

Haushaltsdisziplin und Wirtschaftswachstum: zwei Seiten einer Medaille

EUROPÄISCHER RAT VOM 30. JANUAR 2012

Auf ihrer ersten Tagung 2012 widmeten sich die Staats- und Regierungschefs zur Überwindung der Eurozonenkrise den Themen Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum.

Zum Einen legten sie den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion fest, der die Haushaltsdisziplin in 25 EU-Mitgliedstaaten verbessern soll. Nur Großbritannien und – aus verfassungsrechtlichen Gründen – Tschechien nehmen nicht teil. Dazu sollen Schuldenbremsen in den Vertragsstaaten verankert werden, die notfalls auch durch den EuGH durchgesetzt werden können. Zudem wird das Verfahren wegen übermäßiger Neuverschuldung verschärft und die Steuerung der Eurozone verstärkt. Die Unterzeichnung des Vertrags ist Voraussetzung für Finanzmittel aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Den Vertrag zum dauerhaften Rettungsschirm gab der Europäische Rat zur Unterschrift durch die Finanzminister frei.

Zum Anderen konzentrierten sich die Staats- und Regierungschefs auf konkrete Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung in drei Aktionsfeldern: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Vollendung des Europäischen Binnenmarkts und Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). Neu war dabei der politische Wille, Finanzmittel aus EU-Fonds für zusätzliche Maßnahmen bereitzustellen.

Darüber hinaus wurde am Rande des Gipfels eine Erklärung zu Iran, Syrien und Burma/Myanmar verabschiedet.

1. Fiskalpakt und Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf einen Vertrag zur Förderung von Haushaltsdisziplin. Gleichzeitig verstärkten sie die Anstrengungen für Wachstum und Beschäftigung.

Strittig war vor allem die Beteiligung von Nicht-Eurostaaten an der künftigen Steuerung der Eurozone. Insbesondere der polnische Regierungschef Donald Tusk forderte eine enge Einbindung von Vertragsstaaten, deren Währung nicht der Euro ist. Auch Angela Merkel und der italienische Premier Mario Monti sprachen sich für eine stärkere Einbeziehung aus. Zudem hatte das Europäische Parlament in einer Entschließung vom 18. Januar gleiches Recht zur Teilnahme an Euro-Gipfeln für alle Vertragsparteien gefordert. Im Gegensatz dazu betonte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy die Bedeutung von Treffen, an denen ausschließlich Euro-Staaten partizipieren. Hauptargument: Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone haben – durch die gemeinsame Währung bedingt – spezifische Interessen und Verpflichtungen. Der Gipfel-Kompromiss lautet: Vertragsstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, werden an allen Tagungen beteiligt, die Inhalte des Vertrags betreffen. Zudem werden sie eingebunden, wenn grundsätzliche Regeln der Eurozone zur Debatte stehen oder die Wettbewerbsfähigkeit der Vertragsstaaten diskutiert wird. Darüber hinaus sollen den Euro-Gipfeln Tagungen der 27 EU-Mitgliedstaaten vorausgehen, sodass auch Großbritannien und Tschechien einbezogen werden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

30. Januar 2012

www.kas.de

www.eukas.eu

Diskutiert wurden ferner Prozeduren zur Klage vor dem EuGH bei Nicht- bzw. vertragswidriger Implementierung der Schuldenbremse in nationales Recht. Klagen können die Vertragsstaaten. Diese sind angehalten zu klagen, wenn die Kommission die Nicht- bzw. vertragswidrige Implementierung der Schuldenbremse in einem Bericht feststellt. Unabhängig davon können die Vertragsstaaten auch eigeninitiativ klagen. Die Bundesregierung hatte sich darüber hinaus dafür ausgesprochen, dass auch die Kommission ein Klagerecht erhält. Begründung: Die Mitgliedstaaten könnten aus diplomatischen Gründen vor einer Klage zurückschrecken. Entsprechende negative Erfahrungen aus anderen Politikbereichen der EU liegen vor. Jedoch sprachen sich nicht nur zahlreiche Mitgliedsstaaten, sondern auch die Kommission gegen ein Klagerecht für das EU-Organ aus: Die Kommission befürchtet, auf diesem Wege ihre neutrale Rolle einzubüßen. Der Kompromiss lautet: Bis zur Tagung im März soll eine Prozedur entwickelt werden, die verhindert, dass ein Vertragsstaat „an den Pranger“ gestellt wird, weil er einen anderen Vertragsstaat verklagt. Merkel nannte am Rande des Gipfeltreffens u.a. die Möglichkeit, die Pflicht zur Klage der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft des Ministerrates zu übertragen. Es bleibt abzuwarten, ob eine derartige Prozedur ausreicht, um die Einführung der Schuldenbremse auch in großen Mitgliedsstaaten durchzusetzen.

