

**cepStudie**

## **Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfer, Konsequenter?**

**Analyse der Vorschläge der Kommission und der  
Van-Rompuy-Gruppe**

von

**Matthias Kullas & Dr. Jessica Koch**

**Centrum für Europäische Politik (CEP)**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg

Telefon 0761 38693-105 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

16. Dezember 2010

## Kernpunkte

- (1) Eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist dringend erforderlich, um die Verschuldung der Mitgliedstaaten abzubauen und damit die Finanzstabilität in der EU wiederherzustellen. Die Chance, anlässlich der aktuellen Krise effektive Regeln durchzusetzen, sollte für langfristig funktionsfähige Strukturen unbedingt genutzt werden und nicht durch kurzfristiges politisches Kalkül vertan werden. Die Mitglieder der Währungsunion würden mit konsequenten Reformen zudem Signale an die Märkte senden, dass sie dauerhaft zu solider Haushaltsführung bereit sind.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht als „mittelfristiges Haushaltsziel“ für die Mitgliedstaaten ein strukturelles Defizit von höchstens 1% vor. Ein Defizit von 3% muss zukünftig eine Ausnahme sein und darf den Mitgliedstaaten nicht länger als reguläre Messlatte dienen. Der Vorschlag der Kommission, das „mittelfristige Haushaltsziel“ effektiver durchzusetzen, indem Euro-Staaten bei Verstößen eine verzinliche Einlage von 0,2% des BIP hinterlegen müssen, ist sachgerecht, geht jedoch nicht weit genug. Einen stärkeren Anreiz zum Defizitabbau würde die Hinterlegung einer unverzinlichen Einlage schaffen, die schrittweise in eine Geldbuße umgewandelt wird.
- (3) Die von der Kommission angestrebte Möglichkeit, dass das sanktionsbewehrte Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch dann eingeleitet werden kann, wenn – unabhängig von der 3%-Defizitgrenze – der Gesamtschuldenstand eines Mitgliedstaats die 60%-Schwelle überschreitet, ist aus ökonomischer Sicht sinnvoll. Die dafür vorgeschlagene Änderung des Sekundärrechts ist jedoch EU-rechtswidrig, da hierfür auch die EU-Verträge ergänzt werden müssten.
- (4) Sanktionen nicht erst am Ende, sondern bereits in früheren Stadien des Defizitverfahrens zu ermöglichen und deren „quasi-automatische“ Verhängung vorzusehen, wären wesentliche Verbesserungen. Allerdings droht die Umsetzung dieser Kommissionsvorschläge ins Leere zu laufen: Die angestrebte Reduktion politisch bestimmter Ermessensentscheidungen des Rates bei der Verhängung von Sanktionen kann ausgehebelt werden, da der Übergang auf die jeweils nächste Verfahrensstufe weiterhin mit qualifizierter Mehrheit im Rat beschlossen werden muss. Die Gefahr politischer „Deals“ bleibt damit bestehen.
- (5) Die vorgeschlagene makroökonomische Überwachung der Mitgliedstaaten verbessert die Zielgenauigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts. So könnten zukünftig auch Risiken für die öffentlichen Haushalte erfasst werden, die sich beispielsweise aus Blasen auf den Kapitalmärkten ergeben. Der Überwachungsmechanismus sollte aber keine Sanktionen vorsehen, denn die EU wird viele makroökonomische Ungleichgewichte oder zumindest deren Ursachen nicht zuverlässiger erkennen können als Marktakteure.
- (6) Die Empfehlungen der Van-Rompuy-Gruppe (Task Force) vom Oktober 2010 orientieren sich zwar an den Kommissionsvorschlägen, erschweren aber die Verhängung von Sanktionen

durch zusätzliche Verfahrenserfordernisse. Zudem lehnt die Task Force Sanktionen zu Beginn des Defizitverfahrens für einen Euro-Staat grundsätzlich ab, was einer Steigerung der Durchschlagskraft des Stabilitäts- und Wachstumspakts abträglich wäre.

Positiv ist hingegen, dass die Task Force durch Kürzung von Fristen Verfahrensbeschleunigungen vorsieht. Dadurch könnte eine Schwachstelle der gegenwärtigen Verfahrensgestaltung – zu lange Laufzeiten – beseitigt werden.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Kernpunkte.....</b>	<b>II</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>
<b>1 Einleitende Bemerkungen.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Theorie der Staatsverschuldung.....</b>	<b>2</b>
2.1 Vertretbare Schulden.....	2
Kreditfinanzierte öffentliche Investitionen .....	2
Glättung der konjunkturellen Schwankungen .....	2
Ausgleich von Katastrophen und wirtschaftlichen Schocks .....	4
2.2 Folgen nicht vertretbarer Schulden .....	4
Negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum.....	4
Negative Verteilungswirkungen inter- und intra-generativ .....	4
Negative Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Notenbank .....	5
<b>3 Warum ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt bisher nahezu wirkungslos? .....</b>	<b>7</b>
Sanktionen greifen zu spät .....	7
Sanktionen werden nicht angewendet.....	7
Der SWP erfasst nicht alle Risiken für die Fiskalpolitik .....	8
<b>4 Reform des SWP und Einführung einer makroökonomischen Überwachung.....</b>	<b>9</b>
4.1 Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts .....	10
4.1.1 Reform der präventiven Komponente.....	11
4.1.1.1 Hintergrund.....	11
4.1.1.2 Reformvorschläge der Kommission.....	12
Reform der Anforderungen an die Zielsetzungen der Mitgliedstaaten .....	12
Reform der Überwachung der Umsetzung.....	12
4.1.1.3 Empfehlungen der Task Force .....	14
4.1.1.4 Bewertung der Kommissionsvorschläge .....	15
Grundsätze einer vorsichtigen Haushaltspolitik .....	15
Verwarnung bei Abweichung von den „Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltspolitik“.....	15
Sanktionen .....	16
Quasi-automatische Verhängung der Sanktionen.....	16
4.1.1.5 Bewertung der Task-Force-Empfehlungen .....	16
4.1.2 Reform der korrektiven Komponente.....	17
4.1.2.1 Hintergrund.....	17
4.1.2.2 Reformvorschläge der Kommission.....	17
4.1.2.3 Empfehlungen der Task Force .....	21
4.1.2.4 Bewertung der Kommissionsvorschläge .....	21
Rückläufigkeit bei überschrittenem Schuldenstand .....	21
Schuldenstand als Auslöser des Defizitverfahrens.....	22
Sanktionen .....	24
Quasi-automatische Verhängung von Sanktionen.....	24
Ausgeweitete Berichtspflichten .....	25
4.1.2.4 Bewertung der Task-Force-Empfehlungen .....	26

4.2 Makroökonomische Überwachung.....	26
4.2.1 Hintergrund.....	26
4.2.2 Vorschläge der Kommission.....	27
Warnmechanismus.....	29
Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.....	29
4.2.3 Empfehlungen der Task Force.....	31
4.2.4 Bewertung der Vorschläge der Kommission und der Task Force.....	31
Warnmechanismus.....	32
Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.....	33
<b>5 Schlussbemerkungen.....</b>	<b>35</b>
<b>6 Literaturverzeichnis.....</b>	<b>37</b>

## **Tabellenverzeichnis**

<b>Tabelle 1: Übersicht der Kommissionsvorschläge .....</b>	<b>10</b>
---	-----------

## **Abbildungsverzeichnis**

<b>Abbildung 1: Reform der präventiven Komponente des SWP: Überwachung der Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (dritter Verfahrensschritt) .....</b>	<b>13</b>
<b>Abbildung 2: Reform der korrektiven Komponente des SWP: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.....</b>	<b>18</b>
<b>Abbildung 3a: Makroökonomische Überwachung: Warnmechanismus .....</b>	<b>27</b>
<b>Abbildung 3b: Makroökonomische Überwachung: Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht .....</b>	<b>28</b>

## 1 Einleitende Bemerkungen

Nach Jahrzehnten hoher Budgetdefizite hat die Staatsverschuldung in vielen EU-Mitgliedstaaten enorme Ausmaße erreicht. Allein seit der Einführung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) 1999 stieg der durchschnittliche Schuldenstand der heute zur EU-27 zählenden Länder von 65,8% auf gegenwärtig 73,6% an. Dies entspricht einer Zunahme von jährlich 1,1%.<sup>1</sup> Durch die Wirtschaftskrise hat sich die ohnehin dramatische Situation der nationalen Haushalte nochmals verschlechtert. Einige Mitgliedstaaten haben in der Vergangenheit derart hohe Schulden aufgetürmt, dass der durch die Finanzkrise ausgelöste Schock beinahe zum Staatsbankrott führte. Diese Länder profitierten lange Zeit von der Stabilität des Euro, ohne durch eine solide Fiskalpolitik einen entsprechenden Beitrag zur Währungsunion zu leisten. In der Ökonomie wird ein solches Verhalten als „Trittbrettfahren“ bezeichnet.

Eigentlich sollte der SWP ein solches Trittbrettfahren verhindern. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in den Mitgliedstaaten zeigt jedoch deutlich, dass die gegenwärtigen Mechanismen des SWP nicht greifen. Deutschland ist daran nicht schuldlos: Seinen politischen Todesstoß erhielt der SWP im Jahr 2003 von Deutschland und Frankreich. Gegen beide Länder lief damals ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits, und beide Länder leisteten den Empfehlungen des Rates ungenügend Folge. Um die drohenden Sanktionen zu vermeiden, überzeugten Deutschland und Frankreich den Rat, das Verfahren „außer Vollzug“ zu setzen, obwohl dieser Schritt im SWP nicht vorgesehen war. Die Kommission verklagte den Rat beim Europäischen Gerichtshof. Dieser gab der Kommission zwar Recht, der SWP war jedoch irreparabel beschädigt.<sup>2</sup>

Um dem Pakt auf politischer Ebene wieder ein höheres Ansehen zu verschaffen und strukturell mehr Durchschlagskraft zu verleihen, ist eine Reform unausweichlich. Aus diesem Grund hat die Kommission im September 2010 fünf Verordnungsvorschläge vorgelegt. Sie werden im Rahmen dieser Studie analysiert und beurteilt.

Die Kriterien für die Beurteilung der Kommissionsvorschläge werden in den Kapiteln 2 und 3 dargestellt. Kapitel 2 zeigt auf, unter welchen Bedingungen Staatsverschuldung vertretbar sein kann und welche Konsequenzen die nicht vertretbare Staatsverschuldung haben kann. Damit ist es möglich, konkrete Anforderungen an eine Reform des SWP zu stellen: Dieser sollte einerseits flexibel genug sein, um vertretbare Verschuldung zu ermöglichen. Andererseits muss er die nicht vertretbare Verschuldung unterbinden.

In Kapitel 3 werden die drei wesentlichen Gründe dargestellt, die dazu geführt haben, dass der SWP in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung gescheitert ist. Hier zeigt sich, dass insbesondere strukturelle Verfahrensfragen ursächlich für das Scheitern des SWP sind. Diese Schwachstellen müssen bei einer Reform beseitigt werden, damit ein reformierter SWP mehr Durchschlagskraft erzielt.

Kapitel 4 stellt die Reformvorschläge der Kommission einschließlich der Empfehlungen der Task Force, an denen insbesondere die Mitgliedstaaten mitgewirkt haben, im Einzelnen dar und bewertet diese anschließend. Hierbei wird zuerst die Reform der präventiven und der korrektiven Komponente des SWP analysiert. Im Anschluss daran wird die von der Kommission neu vorgeschlagene makroökonomische Überwachung behandelt, die den SWP ergänzen soll.

---

<sup>1</sup> Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> Vgl. Jeck/Van Roosebeke/Vosswinkel (2010), S. 17.

## 2 Theorie der Staatsverschuldung

Staatsverschuldung ist wie Medizin: Verwendet man sie zum rechten Zeitpunkt in der richtigen Dosierung, können damit positive Wirkungen erzielt werden. Wird davon jedoch unkontrolliert Gebrauch gemacht, kann sie großen Schaden anrichten. Im Folgenden wird dargestellt, unter welchen Umständen Staatsverschuldung vertretbar ist (Kapitel 2.1) und welche Probleme entstehen, wenn sie – wie in Griechenland – außer Kontrolle gerät (Kapitel 2.2).

### 2.1 Vertretbare Schulden

#### Kreditfinanzierte öffentliche Investitionen

Staatsverschuldung ist vertretbar, wenn damit Investitionen finanziert werden, die in der Zukunft zu höheren Steuereinnahmen führen. Die Investition finanziert sich damit selbst.<sup>3</sup> Der Staat verhält sich in einem solchen Fall wie ein Unternehmer, der einen Kredit aufnimmt, um damit seine Investitionen zu finanzieren. Erhöht eine staatliche Investition zudem den öffentlichen Kapitalstock, steht der dadurch entstandenen Verschuldung ein äquivalenter Wert gegenüber, so dass das staatliche Vermögen unverändert bleibt.<sup>4</sup>

Darüber hinaus kann es vertretbar sein, staatlich bereitgestellte Leistungen über Verschuldung zu finanzieren, wenn auch zukünftige Generationen davon profitieren („pay as you use“). Ein Beispiel hierfür ist der Bau eines Kanals. Da auch zukünftige Generationen davon profitieren, dass sie Güter schneller oder günstiger transportieren können, ist es sinnvoll, sie an den Kosten zu beteiligen. Die Kosten des Kanalbaus werden gemäß dem Nutzen über die Generationen verteilt. Zu beachten ist hier jedoch zum einen, dass sich der zukünftige Ertrag nur schwer bestimmen lässt, und zum anderen, dass die gegenwärtige Generation die Präferenzen der zukünftigen Generation nicht kennt.

#### Glättung der konjunkturellen Schwankungen

Die wirtschaftliche Entwicklung unterliegt konjunkturellen Schwankungen. Aufschwung, Boom, Rezession und ggf. Depression wechseln sich ab. Diese Schwankungen haben in mehrfacher Hinsicht negative Auswirkungen. So führen sie zu Über- oder Unterinvestitionen und erzeugen Unsicherheit. Letztere erhöht das Risiko für Investoren und Unternehmern.

Um die negativen Auswirkungen zu vermeiden, ist es wünschenswert und effizienzsteigernd, die konjunkturellen Schwankungen möglichst gering zu halten. Staatliches Handeln kann dazu beitragen, indem die staatliche Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern über den Konjunkturzyklus hinweg konstant bleibt. In konjunkturell schlechten Zeiten bedeutet dies, dass die staatliche Nachfrage durch Schulden finanziert werden muss, da in einer Phase des konjunkturellen Abschwungs die Steuereinnahmen zurückgehen. Bei konstanten Steuersätzen könnte die staatliche Nachfrage daher ohne öffentliche Verschuldung nicht finanziert werden. Die so entstehenden Schulden müssen in der Aufschwung- und der Boomphase jedoch wieder getilgt werden. Anderenfalls kommt es zu dem in der Vergangenheit erlebten stetigen Anstieg des Schuldenstands. Ob das öffentliche Defizit<sup>5</sup> eines Landes lediglich auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen ist, das in konjunkturell guten Zeiten wieder verschwindet, und ob die dann erwirtschafteten Überschüsse ausreichen, um die zuvor gemachten Schulden zu tilgen, lässt

<sup>3</sup> Vgl. Pigou (1928), S. 232.

<sup>4</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2007), S. 32.

<sup>5</sup> Das öffentliche Defizit ist definitionsgemäß der Finanzierungssaldo des Staates, der wiederum aus der Differenz zwischen den staatlichen Einnahmen und Ausgaben inkl. Zinszahlungen gebildet wird.



sich anhand des strukturellen Defizits messen (für eine Erläuterung des strukturellen Defizits siehe Kasten 1).<sup>6</sup>

Bei der beschriebenen Glättung der konjunkturellen Schwankungen handelt es sich nicht um aktive Konjunkturpolitik. Vielmehr wirkt eine konstante staatliche Nachfrage als „automatischer Stabilisator“. Automatische Stabilisatoren werden ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen aktiv.<sup>7</sup> Empirische Untersuchungen zeigen, dass die automatischen Stabilisatoren die konjunkturellen Schwankungen in Deutschland um ca. 30% mindern.<sup>8</sup>

Wäre eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme nicht möglich (z.B. aufgrund eines absoluten Schuldenverbots), müsste ein Staat in wirtschaftlich schlechten Zeiten seine Ausgaben reduzieren, da die Steuereinnahmen in dieser Zeit geringer sind. Die gegenteilige Wirkung ergäbe sich in konjunkturell guten Zeiten. Beides würde dazu führen, dass die staatliche Nachfrage die konjunkturellen Schwankungen verstärkt.

### Kasten 1

#### Das strukturelle Defizit

Das *strukturelle Defizit* ist das Defizit, das um konjunkturelle Effekte bereinigt ist. So kann es vorkommen, dass ein Staat in konjunkturell guten Zeiten einen Haushaltsüberschuss aufweist, aber dennoch ein *strukturelles Defizit* vorliegt.

Beläuft sich das *strukturelle Defizit* auf null, bedeutet dies, dass sich der Schuldenstand eines Landes über den Konjunkturzyklus nicht verändert. Der Schuldenzuwachs in konjunkturell schlechten Zeiten wird durch Einnahmenüberschüsse in konjunkturell guten Zeiten ausgeglichen. Ist das strukturelle Defizit hingegen größer als null, folgt daraus, dass der Schuldenstand über den Konjunkturzyklus anwachsen wird. Umgekehrt bedeutet ein strukturelles Defizit von kleiner als null, dass der Schuldenstand über den Konjunkturzyklus sinken wird.

