

---

# Die neue wirtschaftspolitische Governance der EU

---

Christophe Degryse

---

**Working Paper 2012.14**

---

# Die neue wirtschaftspolitische Governance der EU

—  
Christophe Degryse

---

**Working Paper 2012.14**

**europa trade union institute**

Die französische Originalfassung dieses Textes wurde vom CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques, Brüssel) unter dem Titel *La nouvelle gouvernance économique et européenne* in der Publikationsreihe *Courrier hebdomadaire* veröffentlicht.  
[www.crisp.be](http://www.crisp.be) – [info@crisp.be](mailto:info@crisp.be)

Die Übersetzung ins Deutsche besorgte das Büro Josten s.a. – Das ETUI hat ebenfalls eine englische Fassung dieses Working Papers veröffentlicht.

Christophe Degryse ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) in Brüssel. Er bedankt sich bei Philippe Pochet für seine Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Textes.

Brüssel 2014  
© Herausgeber: ETUI aisbl, Brüssel  
Alle Rechte vorbehalten  
Druck: Druckerei des ETUI, Brüssel

D/2014/10.574/03  
ISSN 1994-4446 (gedruckte Ausgabe)  
ISSN 1994-4454 (elektronische Fassung)

Das ETUI erhält finanzielle Förderung von der Europäischen Union. Die Europäische Union ist nicht verantwortlich für jegliche weitere Nutzung der Informationen dieser Publikation.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	5
<b>1. Die Schwachstellen der Wirtschafts- und Währungsunion</b> .....	7
1.1. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP) .....	10
1.2. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) .....	13
1.3. Vertrauen in den Euro? (1999-2008) .....	15
<b>2. Die Krise und ihre Lehren</b> .....	20
2.1. Lehren aus der Griechenlandkrise .....	21
2.2. Das Jahr 2010: Der Abstieg in die Hölle .....	23
2.2.1. Die Anfänge der Krise .....	23
2.2.2. Das erste Hilfspaket für Griechenland (2. Mai 2010) .....	26
2.2.3. Der Europäische Finanzstabilitätsmechanismus und der Europäische Finanzstabilisierungsfonds (9.-11. Mai 2010) .....	27
2.2.4. Die Verabschiedung des „Six-Packs“ (29. September 2010) .....	30
2.2.5. Das Hilfspaket für Irland .....	35
2.2.6. Über den „Six-Pack“ hinaus .....	37
2.3. Das Jahr 2011: Institutionelle Neuerungen und Verschärfung der Krise ....	38
2.3.1. Die neuen Verfahren des Europäischen Semesters .....	39
2.3.2. Der Inhalt des Europäischen Semesters 2011 .....	42
2.3.3. Die Verabschiedung des Euro-Plus-Paktes (11. März 2011) .....	47
2.3.4. Der portugiesische Rettungsplan .....	51
2.3.5. Der Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (11. Juli 2011) .....	53
2.3.6. November 2011: Verabschiedung des „Six-Packs“ und Lancierung des „Two-Packs“ .....	59
2.3.7. 30. Januar 2012: Der Haushaltspakt .....	61
2.3.8. Nach zwei Jahren Chaos .....	72
<b>3. Fragen zur neuen Governance</b> .....	75
3.1. Wie schlüssig ist die Diagnose? .....	75
3.2. Wie wirksam sind die Gegenmaßnahmen? .....	77
3.3. Die soziale Frage .....	79
3.4. Die Frage nach den demokratischen Prinzipien .....	81
3.5. Elemente eines alternativen Lösungsweges .....	83
<b>Schlussfolgerungen</b> .....	87
<b>Bibliographie</b> .....	89



## Einführung

Die 2008 ausgebrochene Banken- und Finanzkrise und die darauf folgende Wirtschaftskrise 2009 haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und insbesondere jene der Eurozone ab 2010/2011 in eine Staatsschuldenkrise gestürzt, die in der noch relativ kurzen Geschichte der Wirtschafts- und Währungsunion beispiellos ist. Die Rettung der Finanzindustrie (in Belgien: Fortis, KBC, Dexia) sowie die Stärkung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, die eine Weltwirtschaftskrise wie in den 1930er-Jahren verhindern sollten, hatten in so gut wie allen EU-Mitgliedstaaten einen Anstieg des Haushaltsdefizits und der Staatsverschuldung zur Folge.

Von Anfang 2011 bis ins erste Halbjahr 2012 hatte es den Anschein, als ob sich die europäischen Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten eine echte Verfolgungsjagd mit den Finanzmärkten liefern würden. Letztere schienen der Meinung, dass die Eurozone dieser Staatsschuldenkrise nicht standhalten würde und verlangten für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte Griechenlands, Irlands, Portugals, Spaniens, Italiens usw. immer höhere Risikoprämien.

Aus Angst vor einem Zahlungsausfall Griechenlands und einer Ausweitung der Krise auf andere Länder, wodurch letztlich das ehrgeizigste und symbolträchtigste Projekt der EU, die Währungsunion, vom Scheitern bedroht gewesen wäre, haben die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank (EZB) und die Mitgliedstaaten in verschiedenen Formationen (ECOFIN-Rat, Europäischer Rat, Eurogruppe, Eurogipfel) die Staatsfinanzen der verschuldeten Länder auf unterschiedliche Weise gestützt: durch den Kauf von (griechischen, irischen, portugiesischen usw.) Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt durch die EZB, durch Zahlungsbilanzhilfen (Ungarn, Lettland, Rumänien), durch die 2010 eingerichtete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Irland und Portugal) sowie durch bilaterale Darlehen (Griechenland). Hier sind die Maßnahmen der EZB, die Banken mit billigem Geld zu fluten – mit einem Betrag von rund 1000 Milliarden Euro zwischen Dezember 2011 und Februar 2012 – nicht einmal hinzugerechnet.

Einige dieser Rettungsaktionen hätten als Verstoß gegen die europäischen Verträge gewertet werden können: So zählen staatliche Beihilfen an Banken, insbesondere die Anleihenkäufe der EZB auf den Sekundärmärkten, die als indirekte Rettung der öffentlichen Finanzen von Mitgliedstaaten gelten, ausdrücklich nicht zu den Vorrechten der EZB. Sie sind per EU-Vertrag (*No-Bailout-Klausel*) ausgeschlossen. Es bedurfte eines hohen Maßes an ausgeklügelter Spitzfindigkeit, um eine Rechtsgrundlage für diese Maßnahmen

zu schaffen (was letztlich, als Zeichen des Protests, zum Rücktritt von Bundesbankchef Alex Weber im Februar 2011 und im September des gleichen Jahres zu dem des deutschen EZB-Chefvolkswirtes Jürgen Stark geführt hat).

Insbesondere die EU und ihre Mitgliedstaaten haben in einem gewissen Durcheinander und unter Druck der Finanzmärkte ein Bündel neuer Regeln, Verfahren und Institutionen geschaffen, die sogenannte „neue wirtschaftspolitische Governance der EU“. Diese neue Governance<sup>1</sup> hat nach Auffassung derer, die sie geschaffen haben, das Ziel, die Stabilität der Eurozone zu verbessern, indem sie neue Mechanismen für die Überwachung, für Sanktionen und die Koordinierung sowie vielleicht in Zukunft die Solidarität einsetzt.

Der erste Teil dieses Working Papers analysiert die Schwächen der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die 1992 im Vertrag von Maastricht festgelegt wurden. Diese Unzulänglichkeiten konnten ein Jahrzehnt lang mehr schlecht als recht kaschiert werden, bei Ausbruch der Krise 2008 wurden sie jedoch offenkundig. Im zweiten Kapitel gehen wir näher auf die Gründe für die Schaffung der neuen wirtschaftspolitischen Governance der EU im Zuge der Krise ein sowie auf ihre schrittweise Umsetzung: Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Ausweitung der multilateralen Überwachung, neue Verträge (Euro-Plus-Pakt, Fiskalpakt) und neue Instrumente (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, Europäischer Stabilitätsmechanismus usw.). Dieser zweite Teil enthält auch eine ausführliche Chronologie der wichtigsten Ereignisse der Eurokrise von Januar 2010 bis Juni 2012 für ein besseres Verständnis des politischen und wirtschaftlichen Kontextes<sup>2</sup>. Diese Zeittafel mag vielleicht mitunter etwas eintönig wirken, sie lässt aber den sich immer weiter drehenden Teufelskreis erkennen: Herabstufung der Ratings der Länder und Geschäftsbanken durch die Bewertungsagenturen, Verschärfung der Haushaltsdisziplin, Sparprogramme, sinkende Kaufkraft, Arbeitslosigkeit, Krise, Rezession, weitere Verschlechterung der Staatenratings usw. Im dritten Kapitel untersuchen wir die Stoßrichtung dieser neuen Governance und beleuchten Alternativen, die während der Krise diskutiert wurden.

Diese Analyse wurde auf dem Höhepunkt der Eurokrise erstellt (als das Szenario eines Euroausstiegs von Griechenland in greifbare Nähe rückte). Eine allgemeine Schlussfolgerung kann nur schwer gezogen werden: Die Akteure sind – so scheint es – in diesem Sommer 2012 mehr denn je mit der Krisenbewältigung beschäftigt. Wir sind uns bewusst, dass wir nur eine „Sequenz“ der Krise analysieren können, ohne ihr Ende oder ihre Fortsetzung zu kennen. Schlusspunkt dieser Sequenz ist das Gipfeltreffen der Eurozone und des Europäischen Rates am 28. und 29. Juni 2012.

1. Der Grund, warum die Europäische Union auf Englisch meist den Begriff *governance* und nicht *government* (Regierung) verwendet, liegt darin, dass die EU zwar Regeln, Normen und Rechtsvorschriften hervorbringt und dadurch politische Macht ausübt, jedoch keine europäische Regierung im eigentlichen Sinne hat. In der deutschen Presse wird dennoch häufig der Begriff „Wirtschaftsregierung“ als Übersetzung für die *economic governance* benutzt, während in offiziellen deutschsprachigen Dokumenten der EU meist der Begriff „wirtschaftspolitische Steuerung“ zu finden ist. In der Fachdiskussion setzt sich hingegen der englische Begriff der „Governance“ stärker durch, der auch im vorliegenden Text benutzt wird. (Anm. der Red.)
2. Die Chronologie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit; dies wäre unrealistisch.

# 1. Die Schwachstellen der Wirtschafts- und Währungsunion

Die aufeinanderfolgenden Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrisen, die Europa seit 2008 durchlebt, haben die Schwächen und Unzulänglichkeiten der 1992 im Vertrag von Maastricht festgelegten allgemeinen Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion offenkundig gemacht. Um die Folgen der Krise auf die Eurozone und die ergriffenen Gegenmaßnahmen zu verstehen, müssen wir 20 Jahre in die Vergangenheit zurückgehen.

Der 1992 von den Staats- und Regierungschefs der „Zwölfergemeinschaft“<sup>3</sup> unterzeichnete Vertrag von Maastricht bildet den Startschuss für die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)<sup>4</sup>. Die Schaffung einer europäischen Einheitswährung ist für die beteiligten Staaten eine radikale politische Wende. Vorteile sind unter anderem die Senkung der Transaktionskosten, die Beseitigung des Wechselkursrisikos und mehr Transparenz in der Preisgestaltung. Es gibt jedoch auch Einschränkungen bzw. Nachteile, darunter die Schaffung einer einheitlichen Geldpolitik für das gesamte Eurogebiet. Die währungspolitischen Entscheidungen (Zinsen, Inflationshöhe usw.) sind a priori nicht immer und in gleicher Weise für alle Euroländer angemessen.

Ein weiterer Nachteil ist noch augenfälliger. Mit dem Eintritt in den Euroraum verzichten die Staaten auf einen der wichtigsten wirtschaftspolitischen Hebel. Das nationale Wechselkursinstrument fällt infolge des Übergangs zu unwiderruflich festen Wechselkursen zwischen den Währungen weg. Dies ist die andere Seite des Wegfalls des Währungsrisikos. Die ganze Tragweite dieser Souveränitätsabgabe muss ausgeleuchtet werden. In einem System von Konkurrenzmärkten – ohne verstärkte Angleichung des wirtschaftlichen Entwicklungsstands der Länder des künftigen Euroraums und ohne eine wirkliche europäische „Wirtschaftsregierung“, die über die (politischen und fiskalischen) Mittel verfügt, diese Konvergenz zu gewährleisten – müsste als Gegenleistung für die Aufgabe dieses Kurswechsellinstruments sichergestellt werden, dass Anpassungen zwischen den Volkswirtschaften im Falle von Krisen und asymmetrischen Ungleichgewichten<sup>5</sup> durch andere Variablen als „in-

---

3. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zählte damals zwölf Mitgliedstaaten: die sechs Gründerländer (Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande), die drei 1970 beigetretenen Staaten im Norden (Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich) und die drei in den 1980er-Jahren aufgenommenen Mittelmeerstaaten (Spanien, Griechenland, Portugal).

4. Oder besser gesagt die Wiederbelebung des Projektes einer europäischen Einheitswährung. Dieses wurde erstmals im Jahr 1969 auf der Gipfelkonferenz von Den Haag formuliert. 1970 wurde dann der Werner-Bericht angenommen (Europäische Kommission 1970).

5. Das heißt, wenn nur ein Teil des Gebiets (ein Land oder eine Region) betroffen sind.



terne“ Abwertung (aktuell ist Griechenland hier ein anschauliches Beispiel) und Arbeitskräftemobilität<sup>6</sup> erfolgen.

Wie können die Länder des Eurogebiets im Falle einer größeren Wirtschaftskrise oder einer anhaltenden Rezession ihre Wettbewerbsfähigkeit ohne das Instrument der Währungsabwertung erhalten oder verbessern? Hier ist hervorzuheben, dass der Wegfall dieses Instruments laut den Bestimmungen des Vertrags von Maastricht mit einer *No-Bailout-Klausel*<sup>7</sup> gepaart ist: Der Europäischen Union (EU) bzw. dem Eurogebiet ist es gemäß Vertrag nicht möglich, Ländern in finanzieller Schieflage zu helfen. Primäres Ziel dieser Bestimmung ist es, die Selbstdisziplin der Mitglieder des Eurogebiets zu fördern und moralisches Risiko<sup>8</sup> zu vermeiden.

Schon vor der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht wurde darüber diskutiert, ob sich die reale Konvergenz der Volkswirtschaften, das heißt die Angleichung der Ergebnisse hinsichtlich Wachstum, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, „automatisch“ aus dem Beitritt zur WWU ergeben werde oder dazu erst eine Art „Wirtschaftsregierung“ eingerichtet werden müsse. Man könnte meinen, dass bei Erreichen dieser Konvergenz – und entsprechend engerer Verflechtung der Volkswirtschaften – das Risiko asymmetrischer Schocks abnehme.

Zu dieser Zeit argumentieren die Monetaristen, dass die Währungsunion per se einen Integrationseffekt entwickle, quasi unausweichlich zu einer Konvergenz der Wirtschaftspolitiken führe. Nach dem neoklassischen Modell des allgemeinen Gleichgewichts sorgen die Marktmechanismen bei entsprechend freiem Spiel für eine optimale Entwicklung der Volkswirtschaften der Eurozone. Die Monetaristen lehnen daher die Idee einer Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken oder einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ ab. Die keynesianischen Ökonomen halten dagegen, dass der Prozess der Währungsintegration eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken erfordere, um eine Konvergenz der allgemeinen Nachfrage, Preise und Produktionskosten zu erreichen.

---

6. Seit 2011-2012 sind Auswanderungswellen aus Griechenland, Spanien, Portugal und Irland insbesondere nach Deutschland, Australien und in die Vereinigten Staaten zu beobachten.

7. „Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens“ (Artikel 125.1 AEUV).

8. Gemeint ist das Risiko einer Verhaltensänderung – im Sinne eines verminderten Verantwortungsbewusstseins – einer Regierung, die in jedem Fall darauf zählen könnte, von der EU gerettet zu werden.

Der 1992 unterzeichnete Vertrag von Maastricht ist mehr von monetaristischen als von keynesianischen Ideen geprägt. Er schafft eine echte Währungsunion mit einer zentralen Institution (der EZB) zur Ausführung der Geldpolitik, sieht aber keine Entsprechung auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion vor. Lediglich eine „Koordinierung“ der nationalen Wirtschaftspolitiken (Artikel 121 EUV) wird festgelegt.

1995 halten Beobachter fest, dass „die Unzulänglichkeiten des [im Vertrag von Maastricht] verfolgten Ansatzes oftmals kritisiert wurden, weil ein großer Teil der Probleme noch gelöst werden muss. Einige bemängeln die Asymmetrie zwischen einer zentralisierten Währungsunion und einer bestenfalls koordinierten Wirtschaftsunion. Unsicherheiten bestehen bezüglich der Haushaltspolitik. Dies betrifft zum einen die Abstimmung zwischen Geld- und Haushaltspolitik und zum anderen die Kohärenz der Haushaltspolitiken untereinander. Darüber hinaus ist die politische Dimension der EU besonders schwach ausgeprägt. (...) Das Fehlen sozialer Kriterien wird ebenfalls festgestellt. Außerdem scheint eine Währungsunion ohne eine Annäherung der Tarifverhandlungssysteme kaum denkbar“ (OSE 1995).

In diesem Zusammenhang wird bereits 1995 darauf hingewiesen, dass die europäischen Gewerkschaften möglicherweise nicht auf die „radikalen“ Veränderungen im Bereich der Löhne und Gehälter in der Währungsunion vorbereitet seien; unter anderem von Klaus Busch (1995): „Das uneingestandene Ziel des Vertrags von Maastricht – die Schaffung einer gewissen Preis- und Lohnflexibilität im Wege des auf die Lohnpolitik angewandten Subsidiaritätsprinzips und damit der neoklassische Traum, das Kartell der Gewerkschaften im Bereich der Löhne und Gehälter zu brechen, – könnte Wirklichkeit werden“.

Philippe Pochet (ETUI) zeigt 1998 allgemein auf, dass die Akteure die sozialen Herausforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion klar sehen, die sich theoretisch zu einer „marktgetriebenen“ – das heißt Wettbewerb der nationalen Sozialsysteme – oder zu einer „gelenkten“ wirtschaftlichen Konvergenz entwickeln kann (Pochet und Vanhercke 1998: 70). Genauso klar scheint es aber auch, dass die Europäische Union nicht die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Instrumente zur Umsetzung einer solchen „gelenkten“ Konvergenz schafft.

Fast zwanzig Jahre später beweist die Eurokrise die Stichhaltigkeit dieser Analysen. Von der sogenannten Wirtschafts- und Währungsunion wurde eigentlich nur ein Teil verwirklicht, die Wirtschaftsunion umfasst kaum mehr als ein paar Verfahren. Das sind – zumindest bis vor der Krise – zum einen die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ (GWP) und zum anderen der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP). Bis zum Jahr 2008 erwecken diese formellen Verfahren und Instrumente den Anschein, dass der Euro nur dieses Minimums an „wirtschaftspolitischer Governance“ bedarf. Durchgesetzt hat sich also großteils die monetaristische Sichtweise: Während sich die Frage stellt, ob der im Aufbau

befindliche Euroraum ein optimales Währungsgebiet<sup>9</sup> ist oder nicht, fehlen jegliche Instrumente zur Koordinierung der Finanz-, Lohn-, Investitions- und Staatsanleihen- und sonstigen Politik, wie nachfolgend dargelegt.

## 1.1 Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP)

Die rechtlich im Vertrag von Maastricht verankerten Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP) sind das Produkt einer langwierigen Entwicklung der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken. Der Vertrag von Rom aus dem Jahr 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft räumt der gegenseitigen „Beratung“ der Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschaftspolitik nur wenig Raum ein.

In dem kurzen Kapitel über die „Konjunkturpolitik“ steht, dass „die Mitgliedstaaten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten. Sie konsultieren sich gegenseitig und die Kommission über die unter den jeweiligen Umständen zu ergreifenden Maßnahmen“ (Artikel 103 des Vertrags von Rom). In den 1960er-Jahren werden dazu drei Ausschüsse eingerichtet: ein Ausschuss für Wirtschaftspolitik (1960), ein Ausschuss für Haushaltspolitik (1964) und ein Ausschuss für mittelfristige Wirtschaftspolitik (1964). 1974 werden diese drei Gremien dann in einen Ausschuss für Wirtschaftspolitik zusammengelegt.

Die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986 zur Änderung des Vertrags von Rom legt dann den Schwerpunkt auf die Sicherung der für die „Weiterentwicklung der Gemeinschaft erforderlichen Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken“ (durch die EEA eingefügter Artikel 102a). Die bevorstehende Verwirklichung des Binnenmarktes im Jahr 1993 und die Aussicht auf eine Wirtschafts- und Währungsunion erfordert laut den Verfassern des Vertrags eine „Koordinierung“ der Wirtschaftspolitiken. Der 1992 unterzeichnete Maastricht-Vertrag leitet dann den WWU-Prozess ein und ändert Artikel 103 des Vertrags von Rom (jetzt Artikel 121 AEUV) ab. Im Rahmen der Festlegung der GWP werden Mindestverfahren für die Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten eingeführt.

Der Vertrag legt das Verfahren bezüglich der Grundzüge der Wirtschaftspolitik wie folgt fest (Artikel 121 AEUV):

„1. Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat (...).

---

9. Die Theorie „optimaler Währungsräume“ (engl. Abk.: OCA) von Robert Mundell (1961) – eine zum Zeitpunkt der Einführung der WWU umstrittene Hypothese – besagt zusammengefasst, dass bestimmte Kriterien und Bedingungen erfüllt sein müssen, damit der Nutzen einer Währungsunion in einem bestimmten Gebiet die Kosten (Kosten: Verlust der Wechselkursflexibilität; Nutzen: Vorteile einer einheitlichen Geldpolitik, Wegfall von Wechselkursschwankungen usw.) übersteigen. Vgl. diese aktualisierte interessante Diskussion bei Krugman (2012).

2. Der Rat erstellt auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht. Der Europäische Rat erörtert auf der Grundlage dieses Berichtes eine Schlussfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union. Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerung verabschiedet der Rat eine Empfehlung, in der diese Grundzüge dargelegt werden. Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament über seine Empfehlung.
3. Um eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, überwacht der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Union sowie die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen und nimmt in regelmäßigen Abständen eine Gesamtbewertung vor. Zum Zwecke dieser multilateralen Überwachung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission Angaben zu wichtigen einzelstaatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet ihrer Wirtschaftspolitik sowie weitere von ihnen für erforderlich erachtete Angaben.“

Obwohl die GWP nur „Empfehlungen“ sind – aus juristischer Sicht also Rechtsakte, die den Staaten eine Vorgehensweise nahelegen, ohne diesbezüglich eine rechtliche Verpflichtung zu begründen – sagen die Mitgliedstaaten zu, diese Empfehlungen zu befolgen, bzw. legen im gegenteiligen Fall die entsprechenden Gründe dafür öffentlich dar.

Die politische (einschließlich innenpolitische) Bedeutung dieser GWP kann nicht unterschätzt werden, zumal die Kommission einem Mitgliedstaat, dessen Wirtschaftspolitik nicht im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik steht, eine „Warnung“ aussprechen kann. Dies kann außerdem die Verabschiedung (und Veröffentlichung) einer speziellen Empfehlung für dieses Land durch den Rat zur Folge haben. Später gehen wir noch näher darauf ein, hier sei jedoch schon darauf hingewiesen, dass auch andere Verfahren, mit angedrohten Sanktionen, gegen ein Land eingeleitet werden können, das sich fortwährend weigert, den entsprechenden Empfehlungen nachzukommen (Verfahren bei übermäßigem Defizit und seit 2011 Verfahren bei makroökonomischem Ungleichgewicht). Zudem ist die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in diesen Prozess sehr schwach ausgeprägt. Es wird über die Empfehlung des Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik lediglich „unterrichtet“.

Die seit 1993 jährlich (bzw. seit 2003 alle drei Jahre) verabschiedeten Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollen eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und eine „dauerhafte Konvergenz“ der Wirtschaftsleistungen gewährleisten. Beispielsweise enthalten die für den Zeitraum 2005-2008, kurz vor Ausbruch der Finanzkrise, verabschiedeten Grundzüge sechs Leitlinien, die wie folgt zusammengefasst werden können (Rat der Europäischen Union 2005c):

- Leitlinie 1, „Sicherung wirtschaftlicher Stabilität, um das Beschäftigungsniveau anzuheben und das Wachstumspotenzial zu steigern“: Einhaltung der Haushaltsziele, Korrektur übermäßiger Defizite, Verringerung der Leistungsbilanzdefizite;
- Leitlinie 2, „Sicherung langfristiger wirtschaftlicher Tragfähigkeit vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung in Europa“: Abbau der Staatsschulden, Reform der Renten- und Gesundheitssysteme, Erhöhung der Beschäftigungsquoten;
- Leitlinie 3, „Förderung einer effizienten, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Ressourcenallokation“: Umschichtung der Ausgaben zugunsten wachstumsfördernder Bereiche, Anpassung der Steuerstrukturen;
- Leitlinie 4, „Gewährleistung eines Beitrags der Lohnentwicklung zu Wachstum und Stabilität sowie zur Ergänzung der Strukturreformen“: Schaffung von Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungssysteme, um Erhöhungen der nominalen Löhne und der Arbeitskosten mit der Preisstabilität und der Produktivitätsentwicklung in Einklang zu bringen;
- Leitlinie 5, „Förderung größerer Kohärenz zwischen makroökonomischer Politik, Strukturpolitik und Beschäftigungspolitik“: Durchführung von Reformen der Arbeits- und Warenmärkte, Anreize, dass Arbeit sich lohnt, Verbindung von Beschäftigung und Flexibilität („Flexicurity“), Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit;
- Leitlinie 6, „Verbesserung der Dynamik und des Funktionierens des Eurogebiets“: Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (siehe weiter unten), Beitrag des Policy-Mix zur wirtschaftlichen Erholung wie auch zur Preisstabilität, Fortführung der Strukturreformen, Stärkung des Einflusses der Eurozone im Weltwirtschaftssystem.

Die GWP dienen als gemeinsamer Bezugspunkt für die Durchführung der einzelstaatlichen Politik. Sie decken makroökonomische aber auch mikroökonomische (sogenannter „Cardiff“-Prozess: Forschung und Entwicklung, Innovation, Unternehmertum usw.) und Strukturpolitiken ab. Im Zuge der Strategie „Europa 2020“ kommen vier weitere Leitlinien hinzu, die die Koordinierung der Beschäftigungs- und Bildungspolitiken sowie der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung betreffen.

Diese GWP und andere Leitlinien setzen vor allem auf Selbstdisziplin: Die Mitgliedstaaten sagen darin zu, sich vorrangig für Preisstabilität, solide öffentliche Finanzen und langfristig nachhaltige Strukturreformen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung einzusetzen. Diese Selbstdisziplin, die auf einigen gemeinsamen Leitlinien basiert, zu deren Einhaltung sich alle verpflichten, ist im Prinzip ein Ersatz für eine Wirtschaftsregierung. *Im Prinzip*, denn dieser Prozess weist drei Schwachpunkte auf: Der erste betrifft die konkrete Wirkung der GWP auf nationaler Ebene, der zweite den stark eingeschränkten Umfang der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. Und

drittens ist den Verfassern dieser Empfehlungen eine gewisse Kurzsichtigkeit vorzuwerfen.

In der Praxis hat sich dieses Instrument jedenfalls rasch als wenig wirksam erwiesen. „Die GWP belasten zunehmend die einzelstaatlichen Haushaltspolitiken (...), ihre Wirkung auf die sogenannten strukturellen Politiken (Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmarkt) ist hingegen gering. Über die realen Auswirkungen dieser jüngsten Leitlinien auf die nationalen Politiken lässt sich jedenfalls streiten, wie auch über die der Empfehlungen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie“ (Math 2002).

Schwerpunkte des Instruments der GWP waren von Anfang an hauptsächlich die Preisstabilität, die öffentlichen Finanzen und Strukturreformen. Die Angleichung oder gar Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, eine gewisse Lohnkoordinierung, eine Konvergenz im Hinblick auf Fortschritte bei den Arbeitsbedingungen oder die Koordinierung der Investitionspolitiken bleiben außen vor. Damit hätte jedoch vermieden werden können, dass die Euroländer bzw. die Regionen in diesen Mitgliedstaaten ihre Wettbewerbsfähigkeit auf steuerlichen und sozialen Wettbewerb und eine Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer Bevölkerung gründen.

Schließlich ist noch hervorzuheben, dass die GWP im Bereich der wirtschaftspolitischen Überwachung auf der Grundlage von Berichten der Kommission die Finanzkrise im Jahr 2008 nicht haben kommen sehen. Die im Mai 2008, das heißt vier Monate vor der Pleite von Lehman Brothers, die die Krise zum Ausbruch brachte, verabschiedeten Grundzüge sprechen von einer „effektiven Finanzaufsicht“ – die Deregulierung der Finanzwirtschaft ist in vollem Gange – während die „zunehmenden Ausgaben für Renten, Sozialversicherung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege“ als ernsthafte Bedrohung eingestuft werden und, insbesondere deshalb, eine restriktive Finanzpolitik gefordert wird. Diese Diskrepanz zwischen absolutem Vertrauen in das Funktionieren der Märkte und ebenso absolutem Misstrauen gegenüber Solidaritätsmechanismen lässt Zweifel an dem Scharfblick und der Weitsicht der Verfasser dieser Empfehlungen aufkommen.

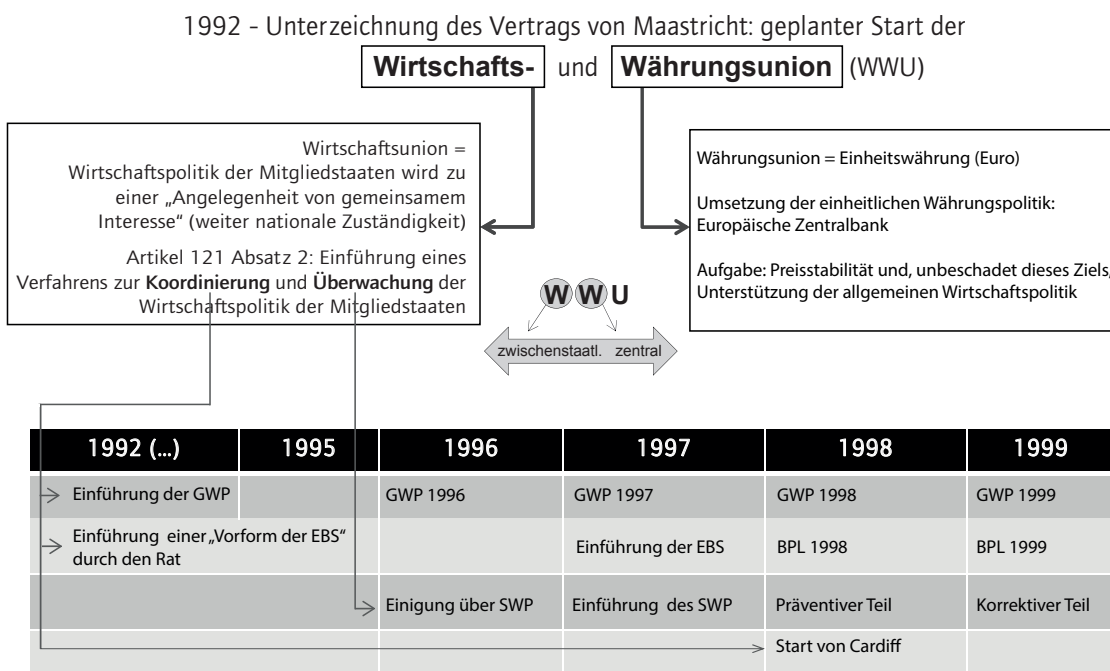
## **1.2 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)**

Neben diesen Grundzügen der Wirtschaftspolitik, die, wie wir gesehen haben, als Mechanismus für die wirtschaftspolitische Koordinierung eher schwach sind, führen die Mitgliedstaaten ein System zur gegenseitigen Überwachung der einzelnen Haushaltspolitiken ein. Diese Funktion übernimmt der 1997 ins Leben gerufene Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Der Pakt basiert auf zwei Verordnungen, einer präventiven und einer korrektiven Komponente. Das diesmal gewählte Rechtsinstrument – die Verordnung – ist nicht nur rechtlich bindend, sondern auch direkt auf die Mitgliedstaaten anwendbar. Aus dieser Normenhierarchie könnte abgeleitet werden, dass die Haushaltsdisziplin (Verordnungen) für die europäischen Gesetzgeber einen höheren Stellenwert genießt als die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (Empfehlungen).

Der SWP erlegt den Ländern der Eurozone Folgendes auf: die Eindämmung der Haushaltsdefizite, die 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten dürfen; die Kontrolle der Staatsschulden, die unter der 60 %-Marke des BIP bleiben müssen; die Einhaltung einer Inflationsobergrenze (Preisstabilität).

Um die Einhaltung dieses Pakts zu gewährleisten, wird ein Kontrollsystem mit der Bezeichnung „multilaterale Überwachung“ eingeführt. Jedes Jahr im Zeitraum April/Mai legen die EU-Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rat einen Bericht vor, der die Mittelbindungen für das entsprechende Jahr enthält. Diese Berichte heißen „Stabilitätsprogramme“ (für die Euroländer) bzw. „Konvergenzprogramme“ für die Länder, die nicht zum Euroraum gehören. Dabei handelt es sich um den präventiven Arm des Paktes. Wenn ein Land seine Verpflichtungen nicht erfüllt, kann durch Kommission und Rat ein Sanktionsverfahren eingeleitet werden. Letztlich können Geldstrafen verhängt werden. Das ist die korrektive Komponente des Paktes.

