

cepStudie

Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten?

Absichten, Einsichten, Übersichten

Autor:

Matthias Kullas

Oktober 2011

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Kernpunkte

- ▶ Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist halbherzig. Sie zeigt, dass die Mitgliedstaaten auch zukünftig weder dazu bereit sind, auf schuldenfinanzierte Ausgaben zu verzichten, noch die Absicht haben, die in der Vergangenheit angehäuften Schuldenberge tatsächlich abzutragen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird daher auch zukünftig seinem Namen nicht gerecht werden.
- ▶ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt umfasst weiterhin eine präventive und eine korrektive Komponente. Neu hinzu kommt die makroökonomische Überwachung der Mitgliedstaaten.
- ▶ Die präventive Komponente gibt mittel- und langfristige Regeln vor, damit übermäßige Staatsdefizite erst gar nicht entstehen. Sollte ein Mitgliedstaat dennoch ein übermäßiges Defizit aufweisen, soll die korrektive Komponente – besser bekannt als Defizitverfahren – sicherstellen, dass er dieses zügig beseitigt. Die makroökonomische Überwachung soll zusätzlich bisher nicht erfasste Risiken für die Mitgliedstaaten erfassen, z.B. Risiken, die sich aus Blasen auf den Kapitalmärkten oder aufgrund divergierender Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten ergeben.

Neuerungen bei der präventiven Komponente

- ▶ Zukünftig können Sanktionen in Form einer verzinslichen Einlage verhängt werden, wenn das strukturelle Defizit um 0,5% des BIP oder in zwei Jahren im Durchschnitt um 0,25% des BIP höher ausfällt als erlaubt. Neue Ausgabenregeln sollen sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten unerwartete Mehreinnahmen zum Schuldenabbau verwenden.
- ▶ Die Neuerungen werden die zahlreichen Verstöße gegen die Vorgaben der präventiven Komponente nicht beenden. Erstens ist die vorgesehene Sanktion nicht abschreckend genug. Zweitens ist die Sanktionsverhängung nicht ausreichend automatisiert, da letztlich der Rat entscheidet. Er kann die Verhängung von Sanktionen verhindern, indem er das Verfahren frühzeitig stoppt oder abschwächt.

Neuerungen bei der korrektiven Komponente

- ▶ Ein Defizitverfahren kann zukünftig auch dann eingeleitet werden, wenn der Schuldenstand 60% des BIP übersteigt und nicht ausreichend rückläufig ist. Außerdem sind Sanktionen bereits in einem früheren Verfahrensstadium möglich, so dass die politisch Verantwortlichen noch zur Rechenschaft gezogen werden können. Die Sanktionsverhängung erfolgt quasi-automatisch: Der Rat kann eine Sanktionsempfehlung der Kommission nur mit qualifizierter Mehrheit stoppen. Allerdings muss auch weiterhin der Rat vor einer Sanktionsempfehlung der Kommission das Fehlverhalten eines Mitgliedstaats mit qualifizierter Mehrheit feststellen.
- ▶ Die stärkere Berücksichtigung des Schuldenstands ist sachgerecht. Die Einhaltung der Vorgaben ist dennoch zweifelhaft. So sind die notwendigen Einsparungen in Mitgliedstaaten mit hohem Schuldenstand größer als die drohenden Sanktionen. Zudem ist fraglich, ob überhaupt Sanktionen verhängt werden. Denn auch zukünftig dominiert der Rat das Defizitverfahren: Potentielle Sünder können die Verhängung von Sanktionen gegen tatsächliche Sünder verhindern. Der Quasi-Automatismus wird ins Leere zu laufen.

Einführung einer makroökonomischen Überwachung der Mitgliedstaaten

- ▶ Ein „Warnmechanismus“ soll Ungleichgewichte frühzeitig erkennen. Neben Leistungsbilanzdefiziten gelten auch Leistungsbilanzüberschüsse als Ungleichgewichte. Bei Feststellung eines „übermäßigen“ makroökonomischen Ungleichgewichts wird das sanktionsbewehrte „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ ausgelöst. Dies soll sicherstellen, dass übermäßige Ungleichgewichte zügig abgebaut werden.
- ▶ Die makroökonomische Überwachung wird ihren Zweck nicht erfüllen können. Erstens ist es nicht möglich, makroökonomische Ungleichgewichte zweifelsfrei und zeitnah zu bestimmen. Zweitens sind makroökonomische Ungleichgewichte oft politisch nicht direkt beeinflussbar. Drittens bietet das Verfahren Raum für politisch motiviertes Stimmverhalten der Ratsmitglieder.
- ▶ Bei Leistungsbilanzungleichgewichten geht das eigentliche Problem von Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten aus, wenn diese ihre Kapitalimportüberschüsse konsumtiv statt investiv verwenden. Wenn auch die Leistungsbilanzüberschüsse leistungsfähiger Volkswirtschaften als Ungleichgewicht betrachtet werden und deren Abbau gefordert wird, besteht die Gefahr, dass die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt abnimmt. Leistungsschwachen Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten bleiben dann wettbewerbssteigernde Strukturreformen erspart.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	1
1 Einleitende Bemerkungen	3
2 Die präventive Komponente.....	5
2.1 Hintergrund der Reform	5
2.2 Das reformierte Verfahren	5
2.3 Bewertung der reformierten präventiven Komponente	11
Ökonomische Bewertung.....	11
Effizienz des Verfahrens.....	12
3 Die korrektive Komponente	13
3.1 Hintergrund der Reform	13
3.2 Das reformierte Verfahren	14
3.3 Bewertung der reformierten korrektiven Komponente.....	20
Ökonomische Bewertung.....	20
Effizienz des Verfahrens.....	21
4 Die makroökonomische Überwachung.....	22
4.1 Hintergrund der Reform	22
4.2 Das Verfahren der makroökonomischen Überwachung	23
Warnmechanismus	23
Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.....	25
4.3 Bewertung der makroökonomischen Überwachung	28
Ökonomische Bewertung.....	28
Effizienz des Verfahrens – Warnmechanismus	30
Effizienz des Verfahrens – Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.....	30
5 Schlussbemerkungen	31
Literaturverzeichnis.....	33

1 Einleitende Bemerkungen

Ein funktionierender Stabilitäts- und Wachstumspakt ist von vitaler Bedeutung für den Euroraum. So hätte die gegenwärtige Staatsschuldenkrise verhindert werden können, wenn die Mitgliedstaaten im Vorfeld der Krise die fiskalischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten hätten.¹ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist somit das Gegenstück zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Während der ESM Eurostaaten helfen soll, die bereits fiskalische und realwirtschaftliche Probleme haben, soll der Stabilitäts- und Wachstumspakt dies im Vorfeld verhindern.

Am 29. September 2010 hatte die Kommission fünf Verordnungsvorschläge unterbreitet, die darauf abzielten, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu reformieren.² Die Reform sollte Zweierlei erreichen: Zum einen wollte die Kommission sicherstellen, dass die massiven Schulden, die die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren aufgehäuft haben, zügig abgetragen werden. Zum anderen sollte verhindert werden, dass die öffentlichen Schulden der Mitgliedstaaten abermals solche Ausmaße annehmen, wie es gegenwärtig der Fall ist.

Bereits am 17. März 2011 hatte der Rat eine allgemeine Ausrichtung beschlossen, in der er die fünf Verordnungsvorschläge der Kommission in einigen Punkten entscheidend abgeändert hat. Das Europäische Parlament hatte am 23. Juni 2011 in erster Lesung seinerseits Änderungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag vorgenommen, die zum Teil den Vorstellungen des Rates widersprachen. Die unterschiedlichen Positionen hatten dazu geführt, dass die Verhandlungen zwischen dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament über zweieinhalb Monate stillstanden. Erst Mitte September haben sich Rat und Parlament auf einen gemeinsamen Standpunkt verständigt. Das Parlament hat den Kompromiss am 28. September 2011 angenommen. Der Rat stimmte dem Kompromiss am 3. Oktober 2011 zu.

Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht nach wie vor aus einer präventiven und einer korrektiven Komponente. Beide Komponenten verfolgen das Ziel, die öffentliche Verschuldung der Mitgliedstaaten zu begrenzen. Die präventive Komponente gibt – wie bisher – mittel- und langfristige fiskalische Regeln vor, damit übermäßige Defizite erst gar nicht entstehen. Sie verlangt, dass die Mitgliedstaaten mittelfristig, d.h. innerhalb eines Konjunkturzyklus, einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder gar einen Haushaltsüberschuss aufweisen. Sollte ein Mitgliedstaat dennoch ein übermäßiges öffentliches Defizit aufweisen, soll die korrektive Komponente – auch bekannt als Defizitverfahren – sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten dieses zügig beseitigen.

Die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist somit von noch grundsätzlicherer Bedeutung als die korrektive, da sie den Mitgliedstaaten deutlich engere fiskalische Regeln vorgibt. Die korrektive Komponente ist lediglich für Ausnahmefälle vorgesehen. Dies zeigt sich auch darin, dass ein öffentliches Defizit in Höhe von 3% des BIP – dem Grenzwert, dessen Überschreiten ein Defizitverfahren auslöst – auf Dauer zu Wachstumseinbußen führt.

Damit sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente ihren Zweck zukünftig besser erfüllen als dies in der Vergangenheit der Fall war, wurden zahlreiche Änderungen vorgenommen. So wird die präventive Komponente für Eurostaaten erstmals mit finanziellen Sanktionen bewehrt. Hiermit soll sichergestellt werden, dass die Vorgaben der präventiven Komponente im politischen

¹ Für eine umfassende Analyse der Schwächen des bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakts siehe Kullas/Koch (2010) Kapitel 2.

² Mit den fünf Verordnungsvorschlägen wurde zeitgleich noch ein Richtlinienvorschlag vorgelegt. Dieser enthielt Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten und bezog sich somit nur indirekt auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Alltag mehr Beachtung finden. Bislang bestand die einzige Möglichkeit, einen Verstoß gegen die Vorgaben der präventiven Komponente zu ahnden, darin, eine Warnung auszusprechen. Dies wurde in der Vergangenheit zwar getan, es zeigte sich jedoch, dass der damit einhergehende Reputationsverlust viel zu gering war, um politische Entscheidungsträger zu fiskalischer Disziplin anzuhalten. Die zweite wesentliche Änderung der präventiven Komponente sieht vor, dass den Mitgliedstaaten neben dem Defizitziel auch Ausgabenregeln vorgegeben werden. Sie sollen sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten unerwartete Mehreinnahmen zum Schuldenabbau verwenden.

Die wesentlichen Änderungen der korrektiven Komponente sehen erstens vor, dass ein Defizitverfahren nicht mehr nur dann eingeleitet wird, wenn das öffentliche Defizit die Drei-Prozent-Schwelle übersteigt, sondern auch dann, wenn der Schuldenstand 60 Prozent des BIP übertrifft und nicht ausreichend rückläufig ist. Die zweite wichtige Änderung betrifft die Sanktionsverhängung, falls ein Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit aufweist. So sind Sanktionen zukünftig bereits in einem früheren Verfahrensstadium möglich. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die politisch Verantwortlichen noch zur Rechenschaft gezogen werden. Und drittens wird die Sanktionsverhängung im Defizitverfahren ansatzweise automatisiert. Hierdurch soll unterbunden werden, dass – wie in der Vergangenheit oft geschehen – politische Tauschgeschäfte im Rat die Verhängung von Sanktionen verhindern.

