



**WISSENSCHAFTLICHE
DIENSTE
DES
DEUTSCHEN
BUNDESTAGES**

INFO-BRIEF

Thema: **Der Europäische Stabilitäts- und
Wachstumspakt: Sachstand und Reformdebatte**

Fachbereich X

Kultur und Medien

Verfasser: Dr. Otto Singer

Abschluss der Arbeit: 11. April 2005

Reg.-Nr.: WF X - 027/05

Info-Briefe sind ein Instrument der aktiven Information, die die Wissenschaftlichen Dienste den Mitgliedern des Deutschen Bundestages zur Unterstützung bei der Wahrnehmung des Mandats anbieten. Sie geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Organe wieder. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Abstract

Die Ausarbeitung gibt einen Überblick über die Gestaltung der Haushalts- und Finanzpolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Erläutert werden die rechtlichen und institutionellen Grundlagen sowie die Funktionsweise der haushaltspolitischen Überwachung. Hinzu kommt eine Darstellung der bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung. Gezeigt werden darüber hinaus die praktischen Schwierigkeiten der Implementation: Die Überwachung und Koordinierung der Haushaltspolitiken ist nicht nur mit Problemen der statistischen Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit konfrontiert, sondern sieht sich auch zahlreichen Hindernissen bei der Abstimmung zwischen europäischer und nationalstaatlicher bzw. subnationaler Ebene gegenüber.

Inhalt

1.	Einleitung und Zusammenfassung	4
2.	Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Europa: Konsolidierungserfolge und Rückschläge	7
3.	Nachhaltige Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion	11
4.	Die vertraglichen Grundlagen: Von Maastricht zum Stabilitätspakt	15
5.	Der Rahmen der Haushaltsüberwachung: Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion	23
6.	Multilaterale Überwachung und präventiver Frühwarnmechanismus	28
7.	Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit	34
8.	Der Pakt im Härte-test: Das Defizitverfahren gegen Deutschland	40
9.	Zwischen Neuinterpretation und Reform: Zur künftigen Rolle des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts	47
10.	Abstimmung zwischen europäischer und nationaler Ebene: Der nationale Stabilitätspakt	56
11.	Literatur	63

1. Einleitung und Zusammenfassung

Nach den Bestimmungen des Art. 104 EGV sind die Teilnehmerstaaten der **Europäischen Währungsunion** (WWU) auch nach Einführung der gemeinsamen Währung zu einer soliden Haushaltspolitik und zur Vermeidung übermäßiger Defizite verpflichtet. Darüber hinaus verpflichtet Art. 99 EGV die Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten. Damit soll sichergestellt werden, dass neben der Europäischen Zentralbank und ihrer Geldpolitik auch die Fiskalpolitik der Teilnehmerstaaten zur Stabilität und Glaubwürdigkeit des Euro beitragen wird. Damit die Konvergenzbedingungen zur Sicherung der Preisstabilität nicht nur für den Eintritt in die Währungsunion, sondern dauerhaft gelten, verabschiedete der Europäische Rat im Jahr 1997 einen **Stabilitäts- und Wachstumspakt**.¹ Der Pakt präzisiert die im EG-Vertrag festgelegten Regelungen zur gemeinsamen Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung und das für den Fall eines übermäßigen Haushaltsdefizits in einem oder mehreren der Mitgliedstaaten vorgesehene Verfahren.

Der erste Teil der Arbeit gibt einen kurzen Überblick über die **Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Europa**. Die meisten Mitgliedstaaten der EU befanden sich während der achtziger und am Anfang der neunziger Jahre in einem deutlichen fiskalischen Ungleichgewicht, das nur über eine längere Phase des finanzpolitischen Gegensteuerns zu korrigieren war. Dieser Prozess setzte vor allem im Vorfeld der Währungsunion ein. In einzelnen Mitgliedstaaten kam es bei der Haushaltsentwicklung zu einer spektakulären Wende, so dass schon Ende 1997 (mit der Ausnahme Griechenlands) kein Land in der EU mehr ein übermäßiges Defizit aufwies. Allerdings ist mit dem Einsetzen der wirtschaftlichen Stagnationsphase zu Beginn des neuen Jahrtausends die Konsolidierungspolitik zunehmend ins Stocken geraten (**Kapitel 2**).

Die Leitorientierung für die haushaltspolitische Strategie in der europäischen Währungsunion ist das **Prinzip der Tragbarkeit bzw. der Nachhaltigkeit**: Die nationalen öffentlichen Haushalte sollen sich solide entwickeln, so dass die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ebenso wie die Einhaltung der *no bail out-Klausel* – die Euro-Länder müssen nicht für die Schulden anderer EU-Partner haften – nicht in Frage gestellt wird. Eine auf Dauer tragbare Lage der öffentlichen Finanzen ist daher sowohl in Hinsicht auf die Funktionstüchtigkeit als auch für die Glaubwürdigkeit des neu zu schaffenden europäischen Geldwesens von zentraler Bedeutung. Auf europäischer Ebene ist das Prinzip der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zur wichtigsten Leitlinie der Haushaltspolitik geworden. Dieses Ziel gilt nicht nur für die Teilnehmer der Europäischen Währungsunion, sondern ist prinzipiell

¹ Im Folgenden wird auch die Bezeichnung „**Stabilitätspakt**“ verwendet.

für alle Mitgliedstaaten eine wichtige Zielvorgabe (**Kapitel 3**). Vor diesem Hintergrund wird der Regelungsrahmen und die Funktionsweise der **haushaltspolitischen Überwachung** beschrieben (Art. 104 EGV). Ein wesentliches Element des Verfahrens ist die koordinierte Begrenzung der staatlichen Verschuldungspolitik. Im **Stabilitäts- und Wachstumspakt**, der die Bestimmungen von Artikel 104 EGV konkretisiert, haben sich die Mitgliedstaaten zusätzlich auf das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses verpflichtet.² Der Pakt soll die Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten und das Verfahren zur Feststellung eines exzessiven Defizits im Einzelnen präzisieren (Fristsetzungen, Sanktionsregelungen). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt verlangt außerdem, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone dem Rat und der Kommission Stabilitätsprogramme und die nicht zur Eurozone gehörenden Mitgliedstaaten Konvergenzprogramme übermitteln. Der Pakt regelt auch die möglichen Ausnahmen vom 3-Prozent-Kriterium in **Ausnahmesituationen (Kapitel 4)**.

Ein weiteres Kapitel behandelt die Fragen der **wirtschafts- und finanzpolitischen Koordination** in der Europäischen Währungsunion. Anders als bei einer vollständigen Föderation verbleiben die finanzpolitischen Zuständigkeiten prinzipiell bei den einzelnen Mitgliedstaaten, während die Europäische Zentralbank die geldpolitische Gewalt für den gesamten Euro-Raum bestimmt. Deshalb geht es vor allem um die Frage der Notwendigkeit und auch der Machbarkeit einer stärkeren Politikkoordination: Wesentlich dafür sind die bereits seit 1994 jährlich verabschiedeten **Grundzüge der Wirtschaftspolitik** gemäß Artikel 99 Abs. 2 EGV, die vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) als Empfehlung an die Mitgliedstaaten verabschiedet werden. Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip, das den dezentralen Ansatz in der Wirtschafts- und Finanzpolitik leitet, haben die Mitgliedsländer ein dichtes Netzwerk multilateraler Verfahren entwickelt und nutzen darin eine Reihe wichtiger politischer Instrumente. Dabei reicht die Zusammenarbeit von gemeinsamen Institutionen und verpflichtenden Regelungen bis hin zu weniger verbindlichen, „weichen“ Formen der Koordination in Form eines politischen Dialogs oder eines reinen Informationsaustausches (**Kapitel 5**). Die Koordination dient zugleich dem durch den Pakt eingerichteten **präventiven Frühwarnmechanismus**: 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 (**Kapitel 6**).

2 Ein ausgeglichener Haushalt im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bedeutet, dass sich Ausgaben und Einnahmen aller öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) insgesamt ausgleichen. Ein ausgeglichener Haushalt wird demnach auch dann erreicht, wenn Defiziten einer bestimmten Ebene entsprechende Überschüsse der anderen Ebenen gegenüberstehen.

Vom präventiven Frühwarnmechanismus abzugrenzen ist das **Verfahren bei einem übermäßigen Defizit**: 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. Dieses Verfahren wird in **Kapitel 7** beschrieben und erläutert. Gezeigt werden außerdem die praktischen Probleme der haushaltspolitischen Überwachung. Anhaltende Verletzungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts insbesondere durch die großen Länder des Euroraums offenbaren deutliche **Implementationsschwächen** des Regelwerks. Gerade die Phase der ökonomischen Stagnation, die die letzten Jahre kennzeichnen, war von steigenden Haushaltsdefiziten in den meisten Mitgliedstaaten begleitet, die in nicht wenigen Fällen deutlich über die Defizitgrenze des Paktes hinausgingen. Von Haushaltsdisziplin und nachhaltiger Konsolidierung sind weite Teile des Euro-Raums weiter entfernt als zu Beginn der Währungsunion. Hinzu kommt, dass in den bisherigen Defizitverfahren von Sanktionen gegen die „Defizit-Sünder“ abgesehen worden ist. Das durch den Pakt vorgesehene Haushaltsüberwachungs- und Sanktionsverfahren stieß damit an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Angesichts dieser Entwicklung – begleitet von einem **Rechtsstreit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH)** – hat eine lebhafte Debatte über die Funktionsfähigkeit des Paktes eingesetzt. Gleichzeitig sind zahlreiche Vorschläge für eine **Reform des Stabilitätspaktes** vorgelegt worden. Es zeichnet sich eine Reform ab, die zu einer flexibleren Handhabung des Paktes führen könnte (**Kapitel 8 und 9**).