Die Berechnung des strukturellen Defizits erfolgt in drei Schritten. Im ersten Schritt muss bestimmt werden, um wie viel höher das Defizit ausfallen würde, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktion um 1% geringer wäre [vgl. Blanchard/Illing (2006), S. 772]. Erfahrungsgemäß führt ein Rückgang der Produktion um 1% zu einem Anstieg des Defizits um etwa 0,5%. Im zweiten Schritt muss geschätzt werden, wie hoch die gesamtwirtschaftliche Produktion ohne konjunkturelle Einflüsse wäre. Diese Größe ist insbesondere in Nachkrisenzeiten sehr schwer zu bestimmen [vgl. Sachverständigenrat (2009), S. 85]. Im dritten Schritt wird die tatsächliche Produktion mit der (geschätzten) konjunkturbereinigten Produktion abgeglichen und die Auswirkungen der Differenz (über den nach Schritt 1 ermittelten Faktor) auf das Staatsdefizit errechnet.

Um trotz eines Verschuldungsverbots die staatliche Nachfrage über den Konjunkturzyklus konstant zu halten, müsste der Staat in einer Phase des konjunkturellen Abschwungs die Steuern erhöhen. Problematisch ist hierbei, dass Steuerschwankungen zu effizienzschädigenden Anpassungsreaktionen führen.<sup>9</sup> Die Effizienzverluste nehmen bei einer steigenden Steuerbelastung

<sup>6</sup> Vgl. Blanchard/Illing (2006), S. 771.

<sup>7</sup> Dazu näher Sachverständigenrat (2009), S. 167f.

<sup>8</sup> Vgl. van den Noord (2000), S. 9.

<sup>9</sup> Vgl. Modigliani (1961), S. 732.

überproportional zu.<sup>10</sup> Es ist daher ökonomisch sinnvoll, den Steuersatz möglichst gering zu halten und gleichzeitig Veränderungen des Steuersatzes zu vermeiden.<sup>11</sup>

Durch Staatsverschuldung ist es möglich, einen mit dem Konjunkturzyklus schwankenden Steuersatz zu vermeiden. Der Steuersatz muss allerdings so gewählt werden, dass die Überschüsse in konjunkturell guten Zeiten die Defizite in konjunkturell schlechten Zeiten ausgleichen.<sup>12</sup>

Beide der zuvor genannten Argumente – die Glättung der konjunkturellen Schwankungen und die Vermeidung von Steuerschwankungen – erlauben lediglich eine kurzfristige Schuldenfinanzierung. Ein langfristiger Anstieg der öffentlichen Schulden kann dadurch nicht gerechtfertigt werden.

### Ausgleich von Katastrophen und wirtschaftlichen Schocks

Staatsverschuldung kann auch dann ökonomisch sinnvoll sein, wenn außergewöhnliche Naturkatastrophen, Kriege oder wirtschaftliche Schocks bewältigt werden müssen. Beispiele für Letzteres sind die Weltwirtschaftskrise von 1929 oder die Finanzkrise von 2008.

Die deutsche Regierung konnte die Folgen der Finanzkrise durch zahlreiche Maßnahmen abschwächen. So wurde durch die Schaffung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) sowie die im Oktober 2008 ausgesprochene Einlagengarantie ein Teil des verloren gegangenen Vertrauens in das Bankensystem wiederhergestellt.<sup>13</sup>

## 2.2 Folgen nicht vertretbarer Schulden

In Kapitel 2.1 wurde gezeigt, unter welchen Bedingungen öffentliche Schulden vertretbar sind. Alle weiteren Schulden sind nicht vertretbar, da sie in vielfacher Hinsicht negative Auswirkungen haben.

### Negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Die negativen Auswirkungen eines öffentlichen Haushaltsdefizits entstehen insbesondere dadurch, dass der Staat auf dem Kapitalmarkt eine zusätzliche Nachfrage entfaltet. Dadurch steigen die Zinsen.<sup>14</sup> Als Folge wird ein Teil der privaten Investitionen verdrängt, da aufgrund des höheren Zinssatzes Investitionen mit einer geringen Rendite nicht mehr rentabel sind („crowding-out“).<sup>15</sup> Der negative Zusammenhang zwischen einem öffentlichen Haushaltsdefizit und dem Wirtschaftswachstum ist auch empirisch belegt.<sup>16</sup>

### Negative Verteilungswirkungen inter- und intra-generativ

Ein Staat hat zwei Möglichkeiten, zusätzliche Ausgaben zu finanzieren: Er kann entweder Steuern erhöhen oder sich verschulden. Während Steuern die aktuelle Generation belasten, verlagert eine langfristige Kreditaufnahme, soweit sie im Ausland erfolgt, die Lasten auf zukünftige Generationen. Dies gilt für den – in Deutschland vorliegenden Fall –, dass der Zinssatz, den ein

---

<sup>10</sup> Vgl. Franzese (2001), S. 5.

<sup>11</sup> Engl. tax smoothing.

<sup>12</sup> Vgl. Barro (1979), S. 960f.

<sup>13</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2010), S. 27.

<sup>14</sup> Vgl. Berthold/Koch (2010), S. 246.

<sup>15</sup> Vgl. Modigliani (1961), S. 739.

<sup>16</sup> Vgl. Checherita/Rother (2010), S. 23.

Staat für seine Kredite zahlen muss, sein Wirtschaftswachstum übersteigt.<sup>17</sup> Denn dann führen allein die Zinsbelastungen dazu, dass der Schuldenstand (relativ zum BIP) eines Landes ansteigt.<sup>18</sup> Daraus kann sich eine Schuldenspirale entwickeln, was zu einem immer höheren Schuldenstand führt. Dass dies negative Auswirkungen für die zukünftigen Generationen hat, zeigen empirische Untersuchungen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die negativen Wachstumsfolgen ab einem Schuldenstand von 70–80% des BIP signifikant sind.<sup>19</sup>

Die intra-generativen Verteilungswirkungen einer langfristigen Kreditfinanzierung öffentlichen Konsums haben ihre Ursache in den steigenden Zinsen, die ein Staat durch seine zusätzliche Nachfrage auf dem Kapitalmarkt auslöst. Sie haben zur Folge, dass Haushalte mit einer hohen Sparquote begünstigt werden, indem sie überproportional von höheren Zinsen profitieren. In der Regel sind dies Haushalte mit einem hohen Einkommen. Zudem führen die steigenden Zinsen zu höheren Kapitalkosten. Die Unternehmen reagieren darauf, indem sie weniger Kapital im Produktionsprozess einsetzen. Da sich dies negativ auf die Produktivität der Beschäftigten auswirkt, sinken die Reallöhne. Alles in allem führt eine langfristige Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben damit intra-generativ zu einer Umverteilung von Arm zu Reich.<sup>20</sup>

### Negative Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Notenbank

Eine Begrenzung der Staatsverschuldung ist notwendig, um die Unabhängigkeit der Notenbank zu sichern. So wurde der SWP auch deshalb eingeführt, um das Konfliktpotenzial, das zwischen einer übermäßigen Staatsverschuldung und einer stabilitätsorientierten Geldpolitik besteht, zu verringern.

Dieses Konfliktpotenzial entsteht erstens dadurch, dass die Notenbank durch eine inflationstreibende Geldpolitik die Möglichkeit hat, Schulden real zu entwerten. Zweitens besteht die Gefahr, dass die Notenbank inflationäre Tendenzen nicht durch eine Anhebung des Zinssatzes bekämpft, da dies die Zinszahlungen eines Staates verteuert.<sup>21</sup> Auch dies hätte eine höhere Inflationsrate zur Folge.

Mit zunehmender Staatsverschuldung wird daher der politische Druck auf die Notenbank ansteigen, die Geldpolitik zu lockern. Antizipieren die Märkte ein solches Verhalten, führt dies zu einer höheren Inflationserwartung und damit zu einer Erhöhung der Nominalzinsen.<sup>22</sup> Die Notenbank hat dann kaum noch eine Möglichkeit, ihr vorgegebenes Inflationsziel kurzfristig zu erreichen. Diese Überlegungen machen deutlich, dass eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung notwendig ist, um das Verlangen politischer Entscheidungsträger nach inflationsfördernden geldpolitischen Maßnahmen zu reduzieren.<sup>23</sup>

Die Eurokrise hat diese theoretischen Zusammenhänge treffend bestätigt. So hat die Unabhängigkeit der EZB insbesondere aufgrund zweier Maßnahmen gelitten. Zum einen hat die EZB trotz der Herabstufung griechischer Staatsanleihen auf ein „Non-Investment-Grade Rating (mit negativem Ausblick)“<sup>24</sup> diese als Sicherheit akzeptiert, wenn auch mit leichten Abschlägen. Damit hat die EZB griechische und insbesondere französische Banken vor einen Bankrott bewahrt, da diese anderenfalls hohe Abschreibungen hätten vornehmen müssen.

---

<sup>17</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2007), S. 31f.

<sup>18</sup> Vgl. Donges et al. (2005), S. 14f.

<sup>19</sup> Vgl. Checherita/Rother (2010), S. 22f.

<sup>20</sup> Vgl. Berthold/Koch (2010), S. 246.

<sup>21</sup> Vgl. Sutter (1997), S. 2.

<sup>22</sup> Vgl. Blanchard/Illing (2006), S. 719.

<sup>23</sup> Vgl. Donges et al. (2005), S. 11f.

<sup>24</sup> EZB (2010), S. 43.

---

Zum anderen hat das im Mai 2010 begonnene Programm der EZB zum Ankauf von Staatsanleihen Zweifel an der Unabhängigkeit der EZB aufkommen lassen, auch wenn die aufgekauften Mengen vergleichsweise gering waren. Ziel war es, mit dem Ankauf griechischer, portugiesischer und spanischer Staatsanleihen deren Kurs zu stabilisieren.<sup>25</sup> Aufgabe der EZB ist jedoch allein, die Geldwertstabilität zu sichern. So dürfen Staatsanleihen gekauft werden, um das Zinsniveau zu senken. Darüber hinausgehende Ziele sind nicht Aufgabe der EZB.

---

<sup>25</sup> Vgl. Landmann (2010).

### 3 Warum ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt bisher nahezu wirkungslos?

Der SWP besteht aus einer präventiven und einer korrektiven Komponente mit der Zielsetzung, die öffentliche Neuverschuldung der Mitgliedstaaten der EU zu begrenzen. Die präventive Komponente verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein „mittelfristiges Haushaltsziel“ anzustreben.<sup>26</sup> Das „mittelfristige Haushaltsziel“ muss von den Mitgliedstaaten so gewählt werden, dass sie über den Konjunkturzyklus ein strukturelles Defizit von maximal 1%, möglichst sogar einen ausgeglichenen Haushalt, aufweisen. Die korrektive Komponente soll durch Androhung eines Defizitverfahrens sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten aufgetretene „übermäßige“ Defizite rasch zurückführen. Im Folgenden werden die drei wesentlichen Gründe dargestellt, weshalb bislang weder die präventive noch die korrektive Komponente verhindern konnten, dass die öffentliche Verschuldung in zahlreichen Mitgliedstaaten stetig angestiegen ist.

#### Sanktionen greifen zu spät

Die Vermeidung struktureller Defizite war und ist das eigentliche Haushaltsziel des SWP. Ein Defizit von 3% ist lediglich als Ausnahme vorgesehen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die 3%-Schwelle von den Mitgliedstaaten nicht als Ausnahme, sondern als Regel angesehen wird. Das „mittelfristige Haushaltsziel“ findet kaum Beachtung. Ein Grund hierfür ist, dass die präventive Komponente nicht mit finanziellen Sanktionen bewehrt ist. Der Rat hat gegenwärtig lediglich die Möglichkeit, eine „frühzeitige Warnung“ an die Mitgliedstaaten zu richten, wenn das „mittelfristige Haushaltsziel“ nicht erreicht wird.

Im Gegensatz zur präventiven Komponente ist es im Rahmen der korrektiven Komponente möglich, dass Mitgliedstaaten mit Sanktionen belegt werden, wenn sie ein zu hohes Defizit aufweisen. Die korrektive Komponente krankt in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung jedoch daran, dass gewichtige Sanktionen erst sehr spät vorgesehen sind. Werden alle rechtlichen und zeitlichen Spielräume im gegenwärtigen Defizitverfahren ausgenutzt, kann von der Feststellung eines exzessiven Defizits bis zur ersten Sanktion ein Zeitraum von neun Jahren vergehen.<sup>27</sup> Bis dahin können die Mitgliedstaaten bereits so große fiskalische Schwierigkeiten haben, dass es wenig zweckmäßig ist, sie noch zusätzlich mit Geldbußen zu belegen. Denn die ohnehin gefährdete Finanzierung der öffentlichen Haushalte des jeweiligen Mitgliedstaats würde dadurch zusätzlich erschwert.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Sanktionen – so sie einmal verhängt werden sollten – rückwirkend außer Kraft gesetzt werden können, wenn ein Mitgliedstaat zwei Jahre hintereinander die Defizit-Schwelle von 3% einhält. Ob das strukturelle Defizit in der Nähe eines ausgeglichenen Haushalts liegt, ist dabei nicht relevant.<sup>28</sup> So kann es vorkommen, dass allein konjunkturelle Effekte dazu führen, dass das Defizit eines Landes unter diese Grenze sinkt. Eine nachhaltigere Haushaltspolitik kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.

#### Sanktionen werden nicht angewendet

Das Problem des SWP liegt nicht nur an den zu spät greifenden Sanktionen, sondern auch an deren mangelnder Anwendung. So wurden Verstöße gegen den SWP zwar bis zu einem

---

<sup>26</sup> Für eine ausführliche Darstellung des „mittelfristigen Haushaltsziels“ siehe Kapitel 4.1.1.1.

<sup>27</sup> Vgl. Calmfors (2006), S. 22f.

<sup>28</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2009) S. 87.

gewissen Grad verfolgt, jedoch nicht geahndet. Denn das entscheidende Beschlussorgan, der Rat, verhängte niemals Sanktionen.

Die zögerliche Haltung des Rates lässt sich damit erklären, dass ein Großteil der Mitgliedstaaten wiederholt gegen die Vorgaben des SWP verstoßen hat und mithin von Sanktionen bedroht ist.<sup>29</sup> Da somit im Rat Sünder über Sünder urteilen, fehlt der politische Wille, Sanktionen zu verhängen.<sup>30</sup> Politische Tauschgeschäfte werden hierbei genutzt, um wechselseitig Mehrheiten zu organisieren. So erreichten Deutschland und Frankreich im Jahr 2003, dass die gegen sie anhängigen Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits im Finanzministerrat ausgesetzt wurden. In einem anschließenden EuGH-Verfahren wurden diese Ratsbeschlüsse für nichtig erklärt, da sie außerhalb des vorgeschriebenen Verfahrens gefällt wurden (C-27/04). Trotz dieses eindeutigen Urteils war der politische Schaden für die Glaubwürdigkeit des SWP irreparabel.<sup>31</sup> Die starke Stellung des Rates beim Defizitverfahren verhindert folglich eine wirksame Umsetzung des SWP.

### Der SWP erfasst nicht alle Risiken für die Fiskalpolitik

Das dritte Problem des SWP besteht darin, dass er nicht alle Risiken für die Fiskalpolitik erfasst. So sind Spanien und Irland vor Ausbruch der Finanzkrise nicht durch übermäßige Defizite oder Schuldenstände aufgefallen. Vielmehr wiesen beide Länder bessere Haushaltszahlen auf als Deutschland. Die Probleme dieser Länder machen sich stattdessen in makroökonomischen Ungleichgewichten bemerkbar. Im Fall von Spanien sind die makroökonomischen Ungleichgewichte auf die Einführung des Euro zurückzuführen und den damit entstandenen gemeinsamen Kapitalmarkt. Als Folge sind insbesondere in den südlichen Ländern der EU – so auch in Spanien – die Zinsen gesunken. Davon profitierten sowohl die jeweiligen Regierungen als auch private Schuldner.<sup>32</sup> In Griechenland führten die niedrigeren Zinsen zu einer verstärkten Kreditaufnahme des Staates, in Spanien hingegen zu einem kreditfinanzierten Bauboom, der sich zu einer Spekulationsblase entwickelte. Das Platzen der Blase bewirkte in Spanien hohe fiskalische Belastungen. Blasen auf Immobilien- oder anderen Kapitalanlagemärkten sowie eine schnell steigende private Verschuldung werden vom SWP nicht erfasst, obwohl sie erhebliche fiskalische Belastungen nach sich ziehen können. Dem SWP mangelt es somit auch an Zielgenauigkeit.<sup>33</sup>

Der SWP ist noch in einem weiteren Punkt nicht zielgenau: Er orientiert sich im Wesentlichen an der expliziten Verschuldung eines Staates. Die implizite Verschuldung wird jedoch nicht erfasst. Implizite Schulden sind nicht verbrieft zukünftige Leistungsversprechen, die durch politische Regelungen entstehen. In Deutschland gilt dies für die Ansprüche der Arbeitnehmer aus der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung und für die nicht durch Rückstellungen gesicherten Pensionsansprüche der Beamten sowie für die Gesetzliche Krankenversicherung.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Eine Übersicht der Defizitverfahren für alle Mitgliedsstaaten findet sich unter: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm)

<sup>30</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2003), S. 13f.