Eine weitere wichtige Neuerung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sieht vor, dass die präventive und korrektive Komponente um eine neu geschaffene makroökonomische Überwachung ergänzt werden. Diese soll die mangelnde Zielgenauigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts beseitigen. So sind weder Spanien noch Irland vor Ausbruch der Finanzkrise durch übermäßige Defizite oder Schuldenstände aufgefallen. Die Risiken für die Fiskalpolitik schlugen sich in diesen Ländern stattdessen in makroökonomischen Ungleichgewichten nieder. Die makroökonomische Überwachung soll daher insbesondere Risiken für die Fiskalpolitik erkennen, die sich aus Blasen auf den Kapitalmärkten, z.B. Immobilienblasen, oder durch eine divergierende Wettbewerbsfähigkeit der Eurostaaten ergeben.

Bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde darauf geachtet, Änderungen der EU-Verträge (Primärrecht) zu vermeiden, da solche von sämtlichen nationalen Parlamenten hätten ratifiziert werden müssen. In der Wahrnehmung der EU hätte dies die Wahrscheinlichkeit ihrer politischen Verwirklichung herabgesetzt. Daher betreffen die vorgenommenen Änderungen ausschließlich Sekundärrecht.³

Das folgende Kapitel 2 stellt die reformierte präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts dar und bewertet anschließend, inwieweit die Reformen geeignet sind, die bisherigen Schwächen zu beheben. Kapitel 3 (korrektive Komponente) und Kapitel 4 (makroökonomische Überwachung) sind analog aufgebaut.

³ Vgl. Kullas/Koch (2010), S. 10.

2 Die präventive Komponente

Die inhaltliche und formale Ausgestaltung der präventiven Komponente ist in zwei Verordnungen geregelt. Die im Zuge der Reform geänderte *Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (EG) Nr. 1466/97* soll sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder gar einen Haushaltsüberschuss aufweisen. Die neue *Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum* ermöglicht es erstmals, finanzielle Sanktionen gegen Eurostaaten zu verhängen, wenn diese gegen die Vorgaben der präventiven Komponente verstoßen. Darüber hinaus enthält diese Verordnung Sanktionen für Eurostaaten, falls sie einem Defizitverfahren unterliegen.

Im ersten Unterkapitel 2.1 werden die Schwächen der bisherigen Ausgestaltung der präventiven Komponente dargelegt. Im anschließenden Unterkapitel 2.2 wird die reformierte präventive Komponente dargestellt. Änderungen, die sich durch die Reform ergeben haben, sind kursiv gedruckt. Im Kapitel 2.3 wird beurteilt, ob die vorgenommenen Reformen geeignet sind, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu verbessern.

2.1 Hintergrund der Reform

Die präventive Komponente soll sicherstellen, dass übermäßige Defizite vermieden werden. Aus diesem Grund verpflichtet die präventive Komponente alle Mitgliedstaaten, ein „mittelfristiges Haushaltsziel“ einzuhalten, welches dauerhaft „tragfähige öffentliche Finanzen“ garantiert.

Bisher fand das „mittelfristige Haushaltsziel“ im politischen Alltag kaum Beachtung. Ursächlich hierfür ist Zweierlei: Erstens ist die präventive Komponente schwer verständlich. So verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, ein „mittelfristiges Haushaltsziel anzustreben, welches sich aus dem „strukturellen, d.h. dem um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigten Defizit“⁴ ergibt. Das strukturelle Defizit ist wiederum vom Potenzialwachstum abhängig. Beide Konzepte – das strukturelle Defizit und das Potenzialwachstum – sind in weiten Teilen der Bevölkerung unbekannt und für politische Entscheidungsträger nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.⁵

Zweitens war die präventive Komponente bislang nicht mit finanziellen Sanktionen bewehrt. Der Rat hatte lediglich die Möglichkeit, eine „frühzeitige Warnung“ an die Mitgliedstaaten zu richten, wenn das „mittelfristige Haushaltsziel“ nicht erreicht wurde. Es zeigte sich jedoch, dass der damit einhergehende Reputationsverlust viel zu gering war, um politische Entscheidungsträger zu fiskalischer Disziplin anzuhalten. Beides, die hohe Komplexität der präventiven Komponente und die mangelhaften Sanktionsmöglichkeiten, verhinderte bisher eine breite Akzeptanz der präventiven Komponente.⁶

2.2 Das reformierte Verfahren

Wie bisher besteht die präventive Komponente auch nach der Reform aus drei Verfahrensschritten:

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

⁴ Für eine prägnante Erläuterung des strukturellen Defizits siehe Kullas/Koch (2010), S. 3 Kasten 1.

⁵ Auch bei Defizitverfahren wird das strukturelle Defizit verwendet. Dort dient es jedoch nicht als Auslöser, sondern der Rat beurteilt die Konsolidierungsbemühungen eines Mitgliedstaats anhand der Rückführung des strukturellen Defizits.

⁶ Vgl. Sachverständigenrat (2009), S. 88.

Im ersten Verfahrensschritt (Zielsetzung durch die Mitgliedstaaten) müssen sich die Mitgliedstaaten ein Ziel für ihr strukturelles Defizit⁷ setzen, welches sie mittelfristig erreichen wollen („mittelfristiges Haushaltsziel“). Das mittelfristige Haushaltsziel muss so gewählt werden, dass „tragfähige öffentliche Finanzen“ gewährleistet sind [Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Für Eurostaaten und Mitglieder des Wechselkursmechanismus 2⁸ gibt es zudem numerische Vorgaben: In diesen Ländern muss das mittelfristige Haushaltsziel so gewählt werden, dass das um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigte Defizit ein Prozent des BIP nicht übersteigt [Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1466/97].

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.

Neu: Die Angaben, die im Stabilitäts- und Konvergenzprogramm enthalten sein müssen, wurden erweitert [Art. 3 Abs. 2 lit. a, b und c sowie Abs. 3 bzw. Art. 7 Abs. 2 lit. a, b und c sowie Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. So muss nun zusätzlich angegeben werden

- *der bei den Staatsausgaben und Staatseinnahmen geplante Wachstumspfad,*
- *eine Quantifizierung der auf der Einnahmenseite geplanten diskretionären Maßnahmen,*
- *implizite Verbindlichkeiten,*
- *staatliche Bürgschaften, sofern sie „erhebliche Auswirkungen“ auf den Haushalt haben können,*
- *Informationen über die Vereinbarkeit der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den nationalen Reformprogrammen und*
- *Informationen über den Status des Programms im nationalen Verfahren, insbesondere darüber, ob das Programm vom nationalen Parlament gebilligt wurde.*

Neu: Die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme müssen auf dem „wahrscheinlichsten makrobudgetären Szenario“ basieren [Art. 3 Abs. 2a bzw. Art. 7 Abs. 2a Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Das vom Mitgliedstaat gewählte Szenario wird mit Prognosen der Kommission und anderer unabhängiger Gremien verglichen. Falls es zu „erheblichen“ Abweichungen kommt, muss dies begründet werden.

Im zweiten Verfahrensschritt (Überprüfung der Zielsetzung) wird das „mittelfristige Haushaltsziel“ vom Rat (anhand von Bewertungen der Kommission und des Wirtschafts- und Finanzausschusses) geprüft (Art. 121 Abs. 3 AEUV). Bei Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, prüft der Rat, ob sie sich ihrem mittelfristigen Haushaltsziel mit ausreichender Geschwindigkeit nähern. Der sogenannte „Anpassungspfad“ in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel ist ausreichend, wenn das um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigte Defizit jährlich um 0,5% des BIP sinkt.

⁷ Das strukturelle Defizit ist das Haushaltsdefizit, das um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigt ist. Für eine ausführlichere Erläuterung siehe Kullas/Koch (2010), S. 3 Kasten 1.

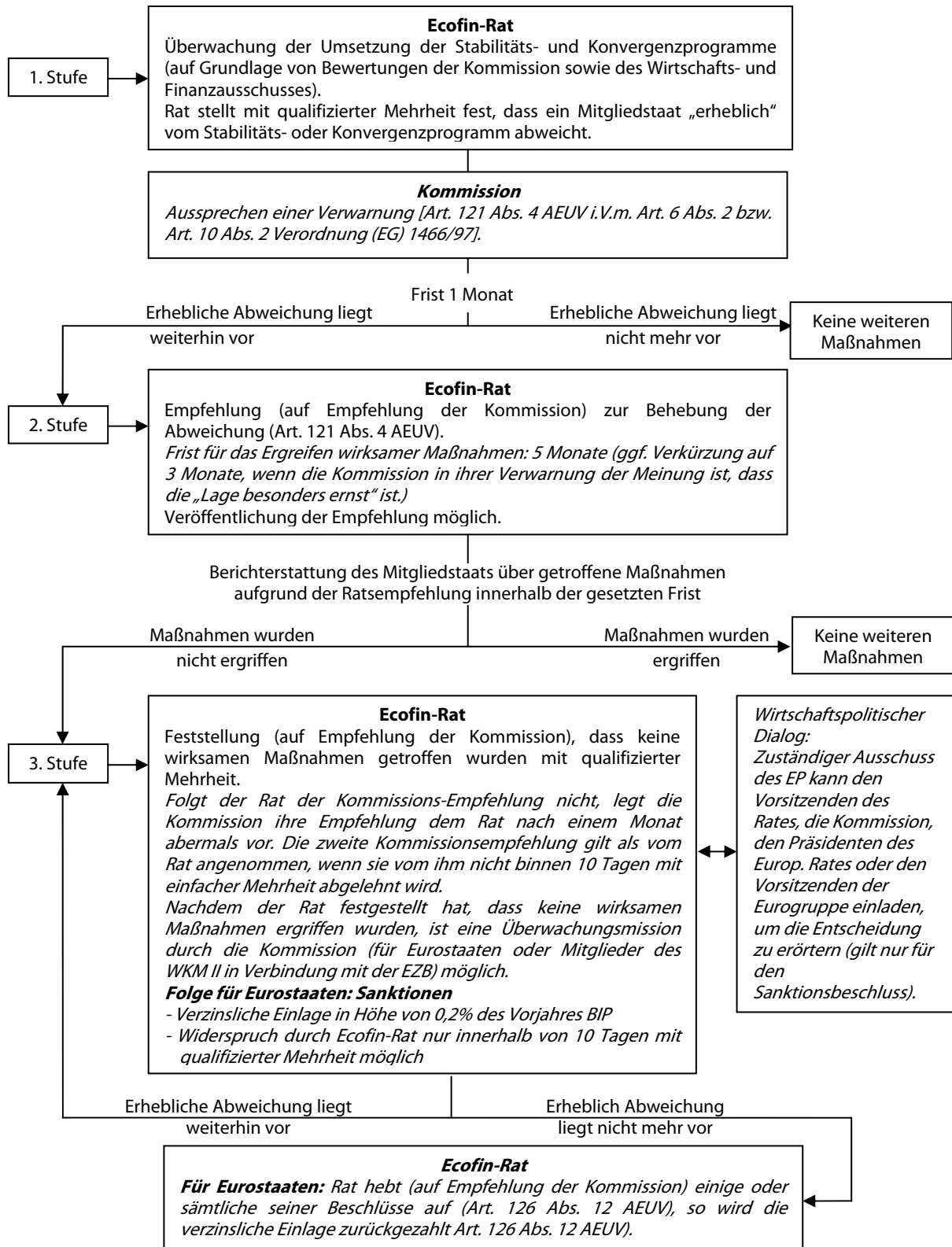
⁸ Nimmt ein Mitgliedstaat am Wechselkursmechanismus 2 teil, bedeutet dies, dass der Wechselkurs der nationalen Währung nur in einer Bandbreite von $\pm 15\%$ zum Euro schwanken darf. Damit ein Mitgliedstaat den Euro einführen darf, muss es zuvor mindestens zwei Jahre am Wechselkursmechanismus 2 ohne Spannungen teilgenommen haben.

