

Buchmüller, Patrik; Marte, Andreas

Article — Published Version

Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Buchmüller, Patrik; Marte, Andreas (2004) : Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 4, pp. 261-268

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42312>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Patrik Buchmüller, Andreas Marte

Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand

Im November 2003 setzte der Rat der EU-Finanzminister im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich aus. Gegen diese Entscheidung klagte die EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof. Welche Vorgehensweise ist im Stabilitäts- und Wachstumspakt formalrechtlich vorgesehen und welchen Verlauf nahmen die Defizitverfahren tatsächlich? Sind im Pakt Konstruktionsmängel festzustellen?

Artikel 104 EG-Vertrag (EGV) verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) übermäßige Defizite zu vermeiden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte die Durchsetzbarkeit der in Art. 104 EGV enthaltenen Verpflichtung verbessern und dazu vor allem die Sanktionen im Falle eines Verstoßes präzisieren. Die Entscheidung des ECOFIN-Rats vom November 2003, das Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich auszusetzen, wurde vielfach als Versagen des Stabilitätspaktes interpretiert¹. Dieser Beitrag erläutert mögliche Ziele und die rechtlichen Grundlagen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und beschreibt die bisherigen Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich.

Sinn und Zweck des Stabilitätspaktes

Die Verpflichtung der EWWU-Mitgliedstaaten, übermäßige Defizite zu vermeiden, wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur unterschiedlich begründet:

- zum einen mit einem negativen externen Effekt, den die Staatsverschuldung eines Teilnehmers einer Währungsunion auf die Wirtschaftsentwicklung anderer Mitgliedstaaten einer Währungsunion ausübt. Argumentiert wird dabei mit einem Crowding-out aufgrund des Anstiegs des internationalen Zinsniveaus durch die Kreditaufnahme des Schuldnerstaates². In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte wird allerdings bezweifelt, ob die Erhöhung der Verschuldung eines Landes auf global integrierten Finanzmärkten tatsächlich zu nennenswerten Spillover-Effekten führt³ bzw. ob überhaupt ein zu beseitigender allokatonsverzerrender externer Effekt vorliegt.

- zum anderen damit, dass eine hohe Staatsverschuldung Anreize für eine inflatorische Geldpolitik schafft und dass die Märkte darauf spekulieren können, dass die Staatsschuld eines Mitgliedstaates im Falle von Zahlungsschwierigkeiten von den anderen Mitgliedern der Währungsunion getragen werden (bail-out)⁴. 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 als vorrangiges Ziel die Preisstabilität zuweist. Zudem stellt Art. 103 EGV explizit klar, dass die Gemeinschaft nicht für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten eintritt⁵. Mit dieser Argumentation kann die Notwendigkeit des Stabilitätspaktes also ebenfalls nicht stichhaltig begründet werden.

Letztlich kann der Stabilitätspakt wohl am besten als Instrument der Selbstbindung nationaler Regierungen im Hinblick auf eine solide und nachhaltige Fiskalpolitik interpretiert werden: Die Neue Politische Ökonomie erklärt übermäßige staatliche Defizite mit Lobbyismus und mit dem vorrangigen Streben von Parteien nach

¹ Vgl. z.B. P.J.J. Welfens: Eine kluge Reform des Stabilitätspaktes ist notwendig, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 1, S. 18.

² Vgl. z.B. M. Frenkel, M. Klein: Fiskalischer Harmonisierungszwang durch die Europäische Währungsunion?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 3, S. 137-143; J. Löwe: Staatsverschuldung in der Währungsunion – Probleme bei der Umsetzung des EU-Stabilitätspaktes und ökonomische Ansätze ihrer Überwindung, in: Außenwirtschaft, 54. Jg. (1999), H. 4, S. 549 f.

³ Vgl. z.B. B. Eichengreen, C. Wyplosz: The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, in: D. Begg, J. von Hagen, C. Wyplosz, K. Zimmermann (Hrsg.): EMU: Prospects and Challenges for the Euro, Oxford 1998, S. 67-104; sowie M. Buti, A. Sapir (Hrsg.): Economic Policy in EMU. A Study by the European Commission Services, Oxford 1998, S. 138 ff., im Fall der EWWU.

⁴ Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Stuttgart 1995, S. 246-259.

⁵ Darüber hinaus verweist Bofinger darauf, dass Deutschland 2003 innerhalb der Europäischen Währungsunion die niedrigste Inflationsrate besaß, obwohl es gleichzeitig die höchste Neuverschuldung in der EWWU aufwies, vgl. P. Bofinger: Grundlinien für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H.1, S. 25 f.

