
Die neue europäische Steuerungsarchitektur – „*More of the same*“ statt Paradigmenwechsel

Bruno Rossmann

„And while some may have dreamt of large transfers to the periphery, of a kind of nascent federal social state of Europe, to make up for the structural disadvantage to those countries caused by the Euro, what's in stock is more of a permanent structural adjustment programme to suppress wages and public spending, and to divert finances to the sole purpose of enhancing competitiveness.“¹

Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise lasten nach wie vor schwer auf der europäischen Wirtschaft. Die Schulden- und Bankenkrise sind keineswegs überwunden. Griechenland steht erneut vor großen Problemen. Soll der Euroraum – und damit wohl auch die Europäische Union – dauerhaft erhalten bleiben, muss die Wirtschaftspolitik ihn als eine Einheit verstehen und entsprechend offensiv agieren. Die Ausbreitung nationaler Egoismen – ablesbar am katastrophalen Krisenmanagement Europas im Zusammenhang mit der Krise in Griechenland und Irland oder der Vorlage des „Pakts für Wettbewerbsfähigkeit“ durch Angela Merkel und Nicolas Sarkozy – muss einer europäischen Perspektive Platz machen. Zentrales Element einer solchen Perspektive ist ein langfristig tragfähiger und glaubwürdiger institutioneller Rahmen, der die Wirtschaft des Euroraums und der EU wieder in ruhigeres Fahrwasser führen kann.

Als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Schwächen der wirtschaftspolitischen Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion schonungslos aufgedeckt hat, wird die wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur erneuert. Zusätzlich wird ein europäischer Stabilitätsmechanismus geschaffen. Mit einer reformierten bzw. um neue Instrumente ergänzten europäischen *Governance*-Struktur soll die aktuelle Krise überwunden und künftige vermieden werden. Ziel dieses Beitrags ist es, zunächst in Abschnitt 1 die einzelnen Komponenten der neuen Steuerungsarchitektur darzustellen und sie dann in Abschnitt 2 vorrangig aus ökonomischer Sicht kritisch zu beleuchten. Die Ausführungen stützen sich dabei auf Vorschläge, die vom Europäischen Rat am 24./25. März 2011 angenommen wurden. Im Zentrum des Aufsatzes stehen die Legislativvorschläge und der Euro-Plus-Pakt.² In Abschnitt 3 werden die Perspektiven eines alternativen Szenarios zur europäischen Steuerungsarchitektur diskutiert. Abschnitt 4 schließlich zieht ein Resümee.

1. Die „neuen“ Steuerungsinstrumente der EU

Die Debatte über die Vertiefung der europäischen Integration wurde bereits zu Anfang des Jahrzehnts angereizt durch die von französischen Wissenschaftlern und Politikern ins Spiel gebrachte „Europäische Wirtschaftsregierung“ (*Gouvernement Économique*). Die im Gefolge der jüngsten Krise losgetretene Diskussion fokussiert hingegen auf die „*Economic Governance*“, also die wirtschaftspolitische Steuerung.³ Die neue Ausgestaltung der „*Economic Governance*“ wurde erstmals im März 2010 angekündigt, als die Europäische Kommission ihren Vorschlag zur neuen Zehnjahresstrategie „Europa 2020“ aus der Taufe hob.⁴ In der Folge spezifizierte die Kommission ihre Ideen in einer Reihe von Papieren, insbesondere im „*Six Pack*“ vom 29. September 2010.⁵ Parallel dazu fanden Diskussionen in einer *Task Force* des Präsidenten des Europäischen Rates unter der Leitung von Van Rompuy statt. Der Bericht dieser *Task Force*, der am 21. Oktober finalisiert wurde, unterstützt weitgehend die Vorschläge der Kommission.⁶ Im Februar 2011 wurde die Ausgestaltung der „*Economic Governance*“ zur Sicherung der nachhaltigen Finanzen um einen zunächst informellen Vorschlag für einen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ ergänzt, der zusammen mit der Europa 2020-Strategie der Stärkung des Wirtschaftswachstums dienen soll. Beim Europäischen Rat am 24./25. März 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf einen modifizierten „Euro-Plus-Pakt“.⁷

Das Gesamtpaket besteht somit im Wesentlichen aus vier Komponenten:

- Europa 2020-Strategie,
- Europäisches Semester,
- Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und Ergänzung um Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten,
- „Euro-Plus Pakt“.

Ergänzend zur Überwindung der Banken- und Schuldenkrise werden einerseits Maßnahmen zu Wiederherstellung des Vertrauens in den Bankensektor gesetzt, und andererseits soll ein Euro-Dauerrettungsschirm eingerichtet werden. Der Herstellung des Vertrauens in den Bankensektor dienen verschiedene Instrumente, darunter verbesserte Banken-Stress-Tests, die Rekapitalisierung der Banken und die laufende Finanzmarktregulierung (Verbesserung der Bankenaufsicht, Offenlegungsverpflichtungen für Banken, Marktinfrastruktur für Derivatgeschäfte etc.). Zur Abwendung von Staatsbankrotten wurde ein temporärer Rettungsschirm eingesetzt, der im Spätherbst 2010 insgesamt 750 Mrd. Euro bereitstellte. Damit schufen die Mitgliedstaaten der Eurozone Garantien im Ausmaß von 440 Mrd. Euro für die Gewährung von Darlehen durch den EFSF („European Financial Stability Facility“). Weitere Mittel stellen der EFSM

(„European Financial Stabilisation Mechanism“) und der Internationale Währungsfonds zur Verfügung (60 bzw. 250 Mrd. Euro). Eingebunden ist auch das System der Europäischen Zentralbanken. Der Europäische Rat vom 24./25. März 2011 einigte sich auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).⁸

Der ESM löst ab 2013 den bisherigen EFSF und den EFSM ab, um in der Eurozone dauerhaft Finanzstabilität zu gewährleisten. Der permanente Rettungsschirm wird rechtlich abgesichert durch eine Ergänzung des Art. 136 AEUV. Er hat eine effektive Darlehenskapazität von 500 Mrd. Euro, deren Angemessenheit regelmäßig, mindestens aber alle fünf Jahre, überprüft wird. Er soll nach Möglichkeit durch die Beteiligung des IWF an Finanzhilfemaßnahmen ergänzt werden. Ad hoc können sich auch Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone beteiligen. Der ESM wird durch einen Völkerrechtsvertrag errichtet und seinen Sitz im Luxemburg haben. Er wird ein gezeichnetes Eigenkapital von 700 Mrd. Euro haben, davon werden 80 Mrd. Euro von den Mitgliedstaaten der Eurozone in Form von eingezahltem Kapital bereitgestellt, das ab Juli 2013 in fünf gleichen jährlichen Tranchen eingezahlt wird.⁹ Darüber hinaus verfügt der ESM über eine Kombination aus gebundenem abrufbaren Kapital und Bürgschaften der Mitgliedstaaten der Eurozone in Höhe von insgesamt 620 Mrd. Euro.

Erhält ein Mitgliedstaat Finanzhilfe, dann wird auch eine Beteiligung des Privatsektors in angemessener Form – abhängig vom Ergebnis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse – erwartet. Ab Juli 2013 werden in alle neuen Staatsschuldtitel der Eurozone mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln („*Collective Action Clauses*“) aufgenommen.

Bis zum Inkrafttreten des ESM wird die konsolidierte effektive Darlehenskapazität von EFSF und ESM 500 Mrd. Euro betragen, sie aber nicht übersteigen. Der EFSF wird auch nach dem Juli 2013 weiterbestehen bleiben, um bestehende Darlehensfälle abzarbeiten.

1.1 Die Europa 2020-Strategie

Mit dieser neuen Strategie sollen dauerhafte Wohlfahrtseinbußen, schleppendes Wirtschaftswachstum und in der Folge hohe Arbeitslosenzahlen sowie soziale Spannungen in Zukunft vermieden werden. Es soll daher wie schon zuvor mit der Lissabon-Strategie ein kräftiges Wachstum generiert werden, um so die Krise überwinden und die kommenden Herausforderungen bewältigen zu können. Neu ist, dass dieses Wachstum nicht nur auf einer Steigerung des BIP, sondern auf drei gleichzeitig verfolgten prioritären Zielen basiert. Es soll erstens intelligent sein, d. h. es soll eine auf Wissen und Innovation basierende Wirtschaft entwickeln. Zweitens soll es integrativ sein, d. h. ein hohes Beschäftigungsniveau sicherstellen und den sozialen und internationalen Zusammenhalt fördern.

Und drittens soll es nachhaltig sein, d. h. es zielt auf ressourcenschonendes, ökologisches und wettbewerbsfähiges Wirtschaften ab.

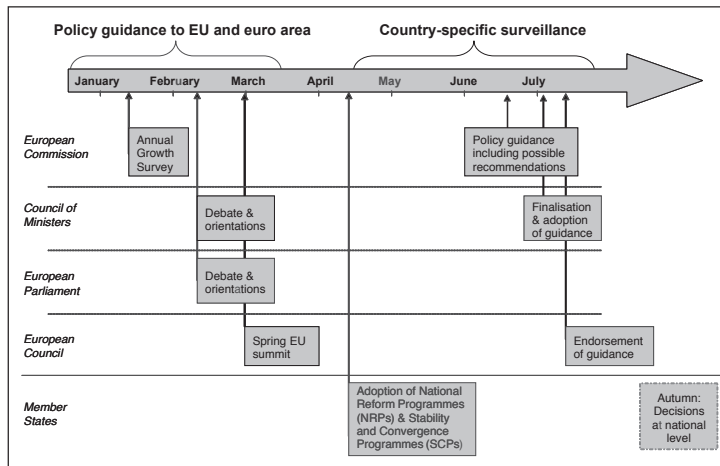
Das zentrale Instrument zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie sind die sogenannten integrierten Leitlinien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die die fünf Kernziele der EU beinhalten, die in sieben Leitinitiativen¹⁰ näher spezifiziert werden:

- Förderung der Beschäftigung: 75% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollen bis 2020 erwerbstätig sein,
- 3% des BIP-Ziel für Forschung und Entwicklung bis 2020,
- Erhöhung des Bildungsniveaus: Reduktion der Quote an SchulabbrecherInnen auf unter 10% sowie Steigerung des Anteils an HochschulabsolventInnen unter den 30 bis 43-Jährigen um mindestens 40% bis 2020,
- Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung: mindestens 20 Millionen Menschen sollen bis 2020 nicht mehr vom Armutsrisiko bedroht sein,
- Erreichung der europäischen Klimaschutz- und Energieziele: Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber dem Niveau von 1990, Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20% und die Steigerung der Energieeffizienz um 20% bis zum Jahr 2020.

1.2 Europäisches Semester

Das Europäische Semester ist ein Bestandteil der Europäischen *Governance*, der bereits angenommen wurde und daher schon 2011 angelaufen ist. Demnach sind alljährlich im April die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme des SWP zusammen mit den nationalen Strategieberichten der Europa-2020-Strategie an die Kommission zu übermitteln. Die wesentlichen Bausteine des Europäischen Semesters finden sich in Abbildung 1:¹¹

Der Startschuss des Europäischen Semesters 2011 erfolgte mit der Vorlage des Wachstumsberichts der Kommission.¹² Dieser Jahreswachstumsbericht leitete auf der Grundlage der Strategie Europa 2020 im Jänner das erste Europäische Semester der wirtschaftspolitischen ex-ante-Koordinierung ein. Er analysiert die makroökonomische Entwicklung und die Entwicklung der EU in Bezug auf die Ziele der Europa 2020-Strategie, beschreibt aber auch die bestehenden Herausforderungen und zeigt Optionen auf. Auf dem Frühjahrstreffen des Europäischen Rates im März wurden erste politische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ausgesprochen, die sich in den beiden an die Kommission zu übermittelnden Berichten (nationale Reformprogramme sowie Stabilitäts- und Konvergenzprogramme) Mitte April wiederfinden sollen. Das Europäische Semester zielt darauf ab, dass bereits im Frühjahr eine gleichzeitige Beurteilung sowohl

Abbildung 1: Das Europäische Semester

Quelle: Präsentation von Kommissar Rehn, 12.1.2011.

der budgetären als auch der strukturellen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung erfolgen kann. Nach erfolgter Evaluierung präsentiert die Kommission auf Basis von Inputs durch die fachspezifischen Räte im Juni länderspezifische Empfehlungen und Entwürfe für Stellungnahmen des Rates („*thematic coordination*“). Für die Staaten der Eurozone wird ein zusammenfassender gemeinsamer Bericht verfasst. In der zweiten Jahreshälfte finalisieren die Mitgliedstaaten ihre Budgets einschließlich der budgetpolitischen Maßnahmen und lassen dabei die länderspezifischen Empfehlungen einfließen. Im Jahreswachstumsbericht des darauf folgenden Jahres beurteilt die Kommission, inwieweit die Mitgliedstaaten die Empfehlungen der EU berücksichtigt haben.

