

Europa als politisches Zukunftsprojekt

Deutsch-Französische Impulse für eine Erneuerung der EU

L'Europe : projet politique de l'avenir

Impulsions franco-allemandes pour un renouvellement de l'UE

- ▶ **Herausgeber / Editeur**
Stiftung Genshagen
Im Schloss
D-14974 Genshagen
Telefon: +49(0)3378-805931
Telefax: +49(0)3378-870013

- ▶ **Redaktion / Rédaction**
Stephen Bastos

- ▶ **Layout / Responsable graphique**
Tilman Chladek

- ▶ **Internet**
www.stiftung-genshagen.de
institut@stiftung-genshagen.de

Diese Veröffentlichung gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.
Cette publication ne reflète que les opinions personnelles des auteurs.

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Genshagen ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Tous droits réservés. Aucun élément de cette publication ne peut être copié ou reproduit de façon partielle ou intégrale sans l'autorisation écrite et préalable de la Fondation Genshagen.

© Stiftung Genshagen, 2014

Das Projekt wurde vom Auswärtigen Amt im Rahmen des deutsch-französischen Jahres gefördert:

Ce projet a été financé par le ministère fédéral des Affaires étrangères dans le cadre de l'année franco-allemande :





Abstract

After the creation of a new German government we now have a window of opportunity for indispensable German-French initiatives for Europe until the next national elections in France and Germany due to be held in 2017. Against this backdrop, experts from think tanks and universities from France and Germany met at Genshagen Castle in June 2013 to set out cornerstones of a new German-French agenda for Europe.

The contributions analyse domestic factors shaping French European policy, perspectives on an increasingly differentiated EU in the wake of the euro crisis, options on the necessary reform of the governance structure of the euro zone, including the sensitive issue of form and scope of pooling sovereign debts. Further contributions focus on how to revamp European energy policy and on the key foreign policy challenge how to give a convincing answer to the ongoing conflict-ridden upheavals in the Arab world.

Zusammenfassung

Résumé

Mit der Bildung der neuen Bundesregierung öffnet sich bis zu den nächsten nationalen Wahlen in Frankreich und Deutschland 2017 ein Zeitfenster für dringend erforderliche deutsch-französische Impulse für Europa. Vor diesem Hintergrund trafen sich im Juni 2013 im Schloss Genshagen Experten aus Think Tanks und Universitäten aus Deutschland und Frankreich, um Bausteine für eine neue deutsch-französische Agenda für Europa zu skizzieren.

Neben der Frage nach den innenpolitischen Determinanten der Europapolitik in Frankreich und den Perspektiven einer zunehmenden Differenzierung der EU im Zuge der Eurokrise werden in den vorliegenden Beiträgen Optionen zur Reform der Governance-Struktur der Eurozone und der sensiblen Frage nach Form und Umfang einer Vergemeinschaftung von Staatsschulden analysiert. Darüber hinaus geht es um den Ausbau der europäischen Energiepolitik. Außenpolitisch gilt es vor allem, eine überzeugende europäische Antwort auf die konfliktreichen Umwälzungen in der arabischen Welt zu finden.

Avec la mise en place du nouveau gouvernement fédéral allemand, et jusqu'aux prochaines élections nationales de 2017 en France et en Allemagne, s'ouvre une fenêtre de lancement propice aux impulsions franco-allemandes, devenues urgentes et nécessaires, en faveur de l'Europe. Dans ce contexte, des représentants de think tanks et du milieu académique de France et d'Allemagne se sont rencontrés en juin 2013 au Château de Genshagen afin de définir les éléments constitutifs d'un nouvel agenda franco-allemand pour l'Europe.

Les contributions analysent l'influence des facteurs de politique intérieure sur la définition de la politique européenne menée par la France, les perspectives d'une différenciation grandissante de l'UE à la suite de la crise de l'euro, les options existantes quant à la nécessaire réforme de la structure de gouvernance de la zone euro et la question sensible de la forme et de l'étendue d'une communautarisation des dettes publiques. Par ailleurs, d'autres contributions traitent du renforcement de la politique énergétique européenne. En matière de politique étrangère, il convient en priorité de développer une réponse européenne convaincante aux bouleversements, souvent conflictuels, qui ont récemment marqué le monde arabe.



Inhalt

Sommaire

- ▶ EINLEITUNG
INTRODUCTION 7
Martin Koopmann
- ▶ FRANZÖSISCHE EUROPAPOLITIK IN KRISENZEITEN
LA POLITIQUE EUROPÉENNE FRANÇAISE EN
TEMPS DE CRISE 10
Hans Stark
- ▶ AUF DEM WEG ZU EINER ERFOLGREICHEN
DIFFERENZIERUNG DER EU
VERS UNE DIFFÉRENCIATION EFFICACE DE
L'UNION EUROPÉENNE (UE) 16
Stephen Bastos
- ▶ DIE VERHANDLUNGEN ÜBER NEUE ZIELE NACH 2020
– LACKMUSTEST FÜR EINE INTEGRIERTE ENERGIE-
UND KLIMAPOLITIK DER ERUOPÄISCHEN UNION
LES NÉGOCIATIONS AUTOUR DES NOUVEAUX
OBJECTIFS POST 2020 – CRASH-TEST POUR UNE
POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE
DE L'UE INTÉGRÉE 23
Severin Fischer

- ▶ DEUTSCHE UND FRANZÖSISCHE AUSSENPOLITIK
NACH DEM „ARABISCHEN FRÜHLING“: INTERESSEN,
STRATEGIEN UND PERSPEKTIVEN
LA POLITIQUE EXTÉRIEURE FRANÇAISE ET
ALLEMANDE APRÈS LE « PRINTEMPS ARABE » :
INTÉRÊTS, STRATÉGIES ET PERSPECTIVES 29

Isabel Schäfer

- ▶ MAASTRICHT 2.0 ODER: EINE FÖDERALE REFORM
DER „ECONOMIC GOVERNANCE“ IN DER EU
MAASTRICHT 2.0 OU : UNE RÉFORME FÉDÉRALE
DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE AU SEIN
DE L'UNION EUROPÉENNE 35

Hubert Gabrisch

- ▶ DIE VERGEMEINSCHAFTUNG DER
STAATSSCHULDEN IN DER EUROZONE
DE LA MISE EN COMMUN DES DETTES
PUBLIQUES DANS LA ZONE EURO 41

Pascal Kauffmann

Einleitung

Introduction

Gefragt nach dem europapolitischen Kernthema der Jahre 2009 bis 2013 fällt die Antwort leicht: Selten hat ein Themenkomplex das Denken und Handeln sämtlicher Akteure der Europäischen Union über einen so langen Zeitraum in ähnlich drängender Weise beherrscht wie die Schulden- und Währungskrise des Euroraums in diesen vier Jahren. Weder Frankreich noch Deutschland konnten sich dem Druck der Krise entziehen. Allerdings wurde einmal mehr deutlich, dass Paris und Berlin sich in Krisensituationen zwar durchaus um eine Abstimmung ihrer Positionen und ein gemeinsames Vorgehen bemühen. Unübersehbar war jedoch auch, dass die sich verschärfenden Unterschiede hinsichtlich der ökonomischen Situation in beiden Ländern eine überzeugende gemeinsame Politik erheblich erschwerten. Der Wechsel im Präsidentenamt von Nicolas Sarkozy zu François Hollande führte im letzten Jahr der schwarz-gelben Koalition in Berlin zu einer zunehmenden Distanzierung zwischen beiden Seiten. Zudem sah sich die sozialistische Regierung in Paris mit drängenden Fragen innenpolitischer Reformen konfrontiert, die Bundesregierung ihrerseits war in Wahlkampfzeiten wenig geneigt, sich mehr als unbedingt nötig des unan-

Le thème qui domine la politique européenne des années 2009 à 2013 s'impose rapidement : peu de sujets ont été aussi prégnants pour tous les acteurs de l'Union européenne que la crise financière et monétaire de la zone euro. Ni la France, ni l'Allemagne n'ont été épargnées par la pression de cette dernière. Paris et Berlin s'efforcent, certes, de se concerter sur leurs positions et d'élaborer une approche commune. Leurs divergences grandissantes, au vu des situations économiques des deux pays, ont cependant visiblement joué un rôle majeur en entravant une politique commune convaincante. L'arrivée au pouvoir de François Hollande, devenu président de la République à la suite de Nicolas Sarkozy, a amené une prise de distance croissante entre les deux Etats au cours de la dernière année de la coalition rassemblant chrétiens-démocrates et libéraux en Allemagne. Par ailleurs, le gouvernement socialiste à Paris s'est vu confronté à des questions urgentes de réformes au plan de sa politique intérieure, tandis que le gouvernement fédéral allemand a fait preuve, durant la campagne électorale, d'une certaine retenue à mettre en avant plus que nécessaire le sujet désagréable du sauvetage des pays en difficulté de la zone euro.

Dr. Martin Koopmann

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Stiftung Genshagen, „Europäischer Dialog –
Europa politisch denken“
Directeur exécutif
Fondation Genshagen, « Dialogue européen –
Penser l'Europe politique »

genehmen Themas der Rettung angeschlagener Euro-Staaten anzunehmen.

Die Ökonomisierung der Europapolitik führte ferner dazu, dass andere wichtige Baustellen zumindest in der Öffentlichkeit nicht in dem Maße wahrgenommen wurden, wie es ihrer Bedeutung für Europa angemessen gewesen wäre. So wurden die arabischen Umbrüche und die mit ihnen verbundenen schwierigen Transformationsprozesse in den betroffenen Ländern zwar durchaus als ein Europa betreffendes Ereignis gesehen. Als Akteur aber ist die Europäische Union in Nordafrika kaum in Erscheinung getreten. Auch die von Deutschland so entschlossen vorangetriebene Energiewende wurde zwar in der EU intensiv diskutiert. Von einem europäischen Handlungsfeld im Sinne des Wortes kann jedoch keine Rede sein. Weder auf dem einen noch auf dem anderen Gebiet waren europäische oder deutsch-französische Impulse sichtbar, was natürlich mit der Kompetenzverteilung in der Union zusammenhängt, aber eben auch mit dem alles beherrschenden Thema der Eurokrise.

Nach der Konstituierung der neuen schwarz-roten Bundesregierung bricht nun in den deutsch-französischen Beziehungen eine Periode an, die zumindest bis zu den Vorbereitungen auf die nächsten nationalen Wahlen in Frankreich im Frühjahr 2017 von relativer Ruhe und Stabilität auf Seiten der Exekutive in beiden Ländern geprägt sein kann. Frankreich und Deutschland haben die Chance, in diesem Zeitraum europapolitische Akzente zu setzen und möglicherweise auch Impulse für die Lösung längerfristiger Aufgaben, wie etwa die Gestaltung einer politischen Union, zu geben.

In diesem Zusammenhang hat die Stiftung Genshagen im Sommer 2013 eine Tagung durchgeführt, an der Vertreter französischer und deutscher Think Tanks und Universitäten beteiligt waren. Gegenstand der Diskussionen waren europapolitische Themen,

De plus, l'économisation de la politique européenne a diminué l'intérêt porté à d'autres chantiers importants, du moins dans le débat public. En raison de leur signification pour l'Europe, ces chantiers mériteraient pourtant que l'on y prête bien plus d'attention. Certes, les « révolutions arabes » et les difficiles processus de transformation qui les accompagnent ont été perçus comme un événement d'importance pour l'Europe. Toutefois, l'Europe n'est quasiment pas apparue en tant qu'acteur en Afrique du Nord.

Il en est de même pour la transition énergétique, conduite par ailleurs de manière si décidée par l'Allemagne. Bien qu'elle ait été discutée intensément dans l'UE, il n'est toujours pas question dans le domaine énergétique d'un champ d'action à l'échelle européenne. Dans aucun de ces deux domaines, des impulsions européennes ou franco-allemandes n'ont pu être constatées. Ceci est dû, notamment, à la répartition des compétences au sein de l'Union mais également à la domination écrasante de la crise de l'euro dans les débats européens actuels.

Avec la constitution de la nouvelle coalition entre chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates s'annonce une période qui, du moins jusqu'aux préparatifs des prochaines élections nationales en France au printemps 2017, pourrait être empreinte de calme et de stabilité pour les gouvernements des deux pays. La France et l'Allemagne ont, dans ce laps de temps, l'opportunité de donner des impulsions sur la scène politique européenne, voire d'amener des éléments de réponse à des questions qui se posent à plus long terme – telle que la conception d'une union politique.

Dans ce contexte, la Fondation Genshagen a organisé durant l'été 2013 une conférence réunissant des experts de think tanks et du milieu académique. Les discussions ont tourné autour

die in den kommenden Jahren einen wichtigen Platz auf der Agenda der EU einnehmen werden. Dabei ging es weder darum, erschöpfend den gesamten Kanon der Europapolitik zu bearbeiten, noch darum, in jeder Frage zu gemeinsamen deutsch-französischen Positionen zu finden. Ziel war vielmehr der Austausch zwischen französischen und deutschen politiknah arbeitenden Wissenschaftlern über ausgewählte Themen der Europapolitik, in denen den beiden Ländern eine wichtige Rolle zukommt.

Die Texte des vorliegenden Papiers sind aus der Tagung hervorgegangen, geben die Auffassungen einzelner Autoren wieder, dienen der Analyse bestimmter Politikfelder und enthalten Anregungen für die Gestaltung einzelner Politikfelder. Zum Start der neuen Bundesregierung und kurze Zeit vor den Europawahlen sind sie ein Beitrag zur deutschen und französischen, vielleicht ja auch zur deutsch-französischen Debatte über Europa.

de thèmes européens particulièrement importants pour l'agenda de l'UE durant les années à venir. Il ne s'agissait ni d'épuiser l'ensemble des thématiques de politique européenne, ni de trouver une réponse franco-allemande commune à chacune de ces questions. L'objectif a davantage été d'échanger, avec un accent porté sur la pratique, entre chercheurs français et allemands autour de quelques champs de la politique européenne dans lesquels les deux pays jouent un rôle important.

Les textes présentés dans cette publication sont le fruit de la conférence et des réflexions menées à cette occasion. Ils représentent les opinions de leurs auteurs et servent à analyser des domaines politiques précis. Ils contiennent également des suggestions politiques. Publiées quelques semaines seulement après la formation du nouveau gouvernement fédéral et peu avant les élections européennes, ces analyses visent à contribuer aux débats français et allemand, sinon au débat franco-allemand sur l'Europe.

► *Französische Europapolitik in Krisenzeiten*

► Hans Stark, Université Paris-Sorbonne, Institut français des relations internationales (Ifri)

Zu Beginn des zweiten Amtsjahrs von François Hollande verschärft sich die eurokritische Grundhaltung, die seit dem Wahlsieg der Sozialisten 2012 weite Teile der politischen Klasse, der Öffentlichkeit und der Medien Frankreichs prägt. Sicher, Paris ist nicht London, und mit einem Austritt Frankreichs aus der EU ist (noch) keineswegs zu rechnen. Die Pariser Elite sieht ihr Land als festen Bestandteil der EU, deren politischer und wirtschaftlicher Nutzen nicht in Frage gestellt wird. Dennoch hat das Land immense Schwierigkeiten, die supranationale Ausrichtung und die auf den Prinzipien des Wirtschaftsliberalismus und des Freihandels beruhende ökonomische Grundphilosophie der EU zu verinnerlichen und innenpolitisch umzusetzen. Das mag auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen, genauso wie die Tatsache, dass Frankreich zwar Gründungsmitglied der EG war, gleichzeitig aber nicht gezögert hat, richtungweisende Verträge wie den EVG-Vertrag 1954 und den Verfassungsvertrag 2005 scheitern zu lassen. Selbst der von Frankreich maßgeblich beeinflusste Vertrag von Maastricht (1992) wurde nur von einer hauchdünnen Mehrheit der Franzosen per Referendum ratifiziert. Es besteht daher ein systemimmanenter Gegensatz zwischen dem proeuropäischen Engagement der französischen Elite – bzw. ihrem Willen, die Geschicke Europas (mit) zu bestimmen, auf der einen Seite und dem Beharren auf ungeteilter nationaler Souveränität auf der anderen. Dieser Gegensatz, der natürlich in mehr oder weniger ausgeprägter Form auch in den übrigen Mitgliedsländern anzutreffen ist, durch-

► *La politique européenne française en temps de crise*

En ce début de deuxième année de mandat de François Hollande, l'attitude eurosceptique qui, depuis la victoire électorale des socialistes en 2012, marque une grande partie de la classe politique, du grand public et des médias s'accroît. Certes, Paris n'est pas Londres et une sortie de la France de l'Union européenne (UE) n'est pas encore en vue. L'élite parisienne considère son pays comme une composante pleine et entière de l'UE, dont les avantages politiques et économiques ne sont pas remis en question. Le pays a cependant d'énormes difficultés à assimiler et à mettre en place la structure supranationale et la philosophie de base de l'UE, reposant sur les principes du libéralisme économique et du libre-échange. Cela peut paraître contradictoire, à première vue, tout comme le fait que la France fût l'un des membres fondateurs de la Communauté européenne (CE) tout en ayant, dans le même temps, pas hésité à faire avorter des traités pilotes tel que le traité de la CED (Communauté européenne de défense) en 1954 et le traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005. Même le traité de Maastricht (1992), influencé en grande partie par la France, ne fût ratifié que par une très mince majorité des Français via référendum. Il existe ainsi une contradiction immanente au système entre, d'un côté, l'engagement pro-européen de l'élite française et sa volonté de s'engager dans les décisions sur le destin de l'Europe, et de l'autre, sa persistance à maintenir une souveraineté non-partagée. Cette contradiction, que l'on retrouve bien entendu de façon plus ou moins prononcée dans

zieht die französische Europapolitik seit den 1950er Jahren wie ein roter Faden.

