

Herrmann, Karolin

Research Report

Bewertung aktueller Korrekturversuche am Stabilitäts- und Wachstumspakt

KBI kompakt, No. 1

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Herrmann, Karolin (2011) : Bewertung aktueller Korrekturversuche am Stabilitäts- und Wachstumspakt, KBI kompakt, No. 1, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/60460>

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.

Bewertung aktueller Korrekturversuche am Stabilitäts- und Wachstumspakt

von Karolin Herrmann

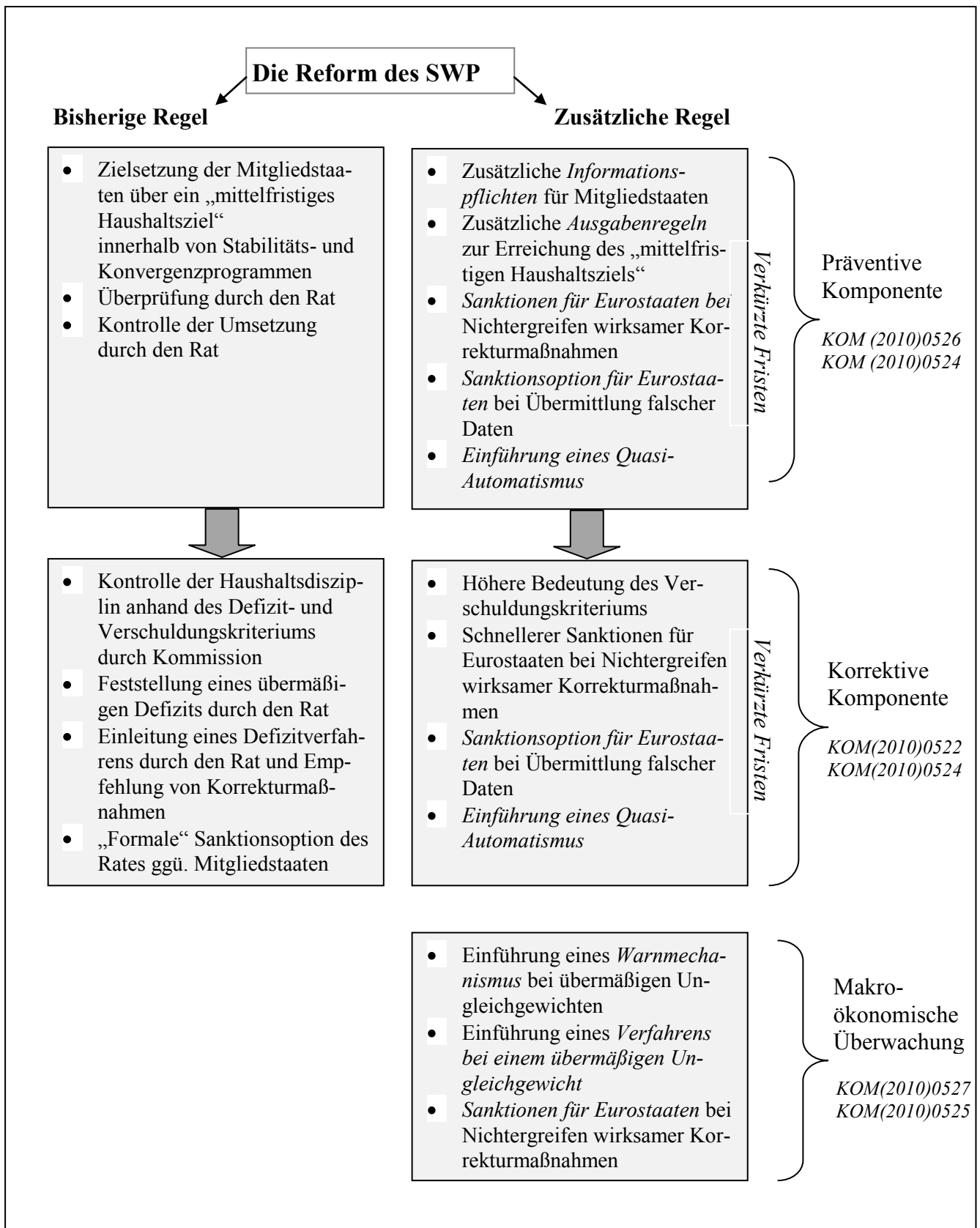
Das gesamte öffentliche Defizit im Euroraum (572.526 Mio. €) betrug im Jahr 2010 6,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Der öffentliche Schuldenstand (7.822.443 Mio. €) lag bei 85,4 Prozent des BIPs (Vgl. *Eurostat*, 2011 und *EEAG*, 2011, S. 79). Der im Jahr 1997 beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) soll sowohl das maximale Budgetdefizit als auch den öffentlichen Schuldenstand der Höhe nach **auf maximal 3 bzw. 60 Prozent des BIPs** begrenzen. Aufgrund der zunehmenden Staatsverschuldung konnten viele Staaten diese Referenzwerte aber nicht einhalten, so dass die Europäische Kommission bislang in **95 Fällen** einen Verstoß gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt beklagte und ein Defizitverfahren einleitete. Die Verstöße blieben aber allesamt sanktionslos (Vgl. *European Commission*, 2011).

