

Wirtschaftspolitik für Europa: Neue Regeln, Kontrollen und Sanktionen können Wille zur Kooperation nicht ersetzen

**Beitrag zum Bad Ischler Dialog 2012 „Zukunft Europa“
der österreichischen Sozialpartner**

Dr. Georg M. Busch¹

Über die Probleme der Wirtschafts- und Finanzpolitik hinaus, hat die Krise in der Europäischen Währungsunion grundsätzliche Fragen der europäischen Integration wieder in den Vordergrund gerückt, auf die die EU bisher keine schlüssigen Antworten finden konnte. Zu diesen Fragen zählt vorrangig jene nach den Zielen der Integration, der „finalité“ des Vereinten Europas. Solange es nur um Zollabbau und Marktliberalisierung ging, konnte ihre Beantwortung noch umgangen werden. Mit der wachsenden Zahl der Mitglieder der Union und der Ausdehnung der Kooperation auf immer weitere Politikbereiche stellen sich solche Fragen umso dringlicher.

Seit je verläuft die Europäische Integration entlang zweier Schienen: jener der Erweiterung um neue Mitglieder und jener der Vertiefung der internen Kooperation. Während in beider Hinsicht die Integration voranschreitet, kommt die Union in der Definition des jeweiligen Ziels nicht voran; vielmehr scheinen die Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedern darüber eher grösser als geringer zu werden. Bezüglich der Erweiterung entzündeten sich die Konflikte vor allem an der Frage eines Beitritts der Türkei. Die Vertiefung der Integration, die sich aus der Logik des Binnenmarktes und der gemeinsamen Währung über die wirtschaftliche Dimension hinaus auf weitere Politikfelder ergibt, stösst an die Grenze der mangelnden Bereitschaft vieler Mitgliedstaaten, weitere nationale Kompetenzen an „Brüssel“ abzutreten. Während etwa in den Benelux-Staaten die Konzeption der „Vereinigten Staaten von Europa“ durchaus Anklang findet, ist in Britannien schon die gemeinsame Währung und ihre wirtschaftspolitischen Implikationen ein „zu viel“ an Integration. Das Fehlen einer gemeinsamen Vision von Europa wurde schon zur Zeit der Verhandlung des Vertrags von Maastricht zur Metapher der „Integration gleich dem Fahrrad“ stilisiert, das nur

¹ Referatsleiter in der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission. Der Beitrag gibt ausschliesslich die persönliche Meinung des Autors wieder.

in fortgesetzter Bewegung seine Funktion erfüllt und keinen Stillstand erlaubt. Als ob ein Radfahrer jeder Vorstellung seines Fahrtzieles enthoben wäre!

In der gegenwärtigen Krise der Euro-Zone mehren sich neuerlich die Stimmen, die eine gemeinsame und verbindliche „Vision“ für Europa fordern. Der Umstand, dass die Krise die inner-europäischen Differenzen verschärft und die Akzeptanz von „Europa“ in der Bevölkerung geschwächt hat, lässt solches Bemühen jedoch wenig aussichtsreich erscheinen. Zudem steht die Forderung in scharfem Kontrast mit der Tatsache, dass die aktuellen Probleme vor allem pragmatischer Natur sind.

In der Tat fehlt es bei der Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele am wenigsten an „Visionen“. Diese Ziele sind für Europa die gleichen wie auf nationaler Ebene: Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Budget- und Leistungsbilanzausgleich, Nachhaltigkeit, Schonung von Umweltressourcen. Die Rechtfertigung, diese Ziele auf europäischer Ebene zu verfolgen, ergibt sich (nur) daraus, dass Europa einen „Mehrwert“ durch Integrationsvorteile bieten kann. Dieser Mehrwert besteht im gemeinsamen Binnenmarkt und vor allem in der gemeinsamen Währung, dem Euro.