Zusammen mit der fiskalischen Überwachung im Rahmen des SWP zielt die Überwachung der Staaten auf die Sicherstellung eines stabilen makroökonomischen Umfelds zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung, wobei die Interdependenzen insbesondere zwischen den Staaten der Eurozone berücksichtigt werden. Die Koordinierung im Rahmen des SWP neu soll mit jener für die Erreichung der langfristigen Ziele im Rahmen der Europa 2020-Strategie verschmelzen. Durch die faktische Zusammenführung politischer Koordinierungsinstrumente soll somit eine konsistente Vorgangsweise innerhalb der Europa 2020-Strategie sichergestellt werden.

1.3 Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte¹³

Insbesondere Deutschland und die Europäische Kommission drängen auf eine Verschärfung des SWP mit dem Ziel, künftige Staatsbankrotte

bzw. die Notwendigkeit internationaler Rettungsaktionen zu vermeiden. Wenngleich in der Task Force des Ratspräsidenten Van Rompuy Widerstand von einigen Mitgliedstaaten gegen einzelne Vorschläge – insbesondere gegen verschärfte Sanktionen wie den Entzug von Stimmrechten – auftauchten, stimmen die vom Europäischen Rat auf Basis des Reports der Task Force gebilligten Vorschläge in weitesten Teilen mit den von der Kommission vorgelegten Legislativvorschlägen überein.

Die geplanten Änderungen beim SWP zielen sowohl auf eine Verschärfung des präventiven als auch des korrektiven Arms ab:

* Der präventive Arm des SWP soll sicherstellen, dass das mittelfristige Haushaltsziel einen bestimmten Wert nicht überschreitet (Grundsatz der vorsichtigen Haushaltspolitik). Im Zuge der Neugestaltung sollen die gegenwärtige Methode zur Bestimmung der mittelfristigen Haushaltsziele auf Basis des strukturellen Budgetsaldos und das jährliche Konvergenzfordernis von 0,5% des BIP beibehalten werden. In der Praxis hat sich aber der strukturelle Budgetsaldo als ungeeigneter Maßstab für die Finanzlage eines Landes erwiesen, weil sich de facto nicht feststellen lässt, in welcher Phase des Konjunkturzyklus sich die Wirtschaft gerade befindet und unerwartete konjunkturunabhängige Mehrausgaben und Mindereinnahmen nur unzulänglich berücksichtigt werden. Die Kommission ergänzt daher den präventiven Arm durch den Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik und schlägt zur Operationalisierung ergänzend eine Ausgabenregel vor. Demnach soll sich das jährliche Ausgabenwachstum an einer vorsichtigen mittelfristigen BIP-Schätzung orientieren und diese Wachstumsrate nicht überschreiten. Falls das mittelfristige Haushaltsziel („*close to balance or in surplus*“) noch nicht erreicht wurde, sollte sie nach den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf sogar deutlich darunter liegen. Ausnahmen sind dann zulässig, wenn das mittelfristige Ziel signifikant übertroffen wurde oder die Überschreitung der mittelfristigen BIP-Wachstumsrate durch diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen kompensiert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass unerwartete Mehreinnahmen nicht zu Mehrausgaben verwendet werden, sondern der Budgetkonsolidierung dienen. Die für die Beurteilung der Ausgabenentwicklung notwendigen Daten sollen in die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme aufgenommen werden.

Bei Nichteinhaltung der Vorgabe kann eine Warnung durch die Kommission bzw. in besonders schwerwiegenden Fällen eine Ratsempfehlung zur Setzung korrektiver Maßnahmen erfolgen. Mit einer solchen Empfehlung wird ein Durchsetzungsmechanismus in Gang gesetzt, der eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des BIP nach sich zieht. Für die Auferlegung der verzinslichen Einlage wird das Verfahren des „*reverse majority voting*“ eingeführt. Das bedeutet, dass ein Vorschlag dann als angenommen gilt, wenn der Rat ihn nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.

Der Vorschlag der Kommission sieht ferner eine Ausnahmeregelung für außergewöhnliche, alle Mitgliedstaaten betreffende Wirtschaftsabschwünge vor.

* Der korrektive Arm des SWP soll die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik sicherstellen. Werden bestimmte Schwellenwerte überschritten, wird ein Verfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet, das übermäßige Defizite verhindern soll. Im Rahmen des korrektiven Arms des SWP wird derzeit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf Basis zweier Schwellenwerte – 3% des BIP für das Defizit und 60% des BIP für die Schulden des Staates – ermittelt. Das Verfahren zur Verhinderung übermäßiger Defizite sieht für Staaten der Eurozone verschiedene Maßnahmen bis hin zu finanziellen Sanktionen vor. Aufgrund von zutage getretenen Schwächen sehen die Legislativvorschläge der Kommission einige Änderungen vor.

Das Kernstück der Reform besteht darin, dass künftig die Entwicklung der staatlichen Schuldenquote den gleichen Stellenwert erhalten soll wie die Entwicklung des Haushaltsdefizits. Bisher reichte es aus, die Schuldenquote „ausreichend rasch“ an die 60%-Grenze anzunähern. Das eröffnete erheblichen Auslegungsspielraum. Mitgliedstaaten, deren Schuldenquote nunmehr die 60%-Marke überschreitet, sollen diese jährlich um einen bestimmten Anteil zurückführen müssen: Bei einer Schuldenquote von mehr als 60% kann nach dem Vorschlag der Kommission von einer raschen Annäherung an den Referenzwert ausgegangen werden, wenn sich der Abstand zum Referenzwert (das sind 60 % des BIP) in den letzten drei Jahren jährlich in der Größenordnung von einem Zwanzigstel verringert hat. Die Nichteinhaltung dieses numerischen Richtwerts führt nicht zwangsläufig zur Einleitung eines Defizitverfahrens gegen das betreffende Land, da bei dieser Entscheidung alle einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen sind, die insbesondere für die Bewertung der Schuldentwicklung relevant sind. So soll beispielsweise ermittelt werden, ob der Schuldenabbau durch ein besonders niedriges Nominalwachstum im Zusammenspiel mit bestimmten Risikofaktoren, die sich aus der Schuldenstruktur, der Verschuldung des Privatsektors oder den Verbindlichkeiten aufgrund der Bevölkerungsalterung ergeben, erschwert wird. In Ländern, deren Schuldenstand unterhalb der 60%-Schwelle liegt, soll bei Nichteinhaltung des Defizitkriteriums den einschlägigen Faktoren mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Es wird die Möglichkeit der Eröffnung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits bei Nichteinhaltung des Schuldenkriteriums geschaffen. Nach dem Beschluss eines solchen Verfahrens wird eine finanzielle Sanktion über den Mitgliedstaat verhängt. Es handelt sich dabei um eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des BIP, die in eine Geldstrafe umgewandelt wird, wenn die erste Empfehlung zur Korrektur des

übermäßigen Defizits nicht erfüllt wird. Auch hier gilt für Vorschläge durch die Kommission das „*reverse majority voting*“, damit bei der Durchsetzung des Verfahrens der Ermessensspielraum gering gehalten wird.

* Für den haushaltspolitischen Rahmen der einzelnen Mitgliedstaaten werden Mindestanforderungen formuliert. Der Richtlinienvorschlag der Kommission zielt ergänzend zur Reform des SWP auf die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Qualität der nationalen haushaltspolitischen Rahmen und die Übereinstimmung mit dem Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion. Ein Teil der Vorschläge beinhaltet die Rechnungslegung und Statistik. Demnach sind die Mitgliedstaaten angehalten, verlässliche Finanzdaten für alle Teilsektoren des Staates zeitnah und regelmäßig zu liefern und öffentlich verfügbar zu machen.

Die Budgetpolitik soll sich auf realistische makroökonomische Annahmen und Prognosen stützen, deren Grundlagen (Methoden, Annahmen und Parameter) transparent sein müssen. Die Prognosen der Kommission werden als *Benchmark* vorgeschlagen.

Der Kommission zufolge üben regelbasierte haushaltspolitische Rahmen einen positiven Einfluss auf die Budgetdisziplin aus, daher werden strenge numerische nationale Haushaltsregeln (etwa nach dem Vorbild der deutschen „Schuldenbremse“¹⁴) gefordert, die mit den Haushaltszielen der EU in Einklang stehen. Ferner sollen die nationalen haushaltspolitischen Rahmen eine mehrjährige finanzpolitische Planungsperspektive erhalten, um so das Erreichen der im präventiven Arm des SWP festgelegten mittelfristigen Ziele zu unterstützen. Die Staaten sollen auch sicherstellen, dass die Anforderungen für alle Teilsektoren des Staates (Zentralstaat, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) gelten. Die nationalen Behörden sollen außerdem die Transparenz des Haushaltsprozesses gewährleisten, indem sie detaillierte Informationen zu außerbudgetären Fonds, „*tax expenditures*“ und Haftungen bereitstellen.

* Nach den Plänen der Kommission wird ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht („*Excessive Imbalance Procedure*“ (EIP)) etabliert. Die entsprechenden Verordnungsvorschläge schaffen einen Rahmen für die Erkennung und Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der EU und ergänzen damit das Regelwerk der budgetären Überwachung im Rahmen des SWP. Begründet wird dieses neue Verfahren damit, dass bereits in den Jahren vor der Krise divergierende Inflationsraten und niedrige Refinanzierungskosten zu ineffizienter Ressourcenallokation und damit zur Entstehung von nicht nachhaltigem Konsum, Immobilienblasen und der Anhäufung von Inlands- und Auslandsschulden in einer Reihe von Mitgliedstaaten beigetragen haben. Makroökonomische Ungleichgewichte und die divergierende Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten würden sich nachteilig auf die EU, insbesondere aber auf die Eurozone auswirken.

Das Verfahren umfasst die regelmäßige Bewertung von Ungleichgewichtsrisiken einschließlich eines Warnmechanismus. Es wird kombiniert mit Regeln, die bei nachteiligen makroökonomischen Ungleichgewichten Korrekturmaßnahmen ermöglichen. Das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht gilt für alle Mitgliedstaaten der Union.

Am Beginn der Überwachung steht ein Warnmechanismus („*Scoreboard*“), mit dessen Hilfe potenziell problematische makroökonomische Ungleichgewichte ermittelt werden sollen. Das „*Scoreboard*“ soll mehrere Indikatoren umfassen und so breit angelegt sein, dass er „alle denkbaren Arten größerer Ungleichgewichte erfasst und sensibel genug ist, um Ungleichgewichte frühzeitig aufzudecken“.¹⁵ Es soll für jeden Mitgliedstaat mehrere Indikatoren umfassen, wobei für jeden Indikator Warnschwellen festgelegt werden, die als Richtgrößen gesehen, aber nicht mechanisch ausgelegt werden sollen. Nach den Erläuterungen des Verordnungsentwurfs werden zu den Indikatoren höchstwahrscheinlich sowohl außen- als auch binnenwirtschaftliche Variablen gehören. Explizit genannt werden: Leistungsbilanzsalden, Auslandsverschuldung und real effektive Wechselkurse zur Erkennung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte sowie als binnenwirtschaftliche Indikatoren die private und öffentliche Verschuldung. In einem Dokument der Kommission vom Jänner 2011 wurde eine Liste möglicher Indikatoren erstellt, die darüber hinaus u. a. auch den Immobilienbereich miteinbezieht.¹⁶ Auf Grundlage der Ergebnisse des „*Scoreboard*“ und einem begleitenden analytischen (ökonomischen) Bericht erstellt die Kommission regelmäßig eine Liste jener Staaten, bei denen potenzielle Ungleichgewichte befürchtet werden. Nach Aussprachen in Rat und Eurogruppe sollen länderspezifische eingehende Untersuchungen erfolgen, die eine ausführliche Analyse der Ursachen im jeweiligen Mitgliedstaat umfassen.

Gelangt die Kommission zur Auffassung, dass makroökonomische Ungleichgewichte bestehen (oder zu entstehen drohen), empfiehlt sie dem Rat, die nötigen präventiven Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten. Stellt sie hingegen schwere Ungleichgewichte fest, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, so kann der Rat ein übermäßiges Ungleichgewicht feststellen und den betreffenden Staat auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist Korrekturmaßnahmen zu ergreifen und seine beabsichtigte Politik in einem Korrekturmaßnahmenplan darzulegen. Diese Empfehlungen sollen veröffentlicht werden. Nach den Erläuterungen könnten die Politikempfehlungen etwa auf finanz- und lohnpolitische sowie makrostrukturelle und makroprudenzielle Aspekte abstellen.

