

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Paradigmenwechsel der EU-Finanzpolitik?
Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand**

Patrik Buchmüller
Andreas Marte

Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 267
September 2003

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, D-72074 Tübingen

Paradigmenwechsel der EU-Finanzpolitik? Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand

von Patrik Buchmüller und Andreas Marte*

Abstract

The Stability and Growth Pact (SGP) intends to increase fiscal prudence among the members of the European Monetary Union. This may be useful on grounds of political economy if national decision-making leads to inefficiently high public deficits. However, the SGP in its present form is not sufficiently stringent to prevent excessive deficits. Even worse, it is shown that its relevance is constantly eroded. To save the SGP sanctions have to be imposed if the *nominal deficit criterion* is violated. Relying on *structurally adjusted deficits* would make the SGP less transparent and reduce pressure on national governments to balance their budgets even further.

JEL Classification: E62, F36, H62

Keywords: European Monetary Union, Stability and Growth Pact, Public Deficits

* Patrik Buchmüller, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Nauklerstraße 47, 72074 Tübingen, patrik.buchmüller@uni-tuebingen.de

Andreas Marte, AKAD. Die Privat-Hochschulen, Maybachstraße 18-20, 70469 Stuttgart, andreas.marte@akad.de

Wir danken Elke Amend, Georg Mohr sowie Andrea Schrage für wertvolle Anregungen.

1 Einführung

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, kurz Stabilitätspakt, war am 17. Juni 1997 auf dem Gipfel von Amsterdam vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs beschlossen worden, nachdem der damalige deutsche Finanzminister Theo Waigel bereits im November 1995 eine solche Vereinbarung gefordert hatte. Aus Sicht seiner Befürworter sollte der Stabilitätspakt die Durchsetzbarkeit der in Art. 104 EG-Vertrag (EGV) enthaltenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) zur Vermeidung übermäßiger Defizite verbessern und dazu v.a. die Sanktionen im Falle eines Verstoßes präzisieren. Dieser Beitrag untersucht, ob dieses Ziel erreicht werden konnte. Dabei wird zunächst kurz auf mögliche Begründungen für eine Begrenzung der Neuverschuldung eingegangen und der Stabilitätspakt als Instrument der Selbstbindung nationaler Regierungen gegen politökonomisch begründete, gesamtwirtschaftlich ineffizient hohe Haushaltsdefizite gerechtfertigt (Abschnitt 2). Anschließend wird der Inhalt des Stabilitäts- und Wachstumspaktes dargestellt (Abschnitt 3). Darauf aufbauend werden die laufenden Defizitverfahren gegen Deutschland, Portugal und Frankreich hinsichtlich der Frage analysiert, ob der Stabilitätspakt tatsächlich Mitgliedstaaten der Währungsunion davon abhalten kann, übermäßige Defizite einzugehen. Es wird gezeigt, dass bei der Durchführung des Defizitverfahrens viele Gestaltungsmöglichkeiten bestehen, die das Verfahren zu einem politischen Verhandlungsprozess machen (Abschnitt 4). Abschnitt 5 fasst die Ergebnisse der Analyse zusammen.

2 Sinn und Zweck des Stabilitätspaktes

Die Verpflichtung der EWWU-Mitgliedstaaten, übermäßige Defizite zu vermeiden, wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur mit einem negativen externen Effekt begründet, den die Staatsverschuldung eines Teilnehmers einer Währungsunion auf die Wirtschaftsentwicklung anderer Mitgliedstaaten einer Währungsunion ausübt (vgl. z.B. Frenkel/Klein, 1991 sowie Löwe, 1999, S. 549f): Die kreditfinanzierte Erhöhung der Staatsausgaben (*deficit spending*) bewirkt einen Anstieg der Kapitalmarktzinsen, wodurch im Falle eines integrierten Kapitalmarktes private Investitionen nicht nur im sich verschuldenden Land, sondern in allen Mitgliedstaaten der Währungsunion verdrängt werden. Diesem negativen Effekt des *deficit spending* auf die Investitionstätigkeit muss allerdings die positive Wirkung auf die Exporte der anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion gegenüber gestellt werden. Ein negativer Effekt auf die Gesamtnachfrage liegt nur dann vor, wenn die Investitionen zinsbedingt stärker zurückgehen als die Exporte nachfragebedingt ansteigen. Welcher der beiden Effekte über-

wiegt, kann nur empirisch nachgewiesen werden: Welsch (2000) kommt in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell, das die Wirtschaftsverflechtung in der EWWU nachbildet, zum Ergebnis, dass eine kreditfinanzierte Erhöhung der deutschen Staatsausgaben das Bruttoinlandsprodukt der anderen Mitgliedstaaten verringern würde. In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte wird allerdings bezweifelt, ob die Erhöhung der Verschuldung eines Landes auf global integrierten Finanzmärkten tatsächlich zu nennenswerten *Spillover-Effekten* führt (vgl. z.B. Eichengreen/Wyplosz, 1998, S. 85ff, sowie Buti/Sapir, 1998, S. 138ff im Fall der EWWU) bzw. ob überhaupt ein zu beseitigender allokatonsverzerrender externer Effekt vorliegt oder das *crowding-out* nicht vielmehr „normaler“ Ausdruck des Marktmechanismus ist (Wiegard, 1996, S. 10). Der Stabilitätspakt kann also nach dem aktuellen Forschungsstand kaum mit negativen externen Effekten der Fiskalpolitik eines Landes auf andere Länder der EWWU in Form eines *crowding-out* begründet werden.

Alternativ wird der Stabilitätspakt oftmals auch damit begründet, dass eine hohe Staatsverschuldung Anreize für eine inflatorische Geldpolitik schafft und die Märkte auf die Übernahme der Staatsschuld eines Mitgliedstaates durch die anderen Mitglieder der Währungsunion spekulieren könnten (vgl. z.B. Sachverständigenrat, 1995, S. 246-259; Görgens/Ruckriegel/Seitz, 2003, S. 314-320). Dagegen kann eingewandt werden, dass Art. 108 EGV die Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) vor der Einflussnahme der nationalen Regierungen sicherstellt und dass Art. 105 EGV dem ESZB die Gewährleistung von Preisstabilität als vorrangiges Ziel zuweist. Zudem stellt Art. 103 EGV explizit klar, dass die Gemeinschaft nicht für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten eintritt. Auch mit dieser Argumentation kann die Notwendigkeit des Stabilitätspaktes also nicht stichhaltig begründet werden.

Letztlich kann der Stabilitätsspakt wohl am besten als Instrument der Selbstbindung nationaler Regierungen interpretiert werden: Politökonomisch können übermäßige staatliche Defizite durch Lobbyismus und das vorrangige Streben von Parteien nach Wiederwahl erklärt werden (vgl. Roubini/Sachs, 1989). Regierungen verlagern deshalb Belastungen der Bevölkerung mittels Verschuldung von der heutigen Generation auf im gegenwärtigen Entscheidungsprozess nicht repräsentierte zukünftige Generationen (vgl. Alesina/Perotti, 1995). Nach dieser Argumentation wäre eine solche Selbstbindung unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Währungsunion für alle Länder wünschenswert. Eine Beschränkung der Staatsverschuldung kann jedoch aufgrund des gegenläufigen Interesses der Regierungen nur schwer in einem politischen System verankert werden. Voraussetzung für eine solche formale Beschränkung ist

vielmehr eine „kulturell“ in der öffentlichen Meinung einzelner Staaten vorhandene Stabilitätsorientiertheit. Liegt diese vor, so ist wiederum eine rechtlich verbindliche Begrenzung der Staatsverschuldung unnötig, weil fiskal unverantwortlich handelnde Regierungen mit einer Abwahl rechnen müssten. Dies erklärt, weshalb keine nationale Regierung gegenwärtig über die Verfassung rechtlich bindend hinsichtlich der Höhe ihres Haushaltsdefizits beschränkt ist.