Die europakritische Grundhaltung Frankreichs ist somit nicht nur der gegenwärtigen Schwächephase geschuldet, sondern sie hat tiefere, strukturelle Ursachen. Tatsache ist, dass ein nicht unerheblicher Teil der politischen Klasse Frankreichs der Idee einer liberal ausgerichteten und auf Souveränitätstransfers, d. h. politisch und wirtschaftlich integrierten EU ablehnend gegenübersteht. Während des Ost-West-Konflikts waren die französischen Kommunisten und die aus der Résistance hervorgegangenen Gaullisten die wesentlichen Protagonisten dieser Grundrichtung. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (1989–1990) und der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages (1992) teilte sich die politische Klasse Frankreichs in ein Europa eingeschränkt bejahendes Lager und in die Gruppe der Maastricht ablehnenden Souveränisten, die mehr oder weniger stark in allen politischen Parteien anzutreffen waren, d. h. in der gaullistischen und der liberalen Rechten, in der Sozialistischen Partei – sowie (mehrheitlich) im rechtsextremistischen Front National und unter den Kommunisten.

Das Wählerpotenzial der Kommunisten und der Front National war zwar begrenzt (etwa 25%). Durch die Besonderheiten des französischen Wahlsystems blieb der parlamentarische Einfluss beider Parteien bis heute gering. Dennoch konnten sie durch Querverbindungen zu euroskeptischen Vertretern der „republikanischen“ Parteien ihren Einfluss auf die französische Europapolitik in Frankreich stetig vergrößern und vor allem die öffentliche Debatte im Land erheblich beeinflussen und dadurch den der Idee der „Integration“ zunehmend kritisch gegenüber eingestellten „Zeitgeist“ Frankreichs weitgehend prägen. So erklärt auch der Druck, den der Front National und der Parti communiste während der Ratifizierungsdebatte des

le reste des pays membres, transcende la politique européenne française comme un fil rouge depuis les années 1950.

L'attitude euro-critique de la France n'est pas uniquement due à l'actuelle phase de ralentissement économique mais également à des causes plus profondes et structurelles. Le fait est qu'une partie non-négligeable de la classe politique française rejette l'idée d'une UE basée sur des principes libéraux et un transfert de souveraineté, soit intégrée politiquement et économiquement. Durant le conflit Est-Ouest, les communistes français et les gaullistes issus de la Résistance étaient considérés comme les protagonistes principaux de cette tendance. Dès la fin du conflit Est-Ouest (1989/1990) et la ratification du traité de Maastricht (1992), la classe politique française se partagea entre le camp des soutiens conditionnels de l'Europe et le groupe des souverainistes opposés à Maastricht, plus ou moins représentés dans chaque parti politique – soit : parmi les gaullistes et les libéraux de droite, au parti socialiste, de même que (majoritairement) à l'extrême droite représentée par le Front National ainsi que parmi les communistes.

Le potentiel électoral des communistes et du Front National était certes réduit (environ 25 pour cent). De par les spécificités du système électoral français, l'influence parlementaire des deux partis resta faible. Malgré tout, et grâce aux connexions avec les représentants eurosceptiques des partis dits « républicains », communistes et Front National ont été en mesure de renforcer continuellement leur influence sur la politique européenne française, et surtout d'influencer considérablement les débats publics en France, et imprégnant par là de façon significative l'air du temps français d'une tendance critique croissante envers l'idée d'intégration européenne. Ainsi, la pression que le Front National et le Parti communiste ont exercée sur

EU-Verfassungsvertrages auf die „bürgerlichen“ Parteien ausgeübt haben, den überraschenden Erfolg des „Non“ (über 54%) sowie den Umstand, dass die französischen Sozialisten, denen der Verfassungsvertrag zu „liberal“ erschien, nicht gezögert haben, mit den Links- und den Rechtsextremisten in dieser Frage gemeinsame Sache zu machen und den Verfassungsvertrag zum Scheitern zu bringen.

Diese Zweckallianz zwischen Sozialisten, Kommunisten und Rechtsextremisten im Jahre 2005 hatte für die französische Europapolitik schwerwiegende Konsequenzen. Das souveränistische Lager war nicht mehr in der Minderheit, sondern hatte einen Sieg errungen. Vor allem aber wurde die europapolitische Grundausrichtung der Kommunisten und des Front National hof- und damit mehrheitsfähig. Zudem wurde durch diese Entwicklung ein politischer Zersetzungsprozess in Gang gesetzt, der in der Schaffung der „Linksfront“ (Front de gauche, unter der Führung der Euroskeptikers Jean-Luc Mélenchon) zwischen Kommunisten und linken Sozialisten gipfelte, die die EU vehement ablehnen.

Parallel dazu distanzierte sich der Front National als Folge eines internen Machtwechsels (Rückzug von Parteigründer Jean-Marie Le Pen und Übergabe der Parteiführung an seine Tochter Marine Le Pen) zumindest oberflächlich von seinen extremistischen, antisemitischen und fremdenfeindlichen Grundtendenzen und bemüht sich seitdem, eine Allianz mit der postgaullistischen Partei UMP zu schmieden – ohne dabei aber seine europhobe Ausrichtung in Frage zu stellen. Es handelt sich also um den klaren Versuch der Links- und der Rechtsextremen, sich zu verbünden mit ihnen wohlgesonnenen Vertretern des bürgerlichen Lagers, mit dem klaren Ziel der Machtübernahme auf kommunaler und mittelfristig sicherlich auch auf nationaler Ebene. Die Umfragen bezeugen

les partis dits « bourgeois » durant le débat sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, explique, d'une part, le succès transcendant du « Non » (plus de 54 pour cent), et d'autre part, le fait que les socialistes français, à qui le traité apparaissait trop « libéral », n'aient pas hésité à faire dans cette affaire cause commune avec les extrémistes de gauche et de droite et amener par là le traité à l'échec.

Cette alliance de nécessité entre socialistes, communistes et extrême droite en 2005 fût lourde de conséquences pour la politique européenne française. Le camp des souverainistes pu sortir de la minorité et remporta ainsi une manche électorale. Qui plus est, les positions de politique européenne des communistes et du Front National devinrent acceptables en société, leur permettant de fait d'être élus. Par ailleurs, ce développement engendra un processus de dissolution, lequel aboutit à la création du Front de gauche, positionné entre communistes et socialistes de gauche s'opposant vigoureusement à l'UE, sous l'égide de l'euroscéptique Jean-Luc Mélenchon.

Parallèlement et suite à une passation de pouvoir interne (retrait du fondateur du parti Jean-Marie Le Pen et arrivée à la direction du parti de sa fille Marine Le Pen) le Front National se démarqua, du moins de façon superficielle, de ses tendances extrêmes, antisémites et xénophobes et s'applique depuis à établir une alliance avec le parti post-gaulliste de l'UMP – sans pour autant remettre en question son orientation europhobe. Il s'agit donc d'une claire tentative de la part des extrêmes de gauche et de droite de se rapprocher de leurs homologues des partis bourgeois, ceci dans l'objectif évident d'une prise de pouvoir à l'échelle locale (municipale) et, à moyen terme, à l'échelle nationale très certainement également. Les sondages attestent de la pertinence

gen die Richtigkeit dieses Strategiewechsels, denn das Wählerpotenzial des Front de Gauche und des Front National wird heute auf etwa 35% bis 40% geschätzt.

Entsprechend geschrumpft ist der Anteil der Wähler in Frankreich, die die EU noch unterstützen. Marine Le Pen hat sich zum Ziel gesetzt, aus den Europawahlen 2014 eine Protestwahl gegen François Hollande, gegen den Euro und gegen die europäische Wirtschaftspolitik zu machen – und bei dieser Gelegenheit aus dem Front National die stärkste Partei Frankreichs. Besonders bedrückend in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass im gleichen Jahr auch Kommunalwahlen in Frankreich stattfinden werden. Neben strukturellen Ursachen hat das Anwachsen antieuropäischer Kräfte in Frankreich natürlich auch konjunkturelle Gründe, die in erster Linie der Wirtschaftskrise und der hervorgehobenen Rolle Deutschlands in der Eurokrise geschuldet sind. Frankreich steckt seit 2012 in der Rezession. 2012, 2013 und sicher auch 2014 werden als Jahre des Nullwachstums in die Annalen eingehen. Die Staatsverschuldung liegt bei über 90%, das Haushaltsdefizit bei über 4% und die Arbeitslosenquote wird 2013 11% und im darauf folgenden Jahr 2014 12% der aktiven Bevölkerung überschreiten. Verantwortlich für diese Misere sind nicht die seit einem Jahr regierenden Sozialisten, sondern die politisch Verantwortlichen der letzten beiden Jahrzehnte. Dennoch macht es sich Paris etwas zu leicht, wenn es den Grund für seine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und für die Probleme des Industriestandorts Frankreich nicht bei seiner nach wie vor colbertistischen, auf den französischen Binnenmarkt beschränkten Wirtschaftspolitik sucht, sondern „Europa“ und allem voran das „egoistische Deutschland Angela Merkels“ für seine Schwierigkeiten verantwortlich macht – und damit den Souveränisten der Linksfront und des Front National auch noch die Argu-

de ce changement stratégique, puisque le potentiel électoral du Front de gauche et du Front National est aujourd'hui estimé entre 35 et 40 pour cent.

Le nombre d'électeurs soutenant encore l'Union européenne a diminué en conséquence. Marine Le Pen s'est donné comme objectif de faire des élections européennes de 2014 des élections de protestation contre François Hollande, contre l'euro et contre la politique économique européenne, et, par la même occasion, de faire du Front National le parti le plus puissant en France. Il est à cet égard particulièrement préoccupant que les élections municipales aient lieu la même année.

Outre les causes structurelles, la montée en puissance des forces anti-européennes en France a également des origines conjoncturelles, lesquelles sont en premier lieu dues à la crise économique et au rôle de l'Allemagne dans la crise de l'euro. La France est en récession depuis 2012. 2012, 2013 et très certainement 2014 vont aussi entrer dans les annales comme années de croissance zéro. La dette nationale dépasse 90 pour cent, le déficit public se situe au-dessus de quatre pour cent et le taux de chômage risque de franchir la barre des onze pour cent de la population active en 2013 et les 12 pour cent en 2014. Les socialistes, au pouvoir depuis un an, ne sont pas les responsables de cette misère, mais plutôt les dirigeants politiques au pouvoir ces deux dernières décennies. Paris se rend cependant la vie trop facile si elle en fait la raison de son manque de compétitivité et des problèmes de la France en tant que nation industrielle, plutôt que de blâmer sa politique économique colbertiste et réduite au marché intérieur français, en rendant l'« Europe » et surtout « l'Allemagne égoïste d'Angela Merkel » responsables de ses difficultés – laissant ainsi le champ libre aux arguments de propagande anti-européenne des souverai-

mente für ihre antieuropäische Propaganda frei Haus liefert. Auch die Aggressivität, mit der die Sozialisten und allen voran François Hollande auf Kritik der Europäischen Kommission an der aus Brüsseler Sicht unzureichenden Reformpolitik Frankreichs reagiert haben, zeigt die großen Schwierigkeiten, die die Regierung Ayrault bei der Umsetzung der notwendigen Deregulierungs- und Sparmaßnahmen (für die sie ja nicht gewählt worden ist) nach wie vor hat.

Andererseits ist aber auch die Tatsache nicht zu verkennen, dass sich Hollande bemüht, in der Renten- und in der Haushaltspolitik mittelfristig eine auf die Besonderheiten Frankreichs zugeschnittene Reformagenda zu entwerfen und somit genau die Ergebnisse zu erzielen, die von der Kommission eingeklagt werden. Den Franzosen, insbesondere ihrer Mittelschicht, stehen tiefe Einschnitte und harte Maßnahmen bevor, insbesondere steuerpolitischer Natur. Aber Frankreich ist sich der Gefahr bewusst, auf das Niveau Spaniens zurückzufallen, wenn nicht kurzfristig eine mutige Reformpolitik „à la Schröder“ (zu der sich aber kein Sozialist bekennen will) ergriffen wird, die gleichzeitig das „Modèle français“ am Leben erhalten soll.

Dies mag auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen. Deutschland hat in diesem Zusammenhang jedoch keine andere Wahl, als auf die Einsicht, die Vernunft und den Willen der Sozialisten zur Reform zu setzen – und ihnen, wenn nötig, auch etwas mehr Zeit zu gewähren, damit nicht nur Strukturreformen ergriffen werden, sondern sich auch das Wachstum in Frankreich wieder belebt. Pädagogisch sinnvoll wäre eine Nichteinmischung in die inneren Debatten Frankreichs, die hitzig zu werden versprechen – bei einer zugleich engen, aber diskreten Abstimmung zwischen dem Kanzleramt und dem Elysee. Sollte Hollande scheitern, und sollte es der UMP nicht gelingen, mit oder ohne Sarkozy ihre interne Führungs-

nistes d'extrême gauche et du Front National. Mais de la même façon, l'agressivité avec laquelle les socialistes, notamment François Hollande, ont réagi à la critique de la Commission sur le manque de politiques de réforme – selon Bruxelles –, démontre les grandes difficultés que le gouvernement Ayrault rencontre encore aujourd'hui en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de dérégulation et d'épargne qui semblent nécessaires (et pour lesquelles le gouvernement n'a pas été élu).

Cela étant, il est indéniable que Hollande s'efforce, à moyen terme pour ce qui est des politiques des retraites et relatives au budget d'élaborer un plan de réforme adapté aux spécificités françaises, et d'ainsi obtenir exactement les résultats requis par la Commission. Les Français, particulièrement la classe moyenne, vont se voir confrontés à de profondes coupures et de dures mesures budgétaires, notamment en matière de politique fiscale. Mais la France est consciente du danger de rétrogradation au niveau de l'Espagne si, à court-terme, aucune politique courageuse de réforme « à la Schröder » n'est mise en place (politique à laquelle aucun socialiste ne veut être associé), laquelle pourrait maintenir le « modèle français » en vie.

Cela peut paraître contradictoire à première vue. L'Allemagne n'a cependant dans une telle situation pas d'autre choix que de miser sur le discernement, la sagesse et le désir de réforme des socialistes – et, si besoin est, de leur laisser un peu plus de temps, pour que non seulement des réformes structurelles soient entamées, mais pour que la croissance en France soit également ranimée. Une non-intervention dans les débats internes de la France – qui promettent d'être vifs – serait judicieuse du point de vue pédagogique – si tant est qu'une concertation discrète a lieu entre la Chancellerie et l'Elysée en parallèle. Si Hollande devait à échouer et si l'UMP ne réussissait pas à clarifier la ques-

frage rechtzeitig zu klären, sich von Marine Le Pen abzugrenzen und vor allem zu ihrer alten Stärke zurück zu finden, droht die Gefahr, dass die extremen Parteien weiter an Macht gewinnen und nach den kommenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in irgendeiner Form an der Macht beteiligt werden. Dies würde zu einer radikalen Infragestellung nicht nur der französischen Europapolitik und der deutsch-französischen Zusammenarbeit, sondern der gesamten EU führen.

tion de sa direction interne – avec ou sans Sarkozy –, à se distancer de Marine Le Pen et surtout à retrouver sa force passée, les partis des extrêmes risquent de gagner du terrain et, en aval des prochaines élections présidentielles et parlementaires, de participer au pouvoir d'une manière ou d'une autre. Ceci amènerait une remise en question radicale, non seulement de la politique européenne française et de la coopération franco-allemande, mais de l'UE toute entière.