Abb. 1 Anfänge der wirtschaftspolitischen Governance der EU (1992-1999)



Quelle: ©Christophe Degryse, 2012

Anm.: BPL: Beschäftigungspolitische Leitlinien  
 Cardiff: mikroökonomische Reformen  
 EBS: Europäische Beschäftigungsstrategie  
 GWP: Grundzüge der Wirtschaftspolitik  
 SWP: Stabilitäts- und Wachstumspakt

### 1.3 Vertrauen in den Euro? (1999-2008)

Der erfolgreiche Start der Währungsunion mit der unwiderruflichen Festlegung der Wechselkurse zwischen den Währungen im Jahr 1999 scheint ein Klima des Vertrauens in den Euro zu schaffen, das sich vor allem in der Einführung der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 widerspiegelt. Im März 2000 erklären die Staats- und Regierungschefs der EU nämlich, Europa zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen zu wollen, einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“<sup>10</sup>

Diese Lissabon-Strategie ist ein mittelfristiges Programm, das drei Ziele vereinbaren soll: wettbewerbsfähige Wirtschaft, zahlreiche und hochwertige Arbeitsplätze sowie nachhaltige Entwicklung (2001 auf dem Europäischen Rat von Göteborg aufgenommene Komponente).

Abb. 2 Entwicklung der Koordinierung der Politiken (2000-2004)

2000 - Start der Lissabon-Strategie

Die „offene Koordinierung“ der einzelstaatlichen Politiken betrifft die Bereiche Beschäftigung, Armutsbekämpfung, Renten, Bildung und Gesundheit. Auch eine Strategie für nachhaltige Entwicklung wird ins Leben gerufen.

	2000	2001	2002	2003	2004
SWP				Aussetzung SWP	
GWP	GWP 2000	GWP 2001	GWP 2002	GWP 2003-2005	
Cardiff					
EBS	BPL 2000	BPL 2001	BPL 2002	BPL 2003-2005	
Armutsbekämpfung		Einführung OMK			
Renten		Einführung OMK			
Gesundheit					Einführung OMK
Bildung		Einführung OMK			
Nachhaltige Entwicklung		SNE 2001-2005			

Quelle: ©Christophe Degryse, 2012

Anm.: BPL: Beschäftigungspolitische Leitlinien  
 Cardiff: Mikroökonomische Reformen  
 EBS: Europäische Beschäftigungsstrategie  
 GWP: Grundzüge der Wirtschaftspolitik

OMK: Offene Methode der Koordinierung  
 SNE: Strategie für nachhaltige Entwicklung  
 SWP: Stabilitäts- und Wachstumspakt

<sup>10</sup> Europäischer Rat von Lissabon, 23. und 24. März 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes.



Das neu eingeführte Politikverfahren zur Umsetzung dieser ehrgeizigen Ziele ist die sogenannte „offene Methode der Koordinierung“ (OMK). Sie wird sukzessive auf die Beschäftigungspolitik, auf Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Armut sowie auf die Renten-, Bildungs- und Gesundheitspolitik angewendet. Die EU meint, mit dieser OMK ein neues Instrument für eine engere Koordinierung der Politiken gefunden zu haben, obwohl sie sich durch rechtliche Unverbindlichkeit auszeichnet.

Vor dem Hintergrund der Euroeinführung, der Lissabon-Strategie und der bevorstehenden Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa scheint die EU eine Stärkung ihrer Einheit anzustreben. In diese Zeit fällt auch die Ausarbeitung des Entwurfs für eine europäische Verfassung, ein Ausdruck des politischen Willens nach einer gestärkten Einheit.

Was die Governance des Euro anbelangt, ist die Diskussion noch lange nicht abgeschlossen. 2002 wird der SWP zum Zankapfel zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und, in diskreterer Weise, der Europäischen Zentralbank. Über die Kriterien für die multilaterale Überwachung gehen die Meinungen auseinander. Vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal) werden Sanktionen für übermäßige Defizite angedroht. Es geht jedoch in dieser Zeit der Wirtschaftskrise (0,8 % BIP-Wachstum im Eurogebiet) um Grundsätzlicheres, die Relevanz des SWP steht infrage, wie aus der Aussage des Kommissionspräsidenten Romano Prodi hervorgeht, der ihn als „dumm“ bezeichnet.<sup>11</sup>

Das von der Kommission eingeleitete Frühwarnverfahren gegen Deutschland aufgrund übermäßigen Defizits wird auf Beschluss der Finanzminister der Eurogruppe ausgesetzt. Im November 2003 nimmt die Kommission die Defizitverfahren (mehr als 3 % des BIP) gegen Deutschland und Frankreich wieder auf. Am 25. November 2003 beschließen die Finanzminister jedoch, diese Verfahren auszusetzen. De facto wird jedoch der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ganzes ausgesetzt.

Nach diesem Streitfall zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Gerichtshof (2004) und dem Europäischen Rat (2005a; b) wird eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Angriff genommen. Im August 2002 tritt dann der „neue“ Pakt in Kraft. Die wichtigste Neuerung ist die Schaffung eines gewissen Interpretationsspielraums bezüglich der Kriterien des SWP. So können von jetzt an, vor dem Hintergrund eines schweren Wirtschaftsabschwungs, die Kosten für bestimmte größere Strukturreformen (wie die Rentenreform) oder sonstige einschlägige Faktoren berücksichtigt werden. Gleichzeitig werden die Fristen für Defizitsünder zum Schuldenabbau von 4 auf 6 Monate erhöht. Ist der SWP dadurch weniger „dumm“ geworden?

Neben dieser Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts treten 2004-2005 zwei weitere markante Ereignisse ein: zum einen der Amtsantritt von José Manuel Barroso als Präsident der Europäischen Kommission (2004), der sich

---

11. In einem Interview mit *Le Monde* am 18. Oktober 2002.

insbesondere in einem starken Willen zur „Straffung“ der verschiedenen Politikkoordinierungsverfahren (nach dem Kok-Bericht, Kok 2004) bemerkbar macht, und zum anderen die Unterzeichnung des Entwurfs des Verfassungsvertrags durch die Staats- und Regierungschefs (2004) sowie seine Ablehnung per Referendum in Frankreich und den Niederlanden (2005).

Daraufhin machen sich in Europa Unsicherheit und Ratlosigkeit breit. Die Stärkung der politischen Einheit (und damit die Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik) steht nicht mehr auf der Tagesordnung. Die Kommission schlägt eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie vor, einerseits mehr Deregulierung und Liberalisierung<sup>12</sup> und andererseits eine Straffung der Prozesse der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Diese „Straffung“ stiftet große Verwirrung. Die verschiedenen, zwischen 2000 und 2004 eingeführten Verfahren werden nach den Worten der neuen Kommission Barroso einem „Streamlining“ unterzogen.

Anders ausgedrückt, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP), der Cardiff-Prozess und die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) werden in 24 neuen „integrierten Leitlinien“ zusammengeführt, wovon sich sechs auf die makroökonomische Politik, zehn auf die mikroökonomische Politik und sechs auf die Beschäftigungspolitik beziehen. Die OMK für die Themen Armutsbekämpfung, Renten und Gesundheit gehen in einer neuen OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung auf, die für jeden dieser Bereiche drei Ziele festlegt.

Diese „Straffung“ verwandelt die „offene“ Koordinierungsmethode in einen immer hermetischeren und technokratischen Prozess, bei dem gewissen Expertenkreisen ein höherer Stellenwert eingeräumt wird als den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteuren.

Eine Politik der Deregulierung (einschließlich der Finanzmärkte), ausgestattet mit zahnlosen (GWP, Lissabon-Strategie) bzw. kurzsichtigen, ja sogar bornierten (SWP) Instrumenten und Verfahren der „wirtschaftspolitischen Governance“ kann dem Eintritt des Eurogebiets in die Krise im Jahr 2008 daher nichts entgegensetzen. Die wenigen bestehenden Governance-Regeln sind zu undifferenziert: Das Defizitverbot unterscheidet nicht zwischen guten und schlechten Staatsausgaben oder zwischen Investitionen und laufenden Kosten; andere Indikatoren wie z. B. die Schulden von Unternehmen und privaten Haushalten und die Leistungs- oder Handelsbilanz werden nicht berücksichtigt.

---

12. Siehe Van den Abeele (2009). Der finanzielle Teil dieser Strategie – der Aktionsplan für die Finanzdienstleistungen und insbesondere das Ziel einer Verbesserung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften – ist im Übrigen bei der Prävention von Systemrisiken zum Scheitern verurteilt. In einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen wird zu diesem Punkt betont, dass es „im Nachhinein jedoch klar ist, dass man die Strategie stärker auf jene Elemente hätte ausrichten müssen, die maßgeblich zur Entstehung der Krise beigetragen haben, z. B. eine mangelhafte Aufsicht und systemische Risiken in den Finanzmärkten, Spekulationsblasen (z. B. im Immobilienmarkt) und kreditgetriebener Konsum (Europäische Kommission 2010a: 5).

Abb. 3 „Straffung“ der Politikkoordinierung (2005-2010)

Die Kommission beschließt die Straffung der Lissabon-Strategie (II)

Makroökonomische (GWP) und mikroökonomische Verfahren (Cardiff) und der Bereich Beschäftigung (EBS) werden zusammengelegt. Ebenso werden die Prozesse in den Bereichen Armutsbekämpfung, Renten und Gesundheit zusammengeführt.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SWP	Reform SWP					
GWP	Integrierte Leitlinien 2005-2008: 6 GWP, 10 Cardiff, 8 EBS			Idem		
Cardiff						
EBS						
Armut		„Streamlining“ der OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung: 3 Armutsbekämpfungsziele, 3 Rentenziele, 3 Gesundheitsziele		Idem		
Renten						
Gesundheit						
Bildung					„Allgemeine und berufliche Bildung 2020“ (ET 2020)	
Nachhaltige Entwicklung	SNE 2005-2010		Ziele 20-20-20	Energie-/ Klimapaket		

Quelle: ©Christophe Degryse, 2012

Anm.: BPL: Beschäftigungspolitische Leitlinien  
Cardiff: mikroökonomische Reformen Entwicklung  
EBS: Europäische Beschäftigungsstrategie  
ET: Education and training  
GWP: Grundzüge der Wirtschaftspolitik  
SNE: Strategie für nachhaltige  
SWP: Stabilitäts- und Wachstumspakt

Wie oben dargelegt, haben weder die GWP noch der Stabilitäts- und Wachstumspakt eine echte Wirtschaftsunion zwischen den Staaten der Eurozone geschaffen, die eine gewisse Kohärenz der Volkswirtschaften dieser Länder gewährleistet, insbesondere bezogen auf eine wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und öffentlichen Investitionen, eine Regulierung der Finanzmärkte auf europäischer Ebene, die diesen Namen auch verdient, eine Harmonisierung der Steuerpolitiken und eine bessere Abstimmung der einzelstaatlichen Sozialpolitiken. Die Lissabon-Strategie legt zwar einige gemeinsame Ziele und Leitlinien fest, ohne jedoch eine echte Konvergenzdynamik auslösen zu können. Ihre Instrumente (die OMK) sind schwach und ihre Ziele nicht verbindlich genug. Die Verfasser des Maastricht-Vertrags von 1992 waren der Annahme, dass sich diese Konvergenz „von selbst“ einstellen würde, dass sich die Volkswirtschaften der Länder mit gleicher Währung automatisch angleichen würden. Die Krise wird dann zeigen, dass dies eine Fehlannahme war.

Bis 2008 ist der Euro trotz dieser Mängel, dieser unzureichenden bzw. ungeeigneten Regeln und der angekündigten politischen Misserfolge (Ziele der Lissabon-Strategie) jedenfalls mehr oder weniger unumstritten. Dies erklärt auch den mit der Euroeinführung weltweit einhergehenden Kredit-Boom (Wolf 2012). Diese unfertige Währung hat, wie Michel Aglietta (2012) hervorhebt, bislang nur „ruhiges Wetter“ erlebt. Henrik Enderlein weist darauf hin,

dass sich die Prognosen der 1990er- und frühen 2000er-Jahre, sowohl in der Politikwissenschaft als auch in der Ökonomie, über die „düstere“ Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion nicht bewahrheitet haben (Enderlein und Verdun 2009). Fast schon entgegen allen Erwartungen ist die Einführung des Euro und seine Erweiterung auf 17 Mitgliedstaaten ohne größere Schwierigkeiten über die Bühne gegangen.

Im Jahr 2008 verdüstert sich jedoch der Horizont.

## 2. Die Krise und ihre Lehren

Infolge der im Herbst 2008 in den USA ausgebrochenen Finanzkrise und angesichts des systemischen Risikos eines Zusammenbruchs der europäischen Finanzindustrie – ein nicht vorhergesehenes Risiko für die im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen eingerichteten Regulierungsinstanzen, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit die Verfasser der GWP scheinbar nicht im Blick hatten – schnüren die meisten europäischen Regierungen Pakete für die Rettung oder Verstaatlichung ihres Bankensektors bzw. die Unterstützung der Wirtschaft. Die wirtschaftspolitische Governance des Euro beschränkt sich auf ein paar Disziplin- und Überwachungsregeln, die jedoch gegenstandslos geworden sind. Damit sind alle Voraussetzungen für eine Krise der wirtschaftspolitischen Governance der Eurozone erfüllt.

Die Schuldenstände und Haushaltsdefizite steigen in den meisten Mitgliedstaaten stark an. Zunächst gebärden sich alle EU-Regierungen als Keynesianer: Von der Teilverstaatlichung von Finanzinstituten, die im Oktober von der britischen Regierung angekündigt wird, über die Schaffung eines Sonderfonds in Madrid zur „Unterstützung der Finanzierung des Finanzsystems“ bis zu den gigantischen Banken- und Industrierettungspaketen in den Vereinigten Staaten, Frankreich, Deutschland usw. – alle Regierungen greifen (wieder) in die Wirtschaft ein. Eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen (in Energieeffizienzmaßnahmen, Forschung und Entwicklung usw.) sowie Investitionen in die Infrastruktur (Schienennetz usw.), Unterstützungsprogramme für bestimmte Kategorien von Unternehmen (insbesondere KMU), branchenspezifische Maßnahmen (Abwrackprämie in der Automobilbranche), Direktbeihilfen für die privaten Haushalte (insbesondere für die schwächsten Bevölkerungsgruppen: Erhöhung der Sozialleistungen) usw. stehen auf der Tagesordnung.

Zahlreiche Ökonomen und Politiker glauben bis Ende 2009 noch daran, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise grünes Wachstum ankurbeln wird (Watt 2009). Dementsprechend sieht die schwedische EU-Präsidentschaft die Krise im Juli 2009 als eine „Chance für einen Wandel hin zu einer ökologisch effizienten Wirtschaft.“ Dieser „Klima-Keynesianismus“, wie Peter Newell und Matthew Paterson (2010) es nennen, setzt auf umweltfreundliche Technologien und erneuerbare Energien für den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft.

Die Europäische Kommission – zu deren Aufgaben es zählt, gegen staatliche Beihilfen und Wettbewerbsverzerrungen vorzugehen – befindet sich plötzlich in einer schwierigen Lage. Sie muss in einem kasuistischen Balanceakt ihre Zustimmung zu den Rettungspaketen und anderen staatlichen Beihilfen ertei-

len, ohne darin eine Wettbewerbsverzerrung oder einen öffentlichen Zuschuss an marode Unternehmen (darunter wirtschaftlich nicht überlebensfähige Finanzinstitute, die durch öffentliche Mittel über Wasser gehalten werden) zu sehen. Darüber hinaus lassen die von den EU-Mitgliedstaaten präsentierten Konjunkturpakete auf eine deutliche Ausweitung der Haushaltsdefizite sowie auf einen Anstieg der Staatsverschuldung schließen – bei denen unter normalen Umständen die europäischen Institutionen aktiv werden und SWP-Mechanismen greifen müssten.

Natürlich wird hier entgegnet, dass die Entwicklung nur vorübergehend sei und man auf außergewöhnliche Umstände reagiere. Letztlich sind es jedoch die Grundlagen des Theoriegebäudes der EU-Wirtschaftspolitik, die von der Krise erschüttert werden: Rationalität der Akteure, Effizienz der Märkte, Deregulierung, freier Wettbewerb, keine Staatseingriffe in die Wirtschaft usw. Über die Notfallpläne hinaus hat dieses politische Erdbeben jedoch keinen wirtschaftlichen Paradigmenwechsel zur Folge, die Frage nach dem Warum bleibt ungeklärt.

## 2.1 Lehren aus der Griechenlandkrise

Im Herbst 2008, noch bevor Griechenland ins Taumeln gerät und Gewitterwolken über der Eurozone aufziehen, sind drei Nichteuroländer mit großen Zahlungsbilanzproblemen konfrontiert: zuerst Ungarn, dann Lettland und schließlich noch Rumänien. Um diesen Ländern zu helfen, stärkt die EU ihre mit 50 Milliarden Euro dotierte „Zahlungsbilanzfazilität“ (Rat der Europäischen Union 2008). Im Jahr 2009 bedrohen diese Ungleichgewichte dann auch die WWU selbst.

Ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren im zweiten Halbjahr 2009 bereitet dem Klima-Keynesianismus ein Ende. Der europäische Diskurs konzentriert sich fortan auf die Rückführung der Staatsdefizite, Sparmaßnahmen, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum (von „grün“ ist nicht mehr die Rede).

Zu diesen Faktoren zählen natürlich der rasche Anstieg der Schulden und Haushaltsdefizite in fast allen EU-Mitgliedstaaten infolge der Rettung der Finanzwirtschaft und der Maßnahmen zur Stützung von Wirtschaft und Beschäftigung. Eurostat zufolge ist das öffentliche Defizit gemessen am BIP für die Eurozone von 2 % im Jahre 2008 auf 6,3 % im Jahre 2009 gestiegen und in der EU-27 von 2,3 % auf 6,8 %. Der öffentliche Schuldenstand gemessen im Verhältnis zum BIP hat in der Eurozone von 69,4 % (Ende 2008) auf 78,7 % (Ende 2009) zugenommen und in der EU-27 von 61,6 % auf 73,6 %.

Aber auch die „Entdeckung“<sup>13</sup> des Falls Griechenland nach dem Sieg der PASOK bei den Parlamentswahlen im Oktober 2009 und nachdem der Pre-

---

<sup>13</sup> In Wirklichkeit ist es keine Entdeckung, denn bereits im Jahr 2004 hat der neue griechische (konservative) Finanzminister die Ergebnisse einer Prüfung vorgelegt, wonach die griechischen Haushaltszahlen der scheidenden sozialistischen Regierung falsch sind.

mierminister die „wahre“ Höhe des öffentlichen Defizits bekanntgibt – nicht 6 %, sondern 15,4 % des BIP – fallen in diese Zeit.

Erwischt hat es zwar nur Griechenland, jedoch bedienten sich, damaligen Presseberichten zufolge, alle EU-Mitgliedstaaten gewisser Buchführungstricks. Die französische Tageszeitung *Le Monde* spricht diesbezüglich von purer Heuchelei: „Frankreich hat von einer Sonderzahlung von *France Télécom* anlässlich der Änderung des Betreiberstatus profitiert. Deutschland hat mit den Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen genau dasselbe getan, beruft sich jedoch auf die Trennung zwischen Bundes- und Länderhaushalten. (...) Infolge der Brüsseler Vereinbarung greift [Italien] vermehrt auf die Verbriefung seiner Schulden zurück, die es am Kapitalmarkt in Form von Schuldtiteln verkauft und die so nicht mehr im Defizit auftauchen. (...) Goldman Sachs hat 2001 für Griechenland Schulden in einem Gegenwert von einer Milliarde Euro ‘wegretuschiert’. Und JP Morgan, sagt ein Banker, hat für Italien das Gleiche getan.“<sup>14</sup> Diese Informationen sind ein weiteres Indiz für die Schwächen der Instrumente zur „Governance“ der Eurozone.

Diese Berichtigung des griechischen Haushaltsdefizits um 9,6 Prozentpunkte entspricht ohnehin „nur“ einem zusätzlichen Betrag von 22 Milliarden Euro.<sup>15</sup> Zweifellos eine beträchtliche Summe, die jedoch in keinem Verhältnis zu den immensen Ressourcen steht, die die EU in den nächsten Monaten und Jahren aufzubringen hat.

Die EU „entdeckt“ weniger eine Fälschung der Haushaltsstatistiken als vielmehr eine griechische Wirtschaft im Abwärtsstrudel. Trotz der Teilnahme an der Eurozone war Griechenland nicht imstande, eine Konvergenz seiner Wirtschaft zu erreichen: Es gibt so gut wie keine großen Exportunternehmen, das Wirtschaftsgefüge ist vor allem von KMU, Selbstständigen und Handwerkern geprägt, die Branchenausrichtung ist einseitig, wie z. B. auf den Tourismus, die Produktivität ist niedrig, es besteht ein Handelsdefizit usw. Darüber hinaus ist das Land mit weiteren Problemen konfrontiert, wie einer ineffizienten Verwaltung, Steuerhinterziehung, Vetternwirtschaft usw.

Zehn Jahre nach Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion hat sich der gewünschte Effekt der wirtschaftlichen Konvergenz nicht eingestellt. Stattdessen haben sich innerhalb der Eurozone, zwischen den Kernländern und der Peripherie, große makroökonomische Ungleichgewichte in Bezug auf Wachstum, Produktivität, Handelsbilanz, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit aufgebaut. Dies ist ein weiteres Beispiel für das Scheitern der Theorie der Monetaristen, dass die Währungsunion per se einen Integrationseffekt entwickeln und quasi unausweichlich zu einer Konvergenz der Wirtschaftspolitik führen würde.

---

14. „La Grèce au bal des hypocrites“, *Le Monde*, 20. Februar 2010.

15. In Bezug auf ein griechisches BIP in Höhe von 232 920 Milliarden Euro im Jahr 2008 (Eurostat: <http://europa.eu>).

Dieses Wirtschaftsgefälle und die Schwächen in der Governance der WWU (zu denen sie durch die Schuldenkosmetik selbst beigetragen haben) zerstört das Vertrauen der Finanzmärkte in die Wirtschaft der Eurozone. Sie sind weit mehr an der Frage der Stabilität – und damit der Solidarität – dieser Konstruktion interessiert als an der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen der einzelnen Mitgliedstaaten: Kann es sein, dass ein Land wie Griechenland die gleiche Währung hat wie Deutschland, die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt?

Im Dezember 2009 wird die Bonität griechischer Staatsanleihen von den drei großen Rating-Agenturen heruntergestuft, woraufhin die ungebremste Talfahrt Griechenlands, dann Irlands, Portugals, Spaniens, Zyperns, Italiens und schließlich der gesamten Eurozone beginnt.

Die EU wartet bis Mai 2010, um ein gemeinsam von der Eurozone, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Zentralbank (EZB) geschnürtes Hilfspaket für Griechenland anzukündigen. Die EZB kauft entgegen ihrer im Vertrag von Maastricht festgelegten Rolle erstmals auf dem Sekundärmarkt griechische Staatsanleihen an. Das ist eine echte Revolution. Dafür ist jedoch ein politischer Preis zu bezahlen: Von Mai 2010 bis Februar 2012 werden die verschiedenen Bestandteile der neuen „wirtschaftspolitischen Governance“ der EU in Kraft gesetzt, die vielerorts als strafend aufgenommen werden. Im Folgenden untersuchen wir diese in chronologischer Reihenfolge.

## **2.2 Das Jahr 2010: Der Abstieg in die Hölle**

### 2.2.1 Die Anfänge der Krise

Viele Beobachter sind rückblickend der Meinung, dass die Euro-Krise eine andere Wendung genommen hätte, wenn die Europäische Union mit dem Hilfspaket für Griechenland nicht so lange gezögert hätte. Zwar konnte sich Anfang des Jahres 2010 natürlich niemand vorstellen, welches Ausmaß die Krise annehmen würde, dennoch ist auf die durch die *No-Bailout*-Klausel stark beschränkte zwischenstaatliche Solidarität im Maastricht-Vertrag hinzuweisen. Die Klausel verbietet, einem Land im Falle eines Zahlungsausfalls beizustehen.

Im Januar 2010 schreibt *Le Monde*: „Während Griechenland verzweifelt um externe Hilfe wirbt, die jedoch auf sich warten lässt, beschränkt sich der Internationale Währungsfonds (IWF) auf technische Hilfe und die Chinesen scheinen nicht allzu entschlossen, Staatsanleihen aufzukaufen, die sich von Tag zu Tag mehr zu „*Junk-Bonds*“ (Ramsch-Anleihen) entwickeln. Die anderen Länder der Eurozone sträuben sich ebenfalls. Informationen, wonach (...) die Europäer über ein Hilfspaket für Griechenland brüten, wurden von Paris und Berlin sofort dementiert. Es ist natürlich auch Bluff dabei, um sich nicht



in die Karten schauen zu lassen.“<sup>16</sup> Es läuft in der Tat die erste Pokerpartie: Die Länder der Eurozone wollen maximalen Druck auf die neue Regierung Papandreou ausüben, damit sie die zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erforderlichen Maßnahmen ergreift. Die Verhandlungspartner Griechenlands „dementieren“ daher mit Nachdruck jede Aussicht auf ein Hilfspaket. Sie wissen natürlich auch, dass sie Griechenland nicht in die Staatspleite abgleiten lassen können, um eine Ansteckung der gesamten Eurozone zu verhindern. Die Strategie für die Eurozone besteht also darin, solange wie möglich alles abzustreiten und Maßnahmen erst im letzten Augenblick zuzugeben.

Ab Februar 2010 geraten jedoch neben Griechenland auch Spanien und Portugal ins Visier der Investoren, die zunehmend die Fähigkeit der südeuropäischen Länder zur Finanzierung ihrer Defizite und das Ausmaß der Solidarität zwischen den Euroländern infrage stellen. Eine weitere Pokerpartie beginnt, diesmal jedoch zwischen dem ECOFIN-Rat (Rat der EU-Finanzminister) und den Finanzmärkten. Nach der Tagung des ECOFIN-Rates vom 16. Februar 2010 erklärt die EU-Ratsvorsitzende in einer Botschaft an die Märkte: „Die EU-Mitgliedstaaten werden Griechenland, sollte dies erforderlich sein, unterstützen. (...) Derzeit ist es nicht erforderlich, darzulegen, in welcher Form dies dann geschieht“, wenn sich eine solche Situation jedoch ergibt, „verfügen wir über alle Instrumente“, um zu handeln.<sup>17</sup>

Eurobonds werden ins Gespräch gebracht, um einen Teil der öffentlichen Finanzierungsmittel zu vergemeinschaften, und auch die Schaffung eines „Europäischen Währungsfonds“, um den Euroländern in finanzieller Schieflage beizustehen. Die Kommission ist bereit, die Einrichtung eines solchen Fonds vorzuschlagen, die Mitgliedstaaten sind in dieser Frage jedoch gespalten, und die EZB lehnt dies entschieden ab.<sup>18</sup>

Hinter den Kulissen laufen weiter Überlegungen bezüglich eines Hilfs-„Mechanismus“ für Griechenland, aus Deutschland kommen jedoch immer rauere Töne. Nach den Aussagen des deutschen Finanzministers Wolfgang Schäuble, der in der *Financial Times Deutschland* für eine Aussetzung der Stimmrechte von unkooperativen Mitgliedstaaten plädiert, erklärt die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer am 17. März 2010 vor dem Bundestag gehaltenen Rede, dass es als Ultima Ratio sogar möglich sein sollte, ein Land aus dem Euroraum auszuschließen, wenn es die Bedingungen des SWP langfristiger immer wieder nicht erfüllt. Sie stellt damit jede Form von Unterstützung Griechenlands durch die EU infrage. Daraufhin schließt der griechische Ministerpräsident nicht mehr aus, auf IWF-Mittel zurückzugreifen, was als eine Ablehnung der Eurozone verstanden wird.

Die Idee eines gemeinsamen Rettungspaketes von EU und IWF kommt am Rande eines Besuchs des IWF-Chefs Dominique Strauss-Kahn in Brüssel und bei Treffen insbesondere mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Her-

---

<sup>16</sup> *Le Monde*, 29. Januar 2010.

<sup>17</sup> Bulletin der Agence Europe, 17. Februar 2010.

<sup>18</sup> Bulletin der Agence Europe, 9. Februar 2010.

man Van Rompuy und dem Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso zur Sprache. Darüber herrscht jedoch keineswegs Einigkeit. Für Jean-Claude Trichet, den EZB-Präsidenten, wäre eine IWF-Intervention (die wiederum den Handlungsdruck auf die EU verstärkt) in der Eurozone eine echte „Demütigung“, während andere, darunter der französische Präsident Nicolas Sarkozy, dem Ganzen durchaus Positives abgewinnen können. Für Angela Merkel, die in diesem Punkt auf leichte Distanz zu ihrer Regierung geht, wäre eine deutsche Hilfe – als letztes Mittel – nur in Kombination mit einer IWF-Intervention und einer Stärkung der Haushaltsdisziplin in der EU denkbar.

Dieses Fehlen einer gemeinsamen Vision leistet dem Absturz des Euro Vorschub und die Herabstufung des Ratings der langfristigen Verbindlichkeiten Portugals von AA auf AA- am 24. März 2010 durch die Agentur Fitch lässt das Schreckgespenst einer Ansteckung mit der „griechischen Krankheit“ auftauchen.

Die Tagung des Europäischen Rates vom 25. März 2010 markiert diesbezüglich einen ersten Wendepunkt. Am Rande dieses Rates treffen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone zu einem „Eurogipfel“<sup>19</sup> zusammen, der jedoch stark unter dem Einfluss des Tandems Merkel-Sarkozy steht. Der Gipfel verabschiedet eine Erklärung, die im Wesentlichen drei Kernpunkte enthält. Erstens „sind wir bereit, uns an einer Unterstützung auf der Basis koordinierter bilateraler Kredite zu beteiligen, die einerseits eine wesentliche Finanzierungsmaßnahme des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie andererseits hauptsächlich europäische Finanzierungsmaßnahmen umfasst.“ Zweitens „sagen wir zu, eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in Europa zu fördern. Wir sind der Ansicht, dass der Europäische Rat die wirtschaftspolitische Governance der Europäischen Union verbessern muss, und schlagen vor, seine Rolle bei der wirtschaftlichen Koordinierung und der Festlegung der Wachstumsstrategie der Europäischen Union auszubauen.“ Drittens „müssen die Überwachung wirtschaftlicher und haushaltspolitischer Risiken und die entsprechenden Instrumente der Vorbeugung, einschließlich des Defizitverfahrens, in Zukunft verstärkt werden. Darüber hinaus benötigen wir, unter Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltsverantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten, einen robusten Krisenbewältigungsrahmen.“<sup>20</sup> Der erste und dritte Punkt spiegeln in erster Linie die Anliegen Deutschlands, der zweite jene Frankreichs wider.

Zu diesem Zeitpunkt – Griechenland hat noch nicht offiziell Finanzhilfe beantragt – wird jedenfalls noch keine operative Entscheidung getroffen, um den Mechanismus zusammengelegter bilateraler Kredite in Verbindung mit dem IWF zu aktivieren (dies erfolgt ja nur als „letztes Mittel“).

---

**19.** Diese institutionelle Form der „Eurogipfel“, an dem die Staats- und Regierungschefs der Länder des Eurogebiets teilnehmen, ist eigentlich eine Improvisation des Jahres 2010. Diese „Institution“ ist in keinem EU-Vertrag vorgesehen, was unweigerlich einige Fragen institutioneller Art aufwirft.

**20.** Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Eurozone, Brüssel, den 25. März 2010. In Punkt 3 wird die Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ unter dem Vorsitz von Herman Van Rompuy angesprochen.

## 2.2.2 Das erste Hilfspaket für Griechenland (2. Mai 2010)

In den folgenden Tagen tritt eine rapide Verschlechterung der Refinanzierungsbedingungen des griechischen Staates ein. Anfang April erreichen die an den Finanzmärkten geforderten Zinsen ein Rekordniveau von 7,5 %, mehr als das Doppelte des Zinssatzes von Deutschland.

Die Aktivierung des Hilfspakets für Griechenland wird immer wahrscheinlicher. Ab dem 9. April beschäftigen sich die Länder der Eurozone schon mit den konkreten Modalitäten für die Umsetzung. Deutschland, den Niederlanden und Österreich zufolge sind die bilateralen Kredite nicht als „Beihilfen“<sup>21</sup> zu betrachten, denn sie werden zu einem Strafzinssatz von mindestens 5 % erteilt. Am 9. April senkt die Bewertungsagentur Fitch das Rating für griechische Staatsanleihen ein weiteres Mal, diesmal auf BBB- mit negativem Ausblick. Die Finanzminister der Eurogruppe geben am Sonntag, den 11. April, den Abschluss der Vereinbarung bekannt: Europa ist bereit, Griechenland zusätzlich zur IWF-Hilfe 30 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen, d. h. insgesamt rund 45 Milliarden, was die „Finanzmärkte beruhigen“ sollte.

Zwei Wochen später, am 23. April 2010, beantragt Griechenland offiziell die Aktivierung des Rettungsplans von EU und IWF. Am 28. April sind es dann die langfristigen Kredite Spaniens, die von der Rating-Agentur Standard & Poor's von AA+ auf AA herabgestuft werden.

Am 2. Mai geben die Mitgliedstaaten der Eurozone die Aktivierung des Hilfspakets bekannt. Letztlich sind 110 Milliarden Euro vorgesehen: bilaterale Kredite in Höhe von 80 Milliarden Euro und 30 Milliarden Euro vom IWF. Diese Aktivierung erfolgt nicht ohne Gegenleistung. Kommission, EZB und IWF fordern von der griechischen Regierung ein beispielloses Sparprogramm: eine Erhöhung der Umsatzsteuer von 21 % auf 23 %, ein Plus von 10 % bei den Steuern auf Treibstoff, Alkohol und Tabak, ein Einfrieren der Gehälter und Renten im öffentlichen Sektor und eine Anhebung des Mindestrentenalters. Athen steht kurz vor dem Aufstand.

Griechenland scheint vorübergehend gerettet, dafür gerät die Eurozone als Ganzes in Turbulenzen: Die Krise greift scheinbar auf Spanien und Portugal über, Italien wird zum Sorgenkind, der Euro fällt gegenüber dem Dollar, man fürchtet eine globale Ansteckung, die Börsen in aller Welt brechen ein.

---

<sup>21</sup> Festzuhalten ist, dass damals laut einer in Auftrag des französischen TV-Senders *France 24* und der deutschen Tageszeitung *Die Welt* durchgeführten Umfrage 57 % der Deutschen einem Rettungspaket für Griechenland ablehnend gegenüberstehen.

