

Kritische Anmerkungen zum neuen fiskalischen Pakt

Bruno Rossmann

12.12.2011

I. Die zentralen Beschlüsse des neuen fiskalpolitischen Pakts

- 1 Die öffentlichen Haushalte müssen ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Dabei reicht es aus, wenn das jährliche strukturelle Defizit 0,5% des BIP nicht übersteigt.
- 2 Diese Regel wird zudem in den Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich verankert, wobei die Festsetzung von jedem Mitgliedstaat nach den von der Kommission vorgeschlagenen Grundsätzen erfolgt. Es fällt in die Zuständigkeit des Gerichtshofs soll die Umsetzung der Regel auf nationaler Ebene überwachen. Bei Überschreiten dieser Grenze tritt ein automatischer Korrekturmechanismus in Gang.
- 3 Vorgesehen ist eine stärkere Kontrolle der nationalen Haushalte von Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, wobei der Europäische Kommission und dem Rat ein „Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“ mit den notwendigen Strukturreformen zur Genehmigung vorzulegen ist. Die Implementierung des Programms wird von Rat und Kommission überwacht.
- 4 Überschreitet ein Mitgliedstaat der Eurozone die erlaubte Budgetgrenze von 3% des BIP, dann wird automatisch ein Sanktionsverfahren eingeleitet, das nur mit einer Zwei-Drittel Mehrheit im Rat abgewendet werden kann.

II. Kritik

Alle Argumente gegen die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung bleiben aufrecht (zusammengefasst im Anhang). Unklar ist, welche Grundsätze die Kommission für die verfassungsrechtliche Verankerung in den Nationalstaaten festlegen wird. Unklar ist aber vor allem auch, ab welchem Jahr die 0,5 des BIP als Obergrenze einzuhalten sind. Es ist zu befürchten, dass die Kommission diesbezüglich zeitlichen Druck machen wird. Die neuen Regeln werfen zudem relevante rechtliche Fragen auf und sind demokratiepolitisch äußerst bedenklich:

- Es wäre dringend rechtlich zu prüfen, ob die Überwachung der neuen Budgetregel durch den Gerichtshof mit der österreichischen Bundesverfassung kompatibel ist.
- Die stärkere Kontrolle der nationalen Haushalte von Staaten der Eurozone, die die 3% Defizit-Grenze überschreiten (also derzeit fast allen Staaten), ist sowohl demokratiepolitisch als auch rechtlich bedenklich. Demokratiepolitisch deshalb, weil sie dem Rat und der Kommission ein „Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“ zu Genehmigung vorlegen müssen. Rechtlich deshalb, weil das Überschreiten der 3% Defizit-Grenze automatisch ein Sanktionsverfahren auslöst, das nur mit qualifizierter Mehrheit abgewendet werden kann. Namhafte Juristen haben bereits die Reverse-majority-rule im Sixpack kritisiert, weil sie der Ansicht waren, dass das einer Vertragsänderung bedürfe. Erst recht eine Vertragsänderung stellt daher der völlige Automatismus dar.

Zudem blieben die zwei Verordnungen der Kommission vom 23. 11. 2011 zur Verschärfung der Haushaltsüberwachung weitgehend an der Öffentlichkeit, die schon im nächsten Haushaltszyklus zur Anwendung kommen. Demnach kann die Kommission den Budgetentwurf prüfen, ihn zurückweisen und einen neuen verlangen. In der Verordnung wird das euphemistisch „Übersicht über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung“ genannt.

III. Zusammenfassend:

- Die Verankerung der neuen Budgetregel (=Schuldenbremse) in der Verfassung ist aus ökonomischer Sicht bedenklich. Es handelt sich um eine fehlgeleitete Symptomkur, durch die sich nahezu ganz Europa in eine Rezession spart.
- Die Verschärfung der budgetären Überwachung greift tief in die nationale Budgethoheit ein und ist demokratiepolitisch bedenklich.
- Das automatische Einsetzen eines Sanktionsverfahrens bei Überschreitung der 3% Defizit-Grenze ist verfassungsrechtlich bedenklich, weil dazu Vertragsänderungen notwendig wären.
- Es wäre zu prüfen, ob die Überwachung der neuen Budgetregel durch den Gerichtshof mit der österreichischen Bundesverfassung vereinbar ist.

FAZIT: Der neue fiskalpolitische Pakt baut zusammen mit der jüngsten Verschärfung der Haushaltsüberwachung die ökonomische Governance in autoritärer Weise um. Das entspricht nicht den Vorstellungen der Grünen, die für einen demokratischen Aufbruch zu einer ökologisch verantwortlichen Wirtschafts-, Währungs-, Fiskal- und Sozialunion stehen.

Weiters sind beim EU-Rat zentrale Entscheidungen für den Erhalt des Euroraumes (Eurobonds) ebenso ausgeblieben, und die im ESM Vertrag geplanten Regelungen zur Privatsektorbeteiligung wurden abgeschwächt.

