



POSITIONEN

19 | 2011
Bodo Herzog

Wohin steuert die
europäische Wirtschafts-
und Währungsunion?

LEHREN AUS DER STAATS-
SCHULDENKRISE FÜR DIE
EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTS-
POLITIK

www.kas.de

ISBN 978-3-942775-40-3



Konrad
Adenauer
Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Das Ziel einer besseren wirtschaftspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene – als Lehre aus den Krisen der letzten Monate und Jahre – ist für das reibungslose Funktionieren und für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion langfristig notwendig. Auf Basis von Vorarbeiten der Europäischen Kommission und der Van-Rompuy-Task-Force wurden auf dem Treffen des Europäischen Rats am 24. und 25. März 2011 die ersten konkreten Maßnahmen vorgestellt und ein Fahrplan für die Umsetzung beschlossen. In diesem Beitrag werden die neuen Elemente der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum vorgestellt, die Schwachstellen des aktuellen Rahmens aufgezeigt sowie die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen einer ersten Beurteilung unterzogen.

STAND: 15. JULI 2011

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2011, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-942775-40-3

INHALT

5	VORWORT
7	I. EINLEITUNG
10	II. BESTANDSAUFNAHME DER WIRTSCHAFTS- POLITISCHEN STEUERUNG
15	III. DER EURO-PLUS-PAKT UND DIE EINZELMASSNAHMEN NR. 1-5
32	IV. FAZIT
34	LITERATUR
35	DER AUTOR
35	ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

VORWORT

Die europäische Währungsunion steht vor einer großen Bewährungsprobe. Die Krise trifft den Kern der Europäischen Union. Denn eine florierende und wettbewerbsfähige wirtschaftliche Entwicklung Europas ist ohne eine funktionierende Währung langfristig nicht denkbar.

Die kurzfristige Unterstützung der Euroländer Griechenland, Irland und Portugal mit Bürgschaften und Garantieerklärungen der Europäischen Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und des Internationalen Währungsfonds eröffnet die Möglichkeit, über die Ursachen der Krise nachzudenken.

Kurz- und mittelfristig lautet das Ziel, Griechen, Iren und Portugiesen dabei zu unterstützen, ihre Volkswirtschaft wieder auf ein wettbewerbsfähiges Fundament zu stellen und auf einen Wachstumspfad zu gelangen. So werden diese Länder auch ihre Staatsschulden wieder aus eigener Kraft finanzieren können.

Langfristig bedarf es über die Unterstützungsmaßnahmen hinaus aber weiterer Veränderungen innerhalb der europäischen Währungsunion, um die Stabilität des Euros zu gewährleisten. Nachhaltige, solide Staatsfinanzen der Euroländer bleiben weiterhin eine fundamentale Voraussetzung für einen stabilen Euro.

Die aktuelle Situation verdeutlicht aber, dass die unterschiedliche Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Euroländer untereinander eine bislang unterschätzte Wirkung für die Stabilität der gemeinsamen Währung hat. Künftig wird neben der fiskalischen Nachhaltigkeit die bessere Abstimmung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik ein wesentlicher Eckpfeiler der gemeinsamen europäischen Währung sein. Denn in den Mitgliedstaaten werden die wirtschaftspolitischen Entscheidungen getroffen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten und ihrer Volkswirt-

schaften beeinflussen. Negative Ansteckungseffekte zwischen den Euroländern sind nicht länger auszuschließen und müssen bei der Umgestaltung der Währungsunion eine größere Rolle spielen. Dies erfordert eine bessere Abstimmung unter den Mitgliedstaaten auf der Basis eines gehärteten Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Daher hat ein Jahr nach dem Beginn der Griechenlandkrise der Europäische Rat beschlossen, die wirtschaftspolitische Steuerung innerhalb der Eurozone zu verbessern. Die Umgestaltung der Europäischen Währungsunion umfasst Regeln für den ab 2013 geltenden permanenten Krisenmechanismus, Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, sowie den Euro-Plus-Pakt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Konvergenz der Euroländer. Diese auch als „Pakt für den Euro“ bezeichnete Gesamtstrategie, der auch Nicht-Euroländer freiwillig beitreten können, soll die wirtschaftliche Säule der Währungsunion stärken.

Die vorliegende Publikation erläutert die wesentlichen Bestandteile der Reformmaßnahmen, verdeutlicht die Hintergründe und die Ziele. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind nun gehalten, diese Beschlüsse mit Leben zu füllen. Mit der aktuellen Beschlusslage ist ein wichtiger Schritt in die Richtung erfolgt, die bisher unvollständige Eurozonenarchitektur sinnvoll fortzuentwickeln.

Berlin, im Juli 2011

Matthias Schäfer
Leiter des Teams Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung der
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

I. EINLEITUNG

Auf dem Treffen des Europäischen Rates am 24. und 25. März 2011 wurde eine umfangreiche Neujustierung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums mit Blick auf die zukünftige Stabilisierung der Europäischen Währungsunion vorgenommen. Im folgenden Beitrag werden die verschiedenen Elemente im Detail vorgestellt und einer ersten Bewertung unterzogen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, inwieweit mit diesen Konzepten eine nachhaltige Verbesserung und Stabilisierung der Europäischen Währungsunion erreicht werden kann.

Die Ausgangslage für die Neujustierung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums auf europäischer Ebene ist nach der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Staatsschuldenkrise notwendig geworden. Das bisherige Instrumentarium hatte schwerwiegende Mängel zutage gebracht. So hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt seine präventive Wirkung mit dem Ziel, die Stabilität der Währungsunion abzusichern, nicht entfalten können. Die makroökonomischen Ungleichgewichte sind größer geworden, obgleich die Lissabon-Strategie und die bestehende Koordinierung eigentlich diesen Entwicklungen hätten entgegen wirken sollen. Obzwar die konjunkturelle Erholung in Europa absehbar ist, bestehen nach wie vor Risiken, welche zu entschlossenem Handeln genutzt werden sollten. Vor dem Hintergrund erheblicher Mängel im europäischen Regelwerk ist es zentral, schnellstmöglich die Lehren für eine langfristige Stabilisierung der Währungsunion umzusetzen.

Das auf dem Ratsmeeting beschlossene Maßnahmenpaket soll endgültig zur Überwindung der Finanzmarktkrise beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets stärken und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Europa unterstützen. Kurzum, es geht darum, dass die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union gestärkt wird und die dauerhafte Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt gewährleistet ist.

Dazu verabschiedete der Europäische Rat am 24. und 25. März den sogenannten *Euro-Plus-Pakt*, der eine umfassendere und intensivere wirtschaftspolitische Steuerung anstrebt und das Ziel hat, die Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum zu verbessern (EU-Ratsschlussfolgerungen, 2011). Zugleich soll damit und durch weitere Einzelmaßnahmen ein größeres Maß an Konvergenz der Teilnehmerländer erreicht werden. Zudem zielt der Euro-Plus-Pakt darauf ab, dass auf der europäischen Ebene der Staats- und Regierungschefs mehr gemeinsame Ziele vereinbart werden. Diese Ziele sollen mit konkreten nationalen Verpflichtungen unterlegt und auf politischer Ebene überwacht werden. Der Euro-Plus-Pakt umfasst ein ganzes Maßnahmenbündel, unter anderem das Europäische Semester, die Strategie Europa 2020, eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, eine verstärkte makroökonomische Überwachung der Mitgliedsländer mit Blick auf Leistungsbilanzungleichgewichte und die Etablierung eines permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus, um niemals ganz vermeidbare Krisen effektiver und zielgerichteter abwickeln zu können.