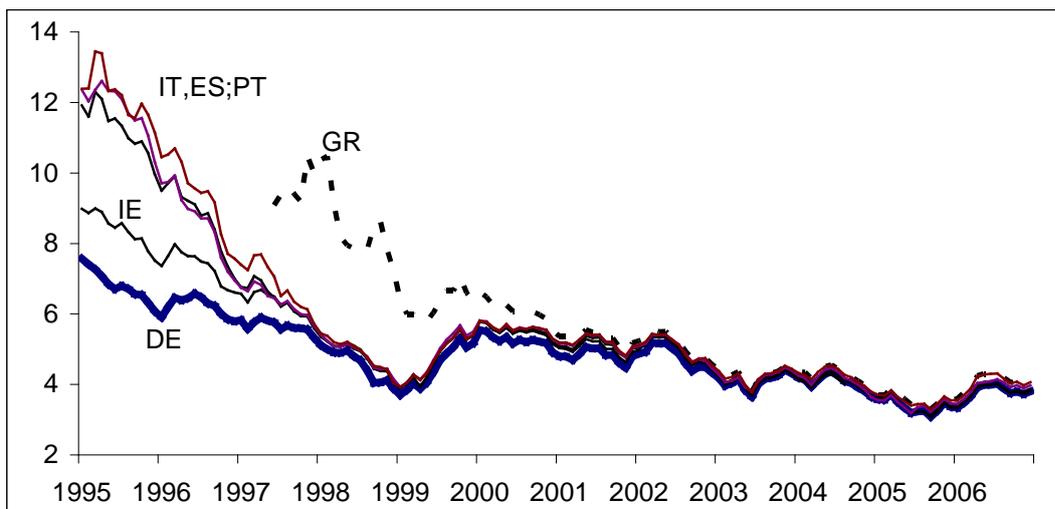
Mehr als zehn Jahre nach Einführung des Euro muss von seinen Vorteilen niemand mehr überzeugt werden. Er bietet Exporteuren Preis- und Planungssicherheit durch Währungsstabilität, erspart Konsumenten Umtauschkosten und erleichtert internationale Preisvergleiche. Auf den internationalen Devisenmärkten ist der Euro zur wichtigsten Weltwährung nach dem Dollar aufgestiegen und genießt hohe Bonität. Die ursprüngliche Glaubwürdigkeit der Währungsunion verhalf Ländern wie Griechenland, Portugal oder Spanien zu niedrigeren Finanzierungskosten als jemals zuvor.

Was dabei in Vergessenheit geriet war der „Preis“ für die Lukrierung dieser Vorteile, i.e. die Vermeidung von internen Spannungen im gemeinsamen Währungsgebiet durch Budgetdisziplin und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler Ebene, da die Korrektur von Fehlentwicklungen durch Wechselkursanpassung nicht mehr möglich war. Die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden mangels politischen Willens nicht konsequent angewandt, und die Notwendigkeit von Kostendisziplin und Strukturreformen zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit wurde gerade in den Peripherieländern, die vom Nachfrageboom des billigen Geldes profitierten, nicht gesehen.

Makro-ökonomische und fiskalische Ungleichgewichte als Ursachen der Krise

Paradoxerweise sind die wachsenden Ungleichgewichte innerhalb des Euro-Raumes eine Folge der Entstehung der Währungsunion selbst. Letztere führte zu einer raschen Anpassung des Zinsniveaus in den Peripherieländern an jenes in Deutschland (Diagramm 3). Kunden aus Ländern wie Griechenland, Spanien oder Portugal konnten nunmehr viel billigere Kredite erhalten als zuvor, da die Finanzmärkte die Risiken innerhalb des Euroraumes weitgehend ähnlich, und ähnlich niedrig wie zuvor in Deutschland einstufen. Billiges Geld fachte die Kreditnachfrage von Haushalten und Unternehmen an, führten zu einem Investitionsboom, vor allem im Immobiliensektor und bescherten den Peripherieländern über Jahre hohe Wachstumsraten. Deutschland dagegen konnte von solch einem Zinssenkungsbonus nicht profitieren.

Diagramm 1: Zinskonvergenz zu Beginn der Währungsunion...