Dieser Plan wird innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung vom Rat bewertet. Abänderungen dieses Plans werden dann empfohlen, wenn er als unbefriedigend bewertet wird. Dabei wird der Tatsache Rechnung

getragen, dass die Beseitigung von Ungleichgewichten sich nicht im gleichen Ausmaß wie bei der budgetären Überwachung steuern lässt und politische Handlungen sich erst mit Verzögerung auswirken. In der Folge bewertet der Rat, ob der betreffende Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Bei positiver Bewertung wird das Verfahren ausgesetzt. Bei negativer Bewertung läuft das Verfahren weiter, der Rat müsste geänderte Empfehlungen mit einer neuen Frist für Korrekturmaßnahmen erlassen.

* Ein weiterer Verordnungsvorschlag im Rahmen des EIP befasst sich mit den Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Er sieht die Möglichkeit finanzieller Sanktionen bei wiederholter Missachtung des EIP vor, die nur über die Staaten der Eurozone verhängt werden können. Vorgesehen sind jährliche Strafzahlungen in Höhe von 0,1% des BIP. Das Augenmerk liegt jedoch nicht auf der tatsächlichen Beseitigung von Ungleichgewichten, sondern lediglich auf dem wiederholten Versäumnis, die Ratsempfehlungen zu befolgen. Die Strafzahlung ist so lange zu entrichten, bis der Rat feststellt, dass Korrekturmaßnahmen getroffen wurden. Im gleichen Geist kann eine Strafzahlung auch dann auferlegt werden, wenn es wiederholt verabsäumt wird, einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen. Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat entscheiden, die Strafzahlung zu reduzieren oder zu streichen. Für die Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen ist ein „*reverse majority voting*“-Mechanismus vorgesehen. Die eingehobenen Strafzahlungen werden auf jene Staaten der Eurozone aufgeteilt, die sich nicht in einem Verfahren übermäßiger Ungleichgewichte bzw. in einem Verfahren wegen übermäßiger Defizite befinden.

1.4 Euro-Plus-Pakt

Auf Betreiben von Angela Merkel wurde beim EU-Gipfel am 4. Februar 2011 gemeinsam mit Nicolas Sarkozy ein „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vorgelegt, der jedoch aufgrund heftiger Widerstände einzelner Mitgliedstaaten zurückgezogen und beim Gipfel der Regierungschefs der Eurozone am 11. März 2011 durch den Pakt für den Euro ersetzt wurde. Schließlich wurde er beim Europäischen Rat am 24./25. März 2011 von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes als Euro-Plus-Pakt angenommen.¹⁷ Dieser Pakt, der allen Mitgliedstaaten¹⁸ offen steht, geht davon aus, dass die Verschärfung des SWP und das Überwachungsverfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten nicht ausreichen, um den Fortbestand der Eurozone auf Dauer zu sichern. Er zielt darauf ab, die wirtschaftliche Säule der Währungsunion zu stärken, eine neue Qualität der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu erreichen, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und dadurch einen höheren Grad an

Konvergenz zu erreichen.

Der Euro-Plus-Pakt stützt sich auf vier Leitvorgaben:

- Zur Verstärkung der bestehenden wirtschaftspolitischen Steuerung werden zusätzliche, ehrgeizigere Anstrengungen unternommen. Die neuen Verpflichtungen werden in die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme aufgenommen und von der Europäischen Kommission unter Beteiligung des Rates und der Euro-Gruppe im Hinblick auf ihre Einhaltung überwacht.
- Die zusätzlichen Anstrengungen werden die prioritären Politikbereiche abdecken, die für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz von Bedeutung sind. Es werden gemeinsame Ziele vereinbart, deren konkrete Umsetzung in die Zuständigkeit der Nationalstaaten fällt.
- Die Staats- und Regierungschefs werden jedes Jahr konkrete nationale Verpflichtungen eingehen und sich dabei an den jeweils Leistungsstärksten innerhalb Europas („*benchmarking against the best*“) messen. Gestützt auf einen Bericht der Europäischen Kommission werden die Fortschritte bei der Verwirklichung der gemeinsamen Ziele auf politischer Ebene überwacht.
- Schließlich bekennen sich alle Mitgliedstaaten uneingeschränkt zur Vollendung des Binnenmarktes, die von entscheidender Bedeutung für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ist.

Es werden vier gemeinsame Ziele festgelegt:

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

Die Zielerreichung wird auf der Grundlage von Indikatoren bewertet. So etwa soll die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage der Lohn- und Produktivitätsentwicklung bewertet werden. Zu diesem Zweck wird die Entwicklung der Lohnstückkosten über einen Zeitraum hinweg beobachtet und verglichen. Fortschritte am Arbeitsmarkt werden gemessen an Langzeit-, Jugendarbeitslosen- sowie Erwerbsquoten.

Wenngleich fest gehalten wird, dass die konkreten Maßnahmen in die Verantwortlichkeit der jeweiligen Nationalstaaten fallen und dabei die nationalen Gepflogenheiten (sozialer Dialog, Beziehungen zwischen den Sozialpartnern) berücksichtigt werden sollen, wird auf Reformen aufmerksam gemacht, denen im Rahmen der Zielerreichung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Dazu zählen beispielsweise die Überprüfung von Lohnbildungsregelungen und erforderlichenfalls des Grads der Zentralisierung im Verhandlungsprozess (unter Wahrung der Tarifautonomie), Arbeitsmarktreformen zur Förderung der „Flexicurity“,

zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung, aufkommensneutrale Steuerreformen zur Entlastung des Faktors Arbeit, besondere Anstrengungen zur Verbesserung der Bildungssysteme und zur Förderung von F&E, Innovation und Infrastruktur, Angleichung der Pensionssysteme an die nationale demografische Situation (beispielsweise durch Anpassung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung oder durch Erhöhung der Erwerbsquote) sowie die Notwendigkeit zur Koordinierung der Steuerpolitik.¹⁹ Hinsichtlich der Einhaltung der Budgetdisziplin wird auf verbindliche Regeln hingewiesen, darunter erneut auf die „Schuldenbremse“, eine mit dem Primärsaldo verknüpfte Regel oder eine – nicht näher definierte – Ausgabenregel.

2. Kritik an und Konsequenzen der neuen *Governance*-Struktur

Die Diskussion über diese Steuerungsarchitektur, mit der die aktuelle Krise überwunden und künftige vermieden werden sollen, wurde bislang von den politischen Eliten praktisch unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. Erst nach und nach wurde in der Öffentlichkeit die Frage aufgeworfen, ob die skizzierten Komponenten der neuen *Governance*-Struktur geeignet sind, die durch die Krise schonungslos offengelegten Schwächen zu überwinden.

2.1 Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dominiert weiterhin

Die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 hatte das Ziel, die Europäische Union bis 2010 zur „*most competitive and knowledge-based economy*“ zu machen. Die darin angelegte Wettbewerbsstrategie hatte immensen Einfluss auf verschiedenste Politikbereiche in der EU, von der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen über die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte bis hin zur Klimaschutzpolitik. Zu Recht wurde daher die Lissabon-Strategie kritisiert, weil sie zu einseitig auf angebots- und marktorientierte Prinzipien ausgerichtet war. Trotz einer ernüchternden Halbzeitbilanz und der darauf folgenden Verstärkung der Ziele Deregulierung und Dynamisierung der Wirtschaft durch den Abbau von regulativen Eingriffen in das Marktgeschehen wurden die Ziele der Lissabon-Strategie nicht erreicht. Dennoch ist auch die Nachfolgestrategie „Europa 2020“ und die damit einhergehende neue *Governance*-Struktur weiterhin sehr einseitig von der Forderung nach budgetpolitischer Konsolidierung und Wettbewerbssteigerung der Mitgliedstaaten dominiert. Auch wenn die Europa 2020-Strategie mit „intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum“ durchaus positive Ziele setzt, deutet die klare Benennung des Erfordernisses struktureller Reformen in den Bereichen der Sozial-

und Beschäftigungspolitik auf eine Weiterführung eines marktbasierten Wachstumsverständnisses hin. Die zur Zielerreichung empfohlenen Politiken basieren weiterhin auf den altbekannten Konzepten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Überlegenheit des Marktes. Sie setzen die auf Strukturreformen, Flexibilisierungen und wettbewerbserhöhende Maßnahmen abzielende Politik nahtlos fort, während die Bemühungen im Hinblick auf eine Stärkung der sozialen Dimension in Richtung einer Sozialunion wenig ambitioniert bleiben. Die Reform der Steuer- und Sozialsysteme soll im Hinblick auf verbesserte Anreize zur Aufnahme von Arbeit umgestaltet werden. Altersbedingte Lasten in den Bereichen Pension und Gesundheit sollen zur Aufrechterhaltung der fiskalischen Nachhaltigkeit gekürzt werden. Bildung wird in erster Linie als Instrument zur Qualifizierung für den Arbeitsmarkt gesehen und daher als Investition in Humanressourcen verstanden.

Eindrucksvoll belegt wird das im ersten Jahreswachstumsbericht der Kommission, der das erste Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Ex-ante-Koordinierung einleitet. Der Jahreswachstumsbericht enthält neben einer Reihe grundsätzlich positiver Empfehlungen jedoch zahlreiche bedenkliche Vorschläge, darunter eine strikte, nachhaltige Lohndisziplin etwa durch die Überprüfung von Indexierungsklauseln, weitere Flexibilisierungen der Arbeitszeitregelungen, Anpassung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung sowie an die demografische Entwicklung, Aufforderungen zu Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung (Überprüfung von Leistungen an die Arbeitslosen sowie deren Befristung, Anreize zur Arbeitsaufnahme), Aufweichung der Arbeitsschutzvorschriften zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Reduktion des übermäßigen Schutzes von Beschäftigten mit unbefristeten Verträgen und eine weitere Flexibilisierung bei den Öffnungszeiten im Handel. Bedenklich ist, dass diese Empfehlungen die Basis für die Budgeterstellung in den Mitgliedstaaten sowie für weitere Strukturreformen und damit auch die Grundlage für die verschärften Überwachungsverfahren und die darin vorgesehenen Sanktionen (SWP, makroökonomische Ungleichgewichte) bilden.

Zudem bleiben im alten wie im neuen „*policy mix*“ zentrale Aspekte weitgehend unbeachtet, darunter vor allem das Ziel einer stärkeren sozialen Kohärenz, der Ausgleich außenwirtschaftlicher Asymmetrien, eine stärkere lohnpolitische Koordinierung und die angesichts des schädlichen Steuerwettbewerbs dringend erforderliche Harmonisierung der Steuerpolitik in Europa. Die quantitativen Beschäftigungsziele müssten durch qualitative Ziele ergänzt werden. Auch die Klima- und Energieziele hätten deutlich ambitionierter ausfallen können.

Aus demokratiepolitischer Perspektive ist zu kritisieren, dass das Europäische Parlament, die nationalen und subnationalen Parlamente, die So-

zialpartnerschaft und die Zivilgesellschaft im Rahmen der vorgesehenen Aufgabenverteilung der Europa 2020-Strategie nur sehr peripher einbezogen werden. Im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester ist es demokratiepolitisch bedenklich, dass die Mitgliedstaaten alljährlich bereits im April der Kommission und dem Rat budgetäre Vorschläge zur Diskussion vorlegen, noch bevor die nationalen Parlamente darüber diskutiert haben. Das kommt einer Beschränkung ihrer Budgetrechte gleich.²⁰

Die Tatsache, dass Europa schon vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nicht jenes Wirtschaftswachstum erzielte, das zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie notwendig war und dass die Europa 2020-Strategie den alten „*policy mix*“ unter Außerachtlassung der geänderten Rahmenbedingungen unbeirrt fortsetzt, weist auf die Notwendigkeit eines wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels hin. Die Vernachlässigung der Nachfrageseite und die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die von namhaften Ökonomen als eine der Hauptursachen für das Entstehen der Finanzkrise gesehen wird, haben die Entwicklung der Masseneinkommen gedämpft.²¹ Daher dürfen u. a. lohn- und verteilungspolitische Fragen nicht länger aus der wirtschaftspolitischen Koordinierung ausgeklammert werden.

Neben dem Jahreswachstumsbericht ist auch der Euro-Plus-Pakt ein eindrucksvoller Beleg, in welche Sackgasse sich die europäische Wirtschaftspolitik hineinmanövriert. Die mit dem Jahreswachstumsbericht teilweise identischen Empfehlungen wurden von den internationalen Medien sowie von Ökonomen („Pakt der Unvernunft“)²² und vom Deutschen Gewerkschaftsbund²³ heftig kritisiert. Mit dem Euro-Plus-Pakt wird die im Rahmen der Lissabon-Strategie erfolglos angewendete „offene Methode der Koordinierung“ erneut belebt. Breuss hat jüngst daher nicht zu Unrecht die Ansicht vertreten, dass damit eine EU-Schattenregierung etabliert wird, wodurch in der Eurozone „eine Wirtschaftsregierung durch die Hintertür“²⁴ geschaffen wird. Auch dem Kolumnisten der Financial Times, Wolfgang Münchau, ist zuzustimmen, wenn er meint: „*Why dream about a policy of co-ordination in a post-crisis world, instead of tackling the problems we already have?*“²⁵ Die Eurozone braucht zunächst vordringlich klare Antworten auf die Schulden- und Bankenkrise. Mit der Etablierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem „*Six Pack*“ ist jedoch die Eurozone nach wie vor weit von einem optimalen Währungsraum entfernt, und das Finanz- und Bankensystem ist weiterhin sehr labil.

