

Der Fiskalvertrag braucht ein Protokoll

Erweiterung um Wirtschaftswachstum, Beschäftigung
und soziale Kohäsion

BJÖRN HACKER

Mai 2012

Der »Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion«, vulgo Fiskalpakt oder Fiskalvertrag, soll das budgetäre Reglement für die unterzeichnenden Staaten im Vergleich zu den bestehenden Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) verschärfen. Sein Herzstück ist die Einführung sanktionsbewehrter nationaler Schuldenbremsen. Danach darf das jährliche strukturelle Haushaltsdefizit in Zukunft 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Nach der Ratifizierung durch mindestens zwölf der 25 Vertragsparteien soll der Anfang März unterzeichnete Vertrag spätestens zum 1. Januar 2013 in Kraft treten. Doch die deutliche Positionierung des neugewählten französischen Präsidenten François Hollande gegen das dominierende europäische Krisenmanagement und seine im Wahlkampf erhobene Forderung nach einer Neuverhandlung des Fiskalpakts eröffnen die Möglichkeit, zentrale Defizite und Versäumnisse zu korrigieren.

Keine Relevanz für die Bewältigung der Krise

Die Krise hat die Unvollständigkeit der Maastrichter Architektur der Währungsunion aufgedeckt. Der einseitige Blick auf die Staatsverschuldung hat zur Vernachlässigung des Problems hoher privater Schuldenstände geführt. Die Hoffnung auf sich angleichende Wirtschaftsstrukturen wurde durch den einheitlichen geldpolitischen Raum nicht erfüllt. Stattdessen hat die ökonomische Heterogenität innerhalb der Eurozone zugenommen, wie sich an den makroökonomischen Ungleichgewichten ablesen lässt. Dies liegt insbesondere am Fehlen einer gemeinsamen Wirtschafts- und Fiskalpolitik, die ausgleichend hätte wirken und die Kohäsion befördern können. Konträr zu einem europäischen Ansatz wurden die Mitglied-

staaten durch Aufgabe des Wechselkursinstruments in einen Wettbewerb um niedrige Löhne, Steuern und Sozialausgaben entlassen.

Der Fiskalpakt geht auf diese offensichtlich gewordenen Defizite der Eurozone mit keiner Silbe ein. Stattdessen konzentriert er sich ausschließlich auf die Regulierung staatlicher Haushaltsdefizite und Schuldenstände. Es ist unbestritten, dass Griechenland seit langem keine solide Finanzpolitik betreibt und unverdient der Währungsunion beitreten durfte. Diese Beschreibung trifft auf die anderen Krisenstaaten jedoch nicht zu. Irland und Spanien etwa haben bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise den SWP stets vorbildlich eingehalten. Die härteren budgetpolitischen Regeln, die mit dem Fiskalpakt nun implementiert werden sollen, hätten die aktuelle Krise daher nicht verhindert. Im Gegenteil zeigt sich in Südeuropa akut, mit welcher fatalen Wirkung das vermeintliche Heilmittel Austerität die Arbeitsmärkte und das Wachstum einbrechen lässt und die Staaten in einen Teufelskreis noch weiter steigender Verschuldung treibt.

Politischer und ökonomischer Sprengstoff

Die Abweichung Spaniens vom vorgesehenen Defizitziel für 2012, das Zerschlagen der niederländischen Regierung an den Sparprogrammen und die für sich sprechenden Ergebnisse der jüngsten Wahlen in Griechenland sind erste Anzeichen für das Nichtfunktionieren einer noch stringenter angelegten Austeritätspolitik. In der aktuellen Krisensituation benötigt die Eurozone keine Vertiefung des Konsolidierungskurses, sondern unorthodoxe Maßnahmen zur Generierung von Wachstum und Beschäftigung, um aus dem Krisenkreislauf auszubrechen. Die prozyklische Wirkung der in allen Ländern zu

etablierenden Schuldenbremsen würde das Gegenteil bewirken.

Auch handelt es sich nicht um einen schlichten »Export« der deutschen, grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse in andere europäische Staaten. So gilt die deutsche Schuldenbremse explizit für Bund und Länder, der Fiskalpakt aber für das »jährliche strukturelle Saldo des Gesamtstaats«. Dies könnte bedeuten, dass auch die Haushalte der Kommunen und Sozialversicherungen künftig betroffen sind. Darüber hinaus soll die deutsche Schuldenbremse für die Bundesländer erst ab dem Jahr 2020 gelten; der Fiskalpakt würde allerdings schon ab 2014 einen vorgezogenen Spardruck erfordern.

