

Der Fiskalpakt – eine Sprosse auf der Integrationsleiter



Prof. Dr. Frank Schorkopf

Die Bundesregierung hat in diesen Tagen den Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion in den Deutschen Bundestag eingebracht. Dieser Fiskalpakt steht mit Inhalt, Form und Kontext für die europäische

Integration der Gegenwart. Mit dem Vertrag wollen die Mitgliedstaaten in der Unionskrise das Euro-Währungsgebiet kräftigen, ihre Haushaltsdisziplin fördern und ihre Wirtschaftspolitiken besser koordinieren. Sie machen diesen Schritt aber ohne den Konsens aller Mitgliedstaaten. Sie weichen deshalb auf den klassisch völkerrechtlichen Vertrag aus und stellen eine für Europas politische Verfasstheit wohlmöglich entscheidende Weiche.

Der Logos des Paktes erschließt sich über ein Dokument des Auswärtigen Amtes. Es handelt von den integrationspolitischen Fortschritten, die erforderlich seien, um eine Stabilitätsunion zu schaffen. Nach dem Strategiepapier müsse sich Deutschland vier Herausforderungen stellen, um „die gegenwärtige Staatsschuldenkrise im Euro-Raum dauerhaft zu überwinden“: Neben kurzfristigem Krisen-Management seien entscheidende Schritte hin zu einer „echten Stabilitätsunion“ zu unternehmen, d.h. es müsse „eine Kultur solider Haushaltsführung verbindlich und fest“ verankert werden. Bei der Errichtung einer solchen Union stellten sich „Fragen der politischen Verfasstheit Europa in neuem Licht“; Europa müsse die Finanzverfassung gegeben werden, die es brauche.

Der Fiskalvertrag verkörpert einerseits das erfolgreiche Ergebnis dieser Strategie und steht andererseits für deren vorläufiges Scheitern. Das Scheitern liegt darin, dass es nicht gelungen ist, die konkreten Schritte hin zu einer Stabilitätsunion im Primärrecht zu gehen. Großbritannien und schlussendlich die Tschechische Republik haben sich entschieden, eine Änderung des AEU-Vertrages nicht mitzutragen. Es ist deshalb nur der Ausweg auf die intergouvernementale Ebene geblieben, d.h. ein klassisch völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 25 beteiligungswilligen Mitgliedstaaten. Der Erfolg besteht darin, dass es

der deutschen Europapolitik weitgehend gelungen ist, ihr materielles Konzept in Recht zu übersetzen und damit die bislang *ad hoc* gestaltete Krisenreaktion wieder zu rationalisieren. Der bestehende, durch das *Sixpack* ertüchtigte Stabilitäts- und Wachstumspakt wird ergänzt werden durch die Pflichten zu einer strikteren Defizitgrenze, quasi-automatischen Sanktionen bei Defizitverstößen, einen Rechtsweg zum EuGH und zu nationalen Schuldenbremsen. Außerdem besteht ein Junktim zwischen dem Fiskalpakt und Finanzhilfen durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus. Für die Verfassungsmäßigkeit des Paktes entscheidend werden seine gesetzliche Einbindung in die nationale Willensbildung, besonders die angemessenen Beteiligungsrechte des Bundestages sein.

