

Editorial

Walpurga Köhler-
Töglhofer

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und die darauf folgende Krise der öffentlichen Finanzen in einigen EU-Mitgliedstaaten haben Schwächen der bisherigen wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerungsarchitektur der EU aufgezeigt. Viele Mitgliedstaaten der EU bzw. der WWU hatten es trotz europäischen Fiskalrahmens in den Jahren vor dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise verabsäumt, ausreichend nachhaltige Fiskalpositionen zu erreichen. Dies begünstigte die Transformation der Finanz- und Wirtschaftskrise in eine Staatsschuldenkrise. Die wirtschaftspolitische Koordinierung in Form der „Methode der offenen Koordinierung“ zur Umsetzung der Lissabon-Strategie der EU – ein weicher, nicht bindender Mechanismus auf Basis von Peer Reviews und Benchmarking – war ebenfalls wenig effektiv. Zudem wurde aufkeimenden makroökonomischen Ungleichgewichten, die das Funktionieren der Wirtschaft einzelner Länder des Euro-Währungsgebiets oder der gesamten Union beeinträchtigen können, vor Ausbruch der Krise kaum bzw. zu wenig Augenmerk geschenkt. Darüber hinaus hat es im Vertrag von Lissabon keine ausreichenden institutionellen und wirtschaftspolitischen Vorkehrungen zur Prävention und Bewältigung von Banken- und Staatsschuldenkrisen in der EU gegeben.

Angesichts dieser Erkenntnisse wurde eine Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU vereinbart. Diese Reform umfasst mehrere Reformblöcke. Erstens werden mit der Einführung des Europäischen Semesters die wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachungsmaßnahmen der EU zeitlich besser auf die nationalen Haushaltsverfahren abgestimmt und

inhaltlich besser verzahnt. Sowohl der präventive als auch der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) sowie das Monitoring der nationalen Fiskalrahmen werden gestärkt. Zweitens wird über die Haushaltsüberwachung hinausgehend eine Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. Deren Früherkennung auf Basis spezifischer Indikatoren, verbunden mit einem stringenten Überwachungsmechanismus, soll dazu beitragen, das Aufkommen derartiger Ungleichgewichte, insbesondere von nicht tragfähigen Schuldenpositionen im privaten und öffentlichen Sektor, im Finanzsektor und gegenüber Drittstaaten, zu verhindern bzw. zu korrigieren. Drittens zielt die EU-weite Überwachung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten darauf ab, tatsächliche Fortschritte in Richtung der in der Europa 2020-Strategie angepeilten Ziele für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erreichen. Darüber hinaus wurde mit der Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus ein permanenter finanzieller „Schutzschirm“ für Länder des Euro-Währungsgebiets ins Leben gerufen und damit ein wichtiger Schritt in Richtung einer finanziellen Solidaritätsgemeinschaft gesetzt.

Angesichts der Komplexität dieser „Governance“-Reform widmet die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) die vorliegende Ausgabe ihrer Quartalspublikation „Geldpolitik & Wirtschaft“ diesem Themenkomplex. Sie verfolgt dabei das Ziel, der breiten Öffentlichkeit einen umfassenden Ein- und Überblick über die reformierte Steuerungsarchitektur der EU zu geben bzw. die hinter den Neuregelungen stehenden Intentionen und Zielsetzungen darzulegen. Dieses Schwerpunktheft

basiert auf einer Institutionen-übergreifenden Kooperation von Autoren des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), des Bundeskanzleramts Österreich (BKA), des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) und der OeNB.

Redaktionsschluss für die Beiträge war der 9. Dezember 2011.