### 2.2.3 Der Europäische Finanzstabilitätsmechanismus und der Europäische Finanzstabilisierungsfonds (9.-11. Mai 2010)

Das Hilfspaket für Griechenland scheint nicht auszureichen, um die Ruhe auf den Finanzmärkten wiederherzustellen. Bislang hat die EU die klammern Länder auf zweierlei Weise unterstützt: über die Zahlungsbilanzfazilität (Ungarn, Lettland, Rumänien, siehe oben) in Höhe von 50 Milliarden Euro und das griechische Hilfspaket von EU und IWF in Höhe von 110 Milliarden Euro (davon 30 Milliarden vom IWF). Die EU verfügt immer noch nicht über einen spezifischen Mechanismus, der aber angesichts der bedrohlichen Lage einer immer größeren Anzahl von Ländern immer dringlicher benötigt wird.

Die Einrichtung eines solchen Instruments stößt sich, vor allem aus deutscher Sicht, an der im EU-Vertrag verankerten *No-Bailout*-Klausel (siehe oben). Dieser betreffende Mechanismus müsste auf die Gewährung von rückzahlbaren, verzinslichen „Darlehen“ beschränkt sein und dürfte keine „Beihilfen“ gewähren.<sup>22</sup> Eine Aufweichung der diesbezüglichen deutschen Position ist jedenfalls nur im Austausch gegen eine wesentliche Verstärkung der haushaltspolitischen Überwachung in der Eurozone möglich, damit sich eine solche Situation nicht wiederholen kann. In einem gemeinsamen Schreiben vom 6. Mai 2010, das den Beginn des deutsch-französischen Gespanns Merkel/Sarkozy (woraus dann das bekannte „Merkozy“ wurde) markiert, nehmen Berlin und Paris das Handlungszepter in die Hand, um den anderen Ländern in der Eurozone ihre Wünsche zu diktieren:<sup>23</sup>

„Die Krise hat gezeigt, dass alle Mitgliedstaaten des Euroraums Verantwortung für die Stabilität des Euroraums insgesamt und für die Stärke der einheitlichen Währung tragen. Damit die Wirtschafts- und Währungsunion eine Erfolgsgeschichte bleibt, (...) müssen [wir] einen Schritt weitergehen und die Lehren ziehen, indem wir alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit sich eine solche Krise nicht wiederholt. Zunächst müssen wir die wirtschaftspolitische Koordinierung für den Euroraum stärken. (...) Die Staats- und Regierungschefs des Euroraums sollten auf ihrem bevorstehenden Treffen [7. Mai 2010] ein klares Signal senden, dass sie bereit sind, folgende Maßnahmen für die Eurozone zu prüfen: Stärkung der finanzpolitischen Überwachungsmechanismen innerhalb des Euroraums, einschließlich durch wirksamere Sanktionen im Rahmen des Defizitverfahrens, sowie eine bessere Übereinstimmung der nationalen Haushaltsrahmenwerke mit den Grundsätzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts; Ausdehnung der Überwachung auf strukturelle Fragen sowie Wettbewerbsfähigkeitsentwicklungen und Ungleichgewichte und Verbesserung der Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der EU; Prüfung der Möglichkeiten, für die Zukunft einen robusten

---

**22.** Dies hat, wie 2012 in Spanien zu beobachten war, einen Teufelskreis zwischen Staatsverschuldung und Verschuldung der Privatbanken in Gang gesetzt.

**23.** Obwohl sich gleichzeitig eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, mit der neuen Governance beschäftigt.

Rahmen für die Krisenbewältigung unter Wahrung des Grundsatzes der jeweiligen nationalen Verantwortung für die Haushaltspolitik zu schaffen.“

Diese „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ beschränkt sich für das deutsch-französische Tandem also vor allem auf eine Intensivierung und Ausweitung der Überwachung der Mitgliedstaaten.

Von Freitag, dem 7. Mai (Gipfel der Eurozone) bis in die frühen Morgenstunden des Montag, 10. Mai (ECOFIN-Rat)<sup>24</sup>, kurz vor der Eröffnung der asiatischen Märkte und kurz nachdem der US-Präsident Barack Obama zwei Mal mit Bundeskanzlerin Angela Merkel telefonierte, um sie von der Schwere der Krise zu überzeugen, macht die Eurozone ihre Revolution: Sie richtet einen europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (auf der Grundlage von Artikel 39 und 122.2 AEUV<sup>25</sup> und eines Regierungsabkommens der Länder der Eurozone) ein. Die EU-Mitgliedstaaten erklären sich damit bereit, bis zu 750 Milliarden Euro zu mobilisieren, um angeschlagenen Regierungen zu helfen und die Einheitswährung zu verteidigen.<sup>26</sup>

Zudem kauft die EZB erstmals am Sekundärmarkt Staatsanleihen auf – Interventionen, die, vor allem in Deutschland, keinesfalls nur Beifall finden (siehe unten). Im Gegenzug verpflichten sich die Regierungen der Eurozone, die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zu beschleunigen, denn genau hierauf liegt der Schwerpunkt der Stärkung der wirtschaftspolitischen Governance. Dies ist der zweite Wendepunkt in der Eurokrise.

Die Verordnung zur Einführung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus wird am 11. Mai 2010 unterzeichnet (Rat der Europäischen Union 2010). Es handelt sich um einen hybriden Mechanismus: Er sieht sowohl Maßnahmen auf der EU-Ebene selbst als auch auf der Ebene der Regierungen der Mitgliedstaaten vor und kann auch auf die Unterstützung des IWF sowie der EZB zurückgreifen. Seine Aufgabe ist es, Ländern mit angespannter Haushaltslage, die eine Gefahr für die Eurozone bedeuten könnten, zu helfen. Um diesen Mechanismus in Form eines Darlehens oder einer Kreditlinie in Anspruch nehmen zu können, muss der betreffende Mitgliedstaat ein wirtschaftliches und finanzielles Sanierungsprogramm vorlegen, mit einer detaillierten Ausführung der Maßnahmen, die er für die Wiederherstellung der finanziellen Stabilität plant. Die Kommission und die EZB überprüfen regelmäßig die Einhaltung der Bedingungen der Finanzhilfe.

---

**24.** Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 9. Mai 2010.

**25.** „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.“

**26.** Dieser Mechanismus umfasst ein mit 60 Milliarden Euro dotiertes Gemeinschaftsinstrument, ein mit nationalen Garantien in Höhe von 440 Milliarden Euro (entsprechend des jeweiligen Anteils der Länder am Kapitalschlüssel der EZB) ausgestattetes zwischenstaatliches Instrument (European Financial Stability Facility, EFSF) und eine Beteiligung des IWF in Höhe von 250 Milliarden Euro. Das sind insgesamt 750 Milliarden Euro.

Die erzielte Einigung ist ebenfalls eine Botschaft an die Finanzmärkte: Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind bereit, gegebenenfalls bis zu 750 Milliarden Euro zu mobilisieren, um einer angeschlagenen Regierung beizustehen und den Euro zu verteidigen. Sie verpflichten sich außerdem, die Schulden und Defizite zu reduzieren, was von jetzt an höchste Priorität genießt.

Am 7. Juni legen die Länder der Eurozone die konkreten Anwendungsmodalitäten des Finanzstabilisierungsmechanismus vom 9. Mai fest; eine Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) mit einer Kreditvergabekapazität in Höhe von 440 Milliarden Euro wird eingerichtet, um bedürftigen Euroländern gegebenenfalls zu Hilfe zu kommen.

Jetzt scheint alles bereit für die Rettung des Euro. Der zu bezahlende politische Preis ist die „neue wirtschaftspolitische Governance“, die vor allem eingeführt wurde, um die Euroländer zu disziplinieren. Dies wird von Berlin als Gegenleistung für drei große Zugeständnisse verlangt: Rettung Griechenlands, Einführung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, Intervention der EZB am Sekundärmarkt.

Im Sommer 2010 gerät ganz Europa in die Abwärtsspirale der Sparmaßnahmen.

#### Chronologie 1 **Zwischen Sparzwang und Herabstufung der Länderratings (Mai-September 2010)**

- 11. Mai** Nach den Wahlen vom 6. Mai im Vereinigten Königreich koalitiert der konservative David Cameron mit den Liberaldemokraten und übernimmt vom Sozialdemokraten Gordon Brown das Amt des Premierministers. Er kündigt einen Nothaushalt an.
- 12. Mai** In Spanien wird zusätzlich zu den bereits am 29. Januar beschlossenen Sparmaßnahmen (die bis 2013 Einsparungen in Höhe von 50 Milliarden Euro vorsehen) ein Sparprogramm verabschiedet. Geplant ist eine weitere Senkung der öffentlichen Ausgaben um 50 Milliarden Euro.
- 13. Mai** In Portugal wird ein Sparprogramm angekündigt, das Steuererhöhungen (UST von 20 % auf 21 %, Steuern auf Einkommen der privaten Haushalte und Unternehmen, Kürzung der öffentlichen Ausgaben) vorsieht.
- 18. Mai** In Rumänien wird ein beispielloses Sparprogramm angekündigt: Die Regierung plant eine Senkung der Gehälter im öffentlichen Dienst um 25 %, den Abbau von 10 % der Beamten, eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 5 % auf 24 % und eine 15%ige Kürzung der Renten.
- 21. Mai** Erste Sitzung der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ unter dem Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy. Drei Tage davor entscheidet Deutschland im Alleingang ohne Absprache mit seinen Partnern, Leerverkäufe von Finanztiteln und Spekulation auf fallende Kurse von Staatsanleihen zu verbieten.
- 25. Mai** In Italien wird ein Sparprogramm angekündigt.

<b>Ende Mai</b>	In ganz Europa wird erste Kritik an der Sparpolitik laut. Joseph Stiglitz, der Träger des Wirtschaftsnobelpreises 2001, erklärt, dass „die Sparpolitik in die Katastrophe führt“ und Solidarität und Investitionen Europa aus der Krise herausführen. <sup>27</sup>
<b>28. Mai</b>	Die Bewertungsagentur Fitch stuft das Rating Spaniens von AAA auf AA+ herab.
<b>7. Juni</b>	Angela Merkel kündigt ein Sparprogramm für Deutschland an.
<b>8. Juni</b>	Die öffentlichen Bediensteten in Spanien organisieren einen Streik gegen die Sparmaßnahmen.
<b>14. Juni</b>	Die Bewertungsagentur Moody's stuft das Rating griechischer Anleihen auf Ramschniveau herab.
<b>16. Juni</b>	Die französische Regierung kündigt eine Rentenreform an.
<b>16. Juni</b>	Die spanische Regierung verabschiedet eine Reform des Arbeitsrechts, die insbesondere geringere Abfindungen vorsieht.
<b>17. Juni</b>	Die EU-27 einigt sich im Europäischen Rat auf eine Verschärfung der Haushaltsdisziplin.
<b>18. Juni</b>	Der US-Präsident Barack Obama appelliert an die Europäer, auf eine Ankurbelung der Wirtschaft statt auf Sparmaßnahmen zu setzen.
<b>22. Juni</b>	Der britische Finanzminister kündigt jährliche Einsparungen in Höhe von 40 Milliarden Pfund an.
<b>2. Juli</b>	Als Gegenleistung für eine neue IWF-Hilfe verschärft Rumänien seine Sparmaßnahmen.
<b>17. Juli</b>	Die Kommission gibt bekannt, dass sie die Gespräche mit Ungarn über den Zugang zum Restbetrag des Zahlungsbilanzdarlehens, d. h. 1 Mrd. von insgesamt 6,5 Milliarden Euro, aussetzt. Grund dafür ist das Nichtzustandekommen einer Einigung zwischen den Delegationen von IWF und EU und der konservativen Regierung über das Reformprogramm zur Begrenzung des öffentlichen Defizits.
<b>1. September</b>	Die deutsche Regierung beschließt ein Sparprogramm, das über vier Jahre (2011–2014) Haushaltseinsparungen in Höhe von fast 80 Milliarden Euro vorsieht.
<b>7. September</b>	Die irische Regierung verlängert das Sicherungssystem der Banken. Die EU ist zunehmend beunruhigt über die wirtschaftliche Lage des Landes und den dortigen Zusammenbruch des Bankenwesens.
<b>29. September</b>	In Spanien wird ein Generalstreik abgehalten und in Brüssel findet ein gewerkschaftlicher Aktionstag statt.

## 2.2.4 Die Verabschiedung des „Six-Packs“ (29. September 2010)

Die Einigung vom 10. Mai 2010 über den Rettungsplan und den Finanzstabilisierungsmechanismus markiert schließlich mehr oder weniger den Ausgangspunkt für die Schaffung von Instrumenten für die neue wirtschaftspolitische Governance.

In einer am 12. Mai veröffentlichten Mitteilung präsentiert die Kommission ihren Vorschlag, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu reformieren und ein „Europäisches Semester“ einzuführen, das der EU mehr Mitspracherecht

---

<sup>27</sup> *Le Monde*, 23. Mai 2010.

bezüglich der Haushalte der Mitgliedstaaten einräumen würde (Europäische Kommission 2010b). Die angekündigten Reformen erscheinen von Beginn an sehr streng für die Mitgliedstaaten, die Maßnahmen, um die Ursachen der Finanzkrise an der Wurzel zu packen, dagegen wie eine Farce: Über die Glaubwürdigkeit der im Juli 2010 durchgeführten Stresstests der europäischen Banken gibt es absolut keine Illusion mehr.<sup>28</sup> Dies spiegelt auch das Ungleichgewicht während der gesamten Krise wider zwischen der Zügigkeit und Strenge der Sparmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Finanzen auf der einen Seite und andererseits den Zugeständnissen und ständigen Verschiebungen der Maßnahmen zur Festlegung von Rahmenbedingungen und Regulierung der privaten Finanzwirtschaft.<sup>29</sup>

Im Anschluss an ihre Mitteilung vom 12. Mai legt die Kommission am 30. Juni konkretere Vorschläge zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung vor. Am 7. September genehmigt der EU-Rat das Prinzip eines Europäischen Semesters, das im Januar 2011 vorzeitig (vor seiner offiziellen Annahme) eingeführt wird, um ex ante die Kohärenz zwischen den nationalen Haushalten und den Verpflichtungen auf europäischer Ebene sicherzustellen.

Die Kommission schlägt daraufhin am 29. September 2010 offiziell eine Stärkung des SWP und eine neue wirtschaftspolitische Governance in Form des „Six-Packs“ vor. Es handelt sich dabei um ein Bündel von sechs Rechtsakten (fünf Verordnungen und eine Richtlinie), um eine strengere Governance in der EU zu gewährleisten. Vier der Texte sind vor allem Haushaltsfragen und der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewidmet, während sich die zwei anderen Dokumente mit dem Verfahren zur Erkennung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in der EU und der Eurozone beschäftigen.

- Präventiver Abschnitt (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2011c): Änderung des SWP, um besser zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten das mittelfristige Haushaltsziel erreichen und sich daran halten. Diese Änderung betrifft die Regeln für den Inhalt, die Vorlage und die Prüfung der „Stabilitätsprogramme“ und der „Konvergenzprogramme“ im Rahmen der multilateralen Überwachung durch den Rat und die Kommission, um das Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite bereits in einem frühen Stadium zu verhindern und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu fördern. Diese Regelung sieht die Einführung eines Europäischen Semesters vor.
- Korrektiver Abschnitt (Rat der Europäischen Union 2011b): Änderung der Rechtsgrundlage der korrektiven Komponente des SWP. Diese Verordnung

**28.** Ein zweiter, „anspruchsvollerer“ Stresstest wird im Juli 2011 durchgeführt, was jedoch nicht verhindert, dass die spanische Regierung im Mai 2012 eine – neue – „Operation Wahrheit“ für den gesamten Bankensektor einleiten muss.

**29.** In den USA billigt der Senat am 20. Mai 2010 das ehrgeizigste Finanzreformprojekt seit den 1930er-Jahren: Kontrolle der Akteure, Überwachung des systemischen Risikos, Kontrolle der Rating-Agenturen, der Derivate, Verbraucherschutz usw. In Europa schlägt die Kommission erst am 2. Juni eine „Konsultation“ über eine „etwaige Aufsicht“ der Rating-Agenturen, über Leerverkaufstechniken und über die Verbesserung der Corporate Governance in Finanzinstituten usw. vor.



- regelt das Defizitverfahren: Damit wird das Ziel verfolgt, übermäßige öffentliche Defizite möglichst zu vermeiden und gegebenenfalls auftretende Defizite unverzüglich zu korrigieren, wobei die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand der Kriterien des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstands geprüft wird (die wichtigste Änderung ist die größere Bedeutung, die der Entwicklung der öffentlichen Schulden beigemessen wird, die jetzt der Defizitentwicklung gleichgestellt ist). Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand 60 % des BIP übersteigt, müssen Maßnahmen einleiten, um diesen in der Größenordnung von einem Zwanzigstel des Abstands zur 60 %-Schwelle im Laufe der vorangegangenen drei Jahre zurückzuführen.
- Sanktionen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2011a): Diese Verordnung richtet ein System stufenweise steigender Sanktionen ein, um die präventive und korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der Eurozone besser durchzusetzen. Stellt der Rat fest, dass ein Mitgliedstaat auf eine Empfehlung hin keine entsprechenden Maßnahmen ergreift, schlägt die Kommission vor, eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP zu leisten. Diese Entscheidung kann vom Rat nur mit qualifizierter Mehrheit („umgekehrter qualifizierter Mehrheit“) abgelehnt werden.<sup>30</sup> Wenn dieser Staat weiterhin ein übermäßiges Defizit aufweist, muss er eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP leisten. Wird die Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits nicht befolgt, so wird diese Einlage in eine Geldbuße umgewandelt. Diese Regelung sieht zudem Strafen vor, wenn ein Mitgliedstaat seine Statistiken manipuliert.
  - Haushaltspolitische Rahmen der Mitgliedstaaten (Rat der Europäischen Union 2011a): Festlegung der Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten. Diese neue Richtlinie definiert die Gesamtheit der Faktoren, die die Grundlage für die nationale Haushaltsführung bilden: Rechnungslegungssysteme, Statistiken, Prognosemethoden, Haushaltsvorschriften, Haushaltsverfahren und Finanzbeziehungen zu anderen Stellen wie kommunalen oder regionalen Behörden.
  - Makroökonomische Ungleichgewichte (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2011d): Einrichtung von Verfahren zur Erkennung, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Neben der Überwachung der öffentlichen Finanzen (Defizit, Verschuldung) sieht die neue Verordnung eine regelmäßige Bewertung des Risikos von Ungleichgewichten („Frühwarnsystem“) anhand einer Reihe von Wirtschaftsindikatoren (*scoreboard*) vor. Mitgliedstaaten mit solchen schwerwiegenden makroökonomischen Ungleichgewichten erhalten Empfehlungen vom Rat und es wird ein Defizitverfahren eingeleitet. Versäumt es ein Mitgliedstaat wiederholt, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, werden Sanktionen gegen ihn verhängt. Die betreffenden Ungleichgewichte sind unter anderem:
    - auf interner Ebene: öffentliche und private Verschuldung, Entwicklungen auf den Finanz- und Anlagemärkten einschließlich des Wohnungswesens, Entwicklung der Kreditströme des privaten Sektors und Arbeitslosentrends;

---

<sup>30</sup> Es bedarf einer „umgekehrten qualifizierten Mehrheit“, nicht um eine Entscheidung zu *erlassen*, sondern um sie *abzulehnen*. Dies ist eine „Innovation“ im europäischen Entscheidungsprozess, die zumindest Fragen aufwirft.

- auf externer Ebene: Entwicklung der Leistungsbilanz- und Nettoinvestitionspositionen der Mitgliedstaaten, des realen effektiven Wechselkurses und der Anteile an den Exportmärkten, der Veränderungen bei der Preis- und Kostenentwicklung sowie der nichtpreisgebundenen Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung der verschiedenen Komponenten der Produktivität.
- Sanktionen bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2011b): Einführung von Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone. Diese Verordnung sieht Sanktionsmaßnahmen vor, wenn ein Mitgliedstaat der Eurozone wiederholt versäumt, den Empfehlungen des Rates zur Beseitigung übermäßiger Ungleichgewichte Folge zu leisten. Es handelt sich dabei um eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,1 % des BIP, wenn der Mitgliedstaat die vom Rat empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat, bzw. eine jährliche Geldbuße in Höhe von 0,1 % des BIP, wenn die Empfehlungen auch weiterhin nicht befolgt werden. Diese Sanktion wird von der Kommission vorgeschlagen und gilt als vom Rat angenommen, wenn dieser sie nicht mit einer qualifizierten Mehrheit (einer „umgekehrten qualifizierten Mehrheit“) ablehnt. An der Abstimmung nehmen nur die Euroländer teil.

Dieses „Six-Pack“ ist Gegenstand langwieriger Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen. Die Hauptknackpunkte sind die Modalitäten der Verschärfung des SWP und insbesondere der Automatismus bezüglich der finanziellen Sanktionen, die gegen Mitgliedstaaten, die die Bestimmungen nicht einhalten, verhängt werden. Die damalige Presse spricht von zwei Lagern: Auf der einen Seite stehen die EZB, die Kommission und Länder wie Deutschland, die Niederlande und Österreich, die für automatische Sanktionen eintreten, auf der anderen Frankreich, Italien und Spanien, die sich für einen gewissen Interpretationsspielraum starkmachen.

Nicolas Sarkozy spielt die Karte der deutsch-französischen Beziehungen und erreicht schließlich am 18. Oktober auf dem Gipfel von Deauville eine Einigung mit Angela Merkel. Am selben Tag verabschiedet die Arbeitsgruppe (*task force*) „Wirtschaftspolitische Steuerung“ unter dem Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, ihren Schlussbericht, der die Position der Finanzminister zum „Six-Pack“ enthält: einen neuen Aufsichtsrahmen für eine bessere Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte (das künftige Europäische Semester) sowie härtere und schnellere Sanktionen.

Jean-Claude Trichet bringt drei Tage später den Standpunkt der EZB zum Ausdruck, die den deutsch-französischen Kompromiss ablehnt, da er keine automatischen Sanktionen mehr vorsieht. Des Weiteren lässt die EZB im Bericht der Arbeitsgruppe eine Fußnote einfügen, die besagt, dass „der Präsident der EZB nicht allen Punkten dieses Berichts zustimmt“, insbesondere im Zusammenhang mit dem Automatismus der Sanktionen. Dieser Bericht sieht vor, dass die Sanktionen als angenommen gelten, wenn sie der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.

Auf dem Europäischen Rat vom 28. Oktober einigen sich die Staats- und Regierungschefs jedoch auf zwei wichtige Punkte: Sie stellen sich hinter den Bericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ von Herman Van Rompuy und verleihen dieser im „Six-Pack“ vorgeschlagenen „neuen wirtschaftspolitischen Governance“ zunehmend Gestalt. Und sie unterstützen eine begrenzte Überarbeitung des Lissabon-Vertrags, um den europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus zu einer dauerhaften Einrichtung zu machen (obwohl über die – weiterhin zwischenstaatliche – Form dieses Instruments keine wirkliche Einstimmigkeit herrscht: einige Staaten verlangen, dass diese Überarbeitung keine wesentlichen Souveränitätsübertragung an die EU vorsieht und ihre Ratifizierung kein Referendum in den Mitgliedsländern erfordert).

#### Chronologie 2 **Verschärfung der Krise in Europa (September-Dezember 2010)**

- 29 September** Portugal kündigt angesichts einer Verschlechterung seiner Fähigkeit zur Refinanzierung der Staatsschulden ein drittes Sparprogramm an.
- 30. September** Die irische Regierung gibt die Verdreifachung des Haushaltsdefizits für das Jahr 2010 bekannt. Dieses steigt aufgrund einer Aufwärtskorrektur der Kosten für die Rettung seines Bankensektors von 11,6 % auf 32 % des BIP. Gleichzeitig verordnet Dublin neue Sparmaßnahmen.
- 4. Oktober** Tausende finanziell ruinierte Isländer stürmen ihr Parlament. Der Lebensstandard der Bevölkerung ist 2009 um 15,5 % gesunken.
- 20. Oktober** Die britische Regierung beschließt ein beispielloses Sparprogramm, das bis April 2015 eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben um 81 Milliarden Pfund und Steuererhöhungen in Höhe von 30 Milliarden Pfund vorsieht.
- 22. Oktober** In Frankreich billigt der Senat trotz heftiger Proteste (Streiks, Demonstrationen usw.) die Rentenreform. Es ist das Ende der 1982 eingeführten Rente mit 60.
- 15. November** Der portugiesische Finanzminister meint, dass sein Land unter den Rettungsschirm der EU schlüpfen muss.
- 16. November** Die Rating-Agentur Standard & Poor's stuft das Kreditrating von Zypern von A+ auf A herab.
- 18. November** Die griechische Regierung präsentiert ihren Haushaltsentwurf für das Jahr 2011, der Einsparungen in Höhe von 14,3 Milliarden Euro vorsieht. Diese sollen insbesondere durch Kürzungen der Ausgaben der Unternehmen im öffentlichen Gesundheitswesen, durch einen Rentenstopp und durch den Verkauf von Beteiligungen an einer Reihe von öffentlichen Unternehmen (Eisenbahn, Bergbau, Verteidigung, Glücksspiel) erreicht werden.
- 24. November** Massive Beteiligung am ersten Generalstreik in Portugal seit der Revolution von 1974.
- 24. November** In Großbritannien protestieren Tausende junge Menschen gegen die Erhöhung der Studiengebühren.
- 1. Dezember** Auf Druck der Märkte kündigt die spanische Regierung hastig neue Sparmaßnahmen (Streichung der Beihilfe für Arbeitslose am Ende des Leistungsanspruchs), einen Plan zur Privatisierung der Flughäfen und eine Senkung der Körperschaftssteuer an.

Das Europäische Parlament wiederum leitet den langwierigen Prozess der Annahme des „Six-Packs“ ein. Dieser dauert ein ganzes Jahr, wobei sich eine Spaltung zwischen Konservativen (EVP) und Liberalen (ALDE) auf der einen und Sozialdemokraten (S&D) und Grünen (Die Grünen) auf der anderen Seite abzeichnet.

Unterdessen verschlechtert sich in vielen Mitgliedstaaten die soziale und wirtschaftliche Situation weiter. Insbesondere Irland und Portugal sind jetzt im Zentrum des Sturms, gefolgt von Spanien und Italien. Hauptgläubiger der irischen Schulden sind deutsche, französische und britische Banken, die um ihr Geld bangen.

### 2.2.5 Das Hilfspaket für Irland

Die wirtschaftliche Lage Irlands verschlechtert sich seit 2008 zusehends. Nach einer Phase mit außergewöhnlichem Wachstum seit den späten 1990ern (es war oft vom „irischen Wunder“ oder dem „keltischen Tiger“ die Rede) ist die grüne Insel das erste Land der Eurozone, das in die Rezession abrutscht. Nach dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers ist die Regierung von Brian Cowen bemüht, das irische Finanzsystem zu retten: Sie bürgt für alle Einlagen bei den Banken des Landes. Ende 2008 erhalten drei Banken eine erste Kapitalspritze in Höhe von 7,5 Milliarden Euro. Das sind die Allied Irish Bank, die Bank of Ireland und die Anglo Irish Bank. Zwischen 2009 und 2010 explodieren die Kosten dieser Rettung (besonders die für die Anglo Irish Bank), was eine Aufwärtskorrektur des Defizits zur Folge hat.

Ende September 2010 beginnt, nach der Bekanntgabe der Verdreifachung des Staatsdefizits (von 11,6 % auf 32 % des BIP), eine neue Pokerpartie, diesmal zwischen der irischen Regierung, die meint, diese neue Situation aus eigener Kraft meistern zu können, und den Finanzmärkten, die an der langfristigen Zahlungsfähigkeit des Landes zweifeln und den „Spread“ erhöhen, d. h. die Differenz zwischen den Zinsen für irische Anleihen und denen für deutsche.

Genau wie in Bezug auf Griechenland im Mai ist die Position der EU-Finanzminister zunächst außerordentlich mehrdeutig. Die Finanzminister der Eurozone geben am 16. November bekannt, dass die finanzielle Unterstützung für Irland im Prinzip steht, sie jedoch nicht aktiviert sei, weil Dublin sie nicht beantragt habe. Die irische Regierung fürchtet zum einen die strengen Auflagen im Falle einer Inanspruchnahme der EU- bzw. IWF-Hilfe und zum anderen die dementsprechenden Auswirkungen auf das irische Steuersystem (in Form einer Erhöhung der mit 12,5 % sehr niedrigen und von vielen europäischen Partnern als Dumping kritisierten Körperschaftssteuer).

Abseits der offiziell „neutralen“ Position der Eurogruppe (d. h. unter Wahrung der irischen Souveränität) ist der Druck weiter sehr stark. In einer wegweisenden Erklärung bekräftigt der Präsident des Europäischen Rates, dass das Überleben der Eurozone und der EU von der Lösung der haushaltspolitischen Probleme abhängt. Deutschland erklärt zwar offiziell, keinen Druck auf Dublin

auszuüben, scheint diesmal aber, im Gegensatz zu seiner Position zu Beginn der Griechenlandkrise, auf eine europäische Intervention zu pochen. Die im Rahmen der Stresstests zutage geförderten Risikopositionen der deutschen Banken könnten eine Erklärung für diesen Sinneswandel sein. Deutschland fordert jedoch auch immer nachdrücklicher, dass sich der Finanzsektor an der Rettung der maroden europäischen Länder beteiligt. Schließlich raten die Vereinigten Staaten, immer noch aus Angst vor einem Übergreifen der Krise auf Portugal und Spanien, den Europäern „sehr, sehr schnell“<sup>31</sup> zu handeln.

Am 18. November reist ein gemeinsames Team von Kommission, EZB und IWF (die „Troika“) nach Dublin, um die Modalitäten einer Finanzhilfe „im Falle eines Antrags“ zu prüfen und ein Restrukturierungsprogramm mit dem Bankensektor zu verhandeln.

Drei Tage später, am Sonntag, den 21. November beschließt die irische Regierung, offiziell die Aktivierung der EU- und IWF-Hilfe zu beantragen. Die EU-Finanzminister begrüßen diesen Schritt, in der Hoffnung, damit eine Ansteckung Spaniens und Portugals dauerhaft abwenden zu können. Innenpolitisch gerät die irische Regierung jedoch unter lautstarke Kritik. Sie wird beschuldigt, Irlands Souveränität verkauft zu haben. Am Montag, den 22. November, am Tag nach dem Antrag auf Aktivierung der Hilfe, kündigt der Ministerpräsident für Januar 2011, nach Abstimmung über das Sparprogramm, die Auflösung des Parlaments und vorgezogene Neuwahlen an.

Das Sparpaket wird am Mittwoch, den 24. November vorgestellt: Das Haushaltsdefizit soll bis 2014 unter die 3-Prozent-Marke (zur Erinnerung: 2010 liegt es bei 32 %) gedrückt werden. Der IWF fordert jedoch, Dublin ein Jahr mehr Zeit zu geben, also bis 2015. Die irische Regierung plant dazu Ausgabenkürzungen in Höhe von insgesamt 10 Milliarden Euro (Absenkung des Mindestlohns, Reduzierung der Sozialleistungen, Verringerung der Beamtenzahl und ihrer Bezüge, Abbau der öffentlichen Ausgaben, Erhöhung der Studiengebühren) und ein Einnahmenplus in Höhe von rund 5 Milliarden Euro (durch eine Mehrwertsteuererhöhung und die Einführung einer Grundsteuer), ohne jedoch am Körperschaftssteuersatz von 12,5 % zu rütteln.

Die im Gegenzug von der EU und dem IWF gewährten Kredithilfen in Höhe von insgesamt 85 Milliarden Euro laufen über drei Jahre und sind bis 2020 rückzahlbar. Diese Entscheidung wird am 7. Dezember vom ECOFIN-Rat offiziell angenommen.

Diesmal besteht Deutschland darauf, dass der private Sektor an den Kosten für die Umstrukturierung der Staatsschulden im Falle eines Ausfallrisikos (*Haircut*<sup>32</sup>) beteiligt wird. Immer mehr deutsche – Finanzminister Wolfgang

---

31. Timothy Geithner, US-Finanzminister, 16. November 2010.

32. Im Finanzbereich bezeichnet ein *Haircut* den Bewertungsabschlag für Wertpapiere, die als Kreditsicherheiten hinterlegt wurden. Dadurch soll das Verlustrisiko im Falle eines Ausfalls des Kreditnehmers verringert werden (Sapient Global Markets, *Glossary of Financial Terms*, o. O., o. J.).

Schäuble und Kanzlerin Angela Merkel – aber auch französische – die Wirtschafts- und Finanzministerin Christine Lagarde – Politikerinnen und Politiker, die sich in diesem Sinne äußern, werden von ihren Kritikern, darunter auch die EZB, beschuldigt, die Kosten für die Refinanzierung der irischen, portugiesischen und spanischen Staatsschulden zu erhöhen, da sich eine solche Beteiligung des Finanzsektors an den Umstrukturierungskosten in einem noch höheren Risikoaufschlag niederschlagen würde. Die EZB wendet sich gegen jede Form der Umstrukturierung der griechischen Schulden, die von den Rating-Agenturen als ein „Kreditereignis“ gewertet werden würden. Ihrer Meinung nach kann der private Sektor nur auf „freiwilliger“ Basis beteiligt werden.

## 2.2.6 Über den „Six-Pack“ hinaus

Die irische Krise hat insbesondere zwei Dinge zutage gefördert: Zum einen hat sie gezeigt, dass die im Juli 2010 durchgeführten Stresstests nicht glaubwürdig sind (die irischen Banken, darunter die Anglo Irish Bank, hatten ihn bestanden), und zum anderen, dass die Verpflichtungen des kurz vor der Verabschiedung stehenden Legislativpakets zur wirtschaftspolitischen Governance („Six-Pack“) nicht ausreichen, um die Glaubwürdigkeit der Eurozone gegenüber den Finanzmärkten und damit ihre Stabilität wiederherzustellen.