<sup>31</sup> Vgl. Jeck/Van Roosebeke/Vosswinkel (2010), S. 17.

<sup>32</sup> Vgl. Franz et al. (2010).

<sup>33</sup> Vgl. Dietrich/Holtemöller/Lindner (2010), S. 371.

<sup>34</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2003), S. 14 und Eekhoff (2008). Die Ansprüche aus der Gesetzlichen Krankenversicherung sind zum einen auf die demographische Entwicklung in Deutschland und zum anderen auf steigende Ansprüche der Versicherten zurückzuführen. Beides führt dazu, dass die Beitragssätze der Gesetzlichen Krankenversicherungen mit den gegenwärtigen Beitragssätzen nicht zu finanzieren sind. Daraus ergibt sich eine implizite Verschuldung von 700 bis 800 Mrd. Euro.

## 4 Reform des SWP und Einführung einer makroökonomischen Überwachung

Die Kommission schlägt eine umfangreiche Reform des SWP vor, da die bisherigen Regelungen ein kontinuierliches Ansteigen der Staatsverschuldung in den meisten Mitgliedsstaaten nicht verhindern konnten.<sup>35</sup> Problematisch ist insbesondere, dass zahlreiche Mitgliedstaaten selbst in Zeiten günstiger Konjunktur keine oder zu geringe Konsolidierungsbemühungen unternommen haben und der Schuldenstand in den Mitgliedstaaten durch die Finanz- und Wirtschaftskrise massiv angestiegen ist.

Die Kommission hat aus diesem Grund eine Reform sowohl der präventiven als auch der korrekativen Komponente des SWP vorgeschlagen, die dazu führen soll, dass die Mitgliedstaaten ihre Schulden zügig abbauen und diese, insbesondere durch stärkere Kontrolle im Vorfeld, dauerhaft niedrig halten. Diese Vorschläge werden in Kapitel 4.1 dargestellt.

Da der SWP Risiken für die Fiskalpolitik jenseits der öffentlichen Verschuldung nicht ausreichend erfasst, plant die Kommission zudem die Überwachung „makroökonomischer Ungleichgewichte“. Sie versteht darunter insbesondere

- Unterschiede in der „Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit“ zwischen den Mitgliedstaaten,
- eine zu hohe private Verschuldung in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie
- Blasen auf den Kapitalanlagemärkten.

Die Kommissionsvorschläge zur makroökonomischen Überwachung werden in Kapitel 4.2 dargestellt.

Um den SWP zu reformieren und die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte zu implementieren, hat die Kommission insgesamt fünf Verordnungsvorschläge veröffentlicht. Folgende Tabelle 1 stellt die einzelnen Vorschläge der Kommission dar.

---

<sup>35</sup> Quelle: Eurostat.

**Tabelle 1: Übersicht der Kommissionsvorschläge**

Rechtsakt	Inhalt	Rechtsgrundlage	Federführender Ausschuss im EP und Berichterstatter
<b>Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts</b>			
Vorschlag <b>KOM(2010) 526</b> für eine <b>Verordnung</b> des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den <b>Ausbau</b> der haushalts-politischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken	Verschärfung der präventiven Komponente des SWP	Art. 121 Abs. 6 AEUV	ECON (BE Corien Wortmann-Kool, EVP)
<b>KOM(2010) 522</b> Vorschlag für eine <b>Verordnung</b> (EU) Nr..../... des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die <b>Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit</b>	Verschärfung der korrekativen Komponente des SWP	Art. 126 Abs. 14 AEUV	ECON (BE Diogo Feio, EVP)
<b>KOM(2010) 524</b> Vorschlag für eine <b>Verordnung</b> des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame <b>Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum</b>	Einführung zusätzlicher Sanktionen speziell für Euro-Staaten bei Verstößen gegen den SWP (präventive und korrektive Komponente)	Art. 136 i.V.m. Art. 121 Abs. 6, 126 AEUV	ECON (BE Sylvie Goulard, ALDE)
<b>Schaffung einer makroökonomischen Überwachung</b>			
<b>KOM(2010) 527</b> Vorschlag für eine <b>Verordnung</b> des Europäischen Parlaments und des Rates über die <b>Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte</b>	Einführung einer Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte	Art. 121 Abs. 6 AEUV	ECON (BE Elisa Ferreira, S&D)
<b>KOM(2010) 525</b> Vorschlag für eine <b>Verordnung</b> des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur <b>Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum</b>	Einführung von Sanktionen für Euro-Staaten bei makroökonomischen Ungleichgewichten	Art. 136 i.V.m. Art. 121 Abs. 6 AEUV	ECON (BE Carl Haglund, ALDE)

Quelle: Eigene Darstellung.

## 4.1 Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Bei den für den SWP angestrebten Reformen war das Ziel, Änderungen der EU-Verträge (Primärrecht) zu vermeiden, da dies die Wahrscheinlichkeit ihrer politischen Durchsetzbarkeit herabsetzen würde. Daher betreffen die vorgestellten Kommissionsvorschläge ausschließlich Sekundärrecht. Eine Modifikation des Primärrechts wird im aktuellen Kontext nur für einen Krisenmechanismus bei Staateninsolvenz diskutiert. Ein entsprechender Beschluss wurde auf dem Europäischen Rat Ende Oktober 2010 gefasst.<sup>36</sup> Im Folgenden werden die Kommissionsvorschläge

<sup>36</sup> Europäischer Rat (2010), S. 2.



zur Reform sowohl der präventiven als auch der korrektiven Komponente des SWP dargestellt und anschließend beurteilt.

Die vom Europäischen Rat am 26. März 2010 mandatierte Task Force unter Ratspräsident Herman Van Rompuy hat am 21. Oktober 2010 Empfehlungen für eine stabilere Wirtschafts- und Währungsunion herausgegeben. Sie betreffen insbesondere den SWP und die makroökonomische Überwachung. Auf sie wird an adäquater Stelle bei der Analyse der Kommissionsvorschläge hingewiesen.

## 4.1.1 Reform der präventiven Komponente

### 4.1.1.1 Hintergrund

Die präventive Komponente besteht aus drei Verfahrensschritten:

1. Zielsetzung durch die Mitgliedstaaten
2. Überprüfung der Zielsetzung durch den Rat
3. Überwachung der Umsetzung durch den Rat.

Im ersten Verfahrensschritt (Zielsetzung durch die Mitgliedstaaten) müssen sich die Mitgliedstaaten ein Ziel für ihr strukturelles Defizit setzen, welches sie mittelfristig erreichen wollen („mittelfristiges Haushaltsziel“). Das „mittelfristige Haushaltsziel“ variiert je nach Schuldenquote<sup>37</sup> und Potenzialwachstum<sup>38</sup> zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>39</sup>

- Länder mit einer „niedrigen Schuldenquote“ oder einem „hohen Potenzialwachstum“ dürfen ein strukturelles Defizit<sup>40</sup> von 1% aufweisen.
- Länder mit einer „hohen Schuldenquote“ oder „niedrigem Potenzialwachstum“ müssen hingegen einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen oder Überschüsse erzielen.

Die Mitgliedstaaten müssen in jährlich zu aktualisierenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen darlegen sowie an den Rat und die Kommission übermitteln, wie sie ihr „mittelfristiges Haushaltsziel“ erreichen wollen.

Im zweiten Verfahrensschritt (Überprüfung der Zielsetzung) wird das „mittelfristige Haushaltsziel“ von Rat überprüft. Dabei prüft der Rat insbesondere,

- ob das „mittelfristige Haushaltsziel“ anspruchsvoller formuliert werden sollte,
- ob die ökonomischen Annahmen, die der Mitgliedstaat bei der Zielsetzung unterstellt hat, plausibel sind,
- ob der Anpassungspfad hin zum „mittelfristigen Haushaltsziel“ angemessen ist und
- ob die geplanten Maßnahmen zur Einhaltung des Anpassungspfads ausreichen.

Im dritten Verfahrensschritt (Überwachung der Umsetzung) werden die Erreichung des „mittelfristigen Haushaltsziels“ und die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme durch den Rat überwacht.

---

<sup>37</sup> Die Schuldenquote ist definiert als das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand (inkl. Neuverschuldung) und dem BIP (Art. 126 Abs. 2 AEUV).

<sup>38</sup> Das Potenzialwachstum ist das um konjunkturelle Effekte bereinigte langfristige Wachstum in einer Volkswirtschaft.

<sup>39</sup> Europäischer Rat (2005).

<sup>40</sup> Zur Erläuterung des strukturellen Defizits siehe Kasten 1.

#### 4.1.1.2 Reformvorschläge der Kommission

Die Vorschläge der Kommission zur Reform der präventiven Komponente umfassen zwei Verordnungsentwürfe. Eine Änderungsverordnung soll die Anforderungen an die haushaltspolitische Zielsetzung der Mitgliedstaaten (erster Verfahrensschritt) und deren Überwachung (dritter Verfahrensschritt) reformieren [Vorschlag (KOM(2010) 526)]. Eine neue Verordnung soll die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung speziell im Euroraum sicherstellen, indem erstmals Sanktionen für Euro-Staaten vorgesehen werden [Vorschlag KOM(2010) 524]. Die Reformvorschläge der Kommission betreffen folglich den ersten und dritten Verfahrensschritt.

##### Reform der Anforderungen an die Zielsetzungen der Mitgliedstaaten

Für den ersten Verfahrensschritt (Zielsetzung durch die Mitgliedstaaten) sieht der Kommissionsvorschlag zwei wesentliche Änderungen vor. Erstens müssen Mitgliedstaaten, die ihr „mittelfristiges Haushaltsziel“ noch nicht erreicht haben und gleichzeitig einen „hohen“ Schuldenstand oder „übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte“<sup>41</sup> aufweisen, darauf achten, dass das strukturelle Defizit jährlich um mehr als 0,5% des BIP verringert wird.<sup>42</sup>

Die zweite wesentliche Änderung im ersten Verfahrensschritt sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Haushaltsplanung zukünftig die „Grundsätze einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ berücksichtigen müssen. Es handelt sich hierbei um Verhaltensweisen, die sicherstellen sollen, dass die Mitgliedstaaten ihr „mittelfristiges Haushaltsziel“ erreichen. Die Anforderungen, die sich aus den „Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ für die Mitgliedstaaten ergeben, unterscheiden sich in Abhängigkeit davon, ob diese ihr „mittelfristiges Haushaltsziel“ erreicht haben. So darf in Mitgliedstaaten, die ihr „mittelfristiges Haushaltsziel“ erreicht haben, das jährliche Wachstum der öffentlichen Ausgaben nicht *über* eine „vorsichtige mittelfristige“ BIP-Wachstumsrate hinausgehen.<sup>43</sup> Hat ein Mitgliedstaat sein „mittelfristiges Haushaltsziel“ nicht erreicht, muss das jährliche Wachstum der öffentlichen Ausgaben hingegen *unter* der „vorsichtigen mittelfristigen“ Wachstumsrate des BIP liegen. In beiden Fällen ist es jedoch möglich, die Überschreitung dieser Norm durch Erhöhungen der Staatseinnahmen auszugleichen.<sup>44</sup>

Unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat sein „mittelfristiges Haushaltsziel“ erreicht hat, geben die „Grundsätze einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ vor, dass eine „freiwillige“ Einnahmensenkung (z.B. durch eine Reduzierung des Steuersatzes) durch Ausgabenkürzungen oder durch eine Erhöhung anderer Staatseinnahmen ausgeglichen werden muss.<sup>45</sup>

##### Reform der Überwachung der Umsetzung

Die Reformen im dritten Verfahrensschritt der präventiven Komponente (Überwachung der Umsetzung) betreffen zum einen Änderungen des Überwachungsverfahrens. Zum anderen schlägt die Kommission vor, dass gegen Euro-Staaten Sanktionen verhängt werden können, wenn diese gegen die Vorgaben der präventiven Komponente verstoßen. Abbildung 1 skizziert das Verfahren der Überwachung; die von der Kommission vorgeschlagenen Neuerungen sind kursiv gesetzt.

---

<sup>41</sup> Zur Bestimmung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte siehe Kapitel 4.2.

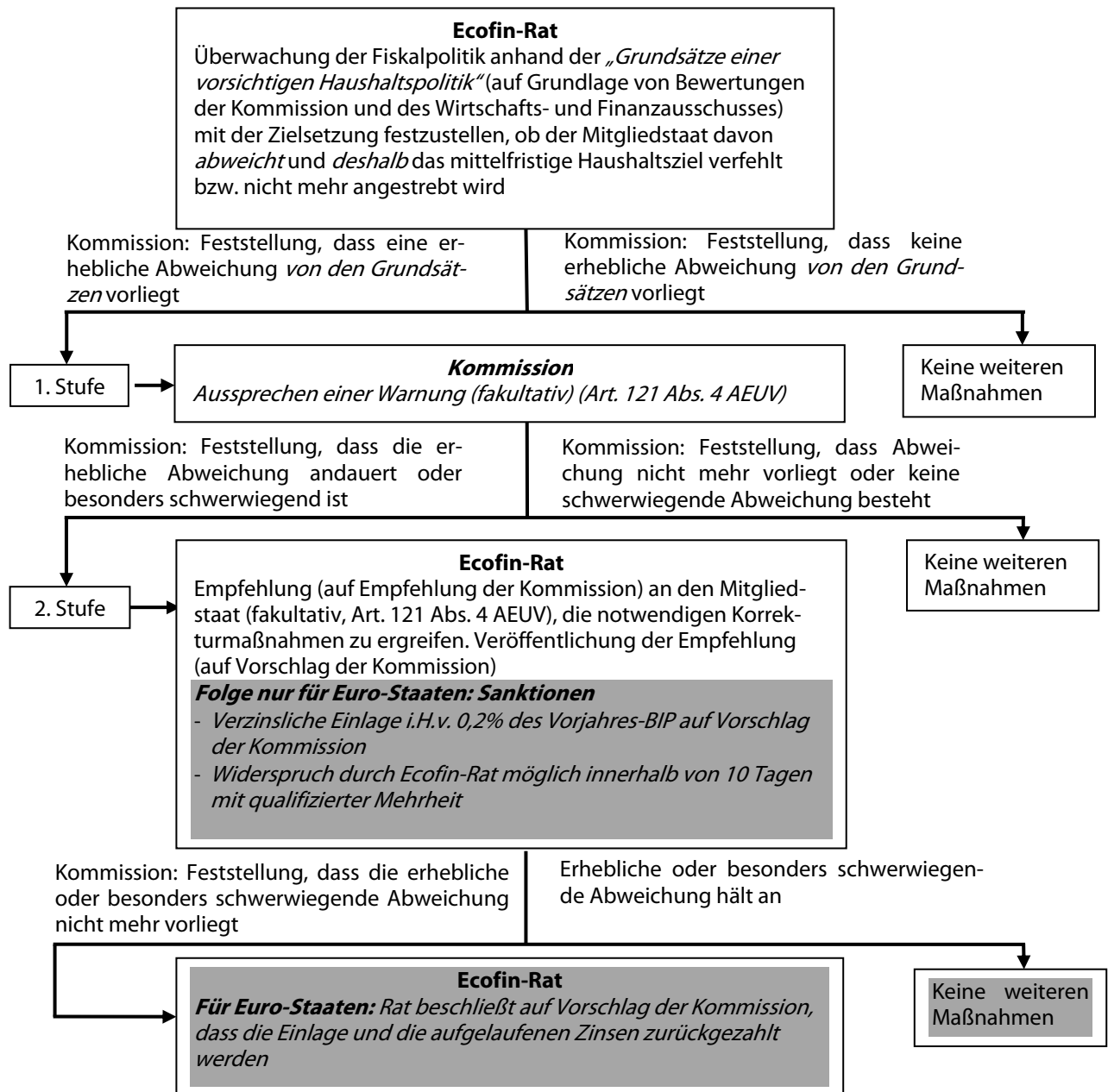
<sup>42</sup> Art. 5 Abs. 1 bzw. Art. 9 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 526

<sup>43</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. a bzw. Art. 9 Abs. 1 lit. a VO-Vorschlag (2010) 526

<sup>44</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. a und b bzw. Art. 9 Abs. 1 lit. a und b VO-Vorschlag (2010) 526

<sup>45</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. c bzw. Art. 9 Abs. 1 lit. c VO-Vorschlag (2010) 526

**Abbildung 1: Reform der präventiven Komponente des SWP: Überwachung der Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (dritter Verfahrensschritt)<sup>46</sup>**



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>46</sup> Neuerungen im Vergleich zum bisherigen Verfahren sind *kursiv* gedruckt. Maßnahmen, die nur die Mitgliedstaaten des Euroraums betreffen, sind grau hinterlegt.

Der Ablauf des dritten Verfahrensschrittes („Überwachung der Umsetzung“) soll sich nach den Vorschlägen der Kommission wie folgt gestalten:

### 1. Stufe

Der Rat überwacht wie bisher die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten.<sup>47</sup> Er greift hierbei sowohl auf Angaben der Mitgliedstaaten als auch auf Bewertungen der Kommission und des Wirtschafts- und Finanzausschusses zurück.

Neu: Der Rat überwacht, ob ein Mitgliedstaat von den „Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ abweicht.