Patrik Buchmüller, 30, Dipl.-Volkswirt, ist Doktorand an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und arbeitet für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; Andreas Marte, 33, Dipl.-Volkswirt, arbeitet als Lektor bei den AKAD Privathochschulen in Stuttgart.

Wiederwahl⁶. Regierungen verlagern deshalb Belastungen der Bevölkerung mittels Verschuldung von der heutigen Generation auf am gegenwärtigen Entscheidungsprozess nicht beteiligte zukünftige Generationen⁷. Um eine übermäßige Belastung zukünftiger Generationen zu verhindern, muss das Instrument der Staatsverschuldung den Regierungen aus der Hand genommen und auf Institutionen verlagert werden, die weniger anfällig gegen politischen Opportunismus sind. Die Ansiedlung einer solchen Selbstverpflichtung auf europäischer Ebene bietet gerade wegen der häufig kritisierten Ferne der EU-Institutionen vom Wähler und der Komplexität der EU-Entscheidungsprozesse die Chance, die Regierungen der Mitgliedstaaten wirksam zu binden. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Selbstverpflichtung formalrechtlich fest verankert ist und nicht beliebig abgeändert werden kann. Aber beinhaltet der Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgrund wirksamer Sanktionen einen funktionierenden Selbstbindungsmechanismus?

Formalrechtliche Aspekte

Der Stabilitätspakt 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 Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

Ratsverordnungen sind 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 im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 252 EGV vom Rat mit qualifizierter Mehrheit 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 kann in den entscheidenden Punkten somit nur unter Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten abgeändert werden und ist formalrechtlich fest verankert. Ist der Stabilitätspakt auch materiell rechtlich hinreichend präzise formuliert, um ineffizient hohe Defizite der EWWU-Mitgliedstaaten zu vermeiden?

⁶ Vgl. N. Roubini, J. Sachs: Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, in: *European Economic Review*, Vol. 33 (1989), Nr. 5, S. 903-933.

⁷ Vgl. A. Alesina, R. Perotti: The Political Economy of Budget Deficits, in: *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 42 (1995), Nr. 1, S. 1-31.

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 Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten. 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 sollten⁸. Die Kommission verschob das Datum für das Erreichen des mittelfristigen Ziels eines ausgeglichenen Haushalts dann aber im Jahr 2002 auf 2004⁹.

In ihren Empfehlungen vom April 2003 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik fordert die Kommission 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 Haushaltssituation um mindestens 0,5% des BIP sicherzustellen“¹⁰. Damit definiert die Kommission die Ausgeglichenheit des Haushalts nun erstmals über ein strukturelles, d.h. von Konjunkturlagen beeinflusstes

⁸ Vgl. Europäische Kommission: 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, Luxemburg 1999, S. 19.

⁹ Vgl. Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 4, 2002, Luxemburg, S. 11.

nigtes 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.

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. Während mit einer Frühwarnung schon die drohende Abweichung vom mittelfristigen Ziel eines ausgeglichen Haushalts angeprangert werden soll, betrifft das Defizitverfahren allein die tatsächliche Überschreitung der festgelegten Referenzwerte für das öffentliche Defizit.

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 ruht das Defizitverfahren, wenn der betreffende Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates zur Reduzierung des Defizits folgt¹¹. Ein Defizitverfahren kann damit vom Rat 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.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003-2005), in: Europäische Wirtschaft, Nr. 4, 2003, Luxemburg, S. 5.

¹¹ Vgl. Art. 9 der Verordnung 1467/97.

¹² Vgl. ECOFIN-Rat: 2493. Tagung des Rates - Wirtschaft und Finanzen - am 7. März 2003 in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 6877/03.

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 EGV „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 prüfen¹².

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 vom ECOFIN-Rat also im Jahr 2003 ein übermäßiges Defizit für das Jahr 2002 festgestellt wurde, 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.

Wenn das Defizit im Folgejahr den Referenzwert erneut überschreitet, kann die Sanktion durch eine Erhöhung der Einlage 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 Bruttosozialprodukt aufgeteilt.

Der ECOFIN-Rat entscheidet über das 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 EGV in Verzug gesetzt werden, noch dürfen ihnen gegenüber Sanktionen nach Art. 104 Abs. 11 EGV verhängt werden. Analog dürfen sie bei Ratsentscheidungen über die In-Verzug-Setzung und Verhängung von Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten der Währungsunion nicht mitstimmen.

