

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

**Abteilung Wirtschafts-,
Finanz- und Steuerpolitik**

**Mehrdad Payandeh
Florian Moritz**

25. August 2011

Bewertung

Die sechs EU-Gesetzesinitiativen zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung (Economic Governance / Six Pack)



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-,
Finanz- und Steuerpolitik

Verantwortlich:
Mehrdad Payandeh
Florian Moritz

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Tel.: 0 30/2 40 60-727
Fax: 0 30/2 40 60-218
E-Mail: carina.ortmann@dgb.de

Zusammenfassung

- Das „Six Pack“ besteht aus 5 EU-Verordnungen und einer Richtlinie, die die wirtschaftspolitische Steuerung („economic governance“) in Europa reformieren sollen. Es enthält eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und schafft einen Mechanismus zur Bekämpfung von Ungleichgewichten.
- Die sechs Entwürfe der Kommission wurden vom Europäischen Parlament (EP) abgeändert und sollen in veränderter Form voraussichtlich im September beschlossen werden.
- In zwei Punkten wurde offiziell noch keine Einigung erzielt: Erstens weigerte sich Frankreich, unterstützt von Deutschland, bislang „automatische“ Sanktionen im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (also bevor Defizitgrenzen überschritten werden) zuzulassen. Offenbar wird dies jetzt aber akzeptiert. Zweitens will Deutschland nach wie vor verhindern, dass beim Mechanismus gegen Ungleichgewichte auch Leistungsbilanzüberschüsse ins Visier genommen werden.
- Das EP hat, auf Druck der Gewerkschaften, zahlreiche Verbesserungen durchgesetzt. Insbesondere wurden Sicherungsklauseln eingefügt, mit denen die Beachtung der Tarifautonomie und das Streikrecht garantiert werden. Auch wurde eine mögliche Beteiligung der Sozialpartner am Verfahren eingefügt und soziale Auswirkungen sollen berücksichtigt werden. Die Gesetze enthalten deshalb nicht so deutliche Angriffe auf Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte, wie der "Euro-Plus-Pakt", den die Regierungen als Selbstverpflichtung beschlossen hatten. Zudem wird grundsätzlich eine symmetrische Betrachtung der makroökonomischen Ungleichgewichte gefordert. Deshalb ist das Six Pack in weiten Teilen - einzige Ausnahme ist der Ferrera-Bericht- abzulehnen:
- Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) sieht vor, dass Sanktionen früher und schneller greifen: Fristen werden verkürzt oder neu eingefügt, Sanktionen greifen künftig in der Regel automatisch (wenn der Rat nicht sofort mit qualifizierter Mehrheit widerspricht). Sanktionen werden schon fällig, wenn sich ein Staat nicht schnell genug auf einen ausgeglichenen Haushalt zu bewegt. Auch bei übermäßigem Defizit greifen Sanktionen und deren Verschärfung schneller – die erste Sanktion droht, sobald ein übermäßiges Defizit festgestellt wurde. Neu ist, dass nicht mehr nur ein Defizit von mehr als 3% des BIP sanktioniert wird, sondern auch ein Schuldenstand von mehr als 60% des BIP.
- Die Verschärfung des SWP schränkt antizyklische Finanzpolitik ein und führt zusammen mit der neuen Regel, dass Staatsausgaben i.d.R. langsamer als das BIP wachsen sollen, potenziell zu Austeritätspolitik, inklusive Sozialabbau und Kürzungen im öffentlichen Dienst. Sie kann nicht dazu beitragen, Schuldenkrisen wie die jetzige zu verhindern. Automatische Sanktionen sind zudem undemokratisch.
- Der neue Mechanismus gegen makroökonomische Ungleichgewichte sieht vor, dass Staaten anhand bestimmter Indikatoren (insb. zur Wettbewerbsfähigkeit – Leistungsbilanzen, Preis-/Kostenentwicklung etc.) auf die Einhaltung definierter Schwellenwerte überprüft werden. Bei festgestellten schweren Ungleichgewichten wird der betroffene Staat – auch mit Sanktionen – zur Korrektur gedrängt.
- Eigentlich wäre eine Betrachtung von Ungleichgewichten jenseits der Staatsverschuldung zu begrüßen. Allerdings fällt der Mechanismus stark einseitig („asymmetrisch“) aus: Nach jetzigem Stand und verstärkt wenn Deutschland noch Änderungen durchsetzt, werden v.a. Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten unter Druck gesetzt, für niedrigere Löhne, Deregulierung und sonstige Kostensenkungen zu sorgen.
- Ein asymmetrischer Abbau von Ungleichgewichten führt dazu, dass nicht Überschussländer ihre Binnen- nachfrage steigern und damit mehr aus Defizitländern importieren, sondern dass die Defizitländer ihre Nachfrage abwürgen und somit die Importe reduzieren. Es kommt im Zweifelsfall zu einer deflationären und rezessiven Entwicklung in der Eurozone.

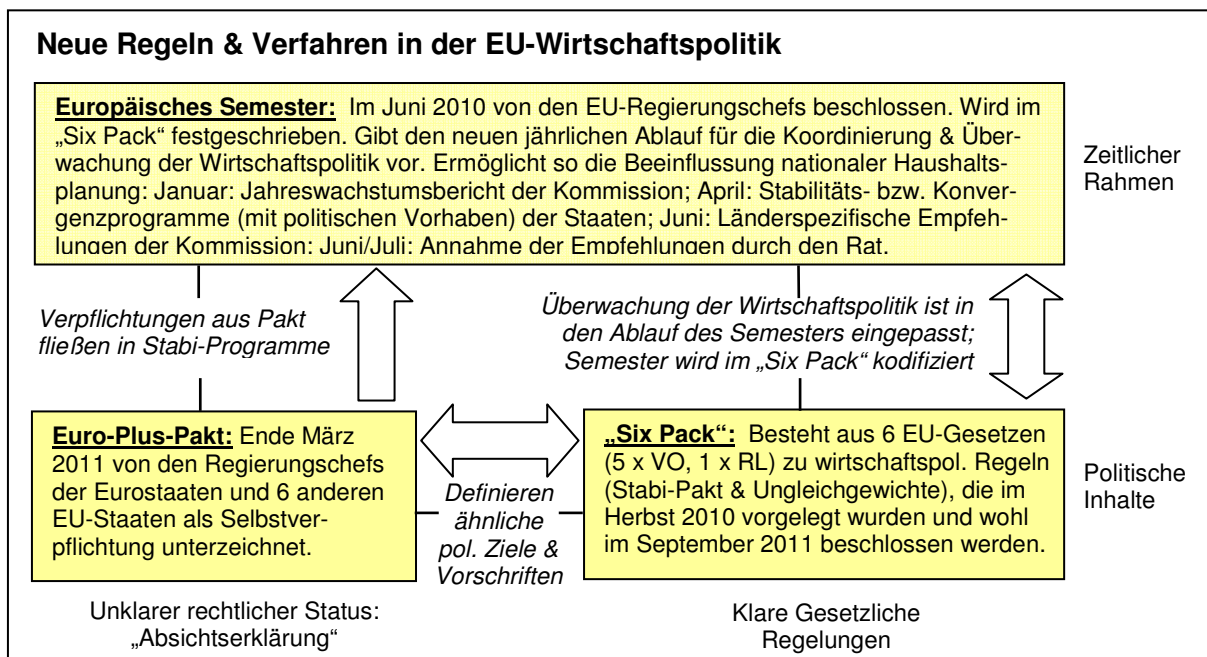
I) Hintergrund

1.) Das „Six Pack“ im Kontext der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung

Derzeit werden Änderungen in der wirtschaftspolitischen Steuerung (Neudeutsch: Economic Governance) auf EU-Ebene unter verschiedenen Überschriften debattiert: In einem „Euro-Plus-Pakt“ haben sich die Staats- und Regierungschefs der Euro-Zone, sowie sechs weitere EU-Staaten im März 2011 Selbstverpflichtungen auferlegt. Er geht auf den deutsch-französischen Vorschlag eines „Paktes für Wettbewerbsfähigkeit“ zurück und berührt Bereiche, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen. An oberster Stelle steht die Selbstverpflichtung auf Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, die wiederum daran gemessen werden soll, ob sich die „Löhne entsprechend der Produktivität entwickeln“. Der Pakt enthält Angriffe auf Lohnbildungsverfahren und die Tarifautonomie (z.B. wird die Überprüfung der „Zentralisierung“ des Verhandlungsprozesses und von Indexierungsverfahren gefordert) und ist diesbezüglich weit deutlicher als die im so genannten Six Pack geplanten Gesetze.

Ende Juni wurde das erste „Europäische Semester“ abgeschlossen. Dieses bereits im vergangenen Sommer beschlossene Verfahren ordnet im Wesentlichen bereits bestehende Bestandteile der wirtschaftspolitischen Koordinierung neu. So sorgt es für eine parallele Einreichung der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme seitens der Nationalstaaten und eine gleichzeitige Veröffentlichung der wirtschaftspolitischen „länderspezifischen Empfehlungen“ der EU-Kommission.

Das Europäische Semester bildet damit auch den zeitlichen Rahmen für die haushaltspolitische Überwachung im Rahmen des überarbeiteten Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dessen Verschärfung und Ergänzung durch ein Verfahren zur Verhinderung und Bekämpfung makroökonomischer Ungleichgewichte ist in fünf Verordnungsvorschlägen und einem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission geregelt – dem so genannten „Six Pack“, das voraussichtlich nach der Sommerpause beschlossen wird und damit Gesetzeskraft erlangt. Das Schaubild gibt einen Überblick über den Zusammenhang der drei in der Debatte stehenden Stichwörter.



Regelmäßig wird zudem auf „Europa 2020“ verwiesen. Das ist das im Juni 2010 als Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie verabschiedete wirtschaftspolitische Programm der Union bis 2020. Es enthält Ziele

zur Steigerung der Beschäftigungsquote und der Forschungsinvestitionen und vieles mehr und fließt sowohl in das Semester, als auch in die Regeln des Six Packs ein.