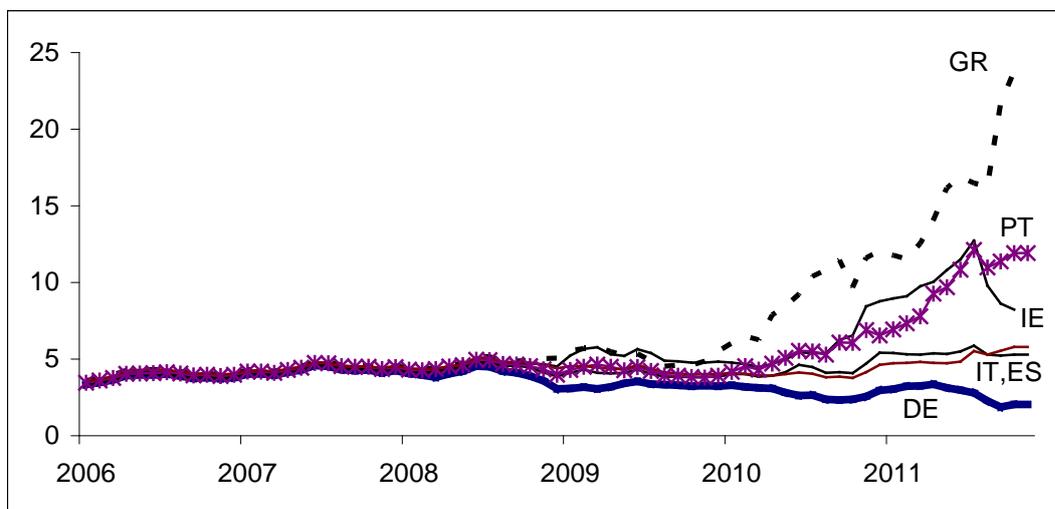
Im Laufe der ersten Dekade bauten sich also innerhalb der Währungsunion Ungleichgewichte in zweifacher Hinsicht auf:

- einerseits in den Staatshaushalten, weniger als Folge der Finanzkrise und der Rezession 2009 als aufgrund laxer Budgetpolitik in manchen Ländern in den Jahren zuvor;
- andererseits in den Leistungsbilanzen, bedingt durch Verschiebungen in der Wettbewerbsposition zwischen den Mitgliedstaaten infolge unterschiedlicher Preis- und Kostendynamik bzw. unterschiedlich

erfolgreicher Anpassung der Produktionsstruktur an sich ändernde Marktbedingungen.

Bis zu einem gewissen Grad sind unterschiedliche Budget- und Leistungsbilanzsalden unproblematisch und sogar natürlich, da sie jeweils verschiedene Ausgangsbedingungen, so etwa zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedstaaten, widerspiegeln. Werden die Divergenzen allerdings zu gross, erschwert dies nicht nur die Aufgabe der Geldpolitik, die für den Euro-Raum nur ein einheitliches Zinsniveau festsetzen kann. Vor allem aber weckt es letztlich das Misstrauen der Finanzmärkte gegenüber zu hoch verschuldeten Staaten, deren sinkende Bonität sich in steigenden Risikoaufschlägen für fortgesetzt aufgenommenes Kapital niederschlägt. Dies ist letztlich geschehen: lange Zeit bewegten sich die Zinsen für Staatsanleihen in enger Bandbreite, da die Finanzmärkte den Wegfall des Wechselkursrisikos zwischen den Euro-Staaten honorierten und auf die Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung in Euro-Raum vertrauten. Erst die Entdeckung eines exorbitanten Budgetdefizits in Griechenland erschütterte dieses Vertrauen: seit 2009 klaffen die Risikoprämien wieder zunehmend auseinander, als Ausdruck der unterschiedlichen Einschätzung über die Tragfähigkeit der Staatsschuld (Diagramm 4).

Diagramm 2: und Zinsdivergenz zehn Jahre danach



Lehren aus der Krise

Die Staatsschuldenkrise hat in mehrfacher Hinsicht Schwächen im Konstruktionsprinzip der Währungsunion aufgezeigt:

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Instrument zur Sicherstellung stabiler öffentlicher Finanzen hat die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Weder konnte er in seinem präventiven Teil alle Mitgliedstaaten dazu veranlassen, ihre

Budgets über den Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen; noch konnte er regelmässige Verstösse gegen die Defizitobergrenze von 3% des BIP verhindern. Es fehlte im Kreise der Finanzminister am politischen Willen, gegen solche Verstösse entschieden vorzugehen. Die Erwartung, dass der Druck der Mehrheit ("peer pressure") jeweils Abweichler disziplinieren würde, erwies sich als Illusion, zu gross war die Nachsicht oder Solidarität gegenüber den Kollegen und ihren Budgetnöten. Dass sich Deutschland und Frankreich 2003 gemeinsam über die Einhaltung der Budgetregeln hinwegsetzten, markierte eine entscheidende Zäsur, wenngleich Deutschland in der Folge wieder zur strikten Einhaltung zurückkehrte. Das zweite Kriterium des Paktes, demgemäss die gesamte öffentliche Verschuldung maximal 60% des BIP betragen dürfe, blieb seinerseits weitgehend totes Recht.