Im Detail werden folgende Maßnahmen näher betrachtet:

1. Durchführung des *Europäischen Semesters*. Das Ziel ist eine Verstärkung der ex-ante Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitiken. Es umfasst festgelegte Zeitpläne, in denen bestimmte Vorgaben für die wirtschaftspolitische Steuerung umgesetzt werden, insbesondere die Überwachung der Haushalts-, Makro- und Strukturpolitik.
2. Umsetzung der *Strategie Europa 2020*. Die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000, welche die Europäische Union zum wettbewerbsstärksten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen sollte, wird mit der Strategie Europa 2020 fortgeführt. Die Strategie Europa 2020 ist aber parallel mit den anderen Maßnahmen direkt verzahnt und wird erstmals konkrete Maßnahmen und Zielgrößen für die Umsetzung enthalten.

3. Anstoß einer *Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes*. Das Ziel ist eine Stärkung des präventiven und korrektiven Arms mit frühzeitigeren und besseren Sanktionen sowie einem besseren Entscheidungsverfahren.
4. Anregung eines neuen *Maßnahmenpakets zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte*. Ähnlich der Überwachung der nationalen Haushaltspolitik soll eine Überwachung der makroökonomischen Ungleichgewichte erfolgen.
5. *Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus*. Die Ausweitung und Stärkung der präventiven und korrektiven Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Steuerung können das Risiko einer Krise im Euroraum eindämmen, aber niemals vollständig ausschließen. Deshalb wurde mit der Schaffung eines *Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)* ein dauerhafter Rahmen zur Krisenbewältigung etabliert. Damit soll die zukünftige Stabilität des Euro im Fall einer Finanzkrise abgesichert werden. Auf dem nächsten Ratstreffen Ende Juni 2011 soll der Vertrag diesbezüglich unterzeichnet werden, so dass dieser Stabilitätsmechanismus konkret ab dem 1. Januar 2013 in Kraft treten kann.

Im zweiten Abschnitt erfolgt zunächst eine kurze Bestandsaufnahme des aktuellen wirtschaftspolitischen Instrumentariums auf europäischer Ebene. Im dritten Abschnitt wird zunächst der Euro-Plus-Pakt erläutert, der quasi die Klammer für die anderen Einzelmaßnahmen Nr. 1 bis Nr. 5 darstellt. Diese werden im Anschluss separat diskutiert, die Neuerungen dargelegt und einer ökonomischen Bewertung unterzogen. Der Beitrag endet mit einem Fazit, in dem die offenen Fragen nochmals zusammenfassend aufgezeigt werden.

II. BESTANDSAUFNAHME DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN STEUERUNG

Bereits im bestehenden Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist in Artikel 120 AEUV festgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten „ihre Wirtschaftspolitik so aus[richten], dass sie [...] zur Verwirklichung der Ziele der Union [...] beitragen.“ Die Mitgliedstaaten „betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse und koordinieren sie im Rat“ (Art. 121 AEUV). Daraus folgt eigentlich, dass in der Wirtschaftsunion, aber insbesondere in der Währungsunion, zumindest ein Teil der wirtschaftspolitischen Souveränität auf die supranationale Ebene zu übertragen ist. Diese Philosophie wurde allerdings in den Mitgliedstaaten bislang sehr zurückhaltend wahrgenommen und unterstützt. Vor allem der Stabilitäts- und Wachstumspakt zeugt von dieser Notwendigkeit seit Beginn der Währungsunion im Jahr 1999. In den nachfolgenden Unterabschnitten wird eine Bestandsaufnahme des bisherigen wirtschaftspolitischen Instrumentariums auf europäischer Ebene vorgestellt und erläutert.

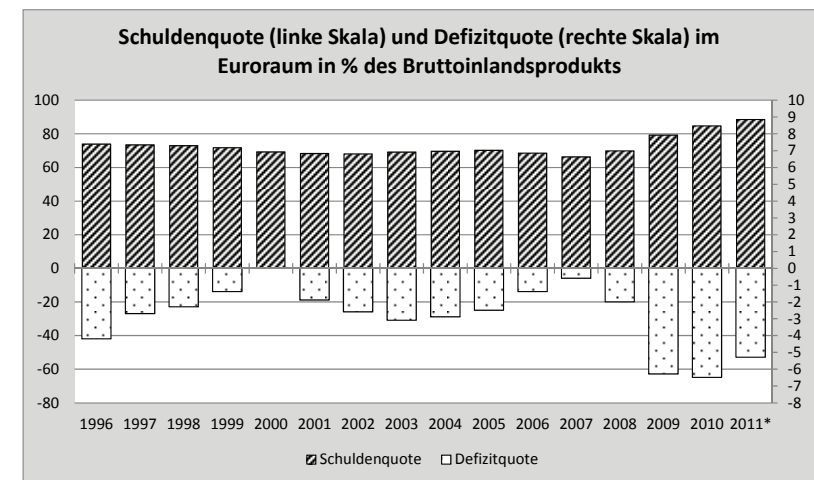
II.1 STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKT

Bereits im Jahr 1997 wurde der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt etabliert. Dort werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Als Obergrenze für die Defizitquote wurden 3% in Relation

zum nominalen Bruttoinlandsprodukt festgelegt und für den Schuldenstand 60% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Allerdings wurde der Stabilitätspakt im Jahr 2005 weitgehend reformiert, was unter anderem zu größeren politischen Ermessungsspielräumen und einer höheren Flexibilität im Verfahren insgesamt geführt hat. Schon damals hatten sich zahlreiche Experten aus der Wissenschaft, die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank sehr besorgt über die negativen Auswirkungen dieser Reform geäußert. Damit wurde die präventive sowie die korrektive Wirkung des Stabilitätspaktes deutlich unterminiert und das Funktionieren des Paktes massiv ausgehöhlt. Die Auswirkungen könnten unter anderem in der aktuellen Situation der europäischen Staatsschuldenkrise illustriert werden.

Dass nach mehreren konjunkturell guten Jahren im Jahr 2007 lediglich acht der derzeit 17 Euro-Länder ihre mittelfristigen Haushaltsziele vollständig erfüllten, ist ein klares Indiz für die Schwachpunkte und Konstruktionsfehler des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (EZB, 2011). Hierauf wurde zwar im Jahr 2007 durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) hingewiesen, doch wurden im präventiven Arm des Stabilitätspaktes keine notwendigen Verfahrensschritte und Maßnahmen eingeleitet oder gar verabschiedet (Schaubild 1).

Schaubild 1: Defizitquote und Schuldenquote im Euroraum



Quelle: Eigene Darstellung; Daten Eurostat und Schätzung des Sachverständigenrates (für 2011).

Hieran erkennt man auch die Schwachstelle des Stabilitätspaktes: das Verfahren selbst. Es mangelt insbesondere an einem effizienten Stimmmechanismus zum Initiieren von weiteren Verfahrensschritten im Defizitverfahren. Bereits vor der Reform im Jahr 2005 hatten mehrere kleine und große Länder über Jahre hinweg übermäßige Defizite und dennoch wurden weder eine Frühwarnung ausgesprochen noch ein Defizitverfahren eingeleitet. Zum einen, weil das Verfahren, insbesondere der Abstimmungsmechanismus, einen Konstruktionsfehler enthält, zum anderen, weil die Fehlentwicklung der Haushaltsdaten nicht immer erkennbar war. Kurzum: Der Stabilitätspakt setzte bislang nicht genügend Anreize, um in konjunkturell günstigen Zeiten auf eine rasche Korrektur der Defizite hinzuwirken. Darüber hinaus wurde das Schuldenkriterium im Rahmen des Defizitverfahrens weitgehend vernachlässigt, obgleich in Art. 126 AEUV genau auf die Bedeutung des Schuldenkriteriums hingewiesen wird. Ein weiteres Problem ist, dass keine quantitativen Kriterien zur Bewertung der Geschwindigkeit des Schuldenabbaus im Pakt definiert wurden und deshalb das Schuldenkriterium bislang keinerlei Sanktions-schritte ausgelöst hat (Bundesbank 2010).