Hinsichtlich der Stresstests erklären die Kommission und der Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS) am 25. November, dass sie eine Überprüfung der Methoden vorbereiten. Der „Six-Pack“ wiederum weist nach Ansicht der Kommission, der EZB und einiger Mitgliedstaaten einen zu großen Interpretationsspielraum bzw. Unzulänglichkeiten auf: Die Sanktionsverfahren sind nicht automatisch genug; eine Frist von 6 Monaten, in der Mitgliedstaaten mit Ungleichgewichten Maßnahmen ergreifen können; die Möglichkeit des ECOFIN-Rates, mit qualifizierter Mehrheit über die Angemessenheit dieser Maßnahmen zu entscheiden (vor einer etwaigen Verhängung von Sanktionen) usw.

Die Schlussfolgerung aus der irischen Krise lautet also, dass die wirtschaftspolitische Governance, die haushaltspolitische Überwachung und die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen (d. h. die Sparpolitik) noch weiter verstärkt werden müssen. Umso mehr als sich die Bedrohung für Portugal konkretisiert: Die Fähigkeit des Landes zur Refinanzierung seiner Schulden verschlechtert sich und die Aussicht auf eine europäische Hilfsaktion rückt näher.

Die Aufrufe, die Krise im Wege der Solidarität – durch die Einführung von „EU-Anleihen“ („Eurobonds“ zur Vergemeinschaftung eines Teils der Staatsanleihen, das heißt ein Teil der nationalen wird in europäische Schulden umgewandelt) – zu beenden, bleiben ungehört. Obwohl der Vorschlag zur Einführung solcher EU-Anleihen vom Präsidenten der Eurogruppe, Jean-Claude Juncker, und dem italienischen Finanzminister Giulio Tremonti sowie in der einen oder anderen Form vom Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments aber auch von Ökonomen wie dem Nobelpreisträ-

ger Joseph Stiglitz und Daniel Cohen bzw. dem Europäischen Gewerkschaftsbund unterstützt wird, stößt er auf kategorische Ablehnung bei der deutschen Regierung. Die zwei angegebenen Hauptgründe sind moralisches Risiko<sup>33</sup> und die daraus resultierenden höheren Zinsen für deutsche Anleihen.

Den Abschluss des Jahres 2010 bildet die Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Dezember. Die Staats- und Regierungschefs beschließen, den Vertrag von Lissabon zu überarbeiten, um den europäischen Stabilisierungsmechanismus durch die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einer dauerhaften Einrichtung zu machen. Dieser ersetzt letztendlich die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM).

Dem Redakteur der Agence Europe zufolge ist der Euro gerettet: „Wir können schreiben oder sagen, was wir wollen, auf die Kakophonie unter den Positionen der Mitgliedstaaten hinweisen, die Unwirksamkeit der institutionellen Mechanismen der EU ironisieren, künftige Historiker werden jedenfalls den 16. Dezember 2010 als den Tag zitieren, an dem das historische Ungleichgewicht zwischen der Geld- und Wirtschaftspolitik der WWU zumindest abgebaut wurde und die europäische Integration so einen bedeutenden Schritt in Richtung einer Währungsstabilität und wirtschaftspolitischen Governance der Eurozone gemacht hat. Diese Ergebnisse, die eine geringfügige Änderung des Vertrags von Lissabon erfordern, müssen noch nachjustiert und in rechtliche Form gegossen werden, politisch sind sie jedoch abgehakt.“<sup>34</sup>

Am 17. Dezember, eine Woche nach der Herabstufung des Ratings irischer Staatsanleihen durch Fitch, setzt Moody's die Kreditwürdigkeit Irlands um fünf Stufen, von Aa2 auf Baa1, herab und scheint damit die europäischen Verpflichtungen zu ignorieren.

### **2.3 Das Jahr 2011: Institutionelle Neuerungen und Verschärfung der Krise**

Im Folgenden nehmen wir die neuen Verfahren des Europäischen Semesters unter die Lupe, die dazu bestimmt sind, die Haushaltsdisziplin zu verbessern und die multilaterale Überwachung zu stärken. Anschließend sehen wir uns die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten dieser Verfahren für den Zeitraum 2011-2012, den ersten Zyklus der Umsetzung des präventiven Arms des „Six-Packs“ vorwegnehmend, genauer an. Wir kehren dann wieder zur Chronologie der Krise zurück, die uns Aufschluss darüber gibt, wie und warum zu diesem Europäischen Semester noch ein „Euro-Plus-Pakt“, als Erweiterung

---

33. Eine Regierung, deren Finanzierung der Staatsschulden durch gemeinsame Anleihen auf europäischer Ebene in jedem Fall gesichert ist, könnte sich im Bereich der öffentlichen Finanzen weniger verantwortungsvoll verhalten. Ein weiteres Beispiel für moralisches Risiko: Eine Garantie für das Eingreifen des Staates in das Banksystem verleitet die Finanzakteure dazu, übermäßige Risiken einzugehen.

34. Bulletin der Agence Europe, 18. Dezember 2010.

des „Six-Packs“ ein „Two-Pack“, dann der „Europäische Stabilitätsmechanismus“ und schließlich als Abschluss der Architektur der neuen wirtschaftspolitischen Governance der Eurozone der „Fiskalpakt“ hinzugekommen sind.<sup>35</sup>

### 2.3.1 Die neuen Verfahren des Europäischen Semesters

Das im „Six-Pack“ enthaltene neue Verfahren des sogenannten „Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ soll übermäßige Ungleichgewichte vermeiden und die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten koordinieren.

Es umfasst verschiedene Bestandteile, die wie folgt (Artikel 2 der EU-Verordnung Nr. 1175/2011) zusammengefasst werden können:

- Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Bestimmung und Überwachung der Umsetzung der GWP der Mitgliedstaaten;
- Beschäftigungspolitik: Bestimmung und Prüfung der Umsetzung der von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigenden beschäftigungspolitischen Leitlinien (BPL);
- Finanzpolitik: Übermittlung und Bewertung der Stabilitäts- (für die Euroländer) oder Konvergenzprogramme (für die Länder, die nicht zum Euroraum gehören);
- Strukturreformen: Übermittlung und Bewertung der „nationalen Reformprogramme“ (NRP) der Mitgliedstaaten; diese NRP müssen den GWP und BPL sowie den von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat im „Jahreswachstumsbericht“ (Annual Growth Survey, AGS)<sup>36</sup> formulierten Orientierungen Rechnung tragen;
- Empfehlungen: Einführung von Verfahren zur Korrektur etwaiger haushaltspolitischer oder struktureller Ungleichgewichte; auf der Grundlage der Empfehlungen der Kommission verabschiedet der Rat „länderspezifische Empfehlungen“ (Country-specific recommendations, CSR);<sup>37</sup>
- Nationale Haushaltspläne: Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die an sie gerichteten Leitlinien bei der Entwicklung ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik gebührend, ehe sie die wesentlichen Beschlüsse über die nationalen Haushalte für die kommenden Jahre fassen; die entsprechenden Fortschritte werden von der Kommission kontrolliert.

Es wird zwar ein Zusammenhang zwischen dem Europäischen Semester und der mittelfristigen Wirtschaftsstrategie „Europa 2020“ hergestellt, wie genau dieser beschaffen ist, geht aus den offiziellen Dokumenten jedoch nicht wirklich hervor. Die Europa-2020-Strategie hat im Zuge der Eurokrise auch einiges an Ehrgeiz eingebüßt (2012 ist sie scheinbar von der Prioritätenliste gestrichen).

---

**35.** Vorbehaltlich möglicher Änderungen oder Ergänzungen infolge der Präsidentschaftswahlen in Frankreich und diesbezüglicher Verpflichtungen des neuen französischen Präsidenten François Hollande.

**36.** Siehe Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu>.

**37.** Siehe Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu>.



Es sei darauf hingewiesen, dass die Ziele dieser Strategie Themenbereiche wie den Kampf gegen den Klimawandel oder die Armutsbekämpfung umfassen, die im Europäischen Semester gar nicht vorkommen:

- Beschäftigung: Beschäftigungsquote von 75 % der 20- bis 64-Jährigen;
- Forschung und Entwicklung: Investition von 3 % des BIP in Forschung, Entwicklung und Innovation;
- Klimaschutz: 20%ige Verringerung der Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 (bzw. 30%ige im Falle eines internationalen Abkommens), 20 % erneuerbare Energien, 20%ige Steigerung der Energieeffizienz;
- Bildung: Senkung der Schulabbrecherquote auf unter 10 %, Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit einem tertiären oder gleichwertigen Bildungsabschluss auf mindestens 40 %;
- Armutsbekämpfung: Senkung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen.

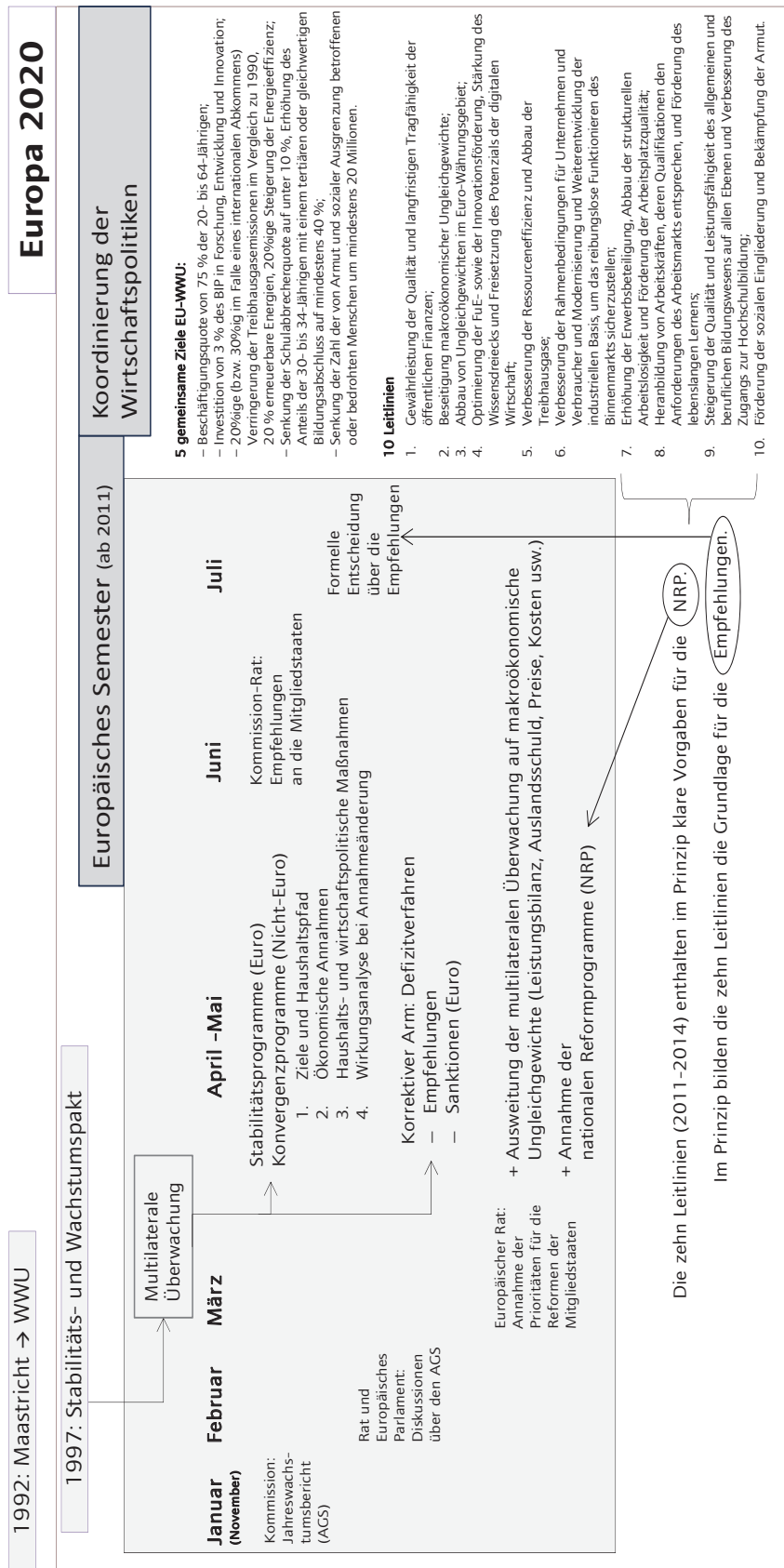
Das Europäische Semester ist also ein jährlicher Zyklus für die Ex-ante-Koordinierung der Wirtschaftspolitik und -überwachung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten. Es bietet ihnen einen Orientierungs- und Aufsichtsrahmen, noch bevor sie ihre endgültigen Haushaltspläne für das nächste Jahr erstellen. In der Abbildung 4 ist eine schematische Darstellung zu sehen.

Das Europäische Semester unterscheidet sich von den alten SWP-Verfahren vor allem durch drei wichtige Neuerungen.

In erster Linie wurde der Bereich der Überwachung und Vermeidung von Ungleichgewichten stark ausgedehnt: Es geht nicht mehr nur um haushaltspolitische Ungleichgewichte (Staatsverschuldung, öffentliche Defizite), sondern um allgemeine makroökonomische Ungleichgewichte. Jeder Mitgliedstaat wird von jetzt an anhand einer Reihe makroökonomischer Indikatoren (*scoreboard*) einem peniblen „Screening“ unterzogen: private und öffentliche Verschuldung, Entwicklungen auf den Finanz- und Anlagemärkten einschließlich des Wohnungswesens, Entwicklung der Kreditströme des privaten Sektors, Arbeitslosentrends, Entwicklung der Leistungsbilanz- und Nettoinvestitionspositionen der Mitgliedstaaten, des realen effektiven Wechselkurses und der Anteile an den Exportmärkten, Veränderungen bei der Preis- und Kostenentwicklung sowie die nichtpreisgebundene Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung der verschiedenen Komponenten der Produktivität.

Außerdem wird die Verbindlichkeit dieser Überwachung im Falle von haushaltspolitischen oder übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten (Sanktionen in Form von verzinslichen bzw. unverzinslichen Einlagen, die in Geldbußen umgewandelt werden können) gestärkt. Wie oben dargelegt, greifen diese Sanktionen zwar nicht ganz automatisch, das entsprechende Annahmeverfahren wurde jedoch im Vergleich zum SWP wesentlich vereinfacht: Nach Vorschlag durch die Kommission „gelten sie als vom Rat angenommen“, sofern sie nicht mit qualifizierter Mehrheit *abgelehnt* werden.

Abb. 4 Das Europäische Semester



Copyright: Chr. Degryse, 2012.

Schließlich gibt es noch die Ex-ante-Überwachung: Die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme werden übermittelt und bewertet, noch bevor größere Entscheidungen bezüglich der nationalen Haushaltspläne überhaupt getroffen werden.<sup>38</sup> Das Hauptziel des Europäischen Semesters besteht dementsprechend darin, im Voraus sicherzustellen, dass die Haushaltspläne, Strukturreformen und Politiken mit der geforderten Disziplin und den europäischen Zielen im Einklang stehen.

### 2.3.2 Der Inhalt des Europäischen Semesters 2011

Diese Neuerungen bedeuten eine merkliche Stärkung des Stabilitätspakts. Was sind die Schwerpunkte des ersten Europäischen Semesters 2011? Nachfolgend eine kurze Zusammenfassung.

#### **Der Jahreswachstumsbericht 2011**

Der von der Europäischen Kommission (2011a) zu Beginn des Zyklus, d. h. im Januar 2011 vorgelegte Jahreswachstumsbericht (AGS) 2011 sieht zehn Prioritäten für die Politik der Mitgliedstaaten vor.

- Makroökonomische Voraussetzungen für Wachstum: (1) konsequente Haushaltskonsolidierung, (2) Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, (3) Stabilisierung des Finanzsektors;
- Mobilisierung der Arbeitsmärkte, Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten: (4) Arbeit attraktiver machen, (5) Reform der Rentensysteme, (6) Arbeitslose wieder in Arbeit bringen, (7) ausgewogenes Verhältnis von Sicherheit und Flexibilität;
- Schwerpunkt Wachstum – wachstumsfördernde Maßnahmen: (8) Ausschöpfung des Binnenmarktpotenzials, (9) Beschaffung von privatem Kapital zur Finanzierung des Wachstums, (10) kostengünstige Energieversorgung.

Die Vision der Kommission zur Bewältigung der Krise konzentriert sich im Grunde auf die Haushaltskonsolidierung, Strukturreformen und gezielte Investitionen.

#### **Nationale Reformprogramme (NRP) 2011**

Im Rahmen dieser Studie ist es natürlich nicht möglich, die NRP der 27 Mitgliedstaaten einzeln zu untersuchen. Um jedoch einen Überblick über die Situation zu haben, können wir uns auf eine Studie (Degryse 2011) stützen, die in sieben Themenbereichen die in den NRP 2011 angekündigten Reformen von dreizehn Ländern (Deutschland, Belgien, Zypern, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Polen, Rumänien, Vereinigtes Königreich und Tschechische Republik) untersucht. So lässt sich zumindest eine Grundstimmung ableiten, die bei der Verfassung dieser NRP in den verschiedenen EU-Staaten geherrscht hat.

---

<sup>38</sup> Punkt 7 der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2011c).

In Bezug auf den staatlich gelenkten Sektor und die öffentlichen Ausgaben planen alle untersuchten Länder, mit Ausnahme von Irland und Belgien (mit einer nur geschäftsführenden Regierung) im Jahr 2011 eine Reihe von Maßnahmen, die in erster Linie auf eine Kontrolle der Ausgaben, eine verbesserte Leistungsfähigkeit und Transparenz der Verwaltung, die erhöhte Effizienz der öffentlichen Ausgaben und in einigen Fällen auf eine Umstrukturierung oder Liberalisierung (Griechenland, Lettland, Rumänien, Tschechische Republik) der öffentlichen Unternehmen abzielen. Nur ganz wenige Länder wie z. B. Dänemark und Spanien kündigen Programme für Investitionen in umweltfreundliche Infrastrukturen und im Bereich der Energieeinsparung in öffentlichen Gebäuden an.

Was die Beschäftigung im öffentlichen Sektor anbelangt, so sind in neun der dreizehn Staaten Reformen im öffentlichen Dienst im Gange. Diese Maßnahmen betreffen vor allem Renten (Zypern, Frankreich, Griechenland, Irland, Rumänien, Vereinigtes Königreich) oder Gehälter (Zypern, Griechenland, Lettland, Rumänien, Tschechische Republik) und sehen einen Einstellungsstopp (Zypern, Griechenland) vor.

Die Maßnahmen bezüglich öffentlicher Dienstleistungen (im weiteren Sinne) zielen vor allem darauf ab, den Wettbewerb auf den Märkten für Energie (Gas, Strom) und Personenverkehr (Bahn, Bus) zu stärken. Dies erfolgt, insbesondere in Griechenland und Rumänien, im Rahmen von Privatisierungswellen. Andere Maßnahmen betreffen u. a. die Entwicklung und Modernisierung von Infrastrukturen (Telekommunikation, Forschung und technologische Entwicklung, Verkehr usw.).

Im Bereich der Gesundheitsversorgung planen sieben der dreizehn untersuchten Länder Maßnahmen, die fast alle in erster Linie dazu bestimmt sind, Kosten zu senken. Fünf Länder (Deutschland, Zypern, Griechenland, Rumänien und Tschechien) reformieren ihr Gesundheitssystem, um es u. a. umzuorganisieren, Mechanismen zur Kontrolle der Ausgaben einzuführen, Obergrenzen für bestimmte Ausgaben festzulegen und die Durchführung der Arzneimittelversorgung (Generika, öffentliches Auftragswesen usw.) zu verbessern. Nur zwei Länder (Dänemark, Rumänien) planen auch Maßnahmen, um den Zugang zur Gesundheitsversorgung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu verbessern.

Im Allgemeinen betreffen die in den NRP im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung vorgelegten Maßnahmen den Zugang zu Bildungsinfrastrukturen und ihre Verfügbarkeit (Dänemark, Frankreich, Irland, Vereinigtes Königreich, Tschechische Republik), die Stärkung der Berufsbildung und Lehrlingsausbildung (Spanien, Frankreich, Lettland, Polen, Rumänien, Vereinigtes Königreich), lebenslanges Lernen (Belgien, Frankreich, Lettland, Polen, Rumänien), die Themenbereiche Zertifizierung, Beurteilung und Lehrpläne (Spanien, Griechenland, Rumänien, Tschechische Republik), die allgemeine Organisation, Umstrukturierungen und Strukturreformen (Griechenland, Dänemark, Rumänien), die Definition von Zielgruppen (Deutschland, Irland) und schließlich eine engere Verknüpfung zwischen der Ausbildung und den Anforderungen des Arbeitsmarktes (Deutschland, Zypern).

Die wichtigsten Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung betreffen spezielle Aktionen (Aktivierungsmaßnahmen) für Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Migranten usw. (Deutschland, Zypern, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Polen, Rumänien, Tschechische Republik), die Entwicklung der sozialen Dienste (Dänemark, Griechenland, Polen, Rumänien, Tschechische Republik), die Reform der Systeme der sozialen Sicherheit (Zypern, Lettland, Rumänien, Vereinigtes Königreich, Tschechische Republik), die Einkommenssicherung und den Kampf gegen Ungleichheiten und die Verschuldung (Belgien, Spanien, Griechenland, Irland, Lettland), die Wohnungsfrage (Spanien, Frankreich, Tschechische Republik), die Sozialwirtschaft (Frankreich, Griechenland, Polen) und Schwerpunktprogramme in Bezug auf Kinder und Bildung (Griechenland, Polen, Vereinigtes Königreich).

Die meisten Maßnahmen in Bezug auf regionale und lokale Gebietskörperschaften betreffen die Haushaltsdisziplin auf der subnationalen Ebene.

#### **Länderspezifische Empfehlungen 2012**

Schließlich betreffen die im Rahmen des Europäischen Semesters ausgegebenen länderspezifischen Empfehlungen (CSR) zum weitaus überwiegenden Teil Reformen im Bereich der Sozialpolitik.

Die CSR fordern konkret, das System der Lohnindexierung ggf. zu reformieren, die Löhne und Gehälter an die individuelle oder regionale Produktivität zu koppeln, in einigen Fällen die Tarifverhandlungssysteme zu überarbeiten, die Steuerbelastung niedriger Löhne zu senken, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, die Rentensysteme an die Entwicklung der Lebenserwartung anzupassen, benachteiligte Gruppen (ältere Arbeitnehmer, Frauen, Jugendliche, insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund oder Behinderungen usw.) zu aktivieren und von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffene Menschen in Arbeit und Ausbildung zu bringen.

Tabelle 1 fasst die Empfehlungen des Jahres 2012 an die EU-Mitgliedstaaten<sup>39</sup> zusammen, die den Abschluss des Verfahrens des Europäischen Semesters 2012 bilden. Jeder Staat muss dann im Jahr 2013 über die zur Umsetzung der Empfehlungen eingeleiteten Reformen berichten.

Die Empfehlung für die anderen, „nicht-sozialen“ Bereiche betreffen vor allem die Korrektur übermäßiger Defizite und Staatsschuldenstände, den Wettbewerb in bestimmten Sektoren (Dienstleistungen, Energie, Handel usw.), die Konsolidierung des Finanzsektors, die Effizienz der Steuerpolitik, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU und die Förderung von Forschung und Entwicklung.

---

<sup>39</sup> Mitgliedstaaten, die Finanzhilfe erhalten (Griechenland, Irland, Lettland, Portugal und Rumänien), sind nicht berücksichtigt, denn für sie gelten andere Verfahren.

Tabelle 1 Länderspezifische Empfehlungen im sozialen Bereich

	ES	MT	SI	BE	PL	AT	BG	IT	LT	LU	SK	CY	CZ	DE	EE	FI	FR	NL	UK	DK	HU	SE	PT	Summe
<b>Erwerbstätigkeit junger Menschen:</b> Übergang zwischen Schule und Arbeit (Ausbildungen)	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1				1	1	1	1	1	1				13
<b>Rente:</b> explizite Verknüpfung zwischen Renteneintrittsalter und Lebenserwartung	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1			1	1	1	1						12
<b>Rente:</b> Reduzierung von Vorruhestandsregelungen		1	1	1	1	1	1			1			1		1	1		1	1					11
<b>Steuern:</b> geringere Belastung von Arbeit, insbesondere für Geringverdiener	1		1	1	1	1					1	1	1	1	1	1	1				1			9
<b>Teilhabe am Arbeitsmarkt:</b> Frauen auf die Arbeitsmärkte (Vollzeiterbetreuung)		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				1	1				9
<b>Kündigungsschutz:</b> Anpassung der Kündigungsschutzvorschriften zur Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit		1	1	1	1			1	1	1					1		1				1			6
<b>Löhne und Gehälter:</b> Überprüfung der Lohnfindungssysteme (Verknüpfung von Lohnhöhe und Produktivität)		1	1	1	1	1	1	1	1													1		5
<b>Löhne und Gehälter:</b> Überprüfung der Lohnindexierung		1		1						1	1													4
<b>Sozial Schwache:</b> Sozialhilfe gezielter ausrichten							1	1	1						1	1	1							4
<b>Erwerbstätigkeit junger Menschen:</b> Übergang zwischen Schule und Arbeit (Anreize für Unternehmen)	1														1	1							1	3
<b>Renten:</b> Förderung des aktiven Alterns und des lebenslangen Lernens	1		1																					2
<b>Sozial Schwache:</b> die Angemessenheit und den Deckungsgrad der Sozialschutzsysteme sichern											1	1			1									2
<b>Kinderarmut:</b> den Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen erleichtern							1												1					2
<b>Teilhabe am Arbeitsmarkt:</b> Steuermachteile für Zweitverdiener verringern														1			1							2
<b>Sozial Schwache:</b> Zugang zu Sozialdienstleistungen hoher Qualität						1																		1
<b>Kinderarmut:</b> Kindergeldleistungen effektiver machen	1																							1
<b>Summe</b>	6	6	6	5	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	1	86

Copyright: Chr. Degryse, 2012.

Der Inhalt des ersten Europäischen Semesters trägt die klare Handschrift der Kommission, die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Wesentlichen auf zwei Punkte konzentrieren möchte: die Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen. Ein dritter, jedoch weit weniger bedeutender Schwerpunkt ist erkennbar: (sehr) gezielte Investitionen. Interessanterweise betreffen die Strukturreformen fast ausschließlich den sozialen Bereich: Löhne und Gehälter, Arbeitsproduktivität, die Aktivierung von Beschäftigungsstrategien, Renten, allgemeine und berufliche Bildung, benachteiligte Gruppen usw. Einige Ziele der Strategie „Europa 2020“ scheinen in diesem neuen Verfahren zu fehlen, insbesondere der Kampf gegen den Klimawandel.

Was die politischen Prioritäten und Strategien anbelangt, hat das Europäische Semester scheinbar schon die Oberhand über „Europa 2020“ gewonnen. Mit anderen Worten: Haushaltsdisziplin und Strukturreformen haben die mittelfristige sozio-ökonomische Strategie in den Hintergrund gedrängt.

Nachdem wir uns das neue Verfahren des Europäischen Semesters zur Stärkung der Überwachung und Disziplin innerhalb der EU und insbesondere der Eurozone näher angesehen haben, können wir nun anhand der folgenden Chronologie des Jahres 2011 die Wirksamkeit der neuen Maßnahmen beurteilen.

### Chronologie 3 **Politische Spannungen (Januar-März 2011)**

- |                    |  |
|--------------------|--|
| <b>10. Januar</b>  | Die Kommission dementiert Verhandlungen auf europäischer Ebene über eine mögliche internationale Finanzhilfe für Portugal. Die deutsche Presse berichtet über Druck von Seiten Deutschlands und Frankreichs auf die portugiesische Regierung, internationale Finanzhilfe anzunehmen. Lissabon weigert sich jedoch. |
| <b>12. Januar</b>  | Die Kommission spricht sich für eine Erhöhung der für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) bereitgestellten Mittel aus.   |
| <b>25. Januar</b>  | Die EFSF erbringt ihre erste Anleihe mit einem Volumen von 5 Milliarden Euro und einer Laufzeit von 5 Jahren (2016).   |
| <b>27. Januar</b>  | Die spanische Regierung schließt mit den Gewerkschaften ein Abkommen über die Rentenreform ab. Das Regelrentenalter wird für Erwerbstätige mit weniger als 38,5 Beitragsjahren auf 67 Jahre angehoben.   |
| <b>11. Februar</b> | Bundesbankchef Axel Weber tritt zurück. Zu den Gründen für seine Demission gibt es keine öffentliche Erklärung. Es habe jedoch Differenzen mit den anderen Mitgliedern des EZB-Rates über den Umgang mit der griechischen Krise gegeben.   |
| <b>12. Februar</b> | Die griechische Regierung weist die Forderungen der Vertreter der Kommission, der EZB und des IWF nach viel umfangreicheren Privatisierungen als vorgesehen – in Höhe von 50 Milliarden bis 2015 – als „unannehmbar“ zurück.   |
| <b>25. Februar</b> | Bei den irischen Parlamentswahlen zahlt Fianna Fáil (Mitte-Rechts-Partei) den Preis für ihre Sparpolitik. Der Koalitionsvertrag zwischen Fine Gael (Volkspartei) und der Labour Party sieht Neuverhandlungen mit EU und IWF über die als demütigend erachteten Auflagen für die internationale Hilfe vor.          |
| <b>7. März</b>     | Die Rating-Agentur Moody's stuft die Bonität griechischer Staatsanleihen um drei Stufen, von Ba1 auf B1, herab.  |

### 2.3.3 Die Verabschiedung des Euro-Plus-Paktes (11. März 2011)

Nachdem die EU den Stabilitäts- und Wachstumspakt gestärkt, das Europäische Semester eingeführt und die Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vorbereitet hat, wartet die deutsche Regierung Anfang 2011 mit einer eigenen Version der vom französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy geforderten „europäischen Wirtschaftsregierung“ auf. Nach Auffassung der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel sollte diese „Regierung“ die Form eines „Wettbewerbspakts“ annehmen. In gewisser Weise handelt es sich dabei um den „Zusatzpreis“ für die Solidarität: Nach der Haushaltsdisziplin wird die Wettbewerbsfähigkeit durch eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit gestärkt.

Gemäß den Informationen in der Presse wirft die Stärkung nach Auffassung der Bundesregierung einige Fragen auf, darunter die Analyse der Lohnpolitik der Mitgliedstaaten (sowie die Frage der automatischen Lohnindexierung), die Flexibilität des Arbeitsmarkts, das Ruhestandsalter, die Besteuerung (Schaffung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage oder sogar gemeinsamer Sätze für die Körperschaftsteuer), die beschleunigte Harmonisierung der Vorschriften zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Prüfungszeugnissen, die Einführung von Systemen zur Lösung der Bankenkrise sowie schließlich die Kernfrage nach der in Stein zu meißelnden Höchstgrenze für die öffentliche Verschuldung.

Im Folgenden einigen sich Angela Merkel und Nicolas Sarkozy darauf, beim Europäischen Rat vom 4. Februar 2011 einen „Wettbewerbspakt“ zu präsentieren. Nach Auffassung des französischen Staatspräsidenten würde dieser Pakt ermöglichen, „der gesamten Welt zu zeigen, dass die europäischen Volkswirtschaften um Konvergenz bemüht sind und die Wettbewerbsfähigkeit erhalten möchten“.<sup>40</sup>

Dessen ungeachtet ruft die Initiative bei den europäischen Partnern des deutsch-französischen Gespanns Kontroversen zu Form und Inhalt hervor. Was die Form angeht, werden zwei Kritikpunkte vorgebracht. Zum einen wurde der Pakt ausschließlich in französisch-deutschen Diplomatenkreisen erörtert, ohne die europäische Ebene einzubeziehen. Zum anderen geht es hier ganz eindeutig um eine zwischenstaatliche Initiative, in deren Rahmen die Rolle der Kommission auf ein Mindestmaß beschränkt ist (d. h. die Bewertung der nationalen Wirtschaftsleistung). „Hier geht es um die bloße Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bzw. eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit ohne die Übertragung von Befugnissen“, betont die deutsche Bundeskanzlerin beim Europäischen Rat. Folglich wird dies nach außen hin als seltsame Art und Weise wahrgenommen, eine „Wirtschaftsregierung“ ins Leben zu rufen.

In Bezug auf den Inhalt widersetzten sich mehrere Mitgliedstaaten der Darstellung in der Presse: Belgien beispielsweise missbilligt den Vorschlag, die Kopplung

---

40. Bulletin der Agence Europe, 5. Februar 2011.



von Lohn- und Inflationsentwicklung aufzugeben, derweil sich Luxemburg der belgischen Haltung anschließt und zudem eine Diskussion über Mindestlohn und Arbeitszeit fordert. Während Irland die Steuerkonvergenz ablehnt, ist Österreich dagegen, das Rentenalter aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung anzuheben. Die deutsche Bundeskanzlerin entgegnet daraufhin, dass die in der Presse genannten Vorschläge lediglich Beispiele seien. Vor diesem Hintergrund schlägt sie vor, dass die 17 Euroländer konkrete Ziele für den Pakt erörtern und später auch Nicht-Euro-Länder unterzeichnen könnten. Der Vorschlag wird vom Europäischen Rat im Grundsatz angenommen.

In den darauffolgenden Wochen werden die „Einzelheiten“ des Pakts geklärt, gleichwohl im Rahmen einer festgefahrenen politischen Atmosphäre: Während kleine Länder vom deutsch-französischen Gespann überrannt werden, stehen sich konservative und linke Regierungen gegenüber (Spanien, Griechenland, Portugal). Weitere Fronten bilden die Euroländer und die Nicht-Euro-Länder, die sich immer mehr an den Rand gedrängt fühlen (Polen), sowie die Anhänger eines gemeinschaftlichen Konzepts und die Befürworter einer zwischenstaatlichen Vorgehensweise usw.