Die strikte Einhaltung der Budgetregeln scheiterte auch an teils mangelnder Einsicht in den Mitgliedstaaten in ihre Notwendigkeit, teils an den Instrumenten, sie auf nationaler Ebene umzusetzen. Im politischen Betrieb wurden sie vielfach als den Gestaltungsspielraum der Budgetpolitik einschränkende Vorgaben "aus Brüssel" dargestellt. Auch mangelte es oft an objektiven und verbindlichen Leitlinien zur mittelfristigen Haushaltsplanung wie z.B. Ausgabenobergrenzen, Zielwerte für den Budgetsalden der einzelnen staatlichen Ebenen oder verfassungsrechtliche Schuldenlimits, um stetem politischen Druck zu höheren Ausgaben standzuhalten. Nicht selten werden der Budgetplanung auch zu optimistische Projektionen über das künftige Wirtschaftswachstum zugrundegelegt, um die Erfüllung der vielfachen Ressortwünsche zu "erleichtern".

Schliesslich zeigt die Krise, dass Budgetdisziplin eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Stabilität im Euro-Raum darstellt. Der Währungsunion droht auch Gefahr durch das stetige Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich anderer wirtschaftspolitischer Zielgrössen und Eckdaten wie Verbraucherpreise, Lohnkosten, Arbeitsproduktivität oder Kreditgewährung an Haushalte und Unternehmen, allesamt Grössen, die die Wettbewerbsposition eines Landes und sein aussenwirtschaftliches Gleichgewicht bestimmen. Es war und ist bekannt, dass ein Währungsverbund neue Rahmenbedingungen nicht nur für die Geldpolitik schafft, sondern auch für alle anderen Bereiche der Wirtschaftspolitik, und dass der Verlust des Wechselkurses als Steuerungsinstrument der externen Wettbewerbsfähigkeit erhöhte Anforderungen an die Lohnpolitik, die Mobilität der Arbeitskräfte und die Innovationskraft einer Wirtschaft stellt. Bemühungen um grössere Flexibilität und rascheren Strukturwandel wurden jedoch in den Peripherieländern unter dem Eindruck des durch die niedrigen Zinsen ausgelösten Nachfragebooms vielfach vernachlässigt. Für das reibungslose Funktionieren der Währungsunion ist daher eine umfassendere Koordination der

Wirtschaftspolitik in allen ihren Dimensionen nötig, um gravierende makro-ökonomische Ungleichgewichte zu vermeiden.

Neue Richtlinien für die Wirtschaftspolitik im Euro-Raum

Als Konsequenz aus den erwiesenen Schwächen und Fehlentwicklungen im Euro-Raum legte die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Reihe von Gesetzesvorschlägen („sixpack“; Übersicht 2) zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit und Koordination vor, die im September 2011 vom Parlament angenommen wurden und Mitte Dezember in Kraft traten. Sie sehen im Wesentlichen dreierlei vor:

- Eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts,
- Einen Rahmen für die Budgeterstellung auf nationaler Ebene, mit verbindlichen Mindeststandards,
- Ein neues Verfahren zur Kontrolle von makro-ökonomischen Ungleichgewichten.

Dieses Gesetzespaket ist Teil eines umfassenderen Ansatzes zur Krisenbewältigung, der darüber hinaus die Bereinigung von Bankbilanzen, eine verschärfte europäische Finanzaufsicht, die ex-ante-Überwachung der nationalen Budgetpläne im Rahmen des „europäischen Semesters“, eine längerfristige Strategie zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik („Europa 2020“) und die Schaffung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Unterstützung an Mitgliedstaaten, die sich nicht mehr auf dem Kapitalmarkt finanzieren können, vorsieht.