Abschließend geht es um die Probleme der **Abstimmung zwischen europäischer und nationalstaatlicher bzw. subnationaler Ebene**. Die haushaltswirtschaftlichen Vorgaben des EG-Vertrags wenden sich zunächst an die Mitgliedstaaten als Gesamtstaat. Deshalb müssen entsprechende **innerstaatliche Regelungen** in föderal strukturierten Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die jeweiligen Gliedstaaten gemeinsam die Einhaltung gewährleisten. Vor dem Hintergrund der Vorgaben des Vertrages von Maastricht und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden in einigen Ländern verbindliche Übereinkommen getroffen, die die Übernahme der Verpflichtung zu einem unmittelbar ausgeglichenen Haushalt vorsehen. In der Bundesrepublik Deutschland wurde dazu nach einer langwierigen Debatte ein **Nationaler Stabilitätspakt** zwischen Bund und Ländern vereinbart. Diese Regelungen genügen den Anforderungen an einen Stabilitätspakt nur zum Teil. So sind die Empfehlungen des Finanzplanungsrats nicht sanktionsbewehrt; nicht geklärt ist auch, wie der auf die Länder entfallende Verschuldungsrahmen auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen ist. Außerdem fehlen Regelungen dazu, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären (**Kapitel 10**).

2. Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Europa: Konsolidierungserfolge und Rückschläge

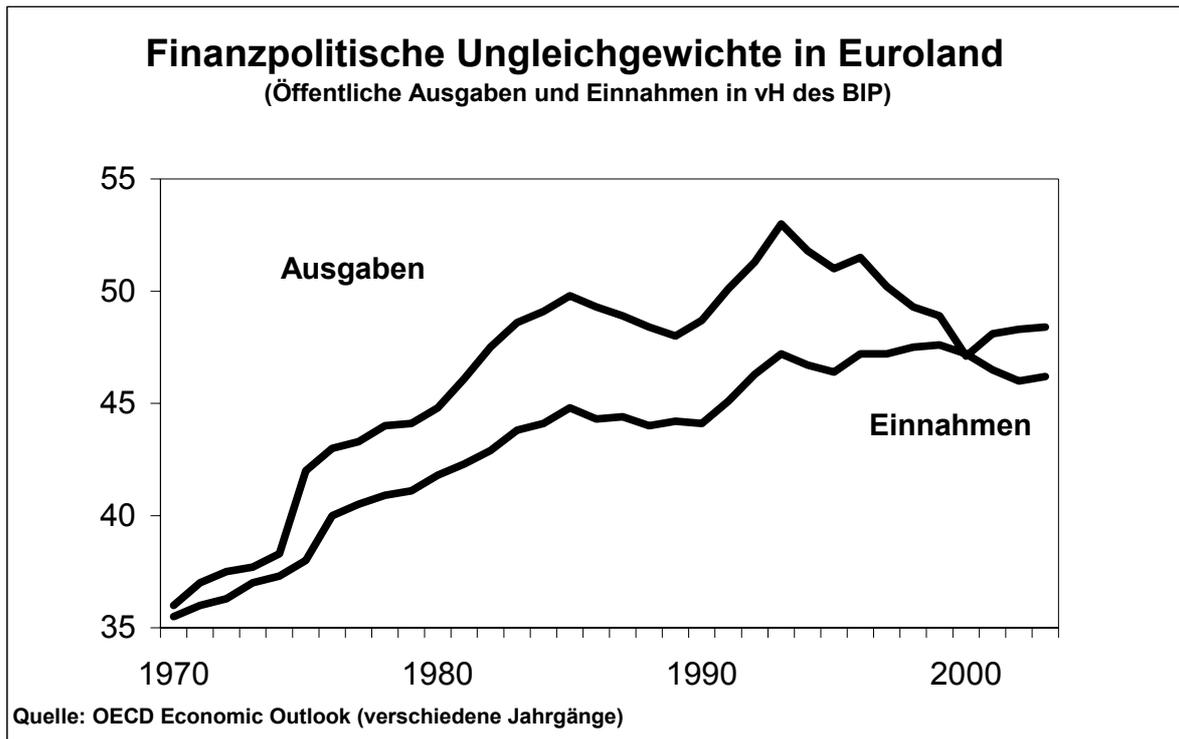
Die Haushaltskonsolidierung hat seit geraumer Zeit eine hohe Priorität. Die überwiegende Annahme ist, dass erhöhte Schuldenquoten und die Überlastung der staatlichen Finanzierungssysteme die Wirtschaftsperspektiven dauerhaft beeinträchtigen und in der Folge (in Verbindung mit dauerhaft hohen Defiziten) den Handlungsspielraum der Politik insgesamt einschränken. Diese Erkenntnis resultiert aus den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte, die durch steigende Schuldenquoten und die Überlastung der staatlichen Finanzierungssysteme gekennzeichnet waren. Begleitet war diese Entwicklung von einem sukzessiv ansteigenden Interventionsumfang des Staates: Die **Staatsquote** – das Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – ist in den Staaten der heutigen Europäischen Währungsunion von 35 Prozent im Jahr 1970 auf über 52 Prozent im Jahr 1993 (dem Jahr des höchsten Standes) angestiegen und begann erst seit den späten neunziger Jahren – bis etwa zum Jahr 2000 – wieder zu sinken.³ In den Jahren danach bis zum Jahr 2000 gab es – nicht zuletzt als Ausdruck ernsthafter Konsolidierungsanstrengungen – einen erneuten Rückgang der Staatsquote in Euroland.⁴ Mit der wirtschaftlichen Stagnationsphase zu Beginn des neuen Jahrtausends ist die Staatsquote inzwischen wieder angestiegen (Abbildung 1).

Der relative Anteil der Ausgaben ist in allen westlichen (und insbesondere in den europäischen) Ländern über einen längeren Zeitraum gestiegen, besonders stark wuchs er zwischen 1960 und etwa Mitte der 80er Jahre, etwas langsamer in der nachfolgenden Periode, um dann Anfang der neunziger Jahre wieder deutlich anzusteigen.⁵ Der wiederholte Anstieg der

-
- 3 Schwierigkeiten bereitet es, den Staatssektor und seine finanziellen Aktivitäten eindeutig **abzugrenzen und zu messen**. Ob und in welchem Umfang eine Zurechnung zum Staatssektor erfolgen soll und kann, ist nicht nur in einem einzelnen Land strittig, sondern ist gerade bei internationalen Vergleichen eine außerordentlich schwierige Aufgabe. Ein typisches Beispiel dafür sind „**Public Private Partnerships**“ (PPP). Die Europäische Statistikbehörde Eurostat hat Anfang 2004 eine Entscheidung in der Frage getroffen, wie Verträge staatlicher Einheiten, die im Rahmen von Partnerschaften mit nichtstaatlichen Einheiten abgeschlossen werden, in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu verbuchen sind (Pressemeldung STAT/04/18 vom 11. 2. 2004).
 - 4 Der Zuwachs der Staatsausgaben ist vor allem auf die Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme und – mit Verzögerung – auf die stark anwachsenden Zinszahlungen zurückzuführen. Vgl. dazu ausführlich die Studie von SCHUKNECHT und TANZI (2000). Eine instruktive Darstellung der Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland findet sich bei OTTNAD (2004).
 - 5 Die frühen siebziger Jahre markieren einen ersten **Bruch im Fiskalverhalten** der OECD-Länder, nachdem die meisten Länder die Finanzlast des Zweiten Weltkrieges in der Wachstumsphase der Nachkriegszeit abgetragen hatten. Zwei wesentliche Ursachen werden für diese Entwicklung verantwortlich gemacht: Eine davon ist der säkulare Wachstumsrückgang seit den späten sechziger Jahren (ROUBINI und SACHS 1989), die zweite Erklärung nennt den steigenden Einfluss des Keynesianischen Denkens in der Wirtschaftspolitik, das steigende Ausgabenquoten und Defizite politisch akzeptabel machte (BUCHANAN und WAGNER 1978). Hinzu kommen politisch-institutionelle Erklärungen (ALESINA und PEROTTI 1995; TANZI 2004; SCHUKNECHT 2004: 7ff.).

Staatsquote war begleitet von einer sich jeweils ausweitenden **Haushaltslücke**. Der steigende Staatsanteil im Ausgabenbereich wurde nicht mehr durch Steuern und Sozialabgaben finanziert, ein zunehmender Teil der Finanzierungserfordernisse wurde mit Krediten bewältigt. Diese hohen und anhaltenden Defizite waren die Ursache für eine **ansteigende öffentliche Verschuldung** mit daraus resultierenden Zinszahlungen, die einen immer höheren Anteil der staatlichen Ausgaben ausmachte.

Abbildung 1: Ausgaben und Einnahmen im Euro-Raum



Der Abbau der massiven Haushaltsungleichgewichte begann zunächst in den achtziger Jahren, nachdem in vielen Ländern eine grundsätzliche Neubewertung der Rolle des Staates stattgefunden hatte: Nicht mehr ein möglichst hoher Interventionsumfang war gefragt, sondern ein Rückzug des Staates aus möglichst vielen Bereichen der wirtschaftlichen Aktivität. Für die Finanzpolitik bedeutete dies: Reduzierung von Staats- und Abgabenquote, Verringerung der Defizite und Schuldenabbau.⁶ Ende der achtziger Jahre war jedoch – nicht zuletzt bedingt durch den Umbruch in Osteuropa – eine erneute Phase ansteigender Staatsausgaben zu verzeichnen.

Ein nachhaltiger Prozess der Konsolidierung der Staatsfinanzen ist erst mit dem Einstieg in das Projekt der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion seit Anfang der neunziger

⁶ In Deutschland hatte diese neue Sicht der Sachverständigenrat bereits im Jahresgutachten 1976 formuliert (SINGER 1993). Vgl. zur Entwicklung der makroökonomischen Forschung auch RICHTER (1998).

Jahre eingeleitet worden: Da die Notwendigkeit der Befolgung der Maastrichter Konvergenzkriterien für die Vorbereitung der Währungsunion in den Mitgliedstaaten einen starken Konsolidierungsdruck ausübte, nahm die Haushaltspolitik der meisten Länder ab 1992-93 eine einschneidende Haushaltsanpassung vor. Das gesamtstaatliche Defizit in der EU insgesamt ging von 1993 bis 1999 um 5 BIP-Prozentpunkte zurück. In einzelnen Mitgliedstaaten kam es bei der Haushaltsentwicklung zu einer spektakulären Wende, so dass schon Ende 1997 (mit der Ausnahme Griechenlands) kein Land in der EU mehr ein übermäßiges Defizit aufwies.

