

Markus Ferber, MdEP

Vorsitzender der CSU-Europagruppe

Vorsitzender der CSU Schwaben

Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Die krisenhafte Zuspitzung der Bewertung von EURO-Ländern durch die internationalen Finanzmärkte, das dauerhafte Nichteinhalten der Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt durch Griechenland, das durch bewusstes Fälschen von Statistiken vertuscht wurde, und die Verabschiedung eines umfangreichen Hilfspaketes durch die EURO-Länder in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Zentralbank für Griechenland werfen zu Recht die Frage auf, wie zukünftig ähnliche Krisen vermieden werden können. Dabei sollten alle möglichen Reformen auch ein deutliches Signal an die Finanzmärkte sein, dass Wetten gegen den EURO oder die Zahlungsfähigkeit einzelner EURO-Länder zum Scheitern verurteilt sind.

Eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist das entscheidende Instrument, um frühzeitig auf Fehlentwicklungen in einzelnen EURO-Ländern aufmerksam zu werden, entsprechende Schritte einzuleiten und so das Vertrauen der Kapitalmärkte wieder zu erlangen.

Es spielen mehrere rechtliche und politische Ebenen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes anzugehen. Sowohl im Primärrecht als auch im Sekundärrecht der Europäischen Union sind entsprechende Änderungen notwendig, darüber hinaus ist die Frage der Sanktionierung sowie der Notwendigkeit von Sanktionsmaßnahmen zu diskutieren. Schließlich wird auch die Frage zu beantworten sein, wie innerstaatliche Regeln der EURO-Länder geschaffen oder angepasst werden müssen, um – unter Beachtung der Budgethoheit der Mitgliedstaaten – Fehlentwicklungen schon von vornherein ausschließen zu können.

1. Primärrechtliche Bestimmungen

Die Grundmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union unter Titel VIII (Die Wirtschafts- und Währungspolitik) in Kapitel 2 (Die Währungspolitik) in den Artikeln 119 bis 150 festgelegt. Neben Fragen der Währungspolitik sind dort auch die Organisation der Europäischen Zentralbank, des europäischen Systems der Zentralbanken sowie die einschlägigen Bestimmungen für die EURO-Länder festgelegt. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt fußt auf Artikel 126 VAEU und besteht aus einem Ratsbeschluss (17. Juni 1997) und zwei Verordnungen.

Die Verordnungen stützen sich auch auf die dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union angehängten Protokolle Nr. 12 (Über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit), Nr. 13 (Über die Konvergenzkriterien) und Nr. 14 (Betreffend die EURO-Gruppe).

2. Sekundärrechtliche Bestimmungen

Die Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 schafft die politische Grundlage für den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Der Ratsbeschluss bekräftigt den Willen der Mitgliedsstaaten den Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union einzuhalten und mittelfristig einen nahezu ausgeglichen Haushalt oder einen Überschuss auszuweisen. (Der Vertrag spricht nur von der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite.) Der Ratsbeschluss wurde 2005 durch einen ähnlich lautenden ersetzt.

Die Verordnung 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 (geändert durch Verordnung 1055/2005) über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken regelt die Meldepflichten und Überwachungsmechanismen der EU-Mitgliedstaaten. (Rechtsgrundlage Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union)

Die Verordnung 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 (geändert durch Verordnung 1956/2005) über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit regelt die Verhängung von Sanktionen bei dauerhaftem Verfehlen des Stabilitätsziels. Dabei darf der Zeitraum zwischen der Meldung der Haushaltsdaten und dem Verhängen von Sanktionen nicht mehr als 16 Monate betragen. Kernelement der Sanktionen ist eine unverzinsliche Einlage bei der Gemeinschaft, die im schlimmsten Fall in eine Geldstrafe umgewandelt werden kann. (Rechtsgrundlage Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union)

Politische Bewertung der Wirkungsweise des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen, die sich seit dem Inkrafttreten der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ergeben haben, sind folgende grundsätzliche Überlegungen zu beachten:

- Gemäß den einschlägigen Verordnungen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Haushaltszahlen und ihre Finanzplanung an die EU-Kommission zu übermitteln. Dabei liegt die Hoheit über die Ermittlung für die Daten bei den Mitgliedstaaten. Die Kommission darf keine eigenen Zahlen erheben.
- Die Europäische Kommission ist auch über den Stabilitätspakt hinaus mit der Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten beauftragt. Ihr obliegt die Überprüfung der Konformität der nationalen Politiken mit den vom Rat verabschiedeten Allgemeinen Richtlinien zur Wirtschaftspolitik. Speziell kontrolliert sie, ob die tatsächlich durchgeführten Politiken der Mitgliedstaaten nicht in Konflikt miteinander stehen oder prozyklisch wirken könnten. Für Spanien beispielsweise ist der einheitliche europäische Zinssatz zu tief, es wurde aber zusätzlich eine Politik zur Bauförderung und eine expansive Lohnpolitik betrieben. Die Kombination dieser Faktoren hat wesentlich zur Entstehung einer Blase geführt. Deren Platzen hat für Spanien die Finanzkrise eingeleitet.