2.) Stand der Debatte um das „Six Pack“ (Verbesserungen & Verschlechterungen)

Das Six Pack besteht zum einen aus drei Verordnungsvorschlägen und einem Richtlinienvorschlag, die den Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) reformieren, also Verhinderung und Abbau der Staatsverschuldung regeln. Zwei weitere Verordnungsvorschläge schaffen einen neuen Mechanismus zur „Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“. Vier der sechs Kommissions-Vorschläge durchlaufen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament (EP) volles Mitentscheidungsrecht hat. Entsprechend hat es seit Vorlage der Kommissionsvorschläge Ende September 2010 intensive Debatten um die Formulierung der Regelungen gegeben. Die vorliegende Bewertung bezieht sich auf den voraussichtlichen Kompromiss, der Ende Juni in den Änderungsanträgen des EP festgehalten wurde.

Der Rat als Repräsentant der nationalen Regierungen und das EP haben zahlreiche Änderungen an den Entwürfen der Kommission durchgesetzt. So hat der Rat beispielsweise die Verbesserung erwirkt, dass Einnahmen aus Strafzahlungen oder unverzinslichen Einlagen von Ländern mit übermäßigen Ungleichgewichten oder Staatsschulden nicht wie ursprünglich geplant an die Länder ohne diese Probleme ausgezahlt werden, sondern stattdessen an die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), bzw. dessen Nachfolger (ESM) gehen. Beim präventiven Arm des SWP wurde die ursprünglich geplante Verpflichtung auf eine nur schwammig definierte „vorsichtige Haushaltspolitik“ durch die Orientierung am schon bislang relevanten „mittelfristigen Haushaltsziel“ (i.d.R. mindestens ausgeglichener oder nahezu ausgeglichener Haushalt) ersetzt. Nach Änderungen des EP soll es künftig eine Geldbuße in Höhe von bis zu 0,2 Prozent des BIP für Staaten geben, die „geschönte“ Statistiken über Defizite und Schulden veröffentlichen.

Das EP hat darüber hinaus – auf Druck der Gewerkschaften – Verbesserungen erwirkt: Insbesondere wird nach jetzigem Stand explizit festgeschrieben, dass Rat und Kommission bei der Bekämpfung von Ungleichgewichten die Rolle der Sozialpartner und Unterschiede bei den Systemen für die Lohnbildung „uneingeschränkt achten sollten“. Explizit wird festgeschrieben, dass die entsprechende Verordnung nicht das Recht auf Kollektivverhandlungen oder das Streikrecht („gemeinsame Aktionen“) beeinträchtigen darf. Auch auf den entsprechenden Artikel 28 der Grundrechtecharta wird nun verwiesen. Die Achtung des dreigliedrigen Sozialgipfels, der jeweils unterschiedlichen Systeme der Sozialpartnerschaft und der Autonomie der Sozialpartner wird durch Verweis auf Artikel 152 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) an verschiedener Stelle explizit festgeschrieben. Auch „sollen gegebenenfalls“ die Sozialpartner künftig an unterschiedlichen Abschnitten der Prozesse beteiligt werden. Die eingehende Überprüfung eventueller Ungleichgewichte soll den nationalen Besonderheiten in Bezug auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern Rechnung tragen. Die Indikatoren zur Beurteilung makroökonomischer Ungleichgewichte (über das „Scoreboard“) wurden vom EP konkretisiert und damit um wichtige Punkte, wie die private Verschuldung und soziale Indikatoren, wie die Arbeitslosenquote erweitert. An verschiedenen Stellen wurde präzisiert, dass die Verfahren nicht zu „mechanisch“ ablaufen sollen und bei einer Gesamtbewertung von Ungleichgewichten und Defiziten die spezifischen Umstände und Rahmenbedingungen beachtet werden sollen. Das EP hat in den Verhandlungen zudem offenbar erreicht, dass die Kommission Eurobonds prüft und ggf. entsprechende Rechtsvorschläge erstellt. Auch hat das EP an verschie-

denen Stellen für eine bessere Beteiligung der Parlamentarier – auf nationaler und auf europäischer Ebene – gesorgt.

Allerdings hat das EP auch Änderungen erwirkt, die problematisch sind: Beispielsweise hat es offenbar durchgesetzt, dass im Rahmen des SWP ein Konjunkturabschwung nur dann zu Gunsten des Staates mit übermäßigem Defizit ausgelegt werden kann, wenn der Abschwung die gesamte Eurozone betrifft. Der EGB hatte verlangt, dass auch nationale Abschwünge berücksichtigt werden. Verschiedene Änderungen werfen hinsichtlich der demokratischen Legitimation von Beschlüssen auf europäischer Ebene Fragen auf. So hat sich das EP erfolgreich für eine Stärkung der Rolle der Kommission eingesetzt (die weder demokratisch gewählt, noch demokratisch kontrolliert wird). Auch hat sich das EP durchgängig für die Einführung von „umgekehrten Mehrheiten“ ausgesprochen. Das heißt, Sanktionen und Warnungen werden automatisch beschlossen, wenn der Rat nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht. Angesichts früherer „Deals“, mit denen starke Länder Sanktionen abwehren konnten, erscheint ein Automatismus folgerichtig. Weil die Kommission als das am wenigsten demokratisch legitimierte Gremium auf EU-Ebene dann aber quasi im Alleingang Sanktionen beschließen kann, haben die Gewerkschaften die Automatismen strikt abgelehnt. Beim SWP sind die automatischen Sanktionen schon deshalb zu kritisieren, weil sie zur Verschärfung dieses fehlerhaften Instrumentes führen. Der EGB fürchtete insbesondere die Durchsetzung weiterer Deregulierungen durch eine stärkere Kommission. Bei der Feststellung, dass Korrekturmaßnahmen gegen makroökonomische Ungleichgewichte nicht ergriffen wurden hat das EP diesen Automatismus durchgesetzt.

3.) Offene Fragen und Konflikte

An anderer Stelle – im präventiven Arm des SWP – konnte das EP den automatischen Beschluss per „umgekehrter Mehrheit“ bislang noch nicht durchsetzen. Vor allem Frankreich (bislang unterstützt von Deutschland) hat sich hier quergestellt, was einer der Hauptgründe dafür war, dass das Gesetzgebungsverfahren nicht – wie ursprünglich geplant – vor der Sommerpause abgeschlossen werden konnte. Allerdings deutet das Abschlussdokument des jüngsten Griechenland-Gipfels der Staats und Regierungschefs vom 21. Juli darauf hin, dass hier eine Einigung erzielt wird. Auch Zeitungsmeldungen bestätigen, dass Frankreich offenbar gewillt ist, den Automatismus auch präventiv – wenn noch nicht gegen Schuldengrenzen verstoßen wurde – zu akzeptieren.

Ein nach wie vor offener Konflikt ist die Frage, ob Leistungsbilanzüberschüsse bei der Beurteilung „makroökonomischer Ungleichgewichte“ eine Rolle spielen sollen (symmetrischer Ansatz). Deutschland versucht (offenbar weiterhin unterstützt von Frankreich), das zu verhindern. Merkel will hier unter keinen Umständen nachgeben, schreibt das Handelsblatt. Würde das Verfahren gegen makroökonomische Ungleichgewichte vollkommen asymmetrisch ausfallen und nur Defizit-Länder ins Visier nehmen, wäre das gesamte Verfahren ad absurdum geführt.

II) Inhalt

Das Six Pack und damit die neuen Regeln zur Economic Governance beinhalten zum einen eine Straffung und Verschärfung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Verfahrensschritte sollen künftig schneller und verbindlicher greifen, Sanktionen sollen bereits in der präventiven Phase verhängt werden können und künftig soll auch der Stand der Staatsschulden sanktionierbar sein, nicht nur das Haushalts-

defizit. Um eine verbesserte und einheitliche Überwachung der Haushalte zu erreichen werden zudem die Regeln zur Erhebung und Interpretation von statistischen Daten verschärft. Die fachliche Unabhängigkeit der nationalen Statistikämter wird festgeschrieben und das Vortäuschen fehlerhafter Daten über Defizite und ähnliches soll künftig mit einer Geldbuße bestraft werden. Zum anderen wird ein neuer – dem SWP ähnlicher Mechanismus – geschaffen, der „makroökonomische Ungleichgewichte“ verhindern beziehungsweise abbauen soll.

1.) Änderungen beim Stabilitäts- und Wachstumspakt

Striktere Haushaltskontrolle: Die verpflichtenden Angaben, die Staaten in ihren jährlichen Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen machen müssen werden erweitert – etwa um Angaben über den geplanten Wachstumspfad bei Staatsausgaben und -einnahmen. Das Stabilitäts-, bzw. Konvergenzprogramm soll auf dem wahrscheinlichsten Szenario oder einem vorsichtigeren basieren.

In diesem Zusammenhang soll die jetzt zu verabschiedende Richtlinie dafür sorgen, dass umfangreiche und vergleichbare statistischen Daten für alle Teilssektoren des Staates zur Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten erhoben und veröffentlicht werden. Auch die Regeln für die Erstellung der Finanzplanung und Haushaltsprognosen seitens der Mitgliedsstaaten werden verschärft. Das ist insbesondere für die spätere Einschätzung der tatsächlichen Haushaltslage und die Bewertung der Defizite und Schulden relevant. Insbesondere durch die Fokussierung auf das wahrscheinlichste oder ein vorsichtigeres makroökonomisches Szenario soll verhindert werden, dass Prognosen und entsprechende Rückschlüsse auf die Haushaltslage zu positiv ausfallen.

Darüber hinaus werden Mitgliedsstaaten mit der Richtlinie verpflichtet „Numerische Haushaltsregeln“ (das können z.B. nationale Schuldenbremsen sein) einzuführen, die die Staatsverschuldung einschränken und an die sich die jeweilige nationale Haushaltspolitik halten muss. Eine Verbesserung ist, dass das Stabilitätsprogramm künftig nicht nur auf die Vereinbarkeit mit den von der Kommission ausgegebenen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“, sondern auch auf die Vereinbarkeit mit den „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ geprüft wird.

