr stark und damit auch die nationalen Interessen. Die EU ist wie ein Haus im Bau. Der Keller, Teile des Erdge-schosses und ein Gartenhäuschen sind schon fer-tig und können provisorisch benutzt werden. Das zweite und dritte Stockwerk, sowie das Dach feh-len noch. Solange schönes Wetter ist, geht das. Wenn jedoch ein schweres Unwetter aufzieht, wie mit der Finanzkrise, wird es schwierig.

Es ist zudem klar geworden, dass die gesamte Konstruktion geändert werden muss, um weter-fest zu sein. Allerdings streiten die Architekten, ob man das Gebäude überhaupt vollenden soll. Einen gemeinsamen Bauplan gibt es nicht. Unter diesen Umständen haben viele Leute inzwischen das Ge-fühl, ihre alten Wohnungen wären womöglich doch besser. Die nationalen Interessen und deren Insti-tutionalisierung hat eine komplexe Maschinerie hervorgebracht, die nur solange funktionierte, bis ein externer Schock kam.

Wie alle komplexen Gebilde ist dieses Maschine-rie in hohem Maße pfadabhängig. Ist sie erst ein-mal in Gang gekommen, ist es sehr schwer, ihre Richtung zu ändern. Leider gilt die Pfadabhängig-keit auch für den Weg in Richtung Abgrund.

Herausgeber: Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung, WEED e.V., Eldenaer Str. 60, 10247 Berlin. Die englische Ori-ginalfassung wird gemeinsam mit der niederländischen Organisation SOMO herausgegeben.

Redaktion: Guido Neidhöfer, Markus Henn, markus.henn@weed-online.org

Kontaktperson: Peter Wahl, Tel.: +49-(0)30-2758-2616, peter.wahl@weed-online.org

Dieser Newsletter ist finanziell gefördert von der Europäischen Union und der Ford Foundation. Die Inhalte liegen in der alleinigen Verantwortung von WEED und können nicht der EU oder Ford Foundation zugerechnet werden.



www.weed-online.org