Die Wirkungslosigkeit und geringe Durchschlagskraft des Pakts wird in der gegenwärtigen Staatsschuldenkrise deutlich. Um die EU-Mitgliedstaaten zu einem Abbau der Staatsschulden zu verpflichten und gleichzeitig einer erneuten Verschuldungspolitik vorzubeugen, wurde im Herbst 2010 eine Reform des SWP angestoßen. Nach kontroversen Diskussionen zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Rat wurde das Gesetzgebungspaket – bestehend aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie – Anfang November dieses Jahres auf den Weg gebracht. Dass die inzwischen zweite Reform des Pakts zu einer nachhaltigen Disziplinierung der nationalen Schuldenpolitik führt, muss indes aufgrund bestehender Verfahrensschwächen bezweifelt werden.

Der voraussichtlich Ende des Jahres 2011 in Kraft tretende Pakt besteht nach wie vor aus einem **vorbeugenden** (präventive Komponente) und einem **korrigierenden Arm** (korrektive Komponente). Im Zuge der Reform wird mit der Einführung einer **makroökonomischen Überwachung** der Mitgliedstaaten eine dritte Komponente hinzugefügt. Die neuen Regelungen des SWP sind in der folgenden Abbildung „Die Reform des SWP“ dargestellt.

Makroökonomische Überwachung

Das neu eingeführte Verfahren zur makroökonomischen Überwachung besteht aus einem **Warnmechanismus** und einem **Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht**. Der Warnmechanismus stützt sich auf einen Kommissionsbericht, der jährlich erscheint und in Form eines „Scoreboards“ verschiedenste ökonomische, finanzielle und strukturelle Indikatoren bewertet. Diese sollen Aufschluss über Ungleichgewichte in bestimmten Mitgliedstaaten geben können. Anhand überschrittener Schwellenwerte kann der Rat ein „übermäßiges Ungleichgewicht“ auf Empfehlung der Kommission feststellen und das Mitgliedsland auf-



Eigene Darstellung.

fordern, einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen. Werden in diesem keine wirksamen Maßnahmen aufgezeigt, kann der Rat einen neuen Plan anfordern. Billigt der Rat auch diesen nicht, führt das bei Euro-Mitgliedstaaten auf Empfehlung der Kommission zu Sanktionen in Form einer Geldbuße in Höhe von 0,1 Prozent des nationalen Vorjahres-BIPs. Der Rat kann dieser Empfehlung mit qualifizierter Mehrheit widersprechen. Die Geldbuße fließt in den EFSF bzw. ESM.¹ Nachdem der Korrekturmaßnahmenplan gebilligt wurde, beobachten Kommission und Rat dessen Umsetzung. Für Eurostaaten hat eine mangelnde Umsetzung eine Sanktion in Form einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,1 Prozent des Vorjahres-BIP zur Folge – es sei denn, der Rat widerspricht mit qualifizierter Mehrheit einer entsprechenden Kommissionsempfehlung. Dieser Mechanismus einer **umgekehrten Mehrheitsentscheidung** zieht sich durch alle Sanktionsverfahren. Das betroffene Mitgliedsland selbst hat dabei kein Stimmrecht im Rat. Erfolgt auch nach dem Ablauf einer erneuten Fristsetzung keine oder nur eine ungenügende Umsetzung der Korrekturmaßnahmen, wird die verzinsliche Einlage in eine Geldbuße umgewandelt – es sei denn, der Rat widerspricht. Die Geldbuße fließt wieder an EFSF bzw. ESM. Wurde der Korrekturmaßnahmenplan hingegen erfolgreich umgesetzt, folgt die Einstellung des Verfahrens. (Vgl. KOM (2010) 0527; KOM (2010) 0525).