Druck in Richtung Null-Defizit/ Verschärfung des präventiven Arms: Wie bisher überprüfen Rat und Kommission den Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedsstaaten und inwieweit sich die Staaten auf das dort festgeschriebene „mittelfristige Haushaltsziel“ (i.d.R. mindestens strukturell ausgeglichener Haushalt, in jedem Fall mit „Sicherheitsabstand“ zur Drei-Prozent-Defizitgrenze, Bei Eurostaaten konjunkturbereinigt allerhöchstens ein Prozent des BIP) zu bewegen. Wie bisher soll der im jeweiligen Programm festgeschriebene Anpassungspfad vorsehen, dass der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo um jährlich 0,5 Prozent des BIP verbessert wird, um das Haushaltsziel zu erreichen. Neu festgeschrieben wird, dass die Verbesserung des konjunkturbereinigten Saldos bei einem Schuldenstand von mehr als 60 Prozent des BIP „erheblich über 0,5 Prozent des BIP“ hinausgehen sollte. Neu ist ebenfalls, dass für die Festlegung des Anpassungspfades konkrete Regeln zur Gestaltung der Staatsausgaben formuliert werden: So hängt die Bewertung, ob sich ein Staat ausreichend in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels bewegt künftig vor allem davon ab, ob das staatliche Ausgabenwachstum unterhalb des mittelfristigen potenziellen BIP-Wachstums liegt, wenn es nicht über entsprechende Einnahmeerhöhungen ausgeglichen wird (das EP hat hier immerhin durchgesetzt, dass die Ausgaben nicht notwendigerweise an einer „vorsichtigen“ Prognose des BIP-Wachstums orientiert werden müssen, wie es die Kommission ursprünglich vor hatte. Explizit wird festgeschrieben, dass Staaten, die politisch eine Senkung der Staatseinnahmen beschließen wollen (Steuersenkungen), Ausgabenkürzungen in gleicher Höhe vorsehen müssen, wenn sie

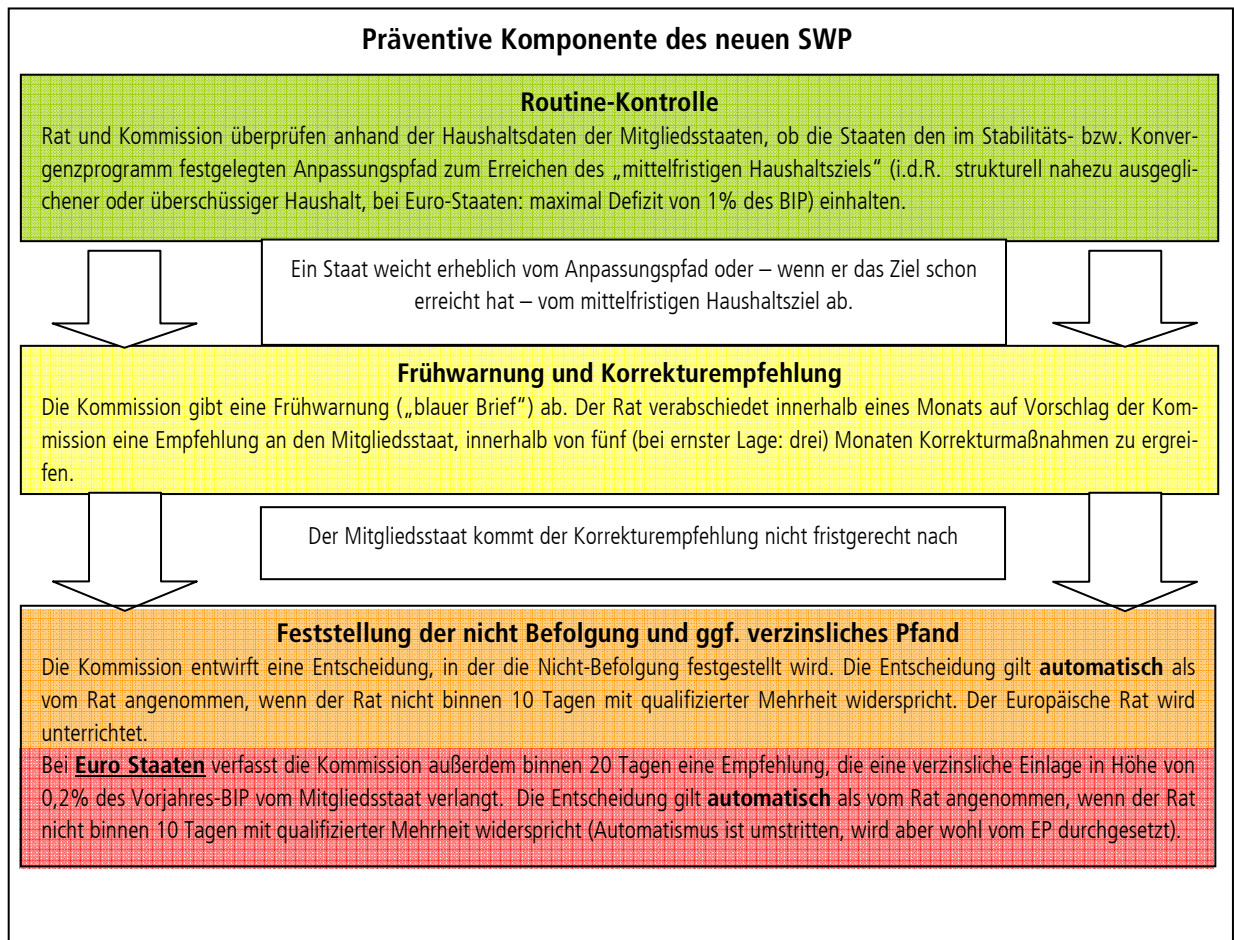
das mittelfristige Haushaltsziel noch nicht erreicht haben. Bei Staaten, die das mittelfristige Haushaltsziel bereits erreicht haben, soll das jährliche Ausgabenwachstum nicht über eine mittelfristige Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums hinausgehen, wenn es nicht über entsprechende Einnahmeerhöhungen ausgeglichen wird. Das EP hat die begrüßenswerte explizite Präzisierung durchgesetzt, dass bei der Beurteilung der Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel, u.a. Staatsausgaben für Zinszahlungen und konjunkturell bedingte Änderungen bei Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung nicht berücksichtigt werden dürfen. Explizit wird nun im Gesetz erwähnt, dass Staaten vorübergehend vom Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels abweichen können, wenn ein „außergewöhnliches“ und nicht vom betroffenen Staat kontrollierbares Ereignis mit erheblichen finanziellen Auswirkungen oder ein Konjunktureinbruch in der Eurozone vorliegt.

Wenn ein Staat erheblich vom festgelegten Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels, bzw. vom bereits erreichten Ziel abweicht, richtet die Kommission wie bisher eine Verwarnung („Blauer Brief“) an den entsprechenden Staat. Bei der Beurteilung, ob eine erhebliche Abweichung bei einem Staat vorliegt, der das mittelfristige Haushaltsziel noch nicht erreicht hat wird künftig insbesondere untersucht, ob dessen struktureller Saldo um 0,5 Prozent des BIP in einem Jahr oder um durchschnittlich 0,25 Prozent in zwei aufeinanderfolgenden Jahren vom festgelegten Pfad abweicht. Hinsichtlich der Ausgabenentwicklung gilt eine Abweichung vom Pfad als erheblich, wenn diese eine Auswirkung auf den Haushaltssaldo von 0,5 Prozent des BIP in einem Jahr bzw. kumuliert in zwei Jahren hat. Der Rat prüft innerhalb eines Monats die Lage und verabschiedet und veröffentlicht dann auf Vorschlag der Kommission eine Empfehlung, in der er dem Mitgliedsstaat konkrete politische Maßnahmen aufgibt, die binnen fünf (bei ernster Lage: drei) Monaten zur Korrektur ergriffen werden müssen.

Falls der Staat dem nicht fristgerecht nachkommt, stellt der Rat dies unverzüglich in einer von der Kommission erarbeiteten Entscheidung fest und der Europäische Rat wird unterrichtet. Neu ist dabei, dass diese Entscheidung automatisch ergeht, wenn der Rat nicht binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht.

Neu ist auch, dass für Euro-Staaten bereits in dieser frühen Phase – also unabhängig davon, ob das Haushaltsdefizit mehr oder weniger als drei Prozent des BIP beträgt – Sanktionen greifen können: Wenn ein Euro-Staat nach Ansicht von Kommission und Rat zu stark vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom Pfad dahin abweicht und die vom Rat empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat, verfasst die Kommission binnen 20 Tagen eine Empfehlung, die eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des Vorjahres-BIP von dem jeweiligen Euro-Staat verlangt. Diese Empfehlung gilt – falls sich das EP tatsächlich durchsetzt – ebenfalls automatisch als vom Rat angenommen, wenn der Rat nicht binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht. Die Kommission kann auf begründeten Antrag des Mitgliedsstaats die Aufhebung oder Reduzierung der Einlage empfehlen. Die Einlage wird verzinst zurückgezahlt, wenn die Kommission feststellt, dass die erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel, bzw. vom Anpassungspfad nicht mehr vorliegt.

Insgesamt erhöhen die neuen Regeln im präventiven Arm des SWP den Druck auf die Mitgliedsstaaten, einen ausgeglichenen oder sogar überschüssigen Haushalt zu erreichen. Die folgende Grafik gibt einen vereinfachten Überblick über die neuen Abläufe im präventiven Arm des SWP.



Schnellere und härtere Sanktionen bei übermäßigem Defizit: Zusätzlich zur neu eingeführten Sanktion im präventiven Teil des SWP wird auch die Sanktionierung im korrektiven Teil – also beim eigentlichen Defizitverfahren ausgebaut. Bislang war zum Feststellen eines „übermäßigen Defizits“ allein ausschlaggebend, ob das Haushaltsdefizit eines Staates mehr als drei Prozent des BIP betrug. In diesem Fall wurde ein mehrstufiges und langwieriges Defizitverfahren eingeleitet. Erst wenn der Mitgliedsstaat zwei Mal die Aufforderung des Rates zu Gegenmaßnahmen nicht befolgte, musste er mit Sanktionen rechnen.

Künftig greift das Verfahren nicht nur in Abhängigkeit des Haushaltsdefizits, sondern auch wenn der Schuldenstand zu hoch ist: Wenn er über 60 Prozent des BIP liegt, muss der Abstand zu den 60 Prozent in drei Jahren um jährlich durchschnittlich ein Zwanzigstel abgenommen haben, damit davon ausgegangen wird, dass er „hinreichend rückläufig“ ist. Der Schuldenstand gilt auch als hinreichend rückläufig, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass der Abstand in den kommenden drei Jahren entsprechend reduziert wird.