► *Auf dem Weg zu einer erfolgreichen Differenzierung der EU*

► Stephen Bastos, Stiftung Genshagen

Vordergründig scheint die Euro-Krise erfolgreich eingedämmt. Neben einem umfassenden Bündel an politischen Initiativen seitens der Staats- und Regierungschefs der EU ist dafür vor allem die entschlossene Reaktion des EZB-Präsidenten Mario Draghi verantwortlich, der im Juni 2012 ankündigte, alles zu tun, was immer nötig sei, um den Euro als stabile Währung zu erhalten. Dass der EZB eine so entscheidende Rolle bei der bisherigen Krisenbewältigung zugefallen ist, verdeutlicht die strukturellen Ursachen der Krise in Bezug auf die unzureichende politische Steuerung der Eurozone. Hinter den ökonomischen Krisensymptomen verbirgt sich für die EU die eigentliche Krise ihrer institutionellen und demokratischen Ordnung.

Vieles spricht dafür, dass die seit fast vier Jahren praktizierte Krisenpolitik des pragmatischen „Durchwurstelns“ zunehmend an ihre Grenzen stößt. Angesichts der wachsenden politischen Widerstände und der großen damit verbundenen Risiken erscheint aber mittelfristig eine umfassende Revision des EU-Vertrages als wenig realistisch. Das gilt nicht zuletzt für Frankreich, wo ein politisch stark angeschlagener Präsident auf absehbare Zeit nicht das innenpolitische Risiko eines gescheiterten Europa-Referendums eingehen wird.

Hierin zeigt sich das aktuelle Dilemma der europäischen Integration. Angesichts der Krise bräuchte die EU dringend einen neuen konstitutionellen Moment mit einer umfassenden Neujustierung ihrer institutionellen Architektur und mit einer nachhaltigen Stärkung ihrer demokratischen Legitimität. Allerdings scheint Europa in seiner

► *Vers une différenciation efficace de l'Union européenne (UE)*

À première vue, la crise européenne semble avoir été contenue avec succès ; et ceci, grâce à un ensemble conséquent d'initiatives politiques du côté des chefs d'Etat et de gouvernement des états-membres de l'Union européenne, mais aussi et surtout grâce à la réaction ferme du président de la Banque centrale européenne (BCE), Mario Draghi. En juin 2012, il déclare faire tout ce qui serait nécessaire pour maintenir l'euro en tant que monnaie stable. Que la BCE ait joué jusqu'alors un rôle si important dans la gestion de crise montre que les causes de la crise en matière de pilotage politique de la zone euro étaient bien structurelles. Derrière les symptômes de crise économique se cache pour l'UE la véritable crise, celle de son système institutionnel et démocratique.

Beaucoup d'éléments portent à croire que le tâtonnement qui tient lieu de gestion de crise depuis quatre ans atteint peu à peu ses limites. Pourtant, une grande réforme du traité de l'Union Européenne semblent peu réaliste à moyen terme. Il y a trop de résistance politique et de risques. Cela vaut notamment pour la France. Un président si durement ébranlé ne peut pas, dans un proche avenir, prendre le risque d'un possible échec d'un référendum européen.

Voilà le dilemme actuel de l'intégration européenne: Face à la crise l'Union européenne aurait le besoin d'urgence d'un moment constitutionnel nouveau qui réajusterait amplement son architecture institutionnelle et renforcerait sa légitimité démocratique de manière durable. Toutefois il semble que l'Europe dans son état

gegenwärtigen Verfassung dazu die notwendige politische Kraft zu fehlen. Die damit verbundene Gefahr ist offensichtlich. Die aktuellen Integrationsblockaden drohen zu einer schleichenden Erosion der Integration zu führen. Die daraus resultierende Gefahr einer Renationalisierung der europäischen Politik lässt sich bereits jetzt an vielen Stellen erkennen.

Das aktuelle Dilemma der Integration, die sehr reale Gefahr einer Renationalisierung Europas und die Tatsache, dass die rein pragmatische Krisenpolitik zunehmend an ihre Grenzen stößt, erzwingen eine strategische Neuausrichtung der EU auf der Basis einer Differenzierung der Integration.

Die Debatte um die differenzierte Integration in Europa hat eine lange Tradition. Trotz einer Vielzahl prominenter Vorschläge – z. B. Kerneuropa (Schäuble/Lamers 1994), Gravitationszentrum (Fischer und Delors 2000) – wurden entsprechende Initiativen bisher immer zurückhaltend aufgenommen. Es sollte der Eindruck vermieden werden, dass einzelne Länder aktiv ausgeschlossen würden, und keine dauerhafte Spaltung der EU riskieren. Das ändert nichts an der Tatsache, dass es im Laufe des Integrationsprozesses immer wieder zu Differenzierungen gekommen ist. Das Schengener Abkommen und die Währungsunion sind hier nur die prominentesten Beispiele. Allerdings waren diese Entwicklungen kein Ausdruck eines strategischen Konzepts, sondern folgten ausschließlich funktional-pragmatischen Impulsen und wurden als ultima ratio eingesetzt. Das Gleiche lässt sich über das aktuelle Krisenmanagement der EU sagen, das faktisch zu einer verstärkten Differenzierung der Integration geführt hat.

Um die politischen Spannungen in Folge der Herausbildung neuer Trennlinien zu minimieren und gleichzeitig die konstruktiven Integrationspotenziale einer Differenzierung nutzen zu können, gilt es, die faktischen

actuel ne possède pas la force politique nécessaire. Le danger en résultant est évident. Les blocages actuels de l'intégration menacent de mener à une érosion lente et continue de l'intégration. Le danger d'une renationalisation de la politique européenne qui en résulte de cela se voit déjà maintenant à beaucoup d'endroits. Le dilemme actuel de l'intégration, le risque très réel d'une renationalisation de l'Europe et le fait qu'une gestion de crise purement pragmatique atteigne ses limites, tout cela pousse à une réorientation stratégique de l'Union européenne sur base d'une intégration différenciée. Le débat autour de l'intégration différenciée en Europe a une longue tradition. Malgré un grand nombre de propositions marquantes – p.ex. : Kerneuropa (« noyau européen ») (Schäuble/Lamers 1994), Gravitationszentrum (« centre de gravité ») (Fischer et Delors 2000) –, les initiatives ont été accueillies avec réserve. On voulait éviter de donner l'impression que certains pays seraient exclus de manière active. On ne voulait pas risquer non plus de schisme durable dans l'UE. Il n'empêche qu'il y a eu différenciation au cours du processus d'intégration, et cela à plusieurs reprises. L'accord de Schengen et l'Union monétaire en sont ici les exemples les plus éminents. En revanche, ces phénomènes ne sont pas le fruit d'un concept stratégique, mais plutôt d'une approche fonctionnelle et pragmatique, un moyen d'ultima ratio regum. Il en est de même pour la gestion de crise de l'UE qui, de facto, a amené davantage d'intégration différenciée.

Afin de minimiser les tensions politiques résultant de l'émergence de nouvelles lignes de démarcation, et afin de mieux exploiter les potentiels d'une telle intégration, il est important de donner un cadre et des lignes directrices aux projets de différenciation. Face aux défis qu'apporte la crise, il faut aller au-delà

Trends in Richtung einer Differenzierung der EU strategisch einzubetten und konkrete Leitlinien für ihren künftigen Einsatz zu definieren. Angesichts der Herausforderung der Krise gilt es, die traditionelle Zurückhaltung bei der Umsetzung differenzierter Integrationskonzepte zu überwinden und die sich dabei ergebenden Chancen entschlossen zu nutzen. Die Angst vor einer Spaltung der EU darf die Überlegungen nicht lähmen. Schließlich wäre die Alternative einer instabilen Eurozone auch für die Euro-Nichtmitglieder ein wesentlich größeres Problem als eine strategisch eingesetzte Differenzierung.

Differenzierte Integration innerhalb der EU

Rechtlich, institutionell und politisch am unproblematischsten sind Differenzierungen, die sich innerhalb der EU und ihres institutionellen Rahmens bewegen. Soweit wie möglich sollte auf diese Option zurückgegriffen werden.

Artikel 136 des Lissabon-Vertrags eröffnet die Möglichkeit, dass der Rat in „Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ Beschlüsse treffen kann, die sich ausschließlich auf die Mitglieder der Eurozone beziehen. Darunter fallen Beschlüsse zur besseren Koordinierung und Überwachung der Haushaltspolitiken und die Ausarbeitung von gemeinsamen Grundzügen der Wirtschaftspolitik. Dabei sind nur die Mitglieder der Eurozone stimmberechtigt. Artikel 138 eröffnet zudem die Möglichkeit einer gemeinsamen Vertretung der Eurozone bei internationalen Finanzinstitutionen wie IWF und Weltbank.

Darüber hinaus beinhaltet der Lissabon-Vertrag das Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“. Allerdings ist dieses Instrument nur als letztes Mittel gedacht und an eng gezoogene Bedingungen geknüpft. So darf es z. B. nur innerhalb des Kompetenzbereichs der EU angewendet werden. Praktische An-

des réserves habituelles que l'on a à l'encontre des projets d'intégration différenciés et ne pas hésiter à saisir les chances qui en résultent. La peur de diviser l'Europe ne doit pas paralyser les réflexions actuelles. En définitive, l'alternative à une zone euro instable constituerait un problème bien plus sérieux que de faire un choix stratégique en faveur d'une différenciation, et cela même pour les membres de l'UE n'ayant pas adopté l'euro.

Intégration différenciée au sein de l'UE

Sur les plans juridique, institutionnel et politique, les différenciations les plus simples sont celles qui s'opèrent au sein de l'UE, dans le cadre institutionnel. On devrait avoir recours à cette option-ci, dans la mesure du possible.

L'article 136 du Traité de Lisbonne prévoit la possibilité pour le Conseil d'adopter des mesures concernant des pays membres de la zone euro uniquement, et cela « afin de contribuer au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire ». Sont incluses ici des mesures pour renforcer la coordination et la surveillance des politiques budgétaires et pour mieux élaborer les orientations communes de politique économique. Dans ces cas, le droit de vote n'est ouvert qu'au pays membres de la zone euro. En outre, l'article 138 ouvre la possibilité d'une représentation commune de la zone euro auprès d'institutions financières telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Le Traité de Lisbonne contient, en outre l'instrument de la « coopération renforcée ». C'est toutefois un outil de dernier recours et lié à des conditions très précises. La coopération renforcée, par exemple, ne peut être mise en œuvre que dans les domaines de compétence de l'UE. Cette forme de coopération n'a eu que peu d'applications pratiques jusqu'ici (mise en

wendung fand die verstärkte Zusammenarbeit bislang nur in wenigen Einzelfällen (Einführung eines europäischen Patents, Regelung grenzüberschreitender Scheidungsfälle; aktuell wird die Einführung einer Finanztransaktionssteuer verhandelt).

Insgesamt haben Differenzierungen innerhalb des vertraglichen Rahmens der EU zwar den Vorteil, dass der Zusammenhalt und die institutionelle Integrität der EU nicht gefährdet werden, allerdings eignen sie sich nur, um spezifische Integrationsblockaden bei einzelnen politischen Maßnahmen zu überwinden. Daher überrascht es nicht, dass eine Vielzahl von Maßnahmen im Zuge des Krisenmanagements außerhalb der Verträge auf der Grundlage intergouvernementaler Zusammenarbeit vereinbart worden ist. Eine effektive Strategie zur Differenzierung der Integration muss daher den realen Entwicklungen Rechnung tragen und jenseits geltender vertraglicher Grenzen denken.

Differenzierte Integration außerhalb der EU

Die differenzierte Integration außerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der EU war nie ein integrationspolitisches Tabu. Das prominenteste Beispiel für eine äußerst erfolgreiche Integrationsinitiative, die zunächst von einigen europäischen Staaten außerhalb der EU etabliert wurde und schließlich ihren Weg in die europäischen Verträge gefunden hat, ist das Schengen-System. Es kann heute als inspirierendes Beispiel für die Vertiefung der Eurozone dienen. Im Zuge der europäischen Krisenpolitik hat die Differenzierung der Integration schon jetzt eine neue Qualität erreicht. Zentrale Elemente der Krisenpolitik beziehen sich primär auf die Mitglieder der Eurozone und wurden auf intergouvernementaler Basis außerhalb der EU gebildet. Dies trifft auf die europäischen Rettungsschirme (EFSF, ESM) genauso zu wie auf den Euro-Plus-Pakt zur

place du brevet européen, règlement de divorces « internationaux » ; la mise en place d'une taxation sur la transaction financière est actuellement en négociation).

Dans l'ensemble, les différenciations s'opérant dans le cadre contractuel de l'UE ont pour avantage que la cohésion et l'intégrité de l'UE ne sont pas mises en danger. En revanche, elles ne sont appropriées que de manière ponctuelle, lorsque des mesures politiques entraînent un blocage dans le processus d'intégration. Il n'est donc pas étonnant de remarquer qu'une multitude de mesures prises dans un contexte de gestion de crise sont extérieures aux traités, basées sur des ententes intergouvernementales. Une stratégie efficace en matière d'intégration différenciée doit prendre en compte les phénomènes récents et se hisser ainsi hors du carcan des limites fixées par les traités.

Intégration différenciée en dehors du cadre de l'UE

L'intégration différenciée en dehors du cadre juridique et institutionnel de l'UE n'a jamais été un tabou en matière de politique d'intégration. L'exemple le plus éminent d'une initiative d'intégration réussie est le système Schengen. Celui-ci a d'abord été lancé par quelques pays en-dehors du cadre de l'UE, avant de trouver confirmation dans les traités européens. Il s'agit ici d'un exemple dont on peut s'inspirer lorsqu'il est question de l'approfondissement de la zone euro.

Avec la gestion de crise, l'intégration différenciée acquiert déjà maintenant une qualité nouvelle. Des éléments centraux de la politique de crise se réfèrent d'abord aux membres de la zone euro et se sont formés en-dehors de l'UE, sur une base de coopération intergouvernementale. Cela vaut pour les fonds de sauvetage européen (Fonds européen de stabilité financière (FESF), Mécanisme européen de stabi-

Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und für den Fiskalpakt.

Allerdings ist es bislang gelungen, interessierte Mitgliedstaaten, die nicht Teil der Eurozone sind, bei den Initiativen weitgehend einzubinden und die Kohärenz der EU nicht zu gefährden. Angesichts der Dynamik, die insbesondere in der offiziellen „Roadmap“ zur Bildung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion angelegt ist, besteht allerdings die akute Gefahr einer nachhaltigen Spaltung der EU in drei Kategorien: 1. Mitglieder der Eurozone, 2. Staaten, die anstreben, bzw. vertraglich dazu verpflichtet sind, den Euro einzuführen („Pre-Ins“), und 3. Staaten, die auf Dauer außerhalb der Eurozone bleiben werden (insbesondere Großbritannien).

Deutschland, Frankreich: differenzierte Integration

Die Gefahr einer vertieften Spaltung der EU wurde mit der Veröffentlichung des deutsch-französischen Papiers zur Stärkung der Währungsunion im Mai 2013 nochmals unterstrichen. Das Kompromisspapier sieht eine neue institutionelle und finanzielle Unterfütterung der Währungsunion vor. Neben einem eigenen Budget für die Eurozone werden regelmäßiger Gipfeltreffen der Eurozone und ein Vollzeitpräsident für eine aufgewertete Eurogruppe der Finanzminister vorgeschlagen. Schließlich wird die Bildung eines eigenen Euro-Parlaments innerhalb des Europäischen Parlaments angeregt.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Deutschland und Frankreich einen gemeinsamen Impuls zur Weiterentwicklung der Währungsunion geben. Zum einen fällt beiden Ländern in dieser zentralen Frage eine besondere Verantwortung zu. Zum anderen ist eine institutionelle Weiterentwicklung der Währungsunion unumgänglich, um die Eurozone nachhaltig zu stabilisieren. Eine instabile Eurozone ist eine existenzielle Gefahr

lité (MES)), ainsi que pour le « pacte euro-plus » pour davantage de compétitivité et pour le pacte budgétaire.