Die staatliche Gesamtverschuldung (Bruttostaatsschuld) erreichte ihren Höchststand mit nahezu 75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erst im Jahr 1996. Seither ist diese Quote rückläufig und hat inzwischen etwa 70 Prozent erreicht. Der Schuldenstand, dessen Quote in den kommenden Jahren bei einer Fortsetzung der Konsolidierungspolitik langsam zurückgeht, wird noch für längere Zeit mit hohen Zinslasten verbunden sein. Dies bedeutet: Die Haushalte der Euro-Länder werden in den kommenden Jahren noch deutlich durch die Entwicklung der Zinszahlungen geprägt sein. Der **Primärsaldo** – der Haushalt-Saldo ohne Zinszahlungen – ist dagegen schon seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend positiv. Dies belegt zum einen die Ernsthaftigkeit der Konsolidierungsbemühungen im Rahmen der vertraglichen Verpflichtungen. In fast allen Ländern wurden über einen längeren Zeitraum erhebliche Anstrengungen unternommen, die Kriterien des Maastrichter Vertrages zu erfüllen.⁷ Zum anderen kamen günstige konjunkturelle Wirkungen zum Tragen, die es einer Reihe von Mitgliedstaaten sogar erlaubte (allen voran Irland), Budget-Überschüsse zu erzielen.

Mit der einsetzenden **Stagnationsphase** zu Beginn des neuen Jahrtausends, die sich besonders deutlich und hartnäckig in Deutschland zeigte, ist jedoch die Konsolidierungspolitik ins Stocken geraten. Die erneute Trendwende zeigte sich in den Haushaltsdaten des Jahr 2001: Das **Haushaltsdefizit** für das Euro-Gebiet erreichte 1,7 Prozent des BIP gegenüber einem mehr als ausgeglichenen Haushalt im Vorjahr (0,1 %).⁸ Der Negativtrend setzte sich in den darauf folgenden Jahren fort: Im Jahr 2002 betrug das Defizit in Euroland 2,4 Prozent und stieg in den darauf folgenden Jahren auf 2,8 bzw. 2,7 Prozent. Die Prognose der Europäi-

7 Allerdings waren diese Bemühungen nicht selten verbunden mit einer mehr oder weniger ausgeprägten **Politik der kreativen Buchführung** (KITTERER und WIESE 1998: 29ff.). Eine **ausführliche Übersicht** der Vorgehensweisen in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der entsprechenden EU-Regelungen findet sich in KOEN und VAN DEN NOORD (2005).

8 Hinter diesem Gesamtergebnis verbergen sich frappierende Entwicklungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Während Ende 2002 lediglich sechs EU-Staaten, darunter vier Länder des Eurogebiets (auf die etwa 18 % der Produktion des Eurogebiets entfällt), sowohl nominal als auch konjunkturbereinigt Haushaltspositionen erreicht hatten, die den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eines „nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses“ entsprachen, wiesen zwei Länder des Eurogebiets (auf die die Hälfte der Produktion des Eurogebiets entfällt) Defizite über dem Referenzwert von 3 % des BIP auf. Vgl. dazu ausführlich EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004f: 52ff.; 2005c: 135ff.) und FLORES, GIUDICE, TURRINI (2005).

schen Kommission für das Jahr 2005 liegt beim Wert von 2,6 Prozent. Seit 2002 ist auch die **Schuldenquote** wieder angestiegen (von 69,6 im Jahr 2001 auf 71,3 Prozent im Jahr 2004). Diese Schuldenquote wird damit noch längere Zeit über dem Stand der frühen siebziger Jahre sowie - für den Euro-Raum insgesamt - über dem für jedes Land geforderten Referenzwert von 60 Prozent liegen (**Tabelle 1**).

Tabelle 1: Indikatoren zur Situation der öffentlichen Haushalte im Euroraum seit 2001

	Bruttoschulden¹⁾ (Referenzwert: 60vH des BIP)					Finanzierungsdefizit¹⁾ (Referenzwert: 3,0 vH des BIP)				
	2001	2002	2003	2004²⁾	2005³⁾	2001	2002	2003	2004²⁾	2005³⁾
Belgien	108,0	105,4	100,0	95,6	94,9	0,6	0,1	0,4	-0,1	-0,2
Deutschland	59,4	60,9	64,2	66,0	68,0	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7	-3,3
Finnland	43,8	42,5	45,3	45,1	44,3	5,2	4,3	2,5	2,1	1,7
Frankreich	57,0	59,0	63,9	65,6	66,2	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7	-3,0
Irland	35,8	32,6	32,0	29,9	29,8	0,9	-0,4	0,2	1,3	-0,6
Italien	110,7	108,0	106,3	105,8	105,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0	-3,6
Luxemburg	7,2	7,5	7,1	7,5	7,8	6,2	2,3	0,5	-1,1	-1,5
Niederlande	52,9	52,6	54,3	55,7	57,6	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5	-2,0
Österreich	67,1	66,7	65,4	65,2	64,4	0,3	-0,2	-1,1	-1,3	2,0
Portugal	55,9	58,5	60,1	61,9	66,2	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9	-4,9
Spanien	57,8	55,0	51,4	48,9	46,5	-0,5	-0,3	0,3	-0,3	0,0
Griechenland	114,8	112,2	109,3	110,5	110,5	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1	-4,5
Euro-Raum	69,6	69,5	70,8	71,3	71,7	-1,7	-2,4	-2,8	-2,9	-2,6
EU-25	62,2	61,7	63,3	63,8	64,1	-1,2	-2,3	-2,9	-2,6	-2,6
EU-15	63,3	62,7	64,3	64,7	65,0	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6	-2,5

1) In % des Bruttoinlandsprodukts; Abgrenzung gemäß Vertrag von Maastricht, Daten ESVG 1995
2) Schätzung
3) Vorausschätzung
Quelle: EU-KOMMISSION (2005c: 135ff.)

3. Nachhaltige Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion

Gemäß Artikel 2 des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Nizza (EGV)⁹ ist es Aufgabe der Gemeinschaft, durch die Errichtung von Gemeinsamen Markt und einer Wirtschafts- und Währungsunion unter anderem ein nicht-inflationäres Wachstum zu fördern. Nach Art. 4 Absatz 2 EGV umfasst dies die enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sowie eine einheitliche Geld- und Wechselkurspolitik, wobei Letztere vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen. Soliden öffentlichen Finanzen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.¹⁰ Die **Wirtschaftsverfassungsregeln** des EG-Vertrages haben damit im Bereich der Wirtschaftspolitik eine Asymmetrie geschaffen: Auf der einen Seite steht die europäische, supranationale Geldverfassung mit der gemeinsamen Geldpolitik und auf der anderen Seite existiert eine weitgehend nationale Verantwortung und Kompetenz in der Finanzpolitik. Um bei einer solchen Kompetenzaufteilung zu verhindern, dass mitgliedstaatliches Fehlverhalten in der Haushaltspolitik zur Gefährdung der stabilitätsorientierten Geldpolitik in der Gemeinschaft führt, enthält der Maastrichter Vertrag finanzpolitische Vorschriften zur Disziplinierung der in nationaler Kompetenz verbleibenden Finanzpolitik (Art. 104 EGV). Zur Verschärfung der Budgetbeschränkungen für die Mitgliedstaaten wurde auch die so genannte „No-bail-out“-Klausel eingeführt, nach der kein Mitgliedstaat (oder die Gemeinschaft) für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates haftet (Art. 103 Abs. 1 EGV). Dies gilt nicht nur für die Teilnehmer der Europäischen Währungsunion, sondern ist prinzipiell für alle Mitgliedstaaten eine wichtige Zielvorgabe.

Art. 121 EGV – vorgesehen als fiskalische Eintrittsbarriere in die WWU – formuliert für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Konvergenzmaßstäbe, darunter auch das Kriterium der **finanzwirtschaftlichen Tragfähigkeit** oder **fiskalischen Nachhaltigkeit** („fiscal sustainability“).¹¹ Gefordert wird „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Art. 104 Abs. 6“ (Art. 121 Abs. 1). In der Europäischen Währungsunion soll mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zugleich auch die autonome zentrale Geldpolitik unterstützt werden: Die nationalen öffentlichen Haushalte sollen sich solide entwickeln, so dass die **Un-**

9 Die geänderte Fassung trat am 1. Februar 2003 in Kraft.

10 Vgl. zur **Wirtschaftsverfassung** der EU CLAPHAM (2004), MESTMÄCKER (2003) und MUSSLER (1998).

11 Das von der OECD entwickelte Konzept der „**fiscal sustainability**“ geht – ebenso wie die **Generationenbilanzierung** (MANZKE 2002) – von der Budgetrestriktion aus, dass der Gegenwart aller heutigen und künftigen Ausgaben durch den Gegenwart aller heutigen und künftigen Einnahmen gedeckt werden soll (BLANCHARD et al. 1990). Vgl. dazu DEUTSCHE BUNDESBANK (2001) und den vergleichenden Überblick bei BENZ und FETZER (2004).

abhängigkeit der Europäischen Zentralbank ebenso wie die Einhaltung der **no bail out-Klausel** nicht in Frage gestellt wird.

Als nachhaltig im Sinne der intergenerativen Verteilung von staatlichen Haushaltslasten gilt in diesem Sinn eine Finanzpolitik, die auf die nachrückenden Generationen Rücksicht nimmt. Gefordert wird „eine Begrenzung der gegenwärtigen Bedürfnisbefriedigung, wenn zu befürchten ist, dass dadurch Lasten auf künftige Generationen abgewälzt werden. Kurz gesagt: Im Zweifel zugunsten der Zukunft.“ (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF 2001: 5 f.). Die heutige Finanzpolitik muss dazu beitragen, den haushaltspolitischen Handlungsspielraum von morgen zu sichern. Finanzpolitische Nachhaltigkeit stellt damit auf die Fähigkeit der Politik ab, den Haushaltsprozess zu kontrollieren, wobei sich Kontrollierbarkeit auf das Risiko bezieht, dass die Finanzpolitik im Fall eines internen oder externen Schocks politisch oder ökonomisch nicht in der Lage sein könnte, eine dauerhafte Zunahme der Staatsausgaben oder der Defizite über das gewünschte oder ökonomisch vertretbare Maß hinaus zu verhindern.¹² Ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der Nachhaltigkeit ist der **strukturelle Haushaltssaldo**. Er misst das von konjunkturellen Einflüssen bereinigte Defizit im Verhältnis zum Produktionspotential. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung muss sich dementsprechend in einer Abnahme des **strukturellen Defizits** niederschlagen.