- Neu: Bei Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60% oder mit „ausgeprägten Risiken“ hinsichtlich der Tragbarkeit ihrer Gesamtschulden prüft der Rat, ob der entsprechende Rückgang des Defizits über 0,5% des BIP hinausgeht [Art. 5 bzw. Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 1466/97].*
- Neu: Der Rat prüft zudem die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen) [Art. 5 bzw. Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Bei Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel erreicht haben, darf das jährliche Ausgabenwachstum nicht über die Wachstumsrate des potenziellen BIP hinausgehen, es sei denn, eine Überschreitung wird durch diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen ausgeglichen. Bei Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, muss die Wachstumsrate der Ausgaben zwingend unterhalb der potenziellen BIP-Wachstumsrate liegen. Der Abstand zwischen der Wachstumsrate der öffentlichen Ausgaben und der Wachstumsrate des potenziellen BIP muss zudem so gewählt werden, dass eine „angemessene“ Korrektur in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel sichergestellt ist. Alle Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, ein zu hohes Ausgabenwachstum durch diskretionäre oder gesetzliche vorgeschriebene einnahmenseitige Maßnahmen auszugleichen [Art. 5 Verordnung bzw. Art. 9 (EG) Nr. 1466/97].*
- Neu: Bei Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, muss jede diskretionäre Senkung der Staatseinnahmen entweder durch eine entsprechende Ausgabenkürzung oder durch eine Erhöhung anderer Staatseinnahmen ausgeglichen werden [Art. 5 bzw. Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 1466/97].*
- Neu: Bei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die finanzielle Situation hat, oder bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euroraum bzw. der EU kann einem Mitgliedstaat gestattet werden, vom Anpassungspfad abzuweichen [Art. 5 bzw. Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 1466/97].*

Die Prüfung des Stabilitätsprogramms durch den Rat und die Kommission erfolgt innerhalb von drei Monaten nach Vorlage des Programms. Beschließt der Rat (auf Empfehlung der Kommission) – mit qualifizierter Mehrheit –, dass das Programm eines Mitgliedstaats anspruchsvoller formuliert werden soll, fordert er den Mitgliedstaat zu einer Anpassung des Programms auf [Art. 121 AEUV i.V.m. Art. 5 bzw. Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 1466/97].

Im dritten Verfahrensschritt (Überwachung der Umsetzung) wird die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme durch den Rat überwacht (Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV). Abbildung 1 skizziert das Verfahren der Überwachung. Die im Zuge der Reform eingeführten Neuerungen sind kursiv gesetzt.

Abbildung 1: Die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Überwachung der Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (dritter Verfahrensschritt)



Die wesentlichen Stufen des dritten Verfahrensschritts („Überwachung der Umsetzung“) sind:

1. Stufe

Der Rat überwacht (anhand von Angaben der Mitgliedstaaten sowie Bewertungen der Kommission und des Wirtschafts- und Finanzausschusses) die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten (Art. 121 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 10 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1466/97).

Neu: *Der Ecofin-Rat stellt mit qualifizierter Mehrheit fest, dass ein Mitgliedstaat „erheblich“ vom Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm abweicht [Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Daraufhin richtet die Kommission eine Verwarnung an den Mitgliedstaat [Art. 121 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Bisher war es Aufgabe des Rates, einen Mitgliedstaat zu verwarnen, wenn dieser vom „mittelfristigen Haushaltsziel“ oder dem entsprechenden Anpassungspfad abweicht.*

Eine Abweichung ist „erheblich“, wenn [Art. 6 Abs. 3 bzw. Art. 10 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]

- 1. ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel nicht erreicht hat und das strukturelle Defizit in einem Jahr mindestens um 0,5% des BIP höher ausfällt als erlaubt oder*
- 2. das strukturelle Defizit in zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Durchschnitt mindestens 0,25% des BIP höher ausfällt als erlaubt oder*
- 3. die öffentlichen Ausgaben (ohne Anrechnung disjunktionärer einnahmenseitiger Maßnahmen) schneller angestiegen sind als erlaubt und das Defizit dadurch in einem Jahr mindestens um 0,5% des BIP höher ausfällt als erlaubt oder dieses Ausmaß kumulativ in zwei aufeinander folgenden Jahren erreicht wird.*

Eine Abweichung von der Ausgabenentwicklung gilt als nicht erheblich, wenn der Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel erheblich übertroffen hat und die im Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm dargelegten Haushaltspläne nicht gefährdet werden. Eine erhebliche Abweichung kann folgenlos bleiben, wenn sie auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückgeht, was sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Gleiches gilt für einen schweren Konjunkturabschwung im Euroraum oder der EU.

2. Stufe

Der Rat nimmt (auf Empfehlung der Kommission) mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung an, in der er den betreffenden Mitgliedstaat auffordert, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen [Art. 121 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Der Rat kann seine Empfehlung auf Vorschlag der Kommission veröffentlichen.

Neu: *Die Empfehlung des Rates ergeht maximal einen Monat nach der Verwarnung durch die Kommission.*

Neu: *In der Empfehlung wird eine Frist von höchstens 5 Monaten für die Behebung der Abweichung gesetzt. Ist die Kommission in ihrer Verwarnung der Auffassung, dass die Lage besonders ernst ist, kann die Frist auf 3 Monate verkürzt werden.*

3. Stufe

Ergreift der Mitgliedstaat keine „angemessenen“ Korrekturmaßnahmen, stellt der Rat dies (auf Empfehlung der Kommission) mit qualifizierter Mehrheit fest [Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Die Kommission kann dem Rat zudem empfehlen, dass dieser dem Mitgliedstaat geänderte Korrekturmaßnahmen empfiehlt [Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97].

Neu: Folgt der Rat der Kommissionsempfehlung, dass keine „wirksamen“ Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden, nicht und unterlässt es der Mitgliedstaat weiterhin, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, empfiehlt die Kommission einen Monat nach der vorherigen Empfehlung dem Rat abermals, dies in einer Entscheidung festzustellen [Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 10 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Wird die Empfehlung nicht binnen 10 Tagen nach Annahme durch die Kommission mit einfacher Mehrheit vom Rat abgelehnt, so gilt sie als vom Rat angenommen.

Neu: Stellt der Rat fest, dass ein Mitgliedstaat keine „wirksamen“ Korrekturmaßnahmen ergriffen hat, kann die Kommission (für Eurostaaten und Mitglieder des Wechselkursmechanismus 2 in Verbindung mit der EZB) eine Überwachungsmission durchführen [Art. 11 Verordnung (EG) Nr. 1466/97]. Die Kommission erstattet dem Rat Bericht über die Ergebnisse der Überwachungsmission. Die Kommission kann ihre Ergebnisse veröffentlichen.

Neu Für Mitgliedstaaten des Euroraums hat die Feststellung des Rates, dass keine Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden, eine Sanktion zur Folge. Sie müssen eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des Vorjahres-BIP bei der Kommission hinterlegen. Ein entsprechender Sanktionsbeschluss des Rates gilt als angenommen, wenn eine darauf bezogene Sanktionsempfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 3 Abs. 1 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Die entsprechende Sanktionsempfehlung der Kommission muss binnen 20 Tagen nach dem Ratsbeschluss erfolgen. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat die Sanktionsempfehlung der Kommission abändern [Art. 3 Abs. 1 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Stimmberechtigt sind dabei im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, die dem Euroraum angehören, ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaats [Art. 8 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum].

Neu: Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um die Ratsbeschlüsse zu erörtern [Art. 2a Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 für den (nicht gefällten) Defizitbeschluss bzw. Art. 1a Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum für den (nicht gefällten) Sanktionsbeschluss]. Hierbei wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Rat den Empfehlungen der Kommission folgt und seinen Standpunkt öffentlich darlegt.

Sonstiges

Neu: Der Rat kann (auf Empfehlung der Kommission) mit qualifizierter Mehrheit gegen Mitgliedstaaten des Euroraums eine Geldbuße verhängen, wenn Daten über Defizite und Schulden absichtlich oder aufgrund schwerwiegender Nachlässigkeit falsch dargestellt

werden [Art. 6a Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Die Geldbuße darf 0,2% des BIP nicht überschreiten. Um falsche Statistiken aufzudecken, kann die Kommission alle erforderlichen Untersuchungen durchführen, wenn ersthafte Hinweise vorliegen. Die Kommission kann Untersuchungen vor Ort durchführen und sich Zugang zu allen Konten staatlicher Stellen verschaffen.

2.3 Bewertung der reformierten präventiven Komponente

Ökonomische Bewertung

In den vergangenen Jahren haben die Mitgliedstaaten die präventive Komponente kaum beachtet. Stattdessen stand die korrektive Komponente im Blickpunkt politischer Entscheidungsträger. So wurde von den Mitgliedstaaten ein öffentliches Defizit in der Nähe der 3%-Schwelle nicht als problematisch angesehen. Die fiskalischen Konsequenzen dieser Sichtweise sind bedenklich:⁹ 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 so hoher Schuldenstand hat negative Folgen für das Wirtschaftswachstum.¹⁰ Da die präventive Komponente im Zuge der Reform mit Sanktionen bewehrt wurde, wird sie sowohl stärker ins Blickfeld politischer Entscheidungsträger als auch der Öffentlichkeit gelangen. 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 Eurostaat 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.

Die neu eingeführten Ausgabenregeln sind einerseits zu begrüßen, da durch sie sichergestellt werden soll, dass unerwartete Mehreinnahmen für den Schuldenabbau genutzt werden und sie trotzdem genügend Spielraum für automatische Stabilisatoren¹¹ und andere vertretbare Schulden lassen. Andererseits verkomplizieren die Ausgabenregeln die ohnehin schwer verständlichen Vorgaben der präventiven Komponente nochmals. Die steigende Komplexität verringert die ohnehin geringe Akzeptanz der präventiven Komponente in der Bevölkerung und bei politischen Entscheidungsträgern.¹²

Dass der Schuldenstand in der präventiven Komponente erstmals Beachtung findet, ist zu begrüßen, da sich in den vergangenen Jahren gezeigt hat, dass sich der Schuldenstand nicht allein durch das Defizit steuern lässt. Ein hoher Schuldenstand wirkt sich zum einen negativ auf das Wirtschaftswachstum aus. Zum anderen hat die Euro-Krise gezeigt, dass Mitgliedstaaten mit einem hohen Schuldenstand auch dann das Vertrauen des Kapitalmarkts verlieren können, wenn sie ihr Defizit unter Kontrolle haben. Verliert ein Staat mit einem hohen Schuldenstand den Zugang zum Kapitalmarkt, ist dadurch zudem die Gefahr einer internationalen Bankenkrise um ein Vielfaches größer, als bei einem Mitgliedstaat mit einem hohen Defizit aber niedrigen Schuldenstand.