Aus administrativer Sicht ist anzumerken, dass mit diesem Pakt zahlreiche Überschneidungen mit anderen Koordinierungsinstrumenten geschaffen werden, so dass der Zusatznutzen nicht erkennbar ist.

Der Euro-Plus-Pakt wurde zwar gegenüber dem Pakt für Wettbewerbsfähigkeit in einigen wesentlichen Punkten abgeschwächt, dennoch muss darin nach wie vor der Versuch gesehen werden, die Wirtschaftspoli-

tik Deutschlands zum Patent zu erheben. Angesichts einer verfehlten Wachstumsstrategie Deutschlands – hohe Exportüberschüsse bei gleichzeitig schwacher Binnennachfrage machten in den Jahren bis zur Krise Deutschland zum Wachstumsnachzügler in der EU – kann gerade in Zeiten hoher Staatsschulden nur eindringlich davor gewarnt werden.

Trotz seiner Entschärfung hat der Euro-Plus-Pakt weit reichende Folgen für die ArbeitnehmerInnen und ist daher aus gewerkschaftlicher Sicht zu hinterfragen. Zunächst ist zu befürchten, dass eine asymmetrische Anwendung des Verfahrens bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten (insbesondere der Leistungsbilanz) zusammen mit den Empfehlungen zur Lohnbildung (Prüfung der Zentralisierung, Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst nur insoweit, als sie den auf die Wettbewerbsfähigkeit gerichteten Anstrengungen im Privatsektor förderlich sind) zu einem Lohnwettlauf zu Lasten der ArbeitnehmerInnen führen könnte. Zudem wird einmal mehr vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung vor der Gefährdung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewarnt. Es werden daher Reformen zur Finanzierung der Sozialleistungen gefordert, etwa die Ausweitung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters bei einem Anstieg der Lebenserwartung. Schließlich gibt der Pakt den Regierungen im Rat weitreichende Kompetenzen, ohne dass andere europäische Akteure, insbesondere das Europäische Parlament, miteinbezogen werden. Wie das „*Six Pack*“ stärkt der Euro-Plus-Pakt mit der Europäischen Kommission jene EU-Institution, die ...„für ihre mangelnde demokratische Legitimierung als auch für den Einfluss von Lobbyisten am meisten berüchtigt ist.“²⁶ Der Euro-Plus-Pakt ist daher auch ein Pakt gegen ein demokratisches Europa.

2.2 Die Verschärfung des SWP und die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte

Die Begründungen der Kommission zur Verschärfung des SWP und zur Einführung des neuen Überwachungsverfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten gehen von der irrtümlichen und weitverbreiteten Annahme aus, dass die hohen Staatsschulden der Mitgliedstaaten die Folge eines verschwenderischen Lebensstils seien (Griechenland muss wohl als Sonderfall gesehen werden) und nicht der Finanzmarktkrise und der damit verbundenen Stützung der Banken und der Konjunktur – zu der die Kommission die Mitgliedstaaten in der Rezession ausdrücklich aufgerufen hat – geschuldet sind. Im Jahr 2007 wiesen die Mitgliedstaaten der OECD im Durchschnitt ein Budgetdefizit von 1,3% des BIP aus, die des Euroraumes lagen mit einem Defizit von 0,6% deutlich darunter. Vergleicht man die Entwicklung der Staatsschulden der Eurozone für den Zeitraum 1999-2007 (also vom Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion bis zur Kri-

se) mit dem Zeitraum 2008-2011, dann zeigt sich, dass die Staatsschulden nach der Krise erheblich stärker gestiegen sind (+20,5%-Punkte) als zuvor (+6,9%-Punkte). Unbestreitbar aber ist, dass die Mitgliedstaaten mittel- bis langfristig zu nachhaltigen Staatsfinanzen zurückkehren müssen. Die Verordnungsentwürfe der Kommission lassen jedoch berechtigte Zweifel aufkommen, ob die neuen institutionellen Rahmenbedingungen geeignet sind, den aufkeimenden Wirtschaftsaufschwung zu unterstützen, der zur Rückführung der Staatsschulden unerlässlich ist.

Die Vorschläge der Kommission thematisieren in keiner Weise die Schwachstellen des makroökonomischen „*policy mix*“ in der EU und sind keine Antwort auf die Fortdauer der Krise auf den Finanzmärkten, bei deren Regulierung bisher nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Die mit der Umsetzung der Vorschläge verbundenen – zum Teil sehr heftigen – Haushaltskonsolidierungen behindern nicht nur die Aufholprozesse der peripheren, also wirtschaftlich schwächeren Staaten, sie könnten vielmehr eine Deflation auslösen. Auch der Internationale Währungsfonds geht davon aus, dass Budgetkonsolidierungen kurzfristige Wachstumsverluste auslösen, wenn die zinspolitischen Spielräume ausgeschöpft sind. Die BIP-Verluste würden sich verstärken, wenn alle Staaten gleichzeitig ihre Haushalte konsolidieren.²⁷ Die *Governance*-Struktur ist einseitig auf Kürzungen ausgerichtet: Kürzungen von Löhnen, Streichen von Arbeitsplätzen, Kürzen von Sozialleistungen und anderen öffentlichen (Dienst-) Leistungen. Damit werden der breiten Masse der Bevölkerung die hohen Kosten der Krise umgehängt.

2.2.1 Verschärfung des SWP

Der SWP weist drei wesentliche Konstruktionsfehler auf: Der Erste besteht darin, dass er nur Defizite sanktioniert und keine Anreize setzt, in Boomphasen Überschüsse zu erzielen, mit denen eine Überhitzung der Wirtschaft vermieden und eine Budgetkonsolidierung begünstigt werden kann. Dieses prozyklische Verhalten des SWP wurde seit seinem Bestehen heftig kritisiert. Auch die Reform des SWP im Jahr 2005, die zu einer Flexibilisierung führte, änderte nichts Wesentliches an seiner grundsätzlich prozyklischen Ausrichtung.²⁸ Im Konjunkturabschwung kann im Fall starker Krisen nur unzureichend gegengesteuert werden und in Phasen guter Konjunktur wird zu früh gespart. Der zweite Konstruktionsfehler besteht darin, dass er nur auf den Finanzierungssaldo des Staates fokussiert und die Finanzierungspositionen des Privatsektors (private Haushalte, Unternehmen) und des Auslands vernachlässigt. Die Folge war, dass sich innerhalb der EU hohe Leistungsbilanzungleichgewichte in den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise aufbauten, die trotz der vielfach vorgetragenen Kritik zu wenig beachtet wurden. Ein dritter Schwachpunkt ist darin

zu sehen, dass die Deregulierung der Finanzmärkte und das Entstehen interner Ungleichgewichte (wie z. B. das Entstehen von Immobilienblasen) keine Berücksichtigung finden.

Ein Blick auf die Entwicklung der Defizit- und Schuldendaten der öffentlichen Haushalte zeigt, dass die gegenwärtige Krise der Eurozone nicht auf die zu laxe Anwendung der korrektiven Komponente in der gegenwärtigen Form des SWP zurückzuführen ist. Die Beispiele Irlands und Spaniens veranschaulichen das sehr deutlich. Beide Länder wurden im Zuge der Krise plötzlich zum Kreis der PIIGS-Staaten²⁹ gezählt und gerieten damit ins Visier der Spekulanten auf den Finanzmärkten, obwohl sie seit der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (1999) nie gegen den korrektiven Arm des SWP verstießen:

Spanien hat die 3%-Defizitgrenze zwischen 1999 und 2007 kein einziges Mal verletzt, und die Schuldenquote des Staates sank von 62% auf 37%. In den Jahren 2005 bis 2007 erzielte Spanien sogar Budgetüberschüsse von bis zu 2% des BIP. In Irland fiel die Schuldenquote des Staates von 49% sogar auf 25% des BIP, und mit Ausnahme eines Jahres wurden immer Budgetüberschüsse erzielt.

Dennoch lagen in beiden Ländern – wie auch in Deutschland und Griechenland – erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte vor.³⁰ So war in Spanien und Irland die Binnennachfrage kräftig und die Auslandsverschuldung nahm bei abnehmender Staatsverschuldung zu. In beiden Ländern stand den riesigen Leistungsbilanzdefiziten eine hohe Neuverschuldung des Privatsektors gegenüber. Da nach der Logik des SWP das Augenmerk allein auf den Finanzierungssaldo des Staates gerichtet ist, werden sich entwickelnde Ungleichgewichte in den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft nicht gesehen. Das hat sich nun als fatal erwiesen, signalisiert doch der Leistungsbilanzsaldo die Anfälligkeit gegenüber Spekulationsattacken viel stärker als das Haushaltsdefizit des Staates. Die Wirtschaft in Deutschland war geprägt von einer schwachen Binnennachfrage und steigenden Leistungsbilanzüberschüssen. Genau umgekehrt war es in Griechenland, wo einer starken Binnennachfrage eine zunehmende Auslandsverschuldung gegenüberstand. Fazit ist, dass die Ursachen für die Krise in der Deregulierung der Finanzmärkte, in den hohen Leistungsbilanzungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten und einer Vertiefung der Einkommens- und Vermögensungleichheit zu suchen sind. In den Vorschlägen der Kommission werden Ursache und Wirkung verwechselt. Die Verschärfung des SWP trägt in keiner Weise zur Bekämpfung der Krisenursachen bei.

Der SWP wurde im Laufe seiner kurzen Geschichte sehr unterschiedlich angewendet. Bei vergleichsweise geringen Überschreitungen der Limits durch Frankreich und Deutschland wurden von der Kommission 2003 zwar Sanktionen empfohlen, jedoch vom Rat nicht verhängt. Die

Nichteinhaltung des Pakts durch Deutschland führte sogar zu einer Klage der Kommission beim EuGH. Das ergehende Urteil wurde zum Anlass genommen, den Pakt zu reformieren und in einigen Bereichen zu entschärfen. Die massiven Zielverfehlungen Griechenlands noch vor der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie das Melden unrichtiger Defizite vor dem Eintritt in die Währungsunion und danach blieben ohne Konsequenzen, obwohl diese durchaus auch im Interesse Griechenlands gelegen wären. Wäre bereits damals der Druck auf Griechenland erhöht worden, hätte sich das Land heute einige der massiven Einschnitte in die öffentlichen Haushalte ersparen können. Den Wünschen von Eurostat, die gemeldeten Haushaltsdaten der Mitgliedstaaten genauer überwachen zu können, wurde damals keine Rechnung getragen.

Die große Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Euroraum in den nächsten Jahren besteht nun darin, dass der korrektiven Komponente des verschärften SWP Vorrang eingeräumt wird, um die Budgetkonsolidierung rasch voranzutreiben. Bereits im Rahmen der Stabilitätsprogramme 2010 bis 2013 nach Maßgabe des alten SWP sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis 2013 ihre öffentlichen Defizite auf unter 3% des BIP zu senken. Kommt es nicht zu einer zügigen Erholung der privaten Nachfrage, droht durch die synchrone Rückführung der Defizite ein erneuter Konjunkturrückschlag. Wenn nun aber im Zuge der Verschärfung des korrektiven Arms des SWP die Mitgliedstaaten mit Schuldenquoten über 60% des BIP zu zusätzlichen (vorrangig ausgabenseitigen) Konsolidierungen gezwungen werden, könnte dem Euroraum „sogar eine ganze verlorene Dekade mit zähen deflationären Tendenzen drohen.“³¹ Nach diesem Szenario rücken die Ziele der Europa 2020-Strategie in weite Ferne.

Im Rahmen des präventiven und korrektiven Arms werden die Sanktionen verschärft. Bedenklich ist die Möglichkeit der Eröffnung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits bei Nichteinhaltung des Schuldenkriteriums mit der Möglichkeit von Sanktionen in jenen Fällen, in denen die Defizitquote die 3%-Marke unterschreitet. Diese Verschärfung kann sich für Länder, die die Schuldenquote erheblich überschreiten (z. B. Griechenland), desaströs auswirken, weil die Rückführung der Schulden in der vorgeschlagenen Höhe (jährlich 1/20 des die Schuldenquote von 60% des BIP übersteigenden Teils) die ökonomische Situation dieser Länder weiter verschlechtern würde und sie damit in eine Schuldenspirale getrieben werden, aus der sie auf längere Sicht nicht mehr herauskommen. Die Verschärfung des Schuldenkriteriums steht gerade für die Staaten an der Peripherie im Gegensatz zur sozialen Kohäsion in der EU.