Ein Grundproblem allerdings besteht darin, dass die europäische Rechtsgemeinschaft in der Staatsschuldenkrise an ihre Grenzen stößt. Die EU ist auf die Folgefähigkeit und Folgebereitschaft ihrer Mitgliedstaaten angewiesen. Die Folgefähigkeit beruht auf der Verwaltungskapazität, die im Fall Griechenlands offenkundig schwach ist, nicht nur bei der Steuer- und Finanzverwaltung, sondern auch bei der Grenzsicherung und im Asylsystem. Mit Blick auf die durchwachsene Bereitschaft, das geltende Unionsrecht bislang anzuwenden, darf trotz Sympathie für die Paktziele gefragt werden, ob der neue Vertrag in der nächsten Krise angewendet werden wird. Es sei an die Aussage eines ehemaligen Bundeskanzlers erinnert, der in einem Interview 2011 erklärte, dass wer die Kriterien des Stabilitätspakts als quasi von Gott gegeben hinnehme, in Krisenzeiten nicht mehr adäquat reagieren könne.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten könnte sich durch den Abschluss des Fiskalvertrages einer Vertiefungslogik verschrieben haben. Wenn der Integrationsverband nicht mehr einheitlich, als EU-27 für die Fortentwicklung seines institutionellen Rahmens steht, dann muss eine sich ankündigende Spaltung politisch lohnend sein. Die Vorzeichen für einen erneuten großen Sprung hin zu einer verfassten Europäischen Politischen Union, sind deutlich sichtbar. In dem Augenblick, in dem die Mechanismen staatlicher Eigenverantwortung und damit die Idee politischer Selbstbestimmung in Teilen der EU versagen, ist das Rezept die Integrationsvertiefung. Die Finanz- und Schuldenkrise werden zu Sprossen auf der Leiter der europäischen Integration.

Frank Schorkopf, *cege*

Der Fiskalpakt – eine Sprosse auf der Integrationsleiter.....	S. 1
Risikoprämien müssen Länderrisiken spiegeln.....	S. 2
Die Euro-Krise: der politische Schaden.....	S. 3
<i>cege</i> -Aktuell.....	S. 4

Risikoprämien müssen Länderrisiken spiegeln



Prof. Dr. Renate Ohr

Lange Zeit wurde die Existenz sich zunehmend auseinander entwickelnder Leistungsbilanzsalden in der Europäischen Währungsunion von der Politik, aber auch von den meisten Ökonomen ignoriert. Nur die wachsenden Staatsdefizite schienen ein Problem für die Währungsunion zu sein. Mit der Schuldenkrise Griechenlands wurde jedoch deutlich, dass auch

außenwirtschaftliche Ungleichgewichte die Stabilität der Währungsgemeinschaft gefährden können. Nicht allein die Höhe der Staatsschulden, sondern insbesondere auch die Höhe der Auslandsschulden ist für die finanzielle Instabilität einiger EWU-Mitgliedsländer verantwortlich. Die Auslandsschulden wiederum spiegeln aber die Leistungsbilanzentwicklung der vergangenen Jahre wieder.

Mittlerweile hat die EU nun das Instrument der makroökonomischen Überwachung eingeführt. Dazu sollen im Rahmen des „Europäischen Semesters“ (Instrument zur europaweiten finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung) die gesamtwirtschaftliche Lage der 27 EU-Mitglieder mit Hilfe eines Indikatorensetzes (*Scoreboard*) zu internen und externen Ungleichgewichten beurteilt werden, wodurch die Leistungsbilanzsalden – und insbesondere hohe, anhaltende Leistungsbilanzdefizite – jetzt auch offiziell in das Blickfeld gelangt sind.

Anhaltende Leistungsbilanzsalden (seien es Defizite oder Überschüsse) werden in der Regel als Ungleichgewichte bezeichnet. Aber nicht jeder längerfristig bestehende Leistungsbilanzsaldo ist automatisch ein Ungleichgewicht. Leistungsbilanzsalden können zwar damit erklärt werden, dass in dem betreffenden Land gesamtwirtschaftliche Ersparnis und gesamtwirtschaftliche Investitionen nicht übereinstimmen, doch ist dies im intertemporalen Kontext nicht immer als Ungleichgewicht zu interpretieren.

Ein Leistungsbilanzdefizit bedeutet dabei, dass das Land mehr verbraucht, als es selbst produziert. Besteht die inländische Nachfrage jedoch zum hohen Anteil aus einer Nachfrage nach Investitionsgütern, so bereitet dies den Boden für künftig hohes Wachstum. Daraus entstehende Leistungsbilanzdefizite sind fundamental gerechtfertigt. Ein Leistungsbilanzdefizit, das durch entsprechende Kapitalströme finanziert wird, ist somit dann nicht als problematisch anzusehen, wenn diese Kapitalzuflüsse zugleich Investitionen ermöglichen, deren Renditen höher sind als der an das Ausland zu zahlende Zins.