⁹ Für die Formel zur Berechnung des Schuldenstands siehe beispielsweise Blanchard/Illing (2006), S. 769.

¹⁰ Siehe dazu Kullas/Koch (2010) Kapitel 2.2.

¹¹ Für eine Erläuterung der „automatischen Stabilisatoren“ siehe Kullas/Koch (2010) Kapitel 2.1.

¹² Vgl. Sachverständigenrat (2009), S. 88.

Effizienz des Verfahrens

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.¹³ Dies ist insofern eine Verbesserung, als es zukünftig wahrscheinlicher ist, 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. Diese Verbesserung wird jedoch zunichte gemacht, da der Rat zuvor ein Fehlverhalten feststellen muss. Die Vergangenheit hat deutlich gezeigt, dass der Rat diese Einflussmöglichkeit in der Regel dafür nutzt, negative Folgen für die Mitgliedstaaten zu verhindern.

Raum für politisch motiviertes Abstimmungsverhalten im Rat bietet auch der zweite Verfahrensschritt (Überprüfung der Zielsetzung), da der Rat die Aufforderung zur Überarbeitung des Stabilitäts- und Konvergenzprogramms mit qualifizierter Mehrheit beschließen muss. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Rat Stabilitäts- und Konvergenzprogramme akzeptiert, die den Anforderungen eigentlich nicht genügen. Bereits hier wäre ein Quasi-Automatismus sinnvoll, so dass der Rat eine Kommissionsempfehlung, die vorgibt, dass ein Mitgliedstaat sein Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm anspruchsvoller formulieren soll, nur mit qualifizierter Mehrheit ablehnen kann. Problematisch ist zudem, dass nicht bereits an dieser Stelle Sanktionen vorgesehen sind, wenn ein Eurostaat zum wiederholten Mal ein unzureichendes Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm vorlegt.

Es ist ferner zu befürchten, dass auch die für Eurostaaten neu eingeführte verzinsliche Einlage nur selten zur Anwendung kommt. So ist es zwar grundsätzlich positiv zu beurteilen, dass die verzinsliche Einlage „quasi-automatisch“ verhängt werden soll. Problematisch ist jedoch, dass der Rat eine darauf gerichtete Kommissionsempfehlung mit einfacher Mehrheit ablehnen kann. Hier wäre es wünschenswert gewesen, dass sich das Europäische Parlament mit seinem ursprünglichen Vorschlag durchgesetzt hätte. Dieser sah vor, dass der Rat eine entsprechende Kommissionsempfehlung nur mit qualifizierter Mehrheit ablehnen kann. Die nun gewählte Regelung bietet Spielraum für politisch motiviertes Stimmverhalten der anderen Mitgliedstaaten, die ebenfalls von einer verzinslichen Einlage bedroht sind. Eine Sperrminorität zu organisieren – gerade wenn große Mitgliedstaaten betroffen sind –, ist nach wie vor möglich. Es ist somit fraglich, in welchem Maße der von der Kommission geforderte „Quasi-Automatismus“ wirklich greifen kann.

¹³ Art. 121 Abs. 4 AEUV

3 Die korrektive Komponente

Die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts umfasst zwei Verordnungen. Die im Zuge der Reform geänderte *Verordnung zur Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (EG) Nr. 1467/97* präzisiert das in Art. 126 AEUV festgelegte Defizitverfahren. Die neue *Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum* sieht zusätzliche Sanktionen für Eurostaaten vor, wenn diese einem Defizitverfahren unterliegen.

Im folgenden Unterkapitel 3.1 wird dargelegt, weshalb die korrektive Komponente in den vergangenen Jahren eine zunehmende öffentliche Verschuldung der Mitgliedstaaten nicht verhindern konnte. Im anschließenden Unterkapitel 3.2 wird die reformierte korrektive Komponente dargestellt. Änderungen, die sich durch die Reform ergeben haben, sind kursiv gedruckt. Im letzten Unterkapitel 3.3 wird beurteilt, ob die vorgenommenen Reformen die bisherigen Schwächen der korrekativen Komponente korrigiert haben und mithin geeignet sind, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu verbessern.

3.1 Hintergrund der Reform

Im Gegensatz zur präventiven Komponente war es in der korrekativen Komponente – genauer gesagt im Fall eines Defizitverfahrens – bisher zumindest theoretisch möglich, Fehlverhalten der Mitgliedstaaten zu sanktionieren. In der Realität wurden die vorgesehenen Sanktionen jedoch nicht angewendet, obwohl es bei insgesamt 95 Verstößen zahlreiche Möglichkeiten gegeben hätte. Zwar wurden diese Verstöße bis zu einem gewissen Grad verfolgt, das entscheidende Beschlussorgan, der Rat, verhängte jedoch niemals Sanktionen. Die Haltung des Rates lässt sich politökonomisch damit erklären, dass ein Großteil der Mitgliedstaaten wiederholt gegen die Vorgaben der korrekativen Komponente verstoßen und mithin selbst von Sanktionen bedroht war.¹⁴ Da somit im Rat Sünder über Sünder urteilten, fehlte der politische Wille, Sanktionen zu verhängen.¹⁵ Exemplarisch hierfür ist das Verhalten Deutschlands und Frankreichs im Jahr 2003: Die Länder erreichten, dass die gegen sie anhängigen Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits im Finanzministerrat ausgesetzt wurden. In einem anschließenden EuGH-Verfahren wurden diese Ratsbeschlüsse zwar 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 Stabilitäts- und Wachstumspakts irreparabel.¹⁶ Die starke Stellung des Rates beim Defizitverfahren verhinderte in der Vergangenheit folglich eine Verhängung von Sanktionen und mithin eine wirksame Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Die korrektive Komponente krankte bisher zudem daran, dass gewichtige Sanktionen erst sehr spät vorgesehen waren. Wären alle rechtlichen und zeitlichen Spielräume des bisherigen Defizitverfahrens ausgenutzt worden, wäre von der Feststellung eines exzessiven Defizits bis zur ersten Sanktion ein Zeitraum von neun Jahren vergangen.¹⁷ Eine solch lange Frist birgt zwei Nachteile: Zum einen können Mitgliedstaaten dann 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

¹⁴ Eine Übersicht der Defizitverfahren für alle Mitgliedsstaaten findet sich unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat (2003), S. 13f.

¹⁶ Vgl. Jeck/Van Roosebeke/Vosswinkel (2010), S. 17.

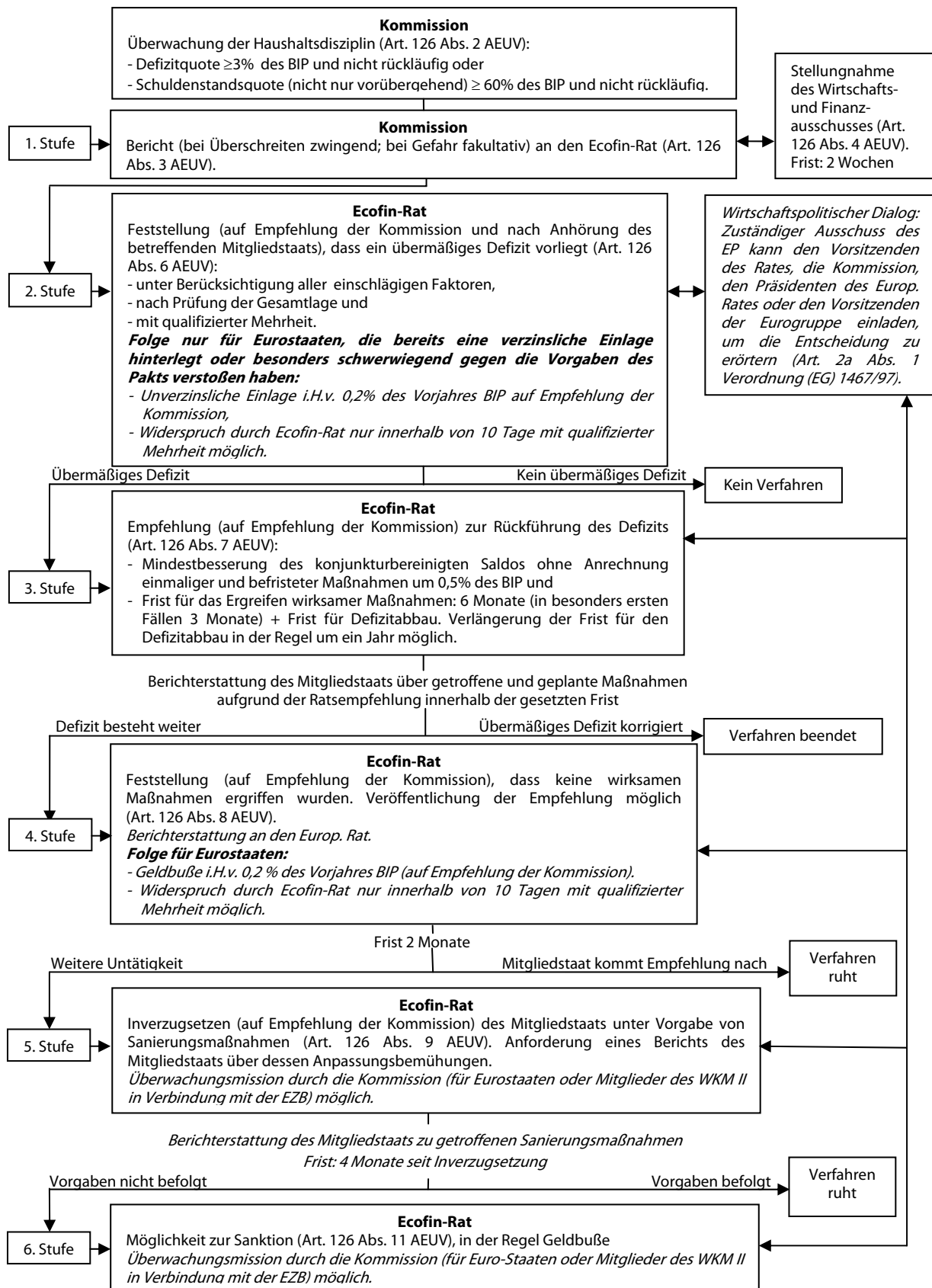
¹⁷ Vgl. Calmfors (2006): The Revised Stability and Growth Pact – A Critical Assessment, in: The Journal for Money and Banking of the Bank Association of Slovenia 55, S. 23-27, S. 22.

dadurch zusätzlich erschwert. Zum anderen übersteigt dieser Zeitraum die Legislaturperiode der politischen Entscheidungsträger in den meisten Mitgliedstaaten. Da somit für diese die Wahrscheinlichkeit recht groß ist, dass sie bei möglichen Sanktionen bereits wiedergewählt oder aber nicht mehr im Amt sind, sinkt die Hemmschwelle, öffentliche Ausgaben durch Schulden zu finanzieren.