Mit der Europäischen Währungsunion bot sich für stabilitätsorientierte EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Stabilitätskultur in Länder zu exportieren, die bisher unter tendenziell hohen Defiziten litten. Indem seine Befürworter den Stabilitätspakt zu einem unabdingbaren Bestandteil der EWWU erklärten, konnten sie die teilnahmewilligen Staaten zwingen, sich einer Selbstbindung ihrer Fiskalpolitik zu unterwerfen. Einen wirkungsvollen Bindungscharakter besitzt der Stabilitätspakt allerdings nur dann, wenn er formalrechtlich fest verankert ist und nicht von einer einfachen politischen Mehrheit abgeändert werden kann. Gerade aufgrund der Komplexität der EU-Entscheidungsprozesse und der Ferne der EU-Institutionen vom Wähler können die Handlungsmöglichkeiten gewählter Regierungen innerhalb der EWWU wirkungsvoll eingeschränkt und damit die Gefahr ineffizient hoher nationaler Haushaltsdefizite verringert werden. Der Stabilitätspakt könnte somit als ein Instrument zur Begründung einer gemeinsamen „fiskalischen Stabilitätskultur“ aller Mitgliedstaaten der EWWU verstanden werden. Er sollte zudem eine Stärkung der Reputation der neu geschaffenen europäischen Währung auf den internationalen Finanzmärkten bewirken und der Öffentlichkeit in stabilitätsorientierten EU-Mitgliedstaaten die Zustimmung zur EWWU erleichtern.

Nach dieser Argumentation wäre der Stabilitätspakt also ökonomisch sinnvoll, da er die Regierungen der EWWU-Mitgliedstaaten vom Eingehen ineffizient hoher Haushaltsdefizite abhält. Im Folgenden wird nun untersucht, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt einerseits formalrechtlich relevant ist und andererseits auch hinsichtlich seiner materiell rechtlichen Bedeutung tatsächlich durch wirksame Sanktionen einen funktionierenden Selbstbindungsmechanismus darstellt.

3 Rechtliche Grundlagen der haushaltspolitischen Disziplinierung

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht aus der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, aus der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sowie aus der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Ver-

fahrens bei einem übermäßigen Defizit. Der Pakt präzisiert damit sowohl die haushaltspolitische Überwachung nach Art. 99 EGV als auch das eigentliche Defizitverfahren nach Art. 104 EGV.

Während die Entschließung des Europäischen Rates nur aus rechtlich unverbindlichen Leitlinien und Empfehlungen an den Rat besteht (vgl. Hattenberger, 2000, S. 1275), sind die Ratsverordnungen für die EU-Mitgliedstaaten nach Art. 249 EGV rechtlich unmittelbar verbindlich. Nach Art. 99 Abs. 5 EGV wurde die Verordnung zur Präzisierung der haushaltspolitischen Überwachung von Art. 104 EGV nach dem Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 252 EGV vom Rat mit qualifizierter Mehrheit¹ auf Vorschlag der Kommission verabschiedet. Die Verordnung zur Präzisierung des Defizitverfahrens musste nach Art. 104 Abs. 14 Unterabsatz 2 EGV vom Rat sogar einstimmig auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Der Stabilitätspakt ist daher formalrechtlich fest verankert und kann in den entscheidenden Punkten nur unter Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten abgeändert werden.

Aus formalrechtlicher Sichtweise besteht somit eine funktionierende Selbstbindung der EU-Mitgliedstaaten. Ob der Stabilitätspakt auch materiell rechtlich hinreichend präzise formuliert ist, um ineffizient hohe Defizite der EWWU-Mitgliedstaaten zu vermeiden, wird im folgenden analysiert. Dazu werden zunächst die geltenden rechtlichen Einzelvorschriften der beiden Mechanismen zur haushaltspolitischen Disziplinierung der EU-Mitgliedstaaten dargestellt.

3.1 Die Überwachung der Haushaltslage nach Artikel 99 EG-Vertrag

Nach Art. 99 Abs. 1 EGV betrachten die EU-Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit gemeinsamen Interesses. Um eine engere Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken zu gewährleisten, überwacht der (Minister-)Rat in Zusammensetzung der

¹ Eine qualifizierte Mehrheit gegenüber einem Kommissionsvorschlag muss gegenwärtig nach Art. 205 EGV 62 von insgesamt 87 Stimmen im Ministerrat umfassen. Mit dem Vertrag von Nizza wurde die Beschlussfassung im Rat geändert: Nach Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zum 1.5.2004 sind für eine qualifizierte Mehrheit mindestens 88 der dann auf 124 angewachsenen Stimmen im Rat notwendig. Ab dem 1.1.2005 erfordert eine qualifizierte Mehrheit mindestens 232 der dann insgesamt 321 Stimmen sowie die Mehrheit der Mitgliedstaaten. Zudem kommt ein solcher Beschluss auf Antrag eines Mitgliedstaates dann nicht zustande, wenn die Mitgliedstaaten, welche die qualifizierte Mehrheit bilden, weniger als 62% der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union repräsentieren. Nach dem Vorschlag des Konvents für eine europäische Verfassung soll ab 1. November 2009 für eine qualifizierte Mehrheit die Mehrheit der Mitgliedstaaten hinreichend sein, sofern diese mindestens drei Fünftel der EU-Bevölkerung repräsentieren.

Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat)² die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Nach Art. 99 Abs. 4 EGV kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an Mitgliedstaaten richten, deren Wirtschaftspolitik das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht. Verordnung 1466/97 präzisiert die Überwachung der Wirtschaftspolitik nach Art. 99 EGV und schafft eine Art „Frühwarnsystem“, mit dem übermäßige Defizite schon im Vorfeld verhindert werden sollen. Nach Art. 3 dieser Verordnung legen die Mitgliedstaaten der Währungsunion dem Rat und der Kommission jährlich Stabilitätsprogramme vor. Darin müssen sie das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Überschusses durch Angabe der angestrebten Defizitquote operationalisieren und die Maßnahmen zur Zielerreichung für das laufende und die drei folgenden Haushaltsjahre angeben.

Die Kommission bewertet die nationalen Stabilitätsprogramme im Hinblick auf die Einhaltung der Verschuldungs- und Defizitkriterien und gibt eine Empfehlung an den Rat ab. Dabei hat die Kommission 1999 das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes so operationalisiert, dass die EU-Mitgliedstaaten bis spätestens Ende 2002 „nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse“ erzielen sollten (vgl. Europäische Kommission, 1999, S. 19). Die Kommission verschob das Datum für das Erreichen des mittelfristigen Ziels eines ausgeglichenen Haushalts dann aber im Jahr 2002 auf 2004 (vgl. Europäische Kommission, 2002b, S. 11). In ihren jüngsten Empfehlungen vom April 2003 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik fordert sie von den Mitgliedstaaten für die Haushaltsjahre 2003-2005 schließlich nur noch, dass sie „über den Konjunkturzyklus hinweg einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss aufrechterhalten und solange dieses Ziel nicht erreicht ist, alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um eine jährliche Verbesserung der konjunkturbereinigten Haushaltsposition um mindestens 0,5% des BIP sicherzustellen“ (Europäische Kommission, 2003b, S. 5). Damit definiert die Kommission die Ausgeglichenheit des Haushalts nun erstmals über ein strukturelles, d.h. von Konjunkteinflüssen bereinigtes Defizit und löst sich somit von dem nominalen Defizitkriterium, das im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zum Vertrag von Maastricht definiert wurde.

² Der Rat tritt für die Anwendung der Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungspolitik nach Titel VII EGV grundsätzlich in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister zusammen, vgl. Erklärung (Nr. 3) zum Vertrag von Maastricht.