Besteht ein Defizit von mehr als drei Prozent und/oder ist der Schuldenstand nicht „hinreichend rückläufig“ beschließt der Rat nach einem Bericht der Kommission und auf Vorschlag der Kommission, dass ein übermäßiges Defizit besteht.

Bei Euro-Staaten kann nach der jetzigen Reform bereits an dieser Stelle – noch bevor der betroffene Staat zur Abhilfe aufgefordert wurde – eine Verhängung, bzw. Verschärfung von Sanktionen einsetzen: Beschließt der Rat, dass bei einem Euro-Staat, der wegen unzureichender Korrekturmaßnahmen im präventiven Arm des SWP ein verzinliches Pfand hinterlegt hat (siehe oben) ein übermäßiges Defizit besteht oder wurden in einem Euro-Staat besonders schwerwiegende Verstöße gegen die im SWP festgelegten rechtli-

chen haushaltspolitischen Verpflichtungen festgestellt, empfiehlt die Kommission binnen 20 Tagen, eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des Vorjahres-BIP zu verlangen. Gegebenenfalls wird dazu die vorher geleistete verzinsliche Einlage umgewandelt. Die Empfehlung gilt automatisch als vom Rat angenommen, wenn der Rat nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht. Der Rat kann die Empfehlung mit qualifizierter Mehrheit abändern. Die Kommission kann wegen außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des betroffenen Euro-Staates die Verringerung oder Aufhebung der unverzinslichen Einlage empfehlen. Beschließt der Rat später die Aufhebung einer oder mehrerer seiner Empfehlungen, weil der Staat Fortschritte bei der Korrektur des übermäßigen Defizits gemacht hat, wird die unverzinsliche Einlage zurückgezahlt.

Bei Euro- wie bei Nicht-Euro-Staaten beschließt der Rat nach Feststellung eines übermäßigen Defizits wie bisher eine Empfehlung, in der er den Mitgliedsstaat auffordert, binnen 6 Monaten (Nach der Reform sogar binnen 3 Monaten, wenn der Ernst der Lage es erfordert) wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Außerdem wird eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzt. Ebenfalls innerhalb von 6 (bzw. 3) Monaten nach der Rats-Empfehlung berichtet der Mitgliedsstaat künftig über die geplanten und ergriffenen Maßnahmen – insbesondere bezüglich der Staatseinnahmen und -ausgaben. Wird festgestellt, dass der Mitgliedsstaat keine wirksamen Maßnahmen getroffen hat, veröffentlicht der Rat unmittelbar nach Ablauf der Frist seine Empfehlungen. Dieses „Anprangern“ war bislang die erste „Strafe“ im Rahmen des Defizitverfahrens.

Für Euro-Staaten greift hier künftig schon die nächste Stufe der Sanktionen: Binnen 20 Tagen nach Beschluss des Rates, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden, empfiehlt die Kommission dem Rat, eine Geldbuße in Höhe von 0,2 Prozent des Vorjahres-BIP zu verhängen. Gegebenenfalls wird dazu die vorher geleistete unverzinsliche Einlage umgewandelt. Die Empfehlung gilt automatisch als angenommen, wenn der Rat nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht. Aufgrund außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des Mitgliedslandes kann die Kommission die Verringerung oder Aufhebung der Geldbuße empfehlen.

Von hier an bleibt das Verfahren im Wesentlichen das Alte: Binnen zwei Monaten beschließt der Rat den betroffenen Mitgliedsstaat „in Verzug zu setzen“ und gibt ihm konkrete Sanierungsmaßnahmen auf. Befolgt der Mitgliedsstaat die vom Rat angeordneten Maßnahmen nicht, kann der Rat innerhalb von vier Monaten nachdem er den Mitgliedsstaat in Verzug gesetzt hat Sanktionen anordnen. Neu ist, dass diese Sanktion bei Euro-Staaten jetzt in der Regel eine Geldbuße sein soll, deren Höhe sich nicht nur an der Höhe des Haushaltsdefizits orientiert, sondern auch davon abhängt, ob der Schuldenstand zu hoch ist. Bislang war in der Regel an dieser Stelle eine unverzinsliche Einlage als erste Sanktion für Euro-Staaten vorgesehen.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Abläufe im neuen korrektiven Arm des SWP:

Korrektive Komponente des neuen SWP

Routine-Kontrolle

Die Kommission überwacht die Haushaltsdisziplin der Staaten und kontrolliert die Einhaltung der Defizitgrenze von 3% des BIP und die Verschuldungsgrenze von 60% des BIP. Ein übermäßiger Schuldenstand gilt als „hinreichend rückläufig“, wenn der Abstand zur 60%-Grenze in drei Jahren jeweils um durchschnittlich ein Zwanzigstel abgenommen hat, oder zu erwarten ist, dass er sich in den kommenden drei Jahren entsprechend verringert. Die 3%-Defizitgrenze gilt wegen außergewöhnlicher Ereignisse außerhalb der Kontrolle des Staates oder schwerwiegender Wirtschaftsabschwünge als ausnahmsweise überschritten.

Der Schuldenstand in einem Staat ist nicht hinreichend rückläufig und/ oder das Defizit liegt nicht nur ausnahmsweise über 3% und ist nicht rückläufig:

Bericht der Kommission, Beschluss des Rates und ggf. unverzinsliches Pfand

Die Kommission erstellt einen Bericht. Besteht lediglich die „Gefahr eines übermäßigen Defizits“ ist der Bericht fakultativ. Der Rat beschließt (unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage und zahlreicher Faktoren) auf Vorschlag der Kommission, dass ein übermäßiges Defizit besteht.

Bei **Euro-Staaten** empfiehlt die Kommission binnen 20 Tagen zusätzlich, eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP zu verlangen. Ggf. wird dazu das verzinsliche Pfand aus der präventiven Phase umgewandelt. Die Entscheidung gilt **automatisch** als vom Rat angenommen, wenn der Rat nicht binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht

Aufforderung zu Korrekturmaßnahmen

In jedem Fall beschließt der Rat nach Feststellung eines übermäßigen Defizits eine Empfehlung, in der er den Mitgliedsstaat zu Korrekturen binnen sechs (bei ernster Lage: drei) Monaten und zu einem jährlichen Defizitabbau von mindestens 0,5% des BIP auffordert, sowie eine Frist zur Korrektur des übermäßigen Defizits setzt.

Der Mitgliedsstaat hat in der Frist keine wirksamen Maßnahmen getroffen:

Veröffentlichung der Empfehlungen und ggf. Geldbuße

Der Rat stellt fest, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden, veröffentlicht seine Empfehlungen gegebenenfalls und berichtet dem Europäischen Rat.

Bei **Euro-Staaten** empfiehlt die Kommission binnen 20 Tagen zusätzlich, eine Geldbuße in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP zu verlangen. Ggf. wird dazu das unverzinsliche Pfand umgewandelt. Die Entscheidung gilt **automatisch** als vom Rat angenommen, wenn der Rat nicht binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht

Der Mitgliedsstaat ist nach zwei Monaten weiterhin untätig:

In Verzug Setzen und Vorgabe von konkreten Sanierungsmaßnahmen

Der Rat beschließt binnen zwei Monaten nach Feststellung, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden, den Staat in Verzug zu setzen. Er setzt ihm eine Frist um Abhilfe zu schaffen und legt ihm konkrete Sanierungsmaßnahmen auf.

Der Mitgliedsstaat hat erneut nicht fristgemäß wirksame Maßnahmen getroffen:

Geldbuße und andere Sanktionen

Befolgt der Staat die angeordneten Maßnahmen nicht, verhängt der Rat innerhalb von vier Monaten nach der „In Verzug Setzung“ Sanktionen. In der Regel wird eine Geldbuße (bislang: unverzinsliche Einlage) verlangt, die 0,5% des BIP nicht überschreiten darf und aus einem fixen Bestandteil von 0,2% des BIP sowie einem variablen Bestandteil in Höhe eines Zehntels des Unterschiedes zwischen dem tatsächlichen Defizit in Prozent des BIP und entweder der 3-Prozent-Defizitgrenze, oder – wenn auch der Schuldenstand zu hoch ist – dem Haushaltssaldo, den der Rat bei der „In Verzug Setzung“ für das laufende Jahr aufgegeben hatte – besteht. Die Geldbuße kann mit anderen Sanktionen (Überprüfung der Darlehenspolitik seitens der Europäischen Investitionsbank, Veröffentlichung zusätzlicher Angaben...) kombiniert werden.

Der Rat stellt bei der jährlichen Überprüfung fest, dass der Mitgliedsstaat die empfohlenen Maßnahmen immer noch nicht in Angriff genommen hat:

Verschärfung der Sanktionen

Die Sanktionen werden verschärft, zusätzliche Geldbußen werden gegebenenfalls nach dem selben Verfahren berechnet.

Beschleunigung und Straffung des Verfahrens: Abgesehen von den früher greifenden Sanktionen und der eingeführten Abstimmung über „umgekehrte Mehrheiten“, die zu einer automatischen Verhängung von Sanktionen führt, wird das Verfahren auch durch die Konkretisierung der Verfahrensabläufe und die Verkürzung von Fristen beschleunigt: Sowohl im präventiven, als auch im korrektiven Arm wird jetzt in der Regel genau festgelegt, in welchem Zeitraum Rat und Kommission Maßnahmen zu überprüfen oder Empfehlungen zu beschließen haben. Beispielsweise darf das Verfahren von der Empfehlung von Korrekturmaßnahmen im präventiven Arm bis zur Unterrichtung des Europäischen Rates nicht länger als 6 Monate dauern und nach der Feststellung eines übermäßigen Defizits kann die Frist in der der betroffene Mitgliedsstaat Gegenmaßnahmen ergreifen muss „wenn der Ernst der Lage es erfordert“ auf drei Monate verkürzt werden.