Problematisch ist es allerdings, wenn der Zins nicht den wirtschaftlichen Bedingungen des Landes entspricht, sondern zu niedrig ist, wie es in den derzeitigen Defizitländern im Euroraum der Fall war. Durch die Währungsunion war zwar eigentlich nur das Wechselkursrisiko ausgeschaltet worden und nicht das Länderrisiko, doch nahmen die

Märkte vorweg, dass sich die Mitglieder der Währungsunion im Zweifelsfall über die „no bail out-Vereinbarung“ hinwegsetzen und unsoliden Partnern helfen würden. Dieser Mangel an Glaubwürdigkeit der vereinbarten no bail out-Regelung war die Ursache, dass die Schuldnerländer zu viele Kredite mit zu niedrigen Zinsen aufnehmen konnten und die Gläubigerländer diese bereitwillig gaben, ohne dass eine produktive Verwendung gesichert war.

Die anhaltenden Leistungsbilanzdefizite waren hier durch unsolide nationale Wirtschaftspolitiken verursacht worden, die eine zu hohe private und staatliche Konsumnachfrage und mangelnde preisliche Wettbewerbsfähigkeit bewirkt hatten. Spiegelt sich eine unsolide Wirtschaftspolitik aber nicht in den Risikoprämien, so werden solche Leistungsbilanzdefizite zunächst immer weiter durch Kredite aus dem Ausland finanziert, wobei die binnen- und außenwirtschaftliche Situation aber zunehmend instabiler wird. Die vor einigen Jahren noch als Erfolg gepriesene Angleichung der Renditen auf Staatstitel innerhalb der Währungsunion hat sich also gerade für die südlichen Länder als großes Problem erwiesen. Erst das hohe Ausmaß der durch die falschen Anreize forcierten Verschuldung ließ dann – zu spät – die richtige Risikoeinschätzung in die Renditen einfließen. Mit eigener Währung hätte es diese ausufernde Entwicklung nicht gegeben.

Auch in einer Währungsunion ist letztlich zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Dämpfung des internen Verbrauchs in den Defizitländern eine reale Abwertung notwendig, die aber in der Währungsgemeinschaft nur durch Anpassungen von Löhnen und Preisen nach unten erfolgen kann. Eine solche Korrektur der Wirtschaftspolitik (interne Abwertung) ist aber oft mit hohen sozialen Kosten verbunden und von den Bürgern schwerer zu akzeptieren (siehe die Streiks in Griechenland) als eine Wechselkursanpassung (externe Abwertung nach Austritt aus der Währungsunion). Letztere würde von den Bürgern eher akzeptiert werden, da der Realeinkommensverlust dabei weniger fühlbar ist. Zugleich würde sich die Anpassungslast auf Defizit- und Überschussländer gleichermaßen verteilen, da die Überschussländer entsprechend real aufwerten würden, ohne dies aber durch eine inflationäre Lohn- und Preispolitik bewirken zu müssen.

Soll der Euro als Integrationsprojekt bestehen bleiben, so müssen die divergenten Entwicklungen in der Währungsunion zum Stillstand gebracht werden. Dazu dürfen die Marktkräfte nicht durch immer weitere Rettungsschirme und eine Vergemeinschaftung der Schulden außer Kraft gesetzt werden. Stattdessen müssen Risikoprämien zugelassen werden, da allein diese die Politik der betroffenen Länder letztlich zum Handeln zwingen. Die richtige institutionelle Antwort auf die derzeitigen Leistungsbilanzungleichgewichte im Euroraum wären also der Austritt einiger Defizitländer aus der EWU und eine verlässlichere Vorgabe, dass Länderrisiken künftig nicht mehr durch die Gemeinschaft getragen werden, sondern sich in den Risikoprämien niederschlagen müssen.