Neben der Kommission prüft auch der ECOFIN-Rat die Stabilitätsprogramme. Kommt der ECOFIN-Rat zum Ergebnis, dass die Haushaltslage vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom Anpassungspfad dorthin abweicht, richtet er eine frühzeitige Warnung, einen so genannten „blauen Brief“, an den Mitgliedstaat. Darin spricht er Empfehlungen zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits aus. Die Empfehlungen können nach Art. 99 Abs. 4 EGV auch gegen den Willen des betroffenen EU-Mitgliedstaates mit einer qualifizierten Ratsmehrheit auf Empfehlung der Kommission veröffentlicht werden.

Die Mitgliedstaaten melden im Rahmen der Stabilitätsprogramme ihre aktualisierten Haushaltsdaten halbjährlich, jeweils spätestens bis zum 1. März bzw. 1. September an die Kommission. Diese Meldungen umfassen Schätzungen für das aktuelle Jahr und korrigierte Zahlen für die vorangegangenen drei Jahre ebenso wie Maßnahmen zur Erfüllung des mittelfristigen Zieles eines ausgeglichenen Haushaltes (vgl. Art. 4, Verordnung (EG) 3605/93). Allerdings überwacht die Kommission die Stabilitätsprogramme nicht allein auf Grundlage der Haushaltsprognosen der Mitgliedstaaten. Im Rahmen ihrer Frühjahrs- und Herbstkonjunkturschätzungen nimmt sie auch eigene Schätzungen über die Haushaltslage vor und berücksichtigt diese bei ihren Empfehlungen. Während mit einer Frühwarnung schon die *drohende* Abweichung vom mittelfristigen Ziel eines ausgeglichen Haushaltes angeprangert werden soll, betrifft das nachfolgend beschriebene Defizitverfahren allein die *tatsächliche* Überschreitung der festgelegten Referenzwerte für das öffentliche Defizit.

3.2 Das Defizitverfahren nach Artikel 104 EG-Vertrag

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen nach Art. 104 Abs. 1 EGV übermäßige öffentliche Defizite vermeiden. Falls sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, können Kommission und ECOFIN-Rat ein Defizitverfahren einleiten. Verordnung 1467/97 präzisiert das in Art. 104 EGV festgeschriebene Defizitverfahren und soll es beschleunigen. Die Verordnung sieht den Ablauf des kompletten Defizitverfahrens – von der Mitteilung der Haushaltsdaten, die ein übermäßiges Defizit belegen, bis zum Beschluss von Sanktionen – durch Einführung von Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte innerhalb eines Gesamtzeitraums von höchstens zehn Monaten vor. Diese Zeitspanne ist allerdings nicht als zwingender Zeitplan anzusehen. Insbesondere kann das Defizitverfahren nach Vorbemerkung (17) der Verordnung 1466/97 ruhen, wenn der betreffende Mitgliedstaat geeignete Maßnahmen zur Reduzierung des Defizits ergreift. Ein Defizitverfahren kann damit, trotz des erklärten Ziels es zu straffen, vom Rat immer noch beliebig in die Länge gezogen werden.

Die einzelnen Schritte des Defizitverfahrens sind in Art. 104 EGV festgelegt. Nachdem die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsdaten der Kommission im Rahmen ihrer aktualisierten Stabilitätsprogramme gemeldet haben, überprüft diese die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Ist die Kommission der Auffassung, dass in einem EU-Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so legt sie dem Rat nach Art. 104 Abs. 5 EGV eine Stellungnahme vor. Nach Art. 104 Abs. 6 EGV entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission „nach Prüfung der Gesamtlage“, ob ein übermäßiges Defizit besteht. Welches Defizit „übermäßig“ ist, wird im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit anhand zweier Referenzwerte definiert: Das Verhältnis zwischen öffentlichem Defizit und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen darf 3% nicht überschreiten, es sei denn, dass nach Art. 104 Abs. 2 a) „der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt“. Das Verhältnis zwischen öffentlichem Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen soll kleiner als 60% sein, es sei denn, dass nach Artikel 104 Abs. 2 b) EGV dieses Verhältnis „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.“ Während die Defizitquote und Schuldenstandquote bisher, z.B. bei der Entscheidung über die Mitgliedschaft zur Europäischen Währungsunion, auf Basis nominaler Werte bestimmt wurden, beschloss der ECOFIN-Rat am 7. März 2003, die Einhaltung des Erfordernisses eines nahezu ausgeglichenen Haushaltes zukünftig anhand von konjunkturbereinigten Daten zu prüfen (vgl. ECOFIN-Rat 2003b).

Nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung 1467/97 muss die Prüfung durch den ECOFIN-Rat innerhalb von drei Monaten nach den beiden Meldeterminen der Haushaltsdaten erfolgen. Der Rat spricht nach Art. 104 Abs. 7 EGV mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits Empfehlungen für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen aus. Gleichzeitig setzt er eine Frist für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen und darüber hinaus eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits. Nach Art. 3 Abs. 4 der Verordnung 1467/97 beträgt die Frist für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen höchstens vier Monate und sollte die Korrektur des übermäßigen Defizits in dem Jahr erreicht werden, das auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt. Wenn der ECOFIN-Rat also im Jahr 2003 ein übermäßiges Defizit für das Jahr 2002 feststellt, sollte der betreffende Mitgliedstaat dieses übermäßige Defizit im Jahr 2004 behoben haben.

Falls der betreffende Staat nach Ablauf der vier Monate keine wirksamen Maßnahmen ergreift, kann der Rat nach Art. 104 Abs. 8 EGV die Empfehlung auch ohne Zustimmung des

Defizitstaates veröffentlichen. Nach Art. 104 Abs. 9 EGV kann der Rat in diesem Fall außerdem den betreffenden Mitgliedstaat „in Verzug setzen“, innerhalb vorgegebener Zeit Maßnahmen zum Abbau des Defizits zu treffen. Nach Art. 5 der Verordnung 1467/97 muss die In-Verzug-Setzung spätestens einen Monat nach der Entscheidung des Rates über Untätigkeit des Mitgliedstaates erfolgen. Falls der Mitgliedstaat auf die In-Verzug-Setzung nicht reagiert, kann der Rat nach Art. 104 Abs. 11 EGV Sanktionen verhängen. Als Frist für die Verhängung von Sanktionen nennt Art. 6 der Verordnung 1467/97 einen Zeitraum von zwei Monaten nach der In-Verzug-Setzung des Mitgliedstaates. Als erste Sanktion soll in der Regel eine unverzinsliche Einlage bei der EZB verlangt werden. Die Höhe der Einlage setzt sich nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung 1467/97 aus einer festen und einer variablen Komponente zusammen: Die feste Komponente beträgt 0,2% des Bruttoinlandsproduktes, die variable Komponente beträgt ein Zehntel der Differenz zwischen der Defizitquote des Vorjahres und dem Referenzwert von 3%. Würde Deutschland beim gegenwärtig prognostizierten Defizit in Höhe von 3,8% des BIP im Jahr 2003 zu einer Einlage verpflichtet werden, würde die variable Komponente also 0,08% betragen. Die gesamte Einlage beliefe sich dann auf 0,28% des BIP, dies wären bei einem gegenüber 2002 unveränderten BIP von 2,1 Billionen Euro, also 5,88 Mrd. Euro.

Wenn das Defizit im Folgejahr wieder den Referenzwert überschreitet, kann die Sanktion durch eine Erhöhung der Einlage um die variable Komponente des Folgejahres verschärft werden. Für den Gesamtbetrag der Einlage wurde eine Höchstgrenze von 0,5% des BIP festgelegt. Ist das Defizit nach Ansicht des Rates auch zwei Jahre nach Erhebung der Einlage noch immer nicht korrigiert, so wird die Einlage in eine Geldbuße umgewandelt. Nach Art. 15 der Verordnung 1467/97 wird einem Mitgliedstaat eine solche Geldbuße selbst nach Korrektur seines übermäßigen Defizits nicht wieder zurückgezahlt. Nach Art. 16 der Verordnung 1467/97 wird die einbehaltene Zahlung unter den Mitgliedstaaten der Währungsunion, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, im Verhältnis zu ihrem Anteil am gesamten Bruttonationalprodukt aufgeteilt.