Ein anderer Indikator ist der **Primärsaldo** des öffentlichen Haushalts: Der Primärsaldo (*primary balance*) misst die Höhe des Haushaltsdefizits bzw. -überschusses ohne die Zinsausgaben. Der Primärsaldo gibt Auskunft über den tatsächlichen aktuellen Kurs der Haushaltspolitik, da Zinszahlungen von den Altschulden und von den Kapitalmarktbedingungen abhängen, die auf kurze Sicht exogen sind. Die finanzpolitischen Akteure können nur den Primärsaldo beeinflussen. Ergeben sich in konjunkturellen Normallagen Primärdefizite oder sind die konjunkturbereinigten Primärüberschüsse nicht ausreichend groß, so deutet dies auf einen Konsolidierungsbedarf bzw. auf eine Nachhaltigkeitslücke hin: Bei einem **Primärdefizit** werden nicht nur die Zinsen auf die Staatsschuld kreditfinanziert (so genanntes **Sekundärdefizit**), sondern auch ein Teil der übrigen Ausgaben. Es werden neue Schulden angehäuft, auf die zusätzlich Zinsen bezahlt werden müssen. Eine besondere Herausforderung liegt dabei in der **demographischen Entwicklung**. Die daraus erwachsenden Finanzlasten – auch als „implizite

12 Ein allseits akzeptiertes Verfahren zur Berechnung konjunkturbereinigter „struktureller“ Budgetsalden existiert allerdings nicht. Zudem sind schon die Schätzungen des Produktionspotentials einer Volkswirtschaft, die Ausgangspunkt der Berechnungen zum strukturellen Defizit bilden, mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF 2001; SACHVERSTÄNDIGENRAT 2003: 270ff.; ROSENSCHON 2003; EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002a; 2003a; 2004c).

Staatsverschuldung“ bezeichnet¹³ – werden nach überwiegender Auffassung die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahrzehnten immer stärker belasten.

Die europäischen **rechtlichen Vorgaben** enthalten keine verbindliche Festlegung, wie die finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit in den Mitgliedsstaaten erreicht werden soll. Sie enthalten nur eine **quantitative Begrenzung für Defizite und Schulden**, ohne im Einzelnen anzugeben, auf welchem Weg dies zu erreichen und zu gewährleisten ist. Diese grundsätzlich quantitativ ausgerichteten Konsolidierungsregeln sind freilich auch in den Kontext einer wirtschaftspolitischen Strategie gestellt, die darauf abzielt, einen höheren Wachstumspfad in der europäischen Union zu erreichen.¹⁴ Eine der wesentlichen finanzpolitischen Hauptachsen dieser Strategie ist neben der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen quantitativen Konsolidierung eine Verbesserung der **Qualität und Struktur der öffentlichen Finanzen**.¹⁵ Während erstere vorsieht, in saldenorientierter Hinsicht einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss anzustreben, geht es unter qualitativem Gesichtspunkt insbesondere um die Struktur von staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Aufgrund der verstärkten Budgetrestriktionen, denen die Mitgliedstaaten der Währungsunion unterliegen, in Verbindung mit den Anstrengungen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung als Teil der **Lissabon-Strategie**, wird inzwischen stärker darauf geachtet, welche Wachstumsimpulse von der Art der Verwendung der öffentlichen Gelder ausgehen (EU-KOMMISSION 2004c: 165ff.).

Das zentrale Ziel der haushaltspolitischen Strategie der Europäischen Union ist die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und damit gleichzeitig die finanzpolitische Handlungsfähigkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dieses Ziel soll durch eine Regelbindung der Finanzpolitik erreicht werden (*rule based fiscal policy*). Der spezielle Ansatz der europäischen Währungsunion („Maastricht Approach“) beruht auf einer einheitlichen und unabhängigen Geldpolitik bei gleichzeitiger nationaler,

-
- 13 Die Berechnung der impliziten Staatsverschuldung ist freilich recht komplex und hängt von zahlreichen Annahmen ab (Bevölkerungsentwicklung, Höhe des Zinssatzes, künftiges Wirtschaftswachstum). Vgl. dazu das im Auftrag des BMF erstellte **Gutachten des Ifo-Instituts zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen** (WERDING und KALTSCHÜTZ 2005). In dieser Studie wird die **Tragfähigkeitslücke** Deutschlands – je nach Szenario – auf 1,5 bis 2,8 Prozent des BIP beziffert. Die Bundesregierung beabsichtigt, auf der Grundlage des Gutachtens einen „**Tragfähigkeitsbericht**“ vorzulegen. Vgl. JUST (2004) und in globaler Perspektive INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004: 137ff.) und aus **europäischer Sicht** den Beitrag von REGLING (2005). Der **Ecofin-Rat** hat in seinem **Bericht zur Neuinterpretation des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes** am 21. März 2005 darauf verwiesen, dass die Lasten der demographischen Entwicklung stärker berücksichtigt werden sollen (ECOFIN-RAT 2005).
- 14 Diese Gesamtstrategie wird wiederum skizziert in den **Grundzügen der Wirtschaftspolitik** (Art. 99 Abs. 2 EGV), die die Ziele der Gemeinschaft im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung beschreiben, ohne sie indessen als eine zwingende Bedingung der Teilnahme an der Währungsunion vorzugeben.
- 15 In den Grundlinien entspricht diese haushaltspolitische Strategie der Europäischen Union prinzipiell den **Finanzpolitischen Leitplanken** der Bundesregierung aus dem Jahr 2000 (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2000b).

aber koordinierter und regelgebundener Finanzpolitik.¹⁶ Vor diesem Hintergrund beinhaltet der EG-Vertrag spezielle Vorschriften für die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitiken in den Mitgliedstaaten der Union.¹⁷ Aufgrund der Bestimmungen des Art. 104 EGV sind die Teilnehmerstaaten auch nach Einführung der gemeinsamen Währung zu einer soliden Budgetpolitik und zur Vermeidung übermäßiger Defizite verpflichtet. Darüber hinaus verpflichtet Art. 99 EGV die Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten. Damit soll sichergestellt werden, dass neben der Europäischen Zentralbank und ihrer Geldpolitik auch die Finanz- und Wirtschaftspolitik der Teilnehmerstaaten zur Stabilität und Glaubwürdigkeit der neuen Währung beiträgt.

-
- 16 Es geht dabei um die **Selbstbindung** nationaler Regierungen, mittels derer verhindert werden soll, dass sie Belastungen der Bevölkerung mittels Verschuldung von der heutigen Generation auf im gegenwärtigen Entscheidungsprozess nicht repräsentierte zukünftige Generationen verlagert (SIEBERT 2002; ALESINA und PEROTTI 1995). Vgl. zu den konzeptionellen Anforderungen an eine regelgebundene Finanzpolitik die Übersicht bei ANNETT, DECRESSIN, DEPPLER (2005), SCHUKNECHT (2004), BEGG und SCHELKLE (2004: 89ff.) und die dort angegebene Literatur.
- 17 Die **makroökonomischen Wirkungszusammenhänge** werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur unterschiedlich beurteilt. Vgl. dazu ein vom BMF vergebenes Gutachten, das den Erklärungsbeitrag makroökonomischer Einflussfaktoren – dazu zählen auch die Finanzierungssalden und die Haushaltsstruktur der öffentlichen Haushalte, die Budgetqualität und Umfang und Struktur öffentlicher Investitionen – für die Beschäftigungsschwankungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und weiteren ausgewählten Industrieländern untersucht (LEIBFRITZ u. a. 2001). Vgl. auch SUTTER 2000; OHR und SCHMIDT 2003; BUCHMÜLLER und MARTE 2003; SINGER 2001: 37ff.); vgl. zur aktuellen Reformdebatte die Beiträge in den Zeitschriften *Wirtschaftsdienst* (1/2004), *Intereconomics* (1/2005) und *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (1/2004).

4. Die vertraglichen Grundlagen: Von Maastricht zum Stabilitätspakt

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist die konkrete Antwort der EU auf die Bedenken gegenüber der Kontinuität der Haushaltsdisziplin in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Angenommen im Jahr 1997, festigte der Pakt die Vertragsbestimmungen zur Haushaltsdisziplin in der WWU, die in Art. 99 und Art. 104 im EG-Vertrag fixiert sind. Mit der Einführung des Euro am 1. Januar 1999 traten diese in Kraft. Die **Basis** für den Stabilitätspakt wurde bereits mit der Verabschiedung der Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht geschaffen.¹⁸ Die 1993 ratifizierten Bestimmungen des Vertrages von Maastricht basieren weitgehend auf den Vorstellungen des Delors-Berichtes (1989), der den Übergang zur Währungsunion in drei Stufen vorsah.¹⁹ Insgesamt hat der Maastrichter Vertrag die ökonomische Vertiefung (mittels einer Währungsunion) der politischen Integration vorangestellt. Die Bemühungen, sich für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion zu qualifizieren, führten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in den EU-Staaten zu deutlichen Erfolgen bei der Sanierung der Haushalte.

Im **Maastricht-Urteil** vom 12. Oktober 1993 hat das **Bundesverfassungsgericht** in der Begründung im Grundsatz die Übertragung der währungspolitischen Souveränität Deutschlands auf die Europäische Union für verfassungsmäßig erklärt.²⁰ In der Begründung wird ausdrücklich auf die Vorkehrungen für die Sicherstellung der finanzpolitischen Stabilität verwiesen: „Art. 104c EGV legt schließlich in Verbindung mit dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, und unterwirft sie dazu einer Überwachung durch die

18 Der **Bundestag** hat in seiner Entschließung vom 2. Dezember 1992 mit großer Mehrheit (bei 15 Neinstimmen und 7 Enthaltungen) nicht nur eine enge und strikte Einhaltung der Konvergenzkriterien gefordert und dargelegt: „Der Deutsche Bundestag wird sich jedem Versuch widersetzen, die Stabilitätskriterien aufzuweichen, die in Maastricht vereinbart worden sind.“ Die Bundesregierung wird gleichzeitig aufgefordert, dieses Votum zu respektieren (BT-Drs. 12/3906; BT-Protokoll 12/126: 10879ff.). Der **Bundesrat** hat in seiner Sitzung vom 18. Dezember 1992 eine weitgehend identische Entschließung gefasst (BR-Drs. 810/92 (Beschluss), Plenarprotokoll Nr. 650). Der Bundesrat hatte sich gleichzeitig auf die Wahrung der Haushaltsautonomie der Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG berufen und betont, dass die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands keine weitergehenden Eingriffe in die autonome Finanzwirtschaft der Länder rechtfertigen könnten.