Es ist absehbar, dass sich eine große Anzahl von Euro-Staaten ständig in Defizitverfahren befinden wird. Deren Eröffnung soll nach dem Fiskalpakt künftig einem neuen Automatismus folgen. Dann wird der erwartete Kurzzeitgewinn budgetpolitischer Strenge an den Märkten schnell aufgebraucht sein und sich neue Skepsis über die Problemlösungsfähigkeit europäischer Politik breit machen. Das Junktim der Ratifizierung des Fiskalvertrags mit der Berechtigung zur Nutzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM könnte sogar dazu führen, dass die so hoch gehandelten »Brandmauern« gegen die Krise in Form bereitstehender Finanzhilfen im Bedarfsfall nicht zur Verwendung kommen. Das Bestehen auf den Prinzipien der im Fiskalpakt ausgedrückten neoklassischen Wirtschaftsphilosophie könnte so die ausgeklügelte Rettungsschirmsystematik zu Fall bringen und die Zuspitzung der Krise katalysieren.

Mangelnde politische und demokratische Legitimität

Der Fiskalpakt ist intergouvernemental nach einem deutsch-französischen Vorschlag ausgehandelt worden. Das Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente dürfen noch nicht einmal am Katzentisch dieses zwischenstaatlichen Vertragswerks Platz nehmen. Das Europäische Parlament erhält gnädigerweise einen Bericht der vorgesehenen neuen Eurogipfeltreffen. Ansonsten werden die Parlamente auf ein Protokoll zur Regelung ihrer Zusammenarbeit verwiesen, das es ihnen ermögliche, auch die im Fiskalpakt angesprochenen Budgetpolitiken zu diskutieren.

Auf europäischer Ebene deuten sich Verfahrensprobleme an, wenn etwa die Institutionen der EU zur Umsetzung der Bestandteile des eigenständigen völkerrechtlichen Vertrags herangezogen werden sollen, obwohl zwei Mitgliedstaaten diesen nicht unterschrieben haben. Auf der Ebene der Nationalstaaten muss die Frage gestellt werden, ob die erst mit dem Vertrag von Lissabon gestärkten europäischen Beteiligungs- und Kontrollrechte nationaler Parlamente im Rahmen des Fiskalpakts überhaupt zur Anwendung kommen. Die möglicherweise stattfindende Souveränitätsübertragung zentraler Budgetpolitiken auf die supranationale Ebene führte in Deutschland bereits zur Ankündigung einer Reihe von Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht. Selbst wenn man deren Berechtigung aus juristischer Sicht bezweifelt, bleibt aus politischer Perspektive die Frage offen, wo der Gewinn für den einzelnen Staat ist, sich das souveräne Recht über die Existenz einer Schuldenbremse nehmen zu lassen? Die bewusst gewählte, zweistufige hohe Hürde einer Änderung der nationalen – u. U. in die Verfassung geschriebenen – Schuldenregel bzw. des nur von allen Unterzeichnerstaaten gemeinsam umzugestaltenden Fiskalvertrags deutet ebenso wie die hierin enthaltenen Automatismen auf eine Beschneidung politischer Handlungsspielräume hin.

Die Mogelpackung zum echten Fiskalpakt erweitern

Der Fiskalpakt ist schon sprachlich nicht das, was er vorgibt zu sein. Eine »Fiskalunion« wird damit nicht angestrebt, denn die o. g. Defizite des Vertrags von Maastricht bleiben erhalten. Die hochproblematische Asymmetrie einer Währungsunion ohne politische Union wird sogar vertieft; eine Spaltung der EU billigend in Kauf genommen. Diese Spaltung wird sich künftig weniger durch das Distinktionsmerkmal »Schuldenbremse« auszeichnen, als vielmehr durch die Existenz einer Gruppe von wirtschaftlich und sozial abgehängten Staaten. Um dies trotz der prekären Verhältnisse in den Krisenstaaten – Rezession, hohe Arbeitslosigkeit, wachsende Armut, zunehmende politische Radikalisierung – zu verhindern, muss der vorliegende Fiskalvertrag erweitert werden. Dabei darf es sich nicht um einen rein symbolischen Akt handeln, wie im Jahr 1997, als der *Stabilitätspakt* der entstehenden Währungsunion sprachlich zum *Stabilitäts- und Wachstumspakt* erweitert wurde, inhaltlich aber kein Jota von den monetaristischen Prinzipien der deutschen Regie-



rung und Bundesbank abgewichen wurde. Heute ist also mehr erforderlich als ein *Fiskal- und Wachstumspakt*, der seinem Namen nicht gerecht wird. Angebotsseitige Strukturreformen müssen durch nachfrageorientierte Maßnahmen ergänzt werden.