Prof. Dr. Renate Ohr, cege

Die Euro-Krise: der politische Schaden

Die scheinbar nicht enden wollende Krise im Euro-System wird von den meisten Kommentatoren als wirtschaftliches Problem aufgefasst und auch in der Öffentlichkeit weitgehend so wahrgenommen. Zahlen außerhalb der Vorstellungskraft auch von Experten werden diskutiert – Hunderte von Milliarden Euro werden für „Rettungsschirme“ fraglicher Tragfähigkeit beschlossen; Ungleichgewichte im „Target“-System in Höhe von weiteren Hunderten Milliarden Euro beunruhigen zumindest die Fachleute; Fragen nach Haftung und Sicherheit für die Kredite an Griechenland und andere Staaten werden gestellt, und Angst vor Inflation als Folge einer Aufblähung der Geldpolitik geht (vor allem in Deutschland) um. Mit deprimierender Regelmäßigkeit wird (üblicherweise nach langen Nachtsitzungen) eine „nun endgültige“ Lösung der Krise durch neue Beschlüsse zu Rettungspaketen, Regelverschärfungen und Sparauflagen verkündet; doch nur wenige Tage später werden dann wieder Zweifel laut – in der Regel neue Löcher in Staatshaushalten oder Zweifel von Seiten der Finanzmärkte.

Aber die Krise im Euro-System ist nicht nur – und vielleicht noch nicht einmal hauptsächlich – eine wirtschaftliche Krise. Sie ist vor allem auch eine politische Krise, die enormen Schaden für die europäische Integration anrichtet und dazu geeignet ist, fundamentale Veränderungen zu bewirken in einem Prozess der Supranationalisierung von Politik, der wohl als der bisher größte Erfolg der Politik in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg angesehen werden muss und weltweit einmalig ist. Dabei betrifft der Schaden gleich mehrere Dimensionen von Politik – auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene.

Auf der nationalen Ebene besteht der Schaden in einem wachsenden Misstrauen der europäischen Staaten untereinander. Dabei war ja ein Hauptmotiv des vor gut 60 Jahren beginnenden Prozesses europäischer Integration die Aussöhnung der Völker gewesen, nachdem zwei Weltkriege den Kontinent verwüstet und Millionen von Toten gefordert hatten. In Griechenland werden deutsche Fahnen verbrannt, auf Zeitschriftentiteln deutsche Politiker mit Hakenkreuzen abgebildet und die zur Rettung der eigenen Volkswirtschaft verlangten Maßnahmen als Oktroy empfunden sowie als Versuch dargestellt, auf wirtschaftlichem Wege die Unterwerfung zu erreichen, die mit militärischen Mitteln 1945 scheiterte. In Deutschland ist man nicht minder unsensibel: von der Darstellung der Griechen und Portugiesen als arbeitsscheue Faulenzer bis zur Aufforderung, einfach ein paar Inseln zu verkaufen und im Übrigen es einfach so zu machen „wie wir“ reicht die Reihe der oft von wenig Sachkenntnis getragenen und nur scheinbar wohlgemeinten, in Wirklichkeit aus wahltaktischen Gründen vor allem an das heimische Publikum gerichteten Vorschläge. Die Krise sät also genau die Zwietracht zwischen den europäischen Völkern, die der Prozess der Integration abbauen sollte.

Der Zorn der griechischen Demonstranten gegen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Sparpakete ist aber nicht nur aus außenpolitischen Gründen bedrückend. Er weist auch auf ein grundsätzliches Problem des Verständ-

nisses von Demokratie in der gegenwärtigen Europäischen Union hin, das die aktuelle Krise sichtbar gemacht hat. Viele griechische Bürger haben den Eindruck, dass sie gar keinen Einfluss auf das Geschehen haben – und das ist richtig: allen griechischen Parteien wurden als Voraussetzung für die Bewilligung des letzten Kreditpakets Zusicherungen abgenommen, dass sie auch nach den Wahlen im April 2012 die harschen Sparmaßnahmen stützen werden. Welche Wahl bleibt dann noch, fragt man sich? Die wirkliche Gefahr in dieser Situation besteht darin, dass die Perzeption einer weitgehenden Fremdbestimmung aus „Brüssel“ oder „Berlin“ in Ländern wie Griechenland ein politisches Mobilisierungspotential gegen diese Kräfte schafft. Gewöhnen sich darauf stützende politische Parteien die Wahl und brächen alle bisherigen Vereinbarungen unter Hinweis auf ihr demokratisches Mandat, dann wäre die EU wirklich in einer Zwickmühle: sie müsste entweder den demokratischen Willen ignorieren und auf ihrer Position beharren (und sich damit als undemokratisch hinstellen), oder ihre eigenen Regeln hinsichtlich eines „bail-out“ brechen und zähneknirschend zahlen (und damit den ebenso legitimen Willen etwa der deutschen Bevölkerung, dies nicht zu tun, ignorieren).