Eine Unzulänglichkeit bestand darin, dass die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nur halbherzig in nationales Recht umgesetzt wurden. Zudem wurden die Maßnahmen aus den jährlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen nur mangelhaft im nationalen Haushaltsrahmen berücksichtigt, so dass kein wirkungsvolles Instrumentarium zur Haushaltskonsolidierung bestand. Das Verfahren im Stabilitätspakt lässt bislang einen Automatismus ebenso vermissen wie eine Verbindlichkeit in der Umsetzung auf der europäischen Ebene und im nationalen Recht. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre hat der Stabilitätspakt zu viel Ermessensspielraum zugelassen. Die Verfahrensschritte im Defizitverfahren waren darüber hinaus langwierige angelegt und kamen in der Praxis niemals zur Anwendung (Herzog, 2005). In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, dass die Daten für die Haushaltsüberwachung künftig zeitnah verfügbar sind und verlässlicher werden.

II.2 FEHLEN EINER MAKROÖKONOMISCHEN ÜBERWACHUNG

Bislang ist es in der europäischen Währungsunion nicht gelungen, zunehmende Inflations-, Wachstums- und Leistungsbilanzdivergenzen abzubauen. Vielmehr kam es in den letzten Jahren vermehrt zu übermäßigen Ungleichgewichten innerhalb des Währungsgebiets. Bereits im Jahresgut-

achten 2005 hat der Sachverständigenrat erstmals auf die Problematik der zunehmenden Ungleichgewichte innerhalb der Währungsunion hingewiesen (Sachverständigenrat 2005). Allerdings war die Resonanz der Politik auch in den letzten Jahren, als die Ungleichgewichte immer deutlicher zutage getreten sind, sehr gering. Problematisch sind vor allem das Auseinanderlaufen der Arbeitnehmerentgelte, wodurch sich die Lohnstückkosten in einigen Ländern erhöhten, obgleich in diesem Krisenzeitraum das Produktivitätswachstum im Durchschnitt nahe Null war. In den Jahren zuvor war die Lücke zwischen Lohnstückkosten und Produktivität sogar noch erheblich größer.

Diese Entwicklung führte sukzessive zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den Mitgliedstaaten. Ein Problem in diesem Zusammenhang ist die Lohnindexierung in einigen Ländern der Währungsunion. Diese hat zu erheblichen Lohnsteigerungen geführt und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder permanent reduziert (bspw. in Spanien, Griechenland, Italien, Portugal). Bislang mangelt es an angemessenen Instrumenten, um übermäßige gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte zu korrigieren. Hier sollen zukünftig das Europäische Semester, die Strategie Europa 2020 und das Verfahren zur Vermeidung von übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten eine Verbesserung erzielen.

II.3 FEHLEN EINES RAHMENS FÜR DIE AKUTE KRISENBEWÄLTIGUNG

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde konzipiert, um präventive Gefahrensituationen von der Währungsunion abzuwenden. Hätte der Pakt funktioniert, hätte es die Staatsschuldenkrise, in der wir uns derzeit befinden, eigentlich gar nicht geben dürfen. Daraus sind zweierlei Lehren zu ziehen: 1. Der Stabilitätspakt hat nicht funktioniert und muss deshalb endlich zu einem Pakt „mit Biss“ und Verbindlichkeit reformiert werden. 2. Eine globale Finanz- und Wirtschaftskrise mit großen Ansteckungseffekten kann immer und unvorhersehbar eintreten und muss potenziell bewältigt werden. Deshalb musste bereits im März 2010 als Antwort auf die Griechenland-Krise ein temporärer Mechanismus mit Stützungsmaßnahmen für einzelne gefährdete Euro-Länder etabliert werden. Dieser erfolgte mit dem Ziel, die Finanzstabilität der Eurozone zu gewährleisten. Er hat aber die Grundidee und -philosophie der *No-Bail-Out*-Klausel beschädigt. Zudem dürfte das *Moral Hazard*-Verhalten der Mitgliedsländer aufgrund dieser Rettungsmaßnahmen noch massiver zutage treten.

Um das zu vermeiden, muss ein neuer Mechanismus entwickelt werden, der erstens die Wirksamkeit der *No-Bail-Out*-Klausel wieder absichert und zweitens das *Moral Hazard*-Problem reduziert. Der neue Mechanismus sollte insgesamt darauf ausgerichtet sein, die Stabilität des Euro-raumes sicherzustellen und zugleich einen starken Anreiz für solide öffentliche Finanzen zu entfalten, so dass im Fall von systemischen Ansteckungseffekten ein Sicherheitspuffer in allen Ländern vorhanden ist. Das Fehlen eines solchen Krisenmechanismus mussten die Politiker auf der europäischen Ebene in den letzten beiden Jahren schmerzlich erfahren, da sie mehr Getriebene als vorausschauend handelnde Akteure waren.

Zusammengenommen kann bei genauer Betrachtung des bisherigen wirtschaftspolitischen Instrumentariums auf der europäischen Ebene folgendes festgehalten werden: Die Nationalstaaten müssen insgesamt in der Währungsunion stärker in die Pflicht genommen werden. Dies betrifft die nationale Umsetzung von notwendigen Reformmaßnahmen zur Rückgewinnung von Wettbewerbsfähigkeit und die nachhaltige Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich guten Zeiten. Zudem benötigt die Währungsunion für alle Fälle einen robusten Krisenmechanismus. Auch der notwendige Automatismus bei der Durchsetzung von Entscheidungen war nicht vorhanden. Ferner ist ein zentraler Mangel im Verfahren darin zu sehen, dass der politische Ermessensspielraum eine konsequente wirtschaftspolitische Steuerung auf der europäischen Ebene verhindert hat.

III. DER EURO-PLUS-PAKT UND DIE EINZELMASSNAHMEN NR. 1-5

Der Euro-Plus-Pakt umfasst mehrere Einzelmaßnahmen und ist somit der neuartige Gesamtrahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung auf der europäischen Ebene. Zudem soll die Zielerreichung der Einzelmaßnahmen des Euro-Plus-Paktes erstmals anhand von definierten Indikatoren auf der europäischen Ebene überwacht und regelmäßig bewertet werden. Die Mitgliedstaaten, die dem Pakt beigetreten sind, sind somit verpflichtet, ausgehend von den Zielen konkrete Maßnahmen anzukündigen, die innerhalb der darauffolgenden zwölf Monate durchzuführen sind. Die Resultate werden anhand von vordefinierten Indikatoren bewertet. Bereits in den vorzulegenden Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen im April 2011 sollen nationale Reformprogramme aufgenommen und erstmals auf der Juni-Tagung des Europäischen Rates geprüft werden. Dabei spielt die Wiederherstellung eines stabilen Bankensystems im Euroraum eine zentrale Rolle. Die allgemeinen Ziele des Euro-Plus-Paktes sind (EU-Ratsschlussfolgerungen, 2011):

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit
- Förderung der Beschäftigung
- Weiterer Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen
- Stärkung der Finanzstabilität

Allerdings liegt die Umsetzung und Zielerreichung der konkreten Maßnahmen „in der Verantwortung jedes einzelnen Landes“ (EU-Ratsschlussfolgerung 2011). Es wird zwar betont, dass einzelnen Punkte „besondere Beachtung geschenkt wird“, was im Abschlussdokument aber ziemlich unverbindlich bleibt. Hierbei wird insbesondere versucht, die folgenden vier Schwerpunkte mit Unterpunkten umzusetzen (EU-Ratsschlussfolgerungen, 2011):

Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

- Altersversorgungssysteme reformieren und wettbewerbsfähig gestalten
- Kapital des Privatsektors zur Finanzierung des Wachstums mobilisieren
- Forschung und Innovation fördern
- eine kostengünstige und energieeffiziente Energieversorgung ermöglichen
- Belastung durch Vorschriften – insbesondere für KMUs – verringern
- WTO-Doha-Runde und Freihandelsabkommen, z.B. mit Indien im Jahre 2011, abschließen

Förderung der Beschäftigung

- Arbeit attraktiver machen
- in allgemeine und berufliche Bildung investieren
- Menschen wieder zu Beschäftigung verhelfen
- Armut bekämpfen und soziale Inklusion fördern

Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen

Finanzen

- Rückführung der Staatsverschuldung
- Rückführung der Defizite unter den 3%-Grenzwert des Stabilitätspaktes
- Umsetzung des europäischen Stabilitätspaktes in nationales Recht

Stärkung der Finanzstabilität

- Sondierung einer globalen Finanztransaktionssteuer
- Regelmäßige Stresstests durch die Bankenaufsichtsbehörde und die einschlägigen Behörden

- Strategien zur Umstrukturierung gefährdeter Institute im Einklang mit den Regeln für staatliche Beihilfen und Stützungsmaßnahmen

Eine gewisse Neuerung im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung auf der europäischen Ebene ist die Definition von Indikatoren, um die konkrete Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene zu überwachen. Dazu werden die vier Schwerpunkte mit einzelnen Maßnahmen flankiert und mittels Indikatoren überwacht (siehe Tabelle 1, Seite 18).

Bewertung

Die Präzisierung der Maßnahmen und Indikatoren ist für einen Vorschlag auf europäischer Ebene gewiß eine Verbesserung und ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch zeigt sich beim näheren Studium der Unterlagen, dass die alten Schwachpunkte und Konstruktionsfehler der bisherigen wirtschaftspolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene auch im neuen Konzept vorliegen. Insoweit wäre als passende Antwort auf die Lehren der letzten Jahre deutlich mehr Veränderung erforderlich.

In folgenden Punkten müsste die Politik auf der europäischen Ebene deutlich weitergehen: Zum einen ist wie bisher „jedes Land [...] für die konkreten politischen Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, [...], verantwortlich [...]“. Zudem werden zahlreiche Ausnahmetatbestände wie beispielsweise „nationale Gepflogenheiten der Sozialpartner“ respektiert. Damit sind gerade die bei den südeuropäischen Ländern sehr wettbewerbsfeindlichen Regelungen, wie beispielsweise die Lohnindexierungen, nicht angreifbar. Auch mit Blick auf die Ausgestaltung der nachhaltigen Haushalte wird explizit gesagt, dass die Mitgliedstaaten „weiterhin die Art des einschlägigen nationalen Rechtsinstruments“ zur Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf nationaler Ebene wählen. Neu ist hierbei, dass der EU-Kommission die Gelegenheit eingeräumt werden muss, die nationalen Haushaltsvorschriften vor deren Erlass, in einer Anhörung, auf die Vereinbarkeit mit den EU-Vorschriften zu überprüfen. Eingriffs- oder gar Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung, falscher Umsetzung oder fehlender Umsetzung von Regeln gibt es nach wie vor nicht.

Tabelle 1: Ziele, Maßnahmen und Indikatoren: Neue wirtschaftspolitische Steuerung

Ziel	Maßnahmen	Indikator zur Messung der Zielerreichung
Förderung der Wettbewerbsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zeitgemäße Lohnbildungsregeln ▪ Reduzierung von Indexierungsverfahren ▪ angemessene Lohnabschlüsse im öffentlichen Sektor ▪ Öffnung von geschützten Sektoren ▪ Verbesserung der Bildungssysteme und F&E ▪ Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU ▪ Entwicklung einer gemeinsamen Körperschaftsteuergrundlage 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lohnentwicklung ▪ Produktivitätsentwicklung ▪ Lohnstückkosten ▪ Leistungsbilanzdefizite ▪ Marktanteil von Exporten
Förderung der Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderung von „Flexicurity“ ▪ Bekämpfung von Schwarzarbeit ▪ lebenslanges Lernen ▪ Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Langzeitarbeitslosenquoten ▪ Jugendarbeitslosenquoten ▪ Erwerbsquoten
Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ▪ Umsetzung von nationalen Verschuldungsregeln ▪ Angleichung des Rentensystems (z.B. Renteneintrittsalter) ▪ Erhöhung der Erwerbsquoten ▪ Begrenzung von Vorruhestandsregelungen ▪ Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ▪ Bekämpfung von Betrug und Steuerhinterziehung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tragfähigkeitslücke ▪ Defizitquote ▪ Schuldenstandsquote ▪ Einnahmen- und Ausgabenentwicklung
Stärkung der Finanzmarktstabilität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sanierung von Problembanken ▪ strengere Belastungstests für Banken ▪ Koordinierung der Aufsicht und Tests auf EU-Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschuldung der Haushalte ▪ Verschuldung von nicht finanziellen Unternehmen ▪ Verschuldung der Banken ▪ Ergebnisse des Stresstests

Quelle: Eigene Darstellung; Herzog (2011)

Zahlreiche Maßnahmen wie die Sondierung einer Finanzmarkttransaktionssteuer oder die Entwicklung einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage sind unklar formuliert. Um sicherzustellen, dass alle Maßnahmen mitgetragen werden, wird bei der Durchführung die enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, den anderen EU-Organen und den beratenden Einrichtungen der EU unter umfassender Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Sozialpartner, der Regionen und anderer Akteure aufrechterhalten. Die ist üblich, könnte aber neben einer starken zeitlichen Verzögerung in der Bewertung der Maßnahmen auch zu einer Vielstimmigkeit von Urteilen führen. Da alle Maßnahmen zu dem übergeordneten Ziel einer Vollendung des Binnenmarktes beitragen müssen (Gütermarkt, Markt für Dienstleistungen und neuerdings auch digitaler Binnenmarkt), wird dieses Ziel in den Unterpunkten, d.h. der Schaffung von Wachstum und Beschäftigung sowie der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der Strategie Europa 2020, erstmals konkreter gegliedert und ausformuliert. Die Umsetzung wird mit der Etablierung von Indikatoren gewiss verbessert, wenngleich das Druck- und Drohpotential der europäischen Institutionen nach wie vor gering ist und die Nationalstaaten bei allen Maßnahmen das Heft des Handelns in der Hand behalten. In der wirtschaftspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene bestehen weiterhin Schwachpunkte und Konstruktionsfehler, welche vom Euro-Plus-Pakt noch nicht gelöst werden.

Die Maßnahmen und Ziele des *Euro-Plus-Paktes* sind direkt verzahnt mit weiteren Maßnahmen, welche nachfolgend vorgestellt werden.

III.1 GRUNDLAGEN DES EUROPÄISCHEN SEMESTERS

Die konjunkturellen Stützungsmaßnahmen der Staaten während der Finanzmarktkrise führten zwangsläufig zu einem massiven Anstieg der Staatsverschuldung weltweit. Mitunter hat dies im Euroraum zu Staatsschuldenkrisen in Griechenland, Irland und Portugal in den Jahren 2009, 2010 und 2011 geführt. Deshalb hat der Europäische Rat auf dem Treffen am 24. und 25. März 2011 die Idee eines „Europäischen Semesters“ in Verbindung mit der „Strategie Europa 2020“ entwickelt. Grundsätzlich geht es um die Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, den Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarktes sowie neue Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums und einer besseren gesamtwirtschaftlichen Steuerung. Die Mitgliedstaaten müssen dafür zukünftig

konkrete Maßnahmen umsetzen und in ihre nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme aufnehmen. Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen ist allerdings offen. Informell ist derzeit nur vereinbart, dass die Mitgliedsstaaten in den jährlichen nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen spezifische Zielwerte für die Defizite, Einnahmen und Ausgaben sowie eine Strategie mit Zeitplan zur Erlangung der Zielwerte vorlegen werden.