2.) Der neue Mechanismus gegen „makroökonomische Ungleichgewichte“

Mit zwei Verordnungen wird ein neuer Mechanismus zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in der EU geschaffen. Solche Ungleichgewichte sind laut Kommission makroökonomische Entwicklungen, die sich negativ auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedslandes, der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) oder der gesamten EU auswirken oder dies potenziell könnten. Der neue Mechanismus wird - ähnlich wie der SWP – mehrere Stufen umfassen:

Scoreboard: Die Kommission stellt (in Kooperation mit Rat und EP) ein so genanntes Scoreboard auf, das verschiedene Indikatoren auflistet. Welche das letztendlich sein werden und wie sie jeweils gewichtet werden, ist noch nicht ganz klar. Allerdings hat das EP bereits einen Katalog in die jetzt verabschiedete Verordnung hinein verhandelt. Im Verordnungstext werden jetzt u.a. explizit genannt: private (!) und öffentliche Schulden, Entwicklungen an den Finanzmärkten inklusive des Wohnungsmarktes, Arbeitslosigkeit, Leistungsbilanzen und Nettoinvestitionspositionen (d.h. Stand der Netto-Auslandsverschuldung), andere Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit (reale effektive Wechselkurse, Exportmarktanteile, Preis-/Kostenentwicklung, Produktivität).

Zu diesen Indikatoren werden Schwellenwerte definiert, die nicht über- bzw. unterschritten werden sollen. Ein Mal im Jahr werden die tatsächlichen Werte der Scoreboard-Indikatoren für die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten veröffentlicht. Auf dieser Grundlage verfasst die Kommission einen Bericht, in dem sie auf bestehende oder drohende Ungleichgewichte in Mitgliedsstaaten hinweist. Der Rat erörtert und bewertet diesen Bericht.

Eingehende Untersuchung: Unter Berücksichtigung der Bewertung des Rates führt die Kommission eine eingehendere Untersuchung derjenigen Staaten durch, die von einem Ungleichgewicht betroffen oder bedroht sein könnten und überprüft, ob es sich ggf. sogar um „übermäßige“ Ungleichgewichte handelt. „Übermäßige Ungleichgewichte“ sind schwere Ungleichgewichte und solche, die das ordnungsgemäße Funktionieren der WWU tatsächlich gefährden. Im Überprüfungsbericht werden eventuell eingeleitete Gegenmaßnahmen des jeweiligen Staates, sowie dessen „spezifischen Umstände“ berücksichtigt. Das EP hat explizit den folgenden Satz hinein verhandelt: „Die Überprüfung trägt den nationalen Besonderheiten in Bezug auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und dem sozialen Dialog Rechnung.“

Folgen bei Ungleichgewicht: Kommt die Kommission in der eingehenden Überprüfung zu dem Schluss, dass in einem Mitgliedsstaat Ungleichgewichte bestehen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen mit präventivem Charakter an den Mitgliedsstaat richten, den Staat so auf die Probleme

hinweisen und zu Korrekturen drängen. Das EP hat klargestellt, dass bei den Empfehlungen die Rolle der Sozialpartner, deren Autonomie und Unterschiede in nationalen Regelungen, sowie Artikel 28 der Grundrechtecharta berücksichtigt werden müssen.

Folgen bei übermäßigem Ungleichgewicht: Handelt es sich um übermäßige Ungleichgewichte kann der Rat Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen an den Mitgliedsstaat richten, wobei er sowohl die Art der Ungleichgewichte benennt, als auch die empfohlenen politischen Korrekturmaßnahmen. Außerdem legt er eine Frist für die Erstellung eines „Korrekturmaßnahmenplans“ seitens des betroffenen Mitgliedsstaates fest. Dieser Korrekturmaßnahmenplan soll einen konkreten Zeitplan für die konkret geplanten politischen Maßnahmen beinhalten. Nach zwei Monaten bewertet der Rat den Korrekturmaßnahmenplan. Gegebenenfalls billigt er ihn und hält in einer Empfehlung fest, in welchen Fristen die benannten Korrekturmaßnahmen umgesetzt werden sollen. Hält der Rat den Plan nicht für ausreichend legt er in einer Empfehlung fest, dass der Mitgliedsstaat in der Regel innerhalb von zwei Monaten nachbessern muss.

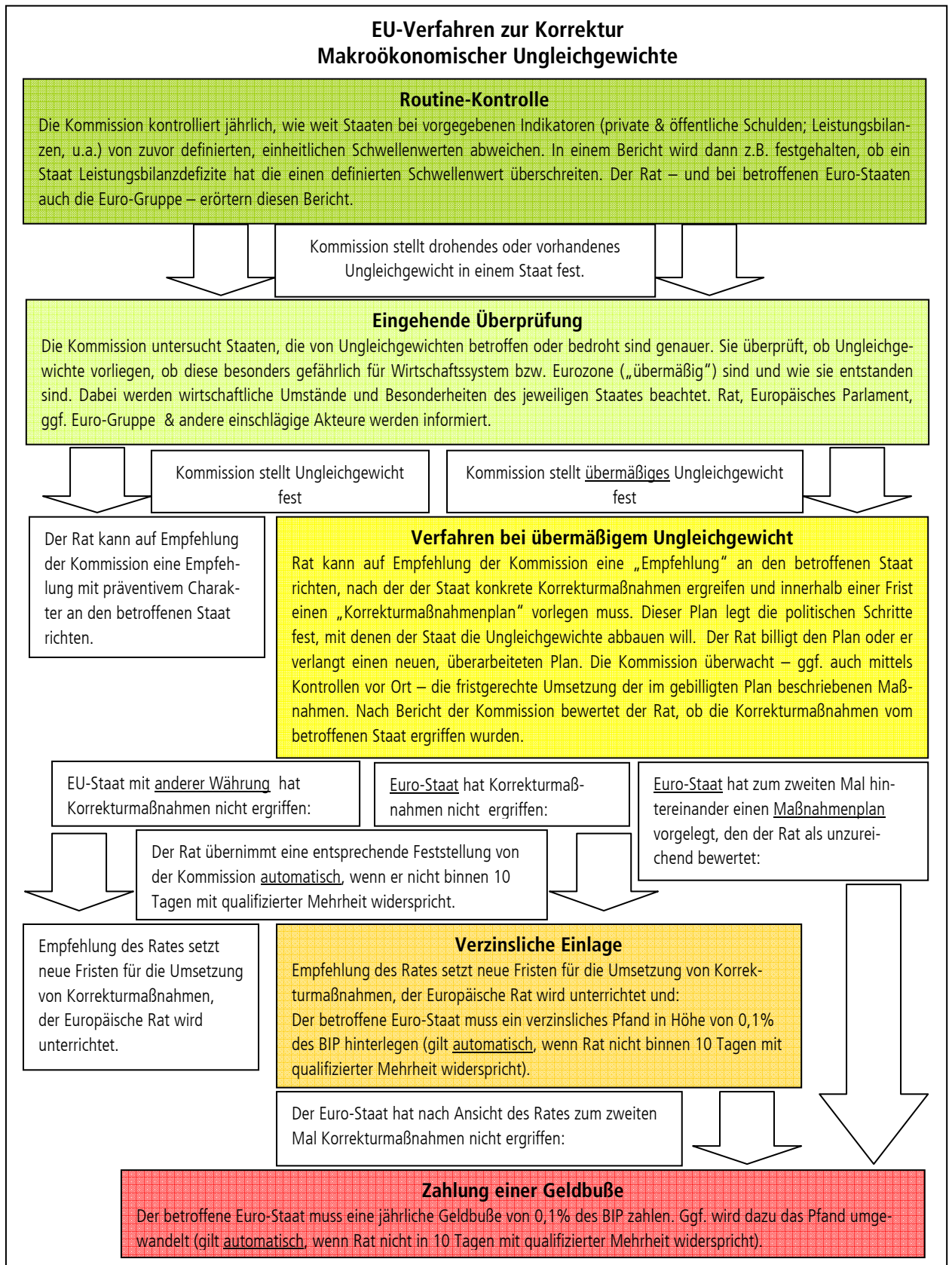
Im Begründungsteil der Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte hat die Kommission ausdrücklich festgehalten, dass die Politikempfehlungen des Rates zur Korrektur übermäßiger Ungleichgewichte neben finanzpolitischen und anderen Aspekten auch Empfehlungen zur Lohnpolitik beinhalten können. Allerdings hat das EP schon in Artikel 1 klargestellt, dass bei allen Empfehlungen die nationalen Praktiken und für die Lohnbildung zuständigen Einrichtungen, sowie das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen nach Art. 28 der Grundrechtecharta „berücksichtigt“ werden müssen. Einzelstaatliche Rechte zu Tarifverträgen etc. sollen durch die Verordnung ausdrücklich nicht beeinträchtigt werden. Auch hat das EP klargestellt, dass der Korrekturmaßnahmenplan nicht nur mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, sondern auch mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien im Einklang stehen und die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Maßnahmen beachten muss.

Überwachung der Korrekturmaßnahmen: Die Kommission überwacht anhand von Fortschrittsberichten der jeweiligen Länder und gegebenenfalls auch mit Kontrollen vor Ort die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen und berichtet dem Rat darüber.

Gelangt der Rat zu dem Schluss, dass notwendige Korrekturmaßnahmen nicht getroffen worden sind, nimmt er eine entsprechende Empfehlung von Seiten der Kommission an in der auch neue Fristen für die Durchführung von Korrekturmaßnahmen festgelegt sind. Darüber wird der Europäische Rat unterrichtet. Die Empfehlung gilt automatisch als angenommen, wenn der Rat nicht binnen 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht.

Kommt der Rat zu dem Schluss, dass der Mitgliedsstaat die Korrekturmaßnahmen ergriffen hat, ruht das Verfahren, aber die Überwachung der Umsetzung der Maßnahmen wird fortgesetzt. Wenn der Rat zur Auffassung gelangt, dass keine übermäßigen Ungleichgewichte mehr bestehen, wird das Verfahren eingestellt und die zuvor ausgesprochenen Empfehlungen werden aufgehoben. Der Rat gibt dazu eine öffentliche Erklärung ab. Wie auch beim SWP, beschließt der Rat bei allen Maßnahmen ohne Stimme des betroffenen Mitgliedsstaates.

EU-Verfahren zur Korrektur Makroökonomischer Ungleichgewichte



Sanktionen für Euro-Staaten: Während das Verfahren für Staaten, die eine andere Währung als den Euro haben keine weiteren Sanktionen vorsieht, werden für Mitgliedsstaaten der Eurozone zusätzliche Maßnahmen eingeführt: Wenn ein Euro-Staat die Korrekturmaßnahmen nicht erfüllt, wird er nicht nur wie die anderen EU-Staaten aufgefordert, die Korrekturmaßnahmen binnen neuer Frist durchzuführen und durch

Unterrichtung des Europäischen Rates „bloßgestellt“. Ein Euro-Staat wird vielmehr zusätzlich durch Beschluss des Rates auf Empfehlung der Kommission dazu verpflichtet, ein verzinsliches Pfand (Einlage) in Höhe von 0,1 Prozent seines Vorjahres-BIP zu hinterlegen.