Neu: Bei einer „erheblichen“ Abweichung von den „Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ (Anstieg der öffentlichen Ausgaben maximal in Höhe des BIP-Wachstums) kann die Kommission eine Verwarnung an den Mitgliedstaat richten [Art. 121 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 VO-Vorschlag (2010) 526]. Bisher war es Aufgabe des Rates, einen Mitgliedstaat zu warnen, wenn dieser vom „mittelfristigen Haushaltsziel“ oder dem entsprechenden Anpassungspfad abweicht.

Eine Abweichung ist *nicht* „erheblich“, wenn eine der folgenden drei Bedingungen erfüllt ist [Art. 6 Abs. 2 VO-Vorschlag (2010) 526]:

1. Die Haushaltslage eines Mitgliedstaats ist „erheblich“ besser, als es das „mittelfristige Haushaltsziel“ verlangt.
2. Es liegt ein „schwerer allgemeiner“ Konjunkturabschwung vor.
3. Die Auswirkungen der Abweichung auf das öffentliche Defizit oder den öffentlichen Überschuss betragen in einem Jahr weniger als 0,5% des BIP und in zwei aufeinander folgenden Jahren im Schnitt weniger als 0,25% des BIP.

### 2. Stufe

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit feststellen, dass die „erhebliche“ Abweichung anhält oder besonders schwerwiegend ist, und richtet (auf Empfehlung der Kommission) eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat, notwendige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen [Art. 121 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 6 Abs. 3 bzw. Art. 10 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 526]. Der Rat kann seine Empfehlung auf Vorschlag der Kommission veröffentlichen.

Neu: Für Mitgliedstaaten des Euroraums ist nach der Feststellung, dass die erhebliche Abweichung andauert oder besonders schwerwiegend ist, als Sanktion eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP vorgesehen.<sup>48</sup> Der entsprechende Beschluss des Rates gilt als angenommen, wenn der darauf bezogene Vorschlag der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 3 Abs. 1 neu VO-Vorschlag (2010) 524].

#### 4.1.1.3 Empfehlungen der Task Force

Die Task Force schlägt vor, dass die auf der zweiten Stufe vorgesehene Ratsempfehlung innerhalb eines Monats nach einer Warnung der Kommission (und der anschließenden Kommissionsempfehlung) erlassen werden muss.<sup>49</sup> Die Kommission nennt hier keine Frist.

---

<sup>47</sup> Art. 121 Abs. 3 AEUV

<sup>48</sup> Art. 3 Abs. 1 und 2 VO-Vorschlag (2010) 524 i.V.m. Art. 6 Abs. 3 bzw. Art. 10 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 526

<sup>49</sup> Vgl. Task Force (2010), S. 6.

Zudem schlägt die Task Force vor, dass Sanktionen gegen einen Euro-Staat erst verhängt werden können, nachdem der Rat festgestellt hat, dass dieser Staat die Ratsempfehlung (2. Stufe) nicht ausreichend umgesetzt hat. Diese Feststellung muss fünf – in dringenden Fällen auch drei – Monate nach der Ratsempfehlung erfolgen.

#### 4.1.1.4 Bewertung der Kommissionsvorschläge

Das „mittelfristige Haushaltsziel“ ist das Haushaltsziel, welches die Mitgliedstaaten dauerhaft anstreben müssen, um eine nachhaltige Finanzierbarkeit ihrer Haushalte sicherzustellen. Ein Defizit von 3% ist lediglich in Ausnahmefällen sinnvoll. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die 3%-Schwelle von den Mitgliedstaaten nicht als Ausnahme angesehen wird. Das „mittelfristige Haushaltsziel“ findet hingegen kaum Beachtung. Die fiskalischen Konsequenzen dieser Sichtweise sind bedenklich:<sup>50</sup> Geht man davon aus, dass ein Mitgliedstaat jedes Jahr ein Defizit von 3%, ein reales Wirtschaftswachstum von 1% und eine Inflationsrate von 2% aufweist, konvergiert der Schuldenstand langfristig gegen 100% des BIP. Ein derart hoher Schuldenstand hat negative Folgen für das Wirtschaftswachstum.<sup>51</sup> Vor diesem Hintergrund sind die Reformvorschläge der Kommission wie folgt zu bewerten:

##### Grundsätze einer vorsichtigen Haushaltspolitik

Die von der Kommission vorgeschlagenen „Grundsätze einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ sind einerseits zu begrüßen, da somit nicht mehr nur das Ziel vorgegeben wird, sondern gleichzeitig Verhaltensvorgaben gemacht werden, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Trotz dieser zusätzlichen Vorgaben wird genügend Spielraum für automatische Stabilisatoren<sup>52</sup> und andere vertretbare Schulden gelassen.

Andererseits ist problematisch, dass diese Grundsätze die ohnehin schwer verständlichen Vorgaben der präventiven Komponente weiter verkomplizieren. Bereits das Konzept des strukturellen Defizits ist in weiten Teilen der Bevölkerung unbekannt und daher nicht einfach nachzuvollziehen.<sup>53</sup> Die mangelnde Transparenz verringert die ohnehin geringe Akzeptanz der präventiven Komponente in der Bevölkerung und bei politischen Entscheidungsträgern.<sup>54</sup> Alles in allem stärken die neu eingeführten „Grundsätze einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ die präventive Komponente nur geringfügig.

##### Verwarnung bei Abweichung von den „Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltspolitik“

Die Änderung, dass eine Warnung zukünftig von der Kommission ausgesprochen werden soll, ist auf den Vertrag von Lissabon zurückzuführen und stellt sekundärrechtlich somit eine Anpassung an das Primärrecht dar.<sup>55</sup> Der Kommissionsvorschlag ist insofern eine Verbesserung, als er es zukünftig wahrscheinlicher macht, dass eine Warnung ausgesprochen wird. Bisher hat der Rat nur einmal – 2003 gegen Frankreich – eine solche Warnung ausgesprochen. Hingegen ist er mehrfach der Empfehlung der Kommission, eine Warnung auszusprechen, nicht gefolgt.

---

<sup>50</sup> Für die Formel zur Berechnung des Schuldenstands siehe beispielsweise Blanchard/Illing (2006), S. 769.

<sup>51</sup> Siehe dazu Kapitel 2.2.

<sup>52</sup> Für eine Erläuterung der „automatischen Stabilisatoren“ siehe Kapitel 2.1.

<sup>53</sup> Beim Defizitverfahren dient es zwar nicht als Auslöser, allerdings beurteilt der Rat die Konsolidierungsbemühungen eines Mitgliedstaats anhand der Rückführung des strukturellen Defizits.

<sup>54</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2009), S. 88.

<sup>55</sup> Art. 121 Abs. 4 AEUV

Dennoch wird auch diese Änderung die Durchschlagskraft der präventiven Komponente nur unwesentlich verbessern, da eine solche Warnung nicht mit finanziellen Sanktionen verbunden ist.

### Sanktionen

Es ist zweckmäßig, dass die präventive Komponente nun – zumindest für Euro-Staaten – mit Sanktionen bewehrt werden soll. Dadurch wird das „mittelfristige Haushaltsziel“ stärker in das Blickfeld der politischen Entscheidungsträger gerückt. Es ist jedoch zu befürchten, dass die Sanktionen (verzinsliche Einlage) nicht ausreichen werden, da sie für den sanktionierten Mitgliedstaat nur eine geringe finanzielle Belastung bedeuten. Demzufolge wäre es wünschenswert, wenn bereits auf dieser Stufe härtere Sanktionen möglich wären, die dem betroffenen Euro-Staat ein noch klareres Signal vermitteln, seinen Haushalt zu sanieren. Daher sollte ein Staat, der das „mittelfristige Haushaltsziel“ verfehlt, statt einer verzinslichen eine unverzinsliche Einlage hinterlegen müssen. Bei einem fortgesetzten Verstoß sollte die Einlage schrittweise in eine Geldbuße umgewandelt werden. Die Einlage – nicht hingegen eine Geldbuße – würde zurückerstattet, sobald der Haushalt wieder den Vorgaben entspricht.

### Quasi-automatische Verhängung der Sanktionen

Grundsätzlich positiv ist zu beurteilen, dass Sanktionen „quasi-automatisch“ verhängt werden sollen. Problematisch ist jedoch, dass der Rat zuvor eine Empfehlung an den Mitgliedstaat richten muss, in der er feststellt, dass der Mitgliedstaat „besonders schwerwiegend“ oder anhaltend von den „Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ abweicht. Da diese Empfehlung im Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden muss, bietet sich großer Spielraum für politisch motiviertes Stimmverhalten der anderen Mitgliedstaaten, die ebenfalls von Sanktionen bedroht sind. Eine Sperrminorität zu organisieren – gerade wenn große Mitgliedstaaten betroffen sind –, ist nicht allzu schwer. Es ist somit fraglich, in welchem Maße der von der Kommission geforderte „Quasi-Automatismus“ wirklich greifen kann.

Vorzuziehen wäre eine automatische Feststellung – z.B. durch die Kommission –, dass ein Mitgliedstaat von den „Grundsätzen einer vorsichtigen Haushaltspolitik“ abgewichen ist. Diese Feststellung sollte für die Mitgliedstaaten des Euroraums mit „quasi-automatischen“ Sanktionen verbunden sein. Dazu wäre allerdings die Änderung der EU-Verträge erforderlich.

#### 4.1.1.5 Bewertung der Task-Force-Empfehlungen

Die Task Force folgt dem Kommissionsvorschlag sachgerechterweise insoweit, als die präventive Komponente des SWP zukünftig mit Sanktionen bewehrt werden soll. Problematisch am Vorschlag der Task Force ist jedoch, dass vor einer Sanktionsverhängung festgestellt werden muss, dass die Ratsempfehlungen nicht ausreichend umgesetzt wurden. Dieser – im Vergleich zum Kommissionsvorschlag – zusätzliche Schritt erschwert die Verhängung von Sanktionen und ist daher abzulehnen.

Positiv zu bewerten ist hingegen die Konkretisierung, dass eine Ratsempfehlung innerhalb eines Monats nach einer Warnung der Kommission (und der anschließenden Kommissionsempfehlung) erfolgen muss.

## 4.1.2 Reform der korrektiven Komponente

### 4.1.2.1 Hintergrund

Die korrektive Komponente des SWP kommt zum Tragen, wenn bei der Kontrolle der nationalen Haushaltspolitik durch die Kommission die Indikatoren öffentliches Defizit und Schuldenstand bestimmte Referenzwerte überschreiten. Bei einer Neuverschuldung, die 3% des BIP übersteigt, kann der Rat nach Bewertung der finanziellen und wirtschaftlichen Gesamtlage eines Mitgliedstaats das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einleiten. Mit dem Defizitverfahren verbundene Sanktionen sollen zum einen abschreckende Wirkung auf die Mitgliedstaaten erzielen, zum anderen für eine zügige Rückkehr zur Einhaltung der Stabilitätskriterien sorgen.

### 4.1.2.2 Reformvorschläge der Kommission

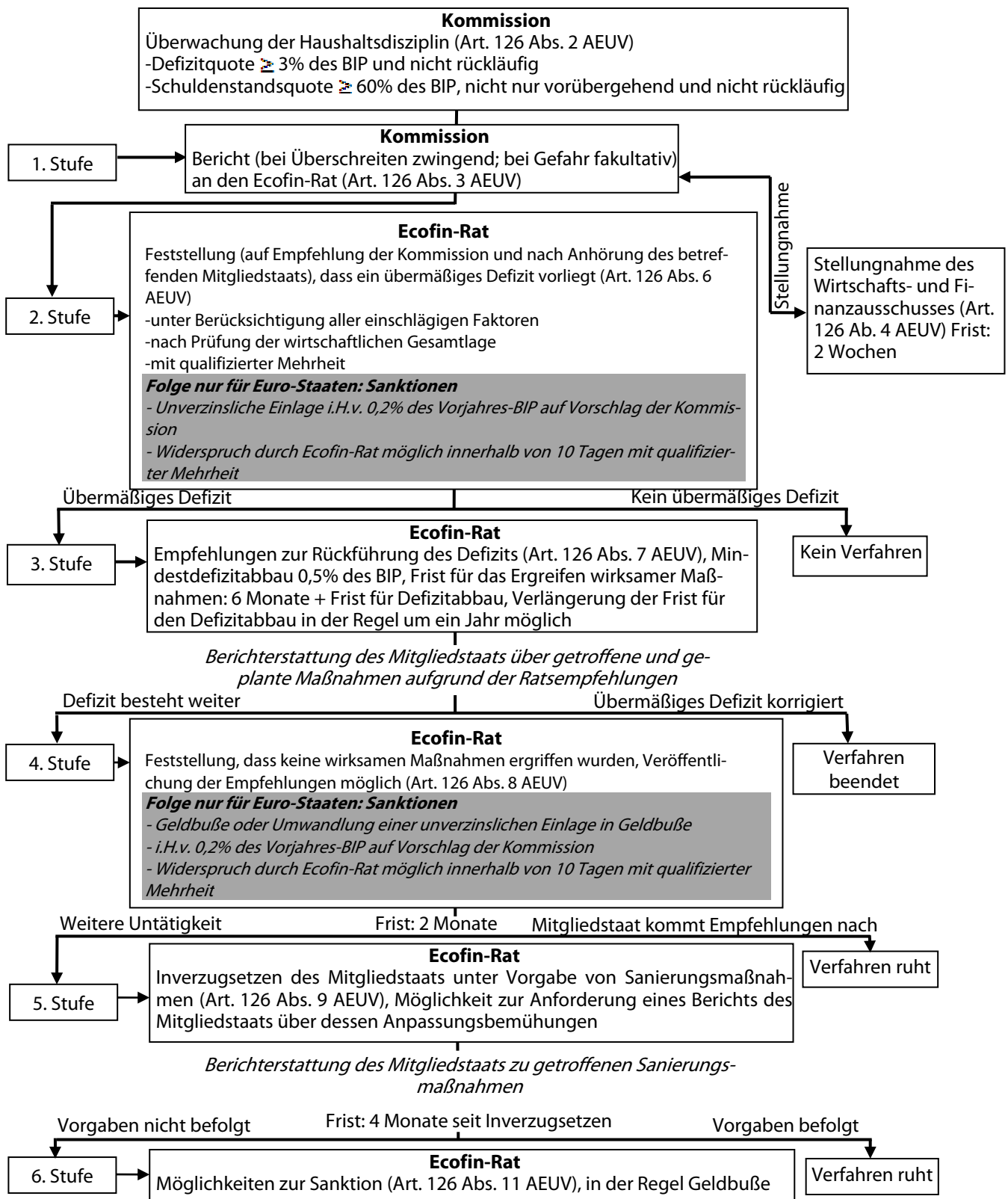
Die Vorschläge der Kommission zur Reform der korrektiven Komponente umfassen zwei Verordnungsentwürfe.<sup>56</sup> Mit einer Änderung der Verordnung zur Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (EG) Nr. 1467/97 will die Kommission das im AEUV (Art. 126) festgelegte Defizitverfahren sekundärrechtlich reformieren [KOM(2010) 522]. Die neue Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum sieht strengere Sanktionen für die Mitgliedstaaten der Eurozone vor [KOM(2010) 524]: Sanktionen gegen Mitgliedstaaten des Euroraums können danach nicht erst am Ende des Defizitverfahrens verhängt werden, sondern bereits in früheren Stadien. Abbildung 2 stellt den Ablauf des Defizitverfahrens entsprechend dem Kommissionsvorschlag dar; die von der Kommission vorgeschlagenen Neuerungen sind kursiv gesetzt.

---

<sup>56</sup> Um die Funktionsfähigkeit der korrektiven Komponente besser zu gewährleisten, hat die Kommission zusätzlich einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten vorgelegt [KOM(2010) 523].



**Abbildung 2: Reform der korrektiven Komponente des SWP: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit<sup>57</sup>**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Sachverständigenrat (2009), S. 86.

<sup>57</sup> Neuerungen im Vergleich zum bisherigen Verfahren sind *kursiv* gedruckt. Maßnahmen, die nur die Mitgliedstaaten des Euroraums betreffen, sind grau hinterlegt.



Die wesentlichen Verfahrensschritte unter Einbezug der Reformvorschläge sind:

### 1. Stufe

Die Kommission kontrolliert wie bisher die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten. Dafür sind das öffentliche Defizit (Art. 126 Abs. 2 lit. a AEUV) und der öffentliche Schuldenstand (Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV), jeweils im Verhältnis zum BIP, weiterhin die maßgeblichen Kriterien. Die Referenzwerte von 3% beim Defizit und 60% beim Schuldenstand ergeben sich aus dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Art. 1 Protokoll Nr. 12 zum AEUV).

Neu: Erstmals definiert werden soll, wann die Überschreitung des Referenzwerts beim Schuldenstand „hinreichend rückläufig“ ist [Art. 2 Abs. 1 lit. a neu VO-Vorschlag (2010) 522]. Dies soll dann der Fall sein, wenn sich der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren um jährlich 5% verringert hat.

Die Kommission ist verpflichtet, einen Bericht zu erstellen, wenn ein Mitgliedstaat den Referenzwert entweder des Defizit- oder des Schuldenstandskriteriums nicht einhält. Wenn nur die „Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht“, ist der Bericht fakultativ (Art. 126 Abs. 3). Der Wirtschafts- und Finanzausschuss gibt eine Stellungnahme zu dem Bericht ab (Art. 126 Abs. 4 AEUV).