Im Rahmen des Europäischen Semesters folgt die wirtschaftspolitische Koordinierung einem genauen Zeitplan. Dort sind die einzelnen Schritte der Haushaltserstellung sowie die Steuerung sonstiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen verankert (Van-Rompuy-Task-Force, 2010):

- *1. Januar:* Die Europäische Kommission erläutert die aktuellen Herausforderungen im Jahreswachstumsbericht.
- *2. Februar:* Der Ministerrat der Wirtschafts- und Finanzminister und das Europäische Parlament führen eine Debatte zur Zielorientierung.
- *3. März:* Der Europäische Rat debattiert diese Punkte auf dem jährlichen Wirtschaftsgipfel.
- *4. April:* Die Mitgliedsstaaten erstellen ein nationales Reformprogramm als Antwort auf diese Herausforderungen und ergänzen die jährlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme um diese Sondermaßnahmen.
- *5. Mai/Juni:* Der Europäische Rat überprüft diese nationalen Maßnahmen und gibt politische Leitlinien und mögliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ab.
- *6. Juli:* Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister finalisiert diese Auflagen des Europäischen Rates und verabschiedet die Leitlinien für die Mitgliedstaaten. Zudem billigt der Europäische Rat die konkreten Leitlinien und mögliche Empfehlungen an Mitgliedstaaten mit größeren Problemen.
- *7. August bis Dezember:* Umsetzung der Maßnahmen und Verabschiedung der nationalen Haushalte in jedem Mitgliedstaat für das kommende Jahr.

Diese Maßnahmen werden fortlaufend überwacht und gegebenenfalls auch mit Empfehlungen im Rahmen des präventiven oder korrektiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verknüpft. Im Rahmen des Europäischen Semesters hat der Rat mit Blick auf das Jahr 2012 erstmals eine deutliche Rückführung der Staatsverschuldung auf ein langfristig tragbares Niveau sowie den Abbau der Haushaltsdefizite auf einen

Wert unter 3% des Bruttoinlandsprodukts vereinbart. Dazu dürfte in den meisten Fällen die vom Europäischen Rat verabschiedete strukturelle Haushaltskonsolidierung von mindestens 0,5% des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr erforderlich sein. Zudem steht in der Ratserklärung, dass in den Mitgliedstaaten, die sich mit erheblichen strukturellen Haushaltsdefiziten oder sehr hohen bzw. schnell steigenden öffentlichen Schuldenständen konfrontiert sehen, die Haushaltskonsolidierung als Erstes in Angriff genommen werden sollte.

Um Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene zu beweisen, haben die Politiker zudem vereinbart, im Rahmen des Europäischen Semesters die konkreten Ziele der jährlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zu evaluieren. Da die Zuständigkeit für die Umsetzung aller Maßnahmen jedem Staat selbst obliegt, soll die Umsetzung der Reformprogramme auf nationaler Ebene jährlich mit der Vorlage der Stabilitätsberichte von der Kommission, dem Rat und der Euro-Gruppe im Rahmen des Europäischen Semesters bewertet werden.

Bewertung

Im Einzelnen könnte mit dem „Europäischen Semester“ eine bessere Kohärenz von Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen sowie die Abstimmung von nationalen Reformvorhaben und ihre Bewertung umgesetzt werden. Mit Blick auf das neue Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten besteht allerdings die Gefahr, dass die Politik der Versuchung einer makroökonomischen Feinsteuerung unterliegt (Bundesbank 2010). Des Weiteren ist unklar, ob die Analyse der Ursachen der makroökonomischen Ungleichgewichte alle Fakten widerspiegelt. Es wird sich erst zeigen, ob gar Leistungsbilanzüberschüsse als Zeichen einer verzerrten Wettbewerbsfähigkeit möglicherweise als schädlich und korrekturbedürftig dargestellt werden können.

III.2 GRUNDLAGEN DER STRATEGIE EUROPA 2020

Die Maßnahmen des „Europäischen Semesters“, insbesondere zur Haushaltskonsolidierung, müssen nach Meinung des Europäischen Rates mit wachstumsfördernden Strukturreformen einhergehen. Deshalb wurde bereits auf der Tagung des Europäischen Rates am 17. Juni 2010 eine „Strategie der Europäischen Union für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges Wachstum“, die sogenannte Strategie Europa 2020, be-

geschlossen. Die neue Strategie führt die wichtigen Ziele der bis dahin geltenden Lissabon-Strategie fort. Darüber hinaus soll die Strategie Europa 2020 mit dem Ziel, mehr Wachstum und Beschäftigung zu schaffen, die Mitgliedsstaaten bei mittel- bis langfristigen Reformen unterstützen sowie die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern. Dafür sollen bis zum Jahr 2020 folgende fünf Hauptziele in allen Mitgliedstaaten, aber unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten, umgesetzt werden (EU-Ratschlussfolgerungen, 2011):

- Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen von 75%
- Ausgaben für Forschung und Entwicklung von 3% des BIP
- Verringerung der CO₂-Emissionen um 20%
- Schulabbrecherquote von unter 10% und die Erhöhung des Anteils der Hochschulabsolventen auf 40%
- Verminderung der Zahl von Armut bedrohter Menschen um mindestens zwanzig Millionen

Die Umsetzung dieser Ziele ist eingebettet in den großen Rahmen des Euro-Plus-Paktes. Dafür hat der Europäische Rat im Juni 2010 bereits integrierte Leitlinien für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik beschlossen. Diese Leitlinien beinhalten Maßnahmen zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie für den Abbau von makroökonomischen Ungleichgewichten. Auch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die bereits oben im Euro-Plus-Pakt genauer diskutiert wurde, steht im Fokus.

Bewertung

Die Strategie Europa 2020 dürfte grundsätzlich eine Verbesserung zur Lissabon-Strategie darstellen, da sie erstens konkreter gefasst wurde und zweitens mit definierten Indikatoren regelmäßig im Rahmen des Europäischen Semesters evaluiert wird. Fraglich bleibt, wie streng mögliche Auflagen oder Sanktionen bei Nicht-Einhaltung und/oder Nicht-Umsetzung der Maßnahmen sind. Im Rahmen der makroökonomischen Steuerung war bislang immer die konkrete Umsetzung der Ziele das Problem, da keinerlei Anreize und Sanktionen bestanden haben, wenn diese nicht erreicht wurden.

III.3 GRUNDLAGEN DER REFORM DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTES

Bereits seit dem Jahr 2003 und der ersten Reformdiskussion zum Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist die Schwäche der bisherigen Regeln, mit denen solide öffentliche Finanzen erreicht werden sollen, bekannt. Genau genommen sind es die Regeln zum Verfahrensablauf, die nach wie vor vollständig dem politischen Wohlwollen aller Euroraumländer unterliegen. Die geplante Reform des Stabilitätspaktes ist der zentrale Ansatzpunkt für eine dauerhaft funktionierende Währungsunion. Er soll die Schwächen der Reform im Jahr 2005 beseitigen und sogar darüber hinausgehen. Die Lehre aus der Staatsschuldenkrise, in der wir uns derzeit befinden, hat verdeutlicht, dass eine funktionsfähige präventive Wirkung innerhalb des Stabilitätspaktes für die Vermeidung von Krisen essentiell ist. Nur sie hat eine disziplinierende Funktion, die Krisen vermeiden hilft.