Jusqu'à présent, il a toutefois été possible d'intégrer dans une large mesure des pays ne faisant pas parti de la zone euro, sans pour autant compromettre la cohérence de l'UE. Au vu de la dynamique régissant en particulier le roadmap officiel vers une véritable Union économique et monétaire, il y a cependant un risque aujourd'hui que l'UE se scinde durablement en trois ensembles : 1) membres de la zone euro, 2) Etats ayant l'ambition ou l'obligation contractuelle d'introduire l'euro (« pré-in ») et 3) Etats voulant rester en dehors de la zone euro à long terme (en particulier le Royaume-Uni).

L'Allemagne, la France et l'intégration différenciée

Le risque d'une scission importante de l'UE a été une nouvelle fois souligné par la publication des propositions franco-allemandes pour renforcer l'Union monétaire en mai 2013. Le compromis prévoit un nouveau soutien institutionnel et financier de l'Union monétaire. Au-delà d'un budget propre pour la zone euro, sont proposés des sommets plus fréquents pour la zone euro, ainsi qu'un « président à plein temps » à la tête d'un Eurogroupe des ministres des finances revalorisé. Pour finir, l'on suggère de constituer un Euro-Parlement au sein du Parlement européen (PE) existant.

En soi, c'est une chose louable que l'Allemagne et la France apportent une impulsion conjointe pour le développement de l'Union monétaire. D'un côté, ces deux pays portent une responsabilité particulière en la matière. De l'autre, le développement de l'Union monétaire est indispensable à la stabilisation durable de la zone euro. Une zone euro instable est un danger existentiel pour l'UE dans son ensemble. Les

für die EU als Ganzes. Die Widerstände im Europäischen Parlament gegen die Bildung eines Euro-Parlaments innerhalb des Europäischen Parlaments sind zwar verständlich, allerdings riskiert das EP, weiter marginalisiert zu werden, wenn es sich nicht an die spezifischen Legitimitätsanforderungen einer vertieften Eurozone anpasst.

Um die Risiken einer fortschreitenden Differenzierung außerhalb des EU-Rahmens für den Zusammenhalt der EU und die Integrität ihrer Institutionen zu minimieren, sollten Deutschland und Frankreich bei der künftigen Reform der politischen Architektur der Währungsunion folgende Leitlinien berücksichtigen:

1. Die Eurozone sollte sich als politisches Gravitationszentrum innerhalb der EU etablieren. Sie muss dabei für spätere Beitritte offen und gegenüber den „Pre-Ins“ transparent in ihrer Entscheidungsfindung bleiben.
2. Die „Pre-Ins“ müssen strukturell in den Entscheidungsprozess der Eurozone eingebunden werden, das heißt, sie sollten das Recht haben, sowohl auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs als auch auf Ministerebene (Eurogruppe) an allen Treffen der Eurozone Teilzunehmen. Dort sollten sie über ein Rederecht (kein Stimmrecht) verfügen. Gleiches gilt für die Bildung eines Euro-Parlaments innerhalb des Europäischen Parlaments.
3. Intergouvernementale Initiativen außerhalb des EU-Rahmens sind unvermeidlich, sollten aber von Beginn an darauf ausgelegt sein, später in den vertraglichen und institutionellen Rahmen der EU überführt zu werden. Beispielhaft ist hier der Fiskalpakt zu nennen, der innerhalb von fünf Jahren in EU-Recht übertragen werden muss (Artikel 16).
4. Schließlich gilt es, neben der „Roadmap“ für die Reform der Währungsunion auch eine Heranführungsstrategie für die „Pre-

résistances du Parlement européen contre la constitution d'un Euro-Parlement sont certes compréhensibles, toutefois le PE risque d'être marginalisé encore un peu plus, s'il ne s'ajuste pas aux exigences de légitimité qu'une zone euro approfondie exigerait.

Pour minimiser les risques d'une différenciation croissante en-dehors du cadre UE sur la cohésion de l'UE et sur l'intégrité de ses institutions, l'Allemagne et la France devraient prendre en compte ces quelques lignes directrices lors de la réforme à venir sur l'architecture politique de l'Union monétaire :

1. *La zone euro devrait s'établir en tant que centre de gravité au sein de l'UE. Elle doit être ouverte aux adhésions ultérieures et rester transparente dans son processus décisionnel vis-à-vis des pays « pré-in ».*
2. *Les pays « pré-in » doivent être inclus structurellement dans le processus décisionnel de la zone euro, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir le droit de participer à tous les rendez-vous de la zone euro et y disposer d'un droit de parole (non d'un droit de vote), que ces rencontres aient lieu au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement ou au niveau des ministres (Eurogroupe). Il en est de même pour la constitution d'un Euro-Parlement au sein du Parlement européen.*
3. *Des initiatives intergouvernementales hors du cadre de l'UE sont inévitables mais devraient être conçues dès le départ de manière à être incorporées par la suite au sein du cadre constitutionnel et institutionnel de l'UE. Le pacte budgétaire, par exemple, devra être incorporé au sein du droit européen en l'espace de cinq ans (article 16).*
4. *Finally, il faudrait concevoir, en plus du roadmap pour la réforme de l'Union monétaire, une stratégie de préadhésion à la zone euro en direction des pays « pré-in »*

Ins“ (insbesondere für Polen) an die Eurozone mit entsprechenden Hilfen und Anreizen zu entwerfen.

Die differenzierte Integration ist allerdings kein politisches Allheilmittel. Wo der politische Wille fehlt, läuft auch die differenzierte Integration ins Leere. Daher sind Deutschland und Frankreich aufgefordert, ihrer politischen Verantwortung gerecht zu werden und die Differenzierung der Integration entschlossen strategisch umzusetzen, um die Eurozone als ein politisches Gravitationszentrum der EU zu etablieren.

(notamment pour la Pologne) avec des aides et des incitations.

L'intégration différenciée ne constitue pas cependant une panacée politique. L'intégration différenciée ne peut aboutir en l'absence de volonté politique. C'est pour cela que l'Allemagne et la France sont invitées à être à la hauteur de leur responsabilité politique et à mettre en œuvre l'intégration différenciée de manière décidée et stratégique, afin d'asseoir la zone euro en tant que centre de gravité de l'Union européenne.

► *Die Verhandlungen über neue Ziele nach 2020 – Lackmустest für eine integrierte Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union*

► Severin Fischer, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Mit der Vorlage ihres Grünbuchs „Ein Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030“ hat die Europäische Kommission im März 2013 einen Diskussions- und Konsultationsprozess losgetreten, der die Akteure und Institutionen in diesem Politikfeld voraussichtlich noch einige Zeit beschäftigen wird. Im Mittelpunkt stehen dabei die einzelnen Zielsetzungen in den Bereichen Klimaschutz, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, die erstmals im Jahr 2007 mit Blick auf 2020 unter dem symbolischen Titel „20-20-20“ formuliert wurden. Wie bei der Zielformulierung im Jahr 2007 und deren Implementierung über das Klima-Energie-Paket von 2008 könnte die deutsch-französische Kooperation eine zentrale Rolle bei der Kompromissfindung spielen.

Deutsche Ratspräsidentschaft 2007: Eine integrierte Energie- und Klimapolitik für Europa

Es war eines der wichtigsten Ziele der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007: Die EU sollte mit einer klaren Strategie und verbindlichen Zielsetzungen ein neues Politikfeld bearbeiten und damit ihre Handlungsfähigkeit beweisen. Hinzu kam, dass die Rahmenbedingungen für einen solchen Schritt selten so gut waren wie zu diesem Zeitpunkt: Die Medienberichterstattung über die globalen Klimaveränderungen hatte im Vorfeld des Europäischen Ratstgipfels im März 2007 er-

► *Les négociations autour des nouveaux objectifs post 2020 – crash-test pour une politique énergétique et climatique de l'UE intégrée*

Avec la présentation de son Livre vert « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 », la Commission européenne a lancé en mars 2013 un processus de discussion et de consultation qui sans doute occupera les acteurs et les institutions concernés sur plusieurs mois au moins. Au centre de la discussion se trouvent les différents objectifs des domaines de la protection climatique et de l'efficacité énergétique, qui furent initialement formulés en 2007 sous le titre symbolique de « 20-20-20 » (perspective 2020). Tout comme en 2007, la coopération franco-allemande a joué un rôle central dans la recherche d'un compromis pour ce qui est de la formulation et de la mise en œuvre des objectifs à travers le paquet législatif énergie/climat de 2008.

Présidence allemande du Conseil de l'UE en 2007 : Une politique énergétique et climatique intégrée

Il s'agissait de l'un des objectifs les plus importants de la présidence allemande du Conseil de l'UE au premier semestre 2007 : l'UE devait façonner un nouveau domaine politique à l'aide d'une stratégie claire et d'objectifs définis, et ainsi démontrer sa capacité d'action. De plus, les conditions générales furent rarement aussi bonnes qu'à ce moment précis : la couverture médiatique sur le changement climatique global avait considérablement aug-

heblich zugenommen. Al Gores Film „Eine unbequeme Wahrheit“ wurde mit einem Oscar prämiert. Und der Weltklimarat IPPC warnte in seinem vierten Sachstandsbericht vor massiven Veränderungen im Erdsystem, die wesentlich durch die Verbrennung fossiler Rohstoffe hervorgerufen werden. Auch der steigende Ölpreis und die wachsende Sorge um sichere Energielieferungen aus Russland trugen dazu bei, dass unter den 27 EU-Mitgliedstaaten ein weitgehender Konsens hinsichtlich des Zieles herrschte, in diesem Politikfeld ein gemeinsames europäisches Handeln zu ermöglichen. Die verhältnismäßig starke Betonung der umweltpolitischen Aspekte in den Schlussfolgerungen waren vor allem durch die Ratspräsidentschaft forciert worden. In Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und der französischen Ratspräsidentschaft wurden zumindest zwei der drei Zielsetzungen im Verlauf des Jahres 2008 in Rechtsform gegossen. Der anstehende Klimagipfel in Kopenhagen sowie der europäische Kalender – die Europawahlen 2009 standen vor der Tür – erhöhten die Dringlichkeit einer schnellen Kompromissfindung.

Veränderte Rahmenbedingungen

Seit den Europawahlen im Mai 2009 und dem Scheitern des Klimagipfels von Kopenhagen im Dezember desselben Jahres haben sich die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der EU-Energie- und Klimapolitik stark verändert.

Zunächst trugen die unbefriedigenden Ergebnisse der internationalen Klimaverhandlungen dazu bei, dass insbesondere auf Seiten der Wirtschaft bis heute kaum Interesse an zusätzlichen Anstrengungen beim Klimaschutz besteht. Mit dem Argument der Gefährdung europäischer Wettbewerbsfähigkeit sprechen sich insbesondere die großen Verbände gegen eine unilaterale Anhebung des europäischen Klimaziels bereits

menté en amont du sommet du Conseil européen de 2007. Le film d'Al Gore « Une vérité qui dérange » remportait un Oscar. En plus de cela, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) mit en garde dans son quatrième rapport d'état contre des changements massifs dans le système planétaire, lesquels sont essentiellement générés par la combustion d'énergies fossiles. Le prix du pétrole en hausse constante et l'inquiétude croissante au sujet des livraisons sécurisées de réserves énergétiques depuis la Russie, contribuèrent également à entretenir un large consensus entre les 27 États membres au sujet de l'établissement d'un marché européen dans ce domaine. L'accent relativement fort mis sur les aspects environnementaux dans les conclusions était principalement dû à l'insistance de la présidence du Conseil. En coopération avec la Commission européenne et la présidence française du Conseil, deux des trois objectifs ont tout de même pu être consolidés sous forme juridique au cours de 2008. La conférence de Copenhague sur le climat à venir ainsi que le calendrier européen (élections européennes de 2009) ont souligné l'urgence d'un compromis.

Changement des conditions générales

Les conditions générales de la politique énergétique et climatique de l'UE se sont fortement modifiées depuis les élections européennes de mai 2009 et l'échec de la conférence de Copenhague sur le climat en décembre de la même année.

En premier lieu, les résultats insatisfaisants de la conférence internationale sur le climat ont contribué à ce que l'intérêt envers des efforts supplémentaires au sujet de la protection climatique soit, jusqu'à aujourd'hui, quasiment inexistant, notamment au sein du milieu économique. Les grandes associations écono-

für 2020 aus. Dieser Trend wird durch die Rezession in vielen Mitgliedstaaten zusätzlich bestärkt. So fallen zwar einerseits die Preise für Emissionszertifikate innerhalb des EU-Emissionshandelssystems und machen Klimaschutz damit günstiger, als noch vor Jahren erwartet. Gleichzeitig sehen viele Regierungen die Krise als Anlass, Bemühungen um die Minderung von Treibhausgasen und die finanzielle Förderung der erneuerbaren Energien zurückzufahren. Deutlich zeigt sich anhand einer Reihe von Beispielen,¹ dass sowohl die Mehrheit der Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa als auch die krisen-geplagten Anrainerstaaten des Mittelmeers eine Prioritätenverschiebung von der umweltpolitisch dominierten Diskussion über die EU-Energiepolitik hin zu einer stärker an Wettbewerbsfähigkeit und Energiepreisen orientierten Gemeinschaft wünschen. Neben den sich verschlechternden Rahmenbedingungen für eine ambitionierte Klimapolitik mangelt es seit Jahren auch am Ehrgeiz großer Mitgliedstaaten, sich für eine Weiterentwicklung des Politikfelds in der EU einzusetzen. Zu sehr dominieren nationale Energiestrategien und innenpolitische Auseinandersetzungen die Debatte. Die deutsche Energiewende steht symbolisch für einen Managementbedarf, der kaum Kapazitäten für eine außenpolitische Debatte lässt. Weder bei der Reform des Emissionshandelssystems noch bei der nun anstehenden Debatte über die Ziele nach 2020 gibt es eine klare Position in Berlin. Ähnlich sieht die Situation in vielen anderen Mitgliedstaaten aus. Eine Renationalisierung von energie- und klimapolitischen Fragen ist die Folge.

Der Verhandlungsprozess

Während die Regierungen also zögerlich mit der Neuaufstellung einer energie- und kli-

miques se prononcent contre une hausse unilatérale des objectifs climatiques européens pour 2020, s'appuyant sur l'argument d'une mise en danger de la compétitivité européenne. Cette tendance se voit renforcée par une récession dans plusieurs États membres. Ainsi diminuent, d'un côté, les prix des droits d'émission au sein du système communautaire d'échange de quotas d'émission et rendent de ce fait la protection climatique encore plus avantageuse qu'il y a quelques années. Parallèlement, beaucoup de gouvernements perçoivent dans la crise une occasion pour réduire les efforts de diminution de gaz à effet de serre et les subventions pour les énergies renouvelables. Une série d'exemples¹ démontre que, tant la majorité des États membres de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est que les États en crise, riverains de la Méditerranée, souhaitent une révision des priorités au sein de la discussion sur la politique énergétique de l'UE – encore très dominée par la politique environnementale – vers une communauté orientée sur la compétitivité et les prix énergétiques.

En marge de la détérioration des conditions générales pour une politique climatique ambitieuse, il manque depuis des années aux grands États membres l'élan nécessaire pour s'engager pour le développement du domaine politique en question à l'échelle européenne. Les stratégies énergétiques nationales et les polémiques de politique intérieure sont encore trop dominantes au sein du débat. La transition énergétique allemande représente symboliquement un besoin de restructuration, qui ne laisse presque pas de capacités pour un débat de politique extérieure. Il n'existe de position claire ni au niveau de la réforme du système communautaire d'échange de quotas d'émission, ni du débat en cours sur les objectifs d'après 2020. Il

¹ Peuvent être notamment cités ici les débats sur les « Roadmaps » de la Commission européenne et les résultats du Conseil européen de mai 2013.

¹ Zu nennen sind hier insbesondere die Debatte über die „Roadmaps“ der Europäischen Kommission und die Ergebnisse des Europäischen Ratgipfels im Mai 2013.

mapolitischen Strategie der EU für die Zeit nach 2020 umgehen, fordern Wirtschaft und Umweltverbände gleichermaßen ein schnelles Handeln und zügige Entscheidungen. Insbesondere für die Energiewirtschaft geht es dabei um langfristige Investitionssicherheit, die in diesem kapitalintensiven Sektor unerlässlich ist. Für die Umweltverbände steht vor allem die Vorreiterrolle der EU auf dem Spiel, sollte es nicht vor den anstehenden Klimaverhandlungen im Jahr 2015 ein verbindliches europäisches Programm geben. Für den Verhandlungsprozess über die Zielsetzungen stellt sich nicht nur die Frage, welche Ziele (Emissionsminderung, Ausbau erneuerbarer Energien, Energieeffizienz) erhalten bleiben und wie hoch sie ausfallen. Es geht auch darum, wie verbindlich sie ausgestaltet werden, welche Instrumente dahinterstehen und welche Sektoren direkt betroffen sind. Bislang scheint keine dieser Fragen geklärt.