- Der größte Schwachpunkt des Stabilitäts- und Wachstumspaktes liegt im Ungleichgewicht zwischen dem präventiven und dem korrektiven Arm. Die Haushaltsüberwachung in der Phase vor der Überschreitung des 3%-Referenzwertes für das jährliche Budgetdefizit ist weder überzeugend, noch mit effektiven Sanktionen verbunden. Das Gleiche gilt für die Einhaltung des Referenzwertes von 60 % für die Gesamtverschuldung. Das Schlimmste, was in beiden Fällen passieren kann, ist die Veröffentlichung des negativen Urteils und die 'peer pressure' im Finanzministerrat. Sollte der Ernstfall eintreten, ist es schwierig das Ruder herumzureißen. Zudem ist es dann fast unmöglich einem Staat, der sich in dieser heiklen Situation befindet, finanzielle Sanktionen aufzubürden.
- Die Feststellung eines übermäßigen Defizits bedeutet für das betroffene Land im ersten Jahr im Regelfall keine besonderen Mechanismen. Die Empfehlungen des Rates und der Kommission sind zu diesem Zeitpunkt sehr allgemein gehalten. Zielvereinbarungen werden längerfristig getroffen, so dass der Handlungsdruck im betroffenen Mitgliedsstaat bescheiden bleibt.
- Die Beschlussfassung obliegt dem Rat, der gegebenenfalls Maßnahmen beschließen kann. Es gibt dafür aber keinen Automatismus. Die Erfahrung zeigt darüber hinaus, dass die Mitglieder des Rates eher milde gestimmt sind, um bei eigener Betroffenheit ebenfalls auf diese Milde hoffen zu können.
- Die Sanktionen wurden noch nie vollstreckt und sind damit unglaubwürdig. Vielmehr war der Rat bereit, den Stabilitäts- und Wachstumspakt aufzuweichen, anstatt die Sanktionen zu verhängen.
- Der Rat hat in der Vergangenheit auch nicht davor zurückgeschreckt, in die Personalautonomie der Kommission einzugreifen. Dies stellt einen massiven Vertrauensbruch im institutionellen Gefüge der EU dar.

Schlussfolgerungen

- Die Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten, die insgesamt besser aufeinander abgestimmt werden müssen, müssen auch einer schärferen Überwachung durch die Kommission unterliegen. Mitgliedstaaten, die über ihre Verhältnisse leben, müssen frühzeitig identifiziert und automatisch sanktioniert werden.
- Der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes muss verstärkt werden. Hier müssen Sanktionsmechanismen geschaffen werden, die weit über die 'peer pressure' hinausgehen.
- Sanktionen sollten nicht nur unverzinsliche Einlagen bei der Gemeinschaft sein, sondern auch klare Aufforderungen an die Haushaltspolitik des betroffenen Landes, ähnlich der Vorgaben des Internationalen Währungsfonds. Weitere Sanktionen könnten Kürzungen von Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt, insbesondere im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik, die Reduzierung bzw. Aussetzung des Stimmrechts im Rat oder der Ausschluss aus dem EURO-Raum sein. Gerade haushaltsrechtliche Vorgaben sollten zu einem frühen Zeitpunkt verhängt werden, um ein weiteres Anwachsen eines übermäßigen Defizits zu verhindern.
- In den Verträgen muss ein Automatismus geschaffen werden, der es der Kommission ermöglicht, schnell auf ein übermäßiges Defizit reagieren zu können. Nicht mehr der Rat sollte darüber befinden, sondern die Europäische Zentralbank sollte an Hand eines abgestuften Katalogs, der vorher in einer Verordnung genau geregelt ist, die notwendigen Sanktionen verhängen können.
- Das europäische Statistikamt EUROSTAT muss eigene Kontroll- und Zugriffsrechte erhalten und somit die Möglichkeit haben, in den Mitgliedstaaten selbst Zahlenmaterial zu erheben und Daten, die von den Mitgliedstaaten gemeldet werden, zu verifizieren. Damit könnte EUROSTAT gleichzeitig als Frühwarnsystem fungieren.

- Zu den Instrumenten zur Stabilisierung des EURO muss auch eine geordnete Teilinsolvenz von EURO-Staaten möglich sein. Eine Beteiligung der Gläubiger ist dabei zwingend notwendig anzudenken. Es ist wichtig darauf zu achten, dass eine solche Insolvenz zu einem möglichst frühen Zeitpunkt festgestellt wird, um zu verhindern, dass die Last vom Gläubiger auf die Steuerzahler in andere Mitgliedstaaten verschoben wird. Die Eurozone soll künftig nicht mehr für unsolide Haushaltspolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten haften müssen. Ferner würde dies den Handlungsspielraum der Spekulanten reduzieren.
- Das Verfahren, das eine geordnete Staatsinsolvenz unter Beteiligung der Gläubiger vorsieht, muss auch einen Ausschluss aus der Währungsunion ermöglichen. Daraus resultierende Zinsaufschläge und Zinsunterschiede innerhalb der EURO-Zone sind dabei zu akzeptieren. Die Einführung von EURO-Bonds ist strikt abzulehnen, weil damit das Risiko nur auf andere EURO-Mitgliedsländer übertragen wird.
- Die in Deutschland mit Verfassungsrang eingeführte Schuldenbremse ist die konsequente Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in nationales Recht. Nach diesem Vorbild müssen alle EURO-Staaten gleichlautende Mechanismen im nationalen Recht etablieren. Länder, die dem EURO beitreten wollen, müssen ebenfalls eine entsprechende nationale Regelung nachweisen.
- Die Kommission als Hüterin der Verträge wird in ihrer personellen Unabhängigkeit von allen Mitgliedstaaten geachtet. Eine politische Einflussnahme auf die Besetzung hochrangiger Beamtenpositionen darf es nicht mehr geben.
- Kernelemente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die auf der Grundlage von Artikel 104 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union beschlossen wurden, sollten in die Verträge übernommen werden, um ein Aufweichen im Rat zu erschweren.