Präventive Komponente

Innerhalb des **präventiven Arms** legen sich die Mitgliedstaaten auf **mittelfristige Haushaltsziele** eines strukturellen Defizits² fest. Dazu müssen sie jährlich Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorlegen, um gegenüber Kommission und Rat nachzuweisen, dass sie ihre mittelfristige Zielvorgabe einhalten können und einen ausgeglichenen Haushalt anstreben (Vgl. *Kullas/Koch*, 2010, S. 3). Damit soll dem Entstehen übermäßiger Defizite im Vorhinein ein Riegel vorgeschoben werden. Die Anforderungen an die jährlich anzufertigenden Programme sind im Zuge der Reform des SWP gestiegen. Unter anderem müssen die Mitgliedstaaten nun z. B. auch Angaben zur Entwicklung der Staatsausgaben und der öffentlichen Schuldenquote machen. Die Stabilitätsprogramme werden mit den makroökonomischen und haushaltspolitischen Prognosen der Kommission verglichen. Der Rat überprüft weiterhin, ob die Mitgliedstaaten ihr mittelfristiges Haushaltsziel bereits erreicht haben bzw. sich auf einem Anpassungspfad in Richtung dieses Ziels befinden. Dazu muss das strukturelle Defizit jährlich um mindestens 0,5 Prozent des BIPs sinken. Neu ist, dass der Rat auch die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben beobachtet. Verfehlt ein Mitgliedstaat das mittelfristige Haushaltsziel, muss das jährliche Ausgabenwachstum unter der Wachstumsrate des potenziellen BIPs liegen. Jeglicher Senkung von Staatseinnahmen müssen entsprechende Ausgabenkürzungen oder eine Erhöhung anderer Staatseinnahmen folgen. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat feststellen, dass ein Mitgliedsland erheblich³ von seinem Stabilitäts- und Konvergenzprogramm abweicht. Neu ist, dass die Kommission – anstatt wie bisher der Rat – das betreffende Mit-

¹ Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) bezeichnet eine Zweckgesellschaft nach luxemburgischem Recht, die als Teil des Euro-Rettungsschirms bis Mitte 2013 unter anderem Darlehen an notleidende Mitgliedstaaten vergibt, die sich am Kapitalmarkt nicht mehr zu bezahlbaren Konditionen finanzieren können. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll den EFSF nach den Beschlüssen auf dem EU-Gipfel am 8. und 9. Dezember 2011 ab Mitte 2012 begleiten.

² Dieses ist das um konjunkturelle und um einmalige Effekte bereinigte Haushaltsdefizit.

³ Eine erhebliche Abweichung liegt vor, wenn ein Mitgliedstaat die Anforderungen an das mittelfristige Haushaltsziel bzw. zum Abbau des strukturellen Defizits nicht einhält oder das Defizit in zwei aufeinander folgenden Jahren im Durchschnitt 0,25 Prozent des BIPs höher ist, als erlaubt, oder das strukturelle Defizit infolge eines hohen Wachstums öffentlicher Ausgaben oberhalb der Grenzwerte liegt. Eine erhebliche Abweichung kann unberücksichtigt bleiben, wenn sie auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückgeht, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedslandes entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder bei einem schweren Konjunkturabschwung in der Eurozone oder des gesamten EU.