Bisher ist bei der Beschreibung der Probleme von genuin europäischen Institutionen wie dem Europäischen Parlament und vor allem der Europäischen Kommission noch gar nicht die Rede gewesen, und das ist die dritte Dimension des Schadens – und vielleicht das nachhaltigste Problem. Die Krise hat zu einer Schwächung der supranationalen Institutionen der EU geführt und zu einem Machtzuwachs für die nationalstaatlichen Exekutiven, mithin zu einer Renationalisierung der Politik. Damit aber wird der Kern der europäischen Integration getroffen. Die Kommission sollte ja gerade eine von nationalen Partikularinteressen und Zufälligkeiten (wie etwa der Eigendynamik von Wahlkampfinteressen) möglichst unabhängige Politik betreiben und so ein gegenüber traditionell internationaler Politik effizienteres Vorgehen ermöglichen. Doch seit Beginn der Krise werden die Entscheidungen fast ausschließlich intergouvernemental getroffen – und weitgehend ohne Berücksichtigung der kleinen und schwächeren Staaten. Diese Entwicklung ist nicht nur ineffizient, wie die letzten zwei Jahre gezeigt haben; sie überfordert auch Staaten wie die Bundesrepublik und Frankreich, die für die plötzliche faktische Hegemonialrolle politisch und inhaltlich nicht vorbereitet sind. Falls es nicht gelingt, diesen Trend zur Ent-Europäisierung der europäischen Politik wieder umzukehren, dann wird der politische Schaden der Euro-Krise deren wirtschaftlichen Schaden vielleicht noch übersteigen.



Prof. Dr. Andreas Busch

Prof. Dr. Andreas Busch
Institut für Politikwissenschaft, cege

cege-Forschungssplitter – Finanzielle Integration in der Europäischen Union

In wie weit das Wirtschaftswachstum von der progressiven Öffnung der Finanzmärkte profitieren kann, wurde bisher schon intensiv theoretisch untersucht. Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen sind jedoch nicht eindeutig und weisen sowohl positive als auch negative Wachstumseffekte auf. Die meisten Studien konzentrieren sich allerdings auf die Auswirkungen der finanziellen Integration in einem globalen Kontext. Nur begrenzte Aufmerksamkeit wurde der Fragestellung im Rahmen der europäischen Integration geschenkt.

Doch erscheint es auch relevant zu hinterfragen, welche Rolle – und ob überhaupt – die EU-Mitgliedschaft sowie die Euro-Einführung in diesem Prozess gespielt haben. So basierten ja die politischen Bemühungen um eine verstärkte Integration der europäischen Finanzmärkte – im Rahmen des Binnenmarktprojektes, aber auch im Zuge der Euroeinführung – auf der Erwartung einer positiven Auswirkung sowohl auf das gesamte Wachstum als auch auf dessen Kanäle – Produktivitätswachstum und Investitionen.

Erste Ergebnisse einer Analyse für den Zeitraum 1990-2007 belegen, dass die EU-Mitgliedschaft eine signifikante und positive Auswirkung auf das Wachstum und insbesondere auf das Produktivitätswachstum im gemeinsamen Prozess der finanziellen Globalisierung hatte. Die Euro-Einführung dagegen zeigte keinen relevanten Einfluss. Unterscheidet man Ländergruppen, so finden sich positive Wachstumseffekte insb. im Fall der osteuropäischen Länder und der PIIGS Staaten. Die Kernländer blieben ohne signifikanten Einfluss. Eine wichtige Präzisierung ist jedoch zu berücksichtigen: Signifikante Ergebnisse wurden vor allem für Indikatoren der *de jure* Finanzmarktöffnung und nur begrenzt für Indikatoren der *de facto* Liberalisierung erhalten. Diese Unterteilung ist nicht trivial: Während konzeptuell *de facto* Indikatoren relevanter wären, sind *de jure* Maße genauer und empirisch fassbarer. Die Entwicklung besserer *de facto* Indikatoren der finanziellen Integration könnte daher den Erklärungsbeitrag noch erhöhen.