Im Gegensatz zur medialen Berichterstattung der letzten Wochen stand eine weitere Aufstockung der Ressourcen der Eurozone nicht im Zentrum des Europäischen Rats. Grund dafür war primär, dass Merkel die Voraussetzungen für eine solche Diskussion als noch nicht erfüllt betrachtet: Insbesondere das zweite Rettungspaket für Griechenland konnte noch nicht verabschiedet werden. Einerseits dauern die Verhandlungen zwischen der griechischen Regierung und ihren Privatgläubigern über die Konditionen eines Schuldenschnitts noch an. Zum Anderen liegt der Bericht der Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und Internationalen Währungsfonds (IWF) noch nicht vor. Dieser soll Verfehlungen Griechenlands im ersten Pro-

gramm benennen und Lehren für das zweite Programm ziehen. Ferner ist strittig, ob die Eurostaaten die zugesagten Finanzhilfen von 130 Milliarden Euro erhöhen müssen, um die Gesamtschulden Griechenlands bis 2020 auf 120% des BIP zu senken. Merkel betonte am Rande des Gipfels, der Schuldenberg müsse durch verstärkte Anstrengungen Griechenlands bzw. der Privatgläubiger abgetragen werden. Weitere Kredite von Eurostaaten würden nur dazu führen, dass sich weitere Schulden auftürmen. Darüber hinaus eröffneten die Staats- und Regierungschefs die Diskussion darüber, ob die bereits im Oktober beschlossene verschärfte Überwachung Griechenlands durch die Kommission und nationale Experten ausgebaut werden soll.

a) Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf einen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion. Hauptziel: Die Fiskalregeln zur Förderung von Haushaltsdisziplin sollen verbindlicher und besser durchsetzbar werden. Der internationale Vertrag wird auf dem Europäischen Rat vom 1.-2. März von 25 EU-Mitgliedstaaten – Großbritannien und Tschechien ausgenommen – formell unterzeichnet und soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten.

Herzstück des Vertragswerks ist der Fiskalpakt, der über folgende Architektur verfügt:

1) Etablierung nationaler Schuldenbremsen: Der Pakt sieht die Etablierung von Schuldenbremsen in den Vertragsstaaten vor. Das strukturelle Defizit, d.h. der Teil des Defizits, der nicht auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen ist, darf 0.5% des BIP nicht überschreiten. Ausschließlich Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand unterhalb von 60% des BIP liegt, dürfen ein strukturelles Defizit von bis zu 1% aufweisen. Aktuell gilt dies für 13 Vertragsstaaten. Abweichungen dürfen nur bei unvorhergesehenen Ereignissen, die außerhalb der Kontrolle des Mitgliedstaates liegen, und bei besonders schlechter wirt-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

30. Januar 2012

www.kas.de

www.eukas.eu

schaftlicher Entwicklung erfolgen. Bei Nichteinhaltung der Schuldenbremse wird automatisch ein Korrekturmechanismus ausgelöst, der den Mitgliedstaat auf den Pfad solider Haushaltspolitik zurückführen soll.

2) Verankerung im nationalen Recht: Die Schuldenbremse soll vorzugsweise in den Verfassungen der Vertragsstaaten verankert werden. Da Verfassungsänderungen vergleichsweise schwierig durchzusetzen sind, erhöht die Aufnahme in die nationale Verfassung die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse. Irland hätte jedoch zur Änderung der Verfassung ein Referendum durchführen müssen. Vor dem Hintergrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage Irlands bestand die Gefahr, dass das Referendum negativ ausfällt. Darüber hinaus ist z.B. in Luxemburg eine Aufnahme in die Verfassung aus rechtlichen Gründen gar nicht möglich. Daher einigten sich die Vertragsparteien darauf, mehr Flexibilität bei der Implementierung in nationales Recht zuzulassen.