Neu: Es soll detaillierter festgelegt werden, welche Elemente in dem Bericht zu berücksichtigen sind. Entwicklungen der mittelfristigen Wirtschaftslage sollen etwa Inflation und „exzessive makroökonomische Ungleichgewichte“ aufgreifen. „Sofern relevant“, sollen auch Entwicklungen des mittelfristigen Schuldenstands analysiert werden [Art. 2 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 522].

### 2. Stufe

Der Rat beschließt – nach Stellungnahme und Vorschlag der Kommission – mit qualifizierter Mehrheit, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht (Art. 126 Abs. 6 AEUV). Der Rat nimmt dabei eine „Prüfung der Gesamtlage“ vor.

Neu: Kommission und Rat sollen eine „ausgewogene Gesamtbewertung aller einschlägigen Faktoren“ vornehmen. Insbesondere ist zu bewerten, ob sich diese Faktoren auf die „Einhaltung des Defizit- und/oder Schuldenstandskriteriums“ positiv oder negativ auswirken [Art. 2 Abs. 4 VO-Vorschlag (2010) 522]. Offenbar will die Kommission hiermit kenntlich machen, dass das Defizitverfahren auch dann eingeleitet werden kann, wenn (nur) der Schuldenstand eines Mitgliedsstaates über den Vorgaben des SWP liegt, wenn also gegen das Defizitkriterium nicht verstoßen wird.<sup>58</sup>

Neu: Mitgliedstaaten des Euroraums sollen nach der Feststellung eines übermäßigen Defizits als Sanktion eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP bei der Kommission hinterlegen. Ein entsprechender Beschluss des Rates gilt als angenommen, wenn ein darauf bezogener Vorschlag der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 4 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 524]. Stimmberechtigt sind dabei im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, die dem Euroraum angehören, ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaats [Art. 8 VO-Vorschlag (2010) 524]. Mit einstimmigem Beschluss kann der Rat den Kommissionsvorschlag abändern [Art. 4 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 524].

---

<sup>58</sup> Vgl. Erwägungsgrund 6 f. VO-Vorschlag (2010) 522.

Hat der betroffene Mitgliedstaat bereits innerhalb der präventiven Komponente des SWP eine verzinsliche Einlage hinterlegt, wird diese in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt [Art. 4 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 524].

### 3. Stufe

Ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit gibt der Rat Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat ab, um dem übermäßigen Defizit abzuweichen (Art. 126 Abs. 7 AEUV). Dem Mitgliedstaat wird eine Frist von maximal sechs Monaten gesetzt, um wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Zudem wird eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzt.

Neu: Innerhalb der vorgesehenen Frist von sechs Monaten hat der Mitgliedstaat darüber zu berichten, welche Maßnahmen er aufgrund der Empfehlungen des Rates getroffen hat. Der Bericht soll zudem Ziele für die Staatsausgaben und -einnahmen sowie die zur Erreichung dieser Ziele geplanten Maßnahmen aufzuführen [Art. 3 Abs. 4 lit. a VO-Vorschlag (2010) 522].

### 4. Stufe

Der Rat stellt auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit fest, dass der betroffene Mitgliedstaat auf Grundlage der Ratsempfehlungen keine wirksamen Maßnahmen getroffen hat. Der Rat kann daraufhin seine Empfehlungen öffentlich machen (Art. 126 Abs. 8 i.V.m. Abs. 13 AEUV).

Neu: Für Mitgliedstaaten des Euroraums ist nach der Feststellung, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden, als Sanktion eine Geldbuße in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP vorgesehen. Der entsprechende Beschluss des Rates gilt als angenommen, wenn der darauf bezogene Vorschlag der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 5 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 524]. Stimmberechtigt sind dabei im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, die dem Euroraum angehören, ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaats [Art. 8 VO-Vorschlag (2010) 524]. [Art. 5 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 524].

Hat der betroffene Mitgliedstaat bereits eine unverzinsliche Einlage geleistet, wird diese in eine Geldbuße umgewandelt [Art. 5 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 524].

### 5. Stufe

Zwei Monate nach Einleitung der 4. Stufe hat der Rat die Möglichkeit (der Rat „kann“), den Mitgliedstaat auf Empfehlung der Kommission „in Verzug zu setzen“, um ihn dazu zu veranlassen, den notwendigen Defizitabbau innerhalb einer weiteren Frist von vier Monaten einzuleiten (Art. 126 Abs. 9 i.V.m. Abs. 13 AEUV). Primärrechtlich liegt es im Ermessen des Rates, von dem Mitgliedstaat einen Bericht über seine Bemühungen zum Defizitabbau zu verlangen.

Neu: Verordnungsrechtlich soll der Mitgliedstaat, nachdem er in Verzug gesetzt wurde, Kommission und Rat obligatorisch Bericht erstatten. Der Bericht soll zudem veröffentlicht werden [Art. 5 Abs. 1 lit. a VO-Vorschlag (2010) 522].

### 6. Stufe

Falls der Mitgliedstaat den Defizitabbau nicht innerhalb von vier Monaten einleitet und dem Ratsbeschluss Folge leistet, „kann“ der Rat auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit eine oder mehrere der in Art. 126 Abs. 11 AEUV aufgeführten Sanktionen verhängen. Dazu gehört die Veröffentlichung bestimmter Angaben eines Mitgliedstaats zur Emission von

Staatsanleihen; die Hinterlegung von (weiteren) unverzinslichen Einlagen in „angemessener Höhe“ bei der Kommission durch den Mitgliedstaat; die Verhängung von (weiteren) Geldbußen in „angemessener Höhe“ sowie die Überprüfung der EIB-Darlehenspolitik<sup>59</sup> gegenüber dem Mitgliedstaat.

Neu: „In der Regel“ soll eine Geldbuße – statt der bisherigen unverzinslichen Einlage – als Sanktion verhängt werden [Art. 11 VO-Vorschlag (2010) 522]. Sie setzt sich aus einer festen Komponente von 0,2% des Vorjahres-BIP und einer variablen Komponente zusammen [Art.12 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 522]. Sie darf 0,5% des BIP nicht überschreiten [Art.12 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 522].

#### 4.1.2.3 Empfehlungen der Task Force

Auf der 2. Stufe des Defizitverfahrens, auf der der Rat das Defizit in einem Mitgliedstaat feststellt, empfiehlt die Task Force für Mitgliedstaaten des Euroraums die Umwandlung einer innerhalb der präventiven Komponente hinterlegten verzinslichen Einlage in eine unverzinsliche Einlage. Insoweit stimmt sie mit der Kommission überein. Wenn innerhalb der präventiven Komponente keine Einlage hinterlegt worden ist, sollen laut Task Force auf der 2. Stufe aber grundsätzlich keine Sanktionen auferlegt werden – also keine unverzinsliche Einlage hinterlegt werden müssen – außer in schwerwiegenden Fällen („serious policy slippages“), die aber nicht definiert werden.<sup>60</sup>

Die Task Force empfiehlt, wenn die Situation es rechtfertigt („when warranted by the situation“), eine Beschleunigung des Defizitverfahrens, indem beispielsweise auf der 3. Stufe die dem Mitgliedstaat für die Umsetzung der Empfehlungen zur Haushaltssanierung gesetzte Frist von sechs Monaten auf drei Monate verkürzt werden kann.<sup>61</sup>

Die Task Force stimmt mit dem Vorschlag der Kommission überein, auf der 4. Stufe eine Geldbuße zu verhängen, wenn festgestellt wird, dass der Mitgliedstaat des Euroraums keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat. Die Geldbuße soll vom Rat „quasi-automatisch“ verhängt werden. Auch hier entsprechen die Vorstellungen der Task Force denen der Kommission.

Auf der 6. Stufe soll die bereits auf der 4. Stufe verhängte Geldbuße unter Einbeziehung einer variablen Komponente, die von der Höhe des Defizits abhängt, erhöht werden.<sup>62</sup> Hier soll – wie bisher – das übliche Abstimmungsverfahren im Rat – Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit – Anwendung finden.<sup>63</sup>

#### 4.1.2.4 Bewertung der Kommissionsvorschläge

##### Rückläufigkeit bei überschrittenem Schuldenstand

Erstmals hält es die Kommission für notwendig, sekundärrechtlich zu definieren, wann die Überschreitung des Referenzwerts von 60% beim öffentlichen Schuldenstand hinreichend rückläufig ist (vgl. 1. Stufe). Dazu muss sich der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren um jährlich 5% verringern. Ist dies der Fall, hält der Mitgliedstaat, dessen Haushalt überprüft wird,

---

<sup>59</sup> EIB = Europäische Investitionsbank

<sup>60</sup> Task Force (2010a), Rn. 22.

<sup>61</sup> Task Force (2010a), Rn. 22.

<sup>62</sup> Vgl. Task Force (2010a), Rn. 22 sowie Task Force (2010b), S. 2.

<sup>63</sup> Vgl. Task Force (2010a), Rn. 24.

die „Haushaltsdisziplin“ ein (Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV). Ein Defizitverfahren wird folglich nicht eingeleitet.

Daraus lässt sich folgern, dass die Kommission anlässlich der Reform des SWP eine sekundärrechtliche Definition und die damit verbundene Rechtssicherheit für notwendig hält, weil der Überschreitung des Referenzwerts beim Schuldenstand mehr Gewicht beigemessen werden soll (s. dazu folgende Ausführungen zum Schuldenstand als Auslöser des Defizitverfahrens).

### Schuldenstand als Auslöser des Defizitverfahrens

Nach der derzeitigen Rechtslage haben die Mitgliedstaaten zwei wesentliche Kriterien für ihre Staatshaushalte zu beachten: Das öffentliche Defizit<sup>64</sup>, also die jährliche staatliche Neuverschuldung, darf 3% des BIP nicht überschreiten („Defizitkriterium“). Die gesamte Staatsverschuldung darf nicht mehr als 60% des BIP betragen („Schuldenstandskriterium“). Das sanktionsbewehrte Defizitverfahren („Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“) kann aber laut Primärrecht nur bei Verstößen gegen das Defizitkriterium eingeleitet werden.

Die Kommission schlägt nun vor, dass zukünftig auch bei einem Schuldenstand von mehr als 60% des BIP das Defizitverfahren ausgelöst werden kann.<sup>65</sup> Diese Auslegung bestätigen mehrere Stellen in der Verordnung zur Beschleunigung und Klärung des Verfahrens. So spricht Art. 2 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags von der auf der 2. Stufe (Feststellung eines übermäßigen Defizits) relevanten „Einhaltung des Defizit- und/oder Schuldenstandskriteriums“ [Hervorhebung durch die Verfasser]. Bereits dies indiziert die Selbständigkeit des Schuldenstandskriteriums nach Auffassung der Kommission und gleichzeitig dessen Gleichwertigkeit mit dem Defizitkriterium im Hinblick auf das Defizitverfahren.<sup>66</sup> Untermauert wird diese von der Kommission angestrebte Aufwertung des Schuldenstandskriteriums durch die Formulierung in den Erwägungsgründen des Verordnungsvorschlags. Dort wird explizit die „Feststellung eines übermäßigen Defizits auf der Grundlage des Schuldenstandskriteriums“ aufgeführt.<sup>67</sup> Auch in der Begründung zum Verordnungsvorschlag wird vom „Schuldenstandskriterium des Defizitverfahrens“ gesprochen und von der Notwendigkeit, in der Verordnung festzulegen, wann die Überschreitung des Referenzwerts von 60% „hinreichend rückläufig“ im Sinne von Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV sei [Art. 2 Abs. 1a neu des VO-Vorschlags KOM(2010) 522]. Weiter führt die Kommission in der Begründung aus: „Die Nichteinhaltung dieses numerischen Richtwerts [Annäherung an den Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich um 5%] muss jedoch nicht zwangsläufig zur Einleitung eines Defizitverfahrens gegen das betreffende Land führen (...).“<sup>68</sup> Mit anderen Worten kann aber nach Auffassung der Kommission grade ein Defizitverfahren eingeleitet werden, wenn der Referenzwert für den Schuldenstand überschritten wurde und die Differenz vom aktuellen Schuldenstand zum Referenzwert von 60% nicht hinreichend rückläufig ist.

Um die anscheinend von der Kommission angestrebte Gleichwertigkeit der Kriterien Schuldenstand und Defizit zu erreichen, reicht eine bloße Modifikation des Sekundärrechts aber unter Gesichtspunkten der Rechtskonformität nicht aus. Ungenügend beachtet hat die Kommission

---

<sup>64</sup> Das öffentliche Defizit ist definitionsgemäß der Finanzierungssaldo des Staates, der wiederum aus der Differenz zwischen den staatlichen Einnahmen und Ausgaben inkl. Zinszahlungen gebildet wird.

<sup>65</sup> Vgl. Artikel 2 Absatz 4 i.V.m. Erwägungsgründen 6 und 7 des Verordnungsvorschlags KOM(2010) 522.

<sup>66</sup> Vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 1a, 4, 7 KOM(2010) 522.

<sup>67</sup> Erwägungsgrund 7 KOM(2010) 522; vgl. dazu ebenfalls Erwägungsgrund 6 („Die Anwendung des derzeitigen Defizitverfahrens auf der Grundlage des Defizitkriteriums und des Schuldenstandskriteriums“).

<sup>68</sup> Begründung des VO-Vorschlags KOM(2010) 522, S. 6.

an dieser Stelle die Tatsache, dass das Primärrecht detaillierte Vorgaben zum Verfahrensablauf macht, die nicht übergangen werden dürfen:

Die Regelungen in Art. 126 AEUV sehen vor, dass die Kommission eingangs einen Bericht erstellt, wenn entweder das geplante oder das tatsächliche öffentliche Defizit 3% des BIP überschreitet oder wenn der öffentliche Schuldenstand über 60% des BIP liegt (Art. 126 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 lit. a AEUV). Definiert wird das öffentliche Defizit im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit als „Finanzierungssaldo des ‚Sektors Staat‘“. <sup>69</sup> Das an den Kommissionsbericht anschließende Verfahren, das die Korrektur der Haushaltslage eines Mitgliedstaats zum Ziel hat, wird aber allein durch einen Verstoß gegen das Defizitkriterium ausgelöst, indem das Überschreiten der 3%-Grenze eine stabilitätswidrig expansive Haushaltspolitik indiziert („übermäßiges Defizit“). Das eigentliche Verfahren beginnt damit, dass der Rat einem Mitgliedstaat ein übermäßiges öffentliches Defizit attestiert. Der Schuldenstand kommt zwar bei der Prüfung der Gesamtlage durch den Rat zum Tragen (Art. 126 Abs. 6 AEUV). Die Regelungen des Primärrechts lassen hier aber keine Lücke, die eine potentielle Berücksichtigung des Schuldenstands als ausschlaggebendes Kriterium für eine Verfahrenseinleitung möglich machen würde. Nicht umsonst spricht das Primärrecht von dem „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ [Hervorhebung durch die Verfasser], das durch ein Protokoll (Nr. 12 zum AEUV) und durch Sekundärrecht ausgestaltet wird (Art. 126 Abs. 14 AEUV).

Eine Änderung der sekundärrechtlichen Verordnung in der Weise, dass das Verfahren gegen einen Mitgliedstaat auch bei einer Verletzung des Schuldenstandskriteriums (ohne gleichzeitigen Verstoß gegen das Defizitkriterium) durchgeführt werden kann, verstößt daher gegen die EU-Verträge. Die Klage eines davon betroffenen Mitgliedstaats vor dem EuGH wegen Vertragsverletzung dürfte somit erfolgreich sein.

Dass der SWP mit dem Defizitverfahren dem Schuldenstand ursprünglich eine geringere Bedeutung zumisst als dem öffentlichen Defizit eines Mitgliedstaats, ist kein Konstruktionsfehler. Vielmehr lag dieser Entscheidung eine ökonomische Erwägung zugrunde: Geht man davon aus, dass ein Mitgliedstaat jedes Jahr ein Defizit von 3%, ein reales Wirtschaftswachstum von 3% und eine Inflationsrate von 2% aufweist, nähert sich der Schuldenstand langfristig der 60%-Schwelle an. <sup>70</sup> Dies zeigt, dass eine Beachtung des Schuldenstands – geht man von diesen Werten aus – nicht notwendig ist, wenn das Defizit wirkungsvoll überwacht wird. Ursächlich hierfür ist, dass es sich beim Defizit um eine Stromgröße handelt, während der Schuldenstand eine Bestandsgröße ist. D.h. wenn der Zu- und Abfluss der Schulden wirkungsvoll überwacht wird, kann damit auch der Schuldenstand gesteuert werden.

Es zeigt sich jedoch, dass dies in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist. Ein Grund hierfür ist, dass die Defizitgrenze von 3% zu hoch angesetzt ist, da viele Mitgliedstaaten in der Regel kein reales Wirtschaftswachstum von 3% aufweisen. Stattdessen liegt es meist in der Nähe von 1%. Geht man von diesem niedrigeren Wert aus, folgt daraus, dass das durchschnittliche Defizit nur noch 1,8% des BIP betragen darf, damit der Schuldenstand langfristig gegen die 60%-Marke konvergiert. Insofern ist die Einbeziehung des Schuldenstands als Kriterium für die Einleitung des „Defizit“-Verfahrens ökonomisch durchaus sinnvoll, um eine stärkere Kontrollfunktion zu ermöglichen; denn ein hoher Schuldenstand hat signifikante negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum.