Materielle Relevanz des Stabilitätspaktes

Die beschriebenen Regelungen zur haushaltspolitischen Überwachung und zum Defizitverfahren machen den geringen materiellen 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 3% übersteigt. Mit einer solchen Auslegung könnten die nominalen Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten nunmehr die bisher maßgeblichen 3% 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 Defizitstaaten¹³.

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.

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 3% senken. Nach der Beendigung des Defizitverfahrens könnte der Staat in den folgenden beiden Jahren wiederum ein beliebig hohes Defizit

¹³ Vgl. R. Peffekoven: Statt Reform des Paktes ist seine strikte Anwendung geboten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 1, S. 9.

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 |
| Aussetzung des Defizitverfahrens nach Art. 9 der Verordnung 1467/97 | 25.11.2004 | 25.11.2004 | - |
| In-Verzug-Setzung nach Art. 104 Abs. 9 EGV | - | - | - |
| Sanktionen nach Art. 104 Abs. 11 EGV | - | - | - |

Quelle: Eigene Darstellung, Stand 15.02.2004.

eingehen, so lange seine Schuldenquote nicht deutlich mehr als 60% 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. Anhand der laufenden Defizitverfahren wird im folgenden gezeigt, dass dies nicht der Fall ist.

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 nicht beendet. Ihr Verlauf ist überblicksartig in der Tabelle dargestellt. Möglicherweise werden im April 2004 weitere Verfahren gegen Italien und die Niederlande eingeleitet. Während das ursprünglich vorgesehene Verfahren einen klaren Ablauf vorsah, an dessen Ende entweder wirksame Korrekturmaßnahmen oder Sanktionen stehen, zeigen die bisher tatsächlich durchgeführten Verfahren, dass dies in der Umsetzung nicht der Fall sein muss.

Das Defizitverfahren gegen Deutschland

Bereits im Januar 2002 wies die Kommission bei der Überprüfung des aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2001 bis 2005 auf

die Gefahr eines übermäßigen Defizits hin. Die Kommission empfahl daher am 30. Januar 2002 dem ECOFIN-Rat eine frühzeitige Warnung, einen so genannten „blauen Brief“, an Deutschland zu richten¹⁴, den die Bundesregierung aber durch Zusagen abwenden konnte: 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 stellen¹⁵.

Die am 13. November 2002 veröffentlichte Herbstvorausschätzung der Kommission prognostizierte für Deutschland schließlich ein Defizit von 3,8% für das Jahr 2002¹⁶. Die Kommission verabschiedete daraufhin am 19. November 2002 einen Bericht über die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland. Sie schätzte darin das konjunkturbereinigte Defizit für das Jahr 2002 auf 3,3% des BIP und kam damit zum Ergebnis, dass das Defizit nur in einem geringen Maß auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen sei¹⁷.

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

¹⁴ Vgl. Europäische Kommission: Kommission bewertet aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm (2001-2005), Pressemitteilung, Brüssel, 30.1.2002.

Kontrolle Deutschlands entzögen, noch aus einer ersten Rezession¹⁸. 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 Wortlaut¹⁹:

„- 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 2¼% 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.“

¹⁵ Vgl. ECOFIN-Rat: 2407. Tagung des Rates - Wirtschaft und Finanzen - am 12. Februar 2002 in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 6108/03, S. 6-9.

¹⁶ Vgl. European Commission: Directorate General for Economic and Financial Affairs: European Economy, Nr. 2, 2002, Office for Official Publications of the EC, Luxemburg 2002, S. 47-49.

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission: Kommission verabschiedet Bericht über die öffentlichen Finanzen in Deutschland als ersten Schritt des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Pressemitteilung, Brüssel, 19.11.2002.

¹⁸ Als Ursachen wurden neben Ausgabenüberschreitungen, insbesondere im Bereich Gesundheitswesen, Fehleinschätzungen bei den Einnahmen, vor allem bei der Körperschaftsteuerreform, genannt; vgl. Europäische Kommission: Kommission ist der Ansicht, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht, Pressemitteilung, Brüssel, 8.1.2003.