ANHANG >

Warum eine Schuldenbremse problematisch ist:

- Eine Schuldenbremse reduziert die Budgetpolitik zunächst einseitig auf die Senkung Budgetdefiziten und Staatsschulden. Diese Fokussierung erinnert stark an die Budgetpolitik der Schwarz-Blauen Koalitionsregierung, die die Erreichung des Nulldefizits zum alleinigen Ziel der Budgetpolitik machte und damit wichtige sozial- und gesellschaftspolitische Ziele ausklammerte. Auch die Schuldenbremse drängt die gestaltende Politik insbesondere im Hinblick auf die zukünftigen Herausforderungen in den Hintergrund. Der Spielraum zur Finanzierung von Zukunftsinvestitionen (Bildung, Wissenschaft, Forschung) wird ebenso wie jener für die Ausweitung von sozialen Dienstleistungen drastisch eingeengt.
- Durch den durch die Schuldenbremse ausgelösten Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird es auch zu Kürzungen von Ausgaben im Sozialbereich kommen, wodurch der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet werden könnte. Mit der Schuldenbremse ist daher eine gesellschaftliche Spaltung vorprogrammiert.
- Die Schuldenbremse ist eine fehlgeleitete Symptomkur, weil sie keinen Beitrag zur Beseitigung der Ursachen der Krise leistet. Sie ignoriert jene Faktoren, die zur Entstehung der hohen Staatsschulden und der Eurokrise führten: die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen und vor allem die Unvernunft auf den Finanzmärkten.
- Auch die makroökonomischen Handlungsspielräume werden deutlich geringer, und die Konjunktursteuerung wird nach dem vorliegenden Entwurf auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren reduziert. Die Möglichkeiten zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung verschlechtern sich daher. Zur Erinnerung: Die Zahl der Arbeitslosen liegt derzeit noch immer um mehr als 50.000 höher als vor Ausbruch der Finanzkrise.
- Die Schuldenbremse sieht vor, dass die in einer Rezessionsphase aufgenommenen Schulden bzw. die eingegangenen Defizite im anschließenden Konjunkturaufschwung wieder vollständig abgebaut werden. Sie geht also von einer Symmetrie der Konjunkturzyklen aus, die es nur in Lehrbüchern gibt.
- Die Schuldenbremse könnte sich in der gegenwärtigen Phase der Konjunkturabschwächung – mit hohem Abwärtsrisiko wegen der weiter schwelenden Banken- und Eurokrise – als Boomerang erweisen. Den mehrfach verschärften Konsolidierungspaketen in den kleineren peripheren Staaten (Griechenland, Portugal, Irland) folgen nun rabiate Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen großer Länder der Eurozone (Spanien, Italien). Mit dem Beschluss der Schuldenbremse schließt sich Österreich nun der Beschleunigung der Konsolidierung an und muss daher wie diese Länder auch mit einer Vertiefung der Wachstumsschwäche und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit rechnen. Das erzeugt hohe Kosten für das Budget und konterkariert das Ziel stabiler Staatsfinanzen. Europa droht sich mit der Gleichzeitigkeit der Konsolidierungsprozesse in eine Rezession hinein zu sparen.

- Nicht zu unterschätzen sind die möglichen Schätzfehler bei der Ermittlung der strukturellen Budgetsalden. Selbst die Europäische Zentralbank nennt in ihrem Monatsbericht vom November 2011 in Bezug auf die Schätzung des Produktionspotenzials die Probleme beim Namen. Sie weist darauf hin, dass Revisionen der Schätzungen häufig dieselbe Größenordnung aufweisen wie die geschätzte Lücke selbst bzw. sogar höher ausfallen. Schätzungen der strukturellen Salden eignen sich daher nur sehr begrenzt als Basis für weitreichende budgetpolitische Entscheidungen. Die Problematik kann am Beispiel der Schätzungen der Europäischen Kommission verdeutlicht werden. Das von ihr berechnete strukturelle Defizit für Österreich musste in den letzten Jahren (2008 bis 2010) im Durchschnitt um einen Prozentpunkt revidiert werden. So schätzte sie das strukturelle Defizit für 2009 im Herbst 2008 noch auf 1,2%, im Frühjahr 2009 auf 4,2%, im Herbst 2010 auf 2,3% und in ihrer aktuellen Prognose auf 2,8%.
- Auch namhafte österreichische Verfassungsgrechter haben sich skeptisch gegenüber der Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung gezeigt, weil die Nichteinhaltung der Schuldenbremse keinerlei Konsequenzen nach sich zieht. Zudem könnte der Verfassungsgerichtshof gegebenenfalls zu Entscheidungen über komplexe ökonomische Sachverhalte angerufen werden.
- Schließlich sprechen demokratiepolitische Argumente gegen eine Schuldenbremse. Alfred Noll weist in einem Kommentar der anderen in der Tageszeitung Standard zu Recht darauf hin, dass die Schuldenbremse einen Angriff auf die Volkssouveränität darstellt, weil sie das als verbindlich vorgibt, was sich erst als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen festlegen ließe. Die Demokratiefeindlichkeit leitet er nicht aus dem Willen zum Sparen ab. Wer sparen will, soll sparen. Er begründet sie vielmehr damit, dass die Schuldenbremse unserer selbstbestimmten Wirtschaftspolitik eine inhaltliche Vorgabe macht, die wir uns nicht vorgeben lassen sollten.