Abzulehnen sind aus demselben Grund auch die mit den Überwachungsverfahren verknüpften finanziellen Sanktionen. Überdies ist es politisch wenig klug, wenn Nachfolgeregerungen für die Fehler ihrer Vor-

gänger sanktioniert werden. Nach den Vorschlägen der Kommission soll die Verhängung von Sanktionen im Wesentlichen regelgebunden erfolgen („*reverse majority voting*“). Das ist grundsätzlich kontraproduktiv, weil so jene Flexibilität genommen wird, die angesichts der unterschiedlichen ökonomischen und budgetären Situationen in den Mitgliedstaaten erforderlich wäre. Letztlich liegt der Entscheidung für eine regelgebundene Budgetpolitik und für eine Verhängung von Sanktionen bei Verletzungen derselben die Illusion zugrunde, dass sich die Budgetsalden durch Konsolidierungsmaßnahmen und die politischen Akteure durch Setzen von negativen Anreizen gleichsam beliebig steuern lassen. Dabei wird verkannt, dass der Budgetsaldo auch das Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung widerspiegelt. Aus der Vergangenheit ist hinlänglich bekannt, dass regelgebundene Politiken immer auch die Gefahr einer Manipulation der Daten mit sich bringen. Durch die vorgesehene Verschärfung des SWP wird ein zusätzlicher Anreiz zur Verschleierung der Budgetwahrheit gegeben.

Gleichzeitig soll aber der Kommission die Möglichkeit geboten werden, rascher als bisher auf Fehlverhalten reagieren zu können. Während das bestehende Verfahren im Zuge der Reform des SWP 2005 stark verwässert und daher schwerfällig wurde, wird nunmehr die Möglichkeit früherer Sanktionen geschaffen. Bereits dann, wenn der Rat eine Empfehlung nach Art. 121 IV AEUV an einen Staat richtet, besteht ohne qualifizierte Mehrheit die Möglichkeit, eine verzinsliche Einlage zu fordern. Der Rat hat aber nur die Möglichkeit, innerhalb einer Frist von zehn Tagen den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit abzulehnen. Wenn der Rat ein übermäßiges Defizit formal festgestellt hat, dann soll er gleichzeitig eine unverzinsliche Einlage fordern können. Stellt er in der Folge gemäß Art. 126 VIII AEUV fest, dass ein Mitgliedstaat der zuvor erlassenen Empfehlung nicht nachgekommen ist, dann folgt eine Geldstrafe. Auch hier ist das „*reverse majority voting*“ vorgesehen. Gegen die Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten erhebt Häde (2010) schwere rechtliche Bedenken:

„Die Kommission stützt den Verordnungsentwurf auf Art. 136 i. V. mit Art. 121 VI AEUV. Diese Vorschriften können die genannten Regelungen aber rechtlich nicht stützen. Der neue Art. 136 lässt zwar eine verstärkte Koordinierung und Überwachung zu. Diese Vorschrift erlaubt aber keine inhaltlichen Abweichungen von Art. 126. Und sie verweist ausdrücklich auf die in Art. 121 und 126 vorgesehenen Verfahren. Ein abweichendes Abstimmungsverfahren kann Art. 136 daher nicht rechtfertigen. Art. 121 VI AEUV ermächtigt nur dazu, die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung zu regeln, enthält aber keinerlei Befugnis, Sanktionen zu verhängen.“

Das gleiche – so Häde – gilt auch für die vorgesehenen Geldstrafen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Er qualifiziert diese Bestimmungen in den Legislativvorschlägen als offensichtliche

Ultra-vires-Akte mit der Folge, dass die im Überwachungsverfahren geplanten Verschärfungen nur mit einer Vertragsänderung umgesetzt werden können. Diese Position hat auch Stefan Griller beim Workshop zur „Europäischen Wirtschaftsregierung“ an der Wirtschaftsuniversität Wien am 6. Mai 2011 vertreten. Auf den Grundlagen der Art. 121, 126 und 136 AEUV erscheint die Verstärkung der inhaltlichen Koordinierung der Wirtschaftspolitik zulässig, unzulässig hingegen die Einführung neuer Sanktionen wie insbesondere Geldstrafen in Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik und das „*reverse majority voting*“. Diese Regelungen verstoßen gegen Art. 121 und 126 AEUV und können daher auch nicht auf Art. 136 AEUV gestützt werden.³²

2.2.2 Neues Verfahren bei einem übermäßigem Ungleichgewicht

Die Kommission begründet dieses neue Verfahren („*Excessive Imbalance Procedure*“) damit, dass bereits vor Ausbruch der großen Finanz- und Wirtschaftskrise in einigen Mitgliedstaaten beunruhigende Anzeichen von makroökonomischen Ungleichgewichten erkennbar gewesen seien, die später Länder wie Griechenland, Irland, Spanien und Portugal in große Schwierigkeiten brachten. Der Vorschlag greift damit eine der fundamentalen Schwächen des SWP auf. Um zu erkennen, welche Implikationen damit verbunden sind, ist es hilfreich, einen kurzen Blick auf die einzelnen Stufen des Verfahrens zu werfen.

Zur Wahl der Indikatoren und der Schwellenwerte („*Scoreboard*“): Zunächst soll im Rahmen des Warnmechanismus die Feststellung von Ungleichgewichten mit Hilfe von Indikatoren erfolgen. Offen gelassen wird allerdings, welche makroökonomischen Ungleichgewichte erfasst werden sollen. Begründet wird dies damit, dass sich die Bedeutung verschiedener Ungleichgewichte über die Zeit verschieben kann, so dass der Vorschlag *de facto* offen lassen muss, welche Ungleichgewichte das Verfahren adressieren soll. In der Präambel wird klargestellt, dass es sich dabei um Indikatoren handeln kann, die sowohl externe als auch interne Ungleichgewichte umfassen. In späteren Spezifikationen für das wirtschaftspolitische Komitee hat die Kommission klargestellt, welche Indikatoren sie im Auge hat und welche Schwellenwerte ihr je Indikator für die Mitgliedstaaten der Eurozone bzw. der Nicht-Eurozone vorschweben:³³

- Leistungsbilanzsaldo in % des BIP,
- Nettoauslandsposition in % des BIP,
- real effektive Wechselkurse (deflationiert mit den Lohnstückkosten),
- Exportmarktanteile,
- nominelle Lohnstückkosten,
- reale Immobilienpreise,
- Verschuldung des Privatsektors in % des BIP,

- Kreditvolumen des Privatsektors in % des BIP,
- Staatsschulden in % des BIP.

Im Legislativvorschlag bleibt offen, welche Indikatoren im System der Überwachung Anwendung finden werden. Nach den Vorstellungen der Kommission werden die Indikatoren erst nach Beratung mit den Mitgliedstaaten ausgewählt. Der Rat hat in seinem Report der *Task Force* vorgeschlagen, dass die Indikatoren durch eine qualifizierte Mehrheit des Rates auf Basis eines Kommissionsvorschlags beschlossen werden sollen. Aber beide gehen davon aus, dass die Auswahl der Indikatoren erst nach einem parlamentarischen Beschluss über das Verfahren erfolgen soll, somit erst bei Einsetzung des Verfahrens. Stehen die Indikatoren fest, werden durch die Kommission Schwellenwerte festgelegt. Beide zusammen bilden das so genannte „Scoreboard“.

Der Wahl der Indikatoren des „Scoreboard“ kommt entscheidende Bedeutung zu. Wirft man einen Blick auf die oben dargestellten möglichen Indikatoren des „Scoreboard“, dann zeigt sich, dass sich das vorgeschlagene Set sehr stark an den Ungleichgewichten der derzeitigen Krise orientiert, also vergangenheitsorientiert ist, und zudem erhebliche asymmetrische Verzerrungen aufweist. So etwa wird auf die Entwicklung der nominellen Lohnstückkosten abgestellt. Vorzuziehen wäre eine Orientierung an den realen Lohnstückkosten, mit dem Ziel diese konstant zu halten. Als problematisch wären demnach Abweichungen davon zu sehen.

Ein deutlich breiteres Set von Indikatoren hat das Europäische Parlament im Auge:³⁴

- real effektiver Wechselkurs,
- Leistungs- /Zahlungsbilanz,
- Produktivität (einschließlich Ressourcenproduktivität und totaler Faktorproduktivität),
- Lohnstückkosten,
- Kreditwachstum und Preisentwicklungen bei Anlagen (einschließlich Vermögenswerte und Immobilienmärkte),
- Wachstums- und Investitionsrate,
- Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote,
- Nettoauslandspositionen,
- Entwicklung der Steuergrundlagen,
- der Armutsquote und des sozialen Zusammenhalts und
- Indikatoren für externe Umweltkosten.

Ein Vergleich der Indikatoren zeigt sehr deutlich den unterschiedlichen Zugang zur Problematik. Während die Kommission einseitig die Wettbewerbsfähigkeit adressiert, wählt das Europäische Parlament einen wesentlich breiteren Zugang, der auch sozialpolitische und ökologische Entwicklungen in das Indikatorenset integriert.

Die jüngste politische Debatte über die hohen Leistungsbilanzungleichgewichte in der EU hat gezeigt, dass die Beseitigung der Ungleichgewichte den peripheren Mitgliedstaaten aufgebürdet werden soll. Besonderer Druck geht hierbei von Deutschland aus, das keine Bereitschaft zur Stärkung seiner Binnennachfrage (etwa durch nationale Mindestlöhne) zeigt. Ein asymmetrischer Abbau widerspricht nicht nur den Zielen des Lissabon-Vertrags (Steigerung des Wohlstands, Kohäsionsprozess), ein einseitiges Aufoktroyieren von Lohnsenkungen führt unmittelbar überdies zu einer deflationären Entwicklung in der Eurozone. Der Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte muss daher symmetrisch erfolgen, d. h. durch Realloohnerhöhungen in den Überschussländern – (zumindest im Ausmaß der Produktivitätszuwächse – und durch moderate Lohnabschlüsse (jedoch ohne Reallohnsenkungen) in den Defizitländern. Es ist jedoch zu befürchten, dass aufgrund der hegemonialen Stellung Deutschlands eine einseitige Fokussierung auf Länder mit Leistungsbilanzdefiziten bestehen bleiben wird. Es ist ferner zu bezweifeln, dass mit Mehrheitsbeschluss des Rates Sanktionen gegen Überschussländer wie Deutschland oder die Niederlande politisch durchgesetzt werden können.

Warnungen und Empfehlungen für die Mitgliedstaaten: Bevor erste Schritte gegen einen Mitgliedstaat gesetzt werden, erfolgen weitere, tiefer gehende Analysen im Rahmen des „Scoreboard“. Das bedeutet, dass zu den bereits bestehenden Analysen der Kommission im Rahmen der *Governance*-Struktur (Europäisches Semester, Stabilitätsprogramme,...) weitere hinzukommen. Anzumerken ist, dass die Komplexität von Untersuchungen im Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten zwangsläufig zu einem erheblichen Bürokratieaufbau führt.

Im Anschluss an diese Analysen befindet die Kommission über weitere Schritte, bevor der Rat über ein übermäßiges Ungleichgewicht entscheidet. Er kann den jeweiligen Staat auffordern, einen korrigierenden Maßnahmenplan zu erstellen. Die Empfehlungen der Kommission können sich dabei auch auf die Lohnpolitik beziehen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Festsetzung der Löhne Angelegenheit der Kollektivvertragspartner ist und bleiben muss. Lohnleitlinien der Kommission stehen in Widerspruch zur Tarifvertragsautonomie der Sozialpartner. Aufforderungen an die Regierungen, in die Tarifautonomie einzugreifen, sind aus demokratiepolitischen Erwägungen äußerst fragwürdig. Was Europa braucht, ist nicht ein Eingriff in die Lohnpolitik, sondern viel mehr eine verbesserte Koordination der nationalen Lohnpolitiken, etwa im Rahmen eines wohlverstandenen makroökonomischen Dialogs. Das wäre eine wichtige Voraussetzung für die Aufgabe der Europäischen Union, die Leistungsbilanzungleichgewichte abzubauen.