gliedsland aufgrund dessen verwarnen darf. Entsprechende Korrektorempfehlungen der Kommission nimmt der Rat mit qualifizierter Mehrheit an und richtet diese an das betroffene Mitgliedsland. Keine bzw. eine unzureichende Umsetzung dieser Maßnahmen stellt der Rat auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit fest und kann diese mit neuen Korrekturmaßnahmen verknüpfen. Werden auch diese nicht umgesetzt, kann dies nach der Reform des SWP für Eurostaaten zu **Sanktionen** in Form einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des Vorjahres-BIP führen – es sei denn, der Rat widerspricht. Neu ist auch, dass der Rat auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit gegenüber Euro-Mitgliedstaaten eine **Geldbuße** in Höhe von maximal 0,2 Prozent des BIPs verhängen darf, wenn diese absichtlich oder grob nachlässig falsche Daten über Defizite und Schulden geliefert haben. (Vgl. KOM (2010) 0526; KOM (2010) 0524)

Korrektive Komponente

Ausschließlich dann, wenn die Maßnahmen des vorbeugenden Arms erfolglos waren, soll der korrigierende Arm im Rahmen eines Defizitverfahrens sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre übermäßigen Defizite wieder abbauen. Kriterien zur Einleitung eines Defizitverfahrens sind nach wie vor die Referenzwerte von 3 (Defizitkriterium) bzw. 60 Prozent (Verschuldungskriterium) des BIP. Neu ist die Definition eines **hinreichend rückläufigen Abstands** zwischen dem tatsächlichen Schuldenstand und dem 60-Prozent-Referenzkriterium, der auf eine jährliche Verringerung von mindestens 5 Prozentpunkten des BIPs in den letzten drei Jahren festgelegt wird. Ist der Abstand hinreichend rückläufig, gilt das Schuldenstandskriterium als erfüllt. Verstößt ein Mitgliedsland gegen das Defizit- oder Schuldenstandskriterium, muss die Kommission einen Bericht erstellen, innerhalb dessen sie nun auch Faktoren wie die Entwicklung der mittelfristigen Wirtschaftslage oder der Konjunktur untersucht. Liefert ein Mitgliedstaat der Eurozone falsche Zahlen, können – spiegelbildlich zur präventiven Komponente – **Sanktionen** folgen. Auf Grundlage dieses Berichts kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. Nach der Reform des SWP folgt für Eurostaaten daraus eine Sanktion in Form einer unverzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 Prozent des Vorjahres-BIPs – es sei denn, der Rat widerspricht. Der Rat beschließt daraufhin mit qualifizierter Mehrheit Korrekturvorschläge. Stellt der Rat auf Vorschlag der Kommission fest, dass das Mitgliedsland keine wirksamen Maßnahmen zum Abbau des übermäßigen Defizits getroffen hat, kann die unverzinsliche Einlage in eine Geldbuße umgewandelt werden, insofern es sich um ein Euro-Mitgliedsland handelt und der Rat nicht widerspricht. Danach kann der Rat das Mitgliedsland zunächst in Verzug setzen. Leitet es innerhalb der folgenden vier Monate abermals keine Maßnahmen zum Defizitabbau ein, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission gegenüber dem EU-Mitgliedsland mit qualifizierter Mehrheit Sanktionen beschließen und verhängen. Neu ist, dass diese Sanktion in der Regel in Form einer Geldbuße ausgestaltet sein soll, die an den EFSF bzw. den ESM überwiesen wird. (Vgl. KOM (2010) 0522; KOM (2010) 0524).

Bewertung

Die Einführung eines Kontrollmechanismus zum Aufspüren makroökonomischer Ungleichgewichte ist grundsätzlich zu begrüßen. Bei der praktischen Umsetzung dürften indes **Informationsprobleme** und Schwierigkeiten bei der **Prognostizierbarkeit** und **Interpretation** von Daten, die auf makroökonomische Ungleichgewichte hindeuten, entstehen. Verwiesen sei

hierbei auf Immobilienpreisblasen. Ob innerhalb des Immobiliensektors überhöhte Preise bestehen und sich diese zu einer Blase hochschaukeln, die letztlich platzt, kann selbst durch Experten schwer vorhergesagt werden. Als entsprechend schwierig dürfte sich die Formulierung zielgenauer Empfehlungen zu deren Korrektur erweisen.