¹⁹ ECOFIN-Rat: 2480. Tagung des Rates - Wirtschaft und Finanzen - am 21. Januar 2003 in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 5506/03, 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 werde²⁰. Der 21. Mai 2003, der Termin, bis zu dem wirksame Maßnahmen vorgelegt werden mussten, verstrich ohne eine offizielle Erklärung der Bundesregierung oder des ECOFIN-Rates²¹. 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. Die Kommission prognostizierte in ihrer am 29. Oktober 2003 veröffentlichten Herbstvorausschätzung ein deutsches Defizit von mehr als 4% im Jahr 2003²². Sie empfahl daraufhin dem ECOFIN-Rat, mit der In-Verzug-Setzung die nächste Stufe des Defizitsverfahrens gegen Deutschland zu beschließen. Dabei forderte die Kommission den ECOFIN-Rat auf, Deutschland zu empfehlen, 2004 sein konjunkturbereinigtes Defizit um 0,8% zu verringern, und 2005 eine weitere Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um mindestens 0,5% zu erreichen, um spätestens bis 2005 das Defizit auf deutlich unter 3% zu senken²³.

In der Sitzung des ECOFIN-Rates am 25.11.2003 stimmten Belgien, Dänemark, Griechenland, Spanien, die Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden für die Feststellung der Kommission nach Art. 104 Abs. 8, dass Deutschland die Empfehlungen des ECOFIN-Rates nicht umgesetzt habe. Dieselben Länder bis auf Schweden, das sich nach Art. 122 Abs. 3 EGV als Nicht-EWWU-Mitgliedstaat nicht an der Entscheidung beteiligen durfte, stimmten auch für die Empfehlungen der Kommission zur In-Verzug-Setzung Deutschlands nach Art. 104 Abs. 9 EGV. In beiden Fällen wurde die benötigte Mehrheit allerdings nicht erreicht. Stattdessen beschloss der ECOFIN-Rat mit den Stimmen Belgiens, Griechenlands, Frankreichs, Irlands, Italiens, Luxemburgs und Portugals, das Defizitverfahren gegenüber Deutschland vorerst auszusetzen und erst dann eine In-Verzug-Setzung auszusprechen, sofern

²⁰ Gleichzeitig gab er zu, ein ausgeglichener Haushalt bis zum Jahr 2006 sei nicht zu schaffen, vgl. Spiegel-Gespräch: Eine bittere Niederlage, in: Der Spiegel, Nr. 20 vom 12. Mai 2003, S. 90-95.

²¹ Die Frankfurter Allgemeine Zeitung berichtete, dass Staatssekretär Caio Koch-Weser vom Bundesministerium der Finanzen und der Leiter der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen Klaus Regling übereinkamen, die geplanten und bisher umgesetzten Maßnahmen als hinreichend für eine Reduzierung des strukturellen Defizits im Jahr 2003 um einen Prozentpunkt zu werten, vgl. P. Hort: Hans Eichels Examen in Brüssel findet nicht statt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 116, vom 20. Mai 2003, S. 13.

²² Vgl. European Commission: Autumn 2003. Economic Forecasts, European Economy, Nr. 5, 2003, Luxemburg., S. 46 f. Für 2004 prognostizierte die Kommission ohne Berücksichtigung der damals noch nicht vom Bundesrat gebilligten Reformmaßnahmen ein Defizit von 3,9%.

Deutschland die folgenden Empfehlungen des Rates nicht erfüllt:

1. Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um 0,6% im Jahr 2004,
2. Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um mindestens 0,5% im Jahr 2005,
3. Beendigung des übermäßigen Defizits spätestens bis 2005²⁴.

Ob Deutschland diese abgeschwächten Auflagen erfüllen kann, ist zweifelhaft: In ihrem Stabilitätsprogramm von Dezember 2003 prognostiziert die Bundesregierung für 2004 eine Defizitquote von 3,5% und 2,5% für 2005 unter Annahme eines realen Wirtschaftswachstums von 1,5 bis 2% im Jahr 2004 und 2,5% im Jahr 2005. Hinsichtlich des strukturellen Defizits wird die Bundesregierung 2004 nach ihrer eigenen Prognose allerdings kaum den vom ECOFIN-Rat gesetzten Anforderungen nachkommen²⁵.