Kommt der Rat später erneut zu dem Schluss, dass der Euro-Mitgliedsstaat die Korrekturmaßnahmen immer noch nicht durchgeführt hat, wird das Pfand in eine Geldbuße von 0,1 Prozent des Vorjahres-BIP umgewandelt. Eine solche Geldbuße wird ebenfalls fällig, wenn der Rat zwei Mal hintereinander in Empfehlungen feststellt, dass ein Staat wiederholt keinen ausreichenden Korrekturmaßnahmenplan beschlossen hat. Die Geldbuße gilt für ein Jahr. Werden die Korrekturmaßnahmen im Laufe des Jahres ergriffen, wird sie anteilig zurückgezahlt. Sowohl die Empfehlungen, mit denen die Geldbußen verhängt werden, als auch diejenige zur Verordnung des verzinslichen Pfandes gelten automatisch als angenommen, wenn der Rat nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht.

Die Kommission kann wegen außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des Mitgliedsstaates auch eine Verringerung oder Aufhebung der verzinslichen Einlage oder Geldbuße vorschlagen.

III) Bewertung des „Six Packs“ zur Economic-Governance-Reform

Die Kritik an den neuen Regeln zur wirtschaftspolitischen Steuerung lässt sich anhand des jetzigen Verhandlungsstands in fünf Kernaussagen zusammenfassen:

- 1.) Das Paket enthält noch Angriffe auf Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte und die Löhne
- 2.) Das Paket enthält Rückschritte im Hinblick auf eine Demokratisierung der EU
- 3.) Das Paket kann die Probleme der Eurozone nicht lösen und erschwert sinnvolle Politik
- 4.) Das Paket kann zu einem Wohlfahrtsverlust und sinkendem Volkseinkommen führen
- 5.) Das Paket besteht nach wie vor zu sehr aus „einfachen Regeln“

1.) Angriffe auf Arbeitnehmerrechte und Löhne

Laut Erwägungsgrund 12 der Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte sollen Staaten „unter Umständen“ auch mit lohnpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt auf Ungleichgewichte reagieren. Allerdings haben EGB und Gewerkschaften bei der Abwehr von direkten Eingriffen in Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte große Verbesserungen durchsetzen können: Wie oben im Zusammenhang mit dem *Stand der Debatte* erwähnt, hat das EP an zahlreichen Stellen „Sicherungsklauseln“ eingebaut, die die Tarifautonomie, das Streikrecht und nationale Besonderheiten bei Lohnverhandlungssystemen (in Gefahr waren hier insbesondere die Indexierungssysteme in manchen Ländern) sichern sollen. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Bewertung von Ungleichgewichten jetzt nicht zu mechanisch ablaufen, sondern stets eine Vielzahl von (auch länderspezifischen) Faktoren berücksichtigen soll, und dass empfohlene Maßnahmen auch auf ihre sozialen Auswirkungen geprüft werden müssen. Allerdings bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese – sowohl beim SWP, als auch beim Ungleichgewichts-Mechanismus enthaltenen – Klauseln tatsächlich gegen die sehr präzise definierten mechanischen Abläufe der Instrumente durchsetzen. In jedem Fall sind die neuen im Six Pack festgeschriebenen Regeln bezüglich des direkten Eingriffs in Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechte wohl ungefährlicher, als etwa die Selbstverpflichtungen, die sich die Regierungen im Euro-Plus-Pakt auferlegt haben. Im Euro-Plus-Pakt wurde schließlich explizit festgehalten, dass die Löhne

nur mit der Produktivität steigen sollen, dass Lohnbildungsverfahren und Indexierungsmechanismen überprüft und gegebenenfalls dezentralisiert werden sollen, dass Tarifabschlüsse im öffentlichen Sektor besonders „die Wettbewerbsfähigkeit steigern“ und bestimmte Wirtschaftsbereiche weiter liberalisiert werden sollen. Zu bedenken ist, dass diese im Rahmen des Euro-Plus-Paktes beschlossenen Maßnahmen explizit Eingang in die Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme der Mitgliedsstaaten finden sollen und damit sozusagen über den Umweg der Nationalstaaten den Maßstab für die Überwachung, Bewertung und gegebenenfalls Sanktionierung durch die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters und der oben beschriebenen Mechanismen setzen.

Eine Gefahr für die Löhne geht im Six Pack selbst vor allem durch die einseitige Fokussierung auf die Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit aus. Zwar wurde durchgesetzt, dass zahlreiche Indikatoren in das Scoreboard zur Betrachtung makroökonomischer Ungleichgewichte einfließen sollen, der tatsächliche Fokus wird aber wohl dennoch auf Lohnkostenentwicklungen liegen. Insbesondere wenn sich die Bundesregierung erwartungsgemäß durchsetzt und der Mechanismus gegen Ungleichgewichte asymmetrisch ausfällt müssen Länder, die in der Vergangenheit höhere Kostensteigerungen hatten, unter Androhung von Sanktionen für geringeres Lohnwachstum sorgen. Länder mit vergleichsweise geringeren Lohnsteigerungen müssen sich hingegen nicht anpassen.

Wenn die jetzt noch in den Entwürfen enthaltenen Formulierungen für eine „symmetrische“ Ausrichtung des Mechanismus wider Erwarten erhalten bliebe, würde das zwar bedeuten, dass auch „Überschussländer“ (mit hoher „Wettbewerbsfähigkeit“, hohen Ersparnissen und Leistungsbilanzüberschüssen) untersucht werden. Dennoch ist selbst die Formulierung des jetzigen EP-Kompromisses so vage und unausgeglichen und steht zudem das gesamte Paket unter der obersten Maxime der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU, dass auch bei Beibehaltung des jetzigen Textes einseitig Druck in Richtung niedrigerer Löhne zu erwarten ist: Beispielsweise heißt es im Verordnungstext explizit, dass die Wahl der Indikatoren und Schwellenwerte „der Wettbewerbsfähigkeit dienlich sein“ sollen. Ebenso wird festgeschrieben, dass sich die Bewertung von Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten von derjenigen von Staaten mit Überschüssen unterscheiden kann und dass, „politische Maßnahmen in denjenigen Mitgliedstaaten am dringlichsten (sind), die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite und Wettbewerbsverluste aufweisen“. Ohnehin muss das Scoreboard nach dem jetzigen Stand nur dort symmetrisch ausfallen, wo dies „zweckmäßig“ erscheint. Länder mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollen insbesondere „Strukturreformen“ ermitteln und durchführen um Binnennachfrage und Wachstumspotenzial zu steigern. In Überschussländern soll also offenbar nicht mit einer eigentlich sinnvollen expansiven Fiskalpolitik oder einer Unterstützung von Lohnsteigerungen durch Reregulierung des Arbeitsmarktes reagiert werden, sondern absurderweise mit weiterer Liberalisierung und Deregulierung.

Die negativen Wirkungen eines einseitigen Mechanismus gegen Ungleichgewichte werden durch die Verschärfung des SWP noch verstärkt. Schließlich wird ein erhöhter Druck auf Ausgabensenkungen des Staates auch nicht ohne Wirkung auf die Löhne und das Beschäftigungsniveau im öffentlichen Dienst bleiben.

2.) Undemokratische Entscheidungen

Sanktionen sollen beim SWP und dem Mechanismus gegen Ungleichgewichte künftig automatisch greifen: Die Kommission fasst die entsprechenden Empfehlungen, sie treten automatisch in Kraft, wenn der Rat nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit widerspricht. Die spontane Einberufung einer Sitzung des Ecofin-Rates ist binnen zehn Tagen kaum zu schaffen. Die Schaffung einer qualifizierten Mehrheit zur

Verhinderung von Sanktionen schon gar nicht. Die Kommission erhält also quasi das alleinige Sanktionsrecht. Ein automatischer Sanktionsmechanismus wurde von Konservativen schon lange gefordert, erschien aber noch vor wenigen Jahren als politisch nicht durchsetzbar. Der EGB hat die neuen Automatismen in seiner frühen Stellungnahme vor allem deshalb abgelehnt, weil die neoliberal ausgerichtete *Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen* der Kommission damit die Macht bekommt, eine weitere Deregulierung der Arbeitsmärkte im Alleingang durchzusetzen. Hinzu kommt, dass die Automatischen Sanktionen natürlich eine generelle Verschärfung der Mechanismen und damit auch ihrer negativen Auswirkungen bedeutet.

Allerdings lässt sich die jetzige Ausgestaltung der Automatischen Sanktionen auch vor dem Hintergrund der Forderung nach einer Demokratisierung der EU kritisieren: Schließlich ist die Kommission das am wenigsten demokratisch legitimierte Organ der EU. De facto entscheidet die Kommissions-Bürokratie künftig über die Auslegung, Bewertung und Sanktionierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik demokratisch gewählter (und kontrollierter) nationaler Regierungen und Parlamente.

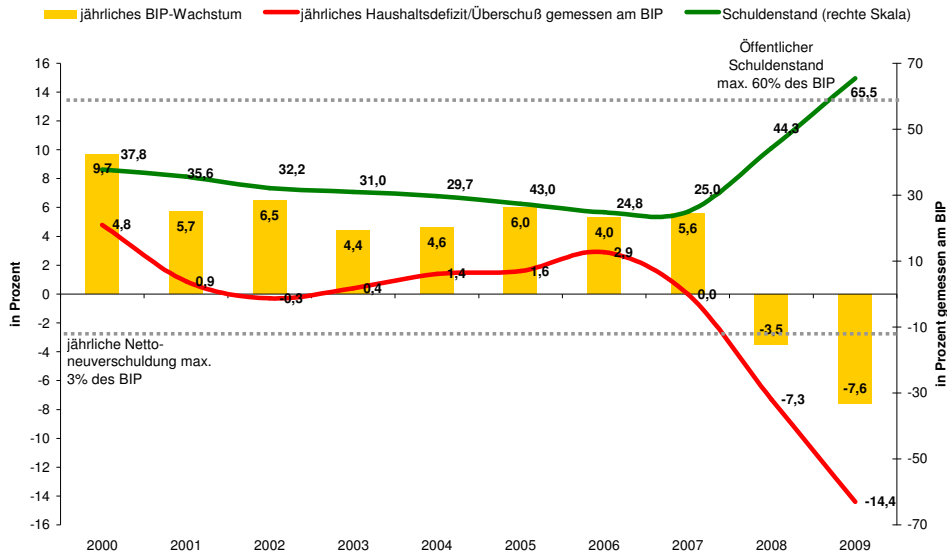
Eine Entdemokratisierung von Entscheidungsprozessen kann aber nicht die Lösung sein, wenn eine bessere Abstimmung und Koordination in der europäischen Wirtschaftspolitik erreicht werden soll.