Der ECOFIN-Rat entscheidet über Vorhandensein eines übermäßigen Defizits, Empfehlungen über Korrekturmaßnahmen, deren Einhaltung durch den betreffenden Mitgliedstaat sowie die Verhängung von Sanktionen auf Empfehlung der Kommission mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gewichteten Stimmen. Bei diesen Entscheidungen darf der betroffene Mitgliedstaat nicht mitstimmen. EU-Staaten, die nicht Mitglieder der Währungsunion sind, dürfen nach Art. 122 EGV weder hinsichtlich der Umsetzung von Empfehlungen zur Reduzierung

ihres übermäßigen Defizits nach Art. 104 Abs. 9 in Verzug gesetzt werden, noch dürfen ihnen gegenüber Sanktionen nach Art. 104 Abs. 11 verhängt werden. Analog dürfen sie bei Ratsentscheidungen über In-Verzug-Setzung und Verhängung von Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten der Währungsunion nicht mitstimmen.

3.3 Bewertung der materiellen Relevanz des Stabilitätspaktes

Aus der vorangehenden Beschreibung der Regelungen zur haushaltspolitischen Überwachung und zum Defizitverfahren wird der geringe materielle Gehalt des Stabilitätspaktes deutlich. Insbesondere ist nicht klar festgelegt, unter welchen Umständen Sanktionen verhängt werden müssen. Der dafür notwendige Tatbestand eines „übermäßigen Defizits“ wird vom ECOFIN-Rat auf Vorschlag der Kommission festgestellt. Beide Institutionen wollen dabei mittlerweile von der 1992 im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgehaltenen Definition abweichen, nach deren Wortlaut das tatsächliche (d.h. nominale) Defizit maßgeblich ist. Die Verlautbarungen von Kommission und ECOFIN-Rat können so interpretiert werden, dass in Zukunft nur dann ein übermäßiges Defizit festgestellt wird, wenn das konjunkturbereinigte Defizit drei Prozent übersteigt. Mit einer solchen Auslegung könnten die nominalen Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten nunmehr die bisher maßgeblichen drei Prozent beträchtlich überschreiten, ohne dass Sanktionen zu befürchten wären. Bei Verwendung eines konjunkturbereinigten Defizits hinge die Feststellung eines übermäßigen Defizits vom unterstellten Trendwachstum ab, das mittels aufwändiger statistischer Verfahren von Konjunkturschwankungen bereinigt wird. Die Verhängung von Sanktionen verlöre damit an Transparenz und würde anfälliger für politische Einflussnahme der Defizitstaaten.

Sanktionen werden nach dem Stabilitätspakt also nicht „automatisch“ verhängt, sondern nur, wenn sich der ECOFIN-Rat bewusst dafür entscheidet. Insofern kann der Stabilitätspakt nur dann eine disziplinierende Wirkung auf einzelne Mitgliedstaaten ausüben, wenn im ECOFIN-Rat eine politische Mehrheit für eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik herrscht. Das Zustandekommen einer solchen Mehrheit wird dadurch erleichtert, dass der Mitgliedstaat, über dessen Defizit befunden wird, nicht mitstimmen darf. Allerdings ist dies nicht hinreichend, da mehrere Mitgliedstaaten, die eine unsolide Haushaltspolitik betreiben, leicht wechselseitig die Einleitung von Defizitverfahren verhindern können, indem sie die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit verhindern. Wenn die Europäische Verfassung in der vom Konvent vorgeschlagenen Form in Kraft treten sollte, würde dies die Verhängung von Sanktionen erleichtern, da sie die Anforderungen an die notwendige qualifizierte Mehrheit herabsetzt.

Durch Eingehen politischer Kompensationsgeschäfte könnten die Defizitstaaten auch andere Mitgliedstaaten, die selbst eine solide Haushaltspolitik verfolgen, von der Zustimmung zu Sanktionen abbringen. Die Möglichkeit, letztlich einen Teil der Strafzahlungen der Defizitstaaten zugesprochen zu bekommen, dürfte die Entscheidung der Mitgliedstaaten wenig beeinflussen, zumal ein ökonomischer Schaden durch die unsolide Haushaltspolitik anderer EWWU-Mitgliedstaaten ökonomisch nicht nachweisbar ist. Vielmehr dürfte bei allen EU-Mitgliedstaaten der Wunsch bestehen, die Partnerstaaten durch die Verhängung von Sanktionen nicht öffentlich zu brüskieren. Mit der Möglichkeit, ein laufendes Defizitverfahren beliebig lange ruhen zu lassen, besitzt der ECOFIN-Rat schließlich ein politisch opportunes Mittel, mit dem er eine solche schmerzhaft Entscheidung vermeiden kann.

Ein EWWU-Mitgliedstaat, der eine unsolide Haushaltspolitik verfolgen will, kann letztlich zwei Jahre in Folge ein beliebig hohes Haushaltsdefizit eingehen, ohne dass Sanktionen gegen ihn wirksam werden können. Er muss nur im dritten Jahr seine Defizitquote wieder unter drei Prozent senken. Nach der Beendigung des Defizitverfahrens könnte der Staat in den folgenden beiden Jahren wiederum ein beliebig hohes Defizit eingehen, so lange seine Schuldenquote nicht deutlich mehr als 60 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts beträgt und der ECOFIN-Rat nicht den politischen Willen zur Verhängung von Sanktionen besitzt. Insgesamt ist damit der materielle Bindungscharakter des Stabilitätspaktes als eher gering einzustufen. Eine gewisse disziplinierende Wirkung könnte er nur dann entfalten, wenn die Kommission und der ECOFIN-Rat den entsprechenden politischen Willen an den Tag legen. Ob dies der Fall ist, wird im folgenden anhand der laufenden Defizitverfahren erörtert.

4. Die laufenden Defizitverfahren

Seit Inkrafttreten der Währungsunion wurden bisher drei Defizitverfahren eingeleitet. Während der ECOFIN-Rat im Falle Frankreichs und Deutschlands ein übermäßiges Defizit für das Jahr 2002 festgestellt hat, überschritt Portugal bereits 2001 das Defizitkriterium. Alle drei Defizitverfahren sind gegenwärtig noch im Gange. Ihr Verlauf ist überblicksartig in Tabelle 1 dargestellt. Die Defizitverfahren gegen Deutschland, Frankreich und Portugal werden im Folgenden beschrieben und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit analysiert. Während die Beschreibung der Verfahren in Kapitel 3 noch den Eindruck erwecken könnte, es gäbe beim Defizitverfahren einen klaren Ablauf, an dessen Ende entweder wirksame Korrekturmaßnahmen oder Sanktionen stehen, zeigen die bisher durchgeführten Verfahren, dass dies in der Umsetzung nicht der Fall sein muss.