Übersicht 1: Das neue Gesetzespaket ("six-pack")

<p><u>Überwachung Haushaltspolitik</u></p> <p><i>Änderung an zwei Verordnungen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -1) Präventive Komponente (1466/97) - "Vorsichtige Haushaltspolitik" -2) Korrektive Komponente (1467/97) - <u>Schulden-Kriterium*</u> - 3) Neue Richtlinie: Mindeststandards für haushaltspolitischen Rahmen* 	<p><u>Makroökonomische Überwachung</u></p> <p>5) Neue Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte</p>
<p><u>Durchsetzung</u></p> <p>4) Neue Verordnung zur wirkungsvollen Durchsetzung haushaltspolitischer Überwachung</p> <p>Stärkere Anreize & Sanktionen</p>	<p><u>Durchsetzung</u></p> <p>6) Neue Verordnung zur wirkungsvollen Umsetzung makroökonomischer Überwachung</p> <p>Sanktionen bei fortgesetzter Untätigkeit / fortgesetzt mangelhafter Reaktion</p>

Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Grundsatz der "vorsichtigen Haushaltspolitik"

Der Pakt hat eine präventive und eine korrektive Komponente. Im präventiven Teil wird nunmehr der Grundsatz der „vorsichtigen Haushaltspolitik“ als Leitlinie zur Anpassung an die mittelfristigen Budgetziele eingeführt. Er bedeutet, dass das Wachstum der Staatsausgaben nicht höher als das mittelfristig mögliche Wachstum des nominellen BIP unter vorsichtigen Annahmen sein darf. Ist das mittelfristige Budgetziel (in der Regel ein ausgeglichener Staatshaushalt) noch nicht erreicht, muss der Ausgabentrend deutlich unter jenem vorsichtig geschätzten BIP-Wachstumspfad liegen. Diese Regelung soll verhindern, dass der Budgetplanung zu optimistische Annahmen zum künftigen Wirtschaftswachstum zugrundegelegt werden, wie vielfach geschehen.

Stellt die Kommission eine wesentliche Abweichung der Budgetplanung (von ½% des BIP in einem oder jeweils ¼% in zwei aufeinanderfolgenden Jahren) vom Prinzip der vorsichtigen Haushaltspolitik fest, kann sie eine Warnung (nach

Art. 121.4 AEUV) aussprechen, bzw. bei fortgesetzter und gravierender Abweichung dem Rat eine entsprechende Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat vorschlagen.

Allerdings kann ein Mitgliedstaat ein überproportionales Ausgabenwachstum rechtfertigen, indem er auf eine "Gegenfinanzierung" durch zusätzliche Steuereinnahmen verweisen kann. Der Grundsatz der vorsichtigen Haushaltspolitik beschränkt also nicht die Staatsausgabenquote; er respektiert unterschiedliche nationale Präferenzen bezüglich mehr oder weniger Leistungen des Staates. Er soll lediglich den Haushaltsausgleich auf mittlere Sicht gewährleisten.

Stärkere Beachtung des Schuldenstandskriteriums

Das Kriterium, wonach die öffentliche Bruttoverschuldung 60% des BIP nicht überschreiten dürfe, wurde in der bisherigen Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes kaum beachtet. Kein einziges Defizitverfahren wurde bislang auf dieser Basis eröffnet. Dennoch beurteilen die Finanzmärkte, wie die gegenwärtige Krise zeigt, Länder selbst mit übermässigen Defiziten unterschiedlich, je nach der Höhe der Staatsschuld. Daher sieht die neue Ratsverordnung einen numerischen Richtwert vor, mit dem Ziel, eine "ausreichend rasche Annäherung" der Schuldenquote an den Referenzwert sicherzustellen: konkret soll der Abstand zum Referenzwert (i.e. 60% des BIP) im jährlichen Durchschnitt um 1/20 verringert werden. Beträgt etwa die Schuldenquote eines Landes 80% des BIP, so soll die Quote pro Jahr um 1 Prozentpunkt verringert werden: $(80\% - 60\%) \times 0.05 = 1$ Prozentpunkt.

Die neue Regelung eröffnet die Möglichkeit, ein Defizitverfahren gegen einen Mitgliedstaat lediglich aufgrund der Verletzung des Schuldenstandskriteriums zu eröffnen bzw. zu schliessen, selbst wenn das laufende Defizit unter dem Referenzwert von 3% des BIP liegt. Der erste Schritt des Verfahrens, i.e. ein Bericht der Kommission nach Art. 126.3 AEUV, kann in diesem Fall gesetzt werden. Der entsprechende Beschluss des Rates muss aber nicht zwangsläufig erfolgen; in der Ausübung seines Ermessensspielraums hat der Rat alle in diesem Zusammenhang relevanten Faktoren zu berücksichtigen.