Die negativen Folgen eines hohen Schuldenstands gehen im Wesentlichen von den damit verbundenen Zinszahlungen aus, die mit steigender Verschuldung überproportional zunehmen.

<sup>69</sup> Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates i.V.m. Anhang V ESVG 1995

<sup>70</sup> Für die Formel zur Berechnung des Schuldenstands siehe beispielsweise Blanchard/Illing (2006), S. 769.

Hohe Zinszahlungen führen dazu, dass ein Staat weniger Geld für Investitionen oder Bildung bereitstellen kann. Dies wirkt sich langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum aus. Werden gleichzeitig die Steuern erhöht, um die Schulden bedienen zu können, führt dies zusätzlich zu effizienzschädigenden Ausweichreaktionen. Zudem nimmt mit steigenden Zinslasten die Gefahr einer Schuldenspirale zu. Diese Gefahr ist insbesondere dann groß, wenn ein Mitgliedstaat ohne neue Schulden nicht in der Lage ist, die Zinsen für bereits bestehende Schulden zu zahlen. Nicht zuletzt gefährdet ein hoher Schuldenstand die Handlungsfähigkeit eines Staates bei wirtschaftlichen Schocks oder sonstigen Katastrophen.

### Sanktionen

Das neue Sanktionsregime, das die Kommission vorschlägt, betrifft primär die Mitgliedstaaten des Euroraums, die nicht erst am Ende des Defizitverfahrens mit Sanktionen belegt werden können, sondern bereits auf der 2. und der 4. Stufe. Zwischen den vorgesehenen Sanktionen auf diesen beiden Stufen und der Sanktion, die unter der vorgeschalteten präventiven Komponente verhängt werden kann, besteht eine systematische Steigerung: Eine im Rahmen der präventiven Komponente entrichtete verzinsliche Einlage wird im Rahmen der korrektiven Komponente bei Feststellung eines übermäßigen Defizits (2. Stufe) in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt. Ohne vorher geleistete verzinsliche Einlage wird die unverzinsliche Einlage auf der 2. Stufe neu verhängt. Stellt der Rat fest, dass der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen zum Abbau des Defizits getroffen hat, kann er auf der 4. Stufe eine Geldbuße verhängen. Diese Sanktionssystematik ist in sich logisch und verspricht eine effektivere Durchsetzung des SWP. Die Abschreckungswirkung der korrektiven Komponente des SWP ist stärker, wenn nicht erst am Ende Sanktionen drohen. Auch sind monetäre Sanktionen in früheren Stadien wirksamer, da am Ende eines sich hinziehenden Defizitverfahrens die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats erheblich eingeschränkt sein kann.

Die vorgeschlagene neue Sanktionssystematik für Mitgliedstaaten des Euroraums wird leider nicht auf die 6. Stufe als Endstufe des Defizitverfahrens ausgedehnt, für die die Kommission als „Regelsanktion“ für *alle* Mitgliedstaaten die Geldbuße statt der bisherigen unverzinslichen Einlage vorsieht. Dies ist grundsätzlich zu befürworten, da es die Durchschlagskraft des SWP erhöht. Für Euro-Staaten kommt nur die Erhöhung einer bereits verhängten Geldbuße in Betracht, weil sich monetär nur so die fortgesetzte Untätigkeit sanktionieren lässt.

### Quasi-automatische Verhängung von Sanktionen

Reformen, die den SWP nachhaltig stärken sollen, müssen nicht nur härtere Sanktionen vorsehen, um Anreize für die Einhaltung seiner Vorschriften zu setzen. Ebenso entscheidend ist das Verfahren, mit dem diese Sanktionen ausgelöst werden. Je stärker die Verfahrensabläufe automatisiert werden und die Ermessensspielräume der beteiligten Institutionen reduziert werden, desto effektiver wird ein sanktionsbewehrter SWP wirken können. Dies kann in erster Linie dadurch erreicht werden, dass die Abläufe an objektiven Kriterien ausgerichtet werden.

Unverändert am Defizitverfahren soll im Rahmen der Kommissionsvorschläge bleiben, dass der Übergang zur jeweils nächsten Verfahrensstufe nur durch Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit erreicht wird. Dies gilt insbesondere für die Feststellung eines übermäßigen Defizits (2. Stufe, Art. 126 Abs. 6 AEUV) und die Feststellung, dass keine wirksamen Konsolidierungsmaßnahmen vorliegen (4. Stufe, Art. 126 Abs. 8 AEUV). Diesen Feststellungen sollen allerdings nach Vorstellung der Kommission zukünftig „quasi-automatisch“ verhängte Sanktionen folgen. Bislang ist lediglich am Ende des Defizitverfahrens die Verhängung von Sanktionen vorgesehen, die



ebenfalls vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden müssen [Art. 126 Abs. 11 AEUV; Art. 11 ff. Verordnung (EG) Nr. 1467/97].

Selbst wenn der Mitgliedstaat, der Gegenstand des Defizitverfahrens ist, an der Abstimmung wie bisher auch nicht teilnehmen darf, bietet sich jedoch großer Spielraum für politisch motiviertes Stimmverhalten der anderen Mitgliedstaaten, die ebenfalls als potentielle oder sogar tatsächliche Defizitsünder dastehen. Eine Sperrminorität zu organisieren, um die qualifizierte Mehrheit zu verhindern, ist – gerade wenn große Mitgliedstaaten betroffen sind – nicht allzu schwer. Allein die Tatsache, dass in der Geschichte des SWP bislang nie Sanktionen verhängt wurden, obwohl es Anlässe genug gab, zeigt die Mangelhaftigkeit der derzeitigen Abstimmungsverfahren.<sup>71</sup>

Um das Verfahren wirksamer auszugestalten, schlägt die Kommission vor, Mitgliedstaaten, die dem Euroraum angehören, nicht erst am Ende des Verfahrens auf der 6. Stufe mit Sanktionen belegen zu können. Vielmehr soll dies schon auf der 2. und der 4. Stufe möglich sein. Rechtliche Grundlage für dieses Vorgehen ist Art. 136 AEUV, der es erlaubt, die Überwachung der Haushaltsdisziplin für Euro-Staaten zu verstärken (vgl. Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV). Diese Sanktionen sollen nur noch durch ein Veto des Rates verhindert werden können: Nach dem Vorschlag der Kommission gelten sie als vom Rat angenommen, wenn sie von diesem nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden („umgekehrte Mehrheit“). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung einer stärkeren Automatisierung des Defizitverfahrens. Sie bewirkt allerdings gleichzeitig eine zusätzliche Aufwertung der Kommission, da deren Vorschlag bereits die Beschlussvorlage des Rates darstellt, die nur mit einem Veto des Rates aufgehalten werden kann.

Zweifelhaft ist jedoch, ob der neue Sanktionsmechanismus wirklich greifen würde, da auch zukünftig die Verfahrensstufen, auf denen die Sanktionen verhängt werden sollen, nur durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss des Rates erreicht werden können. Da hier, wie dargelegt, auf jeder Stufe eine Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit fallen muss, drohen nach wie vor politische Absprachen der Mitgliedstaaten untereinander, während die Sanktionen selbst, wenn sie auch mit „Quasi-Automatismus“ verhängt werden sollen, ins Leere laufen.

Vorzuziehen wären eine automatische Defizitfeststellung und Verhängung von Sanktionen, sobald die Referenzwerte des SWP objektiv überschritten werden. Dazu wäre allerdings die Änderung des Primärrechts erforderlich. Politisch durchsetzbar ist das zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht.

### Ausgeweitete Berichtspflichten

Positiv zu bewerten sind die ausgeweiteten Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten auf der 3. und der 5. Stufe des Defizitverfahrens. Die Fortschrittsberichte über die für den Defizitabbau getroffenen Maßnahmen sind an Kommission und Rat gerichtet, was sinnvoll ist, da diese Institutionen auf den jeweils folgenden Stufen einschätzen müssen, ob der betroffene Mitgliedstaat die Ratsbeschlüsse angemessen befolgt und wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Defizits eingeleitet hat. Bei der vorgeschlagenen Regelung für die 5. Stufe besteht allerdings ein Widerspruch zu Art. 126 Abs. 9 AEUV, wo es heißt, dass der Rat den Mitgliedstaat zur Berichterstattung über seine „Anpassungsbemühungen“ auffordern „kann“. Sekundärrechtlich schlägt die Kommission vor, dass der Mitgliedstaat automatisch zu berichten hat („erstattet der betreffende Mitgliedstaat [...] Bericht“).

---

<sup>71</sup> Siehe dazu Kapitel 3.

#### 4.1.2.4 Bewertung der Task-Force-Empfehlungen

Kommission und Task Force liegen mit ihren Vorschlägen und Empfehlungen nicht weit auseinander. Beide setzen auf ein strengeres Verfahren, das für Mitgliedstaaten des Euroraums in einem früheren Stadium Sanktionen vorsieht. Insbesondere stimmen sie darüber ein, die für diese Sanktionen notwendigen Beschlussverfahren im Rat „quasi-automatisch“ durchzuführen. Daraus ist zu schließen, dass sowohl Kommission als auch Task Force die Notwendigkeit einer Entpolitisierung und einer verstärkten Automatisierung des Verfahrens erkannt haben.<sup>72</sup> Der Bericht der Task Force weist darauf hin, dass die durch eine stärkere Automatisierung aufgewertete Rolle der Kommission einhergehen muss mit der Gewährleistung einer garantiert unabhängig agierenden Kommission, die sich strikt an die vorgegebenen Schritte hält.<sup>73</sup> Dieses Anliegen ist in jeder Hinsicht zu unterstützen.

Der Vorschlag der Kommission, von Euro-Staaten im Falle der Feststellung eines Defizits (2. Stufe) stets eine unverzinsliche Einlage zu verlangen, ist gegenüber dem Vorschlag der Task Force, der lediglich die Umwandlung einer vorher verhängten verzinslichen in eine unverzinsliche Einlage befürwortet, vorzuziehen. Die Empfehlung der Task Force, in diesem Stadium in „schwerwiegenden“ Fällen Sanktionen vorzusehen, ist zu vage. Es bedürfte zumindest einer genauen Definition derartiger Fälle, um den Ermessensspielraum bei Anwendung einer solchen Regelung gering zu halten.

Positiv ist der Ansatz der Task Force, das Defizitverfahren zu beschleunigen und den Mitgliedstaaten engere Fristen zu setzen. An dieser Stelle fehlen im Bericht der Task Force allerdings ebenfalls genauere Ausführungen, wie konkrete Regelungen auszusehen hätten.

## 4.2 Makroökonomische Überwachung

### 4.2.1 Hintergrund

Die Krisen um Griechenland, Spanien und Irland zeigen deutlich, dass makroökonomische Ungleichgewichte zu Spannungen führen, deren plötzliche Entladung die Haushalte der Mitgliedstaaten enorm belasten. Wenn diese dann nicht mehr in der Lage sind, ihre Staatsanleihen zu bedienen, kann es zum Zusammenbruch von Finanzinstituten kommen.

Makroökonomische Ungleichgewichte können sich u.a. aus Leistungsbilanzsalden ergeben – etwa wenn der Wert der Importe den der Exporte dauerhaft deutlich übersteigt – oder aus Bewegungen auf den Kapitalanlagemärkten – etwa bei der Bildung von Blasen auf den Immobilien- und Aktienmärkten.

Bislang gab es – weder für die Euro-Zone noch für die EU insgesamt – eine Kontrolle der makroökonomischen Entwicklungen in und zwischen den Mitgliedstaaten. Dies soll sich ändern: Die Kommission schlägt vor, durch eine systematische Überwachung makroökonomischer Größen übermäßige Ungleichgewichte in und zwischen den Mitgliedstaaten frühzeitig zu erkennen und zu korrigieren, um auf diese Weise negative Auswirkungen auf die Fiskalpolitik eines Mitgliedstaats und die Wirtschafts- und Währungsunion zu vermeiden.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Vgl. Task Force (2010a), Rn. 26.

<sup>73</sup> Vgl. Task Force (2010a), Rn. 26.

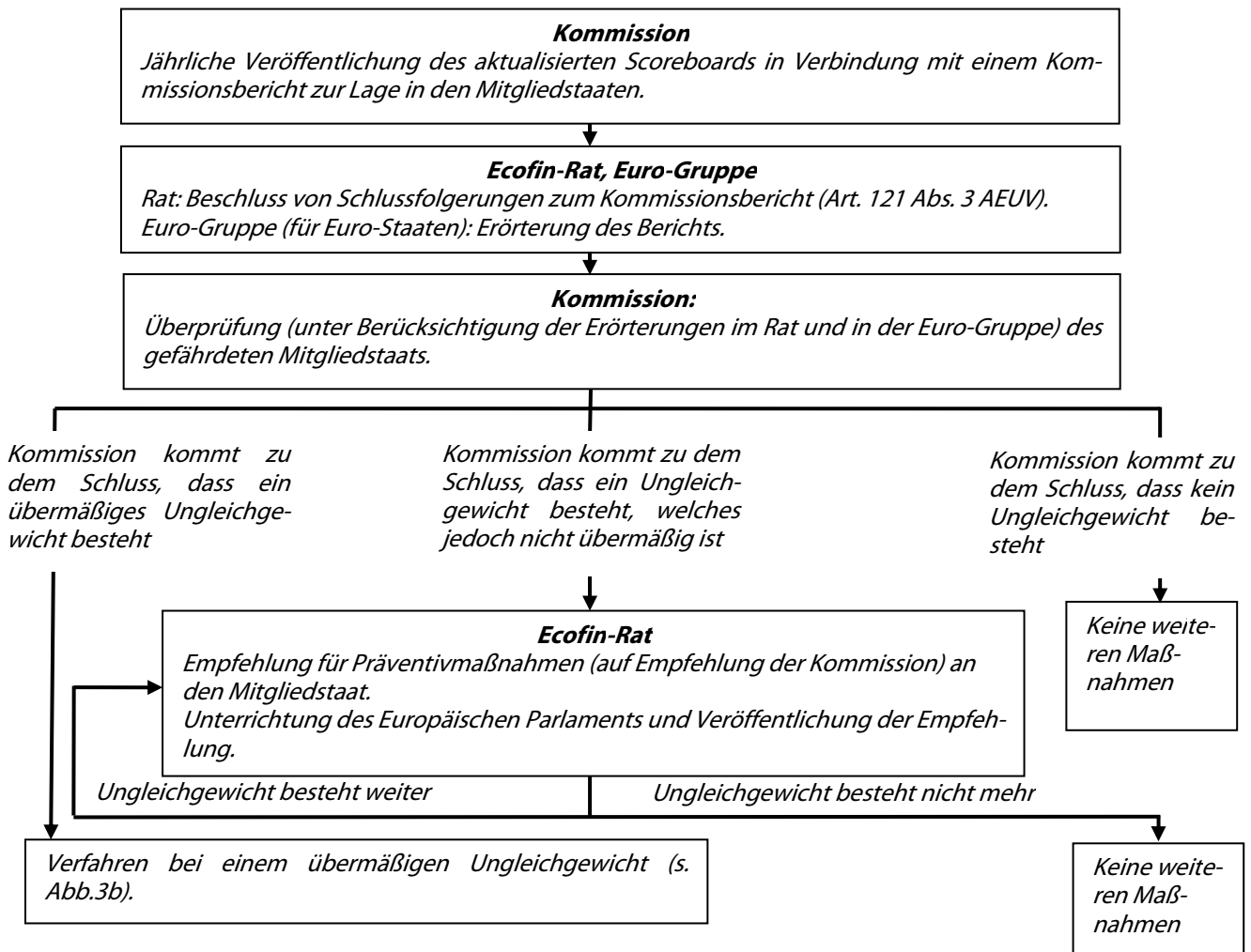
<sup>74</sup> Legaldefinition für „Ungleichgewichte“ in Art. 2 lit. a VO-Vorschlag KOM(2010) 527.