Der Europäische Gewerkschaftsbund lehnt einen Pakt ab, der nach seiner Auffassung einer Angleichung nach unten den Weg ebnet. In einer Mitteilung kommt der Gewerkschaftsbund zu folgendem Schluss: „Der Wettbewerbspakt betrifft in erster Linie die Übertragung des Modells der Lohnmäßigung, dem sich die Euro-Kernländer im letzten Jahrzehnt verschrieben haben, auf die gesamte Eurozone. Dieser Pakt, der sich auf den bloßen Vergleich der Lohnstückkosten beschränkt, wird die Mitgliedstaaten im Wettbewerb um Löhne und Arbeitsbedingungen in eine Abwärtsspirale hineinzwingen. Im Gegenzug könnte dies die Wirtschaft noch weiter in Deflation und Depression treiben. Währenddessen schießen Gewinne, Boni und Dividenden nach oben, insbesondere für den Großteil derer, die die Krise mit ihren Handlungen verursacht haben“ (EGB 2011).

Am 25. Februar legen der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, sowie der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, den Vorschlag für einen Wettbewerbspakt vor. Ziel ist, ihn beim informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 11. März offiziell zu verabschieden. Charakteristisch für das Dokument sind die beiden Schlagwörter Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit. Zudem geht es darum, die Löhne an die Produktivität anzugleichen, Arbeit attraktiver zu machen und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Hinblick auf die Staatsverschuldung und die Renten- und Sozialsysteme zu gewährleisten. Die Wahl der zur Ausführung erforderlichen Politiken oblag dabei weiterhin den Mitgliedstaaten. Doch die zu erreichenden Ergebnisse wären an Leistungsindikatoren für Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, öffentliche Finanzen und finanzielle Stabilität geknüpft.

Am 11. März 2011 billigen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone jenes Konstrukt, das künftig den Namen „Pakt für den Euro“ tragen und eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken mit sich bringen sollte. Nach dem Gipfel der Eurogruppe am 11. März wird der Pakt schließlich am 24. und

25. März dem Europäischen Rat vorgelegt, um auch Nicht-Euro-Staaten die Teilnahme zu ermöglichen. Schlussendlich treten 23 Mitgliedstaaten bei, d. h. alle Mitgliedstaaten außer dem Vereinigten Königreich, Schweden, Ungarn und der Tschechischen Republik. Die 23 Länder („Euro-Plus“) verpflichten sich dabei, verstärkte Maßnahmen in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und finanzielle Stabilität zu ergreifen.

Allgemein zielt der Pakt darauf ab, die wirtschaftliche Säule der Währungsunion zu stärken. Demgemäß verpflichten sich die 23 Unterzeichnerstaaten zu einem, konkrete Konvergenzmaßnahmen für Lohnentwicklung, Liberalisierung und Strukturreformen (Arbeitsmarkt, Renten usw.) zu ergreifen und zum anderen, ihre Steuerpolitik zu koordinieren. Der Pakt zeichnet sich durch vier Merkmale aus: So steht er im Einklang mit dem (in der EU bereits bestehenden) Modell der wirtschaftspolitischen Governance, das er stärkt und aufwertet. Überdies deckt er vorrangige Maßnahmenbereiche ab, die wichtig sind, um Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz zu fördern. Schließlich sieht er ebenfalls konkrete nationale Verpflichtungen vor, die jeder Staat (siehe oben) jährlich einzugehen hat und die mit einer politischen Überwachung der Staats- und Regierungschefs auf Grundlage eines Berichts der Kommission einhergeht. Im Übrigen steht der Pakt im Einklang mit dem Binnenmarkt und den Verträgen.

Insgesamt umfasst der Pakt vier Ziele. Zunächst geht es um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit: Diese soll durch die Kontrolle der Lohnentwicklung erfolgen, indem die Systeme zur Lohnfestsetzung überprüft und die Tarifabkommen im öffentlichen Sektor überwacht werden. Andererseits sollen die Produktivität durch die Öffnung bislang vom Wettbewerb abgeschirmter Sektoren erhöht sowie Forschung und Entwicklung und Bildung gefördert werden, derweil Unternehmen ein besseres Umfeld vorfinden sollen. Ein weiterer Aspekt betrifft die Förderung der Beschäftigung, die zunächst durch Reformen des Arbeitsmarkts für mehr „Flexicurity“, den Abbau von Schwarzarbeit und die stärkere Einbindung in den Arbeitsmarkt erfolgen soll. Weitere Maßnahmen sind die lebenslange allgemeine und berufliche Bildung, Steuerreformen (geringere Besteuerung der Arbeit), die Arbeit finanziell attraktiver machen sollen, sowie Maßnahmen, die die Beschäftigung von Personen mit zweiter Einkommensquelle fördern sollen. Drittens müssen die öffentlichen Finanzen tragfähig sein. Umzusetzen ist dies über die Solidität der Rentensysteme, der Gesundheitsfürsorge und der Sozialleistungen, indem die Alterssicherungssysteme an die nationalen demographischen Gegebenheiten angepasst werden (d. h. Anpassung des tatsächlichen Rentenalters an die Lebenserwartung, Steigerung der Erwerbsquote usw.). Des Weiteren sind Vorruhestandsregelungen einzuschränken und Beschäftigungsanreize für ältere Arbeitnehmer zu schaffen (insbesondere über 55 Jahre). Ebenfalls dazu beitragen müssen nationale Haushaltsvorschriften, die die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in nationale Gesetze umsetzen. Ein letzter Punkt betrifft die Stärkung der finanziellen Stabilität. Hierzu sind nationale Gesetze für die Regelung von Banken Krisen zu verabschieden, die mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand vereinbar sind. Ferner sind strenge Stresstests für Banken (mit europaweiter Koordinierung) und die Überwachung der Schuldenquote von Banken, Haushalten und Nicht-Finanzunternehmen erforderlich.

Schließlich zielt der Pakt auf eine „pragmatische“ Koordinierung der Steuerpolitik durch strukturierte Diskussionen über Fragen der Steuerpolitik ab. Sie sollen dem Austausch über bewährte Praktiken, über die Vermeidung steuerschädlicher Praktiken und über die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung dienen. Die Staaten könnten sich dabei auf eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer verständigen.

Diese Verpflichtungen müssen durch konkrete Maßnahmen der Mitgliedstaaten umgesetzt werden, die sich in ihren nationalen Reform- und Stabilitätsprogrammen widerspiegeln.

Damit ist das, was als die „umfassende Antwort“ der EU auf die Krise des Euro bezeichnet wird, gewissermaßen beschlossene Sache: Rettungspläne, Stärkung der Haushaltsdisziplin und der makroökonomischen Überwachung („Six-Pack“ und Europäisches Semester), Euro-Plus-Pakt für die Konvergenz der Wirtschaftspolitiken und schließlich die Vorbereitung zur Umsetzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (siehe oben). Doch die Krise des Euro ist damit noch nicht ausgestanden. Das nächste Kapitel heißt Portugal.

#### Chronologie 4 **Neue Verschärfung der Krise (März-April 2011)**

- 16. März** Die deutsche Regierung will das öffentliche Defizit bis 2015 auf 0,5 % des BIP herunterfahren.
- 16. März** Moody's senkt die Bonität portugiesischer Staatsanleihen um zwei Stufen auf A3 ab.
- 17. März** Die Europäische Kommission nimmt 4,6 Milliarden Euro in die Hand und stellt davon Irland über den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus 3,4 Milliarden Euro zur Verfügung, während Rumänien über die Zahlungsbilanz-Fazilität 1,2 Milliarden Euro erhält.
- 21. März** Über ihren Präsidenten Jean-Claude Trichet gibt die EZB bekannt, Eurobonds abzulehnen.
- 23. März** In Portugal lehnt die Mitte-Rechts-Parlamentsopposition das Sparprogramm der sozialistischen Regierung von José Socrates ab. Der Premierminister muss daraufhin zurücktreten.
- 23. März** Im Vereinigten Königreich legt Wirtschaftsminister George Osborne einen strengen Haushalt vor, der eine Senkung der öffentlichen Ausgaben um 21 Milliarden Pfund vorsieht und das öffentliche Defizit von 9,9 % des BIP im Jahre 2011 auf 7,9 % im Jahre 2012 herunterfahren soll.
- 24.-25. März** Beim Europäischen Rat bekräftigt der Präsident der Eurogruppe Jean-Claude Juncker, dass die EU bereit sei, Portugal zu helfen. Der zurückgetretene Premierministers Socrates ist indes der Auffassung, sein Land brauche keinen Rettungsplan.
- 29. März** Laut dem nationalen Statistikamt ist im Vereinigten Königreich erstmals seit 30 Jahren die Kaufkraft gesunken (um 0,8 % in 2010).
- 31. März** Die irische Zentralbank gibt bekannt, dass vier irische Banken – neben den 46 Milliarden Euro, die bereits ins nationale Bankensystem gepumpt wurden – weitere 24 Milliarden Euro benötigen. Insgesamt beläuft sich damit die Summe zur Rettung des Bankensektors auf 70 Milliarden Euro, d. h. die Hälfte des irischen BIP.
- 5. April** Nach Standard & Poor's und Fitch Ratings stuft Moody's abermals die Bonität Portugals herab.

### 2.3.4 Der portugiesische Rettungsplan

Die „umfassende Antwort“ der EU auf die Krise vermag dieser keinen Einhalt zu gebieten. In Portugal äußert sich die Krise zunächst in politischer Form. Die von der sozialistischen Regierung unter José Socrates vorgelegten Sparmaßnahmen werden von der Mitte-Rechts-Opposition systematisch verworfen. Am 23. März muss die gesamte Regierung zurücktreten.

Nachdem der zurückgetretene portugiesische Premierminister beim Europäischen Rat am 24. und 25. März 2011 noch bekräftigt hatte, dass sein Land keinen Rettungsplan benötige, bittet er am 6. April offiziell um europäische Finanzhilfe. Das Problem besteht dabei darin, dass die portugiesischen Banken nicht länger in der Lage sind, den Staat zu finanzieren und die Zinsen, zu denen sich Portugal am Kapitalmarkt Geld leihen kann, immer weiter steigen. Gemäß einem Prozedere, das allmählich zur Routine wird, nimmt der Ecofin-Rat das portugiesische Gesuch am 8. April zur Kenntnis und erteilt der Kommission in Zusammenarbeit mit der EZB und dem IWF den Auftrag, mit Lissabon ein wirtschaftliches Anpassungsprogramm auszuhandeln. Die EU erklärt sich bereit, als Gegenleistung für Spar- und Privatisierungsprogramme bis zu 80 Milliarden Euro bereitzustellen.

Entsprechend verständigt sich die Troika am 3. Mai mit der zurückgetretenen Regierung auf einen Rettungsplan im Umfang von 78 Milliarden Euro. Im Gegenzug verabschiedet Lissabon ein verbindliches Programm zur Senkung des öffentlichen Defizits, das in erster Linie auf eine Lohnnullrunde im öffentlichen Dienst, eine Erhöhung der Steuern und ein Privatisierungsprogramm abzielt. Das Sparprogramm wird im Folgenden durch die im Juni neu gewählte Mitte-Rechts-Regierung (PSD) umgesetzt – und damit von jener Mitte-Rechts-Opposition, die die Regierung Socrates durch die Ablehnung ihrer Sparmaßnahmen zu Fall gebracht hatte.

#### Chronologie 5 **Demonstrationen, Aktionstage und Aufbegehren der „Empörten“ (April-Juli 2011)**

- 15. April** Nach ihrer Evaluierung zeigt sich die Troika (d.h. Kommission, EZB und IWF) zufrieden mit der Umsetzung des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms in Irland. Damit ist der Weg frei für eine Hilfstranche von 4,5 Milliarden Euro (von insgesamt 67,5 Milliarden Euro).
- 15. April** Moody's senkt die Bonität irischer Staatsanleihen um zwei Stufen von Baa1 auf Baa3 ab.
- 15. April** Griechenland legt ein neues Sparprogramm vor, um bis 2015 26 Milliarden Euro einzusparen. Nach Auffassung des Präsidenten der Eurogruppe, Jean-Claude Juncker, sind die Gerüchte bezüglich einer Restrukturierung der griechischen Schulden völlig aus der Luft gegriffen.
- 16.-17. April** Bei den Parlamentswahlen in Finnland erhalten Parteien, die die Rettung von Ländern der Eurozone ablehnen (die Partei der „Wahren Finnen“), deutlichen Auftrieb und vereinen 19 % der Stimmen auf sich.
- 9. Mai** Während ein zweiter Rettungsplan für Griechenland immer wahrscheinlicher wird, stuft Standard & Poor's die Bonität griechischer Staatsanleihen ein weiteres Mal von BB- auf B herab.

- 11. Mai** Die politischen Parteien Finnlands (ohne die „Wahren Finnen“) billigen den „kurzfristigen Rettungsplan“ für Portugal.
- 16. Mai** Die Eurogruppe billigt den portugiesischen Rettungsplan und das von Portugal umzusetzende Sparprogramm.
- 18. Mai** Dank der ordnungsgemäßen Umsetzung des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms wird eine neue Hilfstranche in Höhe von 3 Milliarden Euro an Irland überwiesen.
- 22. Mai** Die „Empörten“ kampieren in mehreren spanischen Städten und protestieren gegen ein festgefahrenes System.
- 23. Mai** Die durch ihre Gläubiger unter Druck gesetzte griechische Regierung gibt weitere Sparmaßnahmen mit einem Umfang von 6 Milliarden Euro bekannt, um eine erneute Hilfszahlung zu erhalten.
- 23. Mai** Die Agentur Fitch Ratings stuft die Bonität Belgiens von stabil auf negativ herab.
- 24. Mai** Die Europäische Kommission begibt 10-jährige Euro-Anleihen über 4,75 Milliarden Euro mit AAA-Rating, um Irland und Portugal im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus zu unterstützen.
- 5. Juni** Die sozialistische Partei von José Socrates erleidet bei den Parlamentswahlen in Portugal eine herbe Niederlage. Die sozialdemokratische Partei (Mitte-Rechts) geht aus den Wahlen als Sieger hervor und kündigt an, das Sparprogramm umzusetzen.
- 6. Juni** Die ungarische Regierung unter Viktor Orban gibt eine Reihe von Maßnahmen bekannt, darunter den Schutz von Haushalten vor Überschuldung, die häufig von westlichen Banken ausgelöst wird (Rahmenregelung für Zwangsversteigerungen bei Insolvenz, Wechselkurse unterhalb der marktüblichen Sätze), die Festlegung des Mindestlohns sowie die Wiederbeschäftigung von frühpensionierten Arbeitnehmern.
- 9. Juni** Für Lettland wird eine neue Hilfstranche von 200 Millionen Euro freigegeben – als Gegenleistung für das Einverständnis mit der Umsetzung des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms.
- 10. Juni** Der Deutsche Bundestag erklärt sich zu einem zweiten Rettungsplan für Griechenland bereit, stellt jedoch als umstrittene Bedingung, dass die Privatgläubiger einen Teil der Kosten tragen.
- 15. Juni** Der sozialistische griechische Premierminister Geórgios Papandréou erhält für sein Sparprogramm nicht die Unterstützung der Opposition. In Athen eskaliert bei Demonstrationen die Gewalt.
- 16. Juni** In der Tschechischen Republik kommt es zu umfangreichem Widerstand gegen die Reformprojekte der Regierung.
- 17. Juni** Der griechische Premierminister verkleinert sein Kabinett und tauscht einige Minister aus.
- 19. Juni** Die Finanzminister der Eurozone beschließen völlig unerwartet, die fünfte Hilfszahlung in Höhe von 12 Milliarden Euro für Griechenland auf Juli zu verschieben. Der IWF und die EU verlangen vorab, dass das griechische Parlament zusätzliche Sparmaßnahmen verabschiedet.
- 19. Juni** Mehr als 200.000 „Empörte“ demonstrieren in Spanien für echte Demokratie.
- 21. Juni** Der EGB veranstaltet einen europaweiten und nationalen Aktions- und Informationstag, um das europäische Sozialmodell zu stärken statt es zu zerstören.
- 23.-24. Juni** Der Europäische Rat ist entschlossen, Griechenland und den Euro zu stützen und einigt sich auf den Italiener Mario Draghi als neuen Präsidenten der EZB, der damit die Nachfolge des aus dem Amt scheidenden Franzosen Jean-Claude Trichet antritt.

<b>24. Juni</b>	Die griechische Regierung einigt sich mit der Troika auf einen neuen „mittelfristigen Plan“, der bis 2015 über 28 Milliarden Euro an Einsparungen und 50 Milliarden Euro an Privatisierungen vorsieht.
<b>29. Juni</b>	Das griechische Parlament nimmt das von der Regierung Papandréou für 2011-2015 vorgelegte Sparprogramm an.
<b>30. Juni</b>	Ein Streik im öffentlichen Dienst im Vereinigten Königreich richtet sich gegen die Rentenreform.
<b>30. Juni</b>	Der italienische Wirtschaftsminister legt ein Sparprogramm über 43 Milliarden Euro vor, um bis 2014 wieder einen ausgeglichenen Haushalt herzustellen.
<b>2. Juli</b>	Der IWF und die Finanzminister der Eurozone geben die fünfte Hilfstranche über 12 Milliarden Euro frei, die im aktuellen Hilfsplan für Griechenland vorgesehen ist.
<b>6. Juli</b>	Moody's stuft die Bonität portugiesischer Staatsanleihen herunter. Die Europäische Kommission kritisiert diese Entscheidung vehement.

### 2.3.5 Der Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (11. Juli 2011)

Der im Mai 2010 geschaffene Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus war ursprünglich auf eine Laufzeit von sechs Monaten begrenzt (verlängerbar). Nach Ablauf dieser Zeit sollte die Kommission prüfen, ob die außergewöhnlichen Umstände, die die Einrichtung gerechtfertigt hatten, noch immer gegeben waren. In Wirklichkeit stand Europa jedoch lediglich am Anfang dieser bislang beispiellosen Eurokrise, die die Jahre 2010 und 2011 prägen sollte.

Bei seiner Tagung am 28. und 29. Oktober 2010 kommt der Europäische Rat – der sich mehr und mehr der Ausstrahlungseffekte der Griechenland-Krise bewusst wird – zu dem Schluss, dass die Einrichtung eines permanenten Mechanismus für das Krisenmanagement erforderlich ist. Diese von Deutschland und Frankreich forcierte Entscheidung<sup>41</sup> ist Gegenstand zahlreicher Debatten. Jean-Claude Juncker wird nach dem Gipfel erklären, dass es keine Einstimmigkeit gegeben habe, insbesondere in Bezug auf die Form eines solchen Mechanismus (zwischenstaatlich oder gemeinschaftlich, unter Einbeziehung privater Gläubiger und auf freiwilliger Grundlage oder nicht) sowie auf die damit verbundene Reform des Vertrags von Lissabon, obschon die *No-Bailout*-Klausel nicht modifiziert wird. Tatsächlich geht es offiziell nicht darum, die Rettung eines Mitgliedstaats zu gestatten, sondern die der Eurozone.

Die Einigung über die Überarbeitung des Vertrags von Lissabon erfolgt beim Europäischen Rat am 16. und 17. Dezember 2010. Gemäß dieser Übereinkunft wird Art. 136 des Vertrags 2011 dahingehend geändert, dass „die Mitglied-

---

<sup>41</sup> Insbesondere auf Betreiben Deutschlands aus Gründen der Rechtssicherheit; tatsächlich befürchtet die Regierung, dass die Einrichtung eines solchen dauerhaften Mechanismus bei unverändertem Vertrag vom Verfassungsgericht verworfen wird.

staaten, deren Währung der Euro ist, einen Stabilitätsmechanismus einrichten können, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“. Dieser Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll im Juli 2013 eingerichtet werden und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ersetzen. Aufgrund der Dringlichkeit wird letztlich beschlossen, den Stichtag auf Juli 2012 vorzuziehen (dieses Datum wird später wieder verschoben).

Bei einer erweiterten Tagung der Eurogruppe am 14. Februar 2011 einigen sich die EU-Finanzminister im Grundsatz, den ESM mit 500 Milliarden Euro auszustatten. Am 21. Marzverstandigen sie sich auf die praktischen Modalitäten des ESM. Am 23. März gibt das Europäische Parlament grünes Licht für die Änderung des Vertrags. Am 20. Juni gelangen die Finanzminister zu einer endgültigen Einigung über die Rechtstexte, derweil am 11. Juli der Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus von den 17 Staats- und Regierungschefs der Eurozone unterzeichnet wird. Im Folgenden steht die Ratifizierung des Vertrags durch die Einzelstaaten an.

Doch einmal mehr sollte diese Entscheidung der Eurozone, die den schlimmsten August seit ihrem Bestehen durchleben sollte, kaum eine Atempause verschaffen.

#### Chronologie 6 **Börsencrash und Rekapitalisierung der europäischen Banken (Juli-November 2011)**

- |                  |   |
|------------------|---|
| <b>12. Juli</b>  | Der Präsident des italienischen Ministerrats Silvio Berlusconi ruft zur nationalen Einheit auf, derweil der italienische Senat über ein Sparprogramm von 48 Milliarden Euro berät.   |
| <b>14. Juli</b>  | Die zweite Mission der Troika in Irland, die sich mit der Umsetzung des Sparprogramms zufrieden zeigt, macht den Weg frei für die Zahlung einer weiteren Hilfstranche von 4 Milliarden Euro.   |
| <b>21. Juli</b>  | Während die Spannungen an den Märkten ihren Höhepunkt erreichen, wird ein Gipfel der Eurostaaten einberufen. Die Staats- und Regierungschefs einigen sich dabei auf einen zweiten Hilfsplan für Griechenland in Höhe von 110 Milliarden Euro sowie auf eine Ausdehnung der EFSF. Es wird eine „freiwillige“ Beteiligung des Privatsektors (für einen geschätzten Betrag von 40 Milliarden Euro) vereinbart, was von den Rating-Agenturen als partieller Zahlungsausfall gewertet wird. |
| <b>25. Juli</b>  | Moody's stuft die Bonität griechischer Staatsanleihen um zwei Stufen auf „in Zahlungsverzug“ (Ca) herunter.  |
| <b>27. Juli</b>  | Moody's verringert die Bonität zyprischer Anleihen (von A2 auf Baa1).  |
| <b>29. Juli</b>  | Der spanische Premierminister José Luis Zapatero gibt am 20. November vorgezogene Neuwahlen bekannt.   |
| <b>4. August</b> | Die Spannungen in Italien und Spanien erreichen ihren Höhepunkt; die EZB beginnt erneut, Staatsanleihen beider Länder aufzukaufen.  |
| <b>4. August</b> | Der Präsident der Europäischen Kommission fordert die Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf, die Kapazitäten der EFSF neu zu bewerten. Die am 21. Juli getroffenen Entscheidungen sind damit bereits überholt.   |
| <b>4. August</b> | Die globalen Börsen in Asien, Europa und den Vereinigten Staaten erleiden herbe Verluste.  |

<b>5. August</b>	Der Präsident der EZB und der Präsident der italienischen Notenbank übermitteln der italienischen Regierung ein geheimes Schreiben, in dem ein neues Sparprogramm und umfangreiche Privatisierungen gefordert werden.
<b>5. August</b>	Der zypriotische Präsident bildet eine neue Regierung.
<b>6. August</b>	Standard & Poor's stuft die Bonität der Vereinigten Staaten herab.
<b>12. August</b>	Nach ihrem im Juli verabschiedeten Sparprogramm über 48 Milliarden Euro einigt sich die italienische Regierung auf einen zweiten Sparplan über 45,5 Milliarden Euro, der unter anderem eine Besteuerung hoher Einkommen vorsieht.
<b>16. August</b>	Bei einem deutsch-französischen Gipfel geben die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident bekannt, eine europäische Wirtschaftsregierung in Form von „Eurogipfeln“ einrichten zu wollen, deren erster Präsident der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, werden soll. Dabei fordern sie die Staaten der Eurozone auf, den Grundsatz des ausgewogenen Haushalts („Schuldenbremse“) in ihren Verfassungen festzuschreiben. Schließlich bestehen sie ebenfalls auf der Umsetzung einer Finanztransaktionssteuer und einer einheitlichen Körperschaftssteuer.
<b>19. August</b>	Die spanische Regierung gibt neue Maßnahmen zur Senkung des öffentlichen Defizits über 5 Milliarden Euro bekannt.
<b>22. August</b>	Die Mitteilung, der zufolge Finnland von Griechenland als Gegenleistung für den finnischen Beitrag zum Rettungspaket eine Finanzgarantie erhalten hat, erfüllt die europäischen Regierungen mit Besorgnis. Auch andere Länder könnten im Folgenden eine solche Garantie fordern.
<b>24. August</b>	Die französische Regierung gibt ein Sparprogramm bekannt, das unter anderem Steuererhöhungen über 11 Milliarden Euro vorsieht.
<b>24. August</b>	Der deutsche Bundespräsident Christian Wulff kritisiert die Politik der EZB.
<b>25. August</b>	Der neue zypriotische Finanzminister Kikis Kazamias legt dem Parlament ein Sparprogramm vor.
<b>29. August</b>	Der Präsident des italienischen Ministerrats beschließt, die Steuer auf die hohen Einkommen – die im Sparprogramm vom 12. August vorgesehen war – wieder zu streichen.
<b>2. September</b>	Die Troika unterbricht ihre fünfte Bewertung der Wirtschafts- und Haushaltsslage in Griechenland, zumal sie die Sparbemühungen des Landes für unzureichend hält.
<b>2. September</b>	Die spanischen Abgeordneten sprechen sich dafür aus, die Schuldenbremse für die Begrenzung der öffentlichen Ausgaben in die spanische Verfassung aufzunehmen.
<b>8. September</b>	Der niederländische Finanzminister Jan Kees de Jager spricht die Möglichkeit an, Griechenland aus der Eurozone auszuschließen.
<b>9. September</b>	Der Chefvolkswirt der EZB, der Deutsche Jürgen Stark, tritt von seinem Amt zurück.
<b>6.-11. September</b>	Die griechische Regierung gibt neue Maßnahmen bekannt, um die Privatisierungen zu beschleunigen, den öffentlichen Sektor umzustrukturieren und eine Immobiliensteuer einzuführen.
<b>11. September</b>	Der deutsche Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP) zieht das Szenario einer „geordneten Insolvenz“ Griechenlands in Erwägung. Diese Möglichkeit findet im Folgenden weitere Fürsprecher und führt zu fallenden Börsenkursen.
<b>12. September</b>	Schwarzer Montag für französische, deutsche, italienische, spanische und – in geringerem Ausmaße – britische Finanztitel.
<b>15. September</b>	Die Zentralbanken der Schweiz, des Vereinigten Königreichs, Japans, der Vereinigten Staaten sowie die EZB lancieren eine konzertierte Aktion, um europäischen Banken unbegrenzte Liquidität zur Verfügung zu stellen.



- 15. September** Die spanische Regierung gibt die Wiedereinführung der Vermögenssteuer bekannt.
- 16. September** Der US-amerikanische Finanzminister Timothy Geithner nimmt an einer Sitzung der Eurogruppe teil und fordert die Europäer auf, „entschlossen zu handeln und mit einer Stimme zu sprechen“, um die „katastrophalen Risiken“ durch die Eurokrise für die Weltwirtschaft abzuwenden.
- 16. September** Bei den dänischen Parlamentswahlen siegt das linke über das rechte Lager.
- 19. September** Die Rating-Agentur Standard & Poor's senkt die Bonität Italiens um eine Stufe.
- 28. September** Nachdem Athen neue Einschnitte bei den Ausgaben bekannt gibt, nimmt die Troika – im Rahmen der fünften Bewertung der Programmumsetzung – die Verhandlungen mit der griechischen Regierung wieder auf.
- 29. September** Der Deutsche Bundestag genehmigt die Aufstockung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) auf 440 Milliarden Euro.
- 29. September** Um die Staatsverschuldung abzubauen, beginnt die italienische Regierung mit einer umfangreichen Veräußerung von Staatsvermögen.
- 3. Oktober** Die Finanzminister der Eurozone verschieben die Überweisung einer neuen Hilfszahlung von 8 Milliarden Euro an Griechenland, weil das Privatisierungsprogramm noch nicht angelaufen ist.
- 3. Oktober** Linksgerichtete europäische Persönlichkeiten fordern eine neue Wirtschaftspolitik in Europa (darunter der ehemalige italienische Premierminister Massimo D'Alema, der ehemalige dänische Premierminister und Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei Europas, Poul Nyrup Rasmussen, der ehemalige österreichische Bundeskanzler Alfred Gusenbauer sowie der föderale belgische Minister für Klima und Energie, Paul Magnette), was zu einem Wendepunkt bei der Bewältigung der Eurokrise führen könnte.
- 6. Oktober** Die EZB beschließt durch Konsens und nicht durch Einstimmigkeit, ihre unkonventionellen Maßnahmen zur Unterstützung der Rekapitalisierung der Banken zu verstärken.
- 6. Oktober** In einem Schreiben an die Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates fordern die Premierminister der Niederlande, Schwedens und Finnlands, die EU unter Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin wieder auf Wachstumskurs zu bringen. Dies soll durch offene Märkte, den Binnenmarkt, eine intelligente Regulierung, Innovation, Strukturfonds sowie grüne und ressourcenschonende Technologien erfolgen.
- 9. Oktober** Die Herabstufung europäischer Schuldtitel in den Bilanzen der Banken schwächt den europäischen Bankensektor. Die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident verständigen sich auf eine notwendige Rekapitalisierung der Banken (Dexia-Krise); der zweite Plan zur Rettung Griechenlands vom 21. Juli sollte nicht ausreichen und einer Überarbeitung bedürfen.
- 11. Oktober** Die Troika beendet ihre fünfte Bewertung der Wirtschafts- und Haushaltsslage in Griechenland und stellt fest, dass die Rezession „weiter vorangeschritten ist als im Juni erwartet“ und die Haushaltsziele 2011 nicht erreicht wurden. Dessen ungeachtet gibt sie grünes Licht für die Überweisung einer neuen Tranche von 8 Milliarden Euro.
- 11. Oktober** Der Vorsitzende des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, Jean-Claude Trichet, erklärt, dass der europäische Bankensektor eine Rekapitalisierung benötige (die vom IWF bereits seit mehreren Monaten gefordert wird).
- 11. Oktober** Das slowakische Parlament lehnt die Aufstockung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität ab.

- 12. Oktober** Im Vereinigten Königreich gibt das nationale Statistikamt bekannt, dass die Arbeitslosigkeit mit 2,57 Millionen Arbeitslosen den höchsten Stand seit 1994 erreicht hat (d.h. 8,1 % der Erwerbsbevölkerung).
- 13. Oktober** Nachdem die slowakische Mitte-Rechts-Regierungskoalition zurücktritt, weil sie die Aufstockung der EFSF abgelehnt hatte, erhält die sozialdemokratische Opposition, im Austausch für ihre Zustimmung zur Ratifizierung der Aufstockung der EFSF, die Zusage für Neuwahlen im März 2012. In einer zweiten Abstimmung ratifiziert das slowakische Parlament die Erhöhung der Schlagkraft der EFSF auf 440 Milliarden Euro sowie die Flexibilisierung ihrer Befugnisse (d. h. Rückkauf der Staatsanleihen notleidender Länder und bedingte Darlehen für Länder, die ihren Bankensektor rekapitalisieren). Durch diese Ratifizierung wird die EFSF voll funktionsfähig.
- 14. Oktober** Die Rating-Agentur Standard & Poor's senkt die Bonität Spaniens um eine Stufe auf AA-.
- 17. Oktober** Die portugiesische Regierung legt einen Haushaltsentwurf für 2012 vor, der sich auf die Sanierung der Staatsfinanzen durch Ausgabensenkungen (Einsparungen von ca. 7,5 Milliarden Euro, davon 2 Milliarden Euro durch Kürzungen der Sozialausgaben) und strukturelle Maßnahmen (Verlängerung der Arbeitszeit, Streichung des 13. und 14. Monatsgehalts für Beamte und Rentner mit Monatseinkommen über 1000 Euro) sowie eine Anhebung der Mehrwertsteuer für bestimmte Produkte auf 23 % konzentriert. Die portugiesische Regierung will das öffentliche Defizit von 5,9 % im Jahre 2011 auf 4,5 % im Jahre 2012 herunterfahren.
- 20. Oktober** Während das griechische Parlament die Sparmaßnahmen verabschiedet, kommt ein Demonstrant bei einem Generalstreik und damit verbundenen gewalttätigen Demonstrationen ums Leben.
- 23. Oktober** In Brüssel findet ein Europäischer Rat und eine Sitzung der Staats- und Regierungschefs statt, um insbesondere die Arbeiten zur Rekapitalisierung des Bankensektors und die Überarbeitung des zweiten griechischen Rettungsplans zu beschleunigen. Zu einer Einigung kommt es jedoch nicht. Wie von Frankreich und Deutschland gefordert, beschließt der Europäische Rat, den Präsidenten des Europäischen Rates zu beauftragen, auch bei den Sitzungen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone den Vorsitz zu übernehmen.
- 26. Oktober** Der Präsident des italienischen Ministerrats legt das Regierungsprogramm zur Senkung der italienischen Staatsverschuldung und der Wiederankurbelung der Konjunktur vor. Vorgesehen sind insbesondere eine Reform des Arbeitsmarkts (arbeitsmarktbedingte Entlassungen sind danach zulässig), eine verstärkte Öffnung der Märkte für den Wettbewerb (Unternehmen, Berufskammer, öffentliche Dienste), die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung, eine Rentenreform (progressive Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre bis 2026) sowie eine Steuerreform und die Privatisierung staatlicher Vermögenswerte.
- 26.-27. Oktober** Bei einer erneuten Tagung des Europäischen Rates und einem Gipfel der Euroländer einigen sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf eine „umfassende Antwort“ auf die Krise. Dabei wird die EFSF von 440 Milliarden Euro auf 1 Billion Euro aufgestockt, derweil die wichtigsten europäischen Banken für schätzungsweise 105 Milliarden Euro rekapitalisiert werden und die Privatanleger einen „freiwilligen“ Abschlag auf ihre griechischen Staatsanleihen von 50 % akzeptieren.