Grundsätzlich positiv ist auch das neue **Sanktionsregime** zu bewerten, das für Eurostaaten schnellere Sanktionen vorsieht. Bevor eine Sanktion verhängt werden kann, muss der Rat aber erst einmal jegliche übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte, erhebliche Abweichung eines Mitgliedstaats von seinem Stabilitäts- und Konvergenzprogramm, übermäßige Defizite sowie die Nichteignung und mangelnde Umsetzung der vorgelegten Korrekturmaßnahmen **formal feststellen**. Die Stimmgewichtung im Rat richtet sich im groben nach der Bevölkerungsanzahl eines Mitgliedstaats. Infolge eines abgesprochenen Stimmverhaltens bevölkerungsreicher Mitgliedstaaten kann das Zustandekommen qualifizierter Mehrheiten verhindert werden. Dieses Risiko steigt, wenn diese Mitgliedstaaten möglicherweise selbst Ungleichgewichte, Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder übermäßige Defizite aufweisen und ihnen ebenfalls ein entsprechendes Verfahren droht. Nach wie vor urteilen im Ministerrat also „**Sünder über Sünder**“.

Ein weiteres Problem bezieht sich auf die **Sanktionswirkung**. Dies betrifft insbesondere das Verhängen einer verzinlichen Einlage innerhalb des präventiven Arms. Eine abschreckende Wirkung von Einlagen und Geldbußen steht zudem solange in Frage, wie die Staaten infolge des Ausklammerns der Nichtbeistandsklausel (Art. 125 AEUV) auf einen Einstand der Gemeinschaft hoffen dürfen und davon ein Anreiz ausgeht, eine expansive Schuldenpolitik zu betreiben.

Letztlich ist auch der Ansatz einer stärkeren **Gewichtung des Schuldenstandskriteriums** sinnvoll. So soll nach den Verordnungstexten künftig auch ein Verstoß gegen die Referenzwerte zum Schuldenstand ein Defizitverfahren nach sich ziehen. Dabei dürften allerdings rechtliche Probleme auftreten. Die EU-Verträge haben rechtlich gesehen Vorrang gegenüber Verordnungen. Solange in Artikel 126 AEUV nach wie vor von einem „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ die Rede ist, würde ein nur aufgrund des missachteten Schuldenstandskriteriums eröffnetes Defizitverfahren gegen die höhergestellten EU-Verträge verstoßen und dem betroffenen Mitgliedsland stünde der Klageweg offen. (Vgl. *Kullas*, 2011, S. 31ff.)

Zusammenfassend enthält die Reform des SWP durchaus positive Ansätze. Allerdings wurden diese augenscheinlich nicht konsequent zu Ende gedacht, so dass den Mitgliedstaaten weiterhin zahlreiche Schlupflöcher zur Umgehung des Pakts bleiben. Weitere Reformen sind unerlässlich, dabei sollte insbesondere auf Anforderungen für automatisch greifende Sanktionsregelungen hingearbeitet werden, mit denen verhindert wird, dass „Sünder Sündern“ das Umgehen des Stabilitätspakts ermöglichen.

Ausblick

Noch bevor die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts am 13. Dezember 2011 in Kraft trat, diskutierten die 27 Staats- und Regierungschefs während des **Brüsseler EU-Gipfels** am achten und neunten Dezember auch Handlungsmöglichkeiten für eine weitere Stärkung des Pakts. Dabei gelangten sie mehrheitlich zu dem Schluss, dass die Schwachstellen des SWPs

nach wie vor in den Entscheidungskompetenzen des Rats und den wenig automatisierten Verfahren liegen. Um dies zu ändern, wäre eine Änderung der EU-Verträge erforderlich gewesen. Diese scheidet nach dem EU-Gipfel allerdings aus, da die dafür notwendige Einstimmigkeit aller 27 EU-Mitgliedstaaten nicht erreicht werden konnte. Großbritannien lehnte als einziger EU-Staat eine Änderung des bestehenden Gemeinschaftsrechts ab. In Schweden, Tschechien und Ungarn steht die Zustimmung noch unter dem Parlamentsvorbehalt.