### 4.2.2 Vorschläge der Kommission

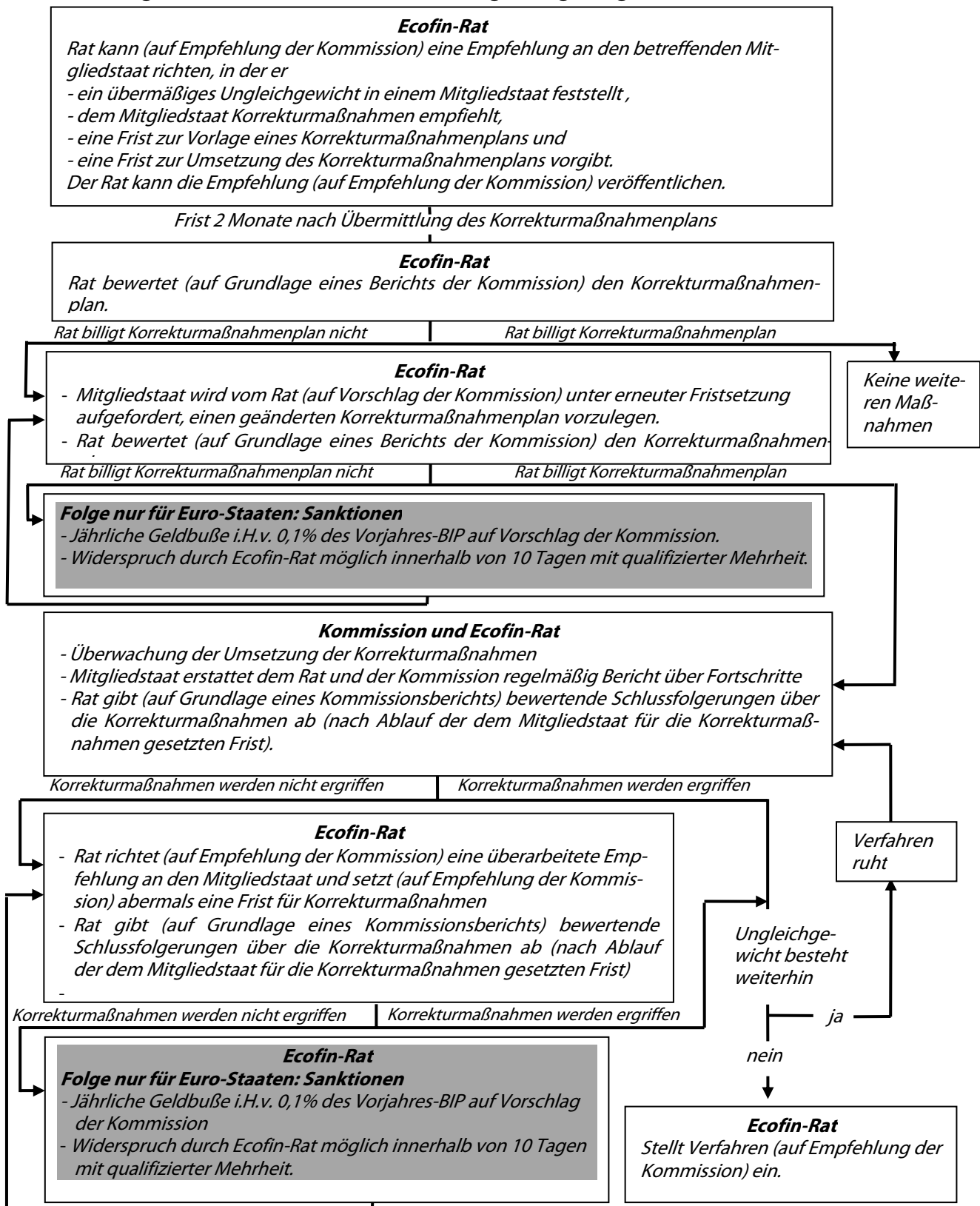
Die Vorschläge der Kommission zur Einführung einer makroökonomischen Überwachung umfassen zwei Verordnungsentwürfe. Die Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte [KOM(2010) 527] enthält Regelungen für einen „Warnmechanismus“ (erste Komponente) und ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (zweite Komponente). Die Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum [KOM(2010) 525] sieht Sanktionen speziell für Euro-Staaten vor, wenn sie auferlegte Vorgaben zur Bekämpfung eines übermäßigen Defizits nicht oder nur unzureichend erfüllen (Erweiterung der zweiten Komponente). Die Abbildungen 3a und 3b stellen den Verfahrensablauf für den Warnmechanismus bzw. das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht dar.

**Abbildung 3a: Warnmechanismus**



Quelle: Eigene Darstellung.

**Abbildung 3b: Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht<sup>75</sup>**



Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>75</sup> Maßnahmen, die nur die Mitgliedstaaten des Euroraums betreffen, sind grau hinterlegt.

## Warnmechanismus

Die wesentlichen Verfahrensschritte sind:

- (1) Die Kommission veröffentlicht jedes Jahr ein aktualisiertes Scoreboard, das sich aus „makroökonomischen und makrofinanziellen“ Indikatoren zusammensetzt [Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 VO-Vorschlag (2010) 527]. Welche Indikatoren in das Scoreboard aufgenommen werden, entscheidet die Kommission nach Anhörung der Mitgliedstaaten [Art. 3 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 527].

Die Kommission kann für die Indikatoren Schwellenwerte als „Warnwerte“ festlegen. Für Mitgliedstaaten des Euroraums können divergierende Schwellenwerte festgelegt werden [Art. 3 Abs. 2 VO-Vorschlag (2010) 527].

Ergänzt wird die Aktualisierung des Scoreboards durch einen Bericht der Kommission, der eine „wirtschaftliche und finanzielle Bewertung“ enthält und Mitgliedstaaten nennt, die „möglicherweise“ von Ungleichgewichten betroffen sind [Art. 4 VO-Vorschlag (2010) 527].

- (2) Der Rat erörtert den Kommissionsbericht und erlässt Schlussfolgerungen [Art. 121 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 4 Abs. 4 VO-Vorschlag (2010) 527]. Die Eurogruppe erörtert den Bericht, soweit Mitgliedstaaten des Euroraums betroffen sind [Art. 4 Abs. 4 VO-Vorschlag (2010) 527].

- (3) Die Kommission unterzieht, unter Berücksichtigung der Ratschlussfolgerungen und der Diskussion der Eurogruppe, die gefährdeten Mitgliedstaaten einer genaueren Überprüfung. Insbesondere prüft sie, ob in den Mitgliedstaaten Ungleichgewichte oder „übermäßige“ Ungleichgewichte bestehen. „Übermäßige“ Ungleichgewichte definiert die Kommission als „schwere“ Ungleichgewichte. Dazu zählen auch solche, die das „ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden“ [Art. 2 lit. b VO-Vorschlag (2010) 527]. Der Prüfbericht wird veröffentlicht.

- (4) Ist die Kommission der Meinung, dass in einem Mitgliedstaat Ungleichgewichte bestehen, unterrichtet sie den Rat. Sie kann ihm dabei eine an den betroffenen Mitgliedstaat gerichtete Ratsempfehlung für Präventivmaßnahmen vorschlagen [Art. 6 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 527].<sup>76</sup> Es steht im Ermessen des Rates, eine solche Empfehlung auszusprechen (Art. 121 Abs. 2 AEUV). Die Empfehlung wird dem Europäischen Parlament zur Kenntnis gebracht und veröffentlicht. Der Rat prüft sie jährlich und ändert sie, falls erforderlich [Art. 6 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 527].

## Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

Die wesentlichen Verfahrensschritte sind:

- (1) Ist die Kommission der Meinung, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Ungleichgewicht besteht, unterrichtet sie den Rat. Sie kann dem Rat dabei eine an den betroffenen Mitgliedstaat gerichtete Ratsempfehlung vorschlagen [Art. 7 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 527]. Es steht im Ermessen des Rates, eine derartige Empfehlung auszusprechen. Sie enthält zum einen die Feststellung, dass im fraglichen Mitgliedstaat ein übermäßiges Ungleichgewicht

---

<sup>76</sup> Diese umfassen etwa finanz- und lohnpolitische Maßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Waren- und Dienstleistungsmärkte sowie Regulierungen des Finanzsektors [Vgl. Mitteilung KOM(2010) 367].

besteht und daher „Korrekturmaßnahmen“ zu ergreifen sind, sowie zum anderen die Vorgabe an den Mitgliedstaat, einen „Korrekturmaßnahmenplan“ vorzulegen.

(2) Aufgrund der Ratsempfehlung muss der Mitgliedstaat den „Korrekturmaßnahmenplan“ innerhalb einer bestimmten Frist vorlegen. Die vom Rat „im Einzelnen“ festgelegten „Korrekturmaßnahmen“ muss der Mitgliedstaat ebenfalls innerhalb einer bestimmten Frist ergreifen [Art. 7 Abs. 2; Art. 8 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 527].

a) Korrekturmaßnahmenplan: Der Korrekturmaßnahmenplan wird innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung durch den Mitgliedstaat von der Kommission geprüft. Auf der Grundlage des Prüfberichts bewertet der Rat den Plan. Billigt er ihn nicht, weil die Ratsempfehlungen „nicht hinreichend umgesetzt“ werden, fordert der Rat nach Vorschlag der Kommission den Mitgliedstaat unter erneuter Fristsetzung auf, den Korrekturmaßnahmenplan zu überarbeiten. [Art. 8 Abs. 2 VO-Vorschlag (2010) 527]. Plan, Kommissionsbericht und die Aufforderung des Rates werden veröffentlicht [Art. 8 Abs. 3 VO-Vorschlag (2010) 527].

Legt der betroffene Mitgliedstaat wiederum einen „unzureichenden Korrekturmaßnahmenplan“ vor, hat er, sofern er Teil der Euro-Zone ist, gegebenenfalls eine jährliche Geldbuße in Höhe von 0,1% des Vorjahres-BIP zu zahlen [Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 VO-Vorschlag (2010) 525]. Ein entsprechender Beschluss des Rates gilt als angenommen, wenn der darauf bezogene Vorschlag der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 3 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 525]. Stimmberechtigt sind im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, die dem Euroraum angehören, ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaats [Art. 5 VO-Vorschlag (2010) 525]. Mit einstimmigem Beschluss kann der Rat den Kommissionsvorschlag abändern [Art. 3 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 525].

b) Korrekturmaßnahmen: Der Mitgliedstaat erstellt Fortschrittsberichte in zeitlichen Abständen, die der Rat in seinen Empfehlungen festlegt [Art. 9 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 525]. Die Fortschrittsberichte werden vom Rat veröffentlicht. Die Kommission erstellt auf Basis der Fortschrittsberichte einen Prüfbericht über die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen durch den Mitgliedstaat. Der Prüfbericht der Kommission wird veröffentlicht. Auf der Grundlage des Prüfberichts erlässt der Rat Schlussfolgerungen, in denen er feststellt, ob der Mitgliedstaat die „empfohlenen Korrekturmaßnahmen“ getroffen hat [Art. 10 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 525].

Bewertet der Rat die Korrekturmaßnahmen negativ, legt er auf Empfehlung der Kommission überarbeitete Ratsempfehlungen vor und setzt wiederum auf Empfehlung der Kommission erneut eine Frist fest, innerhalb der Korrekturmaßnahmen zu ergreifen sind.

Kann der betroffene Mitgliedstaat auch nach Ablauf der zweiten Fristsetzung aus Sicht des Rates keine zufriedenstellenden Korrekturmaßnahmen vorweisen, hat er, sofern er Teil der Euro-Zone ist, gegebenenfalls eine jährliche Geldbuße in Höhe von 0,1% des Vorjahres-BIP zu zahlen [Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 VO-Vorschlag (2010) 525]. Ein entsprechender Beschluss des Rates gilt als angenommen, wenn der darauf bezogene Vorschlag der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 3 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 525]. Stimmberechtigt sind im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, die dem Euroraum angehören, ohne die Stimme des betrof-

fenen Mitgliedstaats [Art. 5 VO-Vorschlag (2010) 525]. Mit einstimmigem Beschluss kann der Rat den Kommissionsvorschlag abändern [Art. 3 Abs. 1 VO-Vorschlag (2010) 525].

#### 4.2.3 Empfehlungen der Task Force

Die Empfehlungen der Task Force entsprechen den Vorschlägen der Kommission für eine makroökonomische Überwachung. Der Bericht der Task Force weist darauf hin, dass der SWP nicht umfassend genug ist, um alle Risiken für die Fiskalpolitik zu erfassen. Sie befürwortet ebenfalls ein zweistufiges Überwachungssystem, das aus einem auf Indikatoren basierenden Warnmechanismus und einem „korrektiven“ Verfahren besteht.<sup>77</sup> Die Task Force bevorzugt allerdings abweichend von der Kommission statt einer bloßen Anhörung eine ausdrückliche Zustimmung des Rates zu den von der Kommission vorgeschlagenen Indikatoren für das Scoreboard.

#### 4.2.4 Bewertung der Vorschläge der Kommission und der Task Force

Grundsätzlich kann den Spannungen, die durch makroökonomische Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone entstehen, auf drei Arten begegnet werden. Die erste Möglichkeit (a) zielt darauf ab, makroökonomische Ungleichgewichte nicht abzubauen, sondern dauerhaft zu finanzieren. Die anderen beiden Möglichkeiten (b und c) führen hingegen dazu, dass makroökonomische Ungleichgewichte abgebaut werden. Sie unterscheiden sich darin, ob der Markt oder die Politik die Koordinierung der Abbaumaßnahmen übernimmt.

- a) Die Mitgliedstaaten könnten sich darauf einigen, makroökonomische Ungleichgewichte nicht abzubauen, sondern zu zementieren. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Mitgliedstaaten vor den notwendigen Reformen zurückschrecken. Ein Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte könnte vermieden werden, wenn sich Europa zu einer Transferunion entwickelt. Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen würden dann den Konsum der Länder mit Leistungsbilanzdefiziten durch Transfers finanzieren. Fraglich ist hierbei insbesondere, ob dies von den potenziellen Zahlerländern akzeptiert wird.
- b) Möchten die Mitgliedstaaten makroökonomische Ungleichgewichte hingegen abbauen, könnten sie die notwendige Koordinierung hierfür dem Markt überlassen. In diesem Fall sind in den betroffenen Mitgliedstaaten weitreichende Reformen notwendig, denn makroökonomische Ungleichgewichte können in der Eurozone nur über die Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte sowie durch einen Rückgang des Kreditangebots durch höhere Zinsen für überschuldete Staaten abgebaut werden. Die Beispiele Griechenland, Spanien und Irland zeigen, dass die damit verbundenen Reformen und Sparmaßnahmen die jeweilige Bevölkerung in einem Maße belastet, welches zu erheblicher politischer Instabilität in den betroffenen Ländern wie auch in der EU insgesamt führen kann. Polit-ökonomisch erscheint dieser Weg daher sehr schwierig.

Die betroffenen Mitgliedstaaten können die Belastungen, die durch die notwendigen Reformen entstehen, etwas abmildern, indem die betroffenen Euroländer zu ihren nationalen Währungen zurückkehren. Denn dies würde die Möglichkeit eröffnen, die realwirtschaftlichen Reformen, die zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte notwendig sind, teilweise durch eine Änderung der Wechselkurse zu ersetzen. Angesichts der politischen Entscheidungen, die im Jahr 2010 zur Stützung maroder Euro-Staaten gefällt wurden, ist die Rückkehr zu nationalen Währungen derzeit nicht realistisch.

---

<sup>77</sup> Task Force (2010a), Rn. 35 ff.

c) Makroökonomische Ungleichgewichte können – wie von der Kommission im Rahmen der makroökonomischen Überwachung vorgeschlagen – auch durch eine politische Koordinierung abgebaut werden. Hierzu sind auch Reformen auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten notwendig. Dieser Weg bietet gegenüber einer rein marktlichen Koordinierung (Möglichkeit b) zwei Vorteile: Erstens können die notwendigen Anpassungslasten beim Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte auf mehrere Mitgliedstaaten verteilt werden. Dies ist möglich, da sich makroökonomische Ungleichgewichte oft in mindestens zwei Mitgliedstaaten niederschlagen. So stehen Mitgliedstaaten mit einem Leistungsbilanzüberschuss immer Mitgliedsstaaten mit einem Leistungsbilanzdefizit gegenüber. Dementsprechend ist auch der Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte von zwei Seiten möglich. Dies bietet den Vorteil, dass die Anpassungslasten zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte auf mehrere Länder verteilt werden können. Länder mit Leistungsbilanzdefiziten müssten ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, während Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen die nationalen Investitionsmöglichkeiten verbessern müssten. Die Lasten des Abbaus makroökonomischer Ungleichgewichte können so aufgeteilt werden. Bei einer rein marktlichen Koordinierung würden hingegen die Länder mit einem Leistungsbilanzdefizit die gesamten Anpassungslasten tragen.

Der zweite Vorteil einer politischen Koordinierung besteht darin, dass makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig abgebaut werden. Die Belastungen für die Bevölkerung sind dann noch vergleichsweise gering. Bei einer marktlichen Koordinierung ist dies nicht sichergestellt, da die Märkte oft spät und dann heftig reagieren.

Ein Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte durch die Politik setzt jedoch zweierlei voraus: Zum einen müssen politische Entscheidungsträger makroökonomische Ungleichgewichte und deren Ursachen eindeutig und frühzeitig bestimmen können. Zum anderen muss sichergestellt sein, dass die notwendigen Reformen auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten von den jeweiligen Mitgliedstaaten auch tatsächlich und frühzeitig vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund ist der Kommissionsvorschlag wie folgt zu beurteilen:

### Warnmechanismus

Das Vorgehen, ein Scoreboard zu erstellen, welches makroökonomische Ungleichgewichte aufspürt, ist grundsätzlich zu begrüßen, da der SWP nicht alle Risiken für die Fiskalpolitik eines Mitgliedstaats erfasst. Die Einführung des Scoreboards verbessert daher die Zielgenauigkeit der fiskalischen Überwachung der Mitgliedstaaten durch die EU. Das Scoreboard weist jedoch zwei Probleme auf: Erstens ist es zweifelhaft, ob das Scoreboard in der Lage sein wird, makroökonomische Ungleichgewichte umfassend zu erkennen. Probleme entstehen insbesondere beim Versuch, Preisblasen auf den Immobilienmärkten oder anderen Kapitalanlagemärkten zu erkennen. Zentralbanken, Banken und Versicherungen versuchen seit geraumer Zeit „zu hohe“ Immobilienpreise aufzuspüren. Aufgrund der Unmöglichkeit, den „wahren“ Preis für ein Gut zu bestimmen, ist dies jedoch nahezu aussichtslos.