Abbildung 1: Zeitliche Abfolge der laufenden Defizitverfahren

Schritte des Defizit- bzw. Frühwarnverfahrens	Deutschland	Frankreich	Portugal
Empfehlung der Kommission an den Rat, eine frühzeitige Warnung nach Art. 99 Abs. 4 EGV an den Mitgliedstaat zu richten	31.01.2002	08.01.2003	31.01.2002
Entscheidung des ECOFIN-Rates über frühzeitige Warnung nach Art. 99 Abs. 4 EGV	12.02.2002: (Warnung nicht verabschiedet)	21.01.2003 (Warnung wurde verabschiedet)	12.02.2002 (Warnung nicht verabschiedet)
Bericht der Kommission nach Art. 104 Abs. 3 EGV	19.11.2002	02.04.2003	24.09.2002
Stellungnahme der Kommission nach Art. 104 Abs. 5 EGV	08.01.2003	07.05.2003	16.10.2002
Entscheidung des Rates über das Bestehen eines übermäßigen Defizits nach Art. 104 Abs. 6 EGV	21.01.2003	03.06.2003	05.11.2002
Fristsetzung des Rates für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen nach Art. 104 Abs. 7 EGV	21.05.2003	03.10.2003	31.12.2002
Fristsetzung des Rates für eine Korrektur des übermäßigen Defizits nach Art. 104 Abs. 7 EGV	Im Jahr 2004	Im Jahr 2004	Im Jahr 2003
In-Verzug-Setzung	-	-	-
Sanktionen	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung, Stand 15.09.2003

4.1 Das Defizitverfahren gegen Deutschland

Bereits im Januar 2002 wies die Kommission bei der Überprüfung des aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2001–2005 auf die Gefahr eines übermäßigen Defizits hin. Die Kommission bewertete schon damals das darin im Basisszenario zugrundegelegte Wachstum von 1,25% des deutschen BIP für das Jahr 2002 als allzu optimistisch. Ein Alternativszenario mit einer Wachstumsrate von 0,75% hielt sie für plausibler. Bei diesem Alternativszenario kam das deutsche Defizit mit 2,5% in die Nähe des Referenzwertes von 3%. Die Kommission empfahl daher am 30. Januar 2002 dem ECOFIN-Rat, eine frühzeitige Warnung, einen so genannten „blauen Brief“, an Deutschland zu richten (vgl. Europäische Kommission, 2002a). Die Bundesregierung konnte diesen „blauen Brief“ aber durch Zusagen

abwenden: Sie „bekräftigt(e) ihr Bestreben, sicherzustellen, dass der Referenzwert von 3% des BIP für das gesamtstaatliche Defizit nicht überschritten wird“ und „bekräftigt(e) dass bis 2004 im Einklang mit früheren Zusagen eine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition erreicht werden wird“. Der Rat gab sich mit dieser Erklärung zufrieden und beschloss am 12. Februar 2002 einstimmig, den „blauen Brief“ nicht zur Abstimmung zu stellen (vgl. ECOFIN-Rat, 2002a, S. 6-9).

Das aktualisierte Stabilitätsprogramm, das Deutschland am 24. September 2002, zwei Tage nach der Bundestagswahl, verspätet an die Kommission lieferte, deutete mit einem Defizit von 2,9% des BIP noch nicht auf eine Überschreitung des Referenzwertes hin. Am 16. Oktober 2002 erklärte Finanzminister Eichel in einem Interview mit dem Sender n-tv, dass der Referenzwert wahrscheinlich überschritten werde. Die am 13. November 2002 veröffentlichte Herbstvorausschätzung der Kommission prognostizierte für Deutschland schließlich ein Defizit von 3,8% für das Jahr 2002 (vgl. European Commission, 2002, S. 47-49). Die Kommission verabschiedete daraufhin am 19. November 2002 einen Bericht über die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland und leitete damit das Defizitverfahren gegen Deutschland ein. Die Kommission schätzte darin das konjunkturbereinigte Defizit für das Jahr 2002 auf 3,3% des BIP und kam somit zum Ergebnis, dass das Defizit nur zu einem geringen Maß auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen sei (vgl. Europäische Kommission, 2002c).

Auf dieser Basis gab die Kommission am 8. Januar 2003 eine Stellungnahme ab, in der sie erklärte, das im Jahr 2002 verzeichnete übermäßige Defizit resultiere weder aus ungewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle Deutschlands entzögen, noch aus einer ernststen Rezession. Als Ursachen wurden neben Ausgabenüberschreitungen, insbesondere im Bereich Gesundheitswesen, Fehleinschätzungen bei den Einnahmen, vor allem bei der Körperschaftsteuerreform, genannt (vgl. Europäische Kommission, 2003a). Die Kommission empfahl daher dem Rat, ein übermäßiges Defizit festzustellen sowie an Deutschland die Empfehlung zu richten, mit grundlegenden Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsreformen die Stabilitätsprogrammziele für 2003 zu erfüllen.

Der ECOFIN-Rat kam - wie die Kommission - zum Schluss, dass die vermehrten Staatsausgaben und verringerten Staatseinnahmen Deutschlands im Jahr 2002 nur zum Teil mit konjunkturellen Faktoren erklärt werden können. Er entschied daher am 21. Januar 2003, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestehe und empfahl der deutschen Regierung im Wortlaut:

– Die deutsche Regierung sollte das derzeitige übermäßige Defizit nach Maßgabe von Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 so schnell wie möglich beenden.

– Die deutschen Behörden sollten ihre Haushaltspläne für 2003 entschlossen umsetzen, die auf der Grundlage eines projizierten BIP-Wachstums von 1½ % im Jahr 2003 darauf abzielen, das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2003 auf 2¾ % des BIP zurückzuführen; insbesondere sollten die deutschen Behörden für einen rigorosen Haushaltsvollzug und die gründliche Umsetzung der für 2003 angekündigten Maßnahmen sorgen, die eine Größenordnung von 1 % des BIP erreichen. Der Rat setzt der deutschen Regierung eine Frist bis spätestens 21. Mai 2003, um entsprechende Maßnahmen zu treffen. Falls einige dieser Maßnahmen nicht durchgeführt werden, sollte die deutsche Regierung Ausgleichsmaßnahmen verabschieden und durchführen, um das Staatsdefizit im Jahr 2003 wie geplant zu reduzieren. Außerdem empfiehlt der Rat den deutschen Behörden, dafür zu sorgen, dass der Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2003 gestoppt und danach umgekehrt wird. (ECOFIN-Rat, 2003a, S. 22).

Mitte Mai 2003 kündigte Finanzminister Eichel nach der jährlichen Steuerschätzung an, dass der Referenzwert von 3% des BIP im Jahr 2003 wiederum überschritten werde. Gleichzeitig gab er zu, ein ausgeglichener Haushalt bis zum Jahr 2006 sei nicht zu schaffen. Ein konkretes Jahr, in dem ein ausgeglichener Haushalt vorliegen soll, ließ er offen (vgl. Eichel, 2003). Der 21. Mai 2003, der Termin, bis zu dem wirksame Maßnahmen vorgelegt werden mussten, verstrich ohne eine offizielle Erklärung der Bundesregierung oder des ECOFIN-Rates. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung berichtete, dass Staatssekretär Caio Koch-Weser vom Bundesministerium der Finanzen und der Leiter der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen Klaus Regling von der EU-Kommission überein kamen, die geplanten und bisher umgesetzten Maßnahmen als ausreichend für eine Reduzierung des strukturellen Defizits im Jahr 2003 um einen Prozentpunkt zu werten (vgl. Hort, 2003). Die Forderung des ECOFIN-Rats nach wirksamen Maßnahmen wird damit als erfüllt angesehen, obwohl das nominale Defizitziel weiterhin verfehlt wird. Da Deutschland sich an die Empfehlungen des ECOFIN-Rats hält, ruht das Defizitverfahren entsprechend Art. 9 Abs. 1 der Verordnung 1467/97.

Am 29. August 2003 meldete das Bundesministerium der Finanzen im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach Art. 99 EGV an die Kommission, dass das Defizit im Jahr 2003 voraussichtlich 3,8% betragen werde. Das Finanzministerium sieht in diesem Defizit das Wirken der automatischen Stabilisatoren und beruft sich auf den ECOFIN-Rat, der für den Fall eines schwachen Wachstums keine über die geplanten Vorhaben der Bundesregierung hinausgehende Maßnahmen verlange (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2003).