In ökonomischer Hinsicht beruht dieses Verfahren auf der unrealistischen Vorstellung, komplexe Krisenverschärfungen wie sie sich seit 2008

in einzelnen Mitgliedstaaten, in der Eurozone oder weltwirtschaftlich ergeben haben, in einer Genauigkeit zu prognostizieren, die für mögliche Konsequenzen eine tragfähige Grundlage bieten. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Beseitigung von makroökonomischen Ungleichgewichten von der Politik gesteuert werden kann. Der von der Kommission empfohlene mechanistische *Scoreboard*-Ansatz ist mit mehreren Risiken verknüpft:³⁵

- Makroökonomische Ungleichgewichte haben eine lange Vorlaufzeit, daher ist das Risiko hoch, dass infolge der langen Verfahrensdauer die Folgen einer verfehlten Wirtschaftspolitik erst dann sanktioniert werden, wenn bereits gegensteuernde Maßnahmen ergriffen wurden.
- Es besteht die Möglichkeit eines „Fehlalarms“, durch den falsche Signale an die Finanzmärkte gesendet werden und durch den daher in der Folge die wirtschaftliche Situation eines Staates weiter – nicht zuletzt auch durch mögliche Sanktionen – verschlechtert wird.
- Wie bei anderen Verfahren ist auch hier die Gefahr einer Manipulation von Daten und Statistiken nicht auszuschließen.

Bereits der SWP hat in seiner kurzen Geschichte gezeigt, dass bürokratisch mechanistische Ansätze nur allzu leicht ihr Ziel verfehlen können. Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, das in seiner Komplexität den SWP bei Weitem übertrifft, läuft Gefahr, die Fehler des SWP zu wiederholen.

Aus demokratiepolitischer Perspektive ist weitere Kritik anzubringen. Wenn dieses Verfahren tatsächlich beschlossen wird, dann werden zu tiefst ökonomische Fragestellungen aus dem demokratischen Einflussbereich der Parlamente herausgenommen und an eine Welt von „Scoreboards“, komplizierten Verfahren und Beratungen unter Eliten mit der Konsequenz übertragen, dass Empfehlungen ohne vorhergehende öffentliche Debatte über das „Scoreboard“ beschlossen werden. Mögliche Maßnahmen zur Beseitigung von Ungleichgewichten sind daher demokratiepolitisch nicht legitimiert. Auf die rechtlichen Bedenken der im Rahmen der Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte vorgesehenen Geldstrafen wurde bereits bei der Kritik am neuen SWP hingewiesen.

2.3 Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung

Die Forderung nach verlässlichen, zeitnahen Daten für alle Teilsektoren des Staates ist verständlich und nachvollziehbar, weil die Nationalstaaten selbst diese Daten zur politischen Steuerung dringend benötigen. Problematisch und überzogen ist es hingegen, dass nunmehr alle Staaten auch dann, wenn sie eine solide Finanzpolitik betreiben, einer verschärften Überwachung unterzogen werden sollen.³⁶ Die Lieferung umfangreicher

Daten durch alle Gebietskörperschaften kommt einem „*overkill*“ gleich, der zu einem Bürokratieaufbau in der Kommission und in den Mitgliedstaaten zu einer Überforderung (insbesondere für kleinere Kommunen) führt. Ein verschärfter Blick auf die Budget- und Wirtschaftspolitik ist dann geboten, wenn die Grenzwerte für die Budgetdefizite wiederholt oder auf Dauer erheblich überschritten werden und die ökonomischen Fundamentaldaten aus dem Ruder laufen.

Grundsätzlich ist der Kommission zuzustimmen, wenn sie für die Budgetpolitik realistische makroökonomische Annahmen und Prognosen fordert. Fraglich erscheint es jedoch, die wirtschaftlichen Prognosen der Kommission zum *Benchmark* zu erheben und sie über die Prognosen der nationalen Forschungsinstitute zu stellen. Das Ziel müsste vielmehr darin liegen, der Budgeterstellung Prognosen unabhängiger nationaler Forschungsinstitute zugrunde zu legen.

Bei einer Rückführung der Defizite sollte davon Abstand genommen werden, eine ausgabenseitige Konsolidierung zu favorisieren. Die Einführung einer weiteren numerischen Haushaltsregel, wie sie von der Kommission gefordert wird, ist problematisch, weil sie den makroökonomischen Spielraum eines Staates erheblich einschränkt. Das gilt insbesondere für Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild. Zur Unterstützung des präventiven Arms des SWP sind mittelfristig ausgelegte Budgetplanungen mit der Festlegung von budgetpolitischen Prioritäten und Ausgabengrenzen – wie sie in Österreich seit einigen Jahren praktiziert wird – vorzuziehen. Sinnvoll wären auch Vorschläge zur Harmonisierung der Steuerpolitik und zur Bekämpfung des Steuerbetrugs. Im wettbewerbsorientierten *Governance*-Konzept der Kommission bleiben diese Vorschläge jedoch unberücksichtigt.

3. Perspektiven eines alternativen Szenarios zur europäischen Steuerungsarchitektur

Da die Mitgliedstaaten derzeit keine Bereitschaft zur Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung und der damit einhergehenden Übertragung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen erkennen lassen, stellt sich vor dem Hintergrund der vorgetragenen Kritik die Frage nach einer alternativen Ausgestaltung der europäischen *Governance*-Struktur. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die bisherige Architektur die Ziele der Lissabon-Strategie verfehlte und die neue Gefahr läuft, die EU in ein verlorenes Jahrzehnt zu führen. Es bedarf daher eines Paradigmenwechsels, der die altbekannten Konzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Fokus auf Strukturreformen überdenkt und der von einer Stärkung sozialer Belange in Richtung einer Sozialunion und ökologischer Nachhaltigkeit getragen ist.

Wenn ein solcher Paradigmenwechsel tatsächlich realisiert werden soll, dann greifen Vorschläge zur alternativen Ausgestaltung des SWP deutlich zu kurz. So etwa fordern Horn et al. (2010), die Obergrenze für Budgetdefizite im SWP durch eine Ober-/Untergrenze für den Leistungsbilanzsaldo zu ersetzen. Es ist aber zu bezweifeln, dass sich dieser – sehr mechanistisch ausgerichtete – Vorschlag in der politischen Realität symmetrisch umsetzen lassen wird. Weitergehend ist der Vorschlag von Hacker und van Treeck (2010). Sie fordern einen neuen Stabilitätspakt, in dem hohe Leistungsbilanzungleichgewichte, aber auch sozial- und verteilungspolitische Maßnahmen zur Stärkung der Binnennachfrage berücksichtigt werden sollen und weisen darauf hin, dass zur Umsetzung der Vorschläge die Intensivierung des makroökonomischen Dialogs unerlässlich ist. Aber auch sie befürchten, dass es in der Realität zu einer einseitigen Fokussierung auf Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten kommen wird. Ergänzend schlagen sie einen sozialen Stabilitätspakt vor, der die Dominanz der Wettbewerbsorientierung in der europäischen Steuerung ersetzen soll. Das Ziel des sozialen Stabilitätspakts liegt in der Koordinierung der Mindestlöhne, der Unternehmensbesteuerung und der sozialen Ausgaben unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Staaten. Die Verwirklichung erfolgt im Rahmen der Europa 2020-Strategie über eine Neugestaltung der offenen Methode der Koordinierung.

Eine umfassendere Perspektive für eine neue europäische *Governance* legte die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik in einem Sondermemorandum vor.³⁷ Sie schlagen ein Sieben-Punkte-Programm vor, das an den Ursachen der Eurokrise (wie sie auch in diesem Aufsatz skizziert werden) anknüpft und einen Weg zu einer ökologisch und sozial verantwortlichen Wirtschafts- und Währungsunion skizziert. Ihr Motto könnte mit Solidarität statt Konkurrenz umrissen werden. Im Sinne eines umfassenden Ansatzes knüpfen die ersten vier Punkte an Maßnahmen zur Verhinderung drohender Staatsbankrotte an, die sich zum Teil in Beschlüssen des Europäischen Rates vom 24./25. März finden:

- I. Ausbau des Euro Rettungsschirms: Das Finanzvolumen des allgemeinen Schutzschirms (EFSF, EFSM) von bisher 750 Mrd. Euro soll ausgeweitet werden, wobei sich die Ausweitung am Umfang der zur Verbesserung des Ratings der durch den EFSF nicht ausgegebenen Anleihen bemisst.
- II. Einführung von Eurobonds zur finanziellen Stabilisierung: Vorgeschlagen wird die Einführung von Eurobonds, wobei für die Nutzung von Eurobonds ein Limit von 60% des BIP ähnlich wie bei anderen aktuell diskutierten Vorschlägen³⁸ eingezogen werden soll. Für darüber hinausgehende Kredite haftet der jeweilige Mitgliedstaat selbst. Durch die Schaffung einer Eurobonds-Union würden die Risiken besser beherrschbar.³⁹
- III. Schuldenschnitt durch Gläubigerbeteiligung („haircut“): Um einen erneuten Absturz von Insolvenz bedrohter Staaten in die Schuldenspirale zu verhindern, sollen auch die Gläubiger durch die Aufnahme von Schuldver-

zichts Klauseln in den Kaufvertrag von Staatsanleihen („*Collective Action Clauses*“) in die Pflicht genommen werden.

- IV. Weiterer Ankauf von Anleihen durch die EZB und Gründung eines Europäischen Währungsfonds: Der Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB und die Regulierung der Finanzmärkte sind fortzusetzen. Zur Sicherung des Euro ist ergänzend zur EZB ein Europäischer Währungsfonds zu gründen, bei dem die Rettungsschirme, das Eurobonds-Management und die Abwicklung der Gläubigerbeteiligung institutionell angesiedelt werden sollten.
- V. Qualitatives Wachstum statt Schrumpfpolitik: Zur Stärkung der Wachstumskräfte in den Krisenländern der Eurozone ist ein in den sozial-ökologischen Umbau eingebettetes Wachstum erforderlich. Gefordert wird eine asynchrone Konsolidierung mit einer koordinierten expansiven Fiskalpolitik und einem langfristig orientierten öffentlichen Investitionsprogramm. Besonders gefordert sind die Überschussländer, die auf diesem Weg ihre Binnennachfrage stärken können.
- VI. Mehr öffentliche Einnahmen und Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalgesellschaften: Im Rahmen der Steuerpolitik sollen die in vielen Ländern geringe Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen und der Steuerwettbewerb bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften korrigiert werden.
- VII. Auf dem Weg zu einer Wirtschaftsregierung: Zur Schaffung einer ökologisch verantwortlichen Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialunion wird folgendes Programm vorgeschlagen:
 - umfassende Regulierung aller Institutionen und Instrumente der Finanzmärkte,
 - Stärkung des EU-Haushalts,
 - stärkere Koordination der nationalen Finanzpolitiken mit der Fokussierung auf die Ziele Arbeit, Umwelt und sozialer Ausgleich,
 - Ausrichtung der Politik der EZB auch an realwirtschaftlichen Zielen,
 - Sicherung von Mindeststandards in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik; verpflichtende Einführung gesetzlicher Mindestlöhne,
 - Etablierung eines Informationssystems über die Ursachen und Folgen zur Erfassung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte.

Dieses Programm bildet m. E. einen geeigneten Ausgangspunkt für die Neuausrichtung der neuen europäischen Steuerung. Die Vorschläge für eine umfassende Regulierung der Finanzmärkte und der Banken zur Überwindung der Bankenkrise greifen zu kurz. Diese Herausforderung muss die Europäische Union mit oberster Priorität verfolgen, und dazu gehört mehr als die Demokratisierung der Rating-Agenturen und die Regulierung der „Schattenbanken“, darunter eine stärkere Eigenkapitalunterlegung (Stichwort Basel III), Schaffung von Transparenz, die Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer, Genehmigungspflicht für komplexe strukturierte Finanzprodukte, Begrenzung der Aufgaben des Finanzsektors, Schließen von Steueroasen etc. Zu wenig hingewiesen wird auf die

Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung der Lohnkosten- und Preisentwicklung. Die aus makroökonomischer, rechtlicher und demokratiepolitischer⁴⁰ Perspektive kontraproduktive Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und andere Instrumente aus den Legislativvorschlägen der Kommission werden im Sondermemorandum keiner kritischen Würdigung unterzogen.

4. Resümee und Ausblick

Nach wie vor lasten die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise schwer auf der europäischen Wirtschaft. Soll der Euroraum erhalten bleiben, muss die Wirtschaftspolitik ihn als eine Einheit verstehen und entsprechend offensiv agieren. Die Ausbreitung nationaler Egoismen muss einer europäischen Perspektive Platz machen. Dazu gehört ein langfristig tragfähiger und glaubwürdiger institutioneller Rahmen, der die Wirtschaft des Euroraums wieder in ruhigeres Fahrwasser führen kann. Die neue *Governance*-Struktur, die auf den Säulen „Europa 2020-Strategie“, „Europäisches Semester“ und der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Ergänzung durch ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten und dem Euro-Plus-Pakt beruht, bringt keinen Paradigmenwechsel. Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung, reicht aber nicht aus, um Staatsbankrotte zu verhindern und die Bankenkrise zu überwinden. Die Eurozone ist nach wie vor weit von einem optimalen Währungsraum entfernt, und das Banken- und Finanzsystem ist weiterhin labil.