Auf Regierungsseite haben sich bislang lediglich Großbritannien und Dänemark klar positioniert. Beide Staaten stehen stellvertretend für zwei unterschiedliche Lager, zwischen denen jedoch verhandelt werden könnte. Während Großbritannien sich für ein verbindliches Emissionsminderungsziel in Höhe von 40 Prozent bis 2030 einsetzt und damit wahrscheinlich eher am oberen Ende der Klimaschutzbestrebungen anderer Regierungen steht, lehnt die britische Regierung Zielsetzungen in den beiden anderen Bereichen als unnötig ab. Unter dem Begriff „technologieneutrale Klimapolitik“ war diese Position auch schon im Vorfeld der Verhandlungen 2007 en vogue. Dänemark hingegen spricht sich für eine Fortsetzung der bekannten Trias aus, wobei den erneuerbaren Energien eine besondere Rolle im Transformationsprozess zugesprochen wird. Alle Ziele sollen in naher Zukunft verbindlich ausgestaltet werden.

en est de même pour la situation dans plusieurs autres États membres. La conséquence en est la re-nationalisation des questions de politique énergétique et climatique.

Le processus de négociation

Pendant que les gouvernements traitent avec hésitation la nouvelle implantation d'une stratégie de politique énergétique et climatique de l'UE pour la période après 2020, économie et associations de protection de l'environnement revendiquent au même titre une action prompte et des décisions rapides. En particulier pour l'économie énergétique, il s'agit ici de sécurité d'investissement, indispensable dans ce secteur capitalistique. Pour les associations protectrices de l'environnement, c'est avant tout le rôle précurseur de l'UE qui est en jeu si aucun programme européen obligeant n'est décrété avant les négociations climatiques à venir (2015).

Pour le processus de négociation concernant les objectifs, la question qui se pose est non seulement de savoir quels objectifs devront être préservés et à quel niveau, mais également, quel caractère obligatoire ces derniers devront avoir, quels instruments seront mis à profit et quels secteurs seront touchés directement. Jusqu'à présent, aucune de ses questions ne semble clarifiées.

Au niveau des gouvernements, seuls le Royaume-Uni et le Danemark ont pris position jusqu'à présent. Les feuilles de route des deux États représentent deux camps opposés, entre lesquels une négociation serait néanmoins possible. Alors que le Royaume-Uni s'engage pour un objectif de réduction d'émission à hauteur de 40 pourcent jusqu'en 2030 et se situe ainsi plutôt en haut de l'échelle des efforts de protection climatique, le gouvernement britannique rejette les objectifs des deux autres domaines, considérés comme inutiles. Sous le

Möglichkeiten für die deutsch-französische Kooperation

Wie in den Jahren 2007 und 2008 könnte auch in den kommenden Jahren eine Verständigung unter den beiden großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich wichtig sein, um den Verhandlungsprozess in der EU zu strukturieren und zu einem Ergebnis zu bringen. Hierfür ist jedoch eine intensive Abstimmung notwendig.

Obwohl die Positionen beider Staaten nach derzeitigem Stand relativ weit auseinander liegen, insbesondere was die Struktur des Stromsektors und die Transformationsziele in der Energiewirtschaft angeht, erscheint es in einigen Bereichen dennoch nicht unwahrscheinlich, dass eine Einigung erzielt werden kann. Für Frankreichs internationale Renommée dürfte ein erfolgreicher Abschluss der Klimaverhandlungen in Paris 2015 von entscheidender Bedeutung sein. Hierfür ist ein kohärentes Gesamtkonzept der EU jedoch eine wichtige Voraussetzung. Für die deutsche Bundesregierung hingegen steht weiterhin die Umsetzung der Energiewende im Mittelpunkt. Zunehmend wird jedoch deutlich, dass es hierfür passender Bedingungen im europäischen Kontext bedarf. Der gemeinsame Handlungsdruck könnte dazu führen, dass zumindest Zielsetzungen im Bereich des Klimaschutzes und eine Reform des Emissionshandelssystems festgelegt werden, die für beide Seiten eine wichtige Funktion besitzen. Hier wird es allem voran darum gehen, die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie die Mittelmeeranrainer von der Notwendigkeit einer frühzeitigen Zielformulierung zu überzeugen. Lösungsvorschläge des deutsch-französischen Duos wären in diesem Kontext sicherlich hilfreich.

Eine zweite wichtige Baustelle wird die Gestaltung der Strommärkte sein. In keinem anderen Bereich der Energiepolitik ist die Interdependenz der Staaten so hoch wie im Elektrizitätssektor. Insofern kommt auf die

terme « politique climatique neutre face à la technologie » cette position était déjà en vogue en amont des négociations de 2007. Le Danemark, a contrario, penche pour la fameuse formule du trias, dans laquelle les énergies renouvelables se voient assignées un rôle particulier dans le cadre du processus de transformation en énergie. Dans un futur proche, tous les objectifs devront être contraignants.

Opportunités pour la coopération franco-allemande

A l'image des années 2007 et 2008, un accord entre les deux grands États membres, la France et l'Allemagne, pourrait être particulièrement important pour structurer le processus de négociation au sein de l'UE et l'amener ainsi à un résultat opérationnel. Pour cela une concertation intensive est cependant nécessaire.

Bien que les positions des deux États soient, à l'état actuel des choses, relativement éloignées, notamment pour ce qui est de la structure du secteur électrique et les objectifs de la transformation de l'économie énergétique, il n'est pas improbable que, dans certains domaines, une entente soit possible. Pour la renommée internationale de la France, une conclusion fructueuse des négociations climatiques à Paris de 2015 devrait être d'importance cruciale. Un concept général cohérent de l'UE s'avère une condition non-négligeable. Pour le gouvernement allemand, au contraire, la mise en place de la transition énergétique reste au centre de l'attention. Il devient pourtant de plus en plus évident qu'à cette fin des conditions adaptées au sein du contexte européen sont nécessaires. La pression d'action collective pourrait amener à minima à la définition d'objectifs dans le domaine de la protection climatique et à une réforme du système communautaire d'échange de quotas d'émission, lesquels seraient d'une grande importance pour les deux partis. Il

europäische Ebene, neben der Neufassung der CO₂-Bepreisung, auch die Gestaltung eines neuen Marktdesigns zu. Sollte es gelingen, trotz der unterschiedlichen Voraussetzungen zwischen Deutschland und Frankreich, etwa eine Einigung auf die Struktur gemeinsamer Kapazitätsmechanismen zu erlangen, könnte dies Symbolkraft für die Debatte über die Zukunft der EU-Energiepolitik haben.

s'agira ici principalement de persuader les États d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, de même que les pays limitrophes, de la nécessité de formuler des objectifs à temps. Dans un tel contexte, des propositions de solutions du duo franco-allemand seraient très certainement utiles.

Un deuxième chantier important sera l'agencement des marchés électriques. L'interdépendance entre les États n'est aussi haute dans aucun autre domaine de la politique énergétique qu'au sein du secteur électrique. Ainsi s'installe à l'échelle européenne la notion d'une nouvelle structure de marché, en plus de la révision de la structure des prix du CO₂. Si malgré les différentes prémisses entre la France et l'Allemagne un accord sur la structure des marchés de capacités par exemple, venait à être atteint, ceci pourrait gagner en force symbolique dans les débats sur l'avenir de la politique énergétique de l'UE.

► *Deutsche und französische Außenpolitik nach dem „Arabischen Frühling“: Interessen, Strategien und Perspektiven*

► Isabel Schäfer, Humboldt-Universität zu Berlin

Die Umbrüche in Nordafrika und im Nahen Osten stellen die europäische Außenpolitik vor zahlreiche neue Herausforderungen: Machtzuwachs des politischen Islams, enttäuschte junge Generation und Liberale, zugespitzte sozio-ökonomische Verwerfungen, makroökonomische Krisen, hohe Jugendarbeitslosigkeit, demografische Entwicklungen, Militärputsch, bürgerkriegsartige Zustände, neue Unübersichtlichkeit, die Gleichzeitigkeit stockender und rasant fortschreitender Transformationsprozesse, drohende Gegenrevolutionen, resistente Autokraten oder die zunehmende Transnationalisierung islamistischen Terrorismus.

Vor dem Hintergrund der veränderten regionalen und internationalen geopolitischen Lage stellt sich auch die Frage nach dem deutsch-französischen Motor als Impulsgeber für eine gemeinsame europäische Außenpolitik neu. Nachdem die „Union für den Mittelmeerraum“ als zunächst von Frankreich initiiertes, dann als gemeinsames europäisches Projekt politisch gescheitert ist, verfolgen beide Länder eine eher bilateral orientierte Nordafrikapolitik vor europäischem Hintergrund. Die Interessen und Strategien Frankreichs und Deutschlands in der Maghreb-Region unterscheiden sich letztendlich wenig; beide Länder verfolgen eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen, Sicherheitskooperation, Zusammenarbeit in den Bereichen Energiepolitik und Migration, Stärkung der Zivilgesellschaften und seit dem „Arabischen Frühling“ eine in-

► *La politique extérieure française et allemande après le « Printemps arabe » : intérêts, stratégies et perspectives*

Les bouleversements en Afrique du Nord et au Proche-Orient confrontent la politique extérieure européenne à de nombreux nouveaux enjeux : montée en puissance de l'islam politique, nouvelles générations et mouvements libéraux déçus, crises économiques arrivées à leur paroxysme, instabilité macro-économique, fort taux de chômage des jeunes, évolution démographique, putsch militaire, contextes de guerre civile, nouveau désordre mondial, processus de transformation simultanément à la fois lents et précipités, contre-révolutions menaçantes, autocrates faisant preuve de résistance ou encore globalisation croissante du terrorisme islamique.

Au vu de la situation géopolitique régionale et internationale changeante, la question d'un moteur franco-allemand comme générateur d'impulsions d'une politique extérieure européenne commune se pose une nouvelle fois. Après que « l'Union pour la Méditerranée (UPM) », un projet initié au premier chef par la France, a échoué politiquement comme projet européen commun, France et Allemagne suivent à présent une politique nord-africaine plutôt bilatérale dans un cadre européen. Les intérêts et stratégies des deux pays dans la région du Maghreb divergent peu l'un de l'autre : Les deux pays poursuivent une intensification des relations économiques, de la coopération en matière de sécurité ainsi que de la politique énergétique et migratoire, un renforcement de la société civile et, depuis le Printemps arabe,

tensivierte Unterstützung der Transformationsprozesse. Unterschiede sind vor allem in der konkreten Umsetzung dieser Ziele zu beobachten.¹

Verstärktes Interesse und Engagement der deutschen Außenpolitik

Die anfängliche Euphorie über den „arabischen Frühling“ ist mittlerweile der Ernüchterung über die Schwierigkeiten und Rückschläge in den postrevolutionären Transformationsstaaten gewichen. Neben der verstärkten Reisediplomatie einer Vielzahl hochrangiger europäischer Akteure in die Region wurden auch zusätzliche Mittel für die bilaterale Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt. Hier sind insbesondere die „Transformationspartnerschaften“ mit Ägypten und Tunesien zu nennen (teilweise auch für Jordanien, Marokko und Libyen), die darauf abzielen, demokratischen Wandel zu fördern und zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage beizutragen. Ab 2011 wurde eine Vielzahl neuer deutsch-tunesischer und deutsch-ägyptischer Kooperationsprojekte in den Bereichen Demokratiestärkung, Rechtsstaatlichkeit, Medien, Zivilgesellschaft, (Berufs-)Bildung und Kultur ins Leben gerufen. Neu ist auch der intensiviertere politische Dialog im Rahmen der im September 2012 begonnenen deutsch-tunesischen Regierungskonsultationen, welche den Grundstein für eine vertiefte Zusammenarbeit legen und eine Aufwertung der diplomatischen Beziehungen bedeuten. Es ist das erste Mal, dass Deutschland diese Form von Gesprächen mit einem Maghreb-Land führt.² In Anlehnung an die Europä-

soutiennent de façon plus marquée les processus de transformation. Les différences apparaissent notamment dans la mise en oeuvre concrète de ces objectifs.¹

Intérêt et engagement renforcés de la politique extérieure allemande

L'euphorie des premiers temps du « Printemps arabe » a connu depuis un désenchantement dû aux difficultés et revers de fortune des états post-révolutionnaires en pleine transformation. Outre les visites diplomatiques de nombreux acteurs européens haut-placés dans la région, des moyens supplémentaires ont été débloqués pour la coopération bilatérale. Il convient de citer ici notamment les « partenariats de transformation » avec l'Égypte et la Tunisie (qui ont été en partie conclus également avec la Jordanie, le Maroc et la Libye), qui visent à favoriser l'évolution démocratique et à contribuer à l'amélioration de la situation économique et sociale. A partir de 2011, de nombreux projets de coopération germano-tunisienne ou germano-égyptiens ont été conduits dans les domaines du renforcement de la démocratie, de l'État de droit, des médias, de la société civile, de l'éducation (professionnelle) et de la culture. Le dialogue politique s'est également intensifié dernièrement dans le cadre des consultations gouvernementales germano-tunisiennes, lancées en septembre 2012, lesquels posent les bases d'une coopération approfondie et témoignent d'une revalorisation des relations diplomatiques. Il s'agit de la première fois que l'Allemagne conduit ce type de dialogue avec un pays du Maghreb.² En ce qui concerne

¹ Pour une analyse détaillée à ce sujet, voir Schäfer, Isabel (2013) : *Entre idéaux et intérêts : les nouvelles perspectives françaises et allemandes sur le Maghreb. Visions franco-allemandes, ifri, no. 22, Février 2013.*

² Auswärtiges Amt (Ministère des Affaires étrangères allemand), *Gemeinsame Erklärung anlässlich der ersten deutsch-tunesischen Regierungskonsultationen auf Staatssekretärebene, Berlin, 12.9.2012, <<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/content>*

¹ Als ausführlichere Analyse hierzu: Isabel Schäfer, Nordafrika-Politik zwischen Idealen und Interessen. Deutschland und Frankreich müssen ihre Unterstützung besser aufeinander abstimmen (DGAPanalyse 1/2013), Berlin, Februar 2013.

² Auswärtiges Amt, Gemeinsame Erklärung anlässlich der ersten deutsch-tunesischen Regierungskonsultationen auf Staatssekretärebene, Berlin, 12.9.2012, <<http://www.auswaertiges->

ische Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde auch hier vereinbart, dass die finanzielle Unterstützung für Tunesien an die Einhaltung grundlegender rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien gekoppelt wird. Die neue bilaterale deutsch-tunesische Zusammenarbeit konzentriert sich vor allem auf drei Bereiche: (Berufs-)Bildung, Forschung und Innovation sowie gute Regierungsführung. Neben zusätzlichen Finanzmitteln von 100 Mio. Euro für den Transformationsprozess in Nordafrika insgesamt (60% für politischen und wirtschaftlichen Wandel; 40% für Bildung und Wissenschaft) wurden z. B. auch Tunesiens Schulden umgewandelt, was weitere Investitionen ermöglichte.

Französische Militärintervention und diplomatische Zurückhaltung

Die traditionell sehr engen politischen, ökonomischen und kulturellen Beziehungen Frankreichs zu den nordafrikanischen Ländern wurden durch die aktuellen Umbrüche mehrfach auf die Probe gestellt. Nach der aktiven französischen Beteiligung (zur Zeit von Präsident Nicolas Sarkozy) an der internationalen militärischen Intervention in Libyen, die 2011 zum Sturz des Gaddafi-Regimes führte, verfolgt Präsident François Hollande – abgesehen vom Militäreinsatz in Mali – eher die Devise: keine Einmischung, aber klare Forderungen – ein Ansatz, der letztlich auch dem Prinzip der ENP-Konditionalität entspricht. Die Beziehungen zu Algerien bleiben jedoch weiterhin angespannt. Das Regime von Präsident Abdul Aziz Bouteflika steht trotz der Erdöl- und Erdgasrente zunehmend unter Druck und ist mit schwerwiegenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen konfrontiert. Es bestehen weitreichende bilaterale Wirtschaftsabkommen,

amt.de/cae/servlet/contentblob/625616/publicationFile/171695/120912-Gem-Erklaerung.pdf (31.7.2013).

la Politique européenne de voisinage (PEV), il a été convenu, dans ce domaine également, que l'aide financière à la Tunisie soit conditionnée au respect des principes fondamentaux d'un État de droit et d'une démocratie. La nouvelle coopération bilatérale germano-tunisienne se concentre principalement sur trois domaines : éducation (professionnelle), recherche et innovation, ainsi que bonne gouvernance. En plus de moyens financiers supplémentaires de 100 millions d'euros pour le processus de transformation dans l'ensemble de l'Afrique du Nord (60 pour cent pour la transition politique et économique ; 40 pour cent pour l'éducation et la recherche), la dette tunisienne a été convertie, ce qui a permis des investissements supplémentaires.