Schon Anfang Juni räumte Gerhard Schröder auf dem G8-Gipfel in Evian ein, dass Deutschland möglicherweise auch 2004 gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verstoßen werde. Ende Juni beschloss die Bundesregierung bei einer Klausurtagung, die für 2005 geplante dritte Stufe der Steuerreform um ein Jahr vorzuziehen. Diese Steuersenkung soll zum Teil durch zusätzliche Schulden finanziert werden. Obwohl Kanzler Schröder versicherte, dass die Bundesregierung ohne jede Einschränkung hinter den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes stehe und auch bei der Meldung des voraussichtlichen Defizits von 3,8% für das Jahr 2003 am 29. August 2003 weiter am Ziel eines Defizits unter 3 % für das Jahr 2004 festgehalten wurde, ist die Nicht-Einhaltung des 3%-Kriterium auch im Jahr 2004 und damit im dritten Jahr in Folge sehr wahrscheinlich. Offen ist, ob dies zu ernsthaften Sanktionen führen wird: Ein weiteres übermäßiges Defizit im Haushaltsjahr 2003 kann der Rat nur durch Einforderung einer Einlage im Jahr 2004 sanktionieren. Nach dem Wortlaut des Artikels 13 der Verordnung 1467/97 kann diese Einlage nur dann in eine Geldbuße umgewandelt werden, wenn zwei Jahre nach Verhängung einer Einlage – also erst im Jahr 2005 – das übermäßige Defizit noch nicht korrigiert worden ist. Die Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2004 spielt somit bei der Entscheidung über eine Geldbuße keine Rolle. Deutschland könnte demnach, wenn das Defizit im Jahr 2005 wieder unter 3% gesunken ist, trotz übermäßiger Defizite in den Jahren 2002, 2003 und 2004 nicht mit einer Geldbuße belangt werden.

4.2 Die Defizitverfahren gegen Portugal und Frankreich

Portugal

Ebenso wie im Fall Deutschlands schlug die Kommission schon im Januar 2002 eine Frühwarnung an Portugal vor. Allerdings folgte der ECOFIN-Rat auf seiner Sitzung am 12. Februar 2002 dieser Empfehlung nicht (vgl. ECOFIN-Rat 2002a, S.8). Zu diesem Zeitpunkt hatte Portugal für das Jahr 2001 ein Defizit von 2,2% gemeldet. Im Juli 2002 teilten die portugiesischen Behörden der Kommission mit, das Defizit für das Jahr 2001 müsse aufgrund von Mängeln im volkswirtschaftlichen Statistikwesen nachträglich um 1,9% nach oben korrigiert werden.

Nachdem EUROSTAT, das Statistische Amt der Europäischen Kommission, das portugiesische Defizit für das Jahr 2001 auf 4,1% des BIP beziffert hatte, wurde am 24. September 2002 mit dem Kommissionsbericht nach Art. 104 Abs. 3 EGV in der EWWU erstmalig ein Defizitverfahren eingeleitet. Am 5. November 2002 stellte der ECOFIN-Rat im Falle Portu-

gals ein übermäßiges Defizit für das Jahr 2001 fest (vgl. ECOFIN-Rat, 2002b) und gab folgende Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV ab:

- entschlossene Umsetzung der Haushaltspläne, um das Defizit im Jahr 2002 auf 2,8% des BIP zurückzuführen,
- Verabschiedung und Umsetzung der erforderlichen Haushaltsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass das Defizit 2003 auf deutlich unter 3% des BIP gesenkt wird und die Schuldenstandquote unter dem Referenzwert von 60% des BIP gehalten wird.

Nach einem Regierungswechsel konnte Portugal durch energische Maßnahmen sein Defizit im Jahr 2002 auf 2,7% verringern; allerdings schätzte die Kommission in ihrer diesjährigen Frühjahrskonjunkturprognose (European Commission, 2003a, S. 77f) das portugiesische Haushaltsdefizit für 2003 auf 3,5% und für 2004 auf 3,2%. Ob Portugal im laufenden Jahr ein hinreichend niedriges Haushaltsdefizit erzielen wird und das Defizitverfahren beendet werden kann, erscheint somit fraglich.

Frankreich

Am 21. Januar 2003 sprach der ECOFIN-Rat auf Empfehlung der Kommission eine frühzeitige Warnung gegen Frankreich aus, um das Entstehen eines übermäßigen Defizits zu verhindern. Begründet wurde diese Frühwarnung mit einem erheblichen Abweichen der Haushaltslage vom Anpassungspfad an das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts. Die Kommissionsdienststellen schätzten das französische Defizit für das Jahr 2002 auf 2,7% und auf 2,9% für 2003. Dies lag beträchtlich über den 2001 im französischen Stabilitätsprogramm festgelegten Zielen von 1,3% bzw. 1,4% (vgl. European Commission, 2003b, S. 47).

Auch im Falle Frankreichs funktionierte die Frühwarnung nur bedingt: Sie erfolgte für das Haushaltsjahr 2003, blieb aber für das Defizitjahr 2002 aus. Nachdem EUROSTAT das französische Defizit für 2002 im März 2003 auf 3,1% des BIP beziffert hatte, leitete die Kommission am 2. April 2003 mit ihrem Bericht nach Art. 104 Abs. 3 EGV das Defizitverfahren ein. In diesem Bericht führte sie die Verschlechterung der französischen Haushaltsposition zu rund zwei Dritteln auf einen Anstieg des konjunkturbereinigten Defizits zurück. Im diesem Fall ist es bemerkenswert, dass die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose das gesamtstaatliche Defizit Frankreichs im Jahr 2003 auf 3,7% und für 2004 auf 3,5% des BIP schätzte (vgl. European Commission, 2003a, S. 59f) und sich die französische Regierung trotzdem öffentlich gegen einen Abbau des strukturellen Defizits aussprach.

Die Kommission legte dem ECOFIN-Rat am 7. Mai 2003 eine Stellungnahme nach Art. 104 Abs. 5 EGV vor, in der die Feststellung eines übermäßigen Defizits empfohlen wurde. Der ECOFIN-Rat traf diese Feststellung am 3. Juni 2003 und gab dabei folgende Empfehlungen an Frankreich ab:

- *Die französischen Behörden sollten dem derzeitigen übermäßigen Defizit im Einklang mit Art. 3 Abs. 4 der Verordnung 1467/97 des Rates so schnell wie möglich, spätestens aber bis 2004, ein Ende setzen. Der Rat legt die Frist, innerhalb derer die französische Regierung zweckdienliche Maßnahmen treffen muss, auf den 3. Oktober 2003 fest.*
- *Die französischen Behörden sollten das konjunkturbereinigte Defizit im Jahr 2003 wesentlich stärker abbauen, als derzeit geplant ist.*
- *Die französischen Behörden sollten Maßnahmen treffen, die gewährleisten, dass das konjunkturbereinigte Defizit im Jahr 2004 um 0,5% des BIP gesenkt oder noch weiter gehend zurückgeführt wird, damit die kumulierte Verbesserung im Zeitraum 2003-2004 ausreicht, um das nominale Defizit spätestens im Jahr 2004 unter die 3%-Marke zu bringen.*
- *Frankreich sollte den Anstieg der staatlichen Bruttoschuldenquote im Jahr 2003 begrenzen.* (ECOFIN-Rat 2003c, S. 7).

Gegen diese Empfehlung des ECOFIN-Rats stimmten die Niederlande und Dänemark. Die Niederlande gaben in dieser Sitzung eine Erklärung zu Protokoll, in der sie die Bevorzugung Frankreichs gegenüber den anderen Defizitländern bemängelten: Während Deutschland und Portugal noch im Jahr 2003 zur Absenkung ihres strukturellen Defizits verpflichtet wurden, bekam Frankreich keine solche Auflage.