Sanktionen

Die neue Regelung sieht finanzielle Sanktionen schon ab früheren Stadien des Verfahrens vor, die im Verlauf graduell abgestimmt sind und weniger leicht als bisher durch diskretionäre Entscheidung abgewehrt werden können. Bereits im präventiven Teil des Stabilitäts- und Wachstumspaktes muss ein Mitgliedstaat bei Verletzung des Grundsatzes der vorsichtigen Haushaltspolitik eine

Geldbusse in Form einer verzinslichen Bareinlage leisten. Im korrektiven Teil muss eine nicht verzinsliche Einlage bei Eröffnung eines Defizitverfahrens geleistet werden, die verfällt, falls der Mitgliedstaat keinen Massnahmenplan zur Korrektur des übermässigen Defizits beschliesst (Art. 126.8). Die Durchsetzung wird nunmehr durch das Prinzip der umgekehrten Mehrheit ("reverse voting") verstärkt, i.e. der Kommissionsvorschlag zur Geldbusse ist automatisch angenommen, sofern ihn nicht der Rat binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit verwirft. An der Abstimmung sind nur die Mitglieder des Euro-Raumes beteiligt. Die geforderte Bareinlage bzw. Geldbusse beträgt 0.2% des BIP des betreffenden Mitgliedstaates.

Stärkung des finanzpolitischen Rahmens auf nationaler Ebene

Die neue Richtlinie legt Mindeststandards für die Budgetplanung auf nationaler Ebene fest. Sie betreffen:

- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Statistik, die hinlänglich genaue und verlässliche Informationen zur Wirtschaftsentwicklung liefern sollen;
- Prognosen der wichtigen wirtschaftspolitischen Zielgrössen, die von objektiver Seite erstellt werden und auf realistischen Annahmen beruhen sollen;
- numerische Haushaltsregeln als verbindliche Richtlinien, denen die jährlichen Budgets genügen müssen und dazu dienen, politischen Druck seitens (populärer) Forderungen nach höheren Staatsausgaben oder Steuersenkungen ohne entsprechende „Gegenfinanzierung“ abzuwehren; solche Regeln sind etwa Ausgabenobergrenzen, Zielwerte für den Budgetsaldo, „Schuldenbremsen“ oder nationale Stabilitätspakte, möglichst sanktionsbewehrt oder im gesetzlichen Verfassungsrang;
- die Vorgabe mittelfristiger haushaltspolitische Rahmenpläne, in denen die jährlichen Budgets eingebettet sind;
- die Transparenz der gesamtstaatlichen Finanzen, durch Abkommen zur Einbindung aller staatlichen Ebenen und Teilhaushalte, regelmässige Rechnungslegung und Kontrolle durch unabhängige Instanzen.

Die Einhaltung dieser Richtlinie auf nationaler Ebene bildet eine Grundvoraussetzung für die friktionsfreie Funktionsweise der Budgetregeln in der EU und die Sicherung der Stabilität der Währungsunion seitens der Fiskalpolitik. Der Hauptgrund für das effektive Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakts war sein mangelnder Rückhalt in der Politik und im gesellschaftlichen Verständnis der Mitgliedstaaten. Dies reichte von statistischen Fehlbuchungen und Verschleierungen von Budgetdaten (nicht nur in

Griechenland) über fehlende institutionelle Verankerung der Budgetvorgaben bis zum Mangel an Einsicht in die Notwendigkeit dieser Vorgaben und der negativen Folgen ihrer Nichteinhaltung.

Die Mitgliedstaaten sollen die Vorschriften der neuen Richtlinie bis spätestens Ende 2013 umsetzen.

Erkennung und Korrektur makro-ökonomischer Ungleichgewichte

Mit einem neuen Verfahren, neben dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, zur stärkeren wirtschaftspolitischen Koordination trägt die Kommission dem Umstand Rechnung, dass der reibungslosen Funktion der Währungsunion nicht nur durch laxe Fiskalpolitik Gefahr drohen, sondern auch durch stetiges Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten in ihrer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vor allem hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit und finanziellen Stabilität. Sie zieht damit die Lehren aus der Krise in den Peripheriestaaten, die teils durch überhitzte Immobilienmärkte (Spanien) und exzessives Risikoverhalten der Banken (Irland), teils durch eine unzureichende Exportbasis (Griechenland, Portugal) verursacht wurde. Letztlich soll die wirtschaftspolitische Koordination auf breiterer Basis sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten der Währungsunion jene höhere Anpassungsfähigkeit ihrer Wirtschaftsstruktur und institutionelle Flexibilität erreichen, die die Preisgabe des Wechselkurses als Steuerungselement auf nationaler Ebene erfordert.