- 31. Oktober** Der griechische Premierminister Geórgios Papandréou gibt die Durchführung eines Referendums über den europäischen Hilfsplan am 27. Oktober bekannt. Die EU und der IWF sind bestürzt, und an den Finanzplätzen stürzen die Kurse.
- 4. November** Geórgios Papandréou erhält vom Parlament ein Vertrauensvotum.
- 6. November** Geórgios Papandréou erklärt seinen Rücktritt, nachdem er sich mit dem Chef des rechten Flügels Antónis Samaras (der eine Ablehnung der Sparpläne veranlasst hatte) darauf geeinigt hatte, vor den vorgezogenen Neuwahlen am 19. Februar 2012 eine Übergangsregierung der nationalen Einheit zu bilden.
- 8. November** Der Präsident des italienischen Ministerrats, Silvio Berlusconi, verliert die absolute Mehrheit in der Abgeordnetenkammer.
- 9. November** Die italienische Staatsverschuldung ist das beherrschende Thema an den Finanzmärkten: Die Zinsen für neu begebene italienische Staatsanleihen steigen über 7 %. Die EU-Beobachtermission in Rom gibt bekannt, dass die im Programm von Silvio Berlusconi versprochenen Maßnahmen nicht ausreichen und fordert die Regierung auf, unverzüglich Zusatzmaßnahmen zu ergreifen.
- 10. November** Der griechische Staatspräsident Károlos Papoúlias beauftragt den ehemaligen Gouverneur der griechischen Zentralbank und früheren Vizepräsidenten der EZB, Loukás Papadímos, eine Regierung der nationalen Koalition zu bilden.
- 10. November** Aufgrund eines „technischen Fehlers“ verbreitet die Rating-Agentur Standard & Poor's eine Falschmeldung, der zufolge sie die Bonität Frankreichs herabstuft.
- 11. November** Das portugiesische Parlament billigt drakonische Sparmaßnahmen, um die Staatsverschuldung von 5,9 % des BIP im Jahre 2011 auf 4,5 % im Jahre 2012 zu senken.
- 12. November** Der Präsident des italienischen Ministerrats Silvio Berlusconi tritt zurück.
- 12. November** Die Rating-Agentur Standard and Poor's senkt die Bonität ungarischer Staatsanleihen auf BBB/A-3.
- 13. November** Mario Monti wird vom italienischen Staatspräsidenten Giorgio Napolitano beauftragt, ein neues verkleinertes Kabinett zu bilden.
- 15. November** Das nationale Statistikamt gibt bekannt, dass das BIP der Niederlande im dritten Quartal gegenüber dem Vorquartal um 0,3 % zurückging. Infolgedessen werden neben den bereits beschlossenen Sparmaßnahmen über 18 Milliarden Euro weitere Sparbemühungen ins Auge gefasst.
- 18. November** Griechenland legt seinen in Zusammenarbeit mit der Troika ausgearbeiteten Entwurf für den Haushalt 2012 vor. Vorgesehen sind eine Senkung der Staatsverschuldung um 5 % gegenüber 2011 und eine Erhöhung der Steuereinnahmen um 7 %. Außerdem wird das öffentliche Defizit auf 5,4 % des BIP abgesenkt (2011: 9 %).
- 20. November** Bei den spanischen Parlamentswahlen erringt die rechte Volkspartei von Mariano Rajoy einen großen Sieg gegen die Sozialisten unter José Luis Zapatero.
- 21. November** Die ungarische Regierung von Viktor Orban beschließt, ein offizielles Hilfesuch beim IWF und der Kommission einzureichen.

### 2.3.6 November 2011: Verabschiedung des „Six-Packs“ und Lancierung des „Two-Packs“

Wie bereits aufgezeigt, zielt das sogenannte „Six-Pack“ darauf ab, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu stärken. Nach über einjährigen Diskussionen und Verhandlungen wird das Maßnahmenpaket im November 2011 vom EU-Rat und dem Europäischen Parlament offiziell verabschiedet. Am 13. Dezember 2011 tritt es in Kraft.

Jedoch scheint es angesichts der Entwicklung und der Ausdehnung der Eurokrise bereits lückenhaft. Ausgehend von den beiden Grundsätzen, wonach „offenkundige Fehler“ bei der Festlegung der nationalen Haushalte so früh wie möglich zu identifizieren sind und die Ausarbeitung eines gemeinsamen Haushaltszeitplans der Euroländer eine bessere Abstimmung ermöglichen sollte, schlägt die Europäische Kommission am 23. November 2011 vor, das Six-Pack um zwei neue Vorschriften (das sogenannte Two-Pack) zu erweitern. Die beim Verfassen dieser Publikation (Juni 2012) noch nicht verabschiedeten Vorschriften zielen darauf ab, die Kontrolle der nationalen Haushaltspolitiken weiter zu verstärken.

Zunächst geht es darum, das Europäische Semester um einen „gemeinsamen Haushaltszeitplan“ (Europäische Kommission 2011b) zu erweitern sowie das System zur multilateralen Überwachung der Haushaltspolitiken zu vervollständigen, um sicherzustellen, dass die EU-Empfehlungen im Haushaltsbereich bei der Ausarbeitung der nationalen Haushalte gebührende Berücksichtigung finden. Ebenso ist das Verfahren zur Korrektur übermäßiger Defizite durch eine engere Überwachung der Haushaltspolitiken derjenigen Mitgliedstaaten zu erweitern, die Gegenstand eines Verfahrens sind. Damit soll eine nachhaltige und rasche Korrektur übermäßiger Defizite gewährleistet werden. In den Grundzügen wären die Mitgliedstaaten nach dieser Regelung verpflichtet, spätestens am 15. April jedes Jahres – und damit zeitgleich mit ihren Stabilitätsprogrammen – ihre mittelfristige Finanzplanung offenzulegen. Die Haushaltsentwürfe für das Folgejahr wären der Kommission und der Eurogruppe vorzulegen und jedes Jahr spätestens am 15. Oktober zu veröffentlichen. Stellt die Kommission fest, dass ein Haushaltsentwurf besonders schwere Verstöße gegen die haushaltspolitischen Verpflichtungen laut Stabilitäts- und Wachstumspakt enthält, würde sie den betroffenen Mitgliedstaat binnen zwei Wochen nach Vorlage des Entwurfs (öffentlich) ersuchen, diesen zu überarbeiten.

Die zweite Regelung (Europäische Kommission 2011c) stützt sich auf den Grundsatz, wonach das Ausmaß der wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Überwachung dem Schweregrad der finanziellen Schwierigkeiten eines Mitgliedstaats (insbesondere sofern er zur Eurogruppe gehört) angemessen sein und die Art der gewährten Finanzhilfe berücksichtigen muss – von einfachen präventiv vergebenen Hilfen bis hin zu vollständigen makroökonomischen Anpassungsprogrammen, die mit strengen wirtschaftspolitischen Auflagen einhergehen. So würden Mitgliedstaaten, die mit schweren Finanz-

problemen konfrontiert sind oder Haushaltshilfen erhalten, einer verstärkten Kontrolle der Kommission und der EZB unterliegen, darunter erhöhte Überwachung, makroökonomische Anpassungsprogramme, Bewertungen des jeweiligen Mitgliedstaats, regelmäßige Berichte usw.

Das 2012 erörterte und ausgehandelte „Two-Pack“ wird damit zu dem Instrument, in dem die wachsende Sorge um die Förderung des Wirtschaftswachstums in Europa allmählich ihren Ausdruck findet. Neben den Diskussionen über den Haushaltszeitplan (d. h. die Fristen eines Mitgliedstaats, um seine Haushaltspläne für das Folgejahr vorzustellen) debattiert das Europäische Parlament über die Frage der Haushaltssolidarität mittels der Schaffung europäischer Anleihen (Eurobonds) sowie über einen „Schuldentilgungsfonds“, der übermäßige Schulden von Euroländern (d. h. über 60 % des BIP) temporär auf die Gemeinschaft umlegen würde. Ebenso zur Debatte steht die Einführung eines Auslegungsspielraums der Bestimmungen zur Senkung der öffentlichen Schulden, um ihre Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung zu berücksichtigen. Ein weiteres Novum wäre die Schaffung eines „Wachstumsinstruments“, das 1 % des BIP über einen Zeitraum von zehn Jahren für Investitionen in Energieinfrastrukturen und neue Technologien mobilisieren würde.

Auch wenn die Haushaltsdisziplin in diesen Debatten nicht infrage gestellt wurde, kamen doch drei neue Aspekte hinzu: eine Aufweichung des Anpassungsprozesses, Instrumente für Haushaltssolidarität und die investitionsgebundene Unterstützung der Konjunktur. Gemäß den Befürwortern dieser Änderungen sollte dies zu einer ausgeglicheneren Lösung der Schuldenkrise beitragen.

#### Chronologie 7 **Das Risiko eines Zahlungsausfalls der Banken auf seinem Höhepunkt (November-Januar 2011)**

- 23. November** Der Vorsitzende der konservativen Partei Griechenlands, Antónis Samaras, unterstützt schließlich die Einigung mit der Troika über den zweiten Rettungsplan für das Land.
- 24. November** Die Rating-Agentur Fitch Ratings stuft die Bonität portugiesischer Staatsanleihen auf „spekulativ“ herab.
- 24. November** Beim deutsch-französisch-italienischen Gipfel wird keine Einigung über die Schaffung von Eurobonds erzielt.
- 25. November** Standard & Poor's stuft die Kreditwürdigkeit Belgiens herab. Zehn Tage später erhält das Land nach 540 Tagen politischer Krise eine neue Föderalregierung und verspricht einen ausgeglichenen Haushalt bis 2015.
- 30. November** Ca. 1 bis 2 Millionen britische Beamte demonstrieren öffentlich gegen Reformen und Sparprogramme. Nach einem Aufruf des Europäischen Gewerkschaftsverbands für den öffentlichen Dienst (EGÖD) kommt es in ganz Europa zu weiteren Demonstrationen.
- 4. Dezember** Die italienische Regierung gibt ein neues Sparprogramm über 20 Millionen Euro bekannt, das Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben, die Wiedereinführung der Grundsteuer, höhere Steuern auf Luxusgüter, eine Besteuerung rückgeführter Guthaben von Steuerhinterziehern sowie eine schrittweise Anhebung der oberen Mehrwertsteuertranchen vorsieht. Das Programm, das ebenfalls 10 Milliarden Euro zur Ankurbelung der Konjunktur umfasst, wird vom Parlament am 16. Dezember angenommen.

<b>5. Dezember</b>	Die irische Regierung legt einen neuen Sparplan über 3,8 Milliarden Euro für 2012 vor, der eine Mehrwertsteuererhöhung sowie eine Senkung der Gesundheits- und Sozialausgaben vorsieht.
<b>7. Dezember</b>	Griechenland verabschiedet für 2012 einen Haushalt mit extremen Einschnitten (Steuererhöhungen, Senkung der Gehälter im öffentlichen Dienst und Beurlaubung zehntausender Angestellter des öffentlichen Sektors).
<b>8. Dezember</b>	Die zypriotische Regierung legt einen Haushalt vor, der das öffentliche Defizit bis 2014 vollständig abbauen soll (Mehrwertsteuererhöhung, Lohnnullrunde bei Beamten, Stellenabbau im öffentlichen Dienst und Steuererhöhung).
<b>9. Dezember</b>	Beim Europäischen Rat einigen sich 26 Mitgliedstaaten (d. h. ohne das Vereinigte Königreich) darauf, die Disziplin des Gemeinschaftshaushalts zu verstärken.
<b>16. Dezember</b>	Die Kommission und der IWF setzen ihre Finanzhilfen für Ungarn aus. Grund ist die Besorgnis der Kommission über die Absicht der ungarischen Regierung, Gesetze zu verabschieden, die die Unabhängigkeit der Zentralbank unterwandern könnten.
<b>19. Dezember</b>	In Italien streiken die Angestellten des öffentlichen Dienstes und protestieren gegen die Sparmaßnahmen sowie gegen das Vorhaben der Regierung, das Arbeitsrecht zu reformieren.
<b>19. Dezember</b>	In einem Bericht über die finanzielle Stabilität der Eurozone stuft die EZB das Ausfallrisiko mehrerer Banken so hoch wie noch nie ein.
<b>19. Dezember</b>	Der neue Chef der spanischen Regierung Mariano Rajoy gibt ein Programm mit Einsparungen über 16,5 Milliarden Euro bis 2012 bekannt.
<b>20. Dezember</b>	Das ungarische Parlament verabschiedet einen Sparhaushalt bis 2012.
<b>22. Dezember</b>	Die öffentlichen Bediensteten in Belgien streiken und protestieren gegen das Sparprogramm über 11,3 Milliarden Euro sowie gegen den Entwurf zur Rentenreform, der eine Anhebung des Vorruhestandsalters von 60 auf 62 vorsieht.
<b>30. Dezember</b>	Weil das öffentliche Defizit höher ist als 2011 vorgesehen, gibt die spanische Regierung neue Sparmaßnahmen über 8,9 Milliarden Euro im öffentlichen Sektor und neue Steuern über 6,3 Milliarden Euro bekannt.
<b>1. Januar 2012</b>	Der Euro feiert – eher unbemerkt – seinen zehnten Geburtstag.

### 2.3.7 30. Januar 2012: Der Haushaltspakt

Der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (auch als „Haushaltspakt“ bezeichnet) stellt einen weiteren Schritt dar, um die wirtschaftspolitische Governance, die hauptsächlich auf Haushaltsdisziplin und Überwachung ausgelegt ist, zu stärken. Seine Anfänge gehen auf das Gipfeltreffen vom 16. August 2011 zwischen Angela Merkel und Nicolas Sarkozy zurück.

Bei diesem Gipfel teilen die beiden Regierungschefs ihre Absicht mit, von allen Eurostaaten verlangen zu wollen, den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts (Schuldenbremse) in ihrer nationalen Verfassung festzuschreiben. Des Weiteren wollen sie eine „europäische Wirtschaftsregierung“ einsetzen, die in erster Linie in Form von „Eurogipfeln“ in Erscheinung tritt. Präsident dieser Regierung sollte Herman Van Rompuy werden. Was die politische

Koordinierung angeht, bestehen sie auf der Notwendigkeit, eine einheitliche Körperschaftssteuer sowie eine Finanztransaktionssteuer einzuführen.

Infolgedessen enthalten die Schlussfolgerungen dieses deutsch-französischen Gipfels die Grundzüge des Haushaltspakts.

Die Widerstände gegen den deutsch-französischen Vorschlag sind nur mit der Unnachgiebigkeit Deutschland zu vergleichen, den hieraus resultierenden Kompromiss durchzusetzen. London und Warschau befürchten darüber hinaus mehr und mehr die Schaffung eines Europas der zwei Geschwindigkeiten, d. h. eines Europas mit und eines ohne Euro. Die Regierung David Camerons widersetzt sich jeglicher Reform des Vertrags von Lissabon, um die Punkte des deutsch-französischen Kompromisses einzubeziehen. Auch der Präsident des Europäischen Rates will eine Überarbeitung des Vertrags vermeiden und schlägt vor, sich auf eine Änderung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zu beschränken und die europäische Schuldenbremse darin aufzunehmen. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die „verstärkte Zusammenarbeit“ zu aktivieren, die im Vertrag von Lissabon bereits vorgesehen ist. Dies wäre jedoch zumindest symbolisch einer verstärkten Aufspaltung der EU in teilnehmende und nicht teilnehmende Länder gleichzusetzen.

Angesichts der absehbaren Schwierigkeit, 27 Staaten von einer Überarbeitung des Vertrags von Lissabon zu überzeugen, beschließt das deutsch-französische Gespann, das Projekt beim Europäischen Rat am 9. Dezember unter Dach und Fach zu bringen. Im Rahmen der Vorbereitung auf die Ratstagung legt es Herman Van Rompuy ein umfassendes Abkommen vor, das von den 17 Euroländern bis März 2012 kompromisslos anzunehmen ist.

Entsprechend geben die 17 Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 9. Dezember in einer Erklärung ihre Absicht bekannt, ein zwischenstaatliches Abkommen in Form eines Haushaltspakts zu verabschieden. Neun weitere EU-Länder erwägen die Möglichkeit, an diesem Prozess teilzunehmen. Einzig das Vereinigte Königreich weigert sich. Der neue „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ wird am 30. Januar 2012 von 25 Ländern (schlussendlich weigert sich auch die Tschechische Republik<sup>42</sup>) angenommen und am 2. März 2012 unterzeichnet.

Im Wesentlichen sind die Unterzeichnerstaaten dieses Pakts verpflichtet, Bestimmungen einzuhalten, „die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist“. Dies gilt ebenfalls für die Schuldenbremse bzw. die „Regel des ausgeglichenen Haushalts“, der zufolge die jährlichen Haushalte dieser Län-

---

<sup>42</sup> Der tschechische Premierminister Petr Nečas gibt für seine Weigerung laut Informationen in der Presse drei Gründe an: die eingeschränkte Teilnahme an den Gipfeln der Euroländer, die Tatsache, dass der Entwurf dem Schuldenkriterium nicht gebührend Rechnung trage und dass das Ratifizierungsverfahren in der Tschechischen Republik komplex sei.

der entweder ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen müssen und nur unter außergewöhnlichen Umständen defizitär sein dürfen.

Die anderen beiden wesentlichen Neuerungen, die durch den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt wurden, betreffen die Verpflichtung, jegliche größere Reform der Wirtschaftspolitik vorab zur Diskussion zu stellen und institutionelle Innovationen zu übernehmen (Einrichtung von Eurogipfeln usw.).

Die Stabilität wird über vier Punkte definiert. Erstens geht es darum, einen ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushalt mit Überschuss zu erreichen. Die Grenze für das strukturelle Defizit wird auf 0,5 % des BIP zu Marktpreisen festgelegt. Eine Ausnahme gilt für außergewöhnliche Umstände. Liegt die Staatsverschuldung unter 60 %, darf das Defizit höchstens 1 % betragen. Bei Abweichungen tritt ein automatischer Korrekturmechanismus in Kraft. Zweitens ist die Staatsverschuldung unter 60 % des BIP zu halten. Wird dieser Wert überschritten, muss die Verschuldung zwingend um durchschnittlich ein Zwanzigstel pro Jahr verringert werden. Drittens ist bei übermäßigem Defizit ein nationales Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm (Strukturreformen) umzusetzen und der Kommission und dem Rat vorzulegen. Dieses wird im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts von der Kommission und dem Rat überwacht. Die Euroländer verpflichten sich, die Empfehlungen der Kommission zu beachten, sofern keine umgekehrte qualifizierte Mehrheit vorhanden ist. Viertens: Werden diese Regeln nicht oder unzureichend in nationales Recht umgesetzt, kann der Europäische Gerichtshof angerufen werden, was finanzielle Sanktionen nach sich ziehen kann.

Die Koordinierung wird also über zwei Aspekte gewährleistet. Zum einen über die Verpflichtung, die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zu verstärken. Die Länder leiten zu diesem Zweck „in Verfolgung des Ziels, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern, weiter zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzstabilität zu stärken, in allen für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlichen Bereichen die notwendigen Schritte und Maßnahmen ein.“ Zum anderen verpflichtet sich jedes Land, alle größeren wirtschaftspolitischen Reformprojekte vorab zur Diskussion zu stellen.

Die wirtschaftspolitische Governance gliedert sich in sechs Punkte. Erstens geht es um die Einrichtung von „Eurogipfeln“ (d. h. informelle Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs der Euroländer, des Kommissionspräsidenten und des Präsidenten der EZB als Gast) und die Ernennung eines Präsidenten dieser Gipfel. Zweitens finden bei Bedarf – mindestens jedoch zweimal jährlich – Tagungen statt, um Fragen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verantwortung der Euroländer und der wirtschaftspolitischen Governance zu erörtern. Drittens nehmen Nicht-Euroländer, die den Haushaltspakt unterzeichnet haben, an den Tagungen teil (d. h. alle, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik). Viertens wird die derzeitige Eurogruppe für die Vorbereitung und Kontinuität der Gipfel zuständig sein. Fünftens: Der Präsident des Europäischen Parlaments kann



bei den Gipfeln angehört werden, wobei ihm nach jedem Gipfel Bericht erstattet wird. Sechstens soll eine Konferenz einberufen werden, die vom Europäischen Parlament und den nationalen parlamentarischen Ausschüssen gemeinsam organisiert wird, um über haushaltspolitische und sonstige vom Vertrag erfasste Angelegenheiten zu beraten.

Das Inkrafttreten des neuen Vertrags ist für den 1. Januar 2013 vorgesehen, sofern ihn zwölf Euroländer bis zu diesem Tag ratifiziert haben. Andernfalls tritt er am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf die zwölfte Ratifizierung in der Eurozone folgt. Fünf Jahre nach Inkrafttreten wird eine Bewertung des Vertrags vorgenommen, um die etwaige Integration in den Vertrag von Lissabon zu prüfen.

Durch diesen Haushaltspakt wird die neue wirtschaftspolitische Governance in Europa erweitert. Diese sieht von 2010-2012 Folgendes vor:

- Hilfen für eine ausgeglichene Zahlungsbilanz für Ungarn, Lettland und Rumänien, Rettungspläne für Griechenland, Irland und Portugal sowie Unterstützung für die Rekapitalisierung der Banken in Spanien und Zypern;
- Schaffung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und einer Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität sowie schließlich eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM);
- Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch das „Six-Pack“ und Einrichtung des Europäischen Semesters für eine verstärkte makroökonomische Überwachung und Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten;
- Verabschiedung des Euro-Plus-Pakts für eine erneute Verschärfung der Haushaltsdisziplin und die Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone;
- Verabschiedung des „Two-Packs“ mit Hinblick auf eine vorausschauende Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik;
- Verabschiedung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion und Verankerung der Schuldenbremse im einzelstaatlichen Recht.

Einmal mehr zeigen die Ereignisse im ersten Halbjahr 2012, dass diese verschiedenen Initiativen nicht ausreichen, um die Eurokrise zu beenden. Alles sieht so aus, als ob die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nach zweieinhalb Jahren überhasteter, ja improvisierter Maßnahmen neue Teile eines Puzzles geschaffen hätten, das sie aber nicht zu einem Ganzen zusammenfügen wollen. Vor dem Hintergrund der Vielfalt dieser Initiativen macht sich schließlich eine gewisse Unsicherheit breit. Vor allem aber scheint die Kernfrage elegant umschifft worden zu sein: Inwieweit sind die Eurostaaten letztlich überhaupt bereit, eine politische und wirtschaftliche Integration hinzunehmen? Oder anders gefragt: An welchem Modell einer politischen Union wird hier derzeit „gebastelt“? Diese Frage ist insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Unzufriedenheit in Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Irland und Rumänien usw. von Belang.

## Chronologie 8

**Zweiter Hilfsplan für Griechenland (Januar-Mai 2012)**

- 9. Januar** Die Europäische Kommission stellt im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus 3 Milliarden Euro in Form 30-jähriger AAA-Papiere für Irland und Portugal bereit.
- 13. Januar** Die Rating-Agentur Standard & Poor's stuft die Kreditwürdigkeit von neun Euroländern herunter. Im Zuge dessen verliert Frankreich sein AAA-Rating, außerdem werden Österreich, Zypern, Spanien, Italien, Portugal, Malta, die Slowakei und Slowenien herabgestuft.
- 20. Januar** Die italienische Regierung lanciert über die Liberalisierung mehrerer Wirtschaftssektoren Konjunkturmaßnahmen.
- 24. Januar** Der Ecofin-Rat spricht eine Empfehlung an Ungarn aus, Maßnahmen zur Sanierung des öffentlichen Haushalts zu ergreifen.
- 30. Januar** In Belgien richtet sich ein Generalstreik gegen den Sparplan der Regierung.
- 5. Februar** Die Troika akzeptiert, dass Irland künftig einen Teil des Privatisierungserlöses in die Schaffung von Arbeitsplätzen statt in den Schuldenabbau investiert.
- 6. Februar** Der rumänische Premierminister gibt den Rücktritt seiner Regierung bekannt. Grund sind die Proteste der „Empörten“ gegen die Sparpläne.
- 6. Februar** Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy geben bekannt, dass die anfallenden Zinsen auf die Kredite der EU an Griechenland auf einem Konto blockiert werden, um die Befriedigung der Gläubiger zu gewährleisten.
- 9. Februar** Die drei Hauptparteien der griechischen Regierungskoalition von Loukás Papadímós erzielen eine Einigung zu neuen Sparmaßnahmen, um den zweiten Rettungsplan über 130 Milliarden Euro in Anspruch nehmen zu können. Am nächsten Tag jedoch nimmt eine der drei Parteien, d. h. LAOS, ihr Einverständnis zurück.
- 10. Februar** Die spanische Regierung legt eine Arbeitsmarktreform vor, die u. a. Entlassungen vereinfachen und billiger machen soll.
- 10. Februar** In Griechenland treten vier Minister der rechtsextremen Partei der Regierungskoalition zurück, um ihren Widerstand gegen den neuen Sparplan zum Ausdruck zu bringen.
- 14. Februar** Die Rating-Agentur Moody's stuft die Kreditwürdigkeit von sechs Euroländern (Spanien, Italien, Malta, Portugal, Slowakei und Slowenien) herab.
- 15. Februar** Die zwei verbleibenden Parteien der griechischen Regierungskoalition (PASOK und die Neue Demokratie) sagen die Umsetzung des neuen Sparprogramms schriftlich zu, um den zweiten Rettungsplan unabhängig vom Ausgang der nächsten Parlamentswahlen in Anspruch nehmen zu können.
- 19. Februar** Mehr als 1 Million Spanier demonstrieren gegen das neue Arbeitsrecht.
- 21. Februar** Die Euroländer bringen den zweiten Rettungsplan für Griechenland unter Dach und Fach. Dieses überraschende Abkommen sieht eine Summe von 237 Milliarden Euro vor, um ein Ausscheiden aus der Eurozone zu verhindern.
- 23. Februar** Die Europäische Kommission prognostiziert für die Eurozone 2012 eine „leichte Rezession“ (-0,3 %). Im Folgenden erhält die Debatte über Sparprogramme und Wachstum neue Nahrung.

- 24. Februar** EZB-Präsident Mario Draghi erklärt gegenüber der US-amerikanischen Zeitung Wall Street Journal, dass das „europäische Sozialmodell Vergangenheit ist“.
- 2. März** Die spanische Regierung gibt bekannt, dass ihr Haushaltsziel für 2012 bei einem Defizit von 5,8 % liegt – statt der von der vorigen Regierung verkündeten 4,4 %.
- 5. März** Die Kommission verlangt, dass Spanien seine ursprünglichen Ziele für 2012 und 2013 weiterverfolgt. Bei einem Verstoß droht sie Madrid mit Sanktionen.
- 6. März** Die Kommission verabschiedet einen Vorschlag für eine Empfehlung, der von Ungarn weitere Haushaltsmaßnahmen verlangt.
- 9. März** Die griechische Regierung erzielt einen historischen Schulterchluss mit den privaten Gläubigern, dem zufolge Banken, Versicherer und sonstige Fonds damit einverstanden sind, die Hälfte der 206 Milliarden Euro an griechischen Anleihen abzuschreiben. 83,7 % der Gläubiger akzeptieren diesen Schritt, der Athen einen ungeordneten Zahlungsausfall erspart.
- 11. März** Die belgische Regierung legt einen neuen Plan zur Senkung der Staats- und Sozialausgaben vor. Außerdem werden die Steuern für Tabakerzeugnisse, Finanzspekulation und die Erlöse von Lebensversicherungen erhöht sowie die Bekämpfung von Steuerhinterziehung verstärkt. Ebenfalls gesenkt werden die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit.
- 14. März** Die Minister der Eurozone billigen offiziell den zweiten Rettungsplan für Griechenland: Dieser sieht 130 Milliarden Euro an öffentlicher Hilfe für drei Jahre sowie die Senkung der griechischen Staatsschulden bei privaten Gläubigern um 107 Milliarden Euro vor. Ferner wird die EFSF zu einer ersten Zahlung von 39,4 Milliarden Euro in mehreren Tranchen ermächtigt.
- 21. März** Die britische Regierung legt einen Haushalt für 2012–2013 vor, der die Steuerlast für hohe Einkommen und Unternehmen senken und den Steuerfreibetrag anheben soll.
- 20.-21. März** Die italienische Regierung einigt sich auf eine Reform des Arbeitsrechts, um die Entlassungsregelungen aufzuweichen; zudem verabschieden die italienischen Abgeordneten den Plan zur Liberalisierung der Wirtschaft.
- 22. März** In Portugal richtet sich ein Generalstreik gegen die Sparprogramme, der jedoch lediglich von der CGTP (Allgemeiner Verband portugiesischer Arbeitnehmer) unterstützt wird.
- 29. März** Generalstreik in Spanien gegen die Reform des Arbeitsmarkts.
- 30. März** Die spanische Regierung legt ihren Haushalt 2012 vor, der nahezu 27 Milliarden Euro an Einsparungen vorsieht.
- 31. März** Die Hälfte der irischen Steuerzahler weigert sich, die neue, am 31. März fällige Wohnungssteuer zu bezahlen, die von der Troika im Rahmen des Rettungsplans auferlegt wurde.
- 3. April** Gemäß der Troika hält sich Portugal an seine Verpflichtungen und könnte sich im September 2013 ohne neuen Rettungsplan wieder Geld auf den Kapitalmärkten beschaffen.
- 4. April** Spanien scheitert mit einer Anleiheemission teilweise; die von den Märkten geforderten Zinsen steigen erneut.
- 9. April** Um die Märkte zu beruhigen, gibt die spanische Regierung bekannt, weitere 10 Milliarden Euro im Gesundheits- und Bildungsbereich einsparen und die Ausgaben der Regionen senken zu wollen.
- 10. April** Die europäischen Börsenkurse fallen, und die Kreditzinsen steigen insbesondere in Spanien und Italien. Das Kreditzinsgefälle zwischen Frankreich und Deutschland wird größer und liegt bei 1,35 Punkten.

- 11. April** Der griechische Premierminister gibt für den 6. Mai vorgezogene Parlamentswahlen bekannt.
- 13. April** Eine Expertenmission der Europäischen Kommission begibt sich nach Madrid, um die Finanzlage des spanischen Staates zu prüfen.
- 18. April** Aufgrund einer überraschend starken wirtschaftlichen Rezession verschiebt die italienische Regierung das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes von 2013 auf 2015.
- 20. April** In Italien wird im Rahmen eines vierstündigen Generalstreiks gegen die im Parlament debattierte Reform des Arbeitsmarkts protestiert, die eine Aufweichung der Regeln für betriebsbedingte Entlassungen vorsieht.
- 20. April** Nach der kurzen Beruhigung am Jahresanfang geraten die Finanzmärkte durch die Lage in Spanien und Italien immer mehr ins Wanken. Immer mehr Ökonomen bekräftigen ihre Auffassung, wonach die übertriebenen Sparmaßnahmen in Europa wachstumsfeindlich sind und zum letztendlichen Auseinanderfallen der Eurozone führen werden (Paul Krugman, Joseph Stiglitz, Daniel Cohen, Patrick Artus, Heiner Flassbeck und viele mehr). Die internationalen Organisationen (OECD, IWF) äußern erste Zweifel an einer zu abrupten Sanierung.
- 21. April** Die niederländische Koalitionsregierung verliert ihre Mehrheit, weil sich die Partei für die Freiheit weigert, ein Haushaltssanierungsprogramm von 14-18 Milliarden Euro mitzutragen.
- 25. April** Die Europäische Kommission legt ihren Streit mit Ungarn bezüglich der Unabhängigkeit der ungarischen Zentralbank bei. Im Folgenden erklärt sie sich mit der Aufnahme von Verhandlungen über Finanzhilfen einverstanden, die von der ungarischen Regierung am 21. November 2011 beantragt wurden.
- 25. April** Nach einer kurzen konjunkturellen Aufhellung gibt das nationale Statistikamt des Vereinigten Königreichs bekannt, dass die Rezession seit Ende 2011 zurückgekehrt ist.
- 26. April** Die Troika macht den Weg frei für eine neue Hilfstranche von 3,7 Milliarden Euro für Irland. Grund ist die gute Umsetzung des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms.
- 26. April** Die Rating-Agentur Standard & Poor's stuft die Kreditwürdigkeit Spaniens von A auf BBB+ herunter.
- 26. April** Ein Bericht der OECD kommt zu dem Schluss, dass die Löhne in Griechenland im Jahr 2011 um 22,5 % gefallen sind.
- 26. April** Die Minderheitsregierung der Niederlande (d. h. VVD und CDA, mit Unterstützung der Oppositionsparteien D66, Grüne und ChristenUnie, jedoch ohne die rechtsextreme PVV) bringt ihr Sparprogramm über 15 Milliarden Euro durch das Parlament. Dieses Programm sieht eine Reform des Gesundheitswesens, eine Reduzierung der Beihilfen für Hypothekenkredite, eine Anhebung der Mehrwertsteuer sowie die Anhebung des Rentenalters vor.
- 27. April** Das spanische Statistikamt gibt im ersten Quartal 2012 366 000 weitere Arbeitslose bekannt. Insgesamt sind damit 5,6 Millionen Spanier ohne Beschäftigung, d. h. ein Viertel der Erwerbsbevölkerung. Erneut wird der Ruf nach einem Rettungsplan für Spanien laut.
- 27. April** Die rumänische Mitte-Rechts-Regierung stürzt aufgrund der vom IWF und der EU verordneten Sparpolitik.
- 30. April** Die portugiesische Regierung prognostiziert für 2012 ein um 3 % schrumpfendes BIP.
- 30. April** In ihrem Bericht zur Welt der Arbeit gelangt die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) zu dem Schluss, dass die schlechte Wirtschaftslage in der EU nicht allein durch pauschale Sparmaßnahmen und Strukturreformen bekämpft werden kann.

- 30. April** Die italienische Regierung verabschiedet einen neuen Plan zur Senkung der staatlichen Ausgaben um 4,2 Milliarden Euro.
- 2. Mai** Laut Eurostat beträgt die Arbeitslosenquote in der Eurozone 10,9 % und erreicht damit ihren höchsten Stand seit Schaffung der Währungsunion.
- 6. Mai** Bei den französischen Präsidentschaftswahlen geht der Kandidat der sozialistischen Partei, François Hollande, als Sieger hervor. Unmittelbar nach seiner Wahl erklärt Hollande, sich für das Wachstum in Europa einsetzen zu wollen.
- 6. Mai** Die Ergebnisse der griechischen Parlamentswahlen verhindern die Bildung einer Mehrheit der historischen Parteien. Die konservative Neue Demokratie erringt nur 18,85 % der Stimmen, und die sozialistische Partei PASOK fällt auf 13,18 % zurück. Die großen Gewinner der Wahl sind die linksextreme Partei Syriza (16,78 %) sowie die rechtsextreme Partei Goldene Morgenröte (6,97 %).