Agnieszka Gehringer, Ph.D.

Aktuelle Publikationen in referierten Journals

- **A. Busch** (2011), Die Regulierung von Privatheit: Technische Innovationen als Herausforderung von Datenschutzregimes, in: Der Moderne Staat, 4 (2).
- **A. Busch** (2011), Freiheits- und Bürgerrechte nach 9/11, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 4 (4), Sonderheft „Die Welt nach 9/11“.
- **S. von Cramon-Taubadel/O. Nivjevskiy** (2011), Twenty Years of Research on Transition in Agricultural Economics Journals, in: European Review of Agricultural Economics.

- **S. von Cramon-Taubadel/R. Valdes/J. Diaz** (2011), Market integration for Chilean wheat prices using Vector Error Correction Models (VECM), a cointegration analysis, in: Ciencia e Investigación Agraria, 38 (1).
- **S. Lanker/S. von Cramon-Taubadel/B. Brümmer** (2011), Technical efficiency of organic pasture farming in Germany – The role of location economics and of specific knowledge, in: Journal for Renewable Agriculture and Food Systems.
- **E. C. Stephens/E. Mabaya/S. von Cramon-Taubadel/C. B. Barrett** (2011), Spatial price adjustment with and without trade, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics.
- **L.Z. Bakucs/B. Brümmer/S. von Cramon-Taubadel/I. Ferto** (2011), Wheat market integration between Hungary and Germany, in: Applied Economics Letters.
- **S. Vollmer/H. Holzmann/F. Ketterer/S. Klasen** (2011), Distribution Dynamics of Regional GDP per Employee in Unified Germany, in: Empirical Economics.
- **K. Harttgen/S. Klasen** (2011), A Household-Based Human Development Index, in: World Development 40 (5).
- **T. Büttner/R. Schwager/S. Hauptmeier** (2011), Efficient revenue sharing and upper level governments - Theory and application to Germany, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 167.
- **I. Woolard/K. Harttgen/S. Klasen** (2011), The history and impact of social security in South Africa – experiences and lessons, in: Canadian Journal of Development Studies, 32 (4).
- **F. Nowak-Lehmann/A. Dreher/D. Herzer/S. Klasen/I. Martínez-Zarzoso** (2012), Does foreign aid really raise per capita income? A time series perspective, in: Canadian Journal of Economics, 45 (1).
- **R. Schwager** (2012), Grade inflation, social background, and labour market matching, in: Journal of Economic Behavior and Organisation, 82.

cege-Diskussionspapiere

Auf der *cege*-Homepage stehen neue *cege*-Diskussionspapiere als Download zur Verfügung.

- No. 131: **Ohr, Renate / Özalbayrak, Mehmet**: “The Euro – A “MUST” for Small European States?”
- No. 132: **Gehringer, Agnieszka**: “Current accounts in Europe: implications of the external imbalances for the future of the common monetary policy.”
- No. 133: **Berner, Eike / Birg, Laura**: “Retailers and Consumers. The pass-through of import price changes.”
- No. 134: **Gehringer, Agnieszka**: “Financial liberalization, growth, productivity and capital accumulation: The case of European integration.”

Impressum

Herausgeber: Centrum für Europa-, Governance- und Entwicklungsforschung (*cege*), Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, **E-Mail:** cege@uni-goettingen.de, **Tel.** 0551 / 39 46 02, **Fax** 0551 / 39 19 55 8, **Internet:** <http://www.cege.uni-goettingen.de>, **Geschäftsführender Direktor:** Prof. Dr. Kilian Bizer, **Redaktion / Layout:** Prof. Dr. Kilian Bizer, Stephan Hensel, **Druck:** GWDG, Göttingen