3) Durchsetzung durch den EuGH: Notfalls soll der EuGH die vorgeschriebene Verankerung der Schuldenbremse in nationales Recht durchsetzen können. Klagen können nur die Vertragsstaaten. Details zur Prozedur will man bis zur Tagung im März ausarbeiten (s.o.).

4) Verschärfung des Defizitverfahrens: Das Verfahren zur Rückführung übermäßiger Neuverschuldung wird strenger gestaltet. Zum einen wird das Verfahren automatischer und damit effektiver. Über jeden Verfahrensschritt entscheidet der Ministerrat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission, d.h. die Mitgliedstaaten müssen einer Empfehlung der Kommission nicht mehr aktiv zustimmen, sondern eine Entscheidung gilt als getroffen, wenn die Mitgliedstaaten sich nicht mit qualifizierter Mehrheit dagegen ausgesprochen haben. Damit gehen die Staats- und Regierungschefs teilweise über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinaus. Die umgekehrte qualifizierte Mehrheit findet jedoch keine Anwendung, wenn ein Mitgliedstaat seine Gesamtschulden nicht zügig genug abbaut. Darauf hatte die italienische Regierung gedrungen. Italien leidet

unter einem besonders hohen Schuldenberg von rund 120% des BIP. Die Rückführung übermäßiger Schulden um jährlich 1/20 bedeutet eine große Herausforderung für die italienische Regierung.

Zum anderen müssen Defizitsünder künftig gemeinsam mit der Kommission ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm, d.h. einen Plan für Strukturreformen ausarbeiten. Das Partnerschaftsprogramm bedarf der Zustimmung von Kommission und Ministerrat und wird durch sie überwacht. Das schränkt künftig im Falle unsolider Haushaltspolitik die wirtschafts- und finanzpolitische Souveränität der Mitgliedstaaten durch Kontrolle der EU-Organe nicht erst bei drohender Zahlungsunfähigkeit, sondern deutlich früher ein. Die Kommission hatte dazu bereits einen Vorschlag vorgelegt, der aktuell von Europäischem Parlament und Ministerrat beraten wird.

Darüber hinaus verabredeten die Staats- und Regierungschefs eine Stärkung der Eurozonen-Governance. Dazu nahmen sie zentrale Elemente der Beschlüsse des Eurogipfels vom 26. Oktober in den Vertrag auf: Durchführung informeller Euro-Gipfel mindestens zweimal jährlich; Ernennung eines Präsidenten des Euro-Gipfels durch die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist; Unterstützung des Präsidenten durch die Gremien der Eurogruppe. Die Nicht-Eurostaaten werden im Rahmen der oben beschriebenen Verfahren in die Steuerung der Eurozone eingebunden. Die demokratische Legitimation der verstärkten finanzpolitischen Kooperation soll dadurch sichergestellt werden, dass Vertreter der relevanten Ausschüsse nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments über Inhalte des Pakts im Rahmen einer Konferenz beraten. Die Details sollen Parlamente nun selbst festlegen. Zudem kann der Präsident des Europäischen Parlaments zu einem Redebeitrag zu den Euro-Gipfeln hinzugeladen werden. Schließlich sollen zentrale wirtschaftspolitische Reformpläne künftig verstärkt untereinander abgestimmt werden.

Ferner unterstützten die Staats- und Regierungschefs den ESM-Vertrag. Dieser ist eng mit dem Fiskalpakt verknüpft: Nur wer den

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

30. Januar 2012

www.kas.de

www.eukas.eu

Fiskalpakt unterschrieben hat, kann Hilfen aus dem ESM erhalten. Die Finanzminister können den ESM-Vertrag bei ihrem nächsten Treffen unterschreiben. Der dauerhafte Rettungsschirm soll im Juli in Kraft treten und zur effektiveren Eindämmung der Griechenlandkrise beitragen.

b) Verstärkte Anstrengungen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung

Ferner verabredeten die Staats- und Regierungschefs, die Anstrengungen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung zu verstärken. Hintergrund: Insbesondere in den finanziell angeschlagenen südeuropäischen Mitgliedstaaten sind die Wachstumsprognosen für 2012 schlecht. Im November 2011 lauteten die Wachstumsprognosen für 2012 im Falle Griechenlands -2,8% und für Portugal -3% des BIP: Die Aussichten dürften sich inzwischen weiter eingetrübt haben (s. Grafik im Anhang). Das politische Überleben zahlreicher europäischer Regierungen hängt nicht zuletzt davon ab, ob Wachstum und Beschäftigung wieder zunehmen. Vor diesem Hintergrund hatte vor allem Monti seit dem Dezembergipfel wiederholt gefordert, über Haushaltskonsolidierung hinaus Maßnahmen zur Förderung von Wachstum zu lancieren. Auf Initiative von Van Rompuy lag der Fokus der Tagung auf drei Aktionsfeldern: Jugendarbeitslosigkeit, Vervollständigung des Binnenmarkts und Unterstützung von KMUs.

Neu war dabei der politische Wille, Mittel aus den EU-Strukturfonds und dem Europäischen Sozialfonds verstärkt für Wachstum und Beschäftigung einzusetzen. Diese Ressourcen will man nutzen, um Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen und KMUs zu fördern. Strittig ist jedoch, wie viel Geld aus den EU-Strukturfonds tatsächlich für solche Zwecke bereitsteht. In der Finanzperiode 2007 bis 2013 sind insgesamt 347 Milliarden Euro für Strukturpolitik vorhanden. Davon sind noch ca. 82 Milliarden Euro nicht verplant. Allerdings ist ein Großteil dieser Mittel bereits Mitgliedstaaten zugeordnet und – weniger als zwei Jahre vor Ende der Finanzperiode – voraussichtlich in großen Teilen bereits von den Mitgliedstaaten verplant. Mithin müssten die Mitgliedstaaten in

Zusammenarbeit mit der Kommission Mittel umwidmen. Das politische Signal der Staats- und Regierungschefs ist deutlich: EU-Mittel sollen für Wachstum und Beschäftigung verausgabt werden und nicht in den nationalen Haushalten verbleiben.

Darüber hinaus beschlossen die Mitgliedstaaten die Beschleunigung bzw. Verstärkung bereits lancierter Maßnahmen:

- Junge Menschen sollen verstärkt in Arbeit gebracht werden. Im November 2011 lag die Jugendarbeitslosigkeitsquote in der EU bei 22,3%, in Spanien gar bei 49,6% (s. Grafik im Anhang). Anstrengungen der Mitgliedstaaten will man durch EU-Mittel für Unternehmensgründer, Ausbildungsplätze etc. unterstützen.
- Der Europäische Binnenmarkt soll u.a. in den Bereichen elektronischer Geschäftsverkehr und Energie vervollständigt werden.
- Der Zugang kleiner und mittelständischer Unternehmen zu Krediten soll verbessert werden. In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission z.B. vor, EU-Strukturmittel als Eigenkapital für KMUs zu nutzen, sodass diese besseren Zugang zu Bankkrediten erhalten. Hintergrund: Aufgrund der Eurozonenkrise stellen Banken bei der Kreditvergabe höhere Anforderungen an Eigenkapital von KMUs.

2. Erklärung zur Außenpolitik

Am Rande der Tagung veröffentlichte der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, eine Erklärung zu aktuellen außenpolitischen Themen.

Diese bestätigt die von den Außenministern am 23. Januar als Reaktion auf die Entwicklung des iranischen Nuklearprogramms beschlossenen Sanktionen. Ziel ist vor allem der Energiesektor und damit die Hauptfinanzierungsquelle des iranischen Regimes. Wichtigste Maßnahme ist das Einfuhr-, Einkaufs- und Transportverbot für iranisches Rohöl und Ölprodukte. Für bestehende Verträge gilt eine Übergangsfrist bis zum 1. Juli. Die Sanktionen verlangen einigen südeuropäischen Ländern schwere Opfer ab: So macht iranisches Öl 22,9% des griechischen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

30. Januar 2012

www.kas.de

www.eukas.eu

Verbrauchs aus. Auf der anderen Seite betragen die Lieferungen in die EU nur rund 20% der iranischen Ölexporte; wichtige Importeure wie Indien und China werden sich nicht am Einfuhrstop beteiligen. Dennoch ist die bislang beispiellose Verschärfung der Sanktionen als richtiges und wichtiges Signal zu werten, nachdem Aufrufe zu Verhandlungen fruchtlos geblieben waren.