3.2 Das reformierte Verfahren

Die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts kommt zum Tragen, wenn bei der Kontrolle der nationalen Haushaltspolitik durch die Kommission festgestellt wird, dass die Neuverschuldung 3% des BIP übersteigt oder der Schuldenstand 60% des BIP übersteigt und nicht ausreichen rückläufig ist. In beiden Fällen 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. Abbildung 2 stellt den Ablauf des reformierten Defizitverfahrens dar. Die Neuerungen sind kursiv gesetzt.

Abbildung 2: Die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit¹⁸



¹⁸ Neuerungen im Vergleich zum bisherigen Verfahren sind *kursiv* gedruckt.

Die wesentlichen Verfahrensstufen 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: Es ist definiert, wann die Überschreitung des Referenzwerts beim Schuldenstand „hinreichend rückläufig“ ist [Art. 2 Abs. 1a Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Dies ist dann der Fall, wenn sich der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren um jährlich 5% verringert hat. Der Schuldenstand ist jedoch auch dann hinreichend rückläufig, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass die notwendige Verringerung zukünftig eintritt.

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 wird explizit darauf hingewiesen, dass der Bericht nicht nur Faktoren berücksichtigt, die das Defizitkriterium betreffen, sondern auch das Schuldenstandskriterium. Es ist zudem detaillierter festgelegt, welche Faktoren in dem Bericht zu berücksichtigen sind. Die Entwicklungen der mittelfristigen Wirtschaftslage sollen etwa auch die Konjunkturentwicklungen und die Nettospareinlagen der privaten Haushalte aufgreifen. Die Entwicklungen der mittelfristigen Haushaltsspositionen sollen auch die Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel, den Primärsaldo, die Primärausgaben, Maßnahmen zur Verhinderung oder Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte und die Wirksamkeit des nationalen haushaltspolitischen Rahmens aufgreifen [Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Ferner sollen auch Schulden aufgrund der finanziellen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten sowie Schulden, die durch die Stabilisierung des Finanzsystems entstanden sind, berücksichtigt werden.

Neu: Der Rat kann (auf Empfehlung der Kommission) gegen einen Eurostaat Sanktionen beschließen, wenn dieser Daten über Defizite und Schulden fälscht oder aufgrund von Nachlässigkeit falsch ausweist. Die Geldbuße muss abschreckend sein, darf jedoch nicht 0,2% des BIP des betreffenden Staates übersteigen. Im Rahmen der Untersuchungen kann sich die Kommission Zugang zu allen staatlichen Konten verschaffen, dazu zählen auch die Konten der Sozialversicherungen [Art. 6a Abs. 1 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum].

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 soll eine „ausgewogene Gesamtbewertung aller einschlägigen Faktoren“ vornehmen.

- Neu: Der Rat soll insbesondere bewerten, ob sich diese Faktoren positiv oder negativ auf die „Einhaltung des Defizit- und/oder Schuldenstandskriteriums“ auswirken [Art. 2 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1467/97].*
- Neu: Mitgliedstaaten des Euroraums, die im Rahmen der präventiven Komponente bereits eine unverzinsliche Einlage geleistet haben oder die „besonders schwerwiegend“ gegen die haushaltspolitischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen haben, 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 Sanktionsbeschluss des Rates gilt als angenommen, wenn eine darauf bezogene Sanktionsempfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 4 Abs. 1 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Die entsprechende Sanktionsempfehlung der Kommission muss binnen 20 Tagen nach dem Ratsbeschluss gemäß Art. 126 Abs. 6 AEUV erfolgen. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat die Sanktionsempfehlung der Kommission abändern [Art. 4 Abs. 1 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Stimmberechtigt sind dabei im Rat nur die Vertreter der Eurostaaten, ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaats [Art. 8 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum].*
- Neu: Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um die Ratsbeschlüsse zu erörtern [Art. 2a Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 für den (nicht gefällten) Defizitbeschluss bzw. Art. 1a Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum für den (nicht gefällten) Sanktionsbeschluss]. Dies gilt insbesondere, wenn der Rat einer Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.*

3. Stufe

Mit qualifizierter Mehrheit gibt der Rat (auf Empfehlung der Kommission) 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: Wenn die Lage besonders ernst ist, kann die Frist zum Ergreifen von Maßnahmen auf drei Monate verkürzt werden [Art. 3 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 1467/97].*
- Neu: Innerhalb der vorgesehenen Frist von sechs oder drei Monaten hat der Mitgliedstaat darüber zu berichten, welche Maßnahmen er aufgrund der Empfehlungen des Rates getroffen hat. Der Bericht soll Ziele für die Staatsausgaben und -einnahmen sowie für die diskretionären Maßnahmen sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite auführen. Zudem soll der Bericht geplante Maßnahmen auführen [Art. 3 Abs. 4a Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Der Bericht wird veröffentlicht.*
- Neu: Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den*

Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um den Ratsbeschluss zu erörtern [Art. 2a Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Dies gilt insbesondere, wenn der Rat einer Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.

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: Stellt der Rat fest, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden, erstattet er dem Europäischen Rat darüber Bericht [Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1467/97].

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 Sanktionsbeschluss des Rates gilt als angenommen, wenn die darauf bezogene Sanktionsempfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 5 Abs. 1 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Die entsprechende Sanktionsempfehlung der Kommission muss binnen 20 Tagen nach dem Ratsbeschluss gemäß Art. 126 Abs. 8 AEUV erfolgen. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat die Kommissionsempfehlung abändern [Art. 4 Abs. 1 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Stimmberechtigt sind dabei im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, die dem Euroraum angehören, ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaats [Art. 8 Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Geldbußen werden an die EFSF bzw. den ESM überwiesen [Art. 16 Verordnung (EG) Nr. 1467/97].

Neu: Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um den Ratsbeschluss zu erörtern [Art. 1a Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum]. Dies gilt insbesondere, wenn der Rat einer Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.

5. Stufe

Zwei Monate nach Einleitung der 4. Stufe kann der Rat den Mitgliedstaat auf Empfehlung der Kommission „in Verzug 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).

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. 1a Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Bisher lag es im Ermessen des Rates, von dem Mitgliedstaat einen Bericht über seine Bemühungen zum Defizitabbau zu verlangen (Art. 126 Abs. 9 i.V.m. Abs. 13 AEUV).

Neu: Um die Überwachung des betreffenden Mitgliedstaats zu verstärken, kann die Kommission (für Eurostaaten und Mitglieder des Wechselkursmechanismus 2 in Verbindung mit der

EZB) eine Überwachungsmission durchführen [Art. 10a Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Die Kommission erstattet dem Rat Bericht über die Ergebnisse der Überwachungsmission. Die Kommission kann ihre Ergebnisse veröffentlichen.

Neu: Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um den Ratsbeschluss zu erörtern [Art. 2a Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Dies gilt insbesondere, wenn der Rat einer Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.

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-Darlehenspolitik¹⁹ gegenüber dem Mitgliedstaat.

Neu: Um die Überwachung des betreffenden Mitgliedstaats zu verstärken, kann die Kommission (für Eurostaaten und Mitglieder des Wechselkursmechanismus 2 in Verbindung mit der EZB) eine Überwachungsmission durchführen [Art. 10a Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Die Kommission erstattet dem Rat Bericht über die Ergebnisse der Überwachungsmission. Die Kommission kann ihre Ergebnisse veröffentlichen. Bei der Prüfung, ob aufgrund der Inverzugsetzung wirksame Maßnahmen getroffen wurden, berücksichtigt der Rat das Ergebnis der von der Kommission durchgeführten Überwachungsbesuche.

Neu: „In der Regel“ soll eine Geldbuße – statt der bisherigen unverzinslichen Einlage – als Sanktion verhängt werden [Art. 11 Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Sie setzt sich aus einer festen Komponente von 0,2% des Vorjahres-BIP und einer variablen Komponente zusammen [Art. 12 Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Sie darf 0,5% des BIP nicht überschreiten [Art. 12 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97].

Neu: Geldbußen werden an die EFSF bzw. den ESM überwiesen [Art. 16 Verordnung (EG) Nr. 1467/97].

Neu: Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um den Ratsbeschluss zu erörtern [Art. 2a Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1467/97]. Dies gilt insbesondere, wenn der Rat einer Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.

¹⁹ EIB = Europäische Investitionsbank

3.3 Bewertung der reformierten korrektiven Komponente

Ökonomische Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass zukünftig bei einem Schuldenstand von mehr als 60% des BIP das Defizitverfahren ausgelöst werden kann. Dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt vor der Reform dem Schuldenstand eine geringere Bedeutung zumaß als dem öffentlichen Defizit eines Mitgliedstaats, war 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.²⁰ 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. Hohe Zinszahlungen führen dazu, dass ein Staat weniger Geld für Investitionen oder Bildung bereitstellen kann. Dies wirkt sich wiederum 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 Schulden Spirale 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.

Wie bereits im Rahmen der präventiven Komponente erläutert wurde, hat die Euro-Krise gezeigt, dass Mitgliedstaaten mit einem hohen Schuldenstand zu einer Belastung für andere Mitgliedstaaten werden können. Dies gilt dann, wenn sie das Vertrauen des Kapitalmarkts verlieren und die Gefahr einer internationalen Bankenkrise besteht. Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll, den Schuldenstand als auslösendes Kriterium für das Defizitverfahren zu verwenden.

Die stärkere Beachtung des Schuldenstands hat jedoch auch einen Nachteil. So besteht die Möglichkeit, dass ein plötzlich einsetzender Schuldenabbau zahlreicher Mitgliedstaaten die konjunkturelle Entwicklung Europas gefährdet.²¹ Alles in allem überwiegen die Vorteile eines Schuldenabbaus die Nachteile jedoch bei Weitem.

Positiv zu bewerten ist auch das früher einsetzende Sanktionsregime. So können die Mitgliedstaaten des Euroraums nicht erst am Ende des Defizitverfahrens mit Sanktionen belegt werden, sondern bereits auf der 2. und der 4. Stufe. Die Abschreckungswirkung der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde dadurch gestärkt. Auch sind monetäre

²⁰ Für die Formel zur Berechnung des Schuldenstands siehe beispielsweise Blanchard/Illing (2006), S. 769.

²¹ Vgl. Manasse (2010).

Sanktionen in früheren Stadien wirksamer, da am Ende eines sich hinziehenden Defizitverfahrens die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats erheblich eingeschränkt sein kann.

Fraglich ist jedoch, ob die Höhe der Sanktionen ausreicht, um die Mitgliedstaaten tatsächlich zu einer soliden Haushaltspolitik anzuhalten. Um die neue Schuldenregel einzuhalten, müssten zahlreiche Mitgliedstaaten Einsparungen vornehmen, die deutlich über den möglichen Sanktionen liegen.²²

Effizienz des Verfahrens

Die Effizienz des Defizitverfahrens ist auch nach der Reform ungenügend. Es bleibt auch weiterhin so, dass der Übergang zur jeweils nächsten Verfahrensstufe nur durch Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit erreicht werden kann. Dies gilt sowohl für die Feststellung eines übermäßigen Defizits (2. Stufe, Art. 126 Abs. 6 AEUV) als auch die Feststellung, dass keine wirksamen Konsolidierungsmaßnahmen vorliegen (4. Stufe, Art. 126 Abs. 8 AEUV). Diese Feststellungen sind jedoch jeweils notwendig, dass damit die „quasi-automatische“ Sanktionsverhängung ausgelöst wird. Es besteht somit die Gefahr, dass der Rat das Defizitverfahren bereits auf der Stufe 2 oder spätestens auf der Stufe 4 ausbremst. Selbst wenn der Mitgliedstaat, der Gegenstand des Defizitverfahrens ist, an der Abstimmung selbst 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.