Intervention militaire française et retenue diplomatique

Les relations politiques, économiques et culturelles françaises avec les pays nord-africains, traditionnellement très étroites, ont été maintes fois mises à l'épreuve par les bouleversements actuels. Après la participation française active (à l'époque de la présidence de Nicolas Sarkozy) à l'intervention militaire en Libye, laquelle a conduit en 2011 à la chute du régime de Gaddafi, le Président François Hollande a plutôt poursuivi – et au-delà de l'intervention militaire au Mali – la devise suivante la devise : pas d'ingérence mais des attentes claires, une approche qui correspond finalement au principe de l'aide au développement conditionnée de la PEV. Les relations avec l'Algérie demeurent, malgré tout, tendues. Le régime du Président Abdelaziz Bouteflika se trouve, en dépit des profits issus du pétrole et du gaz naturel, de plus en plus sous pression et se voit confronté à de lourds problèmes sociaux

blob/625616/publicationFile/171695/120912-Gem-Erklaerung.pdf (31.7.2013).

und neue große Investitionsprojekte befinden sich in der Umsetzungs- oder Planungsphase (z. B. Ausbau der Metro in Algier, Aufbau von Renault- und Total-Betrieben). Die engen Beziehungen zu Tunesien erholen sich vom Tiefpunkt Anfang 2011. Frankreich unterstützt den Transformationsprozess auf vielen Ebenen. Die Beziehungen zu Marokko sind von Kontinuität und Ausgeglichenheit geprägt. Hierbei stehen für Frankreich nicht nur ökonomische Interessen im Vordergrund, sondern auch weiterhin der Antiterrorismus und die regionale Sicherheitslage in der Sahel-Zone. Präsident Hollandes Vorstellungen von der „Union für den Mittelmeerraum (UfM)“ unterscheiden sich nicht erheblich von denjenigen der Vorgängerregierung: Die Umsetzung konkreter (Infrastruktur-)Projekte und Sichtbarkeit für die Bürger sollen im Vordergrund des „Mittelmeers der Projekte“ stehen, die UfM soll in eine Art Umsetzungsagentur der ENP transformiert werden. Regionale Integrationsprojekte wie die Maghreb-Autobahn oder das euro-mediterrane Erasmus-Programm sollen weiter vorangetrieben werden. Neu ist der Versuch, den „5+5 Dialog“ wiederzubeleben.³ Dieses informelle Dialogforum hat den Vorteil, einen überschaubareren Rahmen als die überambitionierte und zu weit gefasste UfM zu bieten, die kulturelle und geografische Nähe der fünf südeuropäischen und fünf nordafrikanischen Länder in den Vordergrund zu stellen und den israelisch-palästinensischen Konflikt außen vor lassen zu können, der in der Vergangenheit oft zu Blockaden auf euro-mediterraner Ebene geführt hat.

³ Am 1990 in Rom gegründeten „5+5 Dialog“ sind Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Malta, Mauretanien, Marokko, Algerien, Tunesien und Libyen beteiligt. Er bietet eine Diskussionsplattform der Außenminister für sicherheitspolitische Kooperation, Migrationsfragen und wirtschaftliche Zusammenarbeit.

et économiques. Des accords économiques de grande ampleur sont maintenus et de nouveaux grands projets d'investissement sont en phase de mise en œuvre ou de planification (à savoir par exemple le développement du métro à Alger, la construction d'entreprises Renault et Total). Les relations étroites avec la Tunisie connaissent quant à elles une détente, après avoir connu un creux début 2011 ; la France soutient le processus de transformation à de nombreux niveaux. Les relations avec la Maroc sont, elles, empreintes de continuité et d'harmonie. En l'occurrence, les intérêts économiques ne se trouvent pas seuls au premier plan pour la France, mais aussi le combat anti-terrorisme et l'aspect sécuritaire régional dans la région du Sahel. La conception du Président Hollande de « l'Union pour la Méditerranée » ne se distingue pas de façon significative de celle du gouvernement précédent : La mise en œuvre de projets (d'infrastructure) concrets et la visibilité pour les citoyens doivent être au cœur de la « Méditerranée de projets », l'UPM doit être transformée en une sorte d'instance de mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage. Des projets d'intégration régionaux comme l'autoroute de la mer ou le programme Erasmus euro-méditerranéen sont à développer. À cet égard, la tentative de ranimer le « Dialogue 5+5 » constitue également un élément nouveau.³ Ce forum de dialogue informel présente l'avantage d'offrir un cadre plus précis que l'hyper-ambitieuse et trop conceptualisée UPM, de mettre en avant la proximité culturelle et géographique des cinq pays de l'Europe du Sud et de l'Afrique du Nord et de pouvoir laisser de côté le conflit israélo-pa-

³ Les participants au « Dialogue 5+5 », créé en 1990 à Rome, sont le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye. Ce Dialogue offre une plateforme de discussion aux ministères des affaires étrangères en ce qui concerne la coopération en matière de politique de sécurité, les questions migratoires et la coopération économique.

In der französischen Entwicklungspolitik hat die Sub-Sahara bzw. die Sahel-Region die Mittelmeerregion mittlerweile auf der Prioritätenliste abgelöst. Die Sahel-Region ist zu einer weiter gefassten Mittelmeerregion geworden, in der neue Konfliktpotenziale (z. B. Migrationsbewegungen, ausgelöst durch Armut, Dürre und gewaltsame Konflikte) wahrgenommen werden.

Zukunftsperspektiven und Handlungsoptionen

Aus deutscher Perspektive stand der europäische und multilaterale Charakter der Mittelmeerpolitik immer im Vordergrund. Sowohl Frankreich als auch Deutschland haben die Reaktionen der Europäischen Kommission auf den „Arabischen Frühling“ unterstützt, von der „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit dem südlichen Mittelmeerraum“ (März 2011) über die „Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ (Mai 2011) bis hin zu neuen Aktionsplänen und der „privilegierten Partnerschaft“, einem vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen mit Tunesien (November 2012). Neben der EU-Ebene fördern Deutschland und Frankreich die Transformationsprozesse aber auch über andere internationale Foren, Institutionen und Organisationen, wie z. B. über die Deauville-Partnerschaft der G8. Angesichts der Finanzkrise, die bislang vor allem die südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten trifft, besteht jedoch die Gefahr, dass die EU sich noch mehr als bisher auf sich selbst zurückziehen könnte.

Doch die schwierigen politischen und sozioökonomischen Entwicklungen in vielen arabischen Transformationsländern dürfen nicht dazu führen, dass Europa sein nachbarschaftliches Interesse an einer vertieften euro-mediterranen Kooperation verliert. Sowohl Deutschland als auch Frankreich haben ein Interesse daran, die Transformati-

lestinien, lequel a souvent amené à des blocages dans le passé à l'échelle euro-méditerranéenne. En ce qui concerne la politique de développement française, la région subsaharienne ou plutôt la région du Sahel a entre-temps détrôné la région méditerranéenne sur la liste des priorités. La région du Sahel a intégré une région méditerranéenne conçue dans un sens plus large, au sein de laquelle de nouveaux conflits potentiels (par exemple les flux migratoires déclenchés par la pauvreté, la sécheresse et les conflits violents) peuvent être observés.

Perspectives pour l'avenir et possibilités d'action

Du point de vue allemand, le caractère européen et multilatéral de la politique méditerranéenne a été constamment jusqu'ici au centre de l'attention. Aussi bien la France que l'Allemagne ont soutenu les réactions et initiatives prises par la Commission européenne suite au « Printemps arabe », qu'il s'agisse du « Partenariat pour la démocratie et la prospérité avec le sud de la Méditerranée » (mars 2011) des nouveaux plans d'actions et « partenariats privilégiés », un accord de libre-échange approfondi et détaillé avec la Tunisie (novembre 2012), en passant par « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » (mai 2011). En-dehors des initiatives lancées à l'échelle européenne, la France et l'Allemagne encouragent les processus de transformation, et également à travers d'autres forums, institutions et organisations internationales, comme par exemple à travers le Partenariat de Deauville du G8. Au vu de la crise financière qui touche jusqu'à présent surtout les États membres de l'UE du Sud, le risque persiste néanmoins que l'UE se replie encore plus sur elle-même. Les développements politiques et socio-économiques difficiles à l'oeuvre dans beaucoup de pays arabes en transformation ne doivent ce-

onsprozesse konstruktiv zu begleiten, sich aber gleichzeitig auch zurückzunehmen. Die nordafrikanischen Gesellschaften müssen ihre Wege selbst gestalten. Eine mögliche deutsch-französische Konkurrenz gilt es abzuschwächen und in europäische Bahnen zu lenken, um die europäische Außenpolitik gemeinsam zu gestalten. Betätigungsfelder gäbe es hierfür genug: eine gemeinsame Linie gegenüber neuen und alten politischen Akteuren, eine Reform der Waffenexportpolitik in die arabische Welt, eine Liberalisierung der Visa- und Migrationspolitiken, eine nachhaltige Umgestaltung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen bis hin zu einer intensiveren Unterstützung der Zivilgesellschaften und deren sozioökonomischer Perspektiven.

pendant pas conduire à ce que l'Europe perde son intérêt, en tant qu'institution régionale voisine, à une coopération euro-méditerranéenne approfondie. Tant l'Allemagne que la France ont un intérêt à accompagner les processus de transformation de façon constructive, tout en veillant à rester en retrait. Les sociétés nord-africaines doivent faire elles-mêmes leur chemin. Il convient de limiter la potentielle concurrence franco-allemande et la ré-orienter dans un cadre européen, afin de façonner de façon commune la politique extérieure européenne. Dans cette optique, les champs d'action sont nombreux : adopter une ligne politique commune envers les nouveaux et anciens acteurs politiques de ces pays, lancer une réforme de la politique d'exportations d'armes dans le monde arabe, développer la libéralisation des politiques migratoires et des visas, opérer une restructuration durable des relations économiques et financières ainsi qu'apporter un soutien intensif aux sociétés civiles et à leurs perspectives socio-économiques.

► *Maastricht 2.0 oder: Eine föderale Reform der „Economic Governance“ in der EU*

► Hubert Gabrisch, Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Die aktuelle Krise der Europäischen Union ist vor allem eine Krise ihres am stärksten integrierten Teils – der Währungsunion. Auf sie konzentriert sich die Diskussion über die ökonomische Steuerung (governance) der EU, und zwar über eine Auflösung bzw. Verkleinerung oder Reform der Währungsunion. Jede dieser Lösungen wird die „Economic Governance“ der gesamten Union nicht unberührt lassen. Die Diskussion beruht auf einem bisher nicht kritisch hinterfragten Grundgedanken: Eine Währungsunion könne nicht funktionieren, wenn die Teilnehmerstaaten eine zu große Heterogenität in ihren Kulturen, Strukturen, Präferenzen und Rechtssystemen aufweisen. Die Heterogenität müsse auf ein erträgliches Maß reduziert werden – wenn möglich durch Reformen in den Teilnehmerländern, orientiert am „Best-Practice“-Beispiel (ungeschrieben, aber faktisch Deutschland). Darauf beruht die gegenwärtige Strategie in der Union, wie sie vor allem im Euro-Plus-Pakt (Pakt für Wettbewerbsfähigkeit) und dem Fiskalpakt verfolgt wird. Aber ist Heterogenität wirklich das Problem der Europäischen Währungsunion? Müssen Reformen auf mehr Konvergenz der nationalen Wirtschaftssysteme und Politiken abzielen? Daraus folgen die zentralen Fragen dieses Essays: Wie hält die EU es mit der Heterogenität? Wie sollen die Institutionen der Gemeinschaft gestaltet werden, damit das gemeinsame Interesse gewahrt und verfolgt werden kann? Und: Wie kann eine Gemeinschaft aus heterogenen Mitgliedern überhaupt ein gemeinsames Interesse besitzen?

► *Maastricht 2.0 ou : Une réforme fédérale de la gouvernance économique au sein de l'Union européenne*

La crise actuelle de l'Union européenne est avant tout une crise de son domaine le plus largement intégré : l'union monétaire. C'est sur elle que se concentre le débat sur le contrôle économique (gouvernance) de l'UE, à savoir au moyen d'une dissolution, réduction ou réforme de l'union monétaire. Quelle que soit la solution privilégiée, la gouvernance économique de l'ensemble de l'Union n'en sortira pas inchangé. Le débat touche à un principe de base, jusque-là jamais remis en question : une union monétaire ne peut fonctionner si les états participants présentent une trop grande hétérogénéité dans leurs cultures, structures, préférences et systèmes juridiques. L'hétérogénéité doit être réduite à un niveau acceptable – si possible à travers des réformes concernant les états participants, basées sur l'exemple d'un pays suivant les « bonnes pratiques » (entendons par là l'Allemagne, de façon non-officielle mais de fait). C'est sur ce principe que repose l'actuelle stratégie de l'Union, telle qu'elle est notamment appliquée dans le cadre du pacte Euro-plus (pacte de compétitivité) et du pacte fiscal européen. Mais l'hétérogénéité est-elle véritablement le problème de l'union monétaire européenne ? Les réformes doivent-elles conduire à plus de convergence entre les systèmes économiques et politiques nationaux ? J'en viens ainsi aux questions centrales de mon essai : Comment l'UE supporte-t-elle l'hétérogénéité en son sein ? Comment les institutions communautaires devraient-elles être modélisées pour que l'intérêt commun soit garanti et

Maastricht 1.0: Das Problem mit der Heterogenität

Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung gibt keine klare Auskunft darüber, ob Homogenität oder Heterogenität Vorteile für innere Stabilität und Wirtschaftswachstum einer Integrationsgemeinschaft bietet. Einerseits senkt beispielsweise eine gemeinsame Sprache die Transaktionskosten im Handel und im Vertragsabschluss. Andererseits können sich wirtschaftliche Gewinne für eine Gemeinschaft durch die Nutzung kulturspezifischer Fähigkeiten und kulturspezifischen Wissens, aber auch aus Unterschieden in den Präferenzen und Strukturen ergeben. So wird von der endogenen Wachstumstheorie die unterschiedliche Ausstattung von Nationen und Regionen mit Wissen und Technologie als eine wesentliche Voraussetzung für Innovation und Wachstum angesehen, weil Externalitäten genutzt werden können, die mit der Übertragung unterschiedlichen Wissens verbunden sind.

Für die meisten Ökonomen ist indes die Theorie des optimalen Währungsraums das Leitbild für Analysen der europäischen monetären Integration. Die Theorie postuliert, dass Länder nur dann eine monetäre Integration eingehen sollten, wenn sie eine ausreichende Homogenität ihrer Strukturen und Präferenzen sowie eine Integration ihrer Märkte aufweisen. Andernfalls käme es zu so genannten asymmetrischen Schocks, deren Abwehr eine eigene Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik erfordere. Das Streben nach Konvergenz kommt nicht nur, aber auch in dem besonders wichtigen Teilbereich der Fiskalpolitik zum Ausdruck, denn einer zentralistischen Geldpolitik wird eine an Konvergenzkriterien ausgerichtete dezentrale Fiskalpolitik zur Seite gestellt. Allerdings führt dies bei heterogenen Akteuren nicht notwendigerweise zum gewünschten Ergebnis. Die europäische Erfahrung zeigt, dass heterogene Mitglieder nach einem Ventil für ihre unterschiedlichen

poursuivi ? Et : Comment une communauté avec des membres hétérogènes peut, de façon générale, poursuivre un intérêt commun ?