Im Zuge der Debatten unter Wirtschaftswissenschaftlern, aber auch angesichts der politischen Neuanfänge in bestimmten Mitgliedstaaten (u. a. die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Frankreich, die Parlamentswahlen in Griechenland und die Regionalwahlen in Italien, dem Vereinigten Königreich und Deutschland) zeichnet sich im Frühling 2012 ein mögliches neues Gleichgewicht ab: Nach den Sparbemühungen läge der Fokus nunmehr auf Wachstum (Investitionen) und Solidarität (insbesondere über Eurobonds). Es stellt sich die Frage, ob die wirtschaftspolitische Governance über Sparprogramme mit einer neuen Governance über die Ankurbelung der Konjunktur und Solidarität einhergehen kann. Diese Frage beherrscht die Debatten in den europäischen Hauptstädten im Frühling 2012 und ist ebenfalls Gegenstand der Tagung des Europäischen Rates am 28. und 29. Juni 2012. Einmal mehr steht auch diese Ratstagung für eine letzte Chance.

Damit erreicht die Krise ihren Höhepunkt, denn nunmehr steht die Zukunft des Euro auf dem Spiel. Und so wird das Szenario eines Ausschlusses Griechenlands aus der Eurozone („Grexit“) im Frühjahr 2012 mit jedem Tag wahrscheinlicher. Gerüchten zufolge wird der Ausstieg Griechenlands bereits auf höchster Ebene vorbereitet, d. h. bei Kommission, EU-Rat usw. Die Verschlimmerung der Krise im spanischen Bankensektor lässt die Angst vor einem Dominoeffekt aufkommen. Das im Sturmschritt reformierende Italien wird von den Finanzmärkten weiter abgestraft, und in Zypern gerät der Bankensektor durch die Umstrukturierung der griechischen Schulden ins Wanken.

#### Chronologie 9

#### **Die Hilfen für Spanien und Zypern; Italien im Auge des Zyklons (Mai-Juni 2012)**

- 9. Mai** Inmitten der Marktturbulenzen verstaatlicht die spanische Regierung die viertgrößte Bank des Landes, Bankia. Der spanische Bankensektor scheint mehr und mehr angeschlagen.
- 14. Mai** Die spanische Regierung verabschiedet eine Reform ihres Bankensektors: Danach verlangt sie von den Bankinstituten zusätzliche Rückstellungen für potenzielle künftige Verluste über 30 Milliarden Euro, die Isolierung toxischer Vermögenswerte sowie die unabhängige Prüfung der Bücher.

- 17. Mai** Weil eine Regierungsbildung nicht möglich ist, wird in Griechenland eine technische Übergangsregierung eingesetzt. Für den 17. Juni werden Neuwahlen angesetzt. Die politische Sackgasse belastet den Rettungsplan der EU und des IWF. In Europa mehren sich die Stimmen, die die Vorbereitung des Ausschlusses aus der Eurozone fordern.
- 17. Mai** Die Rating-Agentur Moody's stuft die Kreditwürdigkeit 16 spanischer Banken herab und löst damit Panik unter Sparern aus.
- 18. Mai** Die Möglichkeit einer Rückkehr zur Drachme versetzt die griechischen Sparer in Panik; seit den Parlamentswahlen wurden Bankeinlagen in Milliardenhöhe abgehoben.
- 18. Mai** Der spanische Finanzminister gibt bekannt, dass das öffentliche Defizit 2011 höher ist, als der Europäischen Kommission im März bekannt gegeben wurde (8,91 %, statt 8,51 %). Seine Entschlossenheit, die Verpflichtungen in Bezug auf das Defizit einzuhalten (2012: 5,3 % des BIP) macht die Lage schwieriger denn je.
- 21. Mai** Die spanische Regierung beauftragt zwei unabhängige Prüfungsgesellschaften, die Bilanzen der Banken zu bewerten. Diese „Operation Wahrheit“ soll ihre Fähigkeit testen, in einem „Stress-Szenario“ zu bestehen.
- 22. Mai** In einem Bericht beziffert die ILO die Zahl der jungen Arbeitslosen (15–24) 2012 weltweit auf 75 Millionen. Gegenüber 2007 entspricht dies einem Plus von fast 4 Millionen. In der Europäischen Union kam es ebenfalls zu einem massiven Anstieg.
- 22. Mai** Gemäß einem Bericht der OECD wird die Eurozone 2012 in eine leichte Rezession (-0,1 %) fallen und sich 2013 wieder leicht erholen (+0,9 %). Die Arbeitslosenquote wird 2012 auf 10,8 % und 2013 auf 11,1 % steigen.
- 23. Mai** Bei einer informellen Tagung des Europäischen Rates will der neue französische Staatspräsident François Hollande die Wachstumsdebatte wieder neu beleben und – mit Unterstützung Italiens und Spaniens – auch das Thema Eurobonds wieder auf den Tisch bringen. Dies verstärkt die Spannungen mit Deutschland und dessen Bundeskanzlerin Angela Merkel.
- 23. Mai** Die Staats- und Regierungschefs der EU bekräftigen ihren Wunsch, Griechenland in der Eurozone zu belassen, sofern sich das Land an seine Verpflichtungen hält, die es im Rahmen des zweiten Rettungspakets von März 2012 eingegangen ist.
- 25. Mai** Der Verwaltungsrat der viertgrößten spanischen Bank Bankia legt einen Rekapitalisierungsplan vor und bittet den Staat um eine Hilfe von 19 Milliarden Euro.
- 31. Mai** Die Rating-Agentur Fitch Ratings senkt die Kreditwürdigkeit acht autonomer spanischer Regionen.
- 1. Juni** Die Iren sprechen sich in einem Referendum (60 % dafür, 40 % dagegen) für die Ratifizierung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Haushaltspakt“) aus.
- 4. Juni** Der Gouverneur der zypriotischen Zentralbank gibt bekannt, dass das Land gezwungen sein könnte, um europäische Finanzhilfe zu bitten. Grund sind die Kosten für die zypriotischen Banken infolge der Umstrukturierung der griechischen Staatsschulden.
- 6. Juni** Die Europäische Kommission macht einen ersten Vorschlag für eine europäische Bankenunion, die eine Reihe europäischer Vorschriften für Sanierung und Abwicklung europäischer Banken beinhaltet.
- 9. Juni** Die Finanzminister der Eurozone erklären sich damit einverstanden, Spanien eine Finanzhilfe von 100 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen, um die Banken des Landes zu rekapitalisieren – ohne als Gegenleistung ein Sparprogramm zu verlangen.

<b>13. Juni</b>	Die Rating-Agentur Moody's stuft die Bonität spanischer Staatsanleihen um drei Stufen von A3 auf Baa3 herunter (d. h. nur noch eine Stufe vor der spekulativen Kategorie).
<b>17. Juni</b>	Bei den Parlamentswahlen in Griechenland erhält die konservative Partei Neue Demokratie 29,7 % der Stimmen und liegt damit vor der radikalen Linkspartei Syriza (26,9 %).
<b>20. Juni</b>	Eine neue griechische Regierung, die den Sparprogrammen positiv gegenübersteht, wird gebildet. Der griechische Premierminister Antónis Samaras (Neue Demokratie) genießt die Unterstützung der sozialistischen Partei Pasok und der gemäßigten Linken (Dimar). Er verpflichtet sich, sich für eine Aufweichung der Bedingungen einzusetzen, die Griechenland für seine Rettung auferlegt wurden.
<b>21. Juni</b>	Auf Grundlage des Berichts der unabhängigen Sachverständigen geben die spanischen Behörden bekannt, dass sich der maximale Finanzbedarf des spanischen Bankensektors auf 62 Milliarden Euro beläuft.
<b>21. Juni</b>	Um die Anforderungen der EU und des IWF zu erfüllen, legt die ungarische Regierung eine überarbeitete Fassung des Gesetzes über die nationale Zentralbank vor.
<b>22. Juni</b>	Die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens treten beim Gipfel von Rom zusammen, um – mit Hinblick auf den Europäischen Rat am 28. und 29. Juni – einen neuen Kompromiss für einen Ausweg aus der Krise zu finden. Die Ergebnisse sind gering.
<b>22. Juni</b>	Das gegen Ungarn eingeleitete Verfahren, das fast 500 Millionen Euro aus dem Kohäsionsfonds blockieren soll, wird vom Ecofin-Rat ausgesetzt. Grund sind von Budapest ergriffene Maßnahmen, um das exzessive Staatsdefizit abzubauen.
<b>25. Juni</b>	Als fünftes Land der Eurozone bittet Zypern um Finanzhilfe, um seinen Finanzbedarf zu decken und die durch die griechische Krise geschwächten Banken zu rekapitalisieren.
<b>25. Juni</b>	Spanien beantragt offiziell europäische Hilfen, um seine Banken zu rekapitalisieren.
<b>25. Juni</b>	Der griechische Finanzminister Vassilis Rapanos tritt aus gesundheitlichen Gründen von seinem Amt zurück.
<b>26. Juni</b>	Die Präsidenten des Europäischen Rates, der Kommission, der Eurogruppe und der EZB veröffentlichen ihren gemeinsamen Bericht mit dem Titel „Towards a genuine economic and monetary Union“, der als Diskussionsgrundlage für die Stärkung der EWU beim Europäischen Rat am 28. und 29. Juni dienen soll.
<b>26. Juni</b>	In Griechenland wird der Ökonom und ehemalige Banker Yannis Stournaras zum Finanzminister ernannt.
<b>28.-29. Juni</b>	Auf dem Eurogipfel wird beschlossen, eine europäische „Bankenunion“ einzurichten.
<b>28.-29. Juni</b>	Der Europäische Rat verabschiedet einen Pakt für Wachstum und Beschäftigung.

Der Gipfel der Eurozone und der Europäische Rat am 28. und 29. Juni 2012 stehen im Zeichen der dramatischen Ereignisse um die Zukunft der gemeinsamen Währung. Die in diesem Rahmen getroffenen Entscheidungen scheinen zum ersten Mal seit Ausbruch der Krise auf andere Mittel zu setzen als ausschließlich auf Sparmaßnahmen.

Nach einer ausgesprochen schwierigen Verhandlungsnacht gelangen die 17 Staats- und Regierungschefs der Eurozone zu einer unerwarteten Einigung.

Dabei beschließen sie die Einrichtung eines „gemeinsamen Überwachungsmechanismus unter EZB-Obhut“<sup>43</sup>. Im Einzelnen geht es darum, für alle Banken der Eurozone eine europäische Bankenaufsicht einzurichten, die entscheiden könnte, ob nationale Banken zu rekapitalisieren oder zu restrukturieren sind. Die Schaffung einer solchen Aufsicht würde dem ESM ermöglichen, die Banken selbst zu rekapitalisieren, ohne sich mit den Regierungen absprechen zu müssen. Diese Möglichkeit wäre „an angemessene Bedingungen“ gebunden.<sup>44</sup> Die Einrichtung einer solchen „Bankenunion“ soll den Teufelskreis zwischen Bank- und Staatsverschuldung durchbrechen. Man bedenke, dass dieser Teufelskreis insbesondere durch die europäische Auflage von 2010 verursacht wurde, dass Krisenstaaten nur über verzinsliche, rückzahlbare Darlehen geholfen werden darf.

Der Europäische Rat unterlegt diese Entscheidung mit der Lancierung eines „Wachstums- und Beschäftigungspakts“, der 120 Milliarden Euro mobilisieren soll. Ein solcher Pakt, der vom französischen Staatspräsidenten François Hollande gewünscht und von einer immer größeren Allianz (insbesondere Belgien, Spanien und Italien) unterstützt wird, beweist den allmählichen Sinneswandel gegenüber den seit 2010 ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise.

Die beiden Entscheidungen werden von der Presse allgemein als Schritt in die richtige Richtung bezeichnet („One small step for European mankind“;<sup>45</sup> „Le chemin tracé à Bruxelles est encourageant“<sup>46</sup>). Dennoch bleiben viele Fragen offen. So beispielsweise, welche neuen Befugnisse die EZB genau erhalten soll; ob nur systemrelevante Banken oder auch Regionalbanken der europäischen Bankenaufsicht unterliegen; ob die europäische Bankenaufsicht gegen den Willen einer Regierung entscheiden kann, eine Bank zu rekapitalisieren oder zu restrukturieren; wie sich die Tatsache auswirken wird, dass die Banken des wichtigsten europäischen Finanzplatzes, d. h. der Londoner City, nicht dieser europäischen Aufsicht unterliegen; welche Konsequenzen zu erwarten sind, wenn künftig nicht mehr nationale Regierungen für die Rettung eines nationalen Bankensektors zuständig sind, sondern der ESM; ob Letzterer ein Mandat erhalten muss, falls ja, ob dieses einer politischen Einigung unterliegt und unter welchen Bedingungen; ob der ESM-Vertrag, der keine direkten Kapitalspritzen für die Banken vorsieht, zu ändern ist, ob die Mittelausstattung des ESM (500 Milliarden Euro) ausreichend ist usw.

Das Abkommen geht über ein anderes Thema hinweg, das nunmehr vom Tisch scheint: die Eurobonds. Am Tag vor dem Europäischen Rat hatte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel noch bekräftigt, dass es zu ihren Lebzeiten keine Eurobonds geben werde – was bestimmten Beobachtern zufolge der Eurokrise neue Nahrung geben könnte.<sup>47</sup>

---

43. Erklärung des Eurogipfels, Brüssel, 29. Juni 2012.

44. *Ibidem*.

45. *Financial Times*, 30. Juni-1. Juli 2012.

46. *Le Monde*, 1. Juli 2012.

47. Vgl. hierzu den Kommentar von Wolfgang Münchau in der Tageszeitung *Financial Times* vom 1. Juli 2012: „Sollte Frau Merkel Recht behalten und es zu ihren Lebzeiten keine Eurobonds geben, wird die Eurozone nicht überleben. Ohne Anleihen der Eurozone oder einen Kurswechsel



### 2.3.8 Nach zwei Jahren Chaos

Die nächste Auflage der Krise zeigt, dass die Europäische Union trotz einer Vielzahl von Regeln, Verträgen und Instrumenten im Zusammenhang mit der „neuen wirtschaftspolitischen Governance“ bis dato nicht in der Lage war, der Abwärtsspirale Einhalt zu gebieten. Im Nachhinein wäre es gewiss einfach, den Akteuren dieser Krise eine zu kurzfristige Sichtweise zu bescheinigen. Einzuräumen ist jedoch, dass die Krise im Laufe der Jahre Dimensionen angenommen hat, die am Anfang schlicht und einfach nicht vorstellbar waren. Obwohl die Schwächen und „Konstruktionsfehler“ der EWU bekannt waren und identifiziert wurden, hätte niemand auf Anhub voraussehen können, wie sich ein zunächst peripheres Problem schließlich auf die gesamte Eurozone ausweitete.

Das Handeln der Akteure in diesen turbulenten Zeiten mutet äußerst komplex an und scheint sich bisweilen jeglicher Vernunft zu entziehen. Dabei sind es eine ganze Reihe von Ereignissen und Umständen, die die Krise immer undurchschaubarer gemacht haben, darunter das Verhalten der Finanzmärkte, der Rating-Agenturen, des Bankensektors oder der Europäischen Institutionen, der Kommission, der Europäischen Zentralbank, des IWF, aber auch der Regierungen, die entweder im Alleingang handelten oder im Europäischen Rat mühsam unzureichende Kompromisse ausarbeiteten. Erschwerend kommt hinzu, dass immer mehr Parteien mit gelegentlich inkohärenter Haltung in den Sog dieser Krise gerieten – ganz zu schweigen von den überraschenden Wendungen in ihrem Verlauf, wie Rücktritten von Politikern und Regierungen, unerwarteten Ausgängen von Referenden oder vorgezogenen Wahlen, dem Auftauchen geheimer Briefe, Verstößen gegen erzielte Abkommen, Aufschieben wichtiger Entscheidungen, Demonstrationen, Unruhen, Streiks usw.

Die Turbulenzen – man möchte manchmal fast von Chaos sprechen – haben ebenfalls aufgezeigt, dass zahlreiche Kompromisse oder historische Einigungen, die innerhalb der Europäischen Union erzielt wurden, mit zunehmender Krise mehr und mehr in echte strukturelle Schwächen mündeten. Wie im ersten Teil dargelegt, befassen sich die Kompromisse beispielsweise mit der unvollkommenen Konzeption der EWU oder der Weigerung, eine weitreichendere politische Integration anzugehen. Hinzu kommt insbesondere, dass die einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise in die Wirtschafts- und Währungsunion eingebunden sind: So gibt es neben den eigentlichen Mitgliedstaaten auch Länder mit der Möglichkeit des *Opting Out*<sup>48</sup> (Vereinigtes Königreich und Dänemark) sowie Nicht-Mitgliedstaaten, die zur Teilnahme aufgerufen sind, sich jedoch noch nicht entschieden haben (Schweden). Dabei zeigt sich, dass sich die einzelnen Bestandteile des neuen Governancekonzepts größtenteils überschneiden (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Euro-Plus-Pakt, Vertrag über Stabilität, Bankenunion usw.), ohne jedoch zu einem gemeinsamen Projekt zu führen, weil die Notwendigkeiten und Engagements

---

der EZB sind die Staatsschulden Italiens und Spaniens sowie der Verbleib dieser Länder in der Eurozone langfristig nicht tragbar.“

48. D. h. die Erlaubnis, nicht an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion teilzunehmen.

– vom Ehrgeiz ganz zu schweigen – je nach Situation der betroffenen Staaten unterschiedlich groß sind. Das jüngste Beispiel ist die Bekanntgabe einer verstärkten Zusammenarbeit, um die Finanztransaktionssteuer einzuführen, der sich bestimmte EU-Mitgliedstaaten infolge kurzfristiger nationaler Interessen verweigern. Ohne Frage ist die unwägbare Zukunft des europäischen politischen Projektes selbst ebenfalls ein Faktor, der die Krise weiter verschlimmert.

Weil es an einem durchdachten Plan oder gemeinsamen Projekt mangelt, dem sich die Mitgliedstaaten mit Engagement und in einem Klima des gegenseitigen Vertrauens anschließen, konzentrieren sich die Maßnahmen zur Krisenbewältigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, d. h. Sparprogramme, Haushaltsdisziplin und -überwachung und Sanktionen.

Und doch: mehr und mehr Beobachter, darunter die Nobelpreisträger Joseph Stiglitz und Paul Krugman, die Wirtschaftswissenschaftler Daniel Cohen, Paul De Grauwe sowie spezialisierte Journalisten wie z.B. Martin Wolf, warnen bereits seit 2010 davor, dass eine generalisierte rigide Sparpolitik – durch das Ersticken der europäischen Konjunktur – die Schuldenkrise im staatlichen und privaten Sektor in Wirklichkeit nur verschlimmert (vgl. Ausführungen weiter unten).

Im Übrigen bringt das neue sparorientierte Governancekonzept eine bislang beispiellose Erweiterung der Kontrollbefugnisse der EU gegenüber den Mitgliedstaaten mit sich, insbesondere denen mit der gleichen Währung. Auch die nationalen Sozialmodelle bekommen diese Erweiterung in hohem Maße zu spüren. Denn künftig wird die EU auf die nationalen Politiken in mehreren Bereichen einwirken, darunter die Festlegung des Rentenalters, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Senkung der Gesundheitsausgaben, die Lohnfindungssysteme, die Tarifverhandlungen usw. Ziel ist jedoch nicht, die Sozialpolitiken bei gleichzeitigem Fortschritt zu harmonisieren (so wie in den europäischen Verträgen vorgesehen),<sup>49</sup> sondern diese Faktoren zu den wichtigsten Variablen zur Bewältigung der Krise zu machen, weil es versäumt wurde, die Währungsunion mit einer politischen Union zu unterlegen. Damit bestätigt sich die Auffassung der zu Beginn des ersten Teiles dieses Berichtes zitierten Beobachter.

Es stellt sich also die Frage, inwieweit die wirtschaftliche Analyse angemessen ist, welche sozialen Auswirkungen die Gegenmaßnahmen besitzen und inwieweit sich diese Entwicklung der EU mit demokratischen Prinzipien verträgt. Diese Fragen sind Gegenstand des nächsten Kapitels.

---

49. Eines der in den Verträgen festgeschriebenen Ziele dreht sich um „die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“ (Art. 151 AEUV).



### 3. Fragen zur neuen Governance

Wie bereits in den ersten beiden Teilen dieser Analyse dargelegt, wurden die Entscheidungen im Rahmen des Vertrags von Maastricht von 1992 – der den Grundstein zum Euro legte, gleichwohl ohne eine damit verbundene europäische „Regierung“ – während der Krise von 2008 und in den Jahren danach nicht grundsätzlich infrage gestellt. Bei der Erstellung dieses Dokuments (d.h. im Juni 2012) hatte die EU noch immer keinen Paradigmenwechsel vollzogen, sondern an den alten Mustern festgehalten, deren Bewährungsprobe noch immer aussteht. Einzig die Tagung der Staats- und Regierungschefs am 28. und 29. Juni 2012 könnte die Vermutung aufkommen lassen, dass künftig eine andere Richtung eingeschlagen wird.

Die nachstehenden Ausführungen befassen sich nacheinander mit vier Fragen, die nach unserer Auffassung seit Sommer 2012 ungeklärt sind. Sie betreffen die Relevanz der wirtschaftlichen Analyse und der daraus gewonnenen Schlussfolgerungen während der Krise, die Angemessenheit der Gegenmaßnahmen, die soziale Frage, die scheinbar zur wichtigsten Anpassungsvariablen der Eurokrise geworden ist, sowie schließlich die Frage nach den demokratischen Prinzipien, die schon in kürzester Zeit zur Schicksalsfrage für die Zukunft der EU werden könnte.

#### 3.1 Wie schlüssig ist die Diagnose?

Der neue europäische „Klima-Keynesianismus“ von 2009 wird ab 2010 im Keim erstickt. In diesem Zusammenhang setzt sich ein neuer Diskurs durch, der besagt, dass nach den fetten Jahren die Mitgliedstaaten künftig den Gürtel enger schnallen müssten. Dabei seien die Sparprogramme der Preis für die jahrelange haushaltspolitische Nachlässigkeit. Vor diesem Hintergrund ist die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel besorgt über die „extreme Verschuldung bestimmter Länder, die oft schon über lange Jahre angehäuft wurde“.<sup>50</sup> Doch es bleibt die Frage, ob diese Diagnose einer Überprüfung standhält.

Untersucht man die Entwicklung der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten im Zeitraum vor der Krise von 2008, stellt man fest, dass die Defizite in den 2000er-Jahren gesenkt wurden (De Grauwe 2011). Die Mitgliedstaaten hielten

---

<sup>50</sup> Interview für die sechs Tageszeitungen *Le Monde*, *Süddeutsche Zeitung*, *The Guardian*, *La Stampa*, *El País* und *Gazeta Wyborcza*, 26. Januar 2012.

sich dabei im Großen und Ganzen an die Konvergenzkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Jahr 2007 belief sich das durchschnittliche Haushaltsdefizit der 27 Mitgliedstaaten auf 0,9 % des BIP – und damit weit unter der Obergrenze von 3 %. Erst die Finanzkrise mit ihrem Ausstrahlungseffekt auf die Wirtschaft ließ diesen Wert 2009 und 2010 auf über 6 % ansteigen.

Gleiches gilt für die Verschuldung: so sank die durchschnittliche Verschuldung der Mitgliedstaaten von 1999-2007 von 65,7 % auf 59 % des BIP. Auch dies lag unter dem Schwellenwert von 60 %. Von 2008-2010 stieg die Zahl krisenbedingt auf 80,1 Punkte.

2005-2007 verzeichnete Spanien einen Haushaltsüberschuss. Dass dieser 2008 zurückging, war der Finanzkrise und nicht etwa mangelnder Haushaltsdisziplin zuzuschreiben. Einen Haushaltsüberschuss vor der Krise verbuchte auch Irland, genauer gesagt seit 1997. Eine Ausnahme war nur 2002 gegeben – mit einem äußerst geringen Defizit in Höhe von 0,4 % des BIP. 2010 sah die Lage aufgrund der Sanierung des Finanzsektors ganz anders aus: Das Defizit belief sich auf stattliche 32,4 % des BIP. Belgien senkte seine Verschuldung zwischen 1995 (130 % des BIP) und 2007 (84 %), und damit unmittelbar vor der Krise, gegenüber dem BIP um 46 Punkte. Zwischen 2002 und 2007 lag sein Haushaltsdefizit durchschnittlich bei 0,37 % des BIP.

Demgemäß gab es mit Ausnahme Griechenlands – das als Sonderfall zu betrachten ist – keine allgemeinen Abweichungen, die eine Verschärfung der Haushaltsvorschriften und die Auferlegung von Sparmaßnahmen gerechtfertigt hätten. Die tiefgreifenden Veränderungen waren auf die Rettung des Banken- und Finanzsektors und die Unterstützung der Realwirtschaft zurückzuführen, um eine große Depression zu vermeiden. Martin Wolf zufolge ist „nicht mangelnde Haushaltsdisziplin der Ursprung dieser Krise. Die Disziplinlosigkeit des Finanzsektors und – allgemeiner betrachtet – der Privatwirtschaft, einschließlich der Kreditgeber der Euro-Kernländer, spielte dabei eine wesentlich größere Rolle“ (Wolf 2011).

Infolgedessen hätte man erwarten können, dass sich eine Diagnose auf diese Aspekte konzentriert hätte (Aufsicht und Regulierung der Finanzindustrie und deren Rolle in der Realwirtschaft) – und nicht auf angebliche allgemeine „Auswüchse“ der Staatsfinanzen. Bedenkt man, wie schnell die Sparprogramme auferlegt wurden, erscheint es unverständlich, mit welcher extremer Verzögerung die europaweiten Maßnahmen zur Regulierung und Governance des Finanzsektors (d. h. strenge Kontrolle des Finanzsektors, Finanztransaktionssteuer, Kampf gegen Steuerparadiese sowie gegen Steuerbetrug und -hinterziehung, Trennung von Einlagen- und Kreditgeschäft, teilweise Vergemeinschaftung der Schulden usw.) ergriffen wurden. Die Ausweichmanöver der Finanzindustrie sind dabei wesentlich effizienter als der soziale Widerstand gegen die Sparprogramme.

Im Übrigen ist hierbei zu betonen – auch wenn dies nicht Gegenstand der vorliegenden Studie ist –, dass die Finanzkrise zu einem großen Teil auf die wachsenden Ungleichgewichte und den Abwärtsdruck auf Löhne und Haus-

haltseinkommen vor 2008 zurückzuführen ist. Die aufgrund der sinkenden Löhne schwindende Kaufkraft der Haushalte (keine Anpassung der Löhne an die Lebenshaltungskosten, Schwächung des Arbeitsmarkts, Lohnmäßigung usw.) wurde dabei über den Umweg von Kreditmechanismen durch die deregulierten Finanzmärkte ersetzt.

### 3.2 Wie wirksam sind die Gegenmaßnahmen?

Gemäß dem Nobelpreisträger für Wirtschaft Paul Krugman mündet die neue wirtschaftspolitische Governance in Europa – auf Basis fehlerhafter Analysen – in falsche Gegenmaßnahmen. Dabei prägte er die Begriffe „sich strafendes Europa“ oder „Europa der Sparmaßnahmen“ (Krugmann 2010). Wie bereits aufgezeigt, konzentrierte sich die Antwort der Europäischen Union auf die Krise darauf, eine Vielzahl von Maßnahmen zur Überwachung der öffentlichen Finanzen und Sanktionsregelungen bei Verstößen gegen die Grenzwerte einzuführen. Weil es keine Haushaltssolidarität zwischen den Mitgliedstaaten und keinen obersten Haushaltsaufseher gibt, sind die Mitgliedstaaten abermals auf Strukturpolitik sowie Haushaltsvorschriften und -disziplin beschränkt.

Als Argument wird hierbei ins Feld geführt, dass „die Märkte zu beruhigen sind“, damit sie die Staaten weiterhin zu günstigen Zinsen finanzieren. Vor diesem Hintergrund erklärt der ehemalige Präsident der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, dass die Überwachungsmaßnahmen und Sparprogramme darauf abzielten, das Vertrauen der Märkte in die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten wiederherzustellen. In diesem Sinne würde ein „sich strafendes Europa“ in erster Linie dem Bestreben Rechnung tragen, sich den Finanzmärkten und Rating-Agenturen anzudienen. Im Gegenzug könnten die Rating-Agenturen den Staaten Finanzierungen zu verkräftbaren Zinssätzen gewährleisten.

Laut dem Ecofin-Rat, der EZB und der Europäischen Kommission wäre hierfür die folgende Konstellation erforderlich: Um Europa aus der Finanzkrise herauszuführen, muss das Vertrauen der Finanzmärkte wiederhergestellt werden. Und das geht nur durch die Einführung von Strukturreformen bei der Lohnfestsetzungspolitik, den Tarifverhandlungen, den Renten- und Gesundheitssystemen und sonstigen sozialen Zuwendungen. Bei Betrachtung der Chronologien dieser Studie zeigt sich recht eindeutig, dass diese Konstellation in weiter Ferne liegt. Immerhin ist festzustellen, dass die soziale Komponente in der Konstellation als wichtigste Anpassungsvariable bei der Bewältigung der Schuldenkrise (vgl. die vorigen Ausführungen) gilt und de facto auch hierzu wird.

Gleichwohl sind sich Ökonomen und internationale Organisationen mehr und mehr darüber einig, dass die konzertierte und bislang beispiellos schnelle Umsetzung der Sparprogramme in Europa konjunkturschwächend wirkt.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Halbjährliche Prognosen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 28. November 2011; IWF (2012).

Eine nachlassende staatliche und mit Lohnmäßigung einhergehende Nachfrage untergräbt zumindest kurz- und mittelfristig das Wachstum.

2012 hätte sich eigentlich zeigen sollen, ob die Verfechter der Sparpolitik von 2009-2010 mit ihrer Theorie richtig lagen: Demnach hätten die Finanzmärkte, die durch die Instrumente zur neuen wirtschaftspolitischen Governance in Europa und die neue Kultur der Haushaltsdisziplin beruhigt wurden, wieder Vertrauen in die Eurozone. Doch in der ersten Hälfte des Jahres 2012 war von dieser Eigendynamik nichts zu spüren. Tatsächlich verschlimmert die konjunkturschädliche Wirkung der Sparprogramme mit ihren unrealistischen Zielen zur Defizitsenkung die Schuldenkrise aufgrund des „Nennereffekts“ (sinkt das BIP, steigt automatisch die Verschuldung als prozentualer BIP-Anteil).

Bestimmte Mitgliedstaaten veranlasst dies, ihr Ziel, wieder einen ausgeglichenen Haushalt herzustellen (Italien, Spanien), hinauszuschieben. Im Gegenzug entsteht ein neues Misstrauen an den Märkten, die immer höhere Risikoprämien fordern und damit die Finanzierungskosten der Staaten erhöhen.

Mehr und mehr erweisen sich die zwischen 2010 und 2012 vom Ecofin-Rat, der Kommission und der EZB erzwungenen Sparmaßnahmen als Sackgasse. Bei einem Seminar des Institute For New Economic Thinking vom 12. bis 14. April 2012 in Berlin wurde mit dem seit 2010 vorherrschenden Tenor gebrochen. Laut Pressemeldungen erklärte dabei der OECD-Generalsekretär Angel Gurría: „Die Regierungen und internationalen Organisationen sind sich nunmehr in einem Punkt einig: Vertrauen und Wachstum lassen sich nicht nur durch die Auferlegung von Sparmaßnahmen erstellen.“ Der Träger des Nobelpreises für Wirtschaft, Joseph Stiglitz, unterstreicht, dass „Länder mit Haushaltsüberschuss in gleichem Maße, ja sogar noch stärker zur globalen Instabilität beitragen als Länder mit Handelsbilanzdefizit (...). Ungeachtet der Gründe bürden Länder mit Überschuss den anderen Kosten auf, außerdem hat das Fortbestehen dieser Überschüsse untragbare Konsequenzen.“ Der deutsche Chefvolkswirt der UNCTAD Heiner Flassbeck schließlich betont, „dass sie [die Euroländer] ohne Möglichkeit zur Erzielung von Überschüssen (...) nicht in der Lage sind, ihre Schulden zurückzuzahlen. In einer Währungsunion bleibt ihnen nur eines: Entweder sie zahlen ihre Schulden nicht zurück oder sie scheiden aus der Währungsunion aus.“ Der Ökonom Paul Krugman schreibt in der Ausgabe der Tageszeitung New York Times vom 15. April, dass „die europäischen Staats- und Regierungschefs dabei sind, den wirtschaftlichen Selbstmord des gesamten Kontinents heraufzubeschwören“.<sup>52</sup>

Ausweislich eigener Berechnungen auf Grundlage von Presseinformationen<sup>53</sup> wurden zwischen 2010 und 2012 für gut 15 EU-Mitgliedstaaten Kürzungen der öffentlichen Ausgaben von weit über 700 Milliarden Euro beschlossen.<sup>54</sup> Dieser gewaltige „europäische Sparplan“ wirkt sich in erster Linie auf die ver-

---

<sup>52</sup> Wiedergegeben in *Le Monde* vom 21. April 2012.

<sup>53</sup> Hauptsächlich *Financial Times*, *Le Monde* und *Agence Europe*.

<sup>54</sup> Deutschland, Österreich, Belgien, Zypern, Spanien, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Tschechische Republik, Rumänien und Vereinigtes Königreich.

schiedenen Bereiche der sozialen Sicherheit, die Beschäftigung im öffentlichen Dienst und öffentliche Investitionen aus. Mit den Haushaltskürzungen gehen zumeist Steuererhöhungen (insbesondere Mehrwertsteuer) und Lohnnullrunden einher.