Der Vertrag ist unterzeichnet, einige der Vertragsparteien haben ihn bereits ratifiziert. Eine komplette Neuverhandlung ist daher unwahrscheinlich; auch ein neugewählter französischer Präsident wird von seinem Vorgänger gezeichnete internationale Vertragswerke nicht um den Preis künftiger Beliebtheit transnationaler Abschlüsse verwerfen. Recht einfach ließe sich aber ein *Protokoll* zum Fiskalvertrag hinzufügen. Nach Art. 2 (1a) der Wiener Vertragsrechtskonvention gelten alle Urkunden einer internationalen Übereinkunft als Vertragsbestandteile; ein Protokoll hat damit die gleiche juristische Gültigkeit, wie der zugehörige Vertragstext. Diesen »Trick« wendet die EU schon lange in ihren Verträgen an. Ein Protokoll zum Fiskalvertrag könnte einerseits jene beruhigen, die seine budgetpolitischen Bestimmungen nicht verwässert oder über Bord geworfen sehen wollen. Andererseits könnte in einem solchen Zusatzdokument all jenen Aspekten Rechnung getragen werden, die im Fiskalpakt nicht hinreichend geregelt sind.

Ein Bekenntnis zu Wachstum reicht nicht aus

Inhaltlich reicht ein bloßes Bekenntnis zu mehr Wirtschaftswachstum angesichts der dramatischen Krisensituation der Eurozone nicht aus. Vielmehr muss der Fiskalpakt zu einem Instrument zur Schaffung einer echten Fiskalunion erweitert werden. Als Ziel ist die Verbindung budgetärer Solidität mit einem *Protokoll für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion*, das den Fiskalvertrag ergänzt, ins Auge zu fassen. Dazu gehören folgende Elemente:

1. Die Implementierung eines **EU-Schuldentilgungsfonds**, in den alle staatlichen Schulden der Vertragsparteien über 60 % des BIP einmalig ausgelagert werden. Die Tilgung funktioniert mit Hilfe einer gemeinsamen Anleihe. Hierfür gehen die teilnehmenden Länder Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Fonds ein. Anders als im Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sollten die Annuitäten und entsprechend der Schuldenabbaupfad

durch einen jährlich neu aufzustellenden Wohlstandsindex – orientiert am Scoreboard zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte – sehr eng an die wirtschaftliche Entwicklung der Staaten gebunden sein. Der von den Wirtschaftsweisen avisierte Zeitraum von 20 bis 25 Jahren und die starre 1/20-Regel können mithin unter- oder überschritten werden.

2. Für alle Staaten, deren Gesamtverschuldung unter 60 % des BIP liegt, werden dauerhaft mit **Eurobonds** eine zweite Art von Gemeinschaftsanleihen eingeführt, orientiert an den von Jacques Delpla/Jakob von Weizsäcker vorgeschlagenen Blue Bonds. Da hoch verschuldete Länder nicht teilnehmen können, ist eine hohe Bonität garantiert und ein stärker zinsenkender Effekt wahrscheinlicher als bei der Schuldentilgungsanleihe. Für alle Länder mit Zugang zum Schuldentilgungsfonds besteht so der Anreiz zum schnellen Schuldenabbau, um in den Genuss dauerhaft günstiger Refinanzierungszinsen zu kommen. Anders als bei der Schuldentilgungsanleihe müssen die Staaten das durch die Eurobonds günstig zur Verfügung stehende Kapital nicht zweckgebunden für die Bedienung von Altschulden einsetzen.

3. Ein **European New Deal** wird aufgelegt, um Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu schaffen. Unerslässlich hierfür ist die Einführung einer europäischen Finanztransaktionssteuer, deren Erlöse über ein gemeinsames Budget in die Stärkung kleiner und mittelständischer Unternehmen, infrastrukturelle europäische Großprojekte, etwa in den Bereichen Energie und Mobilität, und Initiativen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze fließen. Dabei muss sich der nach einem Verteilungsschlüssel festzulegende finanzielle Bedarf an der wirtschaftlichen Situation der teilnehmenden Staaten entsprechend dem o. g. Wohlstandsindex orientieren. Länder, die von ökonomischen Schocks betroffen sind und sich in der Rezession befinden, haben im Interesse aller vertragschließenden Staaten einen höheren Bedarf an Investitionsförderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit als Länder im konjunkturellen Hoch.