3.) Six Pack ist unwirksam und kontraproduktiv

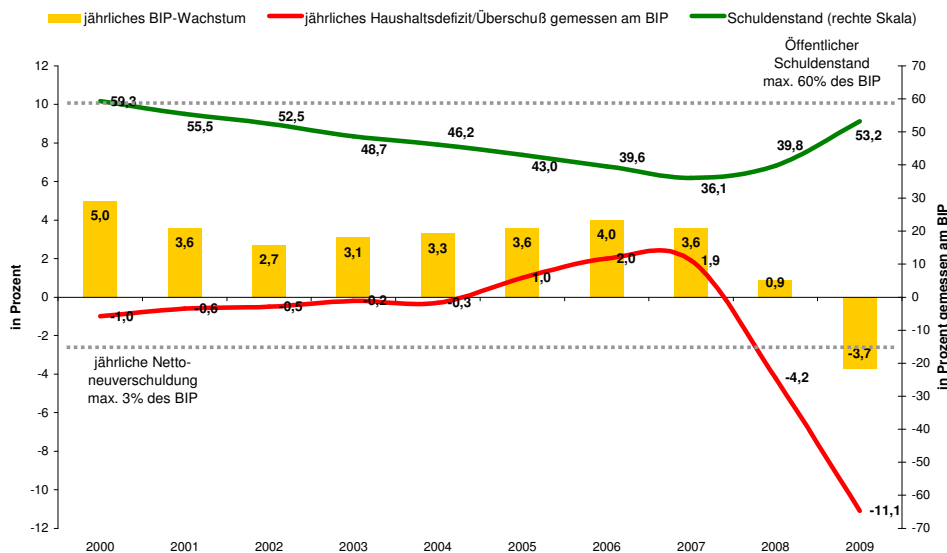
Glaubt man den offiziellen Begründungen von Bundesregierung und Kommission sollen die neuen Economic-Governance-Strukturen künftig Schuldenkrisen wie die momentane verhindern können, was der bisherige SWP nicht vermocht habe. Nichtsdestotrotz liegt der Schwerpunkt auch weiterhin auf den alten Mechanismen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, auf der Reduzierung des Haushaltsdefizits und der Staatsverschuldung. Durch die Verschärfung des SWP werde künftig, so hofft die Bundesregierung, „Budgetdisziplin nicht nur gefordert, sondern auch tatsächlich durchgesetzt“.

Tatsächlich ist der momentane Anstieg der Staatsverschuldung auf Bankenrettungspakete und insbesondere den Konjunkturunbruch in Europa zurückzuführen. Insofern kann auch eine präventive Strafandrohung (wie sie der SWP beinhaltet) ein plötzliches Ansteigen des Haushaltsdefizits nicht verhindern. Betrachtet man beispielsweise die Krisen-Länder Irland und Spanien zeigt sich: Beide Staaten gehörten bis zur Krise zu den haushaltspolitischen Musterschülern der EU. Ihr Haushaltsdefizit erreichte in keinem Jahr die (ohnehin willkürliche) vom SWP gesetzte Marke von drei Prozent des BIP, der Schuldenstand blieb unterhalb von 60 Prozent des BIP. Erst mit der Finanz- und Wirtschaftskrise stiegen Defizit und Schuldenstand massiv an. Auch wenn die jetzt geplanten Änderungen am SWP schon vor Jahren implementiert worden wären, hätten Irland und Spanien weder einen blauen Brief noch sonstige Strafen riskiert. Schließlich waren sowohl der Schuldenstand, als auch das Defizit rückläufig. Letzteres wurde in beiden Ländern sogar zu einem wachsenden Überschuss, womit das mittelfristige Haushaltsziel, bzw. der Pfad dorthin als erfüllt angesehen worden wäre. Die jetzige Krise in diesen Ländern wäre also durch einen verschärften Stabilitätspakt genauso wenig verhindert worden, wie durch den bestehenden.

Irland



Spanien



Es ist zu erwarten, dass die Umgehung von Sanktionen durch die Reform weitaus schwieriger wird. Das heißt, es kommt zu der widersinnigen Situation, dass Staaten, die ohnehin schon in finanziellen Schwierigkeiten stecken künftig potenziell durch Geldbußen in Milliardenhöhe (0,2% des BIP) zusätzlich belastet werden. Immerhin ist es im Gesetzgebungsverfahren gelungen, das ursprüngliche Vorhaben der Kommission zur Verwendung der Einnahmen aus Strafzahlungen und Zinsen auf zu hinterlegende Einlagen zu

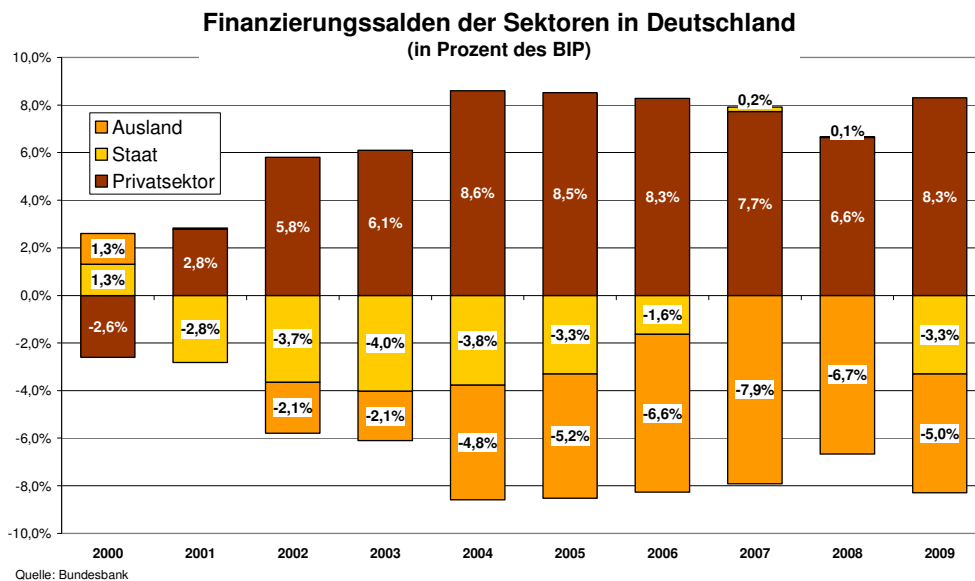
stoppen. Die Kommission wollte diese Einnahmen ursprünglich an „finanziell gesunde“ Länder auszahlen – was potenziell einen Transfer von schwachen in starke Länder bedeutet hätte.

Zwar enthalten die Regelungen zum SWP verschiedene Klauseln, die eine antizyklische Fiskalpolitik erleichtern oder die Wirkung der automatischen Stabilisatoren (insb. Arbeitslosenversicherung) erhalten sollen. Beispielsweise dürfen bei der Beurteilung der Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel Staatsausgaben für Zinszahlungen und konjunkturell bedingte Änderungen bei Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung nicht berücksichtigt werden, womit EGB-Forderungen zum Teil erfüllt wurden. Auch können sowohl im präventiven, als auch im korrektiven Teil des SWP Konjunkturabschwünge berücksichtigt werden – soweit sie die gesamte Eurozone betreffen und die „mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ nicht gefährdet ist. Dennoch liegen diese Regelungen zum Teil im Ermessen der Kommission und es bleibt zu erwarten, dass der SWP weiter prozyklische Fiskalpolitik fördert, wie er es bereits in der Vergangenheit getan hat. Schließlich werden Haushaltsdefizite künftig noch früher bestraft und Strafen sollen sogar schon möglich sein, wenn ein Staat vom Pfad zu einem ausgeglichenen Haushalt abweicht. Auch die neu eingeführte Pflicht, die tatsächliche Staatsschuldenquote jährlich um ein Zwanzigstel der Differenz zur erlaubten Quote von 60 Prozent des BIP zu senken wirkt stark prozyklisch – denn das Verhältnis des Schuldenstands zum BIP steigt natürlich unabhängig vom Haushaltsdefizit schon dann, wenn das BIP zurückgeht.

Insbesondere der verschärfte Zwang, einen ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt zu erreichen und die expliziten Regelungen für Staatsausgaben fördern zudem Austeritätspolitik und werden in Richtung einer weiteren Senkung der Staatsquote wirken – inklusive Sozialkürzungen und Abbau im öffentlichen Dienst. Äußerst bedauerlich ist es in diesem Zusammenhang, dass es nicht gelungen ist, eine „goldene Regel“ im SWP zu installieren, nach der Haushaltsdefizite in Höhe der öffentlichen Investitionen als unproblematisch zu dulden wären.

4.) Wohlfahrtsverluste durch einseitige Bestrafung von Defizitländern

Wie gezeigt, kann ein alleiniger Fokus auf die Defizite des öffentlichen Sektors Krisen wie die jetzige nicht verhindern. Für die Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität der Eurozone sind auch die Ungleichgewichte des privaten Sektors und des Auslands zu berücksichtigen. Die Finanzierungssalden dieser drei Sektoren gleichen sich definitionsgemäß aus: Wenn ein Sektor einen Überschuss aufweist, muss mindestens ein anderer Sektor Defizite in gleicher Höhe haben. Wenn sich in einem Land beispielsweise weder die Unternehmen und Privathaushalte verschulden, noch der Staat ein Haushaltsdefizit hat (das war die Situation in Deutschland 2007), dann muss sich zwangsläufig das Ausland verschulden – das heißt, es entstehen Forderungen gegenüber dem Ausland, was sich in einem Leistungsbilanzüberschuss (im Ausland: in einem Leistungsbilanzdefizit) ausdrückt. In Spanien und Irland beispielsweise war, wie oben erläutert, nicht die Staatsverschuldung das Problem. Vielmehr verschuldete sich dort der Privatsektor stark, was (ähnlich wie in den USA) mit einer Immobilienblase einherging. In Deutschland sparten sowohl Unternehmen, als auch Privathaushalte in den vergangenen Jahren sehr viel. Dieser Überschuss im Finanzierungssaldo des Privatsektors wurde durch ein Defizit des öffentlichen Sektors, vor allem aber durch einen großen Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands (also einen negativen Finanzierungssaldo des Auslandes) ausgeglichen, wie die folgende Grafik zeigt.