Zweitens sind makroökonomische Ungleichgewichte nicht per se negativ. Daraus folgt, dass ein Ungleichgewicht – so es eindeutig bestimmt wurde – anschließend interpretiert werden muss. So können insbesondere aufholende Volkswirtschaften Leistungsbilanzdefizite aufweisen, wenn sie Investitionsgüter importieren und diese durch Kredite im Ausland finanzieren. Entwickelte Volkswirtschaften sind in der Regel bereit, solche Kredite zu gewähren, da aufholende Volkswirtschaften zumeist hohe Wachstumsraten und mithin hohe Renditen bieten. Ein Risiko für die Fiskalpolitik eines Landes ergibt sich aus solchen Ungleichgewichten in vielen Fällen nicht.



Aus diesem Grund ist es sachgerecht, dass die Kommission nicht allein aufgrund des Scoreboards entscheidet, ob ein problematisches makroökonomisches Ungleichgewicht vorliegt, sondern einen gefährdeten Mitgliedstaat zunächst einer genaueren Überprüfung unterzieht (vgl. Schritt 3 des Warnmechanismus).

Auch die Ratsempfehlungen, die im letzten Schritt des Warnmechanismus vorgesehen sind und gegenüber den betroffenen Mitgliedstaaten ausgesprochen werden, sind aus zwei Gründen problematisch. Erstens sind die Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte nur sehr schwer zu bestimmen. Dies gilt insbesondere bei Leistungsbilanzungleichgewichten. So kann der jahrelange deutsche Leistungsbilanzüberschuss darauf zurückzuführen sein, dass die relative Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten deutlich höher ist. Hier könnte die Ratsempfehlung zum Abbau des Ungleichgewichtes an die Länder mit Leistungsbilanzdefiziten gerichtet sein und darin bestehen, durch Lohnzurückhaltung die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Ein Leistungsbilanzüberschuss geht jedoch immer mit einem Kapitalexport einher, da Länder mit Leistungsbilanzdefiziten den Importüberschuss durch ausländische Kredite, also durch Kapitalimport, finanzieren müssen. Daher kann der deutsche Leistungsbilanzüberschuss auch kapitalexportinduziert sein, nämlich wenn er auf mangelnde attraktive Investitionsmöglichkeiten in Deutschland zurückzuführen ist. Ist der Rat der Meinung, dass Leistungsbilanzungleichgewichte kapitalexportinduziert sind, könnte die Ratsempfehlung an Deutschland gerichtet sein und darin bestehen, die heimischen Investitionsmöglichkeiten zu verbessern. Länder mit einer geringen Wettbewerbsfähigkeit müssten dann keine Anpassungen vornehmen.

Da nicht eindeutig bestimmt werden kann, ob Leistungsbilanzungleichgewichte auf unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten zurückgeführt werden können oder ob sie kapitalexportinduziert sind, werden sich die Ratsmitglieder auch nicht auf gemeinsame Empfehlungen verständigen können. Dies gilt umso mehr, da das Land, welches als vermeintlicher Versursacher gilt, den Großteil der Anpassungslasten des Abbaus tragen müsste.

Zweitens kommt hinzu, dass die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte einleiten muss, sehr weitreichend sind. Weist ein Mitgliedstaat beispielsweise vermeintlich eine zu hohe private Verschuldung auf, kann dieses Ungleichgewicht bekämpft werden, indem der private Konsum über höhere Steuern begrenzt wird.<sup>78</sup> Liegen hingegen Leistungsbilanzungleichgewichte vor, kann die Empfehlung des Rates eine Lohnreduktion vorgeben. Es fehlt in vielen Mitgliedstaaten jedoch gegenwärtig bereits der politische Wille, die deutlich weniger einschneidenden Forderungen des SWP – nämlich den Haushalt zu sanieren – zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund ist eine Umsetzung der Ratsempfehlungen im Rahmen der makroökonomischen Überwachung schwer vorstellbar.

Beide Gründe – schwierige Ursachenbestimmung und mangelnder politischer Wille – können dazu führen, dass der Rat, in Folge politischer Absprachen der Mitgliedstaaten, seinen Ermessensspielraum nutzen und keine Empfehlungen aussprechen wird. Es ist daher nicht zu erwarten, dass der Warnmechanismus makroökonomische Ungleichgewichte entscheidend reduzieren wird.

### Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

Der Warnmechanismus wird durch ein korrekatives Verfahren ergänzt, welches zur Anwendung kommt, wenn ein Mitgliedstaat übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte aufweist. Dieses Verfahren ist für Euro-Staaten mit Sanktionen bewehrt. Die Kommission möchte damit

---

<sup>78</sup> Vgl. Lammers (2010), S. 18.

sicherstellen, dass die Euro-Staaten den Ratsempfehlungen folgen und übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte tatsächlich abbauen. Damit die Sanktionen greifen können, muss der Rat jedoch zuvor ein übermäßiges Ungleichgewicht und anschließend ein Fehlverhalten eines Mitgliedstaats mit qualifizierter Mehrheit feststellen.<sup>79</sup> Dies ist aber sehr unwahrscheinlich, da die Verfahrensabläufe zu wenig automatisiert und die Ermessensspielräume des Rates dadurch sehr groß sind. Es besteht Spielraum für politisch motiviertes Stimmverhalten der anderen Mitgliedstaaten unbeschadet des Umstands, dass der Mitgliedstaat, bei dem ein übermäßiges Ungleichgewicht festgestellt werden soll, nicht an der Abstimmung teilnehmen darf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass andere Mitgliedstaaten ihrerseits makroökonomische Ungleichgewichte oder ein übermäßiges Defizit aufweisen und daher ebenfalls von Sanktionen betroffen sein können. Es ist somit nicht zu erwarten, dass das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht zum Abbau der Ungleichgewichte beitragen wird.

Stellt der Rat wider Erwarten dennoch ein Fehlverhalten eines Mitgliedstaats fest, werden Sanktionen nach Vorstellung der Kommission „quasi-automatisch“ verhängt. Diese Sanktionen sollen nur noch durch ein Veto des Rates verhindert werden können. Da der Rat jedoch zuvor mit qualifizierter Mehrheit ein Fehlverhalten eines Mitgliedstaats feststellen muss, ist es zweifelhaft, ob der neue Sanktionsmechanismus wirklich zur Anwendung kommt.

Sanktionen im Rahmen der makroökonomischen Überwachung sind jedoch ohnehin prinzipiell abzulehnen. Die zuvor beschriebenen Probleme bei der Erfassung und Beurteilung makroökonomischer Ungleichgewichte sind zu schwerwiegend, als dass Mitgliedstaaten gezwungen werden sollten, den Ratsempfehlungen zu folgen.

In der Gesamtschau ist nicht zu erwarten, dass die von der Kommission vorgeschlagene makroökonomische Überwachung das Problem der makroökonomischen Ungleichgewichte in und zwischen den Mitgliedstaaten lösen wird. Zum einen ist die Identifizierung makroökonomischer Ungleichgewichte und der daraus folgenden Handlungsempfehlungen mit großer Unsicherheit verbunden. Zum anderen ist die Stellung des Rates bei den vorgeschlagenen Abstimmungsmechanismen zu stark, so dass der politische Widerstand zu groß sein wird.

---

<sup>79</sup> Dieses kann etwa darin bestehen, dass der Korrekturmaßnahmenplan oder die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen unzureichend ist.



## 5 Schlussbemerkungen

Die öffentlichen Defizite und Schuldenstände haben in zahlreichen Mitgliedstaaten dramatische Ausmaße erreicht. Dadurch wird nicht nur das Wirtschaftswachstum in den jeweiligen Mitgliedstaaten gehemmt, sondern zudem die Unabhängigkeit der EZB gefährdet. Der SWP, der dieser übermäßigen Verschuldung vorbeugen soll, konnte diese Entwicklung aus drei Gründen nicht verhindern. Erstens werden die Mitgliedstaaten erst dann mit Sanktionen belegt, wenn ihr Haushaltsdefizit 3% übersteigt. Dies führt dazu, dass die Mitgliedstaaten zumeist ein Defizit von knapp unter 3% anstreben, wodurch der Schuldenstand vieler Mitgliedstaaten mittlerweile deutlich über der 60%-Marke liegt. Das zweite Problem des SWP in seiner gegenwärtigen Form liegt in der starken Stellung des Rates. Sanktionen müssen bisher mit einer qualifizierten Mehrheit beschlossen werden, was großen Spielraum für politisch motiviertes Stimmverhalten im Rat bietet. Allein die Tatsache, dass noch nie Sanktionen verhängt wurden, obwohl es Anlässe genug gegeben hätte, zeigt die Unzulänglichkeit des bisherigen Verfahrens. Drittens mangelt es dem SWP gegenwärtig an Zielgenauigkeit. So schlagen sich viele Risiken für die Fiskalpolitik erst spät in den Indikatoren Schuldenstand und Defizit nieder. Stattdessen werden zunächst makroökonomische Ungleichgewichte aufgebaut, die ebenfalls ein Risiko für die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten darstellen.

Die Legislativvorschläge, die die Kommission zur Reform des SWP sowie zur makroökonomischen Überwachung veröffentlicht hat, greifen etliche Schwachpunkte des SWP auf und sind daher grundsätzlich sachgerecht. So rückt der Reformvorschlag der Kommission die präventive Komponente und mithin das „mittelfristige Haushaltsziel“ stärker ins Blickfeld der politischen Entscheidungsträger, indem es mit Sanktionen bewehrt werden soll.<sup>80</sup> Dies ist zu befürworten, um die Abschreckungswirkung bei Zielverfehlungen zu erhöhen. Allerdings gehen die von der Kommission vorgeschlagenen Sanktionen nicht weit genug, um eine ausreichend hohe Abschreckungswirkung zu erzielen. Statt der von der Kommission vorgeschlagenen verzinslichen Einlage wäre eine unverzinsliche Einlage, die schrittweise in eine Geldbuße umgewandelt wird, vorzuziehen. Strengere Sanktionen versprechen größere Wirksamkeit, was gerade im bislang unterschätzten präventiven Bereich von großer Bedeutung ist. Schließlich ist anzustreben, dass es gar nicht erst zu Defizitverfahren kommt.

An den Reformvorschlägen für das Defizitverfahren ist positiv zu bewerten, dass auf früheren Stufen – nicht erst am Ende des Verfahrens – monetäre Sanktionen gegen Mitgliedstaaten des Euroraums verhängt werden sollen. Das steigert die Durchschlagskraft der korrektiven Komponente des SWP. Der für den Rat vorgeschlagene Abstimmungsmodus des „Quasi-Automatismus“ ist ein Schritt in die richtige Richtung, da der Rat auf diese Weise nur unter erschwerenden Bedingungen die Verhängung von Sanktionen verhindern kann. Allerdings ändert das nichts daran, dass die jeweiligen Verfahrensstufen, auf denen Sanktionen verhängt werden können, wie bisher vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden müssen. Eine „Entpolitisierung“ des Defizitverfahrens wird so nur eingeschränkt erreicht. Es besteht die Gefahr, dass der neue Sanktionsautomatismus ins Leere läuft.

Das von der Kommission angestrebte Ziel, das Schuldenstandskriterium als auslösenden Faktor des Defizitverfahrens aufzuwerten, ist aus ökonomischer Sicht zu begrüßen, um neben der Neuverschuldung als Stromgröße zusätzlich die Bestandsgröße des Schuldenstands zu kontrollieren. Die mit einem hohen Schuldenstand einhergehenden negativen Folgen wie erhebliche Zinszahlungen führen zu einem niedrigeren Wirtschaftswachstum und erhöhen zudem die Ge-

---

<sup>80</sup> Das „mittelfristige Haushaltsziel“ gibt vor, dass die Mitgliedstaaten höchstens ein strukturelles Defizit von maximal 1% aufweisen dürfen.

fahr einer Schuldenspirale. Allerdings kommt der Vorschlag einem Primärrechtsverstoß gleich, da die EU-Verträge nur das Defizit als auslösendes Kriterium anerkennen.

Die Intention der Kommission, die Zielgenauigkeit des SWP zu erhöhen, indem er durch eine makroökonomische Überwachung ergänzt wird, ist nachvollziehbar. Problematisch ist hierbei insbesondere, dass es kaum möglich ist, makroökonomische Ungleichgewichte und deren Ursachen eindeutig zu identifizieren. Beides ist jedoch notwendig, wenn daraus Reformempfehlungen für die Mitgliedstaaten abgeleitet werden sollen. Daher gehen die Kommissionsvorschläge zu weit, wenn die Kommission Empfehlungen zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte mit Hilfe von Sanktionen durchsetzen möchte. Der von der Kommission vorgeschlagene Sanktionsmechanismus ist an dieser Stelle daher verzichtbar. Stattdessen sollten die Märkte die Koordination beim Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte übernehmen. Auch wenn dieser Weg aufgrund der hohen Anpassungslasten sehr schwierig ist, ist er einer politischen Koordination vorzuziehen.

Es bleibt zu hoffen, dass die Kommissionsvorschläge, soweit sie sinnvoll sind und effizientere Strukturen schaffen, nicht verwässert werden. Dazu gehören schneller greifende und schärfere Sanktionen und konsequent zu beachtende Verfahrensabläufe. Die Vorschläge der Task-Force sollten einbezogen werden, sofern sie eine Beschleunigung des Defizitverfahrens ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten müssten für eine effektive Reform grundsätzlich zu einer Bindung an stärker automatisierte und sanktionierte Kontrollstrukturen bereit sein. Ohne diese Prämisse ist eine zukunftsweisende Erneuerung des SWP nicht möglich. Die europäische Währungsunion kann nur dann erfolgreich sein, wenn die fiskalischen Probleme gelöst werden. Dazu kann und muss jeder Mitgliedstaat mit einer soliden Fiskalpolitik seinen Beitrag leisten.

## 6 Literaturverzeichnis

Barro, R. (1979): On the determination of public debt, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 87, S. 940–971.

Bernanke, B. (2005): The global saving glut and the U.S. current account deficit, online unter: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/>.

Berthold, N. und D. Koch (2010): Haben die Griechen alles richtig gemacht? – Überblick über die Theorie der Staatsverschuldung, in: *WiSt*, Nr. 5, S. 243–248.

Blanchard, O. und G. Illing (2006): *Makroökonomie*, München.

Calmfors, L. (2006): The Revised Stability and Growth Pact – A Critical Assessment, in: *The Journal for Money and Banking of the Bank Association of Slovenia* 55, S. 23-27.

Checherita, C. und P. Rother (2010): The Impact of high growing government debt on economic growth – an empirical Investigation for the Euro area, in: *EZB Working paper series* Nr. 1237.

Deutsche Bundesbank (2010): *Monatsbericht Oktober 2010*, Frankfurt.

Dietrich, D., Holtemöller, O. und A. Lindner (2010): Weger aus der Schulden- und Vertrauenskrise in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Wirtschaft im Wandel* 8/2010 S. 370-375.

Donges, J. B., Eekhoff, J., Franz, W., Fuest, C., Möschel, W. und M. J. M. Neumann (2005): *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten*, Berlin.

Eekhoff, J. (2008): Für ein leistungsfähiges Gesundheitswesen, online unter: [http://www.freiheit.org/webcom/show\\_article.php/\\_c-92/\\_nr-1333/i.html](http://www.freiheit.org/webcom/show_article.php/_c-92/_nr-1333/i.html).

Europäischer Rat (2005): *Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 22./23. März 2005) – Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.

Europäischer Rat (2010): *Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 28./29. März) – Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.

EZB (2010): *Monatsbericht Juni 2010*, Frankfurt.

Francesse R. J. (2001): The positive political economy of public debt: An empirical examination of the OECD postwar experience, online unter: <http://www-personal.umich.edu/~franzese/rjf.debt.paper.pdf>.

Franz, W., Fuest C., Hellwig M. und H.-W. Sinn (2010): Zehn Regeln zur Rettung des Euro, online unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/06/zehn-regeln-zur-rettung-des-euro/>.

Jeck, T. Van Roosebeke, B. und J. Vosswinkel (2010), *Nach dem Sündenfall: Was jetzt zu tun ist*, online unter: [http://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/Weitere\\_Themen/Studie\\_Nach\\_dem\\_Suendenfall.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Weitere_Themen/Studie_Nach_dem_Suendenfall.pdf).

Lammers, K. (2010): Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung, in: *ifo Schnelldienst*, Nr. 14, S. 18.

Landmann, O. (2010): *Euro-Mythen*, online unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/07/euro-mythen/>.

Modigliani, F. (1961): Long-Run Implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt, in: *The Economic Journal*, Vol. 71, Nr. 284, S. 730–755.

Pigou, A. C. (1928): A study in public finance, London.

Sachverständigenrat (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Wiesbaden.

Sutter, M. (1997): Zur Glaubwürdigkeit des EWU-Stabilitätspaktes – Einfache Berechnungen und mehrfache Zweifel, in: European Integration online Papers, Nr. 12.

Task Force (2010a): Strengthening Economic Governance in the EU – Report of the Task Force to the European Council, Brüssel.

Task Force (2010b): „Why the Task Force proposals will make the European Economies more crisis proof“ – Factsheet on the Surveillance Procedures in the EU, Brüssel.

Van den Noord, P. (2000): The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond, OECD Economic Department Working Papers, Nr. 230.