Vorzuziehen wären eine automatische Defizitfeststellung und Verhängung von Sanktionen, sobald die Referenzwerte des Stabilitäts- und Wachstumspakts objektiv überschritten werden. Dazu wäre allerdings die Änderung des Primärrechts erforderlich.

Somit bleibt es zum einen zweifelhaft, ob der neue Sanktionsmechanismus wirklich greifen wird, da auch zukünftig die Verfahrensstufen, auf denen die Sanktionen verhängt werden sollen, nur durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss des Rates erreicht werden können. Zum anderen ist es fraglich, ob die Höhe der Sanktionen ausreicht, um die Mitgliedstaaten tatsächlich zu einer Rückführung des Schuldenstands anzuhalten.

²² Vgl. Manasse (2010).

4 Die makroökonomische Überwachung

Die makroökonomische Überwachung des Stabilitäts- und Wachstumspakts umfasst zwei Verordnungen. Eine *Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte* und eine *Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum*. Die erste Verordnung regelt die makroökonomische Überwachung der Mitgliedstaaten. Durch eine systematische Überwachung makroökonomischer Größen sollen „übermäßige“ Ungleichgewichte in und zwischen den Mitgliedstaaten frühzeitig erkannt und korrigiert werden. Makroökonomische Ungleichgewichte sind:

„alle Tendenzen, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder auswirken können.“ [Art. 2 lit. a *Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*]

Die zweite Verordnung sieht Sanktionen für Eurostaaten vor, wenn diese „übermäßige“ makroökonomische Ungleichgewichte aufweisen und keine ausreichenden Korrekturen durchführen oder durchzuführen beabsichtigen.

Im folgenden Unterkapitel 4.1 wird dargelegt, weshalb eine makroökonomische Überwachung notwendig ist. Im anschließenden Unterkapitel 4.2 wird die neu geschaffene makroökonomische Überwachung dargestellt. Im letzten Unterkapitel 4.3 wird beurteilt, ob die makroökonomische Überwachung geeignet ist, die damit angestrebten Ziele zu erreichen.

4.1 Hintergrund der Reform

Ein Nachteil des Stabilitäts- und Wachstumspakts in seiner ursprünglichen Form bestand darin, dass er nicht alle Risiken für die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten erfasste. So sind Spanien und Irland vor Ausbruch der Finanzkrise nicht durch übermäßige Defizite oder Schuldenstände aufgefallen. Vielmehr wiesen beide Länder bessere Haushaltszahlen als Deutschland auf. Die Probleme dieser Länder schlugen sich jedoch in makroökonomischen Ungleichgewichten nieder. Im Fall von Spanien sind die makroökonomischen Ungleichgewichte auf die Einführung des Euro zurückzuführen und den damit entstandenen gemeinsamen Kapitalmarkt. Der Euro führte insbesondere in den südlichen Ländern der EU – so auch in Spanien – zu sinkenden Zinsen. Davon profitierten sowohl die jeweiligen Regierungen als auch private Schuldner.²³ In Spanien führten die niedrigen Zinsen zu einem kreditfinanzierten Bauboom, der sich zu einer Spekulationsblase entwickelte. Blasen auf Immobilien- oder anderen Kapitalanlagemärkten sowie eine schnell steigende private Verschuldung wurden vom Stabilitäts- und Wachstumspakt bisher jedoch nicht erfasst, obwohl sie erhebliche fiskalische Belastungen nach sich ziehen können.

Makroökonomische Ungleichgewichte können sich auch aus Leistungsbilanzsalden ergeben – etwa wenn der Wert der Importe den der Exporte dauerhaft deutlich übersteigt. Dies ist dann möglich, wenn sich die Wettbewerbsfähigkeit zwischen Staaten unterscheidet und Staaten Kapitalimporte nicht investiv, sondern konsumtiv verwenden.

Dies zeigt deutlich, dass es dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Vergangenheit damit an Zielgenauigkeit mangelte.²⁴ Die makroökonomische Überwachung soll dieses Manko nun beheben.

²³ Vgl. Franz et al. (2010).

²⁴ Vgl. Dietrich/Holtemöller/Lindner (2010), S. 371.

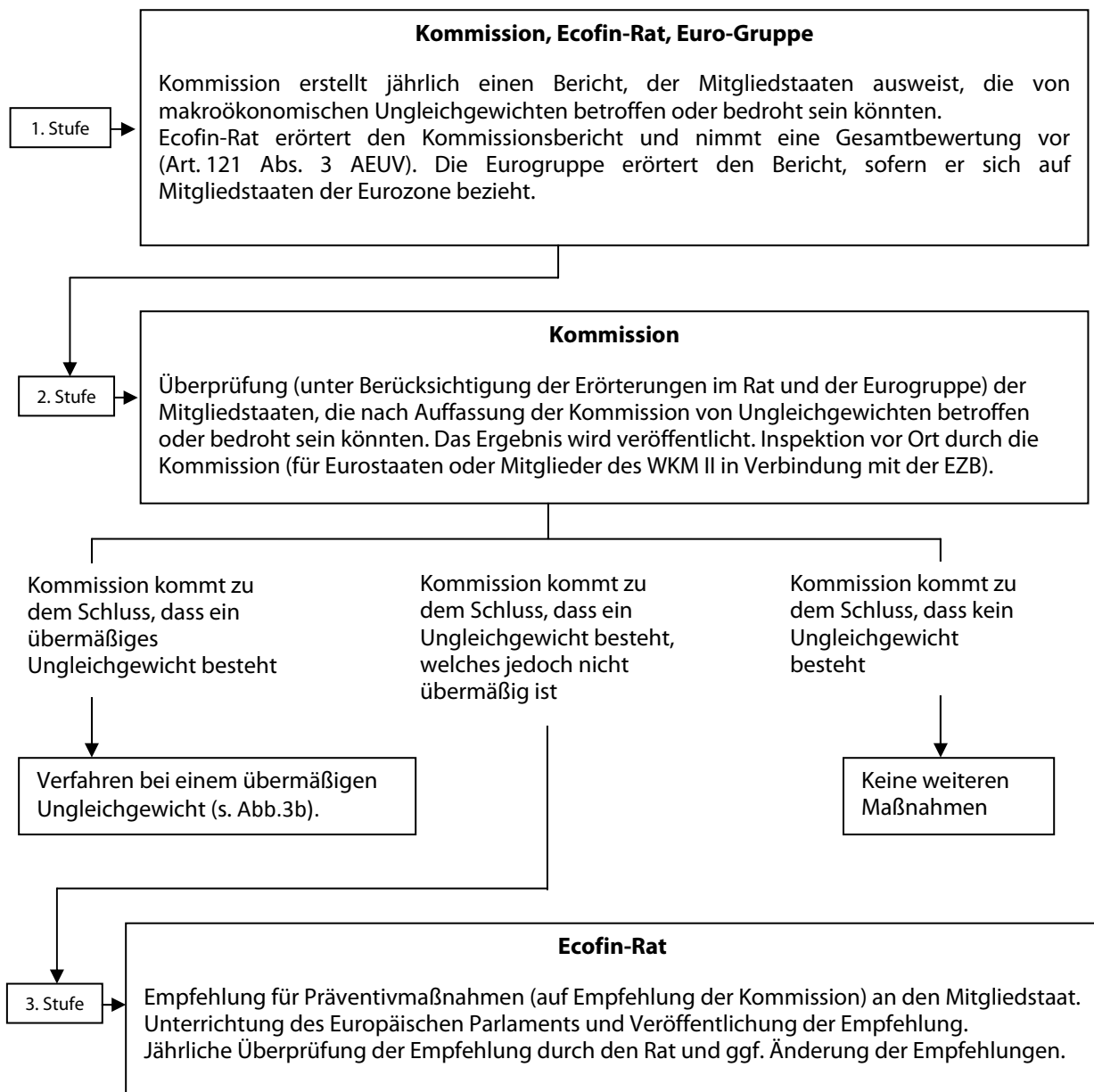
4.2 Das Verfahren der makroökonomischen Überwachung

Die makroökonomische Überwachung besteht aus zwei Verfahrensschritten. Im ersten Schritt soll ein Warnmechanismus makroökonomische Ungleichgewichte möglichst frühzeitig erkennen. Liegt in einem Mitgliedstaat ein „übermäßiges“ makroökonomisches Ungleichgewicht vor oder ist ein Mitgliedstaat davon bedroht, wird der zweite Verfahrensschritt ausgelöst: Das „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“. Das Verfahren soll sicherstellen, dass übermäßige Ungleichgewichte wieder abgebaut werden oder gar nicht entstehen. Im Rahmen des zweiten Verfahrensschritts können Eurostaaten mit finanziellen Sanktionen belegt werden.

Warnmechanismus

Die Abbildung 3a skizziert den Verfahrensablauf des Warnmechanismus.

Abbildung 3a: Warnmechanismus



Die wesentlichen Verfahrensstufen des **Warnmechanismus** sind:

1. Stufe

Die Kommission erstellt jährlich einen Bericht, der sich auf ein Scoreboard stützt [Art. 3 Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Der Bericht weist die Mitgliedstaaten aus, die von makroökonomischen Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sein könnten.

Der Ecofin-Rat erörtert den Bericht und nimmt eine Gesamtbewertung vor [Art. 121 Abs. 3 AEUV]. Die Euro-Gruppe erörtert den Bericht, soweit er sich auf Eurostaaten bezieht.

2. Stufe

Unter Berücksichtigung der Erörterung des Rates und der Euro-Gruppe, führt die Kommission eine eingehende Überprüfung für die Mitgliedstaaten durch, die nach ihrer Auffassung von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sein könnten [Art. 5 Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Die eingehende Überprüfung wird veröffentlicht.

Um die Situation in den betroffenen Mitgliedstaaten besser beurteilen zu können, führt die Kommission eine Inspektion vor Ort durch [Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 11b Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Handelt es sich bei den betroffenen Mitgliedstaaten um Eurostaaten oder Mitglieder des Wechselkursmechanismus 2, kann die Kommission Vertreter der EZB einladen, an der Inspektion teilzunehmen. Die Kommission kann das Ergebnis der Inspektion veröffentlichen.