Das Defizitverfahren gegen 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 verhindern²⁶. 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 das Defizitverfahren ein. In ihrem Bericht nach Art. 104 Abs. 3 EGV führte sie die Verschlechterung der französischen Haushaltsposition zu rund zwei Dritteln auf einen Anstieg des konjunkturbereinigten Defizits zurück. Nachdem die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose das gesamtstaatliche Defizit Frankreichs im Jahr 2003 auf 3,7% und für 2004 auf 3,5% des BIP schätzte, legte sie dem ECOFIN-Rat am 7. Mai 2003 eine Stellungnahme nach Art. 104 Abs. 5 EGV vor, in der sie die Feststellung eines übermäßigen Defizits empfahl. Der ECOFIN-Rat traf diese Feststellung am 3. Juni 2003 und gab dabei folgende Empfehlungen an Frankreich ab²⁷:

²³ Vgl. Europäische Kommission: Kommission setzt Verfahren bei einem übermäßigen Defizit in Bezug auf Deutschland fort, Pressemitteilung IP/03/1560, Brüssel, 18.11.2003. Sie begründete dies mit dem Verstoß gegen die Empfehlungen des ECOFIN-Rates vom 21.1.2003. Dabei folgerte die Kommission, „dass – entgegen den im Frühjahr geäußerten Erwartungen – trotz der von Deutschland getroffenen Maßnahmen weder das nominale noch das konjunkturbereinigte Defizit gesenkt worden ist“.

²⁴ Neben diesen Hauptempfehlungen sind in den Schlussfolgerungen des Rates noch weitere Anforderungen an Deutschland formuliert, vgl. ECOFIN-Rat: 2546. Tagung des Rates - Wirtschaft und Finanzen - am 25. November in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 14492/03, S. 18-21.

„- 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 weitergehend 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.“

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: Obwohl die Kommission von allen Mitgliedsländern, die noch keinen nahezu ausgeglichenen Haushalt aufweisen, eine Verringerung des strukturellen Defizits um 0,5% verlangt und Deutschland und Portugal noch im Jahr 2003 zur Absenkung ihres strukturellen Defizits verpflichtet wurden, weigerte sich Frankreich erfolgreich, sein Defizit im Jahr 2003 zu verringern.

Am 8.10.2003 empfahl die Kommission dem ECOFIN-Rat festzustellen, dass Frankreich nach Art. 104 Abs. 8 keine wirksamen Maßnahmen ergriffen habe, die Rats-Empfehlungen vom 3. Juni 2003 zu erfüllen. Am 21.10.2003 forderte die Kommission den ECOFIN-Rat auf, Frankreich zu empfehlen, sein konjunkturbereinigtes Defizit im Jahr 2004 um einen

²⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Deutsches Stabilitätsprogramm. Aktualisierung Dezember 2003, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/de/de20032004_de.pdf, S. 28-30. Die Bundesregierung kritisiert dabei fundamental die Berechnungsweise des strukturellen Defizits und hält diese Kenngröße als zentrale Größe zur Beurteilung der Entwicklung der öffentlichen Haushalte für nicht geeignet.

²⁶ 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 für 2003 auf 2,9%. Dies lag beträchtlich über den 2001 im französischen Stabilitätsprogramm festgelegten Zielen von 1,3% bzw. 1,4%, vgl. European Commission: European Economy, Nr. 3, 2003, Luxemburg, S. 47.

²⁷ Vgl. ECOFIN-Rat: 2513. Tagung des Rates - Wirtschaft und Finanzen - am 3. Juni in Luxemburg, Pressemitteilung Nr. 9844/03, S. 7.

Prozentpunkt und 2005 um mindestens einen halben Prozentpunkt zu verringern²⁸. Der ECOFIN-Rat setzte stattdessen am 25. November 2003 mit den Stimmen Belgiens, Deutschlands, Griechenlands, Irlands, Italiens, Luxemburgs und Portugals das Defizitverfahren gegenüber Frankreich aus und kam überein, eine In-Verzug-Setzung Frankreichs nach Art. 104 Abs. 9 erst dann zu beschließen, falls Frankreich folgenden Verpflichtungen nicht nachkommen sollte:

1. Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um 0,8% im Jahr 2004,
2. Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um mindestens 0,6% im Jahr 2005²⁹.

Am 28. Januar 2004 hat die Kommission ihre Bewertung des im Dezember letzten Jahres aktualisierten französischen Stabilitätsprogramms veröffentlicht. Darin prognostiziert die französische Regierung auf Basis ihrer geplanten Maßnahmen ein Absinken des konjunkturbereinigten Defizits im Jahr 2004 um die von ECOFIN-Rat geforderten 0,8%. Sie berechnete dieses nach eigenen Methoden, während die Kommission unter Verwendung der vereinbarten Methoden hingegen lediglich auf eine Verringerung um 0,6% kam³⁰.