Im Falle Frankreichs wird deutlich, dass ein Defizitverfahren durch politischen Einfluss in seiner Wirkung stark abgemildert werden kann. Obwohl die Kommission das Defizitverfahren gegen Frankreich eingeleitet hat und obwohl von allen Mitgliedsländern, die noch keinen nahezu ausgeglichenen Haushalt aufweisen, eine Verringerung des strukturellen Defizits um 0,5% verlangt wird, weigert sich Frankreich, sein Defizit im Jahr 2003 zu verringern. Die geringe Sanktionskraft des Stabilitätspaktes in diesem Zusammenhang machte kürzlich Klaus Regling, der deutsche Leiter der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen sehr deutlich (vgl. Bündler/Friedrich, 2003): Regling gab zu, dass rein „rechtlich“ betrachtet, Frankreich nicht gegen den Stabilitätspakt verstößt, da das Defizit erst im Jahr 2004 wieder unter 3% sein müsse. Politisch sei dies aber ausgesprochen unerfreulich. Die Kommission beharre jedoch unabhängig von der Konjunktur auf einem Abbau des konjunkturbereinigten Defizits um 0,5 Prozentpunkte.

4.3 Prognose für den Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Verlauf der bisherigen Defizitverfahren zeigt, dass Kommission und ECOFIN-Rat den Stabilitätspakt nicht strikt auslegen. Die Empfehlung an Deutschland umfasste für 2003 nur eine Reduzierung des strukturellen Defizits und wurde so weich formuliert, dass der Bundesregierung deren Erfüllung bescheinigt werden konnte. Portugal konnte nach dem übermäßigen Defizit im Jahr 2001 im Haushaltsjahr 2002 sowohl sein strukturelles als auch sein nominales Defizit auf deutlich unter 3 Prozent senken. Das Defizitverfahren gegen diese beiden Staaten ruht gegenwärtig, obwohl die Europäische Kommission für sie im Jahr 2003 ein nominales Defizit von mehr als drei Prozent prognostiziert (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Erreichte und prognostizierte Haushaltssalden der EWWU-Mitgliedstaaten

Haushaltssaldo (in Prozent des BIP)			
Haushaltsjahr	2002 Nominal erreicht/ strukturell erreicht	2003 Nominal geplant/ nominal prognostiziert/ strukturell prognostiziert	2004 Nominal geplant / nominal prognostiziert/ strukturell prognostiziert
Belgien	0,1/0,1	0,0/-0,2/0,2	0,3/-0,1/0,0
Deutschland	-3,6/-3,3	-2,8/-3,4/-2,6	-1,5/-2,9/-2,4
Finnland	4,7/4,8	2,7/3,3/3,7	2,1/3,0/3,3
Frankreich	-3,1/-3,3	-2,6/-3,7/-3,5	-2,1/-3,5/-3,3
Griechenland	-1,2/-1,8	-0,9/-1,1/-1,8	-0,4/-1,0/-1,9
Italien	-2,6/-2,1	-1,5/-2,3/-1,8	-0,6/-2,3/-2,7
Irland	-0,2/-0,9	-0,7/-0,6/-0,3	-1,1/-0,9/0,1
Luxemburg	-0,3/2,6/n.v.	-0,3/-0,2/n.v.	-0,7/-1,2/n.v.
Niederlande	-1,1/-1,0	0,5/-1,6/-0,4	0,2/-2,4/-1,1
Österreich	-0,6/-0,6	-1,3/-1,1/-1,0	-0,6/-0,4/-0,4
Portugal	-2,7/-2,5	-2,4/-3,5/-2,6	-1,9/-3,2/-2,1
Spanien	-0,1/-0,4	0,0/-0,4/-0,4	0,0/-0,1/-0,1

Quelle: European Commission (2003b)

Zum 1. September mussten die EU-Mitgliedsstaaten aktualisierte Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme einreichen. Die darin enthaltenen Defizitprognosen für das kommende Jahr wurden bisher noch nicht veröffentlicht. Absehbar ist, dass das öffentliche Defizit in Deutsch-

land und Frankreich nicht nur im Jahr 2003 sondern auch im Jahr 2004 über 3,0% des BIP liegen wird. Fraglich ist, ob die Kommission und der Rat daraus Konsequenzen ziehen. In Deutschland konnte die Bundesregierung das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform ohne eine klare Gegenfinanzierung beschließen, ohne dass dies von der Kommission als Verstoß gegen die geforderten wirksamen Maßnahmen zum Defizitabbau gewertet wurde. Die nächste Bewährungsprobe für den Stabilitätspakt steht im Verfahren gegen Frankreich an. Bis zum 3. Oktober 2003 muss Frankreich wirksame Maßnahmen ergriffen haben, um das übermäßige Defizit im Jahr 2004 zu beseitigen. Frankreich strebt ein Defizit unter 3,0% des BIP aber erst im Jahr 2005 an. Wenn Frankreich auf seiner Position beharrt und der ECOFIN-Rat keine Sanktionen verhängt, ist die Einhaltung des Stabilitätspaktes in das Belieben des Mitgliedsstaates gestellt und der Stabilitätspakt muss wegen fehlender Bindungswirkung als gescheitert angesehen werden.

5. Fazit

Bei den bisherigen Fällen zeigt sich, dass das Defizitverfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes keinen Automatismus darstellt sondern eher als ein politisches Verhandlungsspiel zu interpretieren ist. Während Finanzminister Waigel 1995 ein Befürworter automatischer Sanktionen war, profitiert gegenwärtig auch die Bundesregierung davon, dass politisch bestimmt wird, welches Defizit „übermäßig“ und welche Maßnahmen „geeignet“ zur Rückführung des Defizits sind. Die fehlende Wirkung des Stabilitätspaktes wird vom Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, Jürgen Stark, zusammengefasst (Stark, 2003, S. 7f):

„Peer pressure – which made itself felt up to 2000, even when implementing the Stability and Growth Pact, has become significantly weaker ... There is little respect for the fact that, in a monetary union, parliamentary sovereignty and national governmental powers are de facto limited. In a monetary union, common rules must be applied and observed ... The budgetary rules of the Stability and Growth Pact are a great achievement for Europe. They must be observed. Unfortunately, in 1996-97 Germany proved unable to enforce the requirement of no political influence being exerted in the procedures of the Stability and Growth Pact.“

Die laufenden Defizitverfahren stellen eine Bewährungsprobe für den Stabilitätspakt dar. Dabei zeigt sich ein Paradigmenwechsel von einem klar geregelten Verfahren zu einem politischen Verhandlungsspiel. Nominell bleibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt zwar unverändert. Die nachsichtige Behandlung der aktuellen Sünder bedeutet allerdings per Präzedenzfall eine nachhaltige Schwächung des Stabilitätspaktes. So ist trotz der übermäßigen Defizite im

Haushaltsjahr 2003 mit der Verhängung von Geldbußen im Jahr 2004 nicht zu rechnen. Insbesondere die Aufhebung des harten Defizitkriteriums von nominal 3% hat die Bindungskraft des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nachhaltig geschwächt. Mit der Einführung des konjunkturbereinigten Defizit als Entscheidungskriterium im Defizitverfahren wurde ein weiterer Schritt in Richtung einer Verwässerung der rechtlichen Regelungen des Stabilitätspaktes und einer politischer Entscheidung über Sanktionen gemacht. Zwar versuchen Kommission und Rat, ein klares Konzept zur Bestimmung konjunkturbereinigter Defizite vorzulegen (vgl. z.B. ECOFIN-Ratsbeschluss vom 12. Juli 2002 über die Methode zur Bestimmung des konjunkturbereinigten Defizits) und die Versprechungen zum Abbau des strukturellen Defizits im Rahmen der Defizitverfahren zu überprüfen. Das Defizitverfahren wird allerdings dabei noch weniger transparent und anfälliger für politische Einflussnahme. Der europäischen Öffentlichkeit kann die Überschreitung eines nominalen und die Nicht-Überschreitung eines konjunkturbereinigten Defizits nicht mehr vermittelt werden. Wenn Defizitstaaten lediglich empfohlen wird, ihr strukturelles Defizit zu senken ohne dass dies sich in nominellen Defiziten niederschlägt, trägt dies eher zur Schwächung des Stabilitätspaktes bei.