Die Van-Rompuy-Task-Force hat Vorschläge zur Verbesserung und Verschärfung des präventiven und korrektiven Arms im Stabilitäts- und Wachstumspakt entwickelt. Neben der Verbesserung der statistischen Datenbasis wurden folgende Punkte vorgeschlagen (Van-Rompuy-Task-Force, 2010):

1. Dem Schuldenkriterium, nach dem die Schuldenquote 60% des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen darf, soll mehr Beachtung geschenkt werden. Auch die langfristige Tragfähigkeit der Staatsverschuldung soll vermehrt in Betracht gezogen werden. Bislang führt nur der Verstoß gegen das 3%-Kriterium für die Neuverschuldung zu weiteren Schritten im Sanktionsverfahren. Dazu sollen konkrete quantitative Ziele, wie die im Euro-Plus-Pakt beschlossene Rückführung des strukturellen jährlichen Defizits um 0,5% in den nächsten beiden Jahren, vereinbart werden, wobei im Durchschnitt mindestens 0,25% des Defizits jährlich zurückgeführt werden müssen (EU-Ratschlussfolgerungen 2011). Wird diese präventive Maßnahme von Mitgliedsländern nicht ergriffen, soll das verschärfend im korrektiven Arm des Stabilitätspaktes berücksichtigt werden.
2. Erweiterte Sanktionsmöglichkeiten zu den monetären Strafzahlungen wurden als Ultima Ratio eingeführt. Künftig sollen nicht-finanzielle Maßnahmen in Form verschärfter Berichtspflichten auferlegt oder

auch Konsultationsbesuche beschlossen werden können. Zudem ist angedacht, dass die finanziellen Sanktionen frühzeitiger beginnen und zwischen verzinslichen und unverzinslichen Einlagen sowie Strafzahlungen (wie bisher) unterscheiden. Das heißt, finanzielle Strafen könnten im Rahmen des präventiven Arms bei Nichteinhaltung von Maßnahmen zunächst als verzinsliche Einlage verlangt werden. Eine neue Möglichkeit ist, dass auch Mittel des EU-Haushalts zur Sanktionierung einbezogen werden sollen. Die Strafzahlung wird dann fällig, so der Vorschlag der Van-Rompuy-Task-Force, wenn der Rat feststellt, dass ein Mitgliedstaat keine fristgerechten und effektiven Maßnahmen ergriffen hat, um das übermäßige Defizit abzubauen.

3. Der Entscheidungsmechanismus über die Sanktionierung – der bisherige Schwachpunkt und Konstruktionsfehler im Stabilitätspakt – soll nach der „umgekehrten qualifizierten Mehrheitsregel“ erfolgen. Das würde folgendes bedeuten: Stellt der Rat eine Regelverletzung fest, kann die Europäische Kommission eine Empfehlung für Sanktionen aussprechen, die als angenommen gilt, solange der Rat nicht mit einer qualifizierten Mehrheit widerspricht. Obgleich das eine gewisse Verbesserung zum bisherigen Verfahren bedeuten würde, ist es nicht hinreichend um den Schwachpunkt und Konstruktionsfehler zu beseitigen. Denn die daraus resultierende Regelbindung ist weiterhin fraglich. Erstens muss der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) eine Verletzung feststellen und zweitens muss der Rat die Sanktionen immer noch bewilligen. Dies unterliegt immer politischem Ermessensspielraum. Selbst wenn die Kommission eine Sanktion ausspricht, könnte sich im Rat wie bisher eine Koalition bilden, welche mehrheitlich gegen die Implementierung von weiteren Schritten und finanziellen Sanktionen stimmt. Eine Verbesserung ist aber, dass die Entscheidungen nicht erst am Ende des Defizitverfahrens beschlossen werden sollen, sondern Sanktionen früher und stärker abgestuft zur Anwendung kommen.
4. Abschließend wurde vorgeschlagen, dass jedes Land Mindestanforderungen an die nationale Fiskalpolitik festlegen und bis 2013 in nationales Recht umsetzen muss. Diese nationalen Verschuldungsregeln müssen die Zielerreichung der europäischen Vorgaben unterstützen.

5. Zudem mahnt die Van-Rompuy-Task-Force eine deutliche Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens und der Statistiken an, um die Überwachung der öffentlichen Finanzen auf eine solide Grundlage zu stellen.

Bewertung

Ein Stabilitäts- und Wachstumspakt mit „Biss“ ist gewiss die beste Maßnahme für eine dauerhafte Absicherung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets. Denn nur ein – präventiv und korrektiv – wirklich funktionierender Stabilitätspakt kann die zukünftige Stabilität der Währungsunion gewährleisten. Insofern sind die Vorschläge zur Härtung des Paktes und zur Erweiterung der haushaltspolitischen Überwachung ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Die Stärkung des präventiven Arms des Stabilitätspaktes ist richtig und notwendig. Die abgestuften Anreize und Sanktionen sind ein richtiger Schritt auf dem Weg zu einem regelgebundenen Mechanismus. Damit dürfte sich der Druck allmählich verstärken und die Anwendung von Sanktionen an Glaubwürdigkeit gewinnen, wiewohl der vorgeschlagene Richtwert für die Geschwindigkeit der Schuldentrückführung noch ambitionierter und flexibler gestaltet werden könnte.

Sinnvoll ist es auch, einen stärkeren Fokus auf das Schuldenkriterium 60% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu legen. Absolut zu begrüßen ist auch die strenge Umsetzung der Haushaltsregeln auf nationaler Ebene und auch die strengere Überwachung der nationalen Haushaltslage. Denn die nationale Umsetzung von Haushaltsregeln stellt eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Finanzpolitik auf europäischer Ebene dar.

Allerdings gehen diese Schritte, die zudem bislang noch nicht im Detail im Europäischen Rat diskutiert und verabschiedet worden sind, noch nicht weit genug, um die Konstruktionsmängel des bisherigen Stabilitätspaktes vollständig zu beheben. Insbesondere die Idee einer umgekehrten qualifizierten Mehrheitsentscheidung ist nur auf den ersten Blick eine wirkliche Verbesserung. Das Problem der politischen Ermessensspielräume ist damit nicht behoben. Der Rat hat nach wie vor entscheidenden Einfluss auf das Zustandekommen und die Höhe der Sanktionsmaßnahmen. Eine Automatisierung des Defizitverfahrens wird damit nicht erzielt.

Hier könnte die Idee der von deutscher Seite vorgeschlagenen Stimmen-gewichtung verknüpft mit der Fiskalreputation verfolgt werden. Das bedeutet, dass Mitgliedstaaten, welche die Regeln verletzen, z.B. die 3%-Defizitgrenze, auch weniger politischen Einfluss und weniger Mitspracherechte im Rat erhalten (Herzog 2004). Nur der Verlust des Rechts auf Mitsprache könnte einen stark disziplinierenden Anreiz für die nationale Haushaltskonsolidierung darstellen und ist sogar monetären Strafzahlungen deutlich überlegen. Schlussendlich ist es ökonomisch nur konsequent, wenn Länder die gegen Grenzwerte verstoßen auch weniger Mitsprache auf der europäischen Ebene bekommen würden. Dieser Mechanismus sollte sogar bei allen europäischen Maßnahmen und Entscheidungen der gesamtwirtschaftlichen Steuerung implementiert werden.

Ob derartige Vorschläge in einer eben auch politischen und nicht allein ökonomischen Währungsunion Aussicht auf Erfolg haben, wird zu beobachten bleiben; das Fehlen einer Automatisierung des Defizitverfahrens oder wenigstens eine teilweise Entpolitisierung, wie von vielen Experten angeraten, dürfte eine fortdauernde Schwachstelle des Paktes bleiben.