Gloggnitzer und *Lindner* setzen sich im ersten Artikel mit den vertraglichen Grundlagen der Reform der wirtschaftlichen Steuerung auseinander. Der Beitrag gibt einen Überblick über die finanziellen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die im Zeitraum Herbst 2008 bis Anfang Dezember 2011 als Antwort auf die Krise getroffen wurden. Die Reformen werden anhand der vertraglichen Grundlagen und der zwischenstaatlichen Entscheidungen vorläufig bewertet und es wird ein Ausblick auf Entwicklungstendenzen vorgenommen. Ausgangspunkt der Diskussion ist das Faktum, dass im Vertrag von Lissabon keine ausreichenden institutionellen und wirtschaftspolitischen Vorkehrungen zur Prävention und Bewältigung von Banken- und Staatsschuldenkrisen in der EU getroffen worden waren und zudem die vertraglich vorgesehenen institutionellen Entscheidungsabläufe in der Krise zu behäbig waren. Als Folge davon wurden Entscheidungen weitgehend nicht mit der Gemeinschaftsmethode getroffen, sondern vorrangig zwischenstaatlich. Die Autorinnen zeigen auf, dass mit der Vertiefung einer separaten „Euro-Governance“-Struktur der Tatsache Rechnung getragen wurde, dass das Euro-Währungsgebiet eine kohärente und effiziente wirtschaftspolitische Steuerung benötigt.

Der darauf folgende Artikel von *Köhler-Töglhofer* und *Part* erläutert Inhalte, Zielsetzungen und Abläufe des mit Beginn 2011 erstmals zur Anwen-

dung gebrachten Europäischen Semesters; er widmet sich somit der neuen Koordinierungs- und Überwachungsstruktur der EU. Das Europäische Semester zielt auf eine verbesserte Ex-ante-Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der EU-Mitgliedstaaten ab, indem es die verschiedenen Verfahren zur wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung zusammenführt. Dadurch erfolgt die jährliche Überwachung der Haushalts- und der einzelnen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten, aber auch deren grundsätzliche Ausrichtung, nicht mehr getrennt voneinander, sondern gemeinsam bzw. in integrierter Form. Es soll damit gewährleistet werden, dass wichtige wirtschaftspolitische Prioritäten auf EU-Ebene gemeinsam erörtert werden und die Komplementarität der einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne auf EU-Ebene sichergestellt wird, bevor die diesbezüglichen Beschlüsse auf nationaler Ebene tatsächlich gefasst werden.

Auböck, *Burger* und *Mangler* stellen in ihrem Artikel die Besonderheiten der Europa 2020-Strategie dar, die die Rahmenbedingungen für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik in der EU neu definiert. Einerseits prägen die Schwächen der Vorgängerstrategie, der sogenannten Lissabon-Strategie, andererseits die krisenbedingt verschärften wirtschaftspolitischen Herausforderungen die Europa 2020-Strategie. Nunmehr sollen frühzeitig definierte quantitative Ziele und ein transparentes Monitoring die Überwachung der Umsetzung verbessern. Programmatisch knüpft Europa 2020 mit drei Prioritäten – intelligentes Wachstum, nachhaltiges Wachstum und integratives Wachstum – zwar an der Vorgängerstrategie an; Europa 2020 basiert aber auf einem völlig neuen Steuerungskonzept – einer kontinuierlichen Prozess-

steuerung, eingebettet in den Koordinierungs- und Überwachungsrahmen des Europäischen Semesters. Dadurch werden die bisher getrennten Abläufe der haushaltspolitischen Koordinierung im Rahmen des SWP sowie der wirtschaftspolitischen Koordination zeitlich angeglichen. Während die Lissabon-Strategie auf der „Offenen Methode der Koordinierung“ basiert hatte, wird durch die Einbettung der Europa 2020-Strategie in das Europäische Semester in Richtung einer umfassenden länderspezifischen Überwachung gegangen.

Vier der sechs Rechtsakte im Rahmen des „Sixpack“ beziehen sich auf haushaltspolitische Aspekte. *Holler* und *Reiss* widmen sich im vierten Beitrag den Neuerungen des SWP. Diese sollen dem Regelwerk „mehr Biss“ verleihen, da der SWP – der bestehende haushaltspolitische Überwachungsmechanismus zur Gewährleistung der Stabilität der WWU – bereits vor der Krise nicht genügend Anreize zur Korrektur von Haushaltsungleichgewichten geboten hatte. Die Kernpunkte der Reform des SWP bestehen in der Stärkung des präventiven Arms durch die Einführung einer Ausgabenregel, der Operationalisierung des Schuldenkriteriums im korrektiven Arm, das heißt einer Reform der Verordnungen 1466/97 und 1467/97 sowie einer Verschärfung der Sanktionen durch die Verabschiedung der neuen VO 1173/2011. Letztere sieht einen neuen Satz abgestufter finanzieller Sanktionen vor. Ergänzt werden die Änderungen des SWP durch die Festlegung von Mindestanforderungen an nationale Haushaltsrahmen, festgeschrieben in der Richtlinie 2011/85/EU.