4.1 Lösung der Schuldenkrise und die Regulierung der Finanzmärkte

Die neue *Governance*-Struktur fokussiert auf die Nachkrisenzeit. Es macht gewiss Sinn, auf EU-Ebene darüber nachzudenken, allerdings wird damit der zweite Schritt vor dem ersten gemacht. Es ist zwar richtig, dass die Finanzkrise u. a. ihre Ursachen in internationalen Ungleichgewichten hatte, aber das Problem waren nicht die Handelsströme, sondern die dahinterliegenden Finanzströme. Während der Handel international geregelt ist, unterliegen die Finanzen der nationalen Kontrolle. Das ermöglichte Wirkungsketten von Überschüssen in China und Deutschland bis hin zu Immobilien-Hypotheken in den USA. Im Euroraum gab es ebenfalls eine solche Wirkungskette von den Überschussländern des Nordens zu den Staaten an der Peripherie. Das Problem waren – wie gezeigt wurde – nicht die Budgetdefizite (Griechenland ausgenommen), sondern die Immobilienblasen (Irland, Spanien), die von den Banken in Deutschland, den Niederlanden, in Österreich und anderswo finanziert wurden. Der notwendige erste Schritt muss daher darin bestehen, die europäische Schulden-

krise durch eine Regulierung der Finanzmärkte zu lösen. Die Reformen in diesem Bereich sind bislang zu bescheiden geblieben. Das Instrumentarium zur Regulierung reicht von einer Schrumpfung des Bankensektors über eine stärkere Eigenkapitalunterlegung bis hin zur Schaffung von Eurobonds und der Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

4.2 Neue *Governance*-Struktur

Europa erzielte schon vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nicht jenes Wirtschaftswachstum, das zur Erreichung der Ziele der Lisbon-Strategie notwendig war. Zu Recht wurde sie kritisiert, weil sie zu einseitig auf angebots- und marktorientierte Prinzipien ausgerichtet war. Es ist daher wenig wahrscheinlich, dass mit der Fortführung des alten „*policy mix*“ die Ziele der Europa 2020-Strategie erreicht werden. Die zur Zielerreichung empfohlenen Politiken basieren weiterhin auf den altbekannten Konzepten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Überlegenheit des Marktes. Sie setzen die auf Strukturreformen, Flexibilisierungen und wettbewerbserhöhende Maßnahmen abzielende Politik nahtlos fort, während die Bemühungen im Hinblick auf eine Stärkung der sozialen und ökologischen Dimension wenig ambitioniert bleiben. Europa braucht daher dringend einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel. Die Vernachlässigung der Nachfrageseite und die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die von namhaften Ökonomen als eine der Hauptursachen für das Entstehen der Finanzkrise gesehen wird, haben die Entwicklung der Masseneinkommen gedämpft. Daher dürfen lohn- und verteilungspolitische Fragen nicht länger aus der wirtschaftspolitischen Koordinierung ausgeklammert werden.

Auch im Europäischen Semester bleiben zentrale Aspekte weitgehend unberücksichtigt, darunter insbesondere das Ziel einer stärkeren sozialen Kohärenz, der Ausgleich außenwirtschaftlicher Asymmetrien, eine stärkere lohnpolitische Koordinierung und die angesichts des schädlichen Steuerwettbewerbs dringend erforderliche Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in Europa.

4.3 Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Die Verschärfung des SWP geht von der irrtümlichen Annahme aus, dass die hohen Staatsschulden der Mitgliedstaaten die Folge eines verschwenderischen Lebensstils seien und nicht der Finanzmarktkrise und der damit verbundenen Stützung der Banken und der Konjunktur – zu der die Kommission die Mitgliedstaaten in der Rezession aufgerufen hat – geschuldet sind. Es ist offensichtlich, dass die gegenwärtige Krise der Eurozone nicht auf die zu laxen Anwendung des SWP zurückzuführen ist.

In den Vorschlägen der Europäischen Kommission werden Ursache und Wirkung vernachlässigt.

Einer der wesentlichen Konstruktionsfehler des SWP besteht darin, dass er nur Defizite sanktioniert und keine Anreize setzt, in Boomphasen Überschüsse zu erzielen, mit denen eine Überhitzung der Wirtschaft vermieden und eine Budgetkonsolidierung begünstigt werden kann. Dieses prozyklische Verhalten des SWP wurde seit seinem Bestehen heftig kritisiert. Im Konjunkturabschwung kann in schweren Krisen nicht ausreichend gegengesteuert werden und in Phasen guter Konjunktur wird zu früh gespart.

Ein Therapievorschlagn, der durch die geplanten Verschärfungen lediglich „*more of the same*“ vorsieht, ist daher vorab zum Scheitern verurteilt. Mehr noch, da nunmehr der Konsolidierungszwang durch zusätzliche Regeln (wie z. B. die Schuldenbremse) und durch die Verschärfung des Schuldenkriteriums verstärkt wird, erhöht sich als Folge einer EU-weit synchronen Konsolidierungsstrategie die Gefahr einer lang anhaltenden deflationären Entwicklung. Da insbesondere der Konsolidierungsdruck auf die hoch verschuldeten peripheren Staaten weiter erhöht wird, wird der soziale Kohäsionsprozess in der EU gefährdet. Damit rücken die Ziele der Europa 2020-Strategie in weite Ferne. Zielführender als eine Schuldenbremse sind mittelfristig orientierte Ausgabenobergrenzen, die sich in Österreich mit dem Bundesfinanzrahmen bisher bewährt haben.

4.4 Neues Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten

Mit diesem Vorschlag greift die Kommission eine zweite fundamentale Schwachstelle des SWP auf, der ausschließlich den öffentlichen Sektor adressiert und den privaten Sektor der Wirtschaft (Haushalte, Unternehmen) und das Ausland unbeachtet lässt. Die Finanzkrise hat deutlich gemacht hat, dass es in der Eurozone sowie in der EU insgesamt verstärkter wirtschaftspolitischer Koordination bedarf.

Dieser Vorstoß ist grundsätzlich zu begrüßen, aber das vorgeschlagene Überwachungsverfahren weist gravierende Schwachstellen auf. Die Indikatoren und Schwellenwerte für das Überwachungssystem („*Scoreboard*“) werden erst nach Beschluss über das Verfahren festgelegt, obwohl diesen eine entscheidende Bedeutung zukommt. Die derzeitigen Vorschläge der Kommission lassen erkennen, dass das Indikatorenset an den Ungleichgewichten der bestehenden Krise anknüpft und daher vergangenheitsorientiert ist. Es weist mit der einseitigen Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit erhebliche asymmetrische Verzerrungen auf. Die Entwicklung der realen Lohnstückkosten werden ebenso ignoriert wie die Notwendigkeit, sozialpolitische und ökologische Entwicklungen zu berücksichtigen. Es ist daher zu befürchten, dass aufgrund der hegemonialen Stellung Deutsch-

lands eine einseitige Fokussierung auf Länder mit Leistungsbilanzdefiziten erfolgen wird. Der von Deutschland und Frankreich vorgeschlagene „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, der schließlich in entschärfter Form in den Euro-Plus-Pakt mündete, untermauert diese Befürchtung. Ein asymmetrischer Abbau von Ungleichgewichten widerspricht jedoch nicht nur den Zielen des Lissabon-Vertrags (Steigerung des Wohlstands, Kohäsionsprozess), ein einseitiges Aufoktroieren von Lohnsenkungen führt unmittelbar zu einer deflationären Entwicklung in der Eurozone. Der Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte muss daher symmetrisch erfolgen, d. h. durch Realloohnerhöhungen in den Überschussländern – zumindest im Ausmaß der Produktivitätszuwächse – und durch moderate Lohnabschlüsse (jedoch ohne Reallohnsenkungen) in den Defizitländern.

Wenn dieses Verfahren tatsächlich beschlossen wird, dann werden zu tiefst ökonomische Fragestellungen aus dem demokratischen Einflussbereich herausgenommen und an eine Welt mit „Scoreboards“, komplizierten Verfahren und Beratungen unter Eliten mit der Konsequenz übertragen, dass Empfehlungen ohne vorhergehende öffentliche Debatte beschlossen werden. Mögliche Maßnahmen zur Beseitigung von Ungleichgewichten sind daher demokratiepolitisch unzureichend legitimiert.

4.5 Demokratiepolitische und rechtliche Bedenken

Mit der geplanten Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen des SWP und des Verfahrens wegen makroökonomischer Ungleichgewichte wird ein demokratiepolitischer Sündenfall begangen. Die ohnehin schwach legitimierte Beschlussfassung im Rat wird durch das „*reverse majority voting*“ weitgehend an die demokratisch nicht legitimierte Kommission übertragen. Demnach sollen demokratische Regeln bürokratischen Platz machen. Entsprechend dem „*reverse majority voting*“ gelten Vorschläge der Kommission über Sanktionen (Geldstrafen) dann als angenommen, wenn der Rat diese nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Aus rechtlicher Perspektive bedürfen die vorgesehenen Verschärfungen einer Vertragsänderung, weil Art. 121, 126 und 136 AEUV keine Befugnis zur Verhängung von Sanktionen enthält.

4.6 Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung

Die zusätzliche Einführung weiterer nationaler Haushaltsregeln, etwa nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse, engt den budgetpolitischen Handlungsspielraum weiter ein. Zusammen mit der Verschärfung des SWP ist diese Komponente der *Governance*-Struktur einseitig auf Kürzungen ausgerichtet: Kürzungen von Löhnen, Streichen von Arbeitsplätzen, Kürzen von Sozialleistungen und anderen öffentlichen (Dienst-)

Leistungen. Damit werden der breiten Masse der Bevölkerung die hohen Kosten der Krise umgehängt.

Auf dem Hintergrund dieser Kritik lässt sich zusammenfassend eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen. Die neue *Governance*-Struktur ist

- unvollständig, weil eine umfassende Regulierung der Finanzmärkte, die mit oberster Priorität zu verfolgen wäre, auf die lange Bank geschoben wird;
- ungeeignet, die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen, weil der wettbewerbs- und marktorientierte Ansatz weiter dominiert und damit lohn- und verteilungspolitische Fragen – letztere haben wesentlich zur Entstehung der Finanzkrise beigetragen – de facto aus der wirtschaftspolitischen Koordination ausgeklammert werden;
- ungeeignet, jenes wirtschaftspolitische Umfeld zu schaffen, das zum Abbau der Staatsschulden erforderliche Wirtschaftswachstum zu schaffen, weil der budgetpolitische Handlungsspielraum der Staaten durch die Verschärfung des SWP erheblich eingeschränkt, auf die Anwendung der sogenannten „Goldenen Regel“⁴¹ und auf eine stärkere makroökonomische Koordinierung (inklusive einer Steuerkoordination und -harmonisierung) im Rahmen des „Makroökonomischen Dialogs“ verzichtet wird;
- ungeeignet, künftige Krisen zu vermeiden, weil in keiner Weise gewährleistet ist, dass der Abbau von makroökonomischen Ungleichgewichten symmetrisch erfolgt;
- demokratiepolitisch und rechtlich bedenklich, weil demokratische Mechanismen ausgehebelt und durch komplizierte bürokratische Mechanismen ersetzt werden, gegen die zum Teil vertragsrechtliche Bedenken bestehen.

Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Einführung weiterer numerischer Haushaltsregeln, ein überzogenes Datenmeldesystem, das neue Verfahren wegen makroökonomischer Ungleichgewichte und der Euro-Plus-Pakt sind in der geplanten Konzeption aus ökonomischen Erwägungen verzichtbar. Natürlich braucht die Finanzpolitik Daten zur Steuerung, Anreize zum Sparen in konjunkturell guten Zeiten, und es besteht die Notwendigkeit, dass die Leistungsbilanzungleichgewichte in der Eurozone abgebaut werden, aber es gibt berechtigte Zweifel, ob die geplante Steuerungsarchitektur adäquat ist. Das Risiko des Scheiterns ist hoch, die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung könnten negativ sein, so dass dem Euroraum mit dieser Struktur sogar ein verlorenes Jahrzehnt mit zähen deflationären Tendenzen drohen könnte. Eine Abschwächung der negativen Entwicklungen ist allenfalls dann zu erwarten, wenn die Anwendung der Verfahren weniger streng erfolgt als in den derzeitigen Plänen vorgesehen, wenn die Mitgliedstaaten statt Schuldenbremsen mittelfristige Budgetplanungen mit Ausgabenobergrenzen nach

österreichischem Vorbild implementieren und zu einem glaubwürdigen Verfahren für den symmetrischen Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten finden.