Wie geht es mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt weiter?

Mit der Entscheidung des ECOFIN-Rats vom 25.11.2003, das Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich auszusetzen, ist deutlich geworden, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt keinen Automatismus, sondern einen politischen Verhandlungsprozess darstellt. Dies zeigt auch die Klage der EU-Kommission gegen die Entscheidung des ECOFIN-Rats vom 25.11.2003. Die Kommission nennt als Klagegrund, dass ihre Empfehlungen ohne Begründung übergangen wurden und zweifelt an der rechtlichen Zulässigkeit der Aussetzung des Defizitverfahrens. Die Aussetzung des Verfahrens ist nach Artikel 9 der Verordnung Nr.1467/97 an die Be-

dingung geknüpft, dass der betreffende Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen ergreift. Diese Bedingung sieht die Kommission nicht als erfüllt an. Die Klage bezieht sich damit nur auf Verfahrensfragen, nicht auf Inhalte. Die Kommission schreibt: „Durch die Anfechtung der Schlussfolgerungen des Rates sollen weder die wirtschaftliche Analyse noch die Korrekturmaßnahmen in Frage gestellt werden, die der Rat den betreffenden beiden Mitgliedstaaten empfiehlt.“³¹

Dies zeigt das Dilemma des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Die Kommission kann zwar die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger Defizite einklagen. Die rechtliche Verpflichtung ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Bindungswirkung des Paktes. Durch die Einbindung des ECOFIN-Rates in das Verfahren ist zusätzlich auch der politische Wille einer qualifizierten Mehrheit von EU-Staaten erforderlich.

Die Entscheidung des ECOFIN-Rats vom 25.11.2003 ist nicht die erste großzügige Auslegung des Stabilitätspaktes: Auch schon früher entfernte sich die Anwendung des Paktes vom Wortlaut der Vereinbarungen, damals aber im Konsens zwischen Rat und Kommission. Mit der Einführung des konjunkturbereinigten an Stelle des nominalen Defizits als Entscheidungskriterium im Defizitverfahren wurde ein von der Öffentlichkeit unbemerkter Schritt in Richtung einer großzügigen Auslegbarkeit der rechtlichen Regelungen des Stabilitätspaktes gemacht. Während bei der Berechnung eines nominalen Defizits wenig Interpretationsspielraum besteht, ist die Berechnung eines konjunkturbereinigten Defizits nur für Experten nachvollziehbar. Wenn Defizitstaaten lediglich empfohlen wird, ihr strukturelles Defizit zu senken, ohne dass sich dies in nominalen Defiziten niederschlagen muss, und wenn die Einhaltung dieser Verpflichtung nur ex post kontrolliert werden kann, trägt dies zur Schwächung des Stabilitätspaktes bei.

Mit der Einführung des strukturellen Defizits als Entscheidungskriterium und der Aussetzung der Defizitverfahren gegenüber Deutschland und Frankreich wurde die Anwendung des Stabilitätspaktes bereits stark flexibilisiert. Damit der Pakt überhaupt noch eine materielle Bindungswirkung ausübt, müssen Deutschland und Frankreich nun die Ratsempfehlungen vom 25.11.2003 umsetzen oder sanktioniert werden.

²⁸ Vgl. Europäische Kommission: Kommission fordert Frankreich auf, neue Maßnahmen zum Abbau des Haushaltsdefizits in 2004 zu treffen, Pressemitteilung IP/03/1420, Brüssel, 18.11.2003.

²⁹ Neben diesen Hauptempfehlungen hat der ECOFIN-Rat in seinen Schlussfolgerungen noch weitere Anforderungen an Frankreich gestellt; vgl. ECOFIN-Rat: 2546. Tagung des Rates – Wirtschaft und Finanzen – am 25. November in Brüssel, Pressemitteilung Nr. 14492/03, S. 15-18.

³⁰ Vgl. Europäische Kommission: Kommission bewertet aktualisiertes französisches Stabilitätsprogramm (2003-2007), Pressemitteilung IP/04/106, Brüssel, 28.1.2004. Zudem sei die französische Finanzpolitik nicht kompatibel zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, deren Berücksichtigung der ECOFIN-Rat in seinem Empfehlungen vom 25. November 2003 ebenfalls forderte.

³¹ Europäische Kommission: Kommission legt Strategie zur Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik dar, Pressemitteilung IP/04/35, Brüssel, 13.1.2004, S. 4.