Analytische Grundlage zur Feststellung solcher Ungleichgewichte ist ein Tableau von einschlägigen Indikatoren („scoreboard“), etwa zur Entwicklung von Leistungsbilanzsalden, Preisen, Produktionskosten oder Kreditgewährung an Private, mit ex-ante definierten kritischen Schwellenwerten. Gibt die Überschreitung dieser Werte einen Hinweis auf mögliche Fehlentwicklungen, so erstellt die Kommission eine „vertiefte Analyse“, in der sie Ursachen, Auswirkungen und potentielle Gefahren für die Funktion der Währungsunion beurteilt. Diese ökonomische Bewertung – und nicht etwa die mechanische Anwendung des „scoreboards“ – entscheidet über den Bericht der Kommission an den Rat bezüglich des Vorliegens eines ökonomischen Ungleichgewichts. Der Rat kann präventive eine entsprechende Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat richten.

Kommt der Rat auf Empfehlung der Kommission zu dem Schluss, dass ein „übermässiges Ungleichgewicht“ vorliegt, so erteilt er dem Mitgliedstaat konkrete Empfehlungen zu dessen Korrektur, mit der Auflage, einen entsprechenden Aktionsplan vorzulegen. Dieser Aktionsplan wird seinerseits vom Rat bewertet, im negativen Fall verbunden mit der Aufforderung, einen

neuen Plan vorzulegen. Kommt der Rat, auf Empfehlung der Kommission, zu dem Schluss, dass der Mitgliedstaat keine Massnahmen zur Korrektur des Ungleichgewichts ergriffen hat, so stellt er dies per Beschluss fest und setzt eine neue Frist. Der Beschluss erfolgt im „umgekehrten Verfahren“ (reverse voting), i.e. die Empfehlung der Kommission gilt als angenommen, falls sie der Rat nicht binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit zurückweist.

Sanktionen

Erkennt der Rat, dass ein Mitgliedstaat der Empfehlung zur Korrektur eines wirtschaftlichen Ungleichgewichts nicht nachgekommen ist, soll er die Zahlung einer verzinslichen Einlage auferlegen. Beachtet ein Staat zwei aufeinanderfolgende Ratsempfehlungen nicht, muss er grundsätzlich jährliche Strafzahlungen in der Höhe von 0.1% seines BIP leisten. Auch in diesem Fall gilt der entsprechende Kommissionsvorschlag als angenommen, so ihn nicht der Rat binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit verwirft. Stimmberechtigt sind nur die Euro-Staaten mit Ausnahme des betreffenden Mitglieds.

Koordination der Wirtschaftspolitik im „Europäischen Semester“

Um alle Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten zusammenzuführen und deren Konsistenz nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch hinsichtlich der Strategie für die gesamte EU zu sichern, folgt die Überwachung und Koordination der Wirtschaftspolitik künftig dem jährlichen Kalender eines „Europäischen“ und eines nationalen Semester. Zu Anfang eines Jahres erstellt die Kommission den „Jährlichen Wachstumsbericht“, der für die gesamte Union die Ziele und Prioritäten der Wirtschaftspolitik festlegt. Diese bedürfen der Bestätigung durch den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs auf ihrem Frühjahrsgipfeltreffen. Auf der Grundlage der dort definierten Leitlinien erstellen die Mitgliedstaaten im April sowohl ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme zur Budgetpolitik als auch ihre Nationalen Reformprogramme zur mittelfristigen Steigerung von Wachstum und Beschäftigung. Die Kommission bewertet beide Programme und gibt in einem integrierten Ansatz ihre Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik jedes einzelnen Mitgliedsstaates, die daraufhin im Juni vom Rat verabschiedet werden. Diese Empfehlungen sollen im zweiten Halbjahr auf nationaler Ebene umgesetzt werden und vor allem der Budgetplanung für das folgende Jahr zugrunde gelegt werden. Die Kommission prüft ihrerseits im Herbst, inwieweit ihre Empfehlungen in konkreten politischen Beschlüssen und Massnahmen münden. Ihre Erkenntnisse fliessen in den jährlichen Wachstumsbericht und die Bewertungen und Empfehlungen zu den nationalen Programmen des folgenden Europäischen Semesters ein.