19 Auch der **Delors-Bericht** (1989) sah die Festlegung wirksamer Obergrenzen für Haushaltsdefizite vor. Dafür wurden verbindliche, vertraglich festgelegte Regeln gefordert, während der gemeinschaftsweite Policy-Mix über die weiche Koordinierung nationaler Politiken geregelt werden sollte. Zu **Entstehungsgeschichte** und **Funktionsweise** der Maastricht-Regeln SCHÖNFELDER und THIEL (1994), KRÄGENAU und WETTER (1993), TIETMEYER (2005), HILLENBRAND (1999), HALLERBERG (2004), BRUNILA, BUTI und FRANCO (2001) und DYSON und FEATHERSTONE (1999). Eine instruktive Einbettung des langen Weges zur Währungsunion in die deutsche Wirtschaftsgeschichte findet sich in ABELSHAUSER (2004: 266ff.).

20 Vgl. dazu die **Aktuelle Stunde** im Deutschen Bundestag am 20. Oktober 1993 (Plenarprotokoll 13/181: 15611ff.); weitere Materialien zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts finden sich in der Dokumentation von WINKELMANN (1994).

Kommission. (...) Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen.“ (BVerfGE 89, 155 vom 12. 10. 1993, C. II. e.) Das Gericht betont zugleich, dass sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifikation des Unionsvertrags keineswegs einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren „Automatismus“ zu einer Währungsunion unterwerfe, weil sichergestellt sei, dass ohne deutsche Mitwirkung – und damit ohne maßgebliche Mitwirkung des Deutschen Bundestages – die Konvergenzkriterien nicht aufgeweicht werden könnten (BVerfGE, 89, 203f.).

Der im Maastrichter Vertrag neu eingefügte Art. 104c (**heute Art. 104**) EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und regelt die Kompetenzen von Europäischer Kommission und Rat in der haushaltspolitischen Überwachung. Ausgangspunkt der haushaltspolitischen Überwachung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist das **Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite nach** Art. 104 Abs. 1 EGV. Art. 104 vorangestellt sind – neben den Vorgaben für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik – eine Reihe von besonderen Beschränkungen für die Finanzierung des Kreditbedarfs der öffentlichen Hand (Art. 101 - 103 EGV). Daraus wird ersichtlich, dass die haushaltspolitischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nicht allein aus den sekundärrechtlichen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakt resultieren. Vielmehr beruht der **Kern der Verpflichtungen** auf dem EGV-Vertrag selbst und genießt daher eine Art „verfassungsrechtlichen“ Schutz, der nur durch Änderung des Vertrags gemäß Art. 48 EU-Vertrag (EUV) beseitigt werden kann.²¹ Im

21 Der Entwurf des **Verfassungsvertrages für Europa** hält an diesen Regelungen fest (EU-ABl. C 310 vom 16. 12. 2004). Die Vorgaben zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit finden sich – analog zu Art. 104 EGV – in **Artikel III-184**. Auch das dem Vertrag von Maastricht entstammende Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, in dem die für übermäßige öffentliche Defizite und öffentliche Schulden maßgeblichen Referenzwerte festgeschrieben sind, wird mit der Verfassung übernommen. Die Verfahrensweisen des Paktes sind nicht in der Verfassung selbst geregelt, sondern – wie bisher – in abgeleiteten („sekundären“) Rechtsakten, die weiter Gültigkeit haben werden. Das **Vorliegen eines übermäßigen Defizits** wird künftig vom Rat nunmehr (mit qualifizierter Mehrheit) auf Vorschlag – statt wie bisher Empfehlung – der Kommission festgestellt, wobei der betroffene Mitgliedstaat – im Unterschied zu bisher – nicht stimmberechtigt ist. ‚Vorschlag‘ statt ‚Empfehlung‘ der Kommission bedeutet, dass sich der Rat nur einstimmig (und damit erheblich schwerer) über die Kommission hinwegsetzen kann. Über die in der Folge an den Staat, bei dem ein übermäßiges Defizit festgestellt wird, zu richtenden **inhaltlichen Empfehlungen** wird aber weiterhin vom Rat (mit qualifizierter Mehrheit) auf ‚Empfehlung‘ der Kommission entschieden. In diesem Verfahrensschritt ist schon derzeit der betroffene Staat nicht stimmberechtigt. Wird das Verfahren auf **Eurostaaten** angewandt, so sind zudem die nicht der Eurozone angehörenden Mitgliedstaaten nicht stimmberechtigt. Der Verfassung ist eine **Erklärung** zu Art. III-184 beigelegt, die sich zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten bekennt und die Verpflichtung zur Budgetdisziplin bekräftigt. Vgl. dazu auch ausführlich MARUHN (2005); eine Übersicht findet sich unter http://europa.eu.int/scadplus/constitution/economy_de.htm.

Einzelnen sieht Art. 104, Abs. 1 EG vor, dass die Mitgliedstaaten, die der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion angehören, übermäßige öffentliche Defizite vermeiden.

Hierdurch soll vor allem eine Ausweitung der Geldmenge durch eine übermäßige Verschuldung der öffentlichen Hand verhindert werden, da diese die primär am Ziel der Preisstabilität zu orientierende Geldpolitik der EZB (Art. 4 Abs. 2, 105 Abs. 1 Satz 1 EGV) konterkarieren könnte. Überwacht wird die Defizitentwicklung in den Mitgliedstaaten durch die Kommission, welche die Haushaltsdisziplin anhand von **zwei Referenzwerten** überprüft, die im **Protokoll**²² – das nach Art. 311 EGV den Rang von primärem Gemeinschaftsrecht einnimmt – über das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit aus dem Jahr 1992 festgelegt sind:

- ein Referenzwert von 3 Prozent für das Verhältnis des **Haushaltsdefizits** zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Mitgliedstaats;²³
- ein Referenzwert von 60 Prozent für das Verhältnis des **Schuldenstands** der öffentlichen Hand zum BIP.

Die Referenzwerte gelten jedoch **nicht als strenge Grenzwerte** in dem Sinn, dass ihr Überschreiten zwingend zu einem Verfahren führen muss. Der Vertrag sieht ausdrücklich einen gewissen **Spielraum** vor. Ein Defizit kann hingenommen werden, wenn es den Kriterien „ausnahmsweise“ und „vorübergehend“ genügt (Art. 104 Abs. 2). Zu beachten ist auch, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaates.“ (Art. 104 Abs. 3)²⁴ Ein Überschreiten der

22 Im „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigem Defizit“ und der geltenden Fassung der Verordnung über die Anwendung dieses Protokolls – Verordnung Nr. 3605/93 (EU-ABl. L 332 v. 31.12.1993) – wird der **Begriff des öffentlichen Defizits** erläutert und operationalisiert (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l25009.htm>). Die Buchungsregeln sind darüber hinaus festgelegt in der geltenden Fassung von Verordnung 2223/96 (**ESVG 95-Verordnung**) (EU-ABl. L 310/1 v. 30.11.1996) und dem **Handbuch** zum Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95) zu Defizit und Schuldenstand des Staates (EUROSTAT 2002). Vgl. zu weiteren europäischen Vorgaben bei der Erstellung und Übermittlung von Staatsstatistiken die Übersicht in EU-KOMMISSION (2002g).

23 Die Referenzwerte sind aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht zwingend, sondern **eher willkürlich** festgesetzt. Zu berücksichtigen ist freilich, dass sie sich an der finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Situation in der EU zur Zeit der Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag orientiert. Die Verschuldung der öffentlichen Hand sollte mit der **3%-Defizit-Grenze** langfristig auf maximal 60 Prozent des BIP begrenzt werden. Diese Faustregel gilt aber nur, wenn gleichzeitig – wie es in jenen Jahren der Fall war – die nominellen Wachstumsraten bei jährlich etwa 5 Prozent liegen. Mit dem Rückgang der Inflationsraten und dem Absinken der realen Wachstumsraten hat sich das nominelle Wachstum in Europa seither jedoch deutlich vermindert (DEROOSE und LANGEDIJK 2005: 5ff.).

24 Dabei sind die Ausnahmebestimmungen eng auszulegen, so dass bei einem Haushaltsdefizit von über 3 % grundsätzlich ein „übermäßiges Defizit“ anzunehmen ist. Dies ergibt sich (sekundärrechtlich) aus Art. 2 der Verordnung 1467/97, aber auch aus der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (EU-ABl. C 236/1 vom 2. 8. 1997). Aus der Orientierung an einem absoluten Referenzwert folgt auch, dass (konjunkturbereinigte) **strukturelle Defizite** im Rahmen des Art. 104 EGV nur eine nachrangige Rolle spielen können.

Grenzwerte macht deshalb die **weitere Prüfung erforderlich**, ob eine Ausnahmesituation vorliegt.²⁵ Dazu wurde der Ordnungsrahmen der Wirtschaftsunion mit dem Maastrichter Vertrag durch zwei Prozeduren zur gemeinschaftlichen Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitiken in der Wirtschaftsunion ergänzt: Zum einen durch das in Art. 104 Abs. 6-11 EGV vorgesehene **repressive** Verfahren zur Sanktionierung mangelhafter Haushaltsdisziplin, zum anderen durch das in Art. 99 EGV vorgesehene **präventive** Koordinierungs- und Überwachungsverfahren.

