

Spanien und Portugal: Verfahren eingeleitet, Sanktionen unwahrscheinlich

Das europäische Regelwerk für Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung ist eigentlich eindeutig. Dennoch gibt es ein großes Zögern bei seiner Anwendung, wie die aktuelle Debatte um mögliche Strafen für Spanien und Portugal zeigt. Die hatten 2015 ein Haushaltsdefizit von 5,1 beziehungsweise 4,4 Prozent und überall hieß es, dies widerspreche dem Vertrag von Maastricht, der nur 3 Prozent zulasse. Das stimmt zwar, ist hier aber gar nicht relevant, weil 25 EU-Mitgliedstaaten seit dem 1. Januar 2013 an den Fiskalpakt (umgangssprachlich „Schuldenbremse“) gebunden sind, der andere Grenzen festsetzt.

Dieser offiziell „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)“ genannte völkerrechtliche Vertrag ist nicht Teil des EU-Rechts, sondern ein eigener völkerrechtlicher Vertrag. Er gilt für die 19 Euro-Staaten vollumfänglich und für die anderen Unterzeichner in weiten Teilen. Da er keine Kündigungsmöglichkeit vorsieht, kann kein Mitglied ihn ohne Zustimmung aller anderen verlassen. Das unterscheidet ihn vom EU-Vertrag, wie der britische Beschluss zum „Brexit“ ja gerade wieder verdeutlicht. Frau Merkel hatte das beim EU-Ratstreffen im Januar 2012 so formuliert, dass der Fiskalpakt „bindend und auf ewig“ gelten solle.

Dort ist unter anderem Folgendes geregelt:

- „Der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.“ Als erfüllt gilt das, wenn das strukturelle (konjunkturbereinigte) gesamtstaatliche Defizit (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) nicht mehr als 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beträgt (Artikel 3, Absatz 1).

- „Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus.“ (ebda. Buchstabe e)
Dieser automatische Korrekturmechanismus ist in den Einzelstaaten verfassungsrechtlich festzuschreiben und bedingungslos anzuwenden (Absatz 2).

- „Die Vertragsparteien...verpflichten sich...zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat...im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt.“ (Artikel 7)

Die Feststellung eines Defizits durch die Kommission löst also unmittelbar den Korrekturmechanismus und im Falle des Nichtbefolgens entsprechender Maßnahmen Sanktionen aus, es sei denn, der Europäische Rat, also die Minister, würden mit qualifizierter Mehrheit etwas anderes beschließen (ebda.).

- „Geht das Verhältnis zwischen dem gesamtstaatlichen Schuldenstand einer Vertragspartei und dem Bruttoinlandsprodukt über den...Referenzwert von 60 % hinaus, so verringert diese Vertragspartei es...um durchschnittlich ein Zwanzigstel [des Überhangs] jährlich.“ (Artikel 4)
Mitgliedstaaten mit mehr als 0,5 Prozent Haushaltsdefizit oder mehr als 60 Prozent Gesamtverschuldung müssen in einem „Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm...eine detaillierte Beschreibung der Strukturreformen“ festlegen, „die zur Gewährleistung einer wirksamen und dauerhaften Korrektur ihres übermäßigen Defizits zu beschließen und umzusetzen sind“ (Artikel 5, Absatz 1).

Diese Programme und die daraus folgenden jährlichen Haushalte sind dem Rat vorab „zur Genehmigung“ vorzulegen (ebda, Buchstabe 1 und 2).

Alle diese Regelungen wurden nicht nur im Falle Spanien und Portugal nicht angewandt, auch für andere Länder gilt das. 17 EU-Mitgliedstaaten haben einen Schuldenstand von mehr als 60 Prozent des BIP, für die gesamte Eurozone betrug er zum 1. Januar 2016 etwa 90 Prozent. Von einer Verringerung um fünf Prozent war bei der Erstellung der nationalen Haushalte kaum irgendwo etwas zu hören. Gar nur fünf Länder haben die jährliche Haushaltsdefizitgrenze von 0,5 Prozent nicht überschritten, dennoch gab es keine entsprechende Feststellung durch die Kommission und kein Inkrafttreten eines automatischen Korrekturmechanismus. Ausnahmen muss man hier freilich Griechenland und die Länder, die sich partiell noch unter der Kontrolle der Troika befinden.

Doch ist dies nichts, das man bedauern müsste - im Gegenteil. Die Defizitregeln des Fiskalpaktes scheinen eher von marktradikaler, neoliberaler Ideologie denn von ökonomischer Rationalität diktiert. Dass öffentliche Schulden angeblich die wirtschaftliche Entwicklung hemmen, hat sich längst als Irrglaube erwiesen. Stattdessen zeigt sich, dass Staaten noch tiefer in die Rezession getrieben werden, wenn in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht nur private Akteure, sondern auch der Staat seine Ausgaben zurückfährt. Ein stures Festhalten an Defizit-Prozentwerten ist daher nicht nur simplifizierend, sondern kontraproduktiv. Somit ist es gut, wenn die vereinbarten Regelungen nicht angewandt werden.

Interessant scheint insofern die Frage, warum selbst jetzt, wo die Einhaltung der SKSV-Regeln von der Kommission gegenüber Spanien und Portugal formal angemahnt wird, dies dennoch keine einschneidenden Folgen haben dürfte. Spanien überschreitet seit Jahren die Defizit-Grenzwerte, was eine gewisse wirtschaftliche Erholung ermöglicht hat. 2015 betrug der Fehlbetrag 5,1% des BIP statt der vereinbarten 4,2, und für dieses Jahr werden anstelle der zugesagten 2,8% etwa 3,9 erwartet. Im Falle Portugals betrug das Defizit 2015 4,4% statt wie vereinbart 2,7; ob deren Einhaltung dieses Jahr gelingt ist noch offen. Die Anfang Juli erfolgte Einleitung eines Defizitverfahrens dürfte an der bisherigen Praxis der zeitlichen Streckung der Sparverpflichtungen bei Nichteinhaltung nichts ändern. Somit wird es zwar Gespräche mit Madrid und Lissabon über weitere (mutmaßlich unsoziale) 'Reform-' bzw. Kürzungsmaßnahmen geben, doch verfügt die EU-Kommission dabei nur über wenig Druckmittel. Selbst konservative Medien konstatieren daher bereits, dass die theoretisch vorgesehene Möglichkeit finanzieller Sanktionen wohl nicht zum Tragen kommen wird.
(z.B. <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eu-defizitverfahren-gegen-spanien-und-portugal-erstmal-drohen-sanktionen-ld.104470>)

Die bisherigen Kürzungen, Steuererhöhungen und Privatisierungen im Rahmen der Austeritätspolitik haben sozial und wirtschaftlich verheerende Spuren in Europa hinterlassen. Insofern ist es zu begrüßen, wenn die ökonomisch unsinnigen strengen Defizit-Vorgaben des Fiskalpakts trotz Protesten gerade aus Deutschland möglichst weit ausgelegt werden. Könnte diese neue Großzügigkeit etwas mit der verbreiteten Unzufriedenheit zu tun haben, die sich in der wachsenden Zustimmung zu EU-kritischen Parteien wie auch dem Ergebnis des Brexit-Referendums äußert? Könnte es sein, dass auch die hartnäckigsten BefürworterInnen der Austerität anfangen zu begreifen, dass diese die Zustimmung zur EU dramatisch einbrechen lässt und damit das gesamte europäische Projekt gefährdet?