Akzeptanz der integrierten Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten entscheidend

Die neuen Gesetzesbeschlüsse stellen die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der EU und der Euro-Staaten auf eine neue Grundlage. Aus der Staatsschuldenkrise und dem Vertrauensverlust der Finanzmärkte in einen in sich homogenen und stabilen Währungsraum sind drei Lehren zu ziehen:

- die Kontrolle über die nationale Budgetpolitik muss verschärft werden, um die konsequente Einhaltung der Konvergenzkriterien zu gewährleisten;
- die Koordination der Wirtschaftspolitik muss die gesamte Bandbreite der ökonomischen Zielvariablen und Steuerungsinstrumente umfassen, um ein den Euro destabilisierendes Auseinanderdriften zu verhindern;
- falls der politische Wille in den Mitgliedstaaten fehlt, die Voraussetzungen für die Stabilität des Euro nachhaltig und in eigener Verantwortung zu erfüllen, muss er durch externe Vorgaben und Kontrolle ersetzt werden.

Wird das neue wirtschaftspolitische Regime die darein gesetzten Erwartungen erfüllen?

Zur Budgetpolitik bedurfte es eigentlich keiner neuen Regeln, es gab sie von Beginn an im Stabilitäts- und Wachstumspakt. Woran es fehlte war der Wille, sie strikt anzuwenden. Statt Druck auf Aussenseiter zu regelkonformem Verhalten auszuüben, herrschte im Rat der Finanzminister wechselseitige Nachsicht angesichts der wachsenden Zahl von Verstößen. In den Verhandlungen über die Reform konnte sich die Kommission mit der Forderung nach automatischen Verfahrensschritten und Sanktionen bei Regelverletzung nicht durchsetzen. Obwohl in Zukunft das Verfahren beschleunigt und der Ermessensspielraum eingeschränkt werden soll, bleiben letztlich Einleitung und Anwendung des Defizitverfahrens ein von der Politik gesteuerter Prozess.

Auch die Vermeidung makro-ökonomischer Ungleichgewichte ist primär eine Aufgabe jedes Mitgliedstaats und liegt in dessen eigenem Interesse. Von Beginn der Währungsunion an war bekannt, welche Anforderungen der Wegfall des Wechselkurses etwa an die Lohnpolitik, die Mobilität der Arbeitskräfte und die Anpassungsfähigkeit der Produktionsstruktur stellen. Die künftigen einschlägigen Politikempfehlungen „aus Brüssel“ beruhen nicht auf höherem Wissensstand, können und sollen aber die Reformkräfte in den Mitgliedsstaaten stärken und helfen, politische Widerstände zu überwinden.

Das neue wirtschaftspolitische Regime ist mit zusätzlichen administrativen Verfahren, politischen Empfehlungen, Vorschriften und Kontrollen verbunden und bedingt daher eine straffere Zentralisierung und Eingriffe in bisherige nationale Souveränitätsrechte. Das wird nicht überall willkommen sein. Entstehung und Zulauf zu europaskeptischen Parteien in manchen Mitgliedstaaten sind beunruhigende Anzeichen für eine Entfremdung der Bürger von der Idee des vereinten Europa, schwindendem Bewusstsein der in ihm verkörperten gemeinsamen Werte, und für wachsende Zweifel an den Vorteilen der Integration. Es mutet daher paradox an, wenn mancherorts die Krise zum Anlass genommen wird, einen Quantensprung zur Vergemeinschaftung der Politik in Europa, etwa durch eine Transfer- oder Fiskalunion, „von oben“ zu fordern, ohne Mitwirkung der Bürger und der gewählten nationalen Parlamente.

Die gemeinsame Wirtschaftspolitik wird sich nur dann als tragfähig und effektiv erweisen, wenn sie sich auf breite Akzeptanz in Politik und Gesellschaft der Mitgliedstaaten stützen kann. Diese zu sichern und zu stärken, ist die Aufgabe nicht nur der nationalen Politiker, sondern auch der Vertreter von Interessengruppen, Wirtschaftsinstituten und Medien. Letztlich müssen die Bürger selbst überzeugt sein, dass die Stabilität des Euro auch eine stabilitätsorientierte und auf Nachhaltigkeit gerichtete Wirtschaftspolitik erfordert, und dass die Einhaltung der ihr zugrundeliegenden „Verfassung“ im Interesse aller ist. Die herrschende Krise der Währungsunion sollte Anlass genug bieten, dies glaubhaft zu vermitteln.