Beide Verfahren sind im Jahr 1997 durch den **Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert und aufeinander abgestimmt** worden.²⁶ Die Grundüberlegungen zur einem solchen Pakt war seit Mitte der neunziger Jahr insbesondere in Deutschland in der Diskussion,²⁷ aber auch auf europäischer Ebene war die informelle Debatte zunehmend geprägt vom Interesse an institutionellen Vorkehrungen zur Sicherung der finanzpolitischen Stabilität in der künftigen Währungsunion. Intensiviert wurde die Diskussion mit dem Beginn der zweiten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Am 1. Januar 1994 wurde das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) eingerichtet, das die Verknüpfung zwischen nationaler und europäischer Kompetenz im Bereich der Währungspolitik sicherstellen und Kompetenzunklarheiten vermeiden helfen sollte. Dazu wurde als Vorläufer der Europäischen Zentralbank das Europäische Währungsinstitut geschaffen. Gleichzeitig rückte die Einhaltung der finanzpolitischen Konvergenzkriterien im Hinblick auf die Auswahl der Teilnehmerländer an der Währungsunion immer mehr in den Mittelpunkt der Debatte. Das vorhandene rechtliche Instrumentarium wurde für die dazu notwendige Haushaltsüberwachung von

-
- 25 Der Europäische Rat hat im **Frühjahr 2005** beschlossen, den Stabilitätspakt künftig flexibler anzuwenden. Die Sondertatbestände von **Art. 104 Abs. 2 EGV** sollen flexibler ausgelegt werden: Auch die „sonstigen einschlägigen Faktoren“, die nach **Art. 104 Abs. 3 EGV** bei der Beurteilung eines Defizits zu berücksichtigen sind, sollen großzügiger interpretiert werden. Vorgesehen sind auch **flexiblere Fristen**. Darüber hinaus werden die **mittelfristigen Konsolidierungsziele** flexibilisiert (EUROPÄISCHER RAT 2005). Vgl. dazu **ausführlich Kapitel 9**.
- 26 Zur **Entstehungsgeschichte** des Stabilitätspaktes vgl. HEIPERTZ und VERDUN (2004), MILESI (1998) und BRUNILA, BUTI und FRANCO (2001); **aus deutscher Perspektive** vgl. STEUER (1997), HANKEL u. a. (1998), PASSALACQUA (2000: 50ff.), THIEL (2002), KONOW (2002: 36ff.) und TIETMEYER (2005). Der **Deutsche Bundestag** hat sich mehrfach mit dem Vorschlag zur Einrichtung eines Stabilitätspaktes befasst. Zu nennen ist die **Bundestags-Debatte** zum Haushalt 1996 (Plenarprotokoll 13/66 vom 7. 11. 1995; 13/67 vom 8. 11. 1995; 13/69 vom 10. 11. 1995), hinzu kamen Debatten am 15. Mai 1997 (Plenarprotokoll 13/175) und am 11. Juni 1997 (Plenarprotokoll 13/180). Eine weitere Debatte folgte im Rahmen einer Regierungserklärung zur Festlegung des Teilnehmerkreises an der Europäischen Währungsunion am 2. April 1998 (Plenarprotokoll 13/227), gefolgt von der Debatte zu Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zur Festlegung des Teilnehmerkreises an der Dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (Drs. 13/10250, 13/10251, 13/10450) am 23. April 1998 (Plenarprotokoll 13/230).
- 27 Die **öffentliche Debatte** in Deutschland war geprägt durch eine deutlich kritische Haltung, insbesondere der Deutschen Bundesbank (DEUTSCHE BUNDESBANK 1992), aber auch eines beträchtlichen Teils der deutschen Wirtschaftswissenschaft. Vgl. dazu beispielsweise das Manifest von 60 Ökonomen gegen Maastricht und die Kritik deutscher Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler an Maastricht (beide Dokumente abgedruckt in HRBEK 1993) oder einige Jahre später die Erklärung „Der Euro kommt zu früh“ von 160 Professoren der Wirtschaftswissenschaften zum geplanten Start der Währungsunion vom 9. Februar 1998 (FAZ 9. 2. 1998, 15). Vgl. zur damaligen Debatte in Deutschland auch KORTE und MAURER (2002).

vielen Akteuren als nicht ausreichend angesehen. Ein entsprechender offizieller Vorschlag zur Einrichtung eines Stabilitätspaktes wurde im November 1995 vom deutschen **Finanzminister Waigel** vorgelegt (Pressemitteilung des BMF vom 10. 11. 1995).

Der **Stabilitäts- und Wachstumspakt** wurde am 17. Juni 1997 auf dem **Gipfel von Amsterdam** vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs beschlossen. Die inhaltliche Ausformulierung des Paktes war bereits im Dezember 1996 in Dublin und im April 1997 in Noordwijk erfolgt. Im Gegensatz zum Vorschlag des deutschen Finanzministers, der **automatische Sanktionen** bei einer Überschreitung der im Vertrag über die Europäische Union (EUV) für Mitglieder der EWU verpflichtenden Nettodefizitgrenze von 3% des BIP vorsah, werden im beschlossenen Pakt Sanktionen in den Rahmen eines komplizierten Abstimmungsverfahrens mit Ausnahmeregelungen gestellt. Dadurch wurden – gegen den Widerstand Deutschlands und auf Druck Frankreichs – starke **diskretionäre Elemente** in den Stabilitätspakt aufgenommen.

Damit präzisiert der Stabilitäts- und Wachstumspakt die im EG-Vertrag festgelegten Regelungen zur gemeinsamen Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung und das für den Fall eines übermäßigen Haushaltsdefizits in einem oder mehreren der Mitgliedstaaten vorgesehene Verfahren. Aus Sicht seiner Befürworter sollte der Stabilitätspakt die Durchsetzbarkeit der in Art. 104 EGV enthaltenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zur Vermeidung übermäßiger Defizite verbessern und dazu vor allem die Sanktionen im Falle eines Verstoßes präzisieren. Darüber hinaus gibt der Pakt den Mitgliedstaaten als Ziel vor, die öffentlichen Haushalte mittelfristig nahezu auszugleichen oder sogar einen Haushaltsüberschuss zu erwirtschaften sowie Korrekturmaßnahmen zur Verhinderung eines übermäßigen Defizits zu ergreifen.

Die Rechtsgrundlagen des Stabilitätspaktes sind sowohl **primärrechtlicher** als auch **sekundärrechtlicher** Natur.²⁸ Primärrechtlich gelten vor allem die Vorschriften des Artikels 104 EGV. Von Bedeutung ist dabei auch das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, in dem die Referenzwerte präzisiert sind. Der eigentliche Stabilitäts- und Wachstumspakt findet sich in den sekundärrechtlichen Regelungen,²⁹ wie sie in Art. 104 Abs. 14 EGV explizit angesprochen sind.

28 Informationen zu den rechtlichen Grundlagen des Paktes finden sich im Internet unter http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp_en.htm. Vgl. dazu auch HÄDE (2002, 2004), PETERS (2002), HATTENBERGER (2002) und EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (1999).

29 Die Modifikationen des in Art. 104 EGV vorgesehenen Verfahrens durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt waren rechtlich nur möglich, da die Verordnung 1467/97 auf Art. 104 Abs. 14 UAbs. 2 EGV gestützt wurde (Ablösung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). Diese Vorschrift lässt Modifikationen des Verfahrens bei übermäßigem Defizit durch Ratsbeschluss zu (KONOW 2002: 60ff.).

Es handelt sich um folgende Dokumente:³⁰

- **Die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken** (EU-ABl. L 209/1 vom 2. 8. 1997): Festgeschrieben wird „das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt“. Darüber hinaus wird festgestellt, dass bei Einhaltung dieses mittelfristigen Ziels einer Nullverschuldung bzw. eines Überschusses die Mitgliedsländer in der Lage sind, „normale Konjunkturschwankungen“ mit dem Instrument der Neuverschuldung innerhalb der Spanne von 0 Prozent und dem maximalen Referenzwert von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu bewältigen.³¹ Die Verordnung präzisiert das in Art. 99 EGV vorgesehene **präventive Verfahren** der gemeinschaftlichen Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitiken in der Europäischen Union (vgl. **Kapitel 6**).
- **Die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit** (EU-ABl. L 209/6 vom 2. 8. 1997): Die Verordnung regelt das **repressive Verfahren** zur Sanktionierung mangelnder Haushaltsdisziplin nach Art. 104 Abs. 6-11 EGV.³² Das institutionelle und zeitliche Verfahren bei Feststellung eines übermäßigen Defizits wird präzisiert und gestrafft. Gleichzeitig werden die Höhe der Strafen bei Verstoß sowie die Umwandlung von einer zuerst unverzinslichen Einlage (zwischen 0,2 und 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) in eine Geldbuße geregelt (vgl. **Kapitel 7**).
- Die **Entschließung des Europäischen Rates** vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt aus Anlass der Annahme des Vertrages von Amsterdam (EU-ABl. C 236/1 vom 2. 8. 1997). In dieser Entschließung – einer politischen Vorgabe im Sinn des Art. 4 EUV – gibt der Europäische Rat den Mitgliedstaaten, Kommission und Rat Leitlinien für die Überwachung der mitgliedstaatlichen Haushalte vor.³³

Der Stabilitätspakt richtet sich aus am Prinzip der finanzwirtschaftlichen Tragfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit. Er verfolgt dabei **mehrere Ziele**, die der Europäische Rat in seiner **Entschließung** bekräftigt hat: „Der Europäische Rat unterstreicht die Bedeutung der Gewährleistung gesunder Staatsfinanzen als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und für ein starkes, nachhaltiges und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderliches Wachstum. Ferner ist sicherzustellen, dass die nationalen Haushaltspolitiken stabilitätsorientierte Geldpolitiken unterstützen. Das Festhalten an dem Ziel eines soliden, nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts wird es allen Mitgliedstaaten ermöglichen, die normalen Konjunkturschwankungen zu bewältigen und dabei das öffentliche

30 Der Stabilitätspakt wurde am 1. Mai 1998 durch eine rechtlich unverbindliche „**Stabilitätserklärung**“ des Ecofin-Rates ergänzt (EU-ABl. L 139/28 vom 11. 5. 1998).

31 Vgl. zur **Verordnung 1466/97** des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken auch die Informationen unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/125019.htm>.

32 Vgl. zur **Verordnung 1467/97** des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit auch die Informationen unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/125020.htm>.