4. Die ökonomische und soziale Kohäsion des Kontinents wird durch einen **sozialen Stabilitätspakt** beschleunigt. Seine Ziele sind die Reduzierung der krisenverursachenden sozioökonomischen Heterogenitäten in der Eurozone und die Unterbindung zwischenstaatlicher Dumpingstrategien. Dafür werden in den unterzeichnenden Ländern festgelegt: erstens Mindestlöhne in Höhe



von 60 Prozent des jeweiligen nationalen Durchschnittseinkommens, zweitens eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage und Mindeststeuersätze, drittens eine Bindung der einzelstaatlichen Sozialausgabenhöhe an die Wirtschaftsentwicklung durch Bandbreiten in einer Korridorlösung, entsprechend dem Modell von Klaus Busch.

5. Zur Optimierung der europäischen Governance-Strukturen wird, parallel zu den im Fiskalvertrag vorgesehenen, mindestens zweimal im Jahr tagenden Eurogipfeln der Staats- und Regierungschefs ein neues Gremium ins Leben gerufen: Nach Proporz der jeweiligen Bevölkerung der vertragschließenden Staaten entsenden die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten in einen gemeinsamen **europäischen Wirtschafts- und Finanzausschuss**. Hier werden alle den Fiskalpakt und sein Protokoll betreffenden Regelungsgegenstände mit Bindewirkung für die Staats- und Regierungschefs verhandelt bzw. zur Umsetzung den europäischen und nationalen Institutionen überwiesen. Jedem Mitgliedstaat wird eingeräumt, den Fiskalpakt jederzeit aus freien Stücken aufzukündigen.

Ökonomische Leistungsfähigkeit einpreisen

Die hier vorgeschlagenen Einzelelemente eines Protokolls zum Fiskalvertrag sind neu in ihrer Abkehr vom bislang im europäischen Integrationsprozess geltenden *one size fits all*-Ansatz zugunsten einer durchgehenden Orientierung an ökonomischer Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten. Zu oft haben wir erlebt, dass gemeinschaftliche Regeln ein-

zelne Staaten unter- und andere überfordert haben. Hier wird nun vorgeschlagen, den Schuldenabbau Pfad, die Berechtigung zur Nutzung der Vorzüge des Eurobonds-Systems, den aus einer Finanztransaktionssteuer zu erwartenden Mittelzufluss zur Überwindung der Rezession sowie die Rahmenregulierung innersuropäischen Wettbewerbs um Löhne, Steuern und Sozialausgaben an der individuellen sozioökonomischen Situation der beteiligten Länder zu orientieren.

Um das *muddling through* intergouvernementaler Krisenarrangements zu beenden, mit denen die Demokratien der Nationalstaaten ausgehöhlt werden, zugleich aber auf europäischer Ebene kein demokratisch legitimer Ersatz nachwächst, wird der Vorschlag zum Betreten institutionellen Neulands unterbereitet. Mit dem europäischen Wirtschafts- und Finanzausschuss wird angedeutet, wohin die Entwicklung gehen muss, will man einerseits einen Rückbau der ökonomischen Integration verhindern und sieht man andererseits die Gründung einer Bundesrepublik Europa in zu weiter Ferne.

Die Vorteile eines ergänzenden Protokolls für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion zum Fiskalvertrag liegen auf der Hand: Das mühsam ausgehandelte Vertragswerk wird nicht neu aufgeschnürt, sondern um jene Aspekte ergänzt, die für eine pragmatische Überwindung der sich vertiefenden Krise in der Eurozone dringend benötigt werden. So gelingt eine Balance aus Sparen und Zukunftsinvestitionen. Für alle progressiven Kräfte, die Europa als gemeinsame, zukunftssträchtige Idee trotz anhaltender Krise nicht abgeschrieben haben, öffnet sich mit der Wahl François Hollandes zum Präsidenten Frankreichs die Chance zur Gestaltung einer neuen europapolitischen Ära.

ISBN 978-3-86498-150-0

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Über den Autor

Dr. Björn Hacker ist Referent für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Friedrich-Ebert-Stiftung.