Maastricht 1.0 : Le problème de l'hétérogénéité

La recherche économique ne donne pas de réponse explicite à la question des avantages que l'homogénéité ou l'hétérogénéité apporterait à la stabilité intérieure et à la croissance économique d'une communauté d'intégration. D'une part, une langue commune réduit par exemple les frais de transaction lors d'échanges commerciaux et de signatures de contrats. D'autre part, de l'utilisation de compétences et de connaissances culturelles spécifiques, mais aussi des différentes préférences et structures présentes peut découler un bénéfice économique pour toute une communauté. Ainsi partant de la théorie de la croissance endogène, les différentes dispositions des nations et régions en matière de connaissances et de technologie sont une condition essentielle à l'innovation et à la croissance, en ce qu'elles profitent des effets externes liés à la transmission de différentes connaissances.

Pour la plupart des économistes, la théorie de l'union monétaire optimale sert toutefois de modèle aux analyses de l'intégration monétaire européenne. Selon cette théorie, les pays ne devraient prendre part à une intégration monétaire que s'ils affichent une homogénéité suffisante dans leurs structures et préférences ainsi qu'un marché commun. Dans d'autres cas, des « chocs asymétriques » pourraient se produire, dont la neutralisation exigerait une politique monétaire, budgétaire et salariale propre. Le désir de convergence ne s'exprime pas seulement, mais également, dans le domaine particulièrement important de la politique budgétaire, étant donné qu'une politique monétaire centralisée y est soutenue par une

Präferenzen und Strukturen auf anderen Gebieten suchen. Einige Länder haben wettbewerbliche Reformen in ihren Sozialsystemen vorgenommen, andere dagegen nicht. Einige Länder haben eine Senkung der Einkommenssteuerprogression vorgenommen oder eine „Flat Tax“ eingeführt, um Kapitalzuflüsse attraktiver zu machen, ohne die Frage zu stellen, ob dadurch auch aus gesamt-europäischer Sicht das Kapital in seine effizienteste Verwendung geflossen ist. In einigen Ländern haben Staat und Tarifpartner eine wettbewerbliche Lohnpolitik betrieben, bei der die Reallohnentwicklung hinter der Produktivitätsentwicklung zurückblieb, um durch sinkende Lohnstückkosten die eigenen Exporte zu fördern und damit faktisch die Importnachfrage zu verringern. Zunehmender institutioneller und politischer Wettbewerb kann als die eigentliche Quelle für die Krise der Währungsunion gelten, der ein politischer Korrekturmechanismus fehlt. Dieser in der Tat ruinöse Wettbewerb der Nationen hat so zur Entstehung chronischer Leistungsbilanzungleichgewichte beigetragen, die sich zu einer Spaltung der Union in Gläubiger- und Schuldnerländer verhärteten und die Union anfällig gegenüber der globalen Finanzkrise machten.

Maastricht 2.0: Die föderale Alternative

Es gibt keine Währungsräume, die den Kriterien eines optimalen Währungsraums entsprechen. Große Währungsräume sind heterogen und deshalb föderal verfasst. Das politische System des Föderalismus harmonisiert mit der Heterogenität von Regionen am besten. Eine föderale Verfassung besteht aus einer zentralen Regierung und subföderalen Regierungen – mit getrennten Aufgaben und getrennter Finanzierung. Im Unterschied zu einer Währungsunion zeichnet sich ein fiskalisch-föderales System durch die Komplementarität von zentraler Geldpolitik

politique budgétaire décentralisée, elle-même ajustée à des critères de convergence. Ceci, avec des acteurs hétérogènes, ne mène cependant pas obligatoirement au résultat voulu. L'expérience européenne montre que des membres hétérogènes se cherchent une soupape pour évacuer leurs différentes préférences et structures dans d'autres domaines. Certains pays ont mis en place des réformes concurrentielles de leur système social, d'autres pas. Certains pays ont mis en place une diminution de l'impôt progressif sur le revenu ou instauré un impôt à taux unique, afin de rendre les flux de capitaux plus intéressants, sans se demander si, à l'échelle européenne, les fonds étaient ainsi employés efficacement. Dans certains pays l'Etat et les partenaires sociaux ont pratiqué une politique salariale concurrentielle, dans laquelle l'évolution des salaires réels resta en marge de l'évolution de la productivité – ceci afin de favoriser les exports propres à travers des coûts unitaires des salaires réduits et diminuer ainsi la demande en importations. La concurrence croissante peut être considérée comme la raison originelle de la crise de l'union monétaire, à qui il manque un mécanisme de réglage politique. Cette concurrence entre nations, bel et bien ruineuse, a ainsi amené à la formation d'un déséquilibre chronique dans la balance des paiements, lequel s'est consolidé en un clivage de l'Union entre pays créanciers et débiteurs et a laissé l'Union en proie à la crise financière mondiale.

Maastricht 2.0 : L'alternative fédérale

Il n'existe pas d'union monétaire qui réponde aux critères d'une union monétaire optimale. Les grandes unions monétaires sont hétérogènes et de ce fait agencées de façon fédérale. Le système politique qu'est le fédéralisme convient le mieux à la diversité des régions. Une consti-

und zentraler Fiskalpolitik aus. Es gilt das Prinzip „ein Staat – eine Währung“, wie es auch der Normalfall in der Weltwirtschaft ist.

In einer föderal verfassten Integrationsgemeinschaft mit einheitlicher Währung (einem „souveränen Währungsraum“) repräsentiert die zentrale Regierungsebene die kollektive Verantwortung für den Abbau von wirtschaftlichen Spannungen zwischen reichen und ärmeren Regionen über einen Einkommensausgleich und für gesamteuropäische Stabilität von Produktion und Beschäftigung. Sie besäße dazu die notwendigen Entscheidungs-, Durchsetzungs- und Zugriffsrechte. Das ökonomische Argument ist einfach: Wenn offene nationale Volkswirtschaften ihre monetären und wechsellkurspolitischen Vorrechte verloren haben, werden sie zu fiskalischen Provinzen, deren makroökonomische Stabilisierungsversuche von der Bereitschaft der Finanzmärkte zur Finanzierung abhängen. Jede aggressive nationale Fiskalpolitik – etwa ein rigides Herunterfahren von Staatsausgaben – hätte erhebliche Spillover-Effekte (Migration, Rückgang der Exporte und der Beschäftigung) auf andere Volkswirtschaften – wie gegenwärtig im Euroraum die drastischen Konsolidierungsprogramme der südlichen Mitgliedsländer eindrucksvoll vor Augen führen.

Die Wirtschaftsgeschichte, insbesondere die jüngere, zeigt, dass Währungsunionen („Eine Währung – mehrere Staaten“) in der Geschichte nie eine lange Lebenszeit bemessen war, wenn sie kein gemeinsames wirtschaftliches Interesse zu definieren vermochten: Entweder sie zerfielen oder ihre Mitglieder vereinigten sich zu einem gemeinsamen Staat.¹

tution fédérale se compose d'un gouvernement centralisé et de gouvernements subdivisés fédéraux, à fonctions et financements séparés. À la différence d'une union monétaire, un système fiscal fédéral se caractérise par la complémentarité d'une politique monétaire centralisée et d'une politique budgétaire décentralisée. Le principe « un Etat – une monnaie » a cours, comme c'est aussi le cas dans l'économie mondiale.

Dans une communauté d'intégration à constitution fédérale avec monnaie unique (ce que je nomme « espace monétaire souverain ») le gouvernement est associé à la responsabilité collective de réduction des tensions économiques entre régions riches et régions plus pauvres, à travers le rééquilibrage des salaires ainsi qu'à la stabilité européenne globale en matière de production et d'emploi. Une telle communauté posséderait pour cela les droits de décision, de mise en oeuvre et d'accès nécessaires. L'argumentation économique est simple : lorsque des économies nationales perdent leurs prérogatives en matière de politique monétaire et de taux de change, elles deviennent des provinces fiscales, dont les tentatives de stabilisation macro-économique dépendent de la capacité à financer les marchés financiers. Chaque politique budgétaire nationale offensive – une rude réduction des dépenses publiques par exemple – aurait des effets de débordement (« spillover effect ») considérables (migration, baisses des exports et de l'emploi) sur d'autres économies nationales. Ce que démontrent actuellement les programmes de consolidation des pays membres du Sud de l'Europe au sein de la zone euro.

L'histoire économique, du temps récent en particulier, démontre le manque de longévité des unions monétaires (« Une monnaie – plusieurs Etats ») au cours de l'histoire, tant qu'elles ne se définissent pas d'intérêt économique commun :

¹ Hubert Gabrisch, Währung ohne Souverän, in: Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1/2013, S. 121–144.

Heterogenität und gemeinsames Interesse

Der Rechts- und Politikwissenschaftler Fritz Scharpf stellte die Frage nach dem gemeinsamen Interesse einer Integrationsgemeinschaft heterogener Länder bereits 1994.² Er nannte als eine Bedingung für die Herausbildung eines gemeinsamen Interesses eine gemeinsame Bedrohung und eine gemeinsam empfundene Verwundbarkeit. Aus ökonomischer Sicht scheint es, dass die globale Finanzkrise sich als die bisher stärkste gemeinsame Bedrohung der europäischen Wirtschaft erwiesen hat, und das Gefühl der Anfälligkeit dominiert ja weiterhin angesichts wenig kontrollierbarer globaler Finanzströme. Die meisten Länder der Europäischen Währungsunion sind kleine offene Volkswirtschaften, die durch eigenes Handeln wie etwa die Abwertung einer eigenen Währung globale Finanzschocks ohne drastische Einschnitte in Produktion, Wohlstand und Verteilung nicht abwehren könnten. Auch für Deutschland ist zweifelhaft, ob die Bundesbank die Schocks der globalen Finanzkrise besser mit der D-Mark als mit dem Euro abgewehrt hätte. Deshalb ist die Frage nach dem gemeinsamen Interesse heterogener Mitglieder heute brennender als je zuvor.

Ausblicke

Wie im Einzelnen eine angemessene Übertragung der Idee des fiskalischen Föderalismus auf die bisherige Währungsunion zu gestalten wäre, ist eine schwierige verfassungsrechtliche Frage. Aber die Europäische Union hat mit der Aufstellung einer Verfassung keine gute Erfahrung gemacht. Gleichwohl: Reformstau und das drohende Scheitern der Währungsunion und damit der gesamten europäischen Integration begründen einen neuen konstitutionellen Moment, d. h. einen Moment, in dem erneut über ei-

soit elles se sont (progressivement) délitées, elles décrépissent, soit leurs membres fusionnèrent en un état.¹

Hétérogénéité et intérêt commun

Le politologue et juriste Fritz Scharpf soulève déjà depuis 1994 la question de l'intérêt commun d'une communauté d'intégration entre pays hétérogènes.² Il pose comme condition d'un intérêt commun une menace commune et une vulnérabilité ressentie également comme commune. D'un point de vue économique, la crise financière globale apparaît jusque-là comme la menace partagée la plus grande pour l'économie européenne, et le sentiment de fragilité persiste encore au vu des flux financiers globaux peu régulés. La plupart des pays de l'union monétaire européenne sont de petites économies nationales ouvertes qui, à travers leur action propre, comme par exemple la dévalorisation de leur propre monnaie, ne pourraient éviter des chocs financiers globaux sans coupures drastiques dans les domaines de la production, de la prospérité et de la redistribution. Il est également discutabile pour l'Allemagne de déterminer si la Banque fédérale aurait pu mieux amortir les chocs de la crise financière mondiale avec le Deutsche Mark (DM) qu'avec l'euro. C'est la raison pour laquelle la question d'un intérêt commun entre membres hétérogènes se pose aujourd'hui de façon encore plus pressante qu'en 1994.

Perspectives

Une question complexe de droit constitutionnel persiste : Comment adapter l'idée du fédéralisme fiscal à l'union monétaire actuelle ? L'Union européenne n'a par ailleurs pas fait une bonne expérience avec le processus d'adop-

¹ Hubert Gabrisch, *Währung ohne Souverän*, en: *Leviathan*. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1/2013, pp. 121–144.

² Fritz W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a. M. 1994.

² Fritz W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a. M. 1994.

nen Verfassungskonvent nachgedacht werden muss. Dies bringt mich zu Scharpfs zweiter Bedingung für die Herausbildung eines gemeinsamen Interesses heterogener Staaten³: Der Existenz eines Hegemons als Initiator für die Identifizierung eines gemeinsamen Interesses. Letztens wird vor allem von Deutschland als wirtschaftlich stärkstem Mitgliedsland die Übernahme der Verantwortung für eine gemeinsame Währung verlangt. Die Reaktionen der deutschen Politik sind jedoch eher abwehrend, nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus nachvollziehbaren historischen Gründen. Umso mehr kommt es darauf an, dass die wirtschaftlich stärksten Mächte der Währungsunion – Frankreich und Deutschland – eine gemeinsame „hegemoniale“ Initiative ergreifen.

tion et de mise en oeuvre d'une constitution. Néanmoins : Enlisement des réformes et échec imminent de l'union monétaire et ainsi de toute l'intégration européenne sont à l'origine d'une nouvelle phase constitutionnelle, soit une phase lors de laquelle il est nécessaire de réfléchir à nouveau à une convention constitutionnelle. Ceci m'amène à la seconde condition de Fritz Scharpf³ pour l'élaboration d'un intérêt commun entre états hétérogènes : il faut un état meneur en tant qu'initiateur d'un processus d'identification d'un intérêt commun. Ces derniers mois, il est notamment attendu de l'Allemagne, en tant que pays membre le plus puissant économiquement, de prendre en charge la responsabilité d'une monnaie commune. Les réactions de la scène politique allemande sont cependant défensives, non seulement pour des raisons économiques, mais également pour des raisons historiques compréhensibles. Il est d'autant plus important que les principales puissances économiques de l'union monétaire – la France et l'Allemagne – prennent une initiative « hégémonique » commune.

3 Ebenda.

3 *Ibid.*

► Die Vergemeinschaftung der Staatsschulden in der Eurozone

► Pascal Kauffmann, Université Montesquieu Bordeaux 4

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung sind Ausarbeitungen zur Vergemeinschaftung von Staatsschulden in Ländern der Eurozone nicht erst Folge der 2010 ausgebrochenen Staatsschuldenkrise gewesen. Die Idee der Eurobonds gibt es seit den 1990er Jahren, also bereits schon vor der Einführung des Euros. Ziel war es, gewisse, aus einem vereinheitlichten Markt für öffentliche Schuldtitel resultierende Vorteile zu sichern, ähnlich wie es in den USA möglich ist. Diese Vorteile sind eng mit Liquidität, Tiefe und Elastizität verbunden, Charakteristika, die in einem kontinentalweiten Markt stärker ausgeprägt sind als in „kleinen“ nationalen Märkten.

Diese Überlegungen werden in den heutigen Debatten und Planungsentwürfen zwar nicht ausgeblendet, sind aber jetzt im Vergleich zur Sorge, die Eurozone aufrecht zu erhalten, zweitrangig geworden. Tatsächlich sind die Märkte für öffentliche Schuldtitel in der Eurozone in 18 nationale Einheiten unterteilt, das heißt in ebenso viele Bewertungen des Ausfallrisikos, Risikoprämien und Zinssätze. Diese können teilweise so weit auseinanderlaufen, dass Geldnehmer sogar in finanzielle Engpässe kommen, wie es seit 2009 bei Griechenland zu beobachten war. In den nachfolgenden Ausführungen soll ein Überblick über die Probleme gegeben werden, die mit den souveränen Märkten für Staatsanleihen in der Eurozone einhergehen. Dementsprechend wird dann eine Reihe von Lösungsansätzen formuliert, die es sich zum Ziel setzen, solche Probleme durch Einführung von Eurobonds zu lösen.

► De la Mise en Commun des Dettes Publiques dans la Zone Euro

Contrairement à une idée reçue, les projets de mise en commun des dettes publiques entre États participants à l'UEM ne sont pas issus de la crise de la dette souveraine qui frappe la zone euro depuis 2010. Le concept d'Eurobond fut imaginé dès les années 1990, avant même la mise en circulation de l'euro. Son objet était alors de chercher à capter certains avantages inhérents à un grand marché unifié de la dette publique, à l'instar du marché américain. Ces avantages s'analysent en termes de liquidité, de profondeur, de résilience, toutes caractéristiques qui sont plus élevées pour un marché d'envergure continentale que pour de « petits » marchés nationaux.