3. Stufe

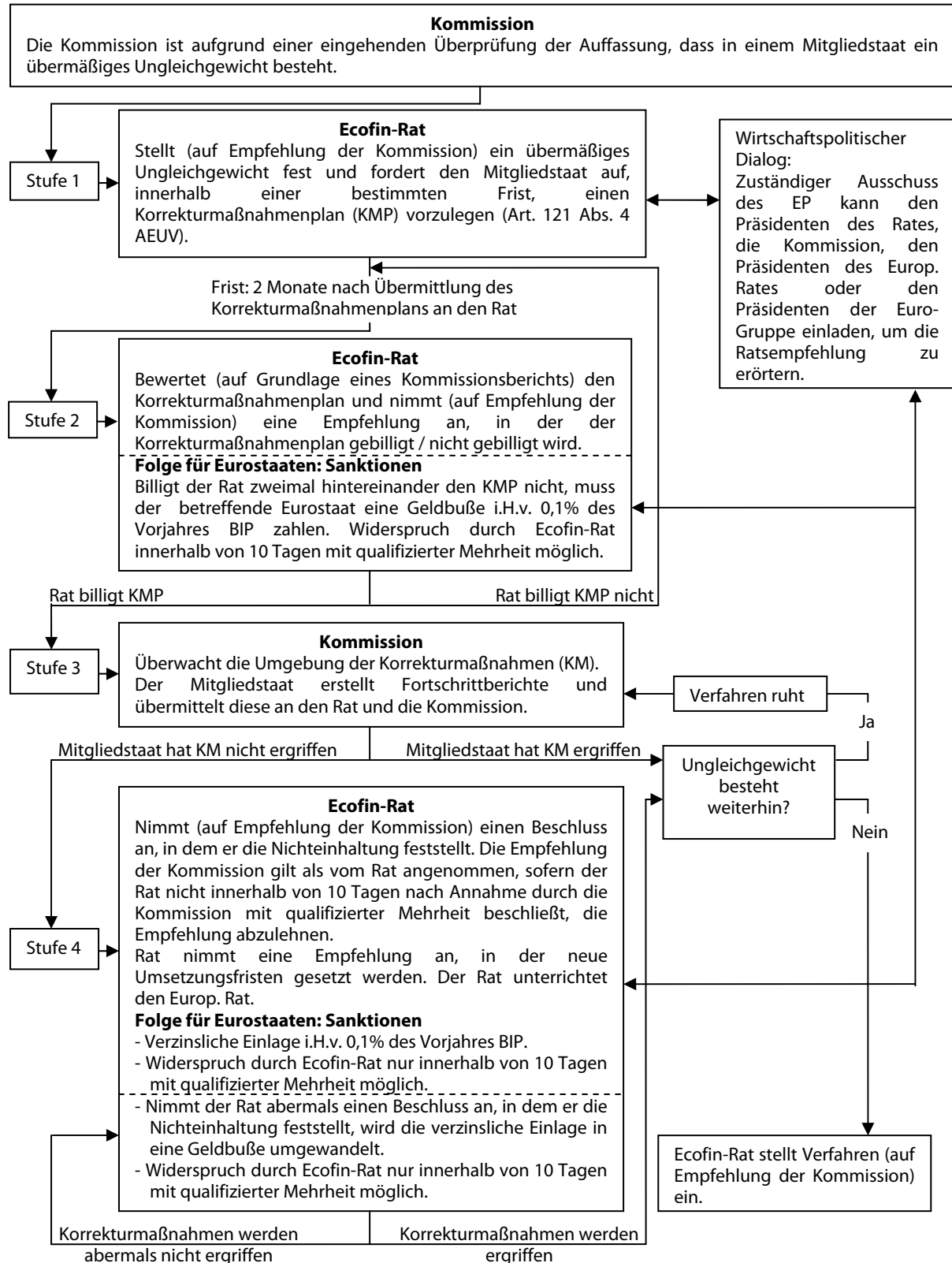
Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein „übermäßiges Ungleichgewicht“ besteht, wird das „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ eingeleitet (siehe dazu Abbildung 3b sowie die daran anschließenden Erläuterungen). „Übermäßige“ Ungleichgewichte definiert die Kommission als „schwere“ Ungleichgewichte. Dazu zählen auch solche, die das „ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden“ [Art. 2 lit. b Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass in einem Mitgliedstaat ein Ungleichgewicht besteht, dies jedoch nicht „übermäßig“ ist, kann der Rat (auf Empfehlung der Kommission) eine Empfehlung für Präventivmaßnahmen an den betreffenden Mitgliedstaat richten [Art. 121 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Es steht im Ermessen des Rates, eine solche Empfehlung auszusprechen. Die Empfehlung wird dem Europäischen Parlament zur Kenntnis gebracht und veröffentlicht. Die Empfehlung wird jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters überprüft und falls erforderlich angepasst [Art. 6 Abs. 3 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

Die Abbildung 3b skizziert den Verfahrensablauf bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.

Abbildung 3b: Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht



Die wesentlichen Verfahrensstufen des **Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht** sind:

1. Stufe

Gelangt die Kommission in einer eingehenden Überprüfung zu dem Schluss, dass in einem Mitgliedstaat ein „übermäßiges Ungleichgewicht besteht, unterrichtet sie den Rat, die Euro-Gruppe, das Europäische Parlament, die Europäischen Überwachungsbehörden und den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken.

Der Rat kann im Rahmen einer Empfehlung (auf Empfehlung der Kommission) ein übermäßiges Ungleichgewicht in einem Mitgliedstaat feststellen und den betreffenden Mitgliedstaat auffordern, innerhalb einer festzulegenden Frist, einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen [Art. 121 Abs. 4 AEUV i.V.m. Art. 7 Abs. 2 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Der Korrekturmaßnahmenplan legt die Maßnahmen fest, die der Mitgliedstaat durchführt bzw. durchzuführen beabsichtigt und enthält einen Durchführungszeitplan [Art. 8 Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um die Ratsempfehlungen zu erörtern [Art. 11c Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Rat der Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.

2. Stufe

Der Rat bewertet (auf Grundlage des Kommissionsberichts) den Korrekturmaßnahmenplan innerhalb von 2 Monaten nach seiner Übermittlung. Billigt er ihn nicht, weil die Korrekturmaßnahmen oder der Durchführungszeitplan unzureichend sind, nimmt der Rat (auf Empfehlung der Kommission) eine Empfehlung an, in der der Mitgliedstaat aufgefordert wird, innerhalb von 2 Monaten einen neuen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen [Art. 8 Abs. 2 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Der neue Plan wird so wie der vorherige geprüft. Plan, Kommissionsbericht und die Aufforderung des Rates werden veröffentlicht [Art. 8 Abs. 3 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

Billigt der Rat in zwei aufeinanderfolgenden Empfehlungen innerhalb des gleichen Verfahrens den Korrekturmaßnahmenplan nicht, hat dies für die **Eurostaaten** Sanktionen zur Folge. Sie müssen eine Geldbuße in Höhe von 0,1% des Vorjahres-BIP bei der Kommission hinterlegen. Ein entsprechender Sanktionsbeschluss des Rates gilt als angenommen, wenn eine darauf bezogene Sanktionsempfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 3 Abs. 1a Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum]. Die entsprechende Sanktionsempfehlung der Kommission muss ihrerseits binnen 20 Tagen nach der Ratsempfehlung (in der zum zweiten Mal der Korrekturmaßnahmenplan nicht gebilligt wird) erfolgen. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat die Sanktionsempfehlung der Kommission abändern [Art. 3 Abs. 1b Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum].

Die Geldbuße wird an die EFSF bzw. den ESM überwiesen [Art. 4 Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum].

Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um die Ratsempfehlungen oder -beschlüsse zu erörtern [Art. 11c Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte bzw. Art. 5a Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum]. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Rat der Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.

3. Stufe

Die Kommission überwacht die Umsetzung des gebilligten Korrekturmaßnahmenplans. Der Mitgliedstaat erstellt Fortschrittsberichte in zeitlichen Abständen, die der Rat in seinen Empfehlungen festlegt [Art. 9 Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte] und übermittelt diese an die Kommission und den Rat. Die Fortschrittsberichte werden vom Rat veröffentlicht. Die Kommission kann Inspektionen in dem betreffenden Mitgliedstaat (für Eurostaaten und Mitglieder des Wechselkursmechanismus 2 in Verbindung mit der EZB) vornehmen, um die Durchführung des Korrekturmaßnahmenplans zu überwachen [Art. 9 Abs. 3 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]

Im Falle einer „erheblichen größeren“ Veränderung der „wirtschaftlichen Umstände“ kann der Rat (auf Empfehlung der Kommission) die empfohlenen Korrekturmaßnahmen abändern. Der betreffende Mitgliedstaat wird dann aufgefordert, einen neuen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen [Art. 9 Abs. 4 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

4. Stufe

Der Rat bewertet (auf Grundlage eines Kommissionsberichts) die Umsetzung der empfohlenen Korrekturmaßnahmen durch den Mitgliedstaat [Art. 10 Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Bewertet der Rat die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen positiv, ruht das Verfahren und die Überwachung wird fortgesetzt [Art. 10 Abs. 5 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

Bewertet der Rat die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen negativ, stellt er dies (auf Empfehlung der Kommission) in einem Beschluss fest und nimmt eine Empfehlung an, in der neue Fristen für die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen gesetzt werden [Art. 10 Abs. 4 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte]. Wird die Kommissionsempfehlung nicht binnen 10 Tagen nach Annahme durch die Kommission mit einfacher Mehrheit vom Rat abgelehnt, so gilt sie als vom Rat angenommen [Art. 10 Abs. 4 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

Der Rat unterrichtet den Europäischen Rat und veröffentlicht ggf. das Ergebnis der Inspektion (siehe Stufe 3).

*Für **Eurostaaten** hat der Ratsbeschluss, dass keine ausreichenden Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden, eine Sanktion zur Folge. Sie müssen eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,1% des*

Vorjahres-BIP bei der Kommission hinterlegen. Ein entsprechender Sanktionsbeschluss des Rates gilt als angenommen, wenn eine darauf bezogene Sanktionsempfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 3 Abs. 1 und 1b Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum]. Die entsprechende Sanktionsempfehlung der Kommission muss ihrerseits binnen 20 Tagen nach dem Ratsbeschluss (in dem die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen negativ beurteilt wurde) erfolgen. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat die Kommissionsempfehlung abändern [Art. 3 Abs. 1b Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum].

*Kann der betroffene **Eurostaat** auch nach Ablauf der neuen Fristen aus Sicht des Rates abermals keine zufriedenstellenden Korrekturmaßnahmen vorweisen, wird die verzinsliche Einlage in eine Geldbuße umgewandelt [Art. 3 Abs. 1a Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum]. Ein entsprechender Sanktionsbeschluss des Rates gilt als angenommen, wenn eine darauf bezogene Sanktionsempfehlung der Kommission nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird [Art. 3 Abs. 1 und 1b Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum]. Die entsprechende Sanktionsempfehlung der Kommission muss ihrerseits binnen 20 Tagen nach dem Ratsbeschluss (in dem die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen negativ beurteilt wurde) erfolgen. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat die Kommissionsempfehlung abändern [Art. 3 Abs. 1b Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum].*

Die Geldbuße wird an die EFSF bzw. den ESM überwiesen [Art. 4 Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum].

Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments kann den Vorsitzenden des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, um die Ratsempfehlungen oder -beschlüsse zu erörtern [Art. 11c Abs. 1 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte bzw. Art. 5a Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum]. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Rat der Empfehlung der Kommission nicht folgt und seinen Standpunkt öffentlich nicht darlegt.

Einstellung des Verfahrens

Wenn die Ungleichgewichte nicht mehr bestehen, hebt der Rat (auf Grundlage einer Kommissionsempfehlung) die zuvor abgegebenen Empfehlungen auf und erklärt dies öffentlich [Art. 11 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte].