33 Vgl. dazu die Informationen unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/125021.htm>.

Defizit im Rahmen des Referenzwerts von 3 Prozent des BIP zu halten.“ Dies soll vor allem durch prozedurale Präzisierungen gewährleistet werden: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll erstens die Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten und das **Verfahren** zur Feststellung eines exzessiven Defizits im Einzelnen regeln, er soll zweitens durch geeignete **Fristsetzungen** das Verfahren zur Feststellung eines übermäßigen Defizits und zur Erteilung von Korrekturauflagen beschleunigen, und er soll drittens die Androhung von **Sanktionen** wirksam machen.

Der Stabilitätspakt regelt auch die möglichen Ausnahmen vom 3-Prozent-Kriterium in **Ausnahmesituationen**. Nach Art. 104 Abs. 2 EGV kann ein Defizit von mehr als 3 Prozent hingenommen werden, wenn es den Kriterien „ausnahmsweise“ und „vorübergehend“ genügt. Der Pakt präzisiert dies und sieht vor, dass eine Defizitquote von 3 Prozent nur überschritten werden darf, wenn ein **außergewöhnliches Ereignis** (zum Beispiel eine Naturkatastrophe) oder eine **schwere Rezession** (Sinken des realen BIP jahresdurchschnittlich um mehr als 2 Prozent) vorliegt. Zusätzlich zum Kriterium der ausnahmsweisen Überschreitung muss dabei auch das Kriterium der vorübergehenden Überschreitung erfüllt sein, damit von der Einleitung eines Defizitverfahrens abgesehen werden kann. Dies gilt dann, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der Wirtschaftsabschwung beendet ist (Verordnung 1467/97 Art. 2). Als Mindestvoraussetzung für das Vorliegen eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs – bei dem kein übermäßiges Defizit im Sinn des Art. 104 Abs. 1 EGV vorliegt – gilt, dass der Wachstumsrückgang „in der Regel“ in der Nähe von mindestens 0,75 Prozent liegt. Ist dies der Fall, muss im Sinn einer Gesamtbewertung unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände geprüft werden, in welchem Zusammenhang die Abwärtsentwicklung zur längerfristigen Trendentwicklung steht (Verordnung 1567/97 Art. 3). Bei einem Rückgang des BIP zwischen 0,75 und 2 Prozent entscheidet der Ministerrat, ob ein „übermäßiges“ Defizit besteht. Für den Fall, dass das BIP um weniger als 0,75 Prozent sinkt, haben sich die Mitgliedsländer verpflichtet, „in der Regel“ keine Ausnahmesituation für sich geltend zu machen.³⁴

Der Pakt verlangt außerdem, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister und der Kommission **Stabilitätsprogramme** und die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten **Konvergenzprogramme** übermitteln (Verordnung 1466/97). Diese Programme sind Teil der multilateralen Überwachung durch den Rat. Die **Europäische Kommission** besitzt dabei ein – vom EuGH im Sommer 2004 bekräftigtes – **Initiativ-**

34 Die **Bundesregierung** hat dazu festgestellt: „Der Pakt ist durch seine Orientierung am mittelfristig ausgeglichenen Budget sowie durch die genau definierten Ausnahmeregelungen so angelegt, dass auch auf Konjunkturschwankungen in den öffentlichen Haushalten angemessen reagiert werden kann.“ (BUNDESREGIERUNG 2004: 25f.) Vgl. zu den Ausnahmeregelungen auch HÄDE (2002: 1325ff.).

recht, um ein rasches und effektives Funktionieren des Paktes zu gewährleisten.³⁵ Sie erstellt Berichte und gibt Stellungnahmen und Empfehlungen ab, um dem Rat zu ermöglichen, Entscheidungen gemäß den Verfahren nach Artikel 99 und 104 anzunehmen. Außerdem verpflichtet sie sich selbst, einen Bericht zu erstellen, wenn ein übermäßiges Defizit vorliegt.

Wichtigste Pflichtangabe in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen ist „das mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss“ sowie der „Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel für den Saldo des öffentlichen Haushalts und die voraussichtliche Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote.“ (ebd.) Dadurch wird sichergestellt, dass bereits in der Phase der haushaltspolitischen Planung auf die dauerhafte Einhaltung des Art. 104 Abs. 1 EGV geachtet wird. Die Mitgliedstaaten sind zugleich verpflichtet, ihre Programme zu veröffentlichen, also eine Bewertung ihrer Wirtschaftspolitik vor den Augen der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Die Programme lassen sich als eine Art mittelfristige Finanzplanung interpretieren, die es in dieser Differenziertheit und auch mit solcher Rechtsverbindlichkeit bisher nicht gab. Von besonderer Bedeutung sind in den Konvergenz- und Stabilitätsprogrammen die Darlegungen zu den makroökonomischen Annahmen, zum längerfristigen haushaltspolitischen Kurs und zu den Vorstellungen hinsichtlich Schuldenabbau und Defizitbegrenzung.

35 Falls die Kommission dieses Initiativrecht hinsichtlich Art. 104 EGV nicht wahrnimmt, kann der Rat (oder ein Mitgliedstaat) gemäß Art. 115 EGV die Kommission zu einem entsprechenden Vorgehen auffordern.

5. Der Rahmen der Haushaltsüberwachung: Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion

Die Wirtschafts- und Finanzpolitik verbleibt – anders als die Geldpolitik, die von der Europäischen Zentralbank autonom betrieben wird – weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und wird auf europäischer Ebene als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachtet, für die eine Reihe koordinierender und überwachender Verfahren auf europäischer Ebene vorgesehen sind (Art. 98ff. EGV). 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. Gegenstand der Überwachung ist nach Art. 99 Abs. 3 EGV die „wirtschaftliche Entwicklung“ der einzelnen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist damit zugleich Teil eines umfassenden Konzepts für die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union und ist eingebettet in eine Reihe **koordinierender Abstimmungsverfahren**. Gemeinschaftsrechtlicher Hintergrund sind die Regelungen des EG-Vertrages zur Wirtschaftspolitik. Die von Art. 4 Abs. 1 EGV vorausgesetzte Wirtschaftspolitik in der Wirtschaftsunion besteht darin, dass der bereits vor Maastricht geschaffene Binnenmarkt (Grundfreiheiten, Wettbewerbspolitik und Rechtsangleichung) durch eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Festlegung gemeinsamer Ziele ergänzt wird.³⁶

Wirtschafts- und finanzpolitische Fragen sowie teilweise auch Währungsfragen der Gemeinschaft koordiniert – mit Ausnahme der gemeinsamen Geldpolitik – der Ecofin-Rat, der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU. Insbesondere ist er das Gremium, das dazu befugt ist, die sog. „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ festzulegen. Vor allem im Rahmen der Grundzüge, aber auch im Rahmen anderer Überwachungsprozesse, z. B. der haushaltspolitischen Koordinierung im Rahmen des EG-Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspak-

36 Zu beachten ist dabei, dass es sich hier um die Koordinierung einer **nicht vergemeinschafteten** allgemeinen Wirtschaftspolitik geht. Folgerichtig ist deshalb die Einschaltung des Rates, dem als Gremium der Regierungen der Mitgliedsländer die Aufsicht über die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ in Form einer **multilateralen Überwachung** auferlegt ist. Diese Art der wirtschaftspolitischen Koordinierung gilt auch im Rahmen der **künftigen Verfassung für Europa**. Klargestellt wird, dass die Mitgliedstaaten – und nicht die Union, wie im Konventsentwurf noch vorgesehen – ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik koordinieren (Art. I-15). Darüber hinaus können die Eurostaaten nun auch autonom Maßnahmen setzen, um die Koordinierung ihrer Wirtschafts- und Budgetpolitik und deren Überwachung zu verstärken und für die Eurozone eigene Grundzüge der Wirtschaftspolitik ausarbeiten (Art. III-194f.). Gleichzeitig werden die Voraussetzungen dafür, dass die Eurostaaten in internationalen Finanzorganisationen einheitlich auftreten können, gestärkt (Art. III-196). Im Rahmen des präventiven Überwachungsverfahrens kann die Kommission eine Stellungnahme direkt an einen Mitgliedstaat richten, dessen Wirtschaftspolitik nicht den Grundzügen der Wirtschaftspolitik entspricht oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdet (derzeit muss sie die Stellungnahme an den Rat richten, der die Entscheidung trifft); wenn der Rat Empfehlungen an einen Mitgliedstaat ausspricht, nimmt dieser Staat nicht an der Abstimmung teil (Art. III-179). Vgl. dazu ausführlich CAESAR und KÖSTERS (2004);

tes, kann er wirtschafts- und finanzpolitische Stellungnahmen oder Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten. Die Sitzungen des Ecofin-Rates werden vom **Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)**,³⁷ dem **Wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA)**³⁸ und dem **Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)**³⁹ vorbereitet.

Artikel 202 EGV sieht vor, „dass der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sorgt“. Wesentlich dafür sind die bereits seit 1994 existierenden **Grundzüge der Wirtschaftspolitik** gemäß Artikel 99 Abs. 2 EGV, die vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) als Empfehlung an die Mitgliedstaaten verabschiedet werden.⁴⁰ Hierbei handelt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission und nach Erörterung der Grundzüge durch den Europäischen Rat (Art. 99 Abs. 2 EGV). Das Europäische Parlament ist vom Rat über diese Empfehlung zu unterrichten (Art. 99 Abs. 3 Satz 2 EGV).⁴¹ Die **Grundzüge der Wirtschaftspolitik** sind das zentrale Koordinierungsinstrument für die Wirtschaftspolitiken in der Gemeinschaft. Nach dem EG-Vertrag sollen die