Da eine **Änderung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** ausscheidet, planen die restlichen EU-Staaten einen zwischenstaatlichen Vertrag. Dieser darf dem übergeordneten Gemeinschaftsrecht aber nicht widersprechen. Artikel 126 AEUV als Teil des Primärrechts bestimmt, dass einzig der Rat mit qualifizierter Mehrheit ein übermäßiges Defizit eines EU-Mitgliedslands feststellen und damit ein Defizitverfahren auslösen kann. Auch das Verhängen von Sanktionen nach Artikel 126 XI AEUV unterliegt einer konkreten Beschlussfassung durch den Rat. In dem geplanten Sondervertrag ist aber vorgesehen, dass die Europäische Kommission eine Überschreitung der Defizitgrenze selbst feststellen und automatische Konsequenzen einleiten kann. Gleiches soll für die Sanktionen gelten. Die Mitgliedstaaten könnten einem entsprechenden Kommissionsbeschluss dann nur noch mit qualifizierter Mehrheit widersprechen und genau dort liegt aber möglicherweise ein Verstoß gegen das bestehende Gemeinschaftsrecht.

Die an dem Sondervertrag teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten wollen sich zudem verpflichten, einen **ausgeglichenen Haushalt** anzustreben. Dieses Ziel ist erreicht, wenn das strukturelle Defizit unter dem Grenzwert von 0,5 Prozent des BIPs bleibt. Defizite im Rahmen der 3-Prozent-Grenze wären dann nur noch in Ausnahmesituationen wie Naturkatastrophen oder einer Rezession möglich. Solange dieser Ausnahmetatbestand nicht hinreichend präzisiert wird, besteht das Risiko erheblicher Ermessensspielräume. Der Europäische Gerichtshof soll zudem prüfen, ob die Schuldenbremsen dergestalt in nationales Recht implementiert werden, dass diese nur noch mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit aufgehoben werden können. Auch für diese Kontrollfunktion des Europäischen Gerichtshofs fehlt eine primärrechtliche Grundlage. Solange die Nichtbeistandsklausel auf europäischer Ebene gebrochen wird⁴ und eine rechtliche Klarstellung dieser unterbleibt, gibt es für die EU-Mitgliedstaaten aus europäischer Sicht zudem wenig Veranlassung, diese auch tatsächlich einzuhalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn bei der Durchbrechung der Schuldenregelungen Sanktionen nicht ernsthaft zu befürchten sind.

Auch für die geplante „Reform nach der Reform“ ist die Wirksamkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinsichtlich einer Disziplinierung der nationalen Haushalte daher äußerst fraglich.

Herausgeber:

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: kbi@steuerzahler.de, Web: www.karl-braeuer-institut.de

⁴ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion, Bisherige Fehlentwicklungen und aktuelle Handlungsoptionen, Sonderinformation 64, Berlin 2011.

Literatur

Eurostat, Bereitstellung der Daten zu Defizit und Verschuldung 2010 – zweite Meldung. Öffentliches Defizit im Euroraum und in der EU27 bei 6,2 % bzw. 6,6 % des BIP, Pressemitteilung 153/2011, Luxemburg 2011.

European Commission Economic and Financial Affairs, Excessive deficit procedure, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm, Stand: 29.11.11 und EEAG, The EEAG Report on the European Economy, in CESifo, München 2011.

M. Kullas und J. Koch, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Schneller, Schärfer Konsequenter?, cepStudie, Freiburg 2010.

M. Kullas, Kann der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt den Euro retten?, cepStudie, Freiburg 2011.

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. September 2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM (2010) 0527, C7-0301/210-2010/0281 (COD).

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. September 2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, KOM (2010) 0525, C7-0299/2010-2010/0279 (COD).

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. September 2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, KOM (2010) 0524, C7-0298/2010-2010/278 (COD).

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. September 2011 zur dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM (2010) 0522, C7-0396/2010-2010/0276 (CNS).

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. September 2011 zur dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, KOM (2010) 0526, C7-0300/2010-2010/0280 (COD).