Die in der neuen europäischen *Governance* angelegte Entdemokratisierung, Verbürokratisierung und Verschärfung von Steuerungsmechanismen sowie die Entsolidarisierung über den Abbau sozialstaatlicher Leistungen und der Druck auf Lohnfindungsprozesse sind keine Option, mit der es gelingen kann, die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen. Unerlässliche Voraussetzung dafür ist es, die alte und neue europäische *Governance*-Struktur in weiten Teilen neu zu gestalten und alte Muster zu überdenken. Notwendig ist ein Paradigmenwechsel, der die altbekannten Konzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Fokus auf Strukturreformen überdenkt und der von einer Stärkung sozialer Belange in Richtung einer Sozialunion und ökologischer Nachhaltigkeit getragen ist. Prioritär bedarf es umfassender Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte, von der Regulierung der Schattenbanken, einer Neuausrichtung der Rating-Agenturen, eine stärkere Eigenkapitalunterlegung (Basel III), Schaffung von Transparenz, Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer bis hin zur Schließung von Steueroasen. Nur wenn es gelingt, den Primat der Politik über die Finanzmärkte zu erobern, wird es auch gelingen, die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu gestalten. Zweitens bedarf es weiterer Maßnahmen zur Überwindung der Schuldenkrise, etwa die Einführung von Eurobonds einschließlich der Gründung eines europäischen Währungsfonds, einen sofortigen Schuldenschnitt durch eine Gläubigerbeteiligung und die fortgesetzte Bereitschaft der EZB, Staatsanleihen anzukaufen. Drittens ist zur Bewältigung des Schuldenproblems eine Stärkung des Wirtschaftswachstums erforderlich. Die Forcierung von Wachstumsbereichen muss von sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit begleitet werden. Viertens gilt es, Fehlentwicklungen in der Steuerpolitik zu beseitigen, darunter den Steuerwettlauf in der Unternehmensbesteuerung zu stoppen und die in vielen Mitgliedstaaten zu geringe Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen zu korrigieren. Schließlich – und das ist wohl die größte Herausforderung – muss es mittelfristig darum gehen, eine EU-Wirtschaftsregierung mit dem Ziel zu formen, eine ökologisch verantwortliche Wirtschafts- und Währungs-, Fiskal- und Sozialunion zu schaffen. Dazu müssen aber die politischen Eliten und ihre Apparate lernen, in *Win-Win*-Situationen zu denken.

Anmerkungen

- ¹ Corporate EUtopia (2011) p. 13.
- ² Die rechtliche Umsetzung der Beschlüsse des Rates war zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses im Laufen. Die sich in den Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat abzeichnenden Änderungen bleiben unberücksichtigt.
- ³ Für eine Abgrenzung zwischen „Government“ und „Governance“ siehe Heise/Heise (2010).
- ⁴ European Commission (2010a).
- ⁵ European Commission (2010b).
- ⁶ European Council (2010a).
- ⁷ Rat der Europäischen Union (2011).
- ⁸ Details siehe Rat der Europäischen Union (2011), Anlage II.
- ⁹ Der Anteil Österreichs beträgt 2,783%, das sind rund 2,23 Mrd. Euro.
- ¹⁰ Z. B. durch Etablierung einer „Innovationsunion“ oder einer „Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut“. Zu den EU-Flagship Initiatives siehe: European Commission (2010c).
- ¹¹ Siehe dazu European Commission (2010c).
- ¹² Die Europäische Kommission hat diesen Bericht erstmals im Jänner 2011 vorgelegt. Siehe dazu Europäische Kommission (2011a).
- ¹³ Die Darstellung nimmt nur Bezug auf die Legislativvorschläge der Kommission, es wird kein Vergleich mit dem Report der Task Force angestellt.
- ¹⁴ Mit der deutschen Schuldenbremse wird die strukturelle, also von der Konjunktur unabhängige, staatliche Neuverschuldung auf maximal 0,35% des BIP beschränkt, die alleine dem Bund zugestanden wird. Ausnahmen (etwa für Naturkatastrophen oder Wirtschaftskrisen) sind vorgesehen. Für eine Kritik an der deutschen Schuldenbremse siehe Horn et al. (2011).
- ¹⁵ Europäische Kommission (2010d) 4.
- ¹⁶ Siehe dazu European Commission (2011b).
- ¹⁷ Siehe dazu Rat der Europäischen Union (2011), Anlage I.
- ¹⁸ Freiwillig beigetreten sind Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien.
- ¹⁹ Hinsichtlich der Harmonisierung der Körperschaftsteuer wird nur auf eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage hingewiesen.
- ²⁰ Siehe dazu Bolte (2010) und insbesondere Klatzer/Schlager (2011).
- ²¹ Siehe z. B. Fitoussi/Stiglitz (2009) und Horn et al. (2009).
- ²² Siehe dazu Sondermemorandum (2011) 20, das allerdings noch auf die erste Ausformung, den „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, Bezug nimmt.
- ²³ DGB Bundesvorstand (2011).
- ²⁴ Workshop zur „Europäischen Wirtschaftsregierung“ an der Wirtschaftsuniversität Wien am 6. Mai 2011.
- ²⁵ Siehe Financial Times (2011).
- ²⁶ Zitiert bei Koza (2011) 6.
- ²⁷ Economist (2010).
- ²⁸ Siehe dazu Mozart/Rossmann (2005).
- ²⁹ Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien.
- ³⁰ Siehe dazu ausführlich Horn et al. (2010).
- ³¹ Siehe dazu Hacker/van Treeck (2010).
- ³² Griller (2011).
- ³³ European Commission (2011b), Tabelle 1, S. 7.

- ³⁴ Europäisches Parlament (2010b), Empfehlung 1 im Anhang, S. 13.
- ³⁵ Siehe dazu Bundesarbeitskammer (2011) 11.
- ³⁶ Siehe dazu Bundesarbeitskammer (2011) 7.
- ³⁷ Siehe dazu das Sondermemorandum (2011).
- ³⁸ Siehe dazu auch die Eurobonds-Vorschläge von Delpla/von Weizsäcker (2010) sowie Juncker/Tremonti (2010). Nach dem Vorschlag von Juncker/Tremonti liegt das Limit aktuell bei 50% des BIP, langfristig nur noch bei 40%.
- ³⁹ Zu den Vorteilen einer Eurobonds-Union siehe Sondermemorandum (2011) 13f und Horn et al. (2011) 7ff.
- ⁴⁰ Zur Kritik der neuen europäischen Governance aus demokratiepolitischer Perspektive wird auf den Aufsatz von Klatzer/Schlager (2011) hingewiesen.
- ⁴¹ Siehe dazu Mozart/Rossmann (2005). Durch sie kann eine ausreichende Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ermöglicht werden. Sie ist keine fiskalische Regel im engen Sinn, sondern bedeutet, dass öffentliche Investitionen aus den budgetären Ausgaben herausgerechnet werden. Kurzfristig kann sie zur Erhöhung des Schuldenstandes führen, langfristig wird sich dieser aber aufgrund der positiven Wachstumseffekte wieder reduzieren.

Literatur

- Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik, Sondermemorandum: Euroland in der Krise: Ein Sieben-Punkte-Programm zur Wirtschafts- und Währungsunion (Berlin, Februar 2011); http://www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/sondermemorandum_2011.pdf.
- Bolte, M.; Bovenschulte, A.; Fisahn, A., Die große Krise der kapitalistischen Weltwirtschaft und die EU (=Institut Solidarische Moderne, Schriftenreihe Denkanstöße #7, 2010); <http://www.solidarische-moderne.de/de/article/95.die-grosse-krise-der-kapitalistischen-weltwirtschaft-und-die-eu.html>.
- Bundesarbeitskammer, Positionspapier der Bundesarbeitskammer zu den Legislativvorschlägen der Kommission zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung (Wien, Februar 2011); http://www.akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_de_167.pdf.
- Corporate Eutopia, How new economic governance measures challenge democracy (Corporate Europe Observatory, Jänner 2011).
- Delpla, J.; von Weizsäcker, J., The Blue Bond Proposal (=Bruegel Policy Brief, Brüssel, Mai 2010).
- DGB Bundesvorstand, Euro-Plus-Pakt: Pakt der ökonomischen Unvernunft und sozialen Kälte (Berlin, 24. März 2011); http://www.dgb.de/themen/++co++b74b9518-55f9-11e0-5fe3-00188b4dc422/@@index.html?tab=Alle&display_page=3&k:list=Wirtschaft.
- Economist, Does fiscal austerity boost short term growth? A new IMF paper thinks not, in: Economist (2. 10. 2010).
- EurActiv (2011); http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/BRNEDA224_004512.pdf.
- European Commission, Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (=COM(2010) 2020 final, Brüssel 2010a).
- European Commission, (Brüssel 2010b); http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

- European Commission, Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020 (Brüssel 2010c); http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf.
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (=KOM(2010) 527 endgültig, Brüssel 2010d).
- Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht – Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an (Brüssel 2011a); http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_de.pdf.
- European Commission, Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances: Suggestions for the choice of indicators and indicative thresholds (Brüssel 2011b).
- European Council, Report of the Task Force to the European Council (Strassburg, 21. 10. 2010); http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf.
- Europäisches Parlament, Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zur Verbesserung der Economic Governance und des Stabilitätsrahmens in der Union, vor allem im Euroraum (=2010/2099(INI)), A7-0282/2010, Brüssel, 11. 10. 2010, Berichterstat-ter: Diogo Feio); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0282+0+DOC+PDF+V0//DE>.
- Fitoussi, J.-P.; Stiglitz, J. E., The Ways out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World (=OFCE Document de travail 17/2009, Paris 2009).
- Griller, S., Die neuen Bestimmungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite und makroökonomischer Ungleichgewichte sowie der Euro-Plus-Pakt – Eine erste juristische Analyse der Kompetenzgrundlagen und der vorgesehenen Verfahren (=unveröff. Veranstaltungsunterlage, Wien 2011).
- Hacker, B.; van Treeck, T., Wie einflussreich wird die europäische Governance? (Friedrich Ebert-Stiftung, Berlin, November 2010); <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07639.pdf>.
- Häde, U., Kommissionsentwürfe für offensichtliche Ultra-vires-Akte – Gastkommentar, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 24 (2010) 921.
- Heise, A.; Heise, Ö. G., Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung, in: Wirtschaft und Gesellschaft 36/3 (2010) 325-347.
- Horn, G.; Dröge, K.; Sturn, S.; van Treeck, T.; Zwiener, R., Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) – Die Rolle der Ungleichheit (=IMK-Report Nr. 41, Düsseldorf, September 2009).
- Horn, G.; Niechoj, T.; Tober, S.; van Treeck, T.; Truger, A., Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt (=IMK-Report Nr 51, Düsseldorf, Juli 2010).
- Juncker, J.-C.; Tremonti, G., Euro-wide bonds would help to end the crisis, in: Financial Times (6. 12. 2010).
- Koza, M., Neoliberalismus, beinhart, in: Die Alternative (Mai 2011) 4-6.
- Mozart, I.; Rossmann, B., Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und ihre Kritik, in: Kurswechsel 2 (2005) 83-89.
- Münchau, W., Europe is planning to solve the wrong crisis, in: Financial Times (7. 2. 2011).
- Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen (=EUCO 10/11, Brüssel 2011).
- Schlager C.; Klatzer, E., Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1 (2011) 61-81.

Zusammenfassung

Die jüngste Krise der Finanzmärkte konnte nur mit Mühe abgewendet werden und hat in vielen Volkswirtschaften einen tiefen Wirtschaftseinbruch ausgelöst. Als Folge der Banken- und Konjunkturstützungspakete stiegen die Staatsschulden massiv an. Gleichzeitig wurden die Schwachstellen der wirtschaftspolitischen Steuerung schonungslos offengelegt, insbesondere das Ausblenden der hohen Leistungsbilanzungleichgewichte in der Eurozone. Den Anstieg der Staatsschulden hat die EU zum Anlass genommen, die wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur zu reformieren. Kern der Reform ist das sogenannte „Six Pack“, das eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie ein neues Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten mit sich bringt. Zur Stabilisierung des Euroraums wird ab 2013 der Europäische Stabilitätsmechanismus etabliert. In diesem Beitrag wird geprüft, ob die neue Steuerungsarchitektur geeignet ist, künftige Krisen zu vermeiden und die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen. Der Befund fällt negativ aus. Die Verschärfung des Stabilitätspakts trägt nicht zur Bekämpfung der Krise bei, weil Ursache und Wirkung verwechselt werden. Das Verfahren zur Beseitigung von Ungleichgewichten weist mit seiner einseitigen Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit erhebliche asymmetrische Verzerrungen auf. Mit der geplanten Steuerungsarchitektur könnte dem Euroraum ein verlorenes Jahrzehnt mit zähen deflationären Tendenzen drohen. Europa braucht daher einen Paradigmenwechsel, der die altbekannten Konzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Fokus auf Strukturreformen überdenkt und von einer Stärkung sozialer Belange in Richtung einer Sozialunion und ökologischer Nachhaltigkeit getragen ist. Oberste Priorität haben die Regulierung der Finanzmärkte und die Verringerung der Ungleichheit von Einkommen und Vermögen.