### **3.3 Die soziale Frage**

Die Entscheidung zugunsten von Sparprogrammen ist in Wirklichkeit eine Verlegenheitslösung. Da weder eine politische Union, noch ein gemeinsamer Haushalt, noch ein Instrument für die wirtschaftliche Konvergenz gegeben sind, besteht die letzte Anpassungsvariable für die Krisenstaaten – die sich weder mit Währungsabwertung noch mit öffentlichen Investitionen behelfen können – in einer „internen Abwertung“ (bzw. einer Abwanderung). Anders ausgedrückt werden in Ermangelung einer Währungsabwertung „wettbewerbsbedingte Lohnkürzungen“, „wettbewerbsbedingte Deregulierungen des Arbeitsrechts“ sowie „wettbewerbsbedingte Reformen der Gesundheits- und Rentensysteme“ angewandt. Die soziale Komponente ist zur Anpassungsvariablen der Krisenbewältigung geworden, was den Präsidenten der Europäischen Zentralbank Mario Draghi zu der Annahme verleitet, dass das europäische Sozialmodell Vergangenheit ist.

Tatsächlich ist es um die Zukunft des Sozialmodells inmitten des Sparwettkampfs nicht gut bestellt. Im Rahmen der multilateralen Überwachungsprozesse kommt es zu einer ganzen Reihe von „Strukturreformen“, die die Sanierung der öffentlichen Finanzen beschleunigen und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft erhöhen sollen. Um sich mit Fragen wie den nationalen Systemen zur Lohnindexierung, den Tarifverhandlungen oder den Renten zu befassen, fehlen der EU entweder die erforderlichen rechtlichen Befugnisse, oder die bestehenden Befugnisse sind völlig unzureichend.

Dennoch fordert die EU von Ländern, deren Löhne an die Inflation gekoppelt sind (zu betonen ist, dass die Arbeitslosigkeit der vier Länder mit einem solchen System weit unter dem europäischen Durchschnitt liegt), ihre Lohnfestsetzungssysteme zu „reformieren“. Im Einzelnen verlangt die EU, die Löhne an die individuelle bzw. regionale Produktivität anzupassen und – in bestimmten Fällen – die Tarifverhandlungssysteme zu überarbeiten. In Bezug auf die Renten fordert sie die Verlängerung der Erwerbstätigkeit und die Anpassung der Rentensysteme an die steigende Lebenserwartung. Im Beschäftigungsbereich geht es darum, alle Gruppen, die in der Regel vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, wieder einzugliedern, darunter ältere Arbeitnehmer, Frauen, Jugendliche (insbesondere mit Migrationshintergrund), Menschen mit Behinderungen usw. Was Armut angeht, betreffen die empfohlenen Maßnahmen größtenteils ebenfalls die Belebung der Beschäftigung und die berufliche Fortbildung.

Diese Forderungen bzw. Empfehlungen sind grundsätzlich nicht zu verwerfen. In bestimmten Fällen können Strukturreformen erforderlich sein. Gleichwohl sind hier mindestens drei Ungleichgewichte gegeben. Zunächst gehen die



europäischen Schriftstücke mit keinem Wort auf die Frage nach der Umverteilung, der Besteuerung und der Stärkung der Mechanismen für Solidarität und soziale Eingliederung ein. Im Übrigen drehen sich die Konjunkturstützungsmaßnahmen praktisch ausnahmslos um die Politik auf der Angebotsseite (*supply side*), die den Unternehmen das bestmögliche Umfeld bieten soll. Nachfrageorientierte Politiken sind nicht vorhanden. Auch die vorgegebenen Maßnahmen für die Mitgliedstaaten scheinen eher auf ideologischen Modellen zu beruhen, anstatt auf die Beseitigung von Mängeln oder Unzulänglichkeiten abzielen. Dabei erweckt die Handlungsweise der EU den Anschein, als ob die Krise ein Zeitfenster zur Auferlegung von Reformen bietet.

Dies zeigt sich ebenfalls an der Forderung an Belgien, das gesetzliche Rentenalter anzuheben, um die öffentlichen Finanzen zu entlasten. Das eigentliche Problem Belgiens besteht jedoch darin, dass zu viele Arbeitnehmer Vorruhestandsregelungen in Anspruch nehmen. Das Sozialmodell dieses Landes ist dabei Gegenstand großer Kritik. So erhält Belgien nicht weniger als neun Empfehlungen im sozialen Bereich, wodurch es neben der Tschechischen Republik, Malta und Spanien (vgl. hierzu Tab. 1) zu den Ländern gehört, die am stärksten von der EU unter Druck gesetzt werden. Und das, obwohl die klassischen Indikatoren belegen, dass Belgien der Krise besser trotzte als die meisten anderen Mitgliedstaaten.<sup>55</sup> Manchen Stimmen zufolge gehe es dabei weniger um eine fundierte Auswertung der Fakten, sondern um einen ideologischen Krieg, bei dem die eigentlichen Sachlagen, Wirtschaftsleistungen und spezifischen Probleme keinerlei Berücksichtigung finden.

Die „Sozialpolitik“ wird damit zu einem Produktionsfaktor, dessen Hauptaufgabe darin besteht, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Wirtschaft im Ganzen zu beflügeln. Die Ankurbelung der Konjunktur, die 2012 scheinbar wieder auf die Tagesordnung gesetzt wurde, wäre dabei in Strukturereformen einzubetten. Richard Hyman (London School of Economics) zufolge verlangt eine solche Politik von schutzbedürftigen Personen mehr und mehr, dass sich diese an die Märkte anpassen, statt sie vor den Märkten zu schützen. „Von daher ist nur allzu logisch, dass (...) die GD Ecfm [Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission] immer stärker für die Ausgestaltung der Sozialpolitik verantwortlich zeichnet (Hyman 2011).“ Auch laut Martin Höpner und Armin Schäfer (2010) nimmt die EU bei der Vermarktlichung der sozialen Beziehungen eine immer bedeutendere Rolle ein, während der Schutz vor dem „ungezügelter freien Markt“ oder die Entwicklung einer gemeinsamen sozialen Dimension in den Hintergrund geraten. Bruno Palier (2011) schließlich bringt es für die Mitgliedstaaten mit Bismarckscher Tradition auf den Punkt: Der soziale Bereich soll sich anpas-

---

55. Die sozialistische belgische Gewerkschaft (FGTB) kommt in ihrer sozioökonomischen Analyse – auf Grundlage von OECD- und Eurostat-Daten zwischen 1996 und 2007 und damit vor der Finanzkrise – zu dem Schluss, dass die reale Wertschöpfung der belgischen Wirtschaft und die Beschäftigung stärker gewachsen sind als in Deutschland; außerdem war die „Ungleichverteilung“ 2009 in Belgien gemäß dem Gini-Koeffizienten geringer ausgeprägt als in Deutschland, und das Armutsrisiko bei Arbeitnehmern ist in Belgien geringer als in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden. Schließlich ist der Anteil von Geringverdienern in Belgien deutlich kleiner als in Deutschland usw.

sen, um mit dem vorherrschenden wirtschaftlichen und monetären Paradigma vereinbar zu sein.

Dahingegen handelt die EU in den Bereichen, in denen sie aufgrund der Verträge – in diesem Fall die Förderung des sozialen Dialogs (Art. 154 des AEUV) – Befugnisse besitzt, in die entgegengesetzte Richtung. Die nationalen Institutionen des sozialen Dialogs werden nunmehr in zahlreichen Mitgliedstaaten infrage gestellt und von der EU unter Druck gesetzt (Clauwaert und Schömann 2012), während der branchenübergreifende und sektorale soziale Dialog in Europa nur mühsam vorankommt (OSE 2011). Mehrere Autoren haben aufgezeigt, dass leistungsfähige Institutionen des sozialen Dialogs ermöglichen, die Auswirkungen der Krise abzumildern (Laulom *et al.* 2012).

Ebenfalls zu betonen ist, dass die neue wirtschaftspolitische Governance eine Reihe grundlegender sozialer Herausforderungen unberücksichtigt lässt. Beispiele sind menschenwürdige Beschäftigungsbedingungen und Niedriglohnarbeitnehmer. Das heutzutage so viel gepriesene deutsche Modell spricht in dieser Hinsicht Bände: Nach einer Untersuchung der Universität Duisburg-Essen verdienten 2009 22 % der deutschen Arbeitnehmer weniger als 8,50 Euro pro Stunde und 4 % (d.h. 1,2 Millionen) weniger als 5 Euro. Laut den Autoren der Studie entwickelte sich der Niedriglohnsektor insbesondere Ende der 1990er-Jahre und Anfang der 2000er-Jahre im Zuge der Hartz-Reformen (Kalina und Weinkopf 2009). Auch wenn dies zu einem großen Teil die Erklärung für die derzeitige Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Modells liefert, bleibt die Frage, ob dieses Konzept das richtige ist. Wettbewerbsfähigkeit stellt ein relatives Konzept dar, und so wäre der Vorteil Deutschlands aufgehoben, wenn alle Euroländer ihre Wettbewerbsfähigkeit auf Lohnsenkungen stützen würden. Außerdem würde dies eine Lohnabwärtsspirale nach sich ziehen, die nicht mit dem Ziel „der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“ laut der Verträge (Art. 151 AEUV) vereinbar wäre.

Vor diesem Hintergrund stellt sich darüber hinaus die Frage nach der immer ungerechteren Aufteilung des Wachstums. Und wie sieht es mit der Besteuerung als wichtigstem Instrument für soziale Gerechtigkeit im gegenwärtigen Kontext aus? Ein Bericht der OECD (2011) kommt zu dem Schluss, dass selbst in den traditionell „egalitären“ Ländern, darunter Deutschland, Schweden oder Finnland, die Ungleichheit zwischen 1985 und 2008 gestiegen ist. Gleichwohl ist die nachhaltige Lösung der Krise ohne die Verringerung der Ungleichheiten nicht möglich (Wilkinson und Pickett 2010; Reich 2011).

### **3.4 Die Frage nach den demokratischen Prinzipien**

Der letzte kritische Aspekt der neuen wirtschaftspolitischen Governance dreht sich um die damit verbundenen Fragen nach den demokratischen Prinzipien. Mehrere Beobachter brachten diesbezüglich zahlreiche Vorbehalte zum Ausdruck (de Witte 2011; Barbier 2011; Degryse und Pochet 2011).

Bruno Dewitte zufolge kann man sich nach der *market failure* des Bank- und Finanzsektors die Frage einer potenziellen *democratic failure* bei der Schaffung der neuen wirtschaftspolitischen Governance stellen. Gleiches gilt für die Entscheidungen zur Rettung des Euros, die ohne öffentliche Konsultation und parlamentarische Debatte getroffen wurden: die Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, der Euro-Plus-Pakt, die eigenmächtige Einrichtung der Eurogipfel, die Verankerung der Schuldenbremse in den nationalen Verfassungen, die Europäisierung der Verfahren zur Verabschiedung der nationalen Haushalte (im Voraus) unter Einschränkung des Mitspracherechts nationaler Parlamente sowie die Führung des deutsch-französischen Gepans bei der Stärkung der wirtschaftspolitischen Governance (umschrieben durch das Akronym „Merkozy“, in dessen Rahmen die Einflussmöglichkeiten anderer staatlicher und sozialer Akteure eingeschränkt wurden). Nicht zu vergessen sind hierbei die überhasteten Reformprogramme, die die Kommission, die EZB und der IWF den Mitgliedstaaten auferlegt haben, die den Rettungsschirm entweder bereits in Anspruch nehmen oder hierfür infrage kommen. Ebenso zu erwähnen sind die geheimen Schreiben der EZB an Italien, in denen das Land zu dringenden Wirtschafts- und Sozialmaßnahmen aufgefordert wurde, und der (wenn auch dementierte) deutsche Vorschlag, in Griechenland ein Referendum zum Austritt aus der Eurozone durchzuführen usw.

Eine weitere Gefahr bestünde darin, eine europäische Demokratie der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten zu errichten, in der bestimmte Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, sämtliche nationalen Kontrollverfahren zu nutzen – für Deutschland beispielsweise den Bundestag und das Verfassungsgericht in Karlsruhe – wohingegen andere Regierungen von den europäischen Organen (Kommission und EZB) aufoktroziert bekämen, welche Maßnahmen sie zu verabschieden hätten; gemäß dem Grundsatz, wonach die Souveränität dort aufhört, wo die Insolvenz anfängt.

Im Übrigen sind die Euroländer kraft der beiden Verordnungsvorschläge, die von der Kommission für die Ergänzung des Six-Packs verabschiedet wurden, künftig verpflichtet, ihre Haushaltsentwürfe jedes Jahr zum selben Zeitpunkt vorzulegen und der Kommission das Recht einzuräumen, diese zu überprüfen und ggf. eine Stellungnahme abzugeben. Demgemäß kann die Kommission eine Überarbeitung verlangen, sofern sie der Auffassung ist, dass in schwerwiegender Weise gegen die politischen Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verstoßen wurde. Die zweite Verordnung verstärkt die Überwachung derjenigen Mitgliedstaaten, die Hilfsprogramme in Anspruch nehmen oder große Gefahr laufen, in finanzielle Schieflage zu geraten. Laut dieser Verordnung kann die Kommission darüber entscheiden, ob ein in Schwierigkeiten befindlicher Mitgliedstaat Gegenstand einer verstärkten Überwachung sein muss oder nicht. Im Folgenden kann der Rat dem Mitgliedstaat empfehlen, um Finanzhilfen zu ersuchen. Diese Maßnahmen – insbesondere der erste Vorschlag – waren in den Mitgliedstaaten Gegenstand heftiger Diskussionen. Dass die Kommission beispielsweise die Möglichkeit erhält, sich in die nationale Haushaltspolitik einzumischen, ist laut Paul De Grauwe nicht zwingend mit der demokratischen Legitimität vereinbar. „Das Problem besteht hierbei darin, dass die Europäische Kommission nicht den politischen

Preis ihrer Entscheidungen zahlen will“, bemerkt er hierzu (De Grauwe 2012). Sofern die Kommission mit einer solchen Befugnis auszustatten wäre, müsste sie dafür auch vor einer gewählten Versammlung die politische Verantwortung übernehmen (in diesem Fall vor dem Europäischen Parlament).

Wolfgang Streeck schließlich unterstreicht, dass zumindest in bestimmten Ländern die Gefahr besteht, dass „die Bürger ihre nationalen Regierungen nicht mehr als ihre Stellvertreter, sondern als Handlanger anderer Staaten oder internationaler Organisationen wie des IWF oder der EWU betrachten, die den Druck der Wähler viel weniger zu spüren bekommen als der traditionelle Nationalstaat. So werden insbesondere in Ländern wie Griechenland und Irland für mehrere Jahre lang jegliche demokratischen Strukturen ausgesetzt. Denn die nationalen Regierungen werden unabhängig ihrer politischen Couleur verantwortungsbewusst das Spardiktat der Märkte und internationaler Organisationen erfüllen und ihrer Gesellschaft eine strikte Sparpolitik auferlegen müssen – zum Preis einer steigenden Gleichgültigkeit ihrer Bürger“ (Streeck 2011).

Eine solche „überwachte Demokratie“ ist bestimmten Beobachtern zufolge ein „notwendiges Übel“, um die Krise zu überwinden. Das Problem ist, dass die von der EU verabschiedeten oder noch zu verabschiedenden Maßnahmen – die bei Weitem keine temporären Notfallmaßnahmen darstellen – von Dauer und in Stein gemeißelt sein sollen. Folglich können sie kaum geändert werden, auch wenn sich der wirtschaftliche oder soziale Kontext einschneidend weiterentwickelt oder es eine Veränderung der politischen Mehrheiten in den Mitgliedstaaten oder einen Wechsel des vorherrschenden Paradigmas gibt. Dabei ist die Aushandlung eines neuen EU-Vertrags, der grundlegende verfassungsrechtliche Änderungen (Verankerung der Schuldenbremse in den nationalen Verfassungen oder mittels zwingender und dauerhafter Bestimmungen) ohne demokratische Konsultation nach sich zieht, sicherlich das Paradebeispiel. Das erkannte auch der Europäische Gewerkschaftsbund, der zum ersten Mal in seiner Geschichte dazu aufrief, einen in der Verhandlung befindlichen europäischen Vertrag zu boykottieren (EGB 2012).

### **3.5 Elemente eines alternativen Lösungsweges**

Nachdem zwei Jahre lang die von der EU gepriesenen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise umgesetzt wurden, haben sich im Jahr 2012 nicht die erwarteten Ergebnisse eingestellt. Im Gegenteil: die Rezession ist schlimmer geworden, und die Schuldenkrise durch den Nennereffekt schlimmer denn je. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, ist förmlich explodiert. In zahlreichen Ländern sind politische Krisen entstanden, die extreme Ausmaße erreichen könnten. Und Griechenland schließlich befindet sich am Rande des Ausstiegs aus der Eurozone.

Von den Herausforderungen, denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten gegenübersehen, um eine positive Wendung der Krise zu erreichen, sind die folgenden drei besonders bedeutsam: die Stärkung der Wirtschafts- und

Währungsunion, so wie sie 1992 in Maastricht begründet wurde; die Umkehrung der aktuellen, sich weiter verstärkenden Entwicklungen, in deren Rahmen die Ungleichheit, die Konzentration des Wohlstands und die soziale und wirtschaftliche Zersplitterung (sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedstaaten) zunehmen, sowie der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft.<sup>56</sup> Diese drei Herausforderungen sind nicht voneinander unabhängig, sondern bedingen sich gegenseitig.

Demgemäß müsste die Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion über die (teilweise) Aufnahme gemeinsamer Staatsschulden mittels der Schaffung von Eurobonds und der Finanztransaktionssteuer erfolgen. Dies dürfte ermöglichen, die koordinierten Investitionen in grüne Infrastrukturen, erneuerbare Energien, Forschung und Entwicklung und die Aufwertung von Industriestrukturen zu stützen. Die Haushaltsdisziplin würde dabei beibehalten, doch die Sparprogramme mit ihren illusorischen Zielen und unzumutbaren Fristen würden durch mehrjährige Programme ersetzt, die in wirtschaftlicher, sozialer und demokratischer Hinsicht angemessen wären. Die EZB würde gestärkt und zum „Kreditgeber der letzten Instanz“ gemacht. Das Kapital der Europäischen Investitionsbank (EIB) würde erhöht – zugunsten der progressiven Einführung einer gemeinsamen Industriepolitik.

Der derzeitige Trend zunehmender Ungleichheiten lässt sich nur durch eine Senkung des Steuerwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten und durch die Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlagen von Unternehmen sowie im Folgenden der Körperschaftsteuersätze bekämpfen. Ebenso hat hierbei jeder Staat Mindestwerte für Löhne festzusetzen, die nicht unterschritten werden dürfen. Der Abbau des sozialen und entwicklungsbedingten Gefälles würde den Zusammenhalt in der EU und der Eurozone verstärken. Gerade die Kohäsion wird heutzutage durch weitreichende makroökonomische Ungleichgewichte unterwandert. Europa benötigt endlich einen wirksamen Regulierungsrahmen für die Finanzindustrie. Außerdem ist der Steuerhinterziehung und -flucht bewusst ein Ende zu setzen, die durch die Entstehung von Steuerparadiesen innerhalb Europas verursacht wird.

Robert Kuttner zufolge (Kuttner 2012) sind sich sowohl die wissenschaftliche Gemeinschaft als auch progressive Parteien, Gewerkschaftsorganisationen und soziale Bewegungen in bemerkenswerter Weise über diesen alternativen Ansatz einig. Gewiss sind bestimmte Aspekte des Konsenses noch zu klären bzw. zu konsolidieren. Seinen Befürwortern fehlt es derzeit an einer visionären und ambitionierten politischen Umsetzung sowie einem günstigen Kräfteverhältnis.

Auch Joseph Stiglitz betont, dass die europäischen Verantwortungsträger standardmäßig den wirtschaftlichen und sozialen Konkurrenzkampf bevorzugen, statt auf Investitionen und Solidarität zu setzen, denen sie ablehnend

---

<sup>56</sup>. Ein Anstieg der Ungleichheiten, der am Ausbruch der Finanzkrise und damit indirekt der Eurokrise nicht unbeteiligt ist (vgl. weiter oben).

gegenüberstehen. Diese Entscheidung könnte dazu führen, dass die 1992 in Maastricht lancierte Wirtschafts- und Währungsunion, die die Europäische Union eigentlich hätte stärken sollen, 20 Jahre später mit zu ihrer Schwächung beiträgt.



## Schlussfolgerungen

Die aus der Analyse der Eurokrise gewonnen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Die politische und institutionelle Architektur der einheitlichen Währung leidet seit Anbeginn der Wirtschafts- und Währungsunion, das heißt seit dem 1992 unterzeichneten Vertrag von Maastricht, unter strukturellen Problemen. Das Fehlen einer verstärkten politischen Union zwischen den Mitgliedstaaten, die den Euro übernommen haben, wurde durch die Annahme gemeinsamer Verhaltensregeln und Verfahren (Stabilitäts- und Wachstumspakt usw.) zur Governance der Eurozone nur sehr eingeschränkt – und unzureichend – kompensiert. Diese Schwächen in der Koordinierung der Haushalts-, Investitions-, Steuer- und Sozialpolitiken sowie hinsichtlich der Konvergenz der wirtschaftlichen Ergebnisse konnten „in ruhigen Zeiten“ – mit niedrigen Zinsen und leichtem Zugang zu Krediten – noch kaschiert werden.

Die im Jahr 2008 ausgebrochene Finanzkrise hat diese strukturellen Mängel (neben den – ebenfalls strukturellen – Problemen der Deregulierung der Finanzwirtschaft) jedoch offengelegt. Die Krise hat sich infolge der Rettungspakte und Rekapitalisierung der Banken auf fast ganz Europa ausgebreitet und ist zu einer Staatsschuldenkrise ausgewachsen. Der Kommission zufolge haben die europäischen Regierungen zwischen Oktober 2008 und Oktober 2011 ihren Finanzinstituten staatliche Beihilfen in Höhe von rund 4500 Milliarden Euro zukommen lassen. Dies entspricht 37 % des BIP der EU.

Während die EU und ihre Mitgliedstaaten für kurze Zeit (zwischen Ende 2008 und Anfang 2009) lautstark verkünden, dass diese Krise eine Chance zur „Re-Regulierung des Kapitalismus“ sowie für Investitionen der öffentlichen Hand zur Förderung des Übergangs zu einer grünen Wirtschaft wäre, schlägt der Diskurs der europäischen Staats- und Regierungschefs unter dem Einfluss der steigenden Staatsdefizite und des Ausbruchs der Griechenland-Krise Ende 2009 rasch um. Von da an ist vielmehr von der absoluten Notwendigkeit einer „Haushaltskonsolidierung“ die Rede. Tempo und Fristen erweisen sich später als ganz und gar unhaltbar. Die meisten Mitgliedstaaten beschließen Sparpakete, die sich zusammengerechnet auf Hunderte Milliarden Euro belaufen.

Die verschiedenen Solidaritätsmechanismen und Instrumente der Sozialpolitik werden in einer fragwürdigen Umkehrung der Perspektive an den Pranger gestellt: Renten-, Gesundheits- und Arbeitslosensysteme sowie die Lohnbildungs- und Tarifverhandlungssysteme werden für die Krise verantwortlich



gemacht. Sie müssen alle reformiert werden. Der deutsche Soziologe Wolfgang Streeck spricht diesbezüglich von „der üblichen neoliberalen Angebotspolitik, die möglichen Investoren Vertrauen einflößen will“ (Streeck 2012).

Nach drei Jahren der Anwendung dieses Rezeptes hat sich die Euro-Krise immer weiter ausgedehnt: Die Rezession hält an, die Schuldenstände der angeschlagenen Länder steigen weiter; die Anfälligkeit der europäischen Banken dauert an – trotz Stresstests, die niemanden überzeugen; Unternehmen schließen, die Arbeitslosigkeit nimmt rasant zu. Von einer Konvergenz der Volkswirtschaften der Eurozone kann kaum noch die Rede sein, vielmehr von einer Divergenz und zunehmenden Heterogenität der Eurozone, was wiederum die Zweifel der Finanzmärkte an der Nachhaltigkeit dieser Konstruktion nährt.

Die EU hat gewiss versucht, schrittweise strukturelle Lösungen für die Krise zu finden, die bislang jedoch erfolglos blieben: Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Schaffung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus, bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken im Rahmen des Euro-Plus-Pakts, verfassungsmäßige Verankerung der Verpflichtung zu ausgeglichenem Haushalt; ganz zu schweigen von den Rettungspaketen in Höhe von mehr als 600 Milliarden Euro in Form von Krediten an Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern, den Zahlungsbilanzhilfen für Ungarn, Rumänien und Lettland, die sich auf über 50 Milliarden Euro belaufen, den mehr als 1000 Milliarden Euro, die die EZB in das europäische Bankensystem gepumpt hat, und der Bereitstellung unbegrenzter Liquidität zu festen Zinssätzen bis mindestens Januar 2013. Mithilfe der letzten Maßnahme konnte zumindest Zeit gewonnen werden. Aber Zeit wofür?

Mitte 2012 schien der einzige Ausweg aus der Krise eine Stärkung der politischen Union der Euroländer zu sein: Manche nennen die Einrichtung von Instrumenten der umfassenden Rechenschaftspflicht (wie von der deutschen Regierung vorgeschlagen) und der uneingeschränkten Solidarität (wie von der französischen Regierung angemahnt) zwischen den Ländern der Eurozone einen „föderalistischen Sprung“. Eine solche Vorgehensweise erfordert jedoch eine gehörige Portion Mut und eine politische Vision. Ist der Beschluss des Eurogipfels vom 28./29. Juni 2012, eine europäische Bankenunion zu schaffen, der erste Schritt hin zu dieser für die Einheitswährung unverzichtbaren politischen Union? Gibt es eine Alternative?

Es wird jedenfalls noch lange und geduldige Arbeit erfordern, um den Nationen und Bürgern das Vertrauen zurückzugeben in dieses europäische Projekt, das eigentlich das ihre ist. Ohne dieses seit drei Jahren – milde ausgedrückt – verlorene Vertrauen ist dieses Projekt jedoch zum Scheitern verurteilt.

## Bibliographie

- Aglietta M. (2012) Zone euro : éclatement ou fédération, Paris, Michalon.
- Barbier C. (2011) Au nom des marchés : quelle légitimité pour la révision de la « constitution composée » de l'Union ?, Opinion Paper 6, Brüssel, Observatoire social européen.
- Busch K. (1995) L'union économique et monétaire : les dilemmes socio-économiques de l'intégration monétaire européenne, in OSE (ed.) Union économique et monétaire et protection sociale, Working Paper 11, Brüssel, Observatoire social européen, 51-62.
- Clauwaert S. und Schömann I. (2012) The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise, Working Paper 2012.04, Brüssel, ETUI.
- De Grauwe P. (2011) The governance of a fragile Eurozone, Working Document 346, Brüssel, Centre for European Policy Studies.
- De Grauwe P. (2012) Hoe de Europese Commissie ons blindelings naar een recessie leidt, DeMorgen [online], 9. Januar 2012. <http://www.demorgen.be/dm/nl/2461/Opinie/article/detail/1375148/2012/01/09/De-Grauwe-Hoe-de-Europese-Commissie-ons-blindelings-naar-een-recessie-leidt.dhtml> [aufgerufen am 22 Nov 2012].
- Degryse C. (2011) Public services and the European semester: an overview of the National Reform Programmes of 2011. A report by the ETUI for EPSU [online]. [http://www.epsu.org/IMG/pdf/NRP\\_report\\_ETUI\\_final.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/NRP_report_ETUI_final.pdf) [aufgerufen am 22 Nov 2012].
- Degryse C. und Pochet P. (2011) Union monétaire, coordination économique et légitimité démocratique, Policy Brief 5/2011, Brüssel, ETUI.
- de Witte B. (2011) The European Treaty amendment for the creation of a financial stability mechanism, European Policy Analysis 6, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies.
- EGB (2011) ETUC wants a fair, 'cooperative' Europe, not a 'race to the bottom' Competitiveness Pact, Pressemitteilung, 11. März 2011.
- EGB (2012) New treaty: no to rigid fiscal discipline without sustainable growth, Pressemitteilung, 12. Januar 2012.
- Enderlein H. und Verdun A. (2009) EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?, Journal of European Public Policy, 16 (4), 490–507.
- Europäische Kommission (1970) Bericht an Rat und Kommission [der Europäischen Gemeinschaften] über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft [„Werner-Bericht“], 6. 956/II/70-F, Luxemburg, 8. Oktober 1970.

- Europäische Kommission (2010a) Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, „Bewertung der Lissabon-Strategie“, SEK(2010) 114 endg., 2. Februar 2010.
- Europäische Kommission (2010b) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, KOM(2010) 250 endgültig, 12. Mai 2010.
- Europäische Kommission (2011a) Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an, KOM(2011) 11 endg./2, 12. Januar 2011.
- Europäische Kommission (2011b) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM(2011) 821 endgültig, 23. November 2011.
- Europäische Kommission (2011c) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, KOM(2011) 819 endgültig, 23. November 2011.
- Europäischer Gerichtshof (2004) Urteil des Gerichtshofes (Plenum) vom 13. Juli 2004 in der Rechtssache C-27/04: Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Rat der Europäischen Union.
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2011a) Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, Amtsblatt der Europäischen Union, L 306, 23. November 2011.
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2011b) Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, Amtsblatt der Europäischen Union, L 306, 23. November 2011.
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2011c) Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Amtsblatt der Europäischen Union, L 306, 23. November 2011.

- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2011d) Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Amtsblatt der Europäischen Union, L 306, 23. November 2011.
- Höpner M. und Schäfer A. (2010) Polanyi in Brussels? Embeddedness and the three dimensions of European Economic Integration, Discussion Paper 10/8, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hyman R. (2011) Trade unions, Lisbon and Europe 2020: from dream to nightmare, 'Europe in Question' Discussion Paper 45, London, London School of Economics and Political Science.
- IMF (2012) World economic outlook update, global recovery stalls, downside risks intensify [online], 24. Januar 2012. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/> [aufgerufen am 21. November 2012].
- Kalina T. und Weinkopf C. (2009) Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen: zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen, IAQ-Report 5, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation.
- Kok W. (2004) Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung : Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Krugman P. (2010) Myths of austerity, The New York Times [online], 1. Juli 2010. <http://www.nytimes.com/2010/07/02/opinion/02krugman.html> [aufgerufen am 20 November 2012].
- Krugman P. (2012) Revenge of the Optimum Currency Area, The New York Times [online], 24. Juni 2012. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/> [aufgerufen am 20 November 2012].
- Kuttner R. (2012) Which way for Europe?, The Huffington Post [online], 20. Mai 2012. [http://www.huffingtonpost.com/robert-kuttner/which-way-for-europe\\_b\\_1531720.html](http://www.huffingtonpost.com/robert-kuttner/which-way-for-europe_b_1531720.html) [aufgerufen am 22 Nov. 2012].
- Laulom S. et al. (2012) How has the crisis affected social legislation in Europe?, Policy Brief 2/2012, Brüssel, ETUI.
- Math A. (2002) Union européenne. Les grandes orientations de politique économique et d'emploi : quelles inflexions ?, Chronique internationale de l'IRES, 78, 34-45.
- Mundell R. (1961) A theory of Optimum Currency Areas, The American Economic Review, 51 (4), 657-665.
- Newell P. und Paterson M. (2010) Climate capitalism: global warming and the transformation of the global economy, Cambridge, Cambridge University Press.
- OECD (2011) Divided we stand: why inequality keeps rising, Paris, OECD Publishing.
- OSE (1995) Réforme des traités : bilan de Maastricht, Working Paper 9, Brüssel, Observatoire social européen.
- OSE (2011) European social dialogue: state of play and prospects. Final report [online], Brüssel, ETUC. [http://www.etuc.org/IMG/pdf/Dialogue\\_social\\_2010\\_Rapport\\_OSE\\_CES\\_EN.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Dialogue_social_2010_Rapport_OSE_CES_EN.pdf) [aufgerufen am 22 November 2012].

- Palier B. (2011) *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Pochet P. und Vanhercke B. (Hrsg.) (1998) *Les enjeux sociaux de l'Union économique et monétaire*, Brüssel, Presses interuniversitaires européennes.
- Rat der Europäischen Union (2005a) Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Amtsblatt der Europäischen Union, L 174, 7. Juli 2005.
- Rat der Europäischen Union (2005b) Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt der Europäischen Union, L 174, 7. Juli 2005.
- Rat der Europäischen Union (2005c) Empfehlung 2005/601/EG des Rates vom 12. Juli 2005 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2005-2008), Amtsblatt der Europäischen Union, L 205, 6. August 2005
- Rat der Europäischen Union (2008) Verordnung (EG) Nr. 1360/2008 des Rates vom 2. Dezember 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 332/2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union, L 352, 31. Dezember 2008.
- Rat der Europäischen Union (2010) Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, Amtsblatt der Europäischen Union, L 118, 12. Mai 2010.
- Rat der Europäischen Union (2011a) Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union, L 306, 23. November 2011.
- Rat der Europäischen Union (2011b) Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt der Europäischen Union, L 306, 23. November 2011.
- Reich R. (2011) *Le jour d'après... Sans réduction des inégalités, pas de sortie de crise!*, Paris, Vuibert.
- Streeck W. (2011) *The crisis in context: democratic capitalism and its contradictions*, Discussion Paper 11/15, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Streeck W. (2012) *Economic growth after financial capitalism*, *Social Europe Journal* [online], 19. Juni 2012. <http://www.social-europe.eu/2012/06/economic-growth-after-financial-capitalism/> [aufgerufen am 22 November 2012].
- Van den Abeele E. (2009) *L'agenda mieux légiférer de l'Union européenne*, *Courrier hebdomadaire 2028-2029*, Brüssel, CRISP.

- Watt A. (2009) A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis, Working Paper 2009.5, Brüssel, ETUI.
- Wilkinson R. und Pickett K. (2010) The spirit level: why equality is better for everyone, London, Penguin.
- Wolf M. (2011) L'option la moins mauvaise, *Le Monde*, 6. Dezember 2011.
- Wolf M. (2012) Why the eurozone may yet survive, Financial Times [online], 17. April 2012. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/782965e6-87b1-11e1-ade2-00144feab49a.html#axzz2Cy8Uw3UE> [aufgerufen am 22 November 2012].