Weil nicht alleine die Staatsverschuldung zählt, ist es zunächst grundsätzlich zu begrüßen, dass mit der Economic-Governance-Reform erstmals auch andere „makroökonomische Ungleichgewichte“ ins Visier genommen werden sollen. Leider bleibt aber zum einen der SWP mit seinem einseitigen Fokus auf die Staatsschulden weiter dominant. Zum anderen führt die konkrete Ausgestaltung des Mechanismus gegen makroökonomische Ungleichgewichte nicht nur zu den oben genannten Eingriffen in Arbeitnehmerrechte und Lohnfindungsprozesse, sondern aller Voraussicht nach auch zu einer Verschärfung der Probleme des SWP:

Schon der SWP wird durch seine neue Fassung Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau vorantreiben. Werden diese Ziele über die Reduzierung von Staatsausgaben erreicht, führt es zu einer Verringerung der Wirtschaftsleistung. Wie bereits in Griechenland, Spanien und anderen Ländern zu beobachten, werden Gehälter gesenkt, öffentliche Investitionen zurückgefahren und die so die Binnennachfrage abgewürgt.

Stehen keine Staatsdefizite mehr zur Absorption von privaten Ersparnissen bereit, werden diese Ersparnisse durch eine Reduktion der Wirtschaftsleistung abgebaut. Bislang kann Deutschland dem Problem hoher privater Ersparnisse zwar auch ohne hohe Staatsschulden begegnen, weil das Ausland Leistungsbilanzdefizite anhäuft, sich damit verschuldet und die deutschen Ersparnisse absorbiert. Diese Möglichkeit entfällt aber zumindest teilweise, wenn die bisherigen Defizitländer über den neuen Mechanismus gegen makroökonomische Ungleichgewichte zum Abbau ihrer Leistungsbilanzdefizite gezwungen werden. Wenn der neue Mechanismus gegen makroökonomische Ungleichgewichte wie zu erwarten asymmetrisch ausfällt, wird der Abbau von Leistungsbilanzdifferenzen nicht über höhere Importe in Deutschland und damit mehr Wachstum in den bisherigen Defizitländern von statten gehen, sondern allenfalls über eine Schrumpfung der Produktion in Deutschland.

Alternativ könnten – und das scheint die Intention der Bundesregierung und anderer Akteure zu sein – die Ungleichgewichte auf die globale Ebene verlagert werden. Der Financial-Times-Kolumnist Wolfgang Mün-

chau spricht vom „kolonialen Modell“: „Man könnte der ganzen Währungsunion das deutsche Modell aufbrummen - mitsamt seinen strukturellen Leistungsbilanzüberschüssen, seiner vollautomatisierten und in der Verfassung verankerten Schuldenbremse, seiner ewigen Lohnzurückhaltung. (Das) ließe sich aber ohne permanente Auslandseinsätze der Bundeswehr nicht durchsetzen - und die historische Erfahrung ist hier nicht besonders glücklich. Ebenfalls problematisch wären die Auswirkungen auf die Weltwirtschaft. Ein Modell, das auf permanente Leistungsbilanzüberschüsse setzt, funktioniert für relativ kleine Länder, aber nicht mehr für die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt.“

Kurz: Fällt der neue Mechanismus asymmetrisch aus, werden die Ungleichgewichte

- a) entweder gar nicht abgebaut (indem der Status Quo durch immer neue Schlupflöcher erhalten wird),
- b) wenn irgendwie möglich auf die globale Ebene verlagert oder
- c) durch eine sinkende Wirtschaftsleistung ausgeglichen.

In jedem Fall kommt es zu Wohlfahrtsverlusten, von denen insbesondere die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betroffen sein werden: In den südlichen Ländern würden die Ungleichgewichte insbesondere durch eine Drosselung der Importnachfrage abgebaut – was über die bereits stattfindenden direkten und indirekten (z.B. über die Erhöhung des Renteneintrittsalters) Lohnkürzungen geschieht. Gelingt es dabei, Nachfrage im außereuropäischen Ausland zu generieren, können die Ungleichgewichte vielleicht auf die globale Ebene verlagert werden. Dann könnte Deutschland seine Exportüberschüsse aufrechterhalten und gegebenenfalls könnten die Länder Südeuropas (allerdings wohl nur nach Aufbau einer entsprechenden Produktionsstruktur) auch Exportüberschüsse erwirtschaften. Die gesamte Eurozone würde dann mehr produzieren, als sie verbraucht um im Gegenzug Netto-Gläubiger gegenüber dem Rest der Welt zu werden. Da diese Situation nicht ewig anhalten kann, würde es früher oder später – wie zuletzt im Rahmen der US-Finanzkrise – zu einer Entwertung der ausländischen Schulden und der entsprechenden europäischen Auslandsvermögen kommen.

Ist das außereuropäische Ausland von Anfang an nicht bereit, sich bei der Europäern netto zu verschulden und senken die europäischen Defizitstaaten dennoch über ein Abwürgen der Binnennachfrage ihr Leistungsbilanzdefizit, werden automatisch auch die Überschüsse von Staaten wie Deutschland gesenkt. Dieser Abbau der Leistungsbilanzdefizite geschieht dann im Zweifelsfall aber nicht mehr – wie es bei einer symmetrischen Ausgestaltung des Mechanismus gegen Ungleichgewichte möglich wäre – über eine Stärkung der Binnennachfrage und eine Erhöhung der Importe in Deutschland, sondern über einen Rückgang der deutschen Produktion.

Auf den Punkt gebracht fördert eine Verschärfung des Stabilitätspakts, verbunden mit einer asymmetrischen Ausgestaltung des Mechanismus gegen Ungleichgewichte eine deflationäre Entwicklung: Alle europäischen Staaten versuchen sich aus der Krise zu sparen, alle drosseln ihre Nachfrage durch Einkommensenkung, das Volkseinkommen und die Wirtschaftsleistung in Europa sinken.

5.) Die neue Economic Governance ist noch zu beschränkt und mechanisch

Mit einer – nach jetzigem Stand völlig unrealistischen – wirklich symmetrischen Ausgestaltung des Mechanismus gegen Ungleichgewichte wäre viel gewonnen. Auch wäre eine Sanktionierung von überhöhten und strukturellen Leistungsbilanzüberschüssen ein gutes Gegengewicht, gegen die im SWP festgelegten einseitigen Beschränkungen und würde Druck auf Deutschland und andere Überschussländer machen, ihre Politik zu verbessern.

Dennoch würden die Instrumente der Economic Governance wohl immer noch zu starr und mechanisch ausgelegt, um die Probleme der Eurozone wirklich zu lösen. Zwar hat insbesondere das EP an verschiedenen Stellen festgeschrieben, dass länderspezifische Umstände berücksichtigt werden müssen. Und auch das Scoreboard muss jetzt eine Fülle von Indikatoren enthalten, deren alleinige Betrachtung ausdrücklich nicht automatisch zur Feststellung von Ungleichgewichten führen soll. Allerdings werden die detaillierte Definition von Schwellenwerten im SWP und die Tatsache, dass die konkrete Gestaltung und Interpretation des Scoreboards letztendlich in der Kompetenz der Kommission liegen, wohl trotzdem zu einer mechanischen Anwendung der Instrumente und Sanktionen führen: Es bleibt zu befürchten, dass de facto nur wenige Kennziffern bei den tatsächlichen Entscheidungen eine Rolle spielen (und dass diese zudem nicht im Sinne einer fortschrittlichen Entwicklung in der EU interpretiert werden).

Die in ihren Produktionsstrukturen, in ihrer Wettbewerbsfähigkeit und vielen anderen Punkten unterschiedlichen Staaten der EU können kaum mit den selben Ansprüchen und Regeln zum Abbau von Ungleichgewichten und Defiziten belegt werden. Wenn ein Sanktionsmechanismus nicht willkürlich sein will und funktionieren soll, kann er vermutlich aber nur schwer alle relevanten Faktoren berücksichtigen. Für die Arbeiterkammer Wien, beispielsweise, führen schon die neuen Regeln zu einer „Überbürokratisierung und Überlastung der Entscheidungsgremien“.

Die eigentliche Funktion eines Scoreboards könnte es deshalb sein, zunächst ohne folgende Sanktionen Fehlentwicklungen identifizierbar zu machen. Dazu müssten aber wichtige Indikatoren, wie die funktionale und personelle Einkommensverteilung und Daten zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage noch integriert werden. Anhand dieser Daten könnten dann demokratische, kooperative Strategien entwickelt werden, um die Probleme im Sinne einer sozialen und stabilen Eurozone direkt anzugehen. Das jetzige System der Economic Governance beschäftigt sich schließlich nur abstrakt mit Krisensymptomen (Defizite, Ungleichgewichte) und nicht mit deren eigentlichen Ursachen (z.B. Steuereinnahmen, Einkommensverteilung, mangelnde Investitionen und Nachfrage).

Wenn der Euro als Gemeinschaftswährung erhalten werden soll, führt mittelfristig wohl kein Weg daran vorbei, jenseits von mechanischen Regeln für Nationalstaaten Elemente einer wirtschaftspolitischen Union auszubauen. Ideen dafür gibt es viele: Von der Schaffung eines Sozialen Stabilitätspakts, der beispielsweise eine Angleichung der Sozialpolitik und Unternehmenssteuern auf hohem Niveau anstrebt, bis zu einer Fiskalunion mit Eurobonds, einer europäischen Bankenregulierung, mit einer europäischen Arbeitslosenversicherung und gegebenenfalls stärkeren Finanzausgleichsmechanismen.