Ces considérations, qui ne sont pas absentes des débats et projets contemporains, sont aujourd'hui secondaires par rapport à la problématique de pérennisation de l'UEM. Les marchés de dettes publiques dans la zone euro sont en effet fragmentés en 18 compartiments nationaux, auxquels sont attachés autant d'évaluations différentes du risque de défaut, donc autant de primes de risque et de taux d'intérêt distincts. Ceux-ci peuvent éventuellement diverger au point d'étrangler financièrement certains emprunteurs, comme on l'a vu pour la Grèce dès 2009.

Dans les développements qui suivent, nous dressons un état des lieux des problèmes inhérents aux marchés de titres souverains dans la zone euro. Nous formulons en conséquence un certain nombre de propositions desti-

Probleme der Märkte für Staatsanleihen in der Eurozone: Eine Bestandsaufnahme

Westeuropa hatte seit Jahrzehnten keinen staatlichen Zahlungsausfall mehr erlebt. Ein solches Ereignis wurde klassischerweise als höchst unwahrscheinlich eingestuft. Mit der 2009 entfachten Schuldenkrise in Griechenland und dem 2012 erreichten teilweisen Zahlungsaufschub hat sich einiges geändert. Die Schuldenquoten sind seitdem nicht gesunken, ganz im Gegenteil. In den finanziell unterstützten Ländern muss auch auf die Kehrseiten der Strukturanpassungsprogramme aufmerksam gemacht werden, die schließlich auch laut dem IWF extrem rezessive Auswirkungen haben. In anderen Ländern, beispielsweise in Italien und in Spanien, kommt der Druck gemeinsam von den Märkten wie vom Stabilitätspakt, der der Haushaltspolitik eine rezessive Ausrichtung gegeben hat.

Man weiß jedoch, dass eine Verringerung der Primärdefizite möglicherweise nicht ausreicht, um die Verschuldungsrate zu vermindern.

Solange die Zinssätze eines Landes stark ansteigen können, wird die Schuldenquote außer Kontrolle bleiben. Weiterhin, und gerade auch aufgrund dessen, entsteht das Risiko des Ansteckungseffekts durch den Zinssatz von einem zum anderen souveränen Kreditnehmer.

Der Ansteckungseffekt

Man hat das Anfang 2010 beobachten können. Da die zuvor als sehr niedrig eingeschätzte Ausfallwahrscheinlichkeit bezüglich griechischer Staatsverschuldung ganz unerwartet als ernst zu nehmende Bedrohung angesehen wurde, nahmen Marktakteure zunehmend an, dass auch anderen Ländern Ähnliches widerfahren könnte. Staaten mit hoher Staatsverschuldung (Portugal, Italien) oder starkem Wachstum (Irland, Spanien)

nées à résoudre ces problèmes par la création d'Eurobonds.

Les Problèmes inhérents aux marches de titres souverains dans la zone Euro : État des Lieux

L'Europe occidentale n'avait pas connu de défaut souverain depuis des décennies, au point qu'un tel événement était traditionnellement tenu pour hautement improbable. Les tensions sur la dette publique grecque fin 2009, puis le défaut partiel sur celle-ci en 2012, ont radicalement modifié la donne. De surcroît, depuis lors, les ratios d'endettement ne se sont pas améliorés dans la périphérie de la zone euro, bien au contraire. Dans les pays sous assistance financière, il faut voir là les effets pervers des plans d'ajustements, excessivement récessionnistes comme le FMI lui-même a fini par en convenir. Ailleurs, comme en Italie et en Espagne, c'est la pression conjuguée des marchés et du pacte de stabilité (PSC) qui a orienté les politiques budgétaires dans un sens défavorable à la croissance.

Or, on sait que la simple réduction des déficits primaires peut ne pas suffire à réduire le ratio dette.

En conséquence, tant que les taux de marché dans un pays peuvent s'accroître fortement, le ratio d'endettement ne peut être maîtrisé. En outre et de ce fait, il existe un risque de contagion, par les taux d'intérêt, d'un emprunteur souverain à un autre.

Le risque contagion

On l'a vu à l'œuvre au début de l'année 2010. Parce que la probabilité de défaut sur la dette souveraine grecque, auparavant quasi-nulle, a été à l'époque brutalement révisée à la hausse, les acteurs de marché ont considéré que d'autres États participant à l'UEM pourraient éven-

waren als erste betroffen. Die „Spreads“ ihrer Zinssätze schossen in die Höhe, was zu grundlegenden Haushaltsproblemen in diesen Ländern führte.

Aus diesem Grund musste hastig der europäischen Stabilitätsfonds (EFSF) zugunsten Irlands und Portugals eingerichtet werden. Trotz dieses Fonds und des Nachfolgefonds ESM besteht das Ansteckungsrisiko heute für fragile Länder wie Spanien und Italien weiter. Allein die Möglichkeit eines massiven (und kontroversen) Eingreifens der EZB seit dem Sommer 2012 schafft es, die Finanzmärkte zu entschärfen. Es liegt auf der Hand, dass die Vergemeinschaftung der Staatsschulden (durch das Zusammenfügen mehrerer der zuvor vorhandenen nationalen Unterteilungen) das Ansteckungsrisiko eindeutig und drastisch verringern würde.

Staatsschuldenkrise und Bankenkrise – ein Teufelskreis

Analysiert werden kann ein solcher Teufelskreis anhand der Hypothese eines Ausbruchs einer schweren Bankenkrise in einem der Mitgliedstaaten. Ressourcen zur Rettung der „too big to fail“-Banken würden zurzeit ggf. aus öffentlichen Mitteln des betroffenen Staates kommen. Wenn das Ausmaß der Hilfeleistungen für Finanzinstitute bedeutsam ist, können Staatsschulden erheblich ansteigen, (wie in Irland und Spanien zu sehen war) und die Staatsanleihen des Landes somit an Wert verlieren.

Nun ist es aber so, dass die Banken traditionsgemäß selbst massiv Gläubiger von Staatsschulden sind. Wenn die Staatspapiere an Wert (und Preis) verlieren, werden auch die Geschäftsbilanzen der Banken belastet. Dies kann die Schwierigkeiten mancher Finanzinstitute verschärfen und auch für wirtschaftlich gesunde Banken zu neuen Problemen werden. Mit diesem letzten Schritt schließt sich der Teufelskreis. Wenn sich Staatsverschuldung nicht auf nationalen Märkten,

tuellement être victimes du même syndrome. Les pays à dette publique élevée (Portugal, Italie), ou en très forte croissance (Irlande, Espagne), ont été les premiers affectés. Les spreads de taux d'intérêt s'y sont vivement tendus, entraînant pour deux de ces États des difficultés budgétaires rédhibitoires.

C'est pour cette raison qu'il fallu, dans l'urgence, mettre en place le Fonds européen de stabilité financière (FESF), au bénéfice de l'Irlande et du Portugal. Malgré l'existence de ce fond et de son successeur le MES, un processus de contagion est toujours susceptible de s'amorcer aujourd'hui à l'encontre de pays vulnérables, comme l'Espagne ou l'Italie. Seule la possibilité d'une intervention massive (et controversée) de la BCE tempère depuis l'été 2012 les marchés de capitaux. Il est clair qu'une mutualisation des dettes publiques réduirait significativement le risque de contagion, en fusionnant certains des compartiments nationaux existants.

Le cercle vicieux entre crise de la dette souveraine et crises bancaires

Ce cercle vicieux peut être analysé en partant de l'hypothèse d'une crise bancaire grave au sein d'un État membre. Actuellement, c'est sur ses ressources budgétaires que ce dernier devra, le cas échéant, venir en aide aux établissements « too big to fail ». Si l'ampleur de l'aide aux banques est significative, il peut en résulter un alourdissement considérable de la dette publique, comme on l'a observé en Irlande ou en Espagne, et donc une dégradation de la qualité des obligations de l'État concerné.

Or les banques sont traditionnellement de gros détenteurs de dette souveraine de leur pays d'origine. En cas de diminution de la qualité (et du prix) des titres souverains, les bilans bancaires seront négativement affectés. Ceci peut aggraver les difficultés de certains

sondern auf einem einheitlichen europäischen Markt abspielen würde, dann könnte der Teufelskreis durchbrochen werden.

Ein Europäische Schuldentilgungsfonds für Staatsschulden?

Das Konzept, das hier vorgeschlagen wird, um Eurobonds in die europäische Währungsunion einzuführen, ähnelt dem des Europäischen Parlaments sehr. Die Idee ist, zwei verschiedene, jedoch komplementäre Projekte miteinander zu verbinden: Eurobills und einen europäischen Schuldentilgungsfond, der von den „Fünf Wirtschaftsweisen“ konzipiert wurde.¹

Ein solcher Fond würde europäische Anleihen schaffen, deren Zweck es wäre, die Euroländer von ihrer Überschuldung (über die 60-Prozent-Grenze von Maastricht hinaus) zu befreien. Der Fonds würde Anleihen direkt über den Kapitalmarkt aufnehmen. Die Mitgliedstaaten würden zu diesem Zweck eine Solidarbürgschaft miteinander eingehen. Ziel ist es, die Mitgliedstaaten progressiv auf Höhe des Überschuldungslevels (Anteil des über die 60% Hinausgehenden) zu refinanzieren. Im Gegenzug würden sich die Länder dazu verpflichten, gemäß den geltenden Bestimmungen (Fiskalpakt, Euro-Stabilitätspakt) diese Schuld innerhalb der nächsten 20 bis 25 Jahre zu tilgen. Der europäische Schuldentilgungsfonds wäre hierbei dadurch behilflich, dass die Anleihebedingungen einer auf diese Weise vergemeinschafteten Schuld vorteilhafter wären als die momentan praktizierten Anleihekonditionen.

Um ihr Engagement glaubwürdiger zu gestalten, würden die Mitgliedstaaten dem Fonds einige Steuereinnahmen bereitstellen, um einerseits der Schuldendienstlast gerecht zu werden und um andererseits verschiedene

établissements, et en créer de nouvelles pour des banques jusqu'alors saines. Le cercle vicieux s'est refermé. Il serait brisé si l'endettement des États se faisait, non sur des marchés nationaux, mais sur un marché européen unifié.

Un fonds européen d'amortissement de la dette publique?

Le scénario que nous proposons pour introduire des Eurobonds dans l'UEM est proche de celui défendu par le Parlement européen. Il consiste à coupler deux projets distincts, mais complémentaires : les Eurobills et le Fonds d'amortissement de la dette (FAD), élaboré par le Conseil allemand des « sages » (economic experts).¹

Le projet de FAD créerait des obligations européennes destinées à purger les États de la zone euro de leur excès d'endettement (au-delà de 60% du PIB). Ce fonds emprunterait directement sur les marchés avec des garanties conjointes et solidaires des pays membres. Il refinancerait progressivement ces derniers à hauteur de leur dette « excessive » (la fraction dépassant 60% du PIB). Les États s'engageraient pour leur part, conformément aux textes en vigueur (TSCG, PSC), à éteindre cette dette progressivement, à un horizon de 20 à 25 ans. Le FAD les y aiderait en ce sens que les conditions d'emprunt sur la dette mutualisée seraient plus favorables qu'actuellement.

Pour crédibiliser leurs engagements, les États pré-affecteraient au FAD certaines ressources fiscales, en vue d'assurer le service de la dette, ainsi que différentes garanties. De la sorte, le risque de défaut d'un emprunteur souverain serait minimisé, de même que le risque induit pour ses partenaires.

La mise en œuvre précoce d'un dispositif comme le FAD permettrait de dissiper l'impression,

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Verantwortung für Europa übernehmen, Jahresgutachten 2011/12, p. 76–127.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Verantwortung für Europa übernehmen, Jahresgutachten 2011/12, S. 76–127.

Garantien mitzubringen. Auf diese Weise wäre die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit eines souveränen Mitglieds minimiert wie auch das Risiko für seine Partner.

Die frühzeitige Umsetzung eines Schuldentilgungsfonds könnte verhindern, dass sich der trügerische Eindruck verbreitet, Eurobonds wären nur ein Mittel, anderen Ländern die Last der hoch verschuldeten Mitgliedstaaten aufzuerlegen. Ganz im Gegenteil, Letztere wären sogar dazu ermuntert, den Weg einer progressiven Entschuldung einzuschlagen. Deren Zugriff auf den Fonds wäre überdies an die Einhaltung der geltenden Vorschriften gekoppelt, was eine disziplinierende Wirkung – und nicht das Gegenteil – zur Folge hätte.

Da der Schuldentilgungsfonds allerdings von seinem Konstrukt her nur temporär existiert, würde er keine langfristigen europäischen Verbindlichkeiten hervorbringen. Aus diesem Grund sollte das Fonds-Projekt an eine Maßnahme wie die Eurobills gekoppelt werden.

Der Vorschlag der „Eurobills“

Eurobills wären in vielerlei Hinsicht das Pendant zum Fonds-Projekt. Eurobills wären Schuldtitel mit kurzer Laufzeit (weniger als ein Jahr). Sie würden durch eine neue Institution, die Europäische Schuldenagentur, emittiert. Genau wie der Schuldentilgungsfonds – nur auf langfristiger Basis – würde die Agentur mit der Solidarbürgschaft der Mitgliedstaaten Anleihen über den Kapitalmarkt aufnehmen. Diese Gelder würden anschließend auf Basis noch festzulegender Kriterien auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

Der Zugang zu diesen Ressourcen wäre, wie bei dem Fonds, an Konditionen gebunden und hätte daher ebenfalls eine disziplinierende Wirkung zur Folge. Im Gegenzug hätten die Länder vorteilhafte Anleihebedingungen, unter anderem aufgrund der hohen

fallacieuse, que les Eurobonds seraient une façon de faire porter à d'autres la charge de la dette des pays surendettés. Tout au contraire, ces derniers seraient incités à un désendettement progressif. Leur accès au fonds serait en outre conditionné par leur respect des textes en vigueur, ce qui aurait un effet disciplinaire – et non l'inverse.

Cependant, comme le FAD aurait, par construction, vocation à s'éteindre, il ne créerait pas de titres européens pérennes à long terme. D'où l'intérêt de coupler ce projet avec un dispositif tel que les Eurobills.

La proposition d'« Eurobills »

Elle ferait, à plusieurs égards, pendant au projet de FAD. Ainsi les Eurobills sont-ils des titres à court terme (moins d'un an). Ils seraient émis par une nouvelle institution, l'Agence européenne de la dette (AED). A l'instar du FAD, mais de façon pérenne, l'AED emprunterait sur les marchés avec les garanties conjointes et solidaires des pays membres. Elle affecterait ensuite les fonds à ces derniers, sur la base de critères à définir.

L'accès aux ressources de l'AED serait, comme pour le FAD, conditionnelle et produirait donc également des effets disciplinaires. En contrepartie, les États bénéficieraient de conditions d'emprunt favorables, en raison notamment de la grande liquidité du marché des Eurobills. Le risque que ces États connaissent des problèmes de refinancement à court terme, comme on l'a observé ces dernières années dans la zone euro, serait virtuellement écarté.

Pour sécuriser les Eurobills, ceux-ci auraient la séniorité sur toute autre forme de dette souveraine. En outre, leur nature même de titres à court terme permettrait de limiter les risques, puisqu'il y aurait un renouvellement « naturel » des garanties. Le dispositif permettrait aussi de rompre en partie le cercle vicieux liant

Liquidität des Eurobills-Marktes. Das Risiko, dass Länder vor kurzfristigen Refinanzierungsproblemen stünden (wie es in den letzten Jahren in der Eurozone zu sehen war), wäre so gut wie überwunden.

Um die Eurobills finanztechnisch abzusichern hätten sie Vorrang vor allen anderen Arten von Staatsverschuldung. Allein die Tatsache, dass es kurzfristige Schuldtitel sind, vermindert das Risiko, denn es gäbe eine „natürliche Erneuerung“ der Garantien. Die Maßnahme würde teilweise auch den Teufelskreis, der Banken an souveräne Emittenten bindet, durchbrechen. Tatsächlich wären Banken besonders dazu geneigt auf bevorzugte Weise Eurobills zu halten zwecks besseren Liquiditätsmanagements – was eine europäische Bankenregulierung durchsetzen könnte. In diesem Fall wäre ihr Risiko einer Gefährdung durch den Staatshaushalt ihres Ursprungslands wesentlich verringert.

banques et émetteurs souverains. En effet, les banques auraient vocation à détenir de façon préférentielle des Eurobills au titre de la gestion de leur liquidité – ce que la réglementation bancaire européenne pourrait imposer. Auquel cas leur exposition au risque souverain de leur pays d'origine serait nettement réduit.

G