4.3 Bewertung der makroökonomischen Überwachung

Ökonomische Bewertung

Das Vorgehen, ein Scoreboard zu erstellen, welches makroökonomische Ungleichgewichte aufspürt, ist grundsätzlich zu begrüßen, da der Stabilitäts- und Wachstumspakt 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. Das zweite Problem entsteht dadurch, dass verlässliche Daten oft erst nach mehreren Jahren verfügbar sind. Es ist daher unklar, wie das Scoreboard aktuelle Entwicklungen abbilden soll.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass das Scoreboard auf Ungleichgewichte in den nationalen Leistungs- und Kapitalbilanzen hinweist. Problematisch ist jedoch, dass auch Leistungsbilanzüberschüsse und die damit einhergehenden Kapitalbilanzdefizite als Ungleichgewicht betrachtet werden. Denn das eigentliche Problem geht von Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten aus, wenn diese ihre Kapitalimportüberschüsse konsumtiv statt investiv verwenden. Problematisch ist bei ihnen, dass mit dem aus dem Ausland importierten, konsumtiv verausgabten Kapital kein zusätzliches Produktionspotential geschaffen wird, aus dem Kapitalerträge und damit die Bedienung von Auslandskrediten erwirtschaftet werden könnten. Besonders gravierend ist dies, wenn der Kapitalimportüberschuss das Volumen der gesamten kapazitätssteigernden Investitionen im Kapitalimportland übersteigt. In diesem Fall konsumiert das fragliche Land mehr, als es produziert; ein mehr oder weniger großer Teil der Kapitalimporte wird konsumtiv verbrannt. Das Entstehen dauerhafter Leistungsbilanzungleichgewichte ist somit auf das Verhalten der Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten zurückzuführen. Aus diesem Grund sollte das Scoreboard lediglich Leistungsbilanzdefizite und die damit einhergehenden Kapitalbilanzüberschüsse als mögliche Ungleichgewichte betrachten.

Werden auch Leistungsbilanzüberschüsse als makroökonomische Ungleichgewicht betrachtet und entsprechende Abbauempfehlungen gegeben, besteht zudem die Gefahr, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten abnimmt. Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten bleiben dann wettbewerbssteigernde Strukturreformen erspart. In der Folge würde die EU insgesamt an Wettbewerbsfähigkeit verlieren.

Aus ökonomischer Sicht sind auch die Ratsempfehlungen, die in Stufe 3 des Warnmechanismus vorgesehen sind, problematisch. Zum einen ist es schwer, die Ursache für ein Ungleichgewicht zu bestimmen. Dies gilt selbst dann, wenn das Ungleichgewicht eindeutig bestimmt werden kann. Zum anderen sind Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte einleiten muss, sehr weitreichend. Weist ein Mitgliedstaat beispielsweise eine vermeintlich zu hohe private Verschuldung auf, kann dieses Ungleichgewicht bekämpft werden, indem der private Konsum über höhere Steuern begrenzt wird.²⁵ Liegen hingegen Leistungsbilanzungleichgewichte vor, könnte die Empfehlung des Rates eine Lohnreduktion vorgeben. Vor diesem Hintergrund ist eine Umsetzung der Ratsempfehlungen im Rahmen der makroökonomischen Überwachung schwer vorstellbar. Es fehlt in vielen Mitgliedstaaten jedoch gegenwärtig bereits der politische Wille, die deutlich weniger einschneidenden Forderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – nämlich den Haushalt zu sanieren – zu erfüllen. Das Beispiel zeigt zudem, dass makroökonomische Ungleichgewichte häufig nur sehr begrenzt oder nur sehr langfristig durch politische Maßnahmen beeinflusst werden.

²⁵ Vgl. Lammers (2010), S. 18.

Effizienz des Verfahrens – Warnmechanismus

Das Verfahren weist keine Mängel auf, die den Ablauf des Warnmechanismus behindern könnten. Blockaden durch den Rat, wie sie im Rahmen der korrekativen Komponente in den vergangenen Jahren auftauchten, sind zwar auf der 3. Stufe möglich. Politisch motiviertes Stimmverhalten ist jedoch trotzdem nicht zu erwarten, da im Rahmen des Warnmechanismus keine Sanktionen vorgesehen sind.

Effizienz des Verfahrens – Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

Im Gegensatz zum Warnmechanismus ist das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht mit Sanktionen bewehrt. Es ist jedoch zu befürchten, dass das Verfahren bereits auf der ersten Stufe zum Erliegen kommt, da dies die einzige Stufe ist, die Spielraum für politisch motiviertes Stimmverhalten der Ratsmitglieder bietet. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn ein Großteil oder mehrere große Mitgliedstaaten von Sanktionen bedroht sind. Dann wird es leicht sein, im Rat politische Mehrheiten zu organisieren, so dass kein übermäßiges Ungleichgewicht festgestellt wird. Dies gilt unbeschadet des Umstands, dass der Mitgliedstaat, bei dem ein übermäßiges Ungleichgewicht festgestellt werden soll, nicht an der Abstimmung teilnehmen darf. In den vergangenen Jahren war dieses strategische Verhalten der Ratsmitglieder im Rahmen des Defizitverfahrens immer wieder zu beobachten.

Stellt der Rat wider Erwarten dennoch ein Fehlverhalten eines Mitgliedstaats fest, besteht auf der 2. Stufe aus den gleichen Gründen wie auf der 1. Stufe die Gefahr, dass der Rat einen unzureichenden Korrekturmaßnahmenplan billigt.

5 Schlussbemerkungen

Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht nach wie vor aus einer präventiven und einer korrektiven Komponente. Hinzu kommt eine neu geschaffene makroökonomische Überwachung. Die präventive Komponente gibt mittel- und langfristige fiskalische Regeln vor, damit übermäßige öffentliche Defizite erst gar nicht entstehen. Sollte ein Mitgliedstaat dennoch ein solches Defizit aufweisen, soll die korrektive Komponente – besser bekannt als Defizitverfahren – sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten dieses zügig beseitigen.

Die präventive Komponente wurde im Zuge der Reform um zwei Aspekte ergänzt. Erstens wird sie für Eurostaaten mit finanziellen Sanktionen bewehrt. Die zweite Neuerung sieht vor, dass den Mitgliedstaaten neben dem Defizitziel auch Ausgabenregeln vorgegeben werden. Sie sollen sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten unerwartete Mehreinnahmen zum Schuldenabbau verwenden.

Die Neuerungen werden die zahlreichen Verstöße gegen die Vorgaben der präventiven Komponente jedoch nicht beenden. Erstens ist die vorgesehene Sanktion (eine verzinsliche Einlage) nicht abschreckend genug. Zweitens ist die Sanktionsverhängung nicht ausreichend automatisiert und mithin die Stellung des Rates so stark, dass dieser die Verhängung von Sanktionen verhindern kann. Und drittens erhöht die neue Ausgabenregel die Komplexität der ohnehin komplizierten präventiven Komponente nochmals, so dass sie in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung nach wie vor keine Akzeptanz finden wird.

Die wesentlichen Änderungen der korrektiven Komponente sehen erstens vor, dass ein Defizitverfahren zukünftig auch dann eingeleitet werden kann, wenn der Schuldenstand 60 Prozent des BIP übersteigt und nicht ausreichend rückläufig ist. Zweitens sind Sanktionen zukünftig bereits in einem früheren Verfahrensstadium möglich. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die politisch Verantwortlichen noch zur Rechenschaft gezogen werden. Und drittens wird die Sanktionsverhängung im Defizitverfahren ansatzweise automatisiert.

Die stärkere Berücksichtigung des Schuldenstands ist zwar zu begrüßen, es ist jedoch zweifelhaft, ob die Mitgliedstaaten ihre Schulden tatsächlich entsprechend der Vorgaben reduzieren. So sind die notwendigen Einsparungen insbesondere in Mitgliedstaaten mit hohen Schuldenständen größer als die drohenden Sanktionen. Der Anreiz für politische Entscheidungsträger, die Schulden tatsächlich abzutragen, ist also gerade in den Mitgliedstaaten, in denen dies besonders dringend erscheint, nicht ausreichend. Zudem bleibt die Effizienz des Defizitverfahrens auch nach der Reform ungenügend. So muss der Rat vor einer Sanktionsverhängung das Fehlverhalten eines Mitgliedstaats mit qualifizierter Mehrheit feststellen. Erst dann greift der „Quasi-Automatismus“. Politische Tauschgeschäfte, die eine Verhängung von Sanktionen verhindern, werden somit auch zukünftig stattfinden.

Im Zuge der Reform wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt um eine makroökonomische Überwachung erweitert. Sie soll die mangelnde Zielgenauigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts verbessern. So sollen nun auch Risiken für die öffentlichen Haushalte erfasst werden, die sich beispielsweise aus Blasen auf den Kapitalmärkten – insbesondere Immobilienblasen – oder durch eine divergierende Wettbewerbsfähigkeit der Eurostaaten ergeben.

Die makroökonomische Überwachung weist jedoch mehrere Schwachpunkte auf, die Zweifel aufkommen lassen, ob sie ihren Zweck erfüllen kann. So ist es nicht möglich, makroökonomische Ungleichgewichte zweifelsfrei und zeitnah zu bestimmen. Mindestens ebenso schwierig ist es, makroökonomische Ungleichgewichte durch politische Maßnahmen abzubauen. Zum einen sind die Wirkungskanäle häufig unklar oder politisch nicht beeinflussbar. Zum anderen wirken

politische Maßnahmen zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte nur sehr langsam. So können mitunter mehrere Jahre vergehen bis sich eine Maßnahme tatsächlich auswirkt. Erschwerend kommt auch hier eine geringe Verfahrenseffizienz hinzu, da auch dieses Verfahren Raum für politisch motiviertes Stimmverhalten der Ratsmitglieder bietet.

Als die Kommission im vergangenen Jahr ankündigte, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu reformieren, waren die Hoffnungen groß. Doch bald schon folgte die Ernüchterung. Noch bevor die Kommission ihre Vorschläge offiziell veröffentlichte, schwächte der Rat diese ab. Die nun erfolgten halbherzigen Reformen bestätigen den ersten Eindruck: Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sind weder dazu bereit, auf schuldenfinanzierte öffentliche Ausgaben zu verzichten noch haben sie die Absicht, die in der Vergangenheit angehäuften Schuldenberge tatsächlich abzutragen. Alles in allem wurde mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine Chance vertan, das verlorengegangene Vertrauen der Kapitalmärkte zurückzugewinnen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird daher auch zukünftig seinem Namen nicht gerecht und er wird auch keinen Beitrag zur Rettung des Euro leisten.

Literaturverzeichnis

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.

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.

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

Jeck, T. Van Roosebeke, B. und J. Vosswinkel (2010), Nach dem Sündenfall: Was jetzt zu tun ist, online unter: www.cep.eu.

Kullas, M. und J. Koch (2010): Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfer, Konsequenter?, cepStudie, online unter: www.cep.eu

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

Manasse, P. (2010): Stability and Growth Pact: Counterproductive proposals, online unter: voxeu.org.

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

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

Centrum für Europäische Politik

Das Centrum für Europäische Politik (CEP) in Freiburg ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Evaluierung der EU Politik. Seine Analysen beruhen auf den Grundsätzen einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Vorstand des CEP ist Prof. Dr. Lüder Gerken. Dem Kuratorium des CEP gehören Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Roman Herzog, der ehemalige polnische Finanzminister und Notenbankpräsident Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Leszek Balcerowicz, der frühere EU-Kommissar Prof. Dr. h.c. Frits Bolkestein sowie der ehemalige Präsident der Deutschen Bundesbank Prof. Dr. Hans Tietmeyer an.