Mit Hinblick auf Syrien hält die EU unverändert an ihrer „zivilen“ Strategie fest: diese setzt auf Sanktionen, die Unterstützung der Bemühungen der Arabischen Liga und eine enge Einbindung der UN.

Hingegen bestätigten die Staats- und Regierungschefs die von den Außenministern beschlossene Lockerung der Sanktionen gegenüber Burma/Myanmar. Damit honoriert die EU erste Reformansätze, die Freilassung einiger politischer Gefangener und den Beginn des Dialogs mit Minderheiten und der Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi. Sollte das politische Tauwetter anhalten, behält sich die EU weiter gehende Erleichterungen vor.

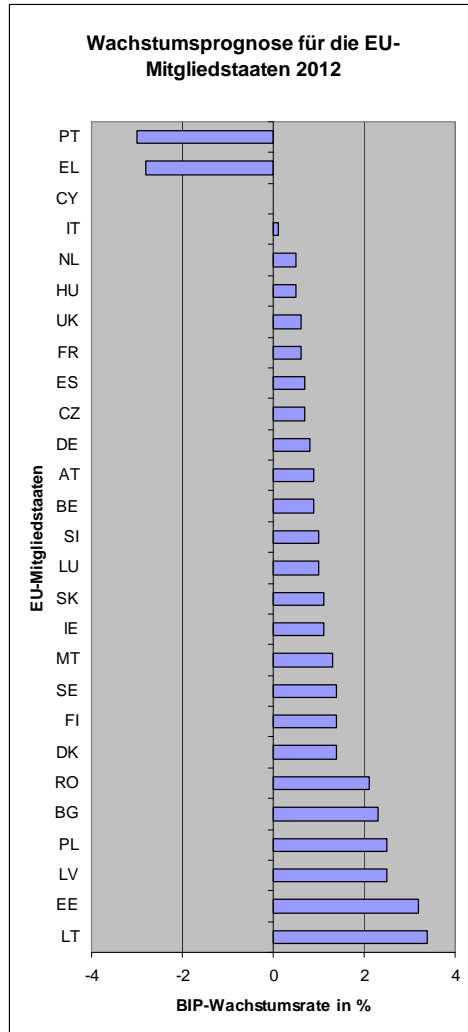
EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

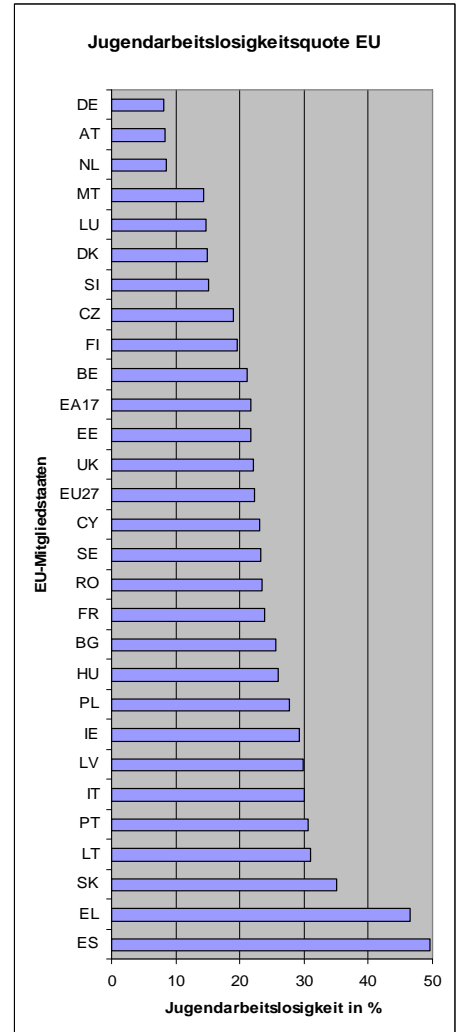
30. Januar 2012

www.kas.de

www.eukas.eu



Quelle: EUROSTAT (Stand: November 2011)



Quelle: EUROSTAT (Stand: November 2011)