III.4 VERMEIDUNG VON MAKROÖKONOMISCHEN UNGLEICHGEWICHTEN

In der Van-Rompuy-Task-Force wurde auch über eine verbesserte Überwachung von makroökonomischen Ungleichgewichten nachgedacht. Es geht darum, gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte zu identifizieren und diesen wirksam entgegenzuwirken. Hierzu wird ein zweistufiger Mechanismus vorgeschlagen: Erstens wird das Vorliegen von Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten anhand ökonomischer Indikatoren regelmäßig überprüft. Liegen entsprechende Probleme vor, soll eine vertiefte Analyse über die Ursachen erstellt werden. Zweitens kann der Rat bei schwerwiegenden Ungleichgewichten, die das Funktionieren der Währungsunion gefährden, ein Verfahren einleiten und Korrektorempfehlungen aussprechen (EZB, 2011). Das Mitgliedsland legt dann einen Korrekturfahrplan vor, den der Rat bewertet und mit einem Zeitplan versieht. Versäumt das Land wiederholt, die Maßnahmen umzusetzen, können auf Vorschlag der EU-Kommission Sanktionen gegen das Land eingeleitet werden. Auch hier würde, wie im Haushaltsüberwachungsverfahren, das Prinzip der umgekehrten Mehrheitsentscheidung gelten.

Dieses neue Element der wirtschaftspolitischen Steuerung auf der europäischen Ebene ergänzt den Rahmen der Strategie Europa 2020 und soll erstmals die makrostrukturelle Überwachung ermöglichen. Damit sollen auch die Aspekte der Strategie Europa 2020, mehr Wachstum und Beschäftigung zu schaffen, sowie die Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit zu gewährleisten, besser gefördert werden.

Wie bereits angedeutet, wird als erste Stufe ein präventiver Teil aus einem Warnmechanismus mit Blick auf das potentielle Risiko gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte und Auffälligkeiten von Mitgliedstaaten eingeführt. Diese Signale werden mit dem oben dargestellten Indikatorensystem des Euro-Plus-Paktes regelmäßig überwacht. Im Fokus sind Auslandspositionen, die Leistungsbilanz, reale Wechselkurse, Lohnstückkosten, die HVPI-Inflation (harmonisierter Verbraucherpreisindex) und der Wohnimmobilienmarkt (Wertschöpfung des Bausektors und Preise für Wohneigentum) (Van-Rompuy-Task-Force 2010). Für die verschiedenen Indikatoren werden Schwellenwerte festgelegt und veröffentlicht, um so die Transparenz und die Kontrolle zu verbessern. Wird eine Fehlentwicklung identifiziert, werden Empfehlungen parallel zu den politischen Empfehlungen im Rahmen der Strategie Europa 2020 und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ausgesprochen.

Sollte die Europäische Kommission schwerwiegende Ungleichgewichte feststellen, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion gefährden oder es zu gefährden drohen, könnten weitergehende Empfehlungen im zweiten Schritt, dem sogenannten korrektiven Teil, erfolgen. Hier soll es eine Art „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ (*excessive imbalance procedure*) – ähnlich dem Defizitverfahren des Stabilitätspaktes – geben. Im korrektiven Teil könnten dann auch strikte Vorgaben und Empfehlungen abgegeben sowie Fristen zur Behebung der Ungleichgewichte und weitere Korrekturmaßnahmen definiert werden. Beim mehrmaligen Verstoß gegen diese Vorgaben kann die Kommission einen Sanktionsmechanismus vorschlagen, der dem Verfahren im Stabilitätspakt ähneln soll. In bestimmten definierten Fällen, kann es somit auch zur Verhängung von finanziellen Sanktionen kommen, zum Beispiel, wenn der Ministerrat der Auffassung ist, dass ein Mitgliedstaat wiederholt den Korrekturvorgaben und dem vorgeschlagenen Zeitplan nicht nachkommt.

Bewertung

Die Einführung eines makroökonomischen Überwachungsrahmens könnte einen wichtigen Schritt in Richtung einer engeren Wirtschaftsunion darstellen. Dies ist vor dem Hintergrund der Absicherung der Stabilität der Währungsunion notwendig. Angesichts der Ansteckungseffekte innerhalb des Eurogebietes hat die Koordinierung der makroökonomischen Ungleichgewichte an Bedeutung gewonnen. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass es nicht zu einer makroökonomischen Feinsteuerung der Konjunkturzyklen sowie einer Zentralisierung der Wirtschaftspolitik in Brüssel kommt. Positiv ist die Etablierung eines konkreten Indikatoren-systems zur Überwachung und die Verzahnung mit der Strategie Europa 2020. Wünschenswert aus ökonomischer Sicht ist, ähnlich zu den Lehren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, verstärkte Automatismen im Verfahren festzuschreiben. Die vorliegenden Vorschläge gewähren dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister jedoch erhebliche Ermessens-spielräume, was die Abgabe politischer Empfehlungen und den Umfang von Sanktionen betrifft. Damit könnten die Durchsetzungsmaßnahmen möglicherweise nicht konsequent angewandt werden. Das Prinzip der umgekehrten Mehrheitsentscheidung ist ein richtiger Schritt, aber aus den Erfahrungen des Stabilitätspaktes kein Garant für das Funktionieren (s.o. III.3). Denn eine Regel zur Vermeidung von wirtschaftlichen Ungleichgewichten ohne glaubwürdige Konsequenzen wird keine Stabilisierung der Europäischen Währungsunion gewährleisten können. Es müssen zudem deutliche Anreize zur Einhaltung und Rückführung makroökonomischer Ungleichgewichte etabliert werden und vor allem sollten Empfehlungen und Maßnahmen frühzeitig im Verfahren intensiviert werden. Im Fall der Nichteinhaltung sollten die vorgesehenen Sanktionen verzinslicher Einlagen sofort greifen.

Insgesamt ist das Verfahren zur Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichtigen aber eine deutliche Verbesserung zum Status Quo.

III.5 DER EUROPÄISCHE STABILITÄTSMCHANISMUS (ESM)

Auf dem Treffen des Europäischen Rates am 24. und 25. März wurde zudem der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) beschlossen, der ab Juli 2013 in Kraft treten soll. Der ESM löst die im Zuge der griechischen Staatsschuldenkrise temporär eingerichtete Europäischen

Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ab. Die Institutionalisierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus hin zu einem permanenten Krisenmechanismus wurde notwendig, um mittelfristig auf finanzielle Notlagen von Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Ansteckungseffekte reagieren zu können. Ziel ist, den vorhandenen Fehlanreiz für die Fiskalpolitik zu beheben und Anreize für ein verantwortliches Verhalten der Marktteilnehmer zu setzen. Dies wurde zudem notwendig, da mit den Finanzhilfen für Griechenland und Irland die „*No-Bail-Out-Klausel*“ de facto ausgehöhlt wurde.

Der Europäische Rat bezieht sich bei der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus unter anderem auf Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Dort steht: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Der Zugang zu einer Finanzhilfe wird auf der Grundlage strenger politischer Auflagen im Rahmen eines makroökonomischen Szenarios gewährt. Dieses folgt zu allererst einer rigorosen Prüfung der Tragbarkeit der Staatsverschuldung, die die Kommission zusammen mit dem IWF und in Absprache mit der EZB durchführt.

Die Entscheidungen über Finanzhilfen im Europäischen Stabilitätsmechanismus werden im Verwaltungsrat getroffen, in dem die Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euroraumes stimmberechtigt sind. Dazu nehmen als Beobachter ein EU-Kommissionsmitglied für Wirtschaft und Währung sowie der Präsident der EZB teil. Die operativen Aufgaben werden von einem Direktorium bestehend aus nationalen Experten durchgeführt. Alle Entscheidungen werden mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Die grundlegende Aufgabe des ESM ist die Gewährung von Finanzhilfen unter strikten Auflagen an Länder, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren.