Durch die zunehmende Auslegungsbedürftigkeit der „Übermäßigkeit“ eines Defizits wird das Defizitverfahren noch mehr zum politischen Prozess und verliert seine Bindungskraft. Entscheidend dafür, ob es überhaupt zu Sanktionen kommt, sind ohnehin die Machtverhältnisse im Ministerrat. Die Analyse zeigte zudem, dass der Stabilitätspakt formal, nicht aber hinsichtlich seines Zweckes eingehalten wird, wenn ein Mitgliedstaat nach je zwei aufeinanderfolgenden Jahren mit einem übermäßigen Defizit zumindest im dritten Jahr das Defizitkriterium wieder erfüllt. Der Abbau des konjunkturbereinigten Defizits und das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes werden letztlich nicht mit glaubwürdigen Strafdrohungen durchgesetzt und sind daher leicht verschiebbar. Insofern muss die Auferlegung einer größeren haushaltspolitischen Disziplin durch den Stabilitätspakt als gescheitert erklärt werden. Andererseits besteht eine solche Selbstbindung der Finanzpolitik in keinem anderen Staat der Welt. Die EU-Mitgliedstaaten neigen auch als Teilnehmer der Währungsunion fiskalpolitisch im Vergleich zu anderen Ländern nicht zu höheren Haushaltsdefiziten. Die Aufweichung des Stabilitätspaktes ist somit nicht gleichbedeutend mit dem Verfall der europäischen Währung. Trotz dessen sollte der Stabilitätspakt nicht völlig seine Bedeutung verlieren und notorische Defizitstaaten mit der Verhängung von Sanktionen im Jahr 2005 rechnen müssen. Damit könnte die verbliebene Bindungskraft des Stabilitätspaktes erhalten bleiben und zur politisch schmerzhaften Durchsetzung der Haushaltskonsolidierung gerade auch in Deutschland beitragen.

Literaturverzeichnis

Alesina, Alberto/Perotti, Roberto (1995): The Political Economy of Budget Deficits, in: International Monetary Fund Staff Papers, Bd. 42, Nr. 1, S. 1-31.

Bünder, Helmut/Friedrich, Hajo (2003): "Der Krieg darf für Haushaltssünder keine Ausrede sein". FAZ-Gespräch mit Klaus Regling, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 79, vom 3. April 2003, S. 15.

Bundesministerium der Finanzen (1995): Stabilitätspakt für Europa – Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU.

Bundesministerium der Finanzen (2003): Finanzpolitik stützt Konjunktur, Pressemitteilung vom 29.08.2003.

Buti, Marco/ Sapir, André, Hrsg. (1998): Economic Policy in EMU. A Study by the European Commission Services, Clarendon Press, Oxford.

ECOFIN-Rat (2002a): 2407. Tagung des Rates -Wirtschaft und Finanzen- am 12. Februar 2002 in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 6108/032, Brüssel, 12.2.2003.

ECOFIN-Rat (2002b): 2460. Tagung des Rates -Wirtschaft und Finanzen- am 5. November 2002 in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 13490/02, Brüssel, 5.11.2002.

ECOFIN-Rat (2003a): 2480. Tagung des Rates -Wirtschaft und Finanzen- am 21. Januar 2003 in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 5506/03, Brüssel, 22.1.2003.

ECOFIN-Rat (2003b): 2493. Tagung des Rates -Wirtschaft und Finanzen- am 7. März 2003 in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 6877/03, Brüssel, 7.3.2003.

ECOFIN-Rat (2003c): 2513. Tagung des Rates -Wirtschaft und Finanzen- am 3. Juni im Luxemburg, Pressemitteilung Nr. 9844/03, Brüssel 6.6.2003.

Eichel, Hans (2003): Spiegel-Gespräch: "Eine bittere Niederlage", in: Der Spiegel, Nr. 20, S. 90-95.

Eichengreen, Barry/Wyplosz, Charles (1998): The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, in: Begg, D./von Hagen, J./Wyplosz, C./Zimmermann, K. (Hrsg.): EMU: Prospects and Challenges for the Euro, Oxford, Blackwell, S. 67-104.

Europäische Kommission (1999): Empfehlung der Kommission vom 30. März 1999 für die Grundzüge einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, in: Europäische Kommission: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen: Europäische Wirtschaft. Grundzüge der Wirtschaftspolitik,

Nr. 68, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, S. 9-41.

Europäische Kommission (2002a): Kommission bewertet aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm (2001-2005), Pressemitteilung, Brüssel, 30.1.2002.

Europäische Kommission (2002b): Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002, Europäische Wirtschaft, Nr. 4, 2002, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Europäische Kommission (2002c): Kommission verabschiedet Bericht über die öffentlichen Finanzen in Deutschland als ersten Schritt des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Pressemitteilung, Brüssel, 19.11.2002.

Europäische Kommission (2003a): Kommission ist der Ansicht, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht, Pressemitteilung, Brüssel, 8.1.2003.

Europäische Kommission (2003b): Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003-2005), Europäische Wirtschaft, Nr. 4, 2003, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

European Commission: Directorate General for Economic and Financial Affairs (2002): European Economy, No. 2, 2002, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.

European Commission: Directorate General for Economic and Financial Affairs (2003a): European Economy, No. 2, 2003, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.

European Commission: Directorate General for Economic and Financial Affairs (2003b): European Economy, No. 3, 2003, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.

Europäische Zentralbank (2003): Die Notwendigkeit umfassender Reformen angesichts einer alternden Bevölkerung, in: Monatsbericht April 2003, S. 45 – 59.

Frenkel, Michael/Klein, Martin: (1991): Fiskalischer Harmonisierungszwang durch die Europäische Währungsunion?, in: Wirtschaftsdienst, 71. Jg. Heft 3, S. 137-143.

Görgens, Egon/Ruckriegel, Karlheinz/Seitz, Franz (2003): Europäische Geldpolitik. 3. Aufl. Stuttgart, Lucius&Lucius.

Hattenberger, Doris (2000): Titel VII (Ex-Titel VI). Die Wirtschafts- und Währungspolitik, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, Baden-Baden, Nomos, S. 1246-1290.

Hort, Peter (2003): Hans Eichels Examen in Brüssel findet nicht statt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 116, vom 20. Mai 2003, S. 13.

Löwe, Jürgen (1999): Staatsverschuldung in der Währungsunion – Probleme bei der Umsetzung des EU-Stabilitätspaktes und ökonomische Ansätze ihrer Überwindung, in: Außenwirtschaft, 54. Jg. Heft 4, S. 549-568.

Roubini, Nouriel/Sachs, Jeffrey (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, in: European Economic Review, Bd. 33, Nr. 5, S. 903-933.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995): Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96, Metzler-Poeschel, Stuttgart.

Stark, Jürgen (2003): Reflections on the Maastricht process from one of the architects, Dinner Debate. Droege & Comp. Ltd, London, 3. June 2003.

Welsch, Heinz (2000): Domestic Fiscal Policy in a Monetary Union: What are the Spillovers?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, Nr. 3, S. 327-343.

Wiegard, Wolfgang (1996): Staatsverschuldung in der Europäischen Union: Wie wichtig sind die Konvergenzkriterien?, in: IAW-Mitteilungen, Nr. 2, S. 4-15.