Zwei Rechtsakte des „Sixpack“ stellen neue Verordnungen dar, die das Verfahren im Fall aufkommender makroökonomischer Ungleichgewichte

in der EU und im Euro-Währungsgebiet regeln. Dieser Themenbereich bildet den Inhalt des darauf folgenden Beitrags von *Essl* und *Stiglbauer*. Makroökonomische Ungleichgewichte gelten als eine der wesentlichen Ursachen für das Entstehen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Verursacht durch unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeitsentwicklungen und ausbleibende adäquate Strukturreformen, traten derartige Makroungleichgewichte auch zwischen den EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, auf. Dies führte dazu, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise in unterschiedlich starkem Ausmaß auf die Mitgliedstaaten der WWU auswirkte und in der Folge die einheitliche Geldpolitik und die koordinierte Fiskalpolitik vor unerwartete Herausforderungen stellte bzw. stellt. Um solche Entwicklungen in Zukunft zu verhindern, wurde – in Analogie zum SWP – eine Prozedur zur Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte geschaffen, die in das Europäische Semester eingebunden ist. Der präventive Arm des Verfahrens soll mögliche makroökonomische Probleme aufzeigen und analysieren. Falls während des Verfahrens für einen Mitgliedstaat „übermäßige“ Ungleichgewichte festgestellt werden, tritt der korrektive Verfahrenarm in Kraft, im Zuge dessen die betreffenden Mitgliedstaaten Korrekturmaßnahmen vorlegen müssen. Bei Nichteinhaltung der Korrekturempfehlungen können Sanktionen verhängt werden. Das neue Verfahren stellt eine umfassende Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordination in der EU bzw. WWU dar.

Der letzte Beitrag des Schwerpunktthefts, aufbereitet von *Nauschnigg* und *Schieder*, widmet sich der Krisenfinanzierung in der EU. Durch die Errichtung bzw. Erweiterung von

„Rettungsschirmen“ für EU-Staaten und Länder des Euro-Währungsgebiets soll die Bewältigung von Krisen mit Ansteckungsgefahr für die gesamte EU und das Euro-Währungsgebiet erleichtert werden. Neu sind insbesondere die für die Währungsunion bis zum „Anlassfall Griechenland“ nicht als notwendig erscheinenden Mechanismen zur Finanzierung von Mitgliedstaaten. Neben der Aufstockung der EU-Zahlungsbilanzfazilität auf 50 Mrd EUR wurden seit Mai 2010 sowohl bilaterale Kredite an Griechenland vergeben als auch neue Finanzierungsinstitutionen geschaffen: die Europäische Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der zukünftige Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Dadurch entstehen auf europäischer Ebene Finanzierungsmechanismen, die die globalen Mittel des IWF ergänzen.

Über die in den sechs Beiträgen behandelten Reformen und Krisenlösungsmechanismen hinausgehend, werden die Länder des Euro-Währungsgebiets eine weitere Vertiefung des wirtschaftspolitischen Pols der WWU anstreben. An der Umsetzung des Euro-Plus-Pakts wird bereits gearbeitet. Am 9. Dezember 2011 haben sich die Staats- und Regierungschefs von 26 EU-Ländern auf die Umrisse einer Fiskalunion geeinigt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Reformanstrengungen tatsächlich auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Finanzmarktstabilität in der EU und im Euro-Währungsgebiet auswirken werden. Wesentlich scheint jedoch, neben dem wirtschaftlichen Erfolg der Union auch ihre demokratische Legitimation sicherzustellen.