Der ESM wird ein gezeichnetes Kapital von insgesamt 700 Milliarden Euro erhalten. Davon werden 80 Milliarden Euro von den Mitgliedstaaten des Euroraumes direkt eingezahlt (EU-Ratsschlussfolgerungen, 2011). Darüber hinaus verfügt der ESM über eine Kombination aus abrufbarem

Kapital und Bürgschaften in Höhe von 620 Milliarden Euro. Der Beitragschlüssel für die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten am gezeichneten Gesamtkapital beruht auf dem leicht modifizierten Aufteilungsschlüssel für das eingezahlte Kapital der Europäischen Zentralbank. Dieser Aufteilungsschlüssel sieht vor, dass die Bundesrepublik Deutschland 27,146% von 80 Milliarden Euro, d.h. 21,72 Milliarden Euro direkt als Bareinlage einzahlen muss.

Solange der ESM nicht aktiviert wurde und die effektive Darlehenskapazität von 500 Milliarden Euro nicht ausgeschöpft ist, fließen die Zinserträge nach Abzug von Betriebskosten an die Mitgliedstaaten zurück. Eine zweite Einnahmequelle des ESM sind die Strafzahlungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und Strafzahlung bei Verstoß gegen die Auflagen der Rückführung von makroökonomischen Ungleichgewichten.

Eine konkrete Unterstützung auf Basis des ESM kann auf zwei Arten erfolgen:

- a) als Stabilitätshilfe, d.h. das Mitgliedsland bekommt direkt finanzielle Unterstützungszahlungen,
- b) als Primärmarkt-Unterstützungsfazilität, d.h. der ESM kann Anleihen eines Mitgliedsstaates mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen auf dem Primärmarkt ankaufen.

Neben diesen Stützungsmaßnahmen soll auch der Privatsektor in angemessener und verhältnismäßiger Form beteiligt werden, wobei dies von Fall zu Fall auf Basis der Schuldentragfähigkeitsanalyse festgelegt wird. Im Fall a), wenn der Staat nach der Tragfähigkeitsanalyse und der Anpassung die Schulden auf ein langfristig tragbares Niveau zurückführen kann, werden die Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen, um auch die privaten Anleger zu ermutigen, im Land zu bleiben. Im Fall b), wenn der Staat nach der Tragfähigkeitsanalyse und Stützungsprogrammen keine Aussicht hat, seine Schulden auf ein langfristig tragbares Niveau zurückzuführen, müssen Mitgliedstaaten und private Gläubiger aktive Verhandlungen aufnehmen. Ziel ist, eine ursachengemäße Verteilung der Lasten anzustreben. Finanzhilfen werden im Fall b) nur dann gewährt, sofern ein glaubwürdiger Plan unter angemessener Beteiligung des Privatsektors vorliegt. Zudem werden die Mitgliedstaaten die nationalen Staatsschuldentitel mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr ab dem Start des ESM

im Jahr 2013 mit einer Umschuldungsklausel versehen. Damit soll die Einbeziehung des privaten Sektors bei der Umschuldung zukünftig erleichtert werden. Diese Klauseln sind bereits heute bei Staatsanleihen auf dem US-amerikanischen und dem britischen Markt üblich. In diesem Zuge wird dem ESM auch der Status eines bevorrechtigten Gläubigers zugesprochen.

Bewertung

Positiv ist, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus versucht, an der Nichthaftungsklausel als Grundprinzip festzuhalten. Damit bleibt die jeweilige Fiskalpolitik in nationaler Verantwortung und die *No-Bail-Out*-Klausel gewinnt wieder an Kraft. Gleichwohl hätte die Politik niemals die *No-Bail-Out*-Klausel aushöhlen dürfen. Im EMS soll die Anwendung des Krisenmechanismus strikt auf außergewöhnliche Situationen beschränkt bleiben, und erstmals sollen Steuerzahler geschützt und private Gläubiger mit einbezogen werden. Kritisch ist anzumerken, dass die zu zahlenden Zinsen im EMS sogar niedriger sein könnten als unter dem derzeitigen Rettungsschirm, was dem Anreiz des *Moral Hazard* in der Währungsunion weiterhin Vorschub leisten dürfte (Bundesbank 2011). Zudem könnte es zu einer Veränderung der Laufzeiten von Staatspapieren kommen, da die Privathaftung nur für Papiere mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr gelten wird. Das könnte dazu führen, dass die Staaten vermehrt kurzfristige Staatspapiere ausgeben, um die Beteiligung der Privatgläubiger im Fall einer Staatsinsolvenz zu umgehen. Zu begrüßen ist, dass die Politik Abstand von der Idee der Ausgabe gemeinsamer Euro-Bonds genommen hat. Dies hätte nicht nur die Anreize zu einer soliden Finanzpolitik gemindert, sondern auch wichtige Grundprinzipien wie Subsidiarität und nationale Eigenverantwortung konterkariert.

Stabilität des Euroraumes insgesamt. Die Mitgliedstaaten müssen ihre gemeinsame Verantwortung für die Stabilität und den Wohlstand in Europa annehmen und ihr durch effektive politische Maßnahmen gerecht werden. Derzeit gibt es die historische Gelegenheit, die Stabilität der Währungsunion auf eine neue, solide und langfristige Grundlage zu stellen. Es liegt an der Politik, diese Gelegenheit nicht zu verspielen!

IV. FAZIT

Der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Europa war bislang unvollständig und wurde teils sogar aufgeweicht (vgl. Reform des Stabilitätspaktes im Jahr 2005). Die Krise im Euroraum konnte auch deshalb nicht wirksam verhindert werden, weil der für die Haushaltspolitik notwendige Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht hinreichend konsequent angewandt wurde und zahlreiche Schwachpunkte und Konstruktionsfehler vorhanden sind. Deshalb kam es nicht zu Sanktionen bei Verstößen gegen die 3%-Defizitgrenze oder die 60%-Schuldengrenze.

Zur Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten fehlte bislang sogar ein geeigneter Mechanismus, mit dem gezielte Anreize zum Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten gesetzt werden konnten. Die vorliegenden Vorschläge sind alles in allem ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Zur Sicherstellung einer soliden Wirtschafts- und Währungsunion auf lange Sicht müssen diese Vorschläge fortentwickelt werden.

Die Lehren aus der Krise, insbesondere die starke wirtschaftliche Verflechtung der Euro-Länder, sprechen eindeutig für eine Vertiefung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum. Die weltweite Finanzkrise hat gezeigt, dass unsolide Finanzen einzelner Euroländer ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Größe massive negative Ansteckungseffekte auf andere Euro-Länder haben und diese sogar in Schwierigkeiten bringen können. Damit besteht Gefahr für die Finanz-

LITERATUR

- *Bundesbank (2010), Geschäftsbericht 2010, Frankfurt.*
- *Bundesbank (2011), Monatsbericht April 2011, Frankfurt.*
- *EU-Ratsschlussfolgerungen (2011), Der Euro-Plus-Pakt und Vereinbarung über die Merkmale des ESM, 24./25. März 2011, Brüssel, (online).*
- *EZB (2011), Wesentliche Elemente der Reform der Wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet, Monatsbericht März, Frankfurt.*
- *Herzog, Bodo (2005): Fiscal-Monetary Interaction in EU – Stability and Growth Pact, Diss., Bamberg.*
- *Herzog, Bodo (2004): Fiscal-monetary Interaction and the Stability and Growth Pact: Focus on: Reforming the Pact; SMYE-Conference, in Warsaw, Poland, (online).*
- *Sachverständigenrat (2005), Jahresgutachten, Wiesbaden.*
- *Van-Rompuy-Task-Force (2010), Abschlussbericht, Brüssel.*

DER AUTOR

Prof. Dr. Bodo Herzog, ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik und Geldpolitik an der ESB Business School. Dr. Herzog war zuvor Mitarbeiter beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Chefvolkswirt sowie Abteilungsleiter bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

*E-Mail: Bodo.Herzog@Reutlingen-University.de;
Alteburgstr. 150, 72762 Reutlingen*

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Matthias Schäfer
Leiter des Teams Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96 35 15
E-Mail: matthias.schaefer@kas.de*