-
- 37 Der **Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)** ist ein Beratungsgremium, das aus bis zu zwei Vertretern jedes EU-Mitgliedsstaates, der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank besteht. Der Ausschuss, der mit Beginn der dritten Stufe der WWU an die Stelle des **Währungsausschusses** trat, hat die Aufgabe, die Wirtschafts- und Finanzlage der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu beobachten und dem Rat und der Kommission darüber regelmäßig Bericht zu erstatten. Außerdem wirkt der WFA an der Vorbereitung der Arbeiten des Rates mit, indem er unter anderem die erforderlichen Beschlüsse für die **multilaterale Überwachung** und die **Grundzüge der Wirtschaftspolitik** nach Artikel 99 EGV sowie für das **Verfahren bei einem übermäßigen Defizit** nach Artikel 104 EGV vorbereitet (Art. 114 Abs. 2 EGV). Über die Einzelheiten der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses vgl. den Beschluss 98/743/EG des Rates vom 21. Dezember 1998 (EU-ABl. vom 31.12.1998, L 358/109). Vgl. zu diesem Gremium auch LINSERMANN/MEYER (2003) und die Informationen unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l25038.htm>.
- 38 Der **Wirtschaftspolitische Ausschuss (WPA)** wurde basierend auf einer Ratsentscheidung vom 18. Februar 1974 gegründet. Die wesentliche Aufgabe ist die Vorbereitung des Rates für Wirtschafts- und Finanzpolitik und die Bereitstellung von Beiträgen für die Europäische Kommission und den Europäischen Rat. Darüber hinaus ist der Ausschuss in Prozesse wie den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, dem Makroökonomischen Dialog und dem Luxemburg-Prozess (insbesondere bei der Vorbereitung der beschäftigungspolitischen Leitlinien, den Empfehlungen und dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht) involviert. Der WPA setzt sich zusammen aus bis zu vier Vertretern pro Mitgliedsland, Vertretern der Generaldirektion DG ECFIN und der EZB (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_en.htm).
- 39 Der „**Ausschuss der ständigen Vertreter**“ ist herausgehobenes Gremium im **Abstimmungsprozess zwischen nationaler und europäischer Ebene**. **Ständige Vertreter** sind Beamte im Rang von Botschaftern, die von den Mitgliedstaaten nach Brüssel entsandt werden. Jedes Vorhaben, das den Ministern im jeweiligen Rat vorgelegt werden soll, muss zunächst diesen Ausschuss passieren. Die Vorbereitung der Themen für den AStV ist das Herzstück der eigentlichen Europakoordinierung. Innerhalb der Bundesregierung koordiniert das Bundesministerium der Finanzen außer seinen „eigenen“ wirtschafts- und finanzpolitischen Themen auch die deutsche Position zur Lissabon-Strategie und die Positionen der Bundesregierung für die klassischen und eher technisch geprägten Arbeitsgebiete der EU, wie beispielsweise den europäischen Binnenmarkt und die gemeinsame Agrar- und Umweltpolitik (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2004a). Vgl. dazu auch BULMER, MAURER und PATERSON (2002).
- 40 Informationen zu den **Grundzügen** und den **Umsetzungsberichten** finden sich im Internet unter europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/broadeconomypolicyguidelines_en.htm.
- 41 Eine Mitwirkung des **Europäischen Parlaments** ist hier nicht vorgesehen. Das Parlament hat deshalb in der EntschlieÙung vom 16. 2. 1995 gefordert, schon zu Textentwürfen der Kommission konsultiert zu werden. Um in angemessener Weise in das Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik eingebunden zu werden, strebt es darüber hinaus eine interinstitutionelle Vereinbarung an (ABl. 10.4.95, C 89/1).

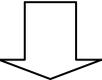
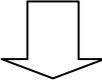
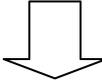
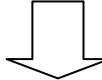
Mitgliedstaaten die Grundzüge der Wirtschaftspolitik so ausrichten, dass sie zur Verwirklichung der Ziele der EU beiträgt. Zu diesem Zweck verabschiedet der Rat der EU seit Beginn der zweiten Stufe der Währungsunion jährlich auf Grundlage einer Empfehlung der Kommission die *Grundzüge*. Er richtet dabei Empfehlungen für eine abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie an alle Mitgliedstaaten gemeinsam sowie an jeden einzelnen Mitgliedstaat. Die Europäische Kommission legt darüber hinaus jährlich einen Umsetzungsbericht vor.⁴²

Die Grundzüge werden von der Kommission auf Basis von Diskussionen im Ecofin-Rat erstellt, in diesem dann wieder diskutiert und verändert, vom Europäischen Rat behandelt und dann abschließend durch den Ecofin-Rat angenommen. Mit der Aufstellung der in den Grundzügen enthaltenen Empfehlungen verpflichten sich die Mitgliedsländer auf deren Umsetzung. Allerdings gibt es anders als beim Stabilitäts- und Wachstumspakt keine Sanktionsmechanismen bei Nichterfüllung der Empfehlungen. Bei den Grundzügen handelt es sich also um eine Form der so genannten weichen Koordinierung, die auf Selbstverpflichtung der Regierungen und Gruppendruck zwischen ihnen setzt (*Peer Review*). Im Vergleich mit den anderen Koordinierungsverfahren auf EU-Ebene nehmen die Grundzüge eine Sonderstellung ein, da sie Empfehlungen für alle ökonomisch relevanten Politikbereiche beinhalten und da alle anderen Koordinationsverfahren Ergebnisse liefern müssen, die im Einklang mit den Grundzügen stehen. Damit stellen die Grundzüge das zentrale Bezugsdokument für die gemeinsame Wirtschaftspolitik der Europäischen Union dar und formulieren somit den wirtschaftspolitischen Konsens auf EU-Ebene. Die Grundzüge bilden dabei auch die Basis für die präventive multilaterale Überwachung. Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip, das den dezentralen Ansatz in der Wirtschafts- und Finanzpolitik leitet, haben die Mitgliedsländer ein dichtes Netzwerk multilateraler Verfahren entwickelt und nutzen darin eine Reihe wichtiger politischer Instrumente. Dabei reicht die Zusammenarbeit von gemeinsamen Institutionen und verpflichtenden Regelungen bis hin zu weniger verbindlichen, „weichen“ Formen der Koordinierung in Form eines politischen Dialogs oder eines reinen Informationsaustausches (vgl. Abbildung 2).⁴³

42 Seit längerem werden Verbesserungen der Koordinierungsverfahren gefordert. Bereits im September 2002 hat die **Europäische Kommission** ein Konzept zur Straffung der alljährlichen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung vorgelegt. Ausführliche Informationen über die Probleme der wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren finden sich im Kommissionsreport „**Public Finance in EMU – 2004**“. Betont wird dort, dass Schwierigkeiten bei der Erhaltung der Haushaltsdisziplin und die hartnäckige Wachstumsschwäche deutlich gemacht hätten, dass weitere, energischere Fortschritte beim EU-Rahmen für die *Economic Governance* notwendig seien (EU-KOMMISSION 2004b; 2004c).

43 Vgl. dazu die Übersichten in WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (2002) und DEUTSCHE BUNDESBANK (2001); Informationen in politikwissenschaftlicher Perspektive finden sich bei LINSENMANN und WESSELS (2002a), MEYER (2003), FRIEDRICH (2004: 124ff.) und die Informationen des GOVECOR-Projekts (<http://www.govector.org>).

Abbildung 2: Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 99 EG-Vertrag)			
Stabilitäts- und Wachstumspakt	Luxemburg-Prozess	Cardiff-Prozess	Köln-Prozess
Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme, Verfahren bei übermäßigem Defizit	Beschäftigungspolitische Leitlinien, Nationale Aktionspläne	Multilaterale Überwachung der Wirtschaftsreformen;	Abstimmung zwischen Sozialpartnern, Regierungen, EZB und Kommission
			
Finanzpolitik Haushaltspolitische Konsolidierung; halbjährliche Vorlage der Angaben zu Schuldenstand und Defizit	Beschäftigungspolitik Arbeitsmarktreforemen zur Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmertum und Chancengleichheit	Strukturreformen Wirtschaftsreformen zur Erhöhung der makroökonomischen Stabilität und Effizienz der Märkte (ergänzt durch Lissabon-Regelungen)	Makroökonomischer Dialog Stärkung der makroökonomischen Bedingungen für dynamischen und nachhaltigen Wachstumsprozess
Quellen: EU-Kommission; EZB			

Seit 1999 sind auf europäischer Ebene weitere Koordinierungsschritte vereinbart worden. Aufbauend auf den wirtschaftspolitischen Instrumenten des EG-Vertrages haben die Mitgliedstaaten auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 eine neue „offene Methode der Koordinierung“ beschlossen. Die offene Methode umfasst die Festlegung von Leitlinien mit einem Zeitplan für die Umsetzung, die Festlegung von Indikatoren und *Benchmarks* zur Beurteilung der Fortschritte, die Vorgabe konkreter Ziele für die Umsetzung dieser europäischen Leitlinien auf nationaler und regionaler Ebene und die laufende Überwachung und Bewertung der Ergebnisse (**Lissabon-Prozess**). Die Lissabon-Strategie hatte zum Ziel, die Europäische Union binnen zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der in der Lage ist, dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen sowie einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Ein weiterer Bestandteil der Lissabon-Strategie ist die Europäische Wachstumsinitiative. Ziel dieser Initiative ist es, mit konkreten Investitionsprojekten Wachstum und Wachstumspotenziale in Europa zu erhöhen. Der Europäische Rat in Brüssel hat im Dezember 2003 die Europäische Wachstumsinitiative gebilligt und eine vorläufige Projektliste auf der Basis eines Sofortmaßnahmenprogramms der Kommission beschlossen, das eine Reihe von Projekten aus den Bereichen Verkehr, Energie, Breitbandkommunikation, Forschung, Wissen und Innovation umfasst (SAPIR 2004). Im Frühjahr 2005 hat der Europäische Rat die anlässlich der Halbzeitüberprüfung unterbreitete Mitteilung der Kommission begrüßt (EU-

KOMMISSION 2005d) und die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Lissabon-Strategie im Rahmen einer Reihe von wachstums- und beschäftigungsorientierten Ansatzpunkten neu zu beleben (EUROPÄISCHER RAT 2005: 2ff.).⁴⁴

44 Die „**Lissabon-Strategie**“ hat die in sie gesetzten Hoffnungen bisher nicht erfüllt (KOK u. a. 2004; EU-KOMMISSION 2004g; 2005a). Das Lissabon-Paket besteht aus 28 Haupt- und 120 untergeordneten Zielen; dabei werden insgesamt 117 verschiedene Indikatoren verwertet. Die EU-Kommission stellte nach der **Evaluation der bisherigen Maßnahmen** fest: „Das Berichterstattungssystem führte dazu, dass von den 25 Mitgliedstaaten insgesamt 300 jährliche Berichte abgefasst werden, die im Grunde niemand liest. Daher muss dringend etwas unternommen werden, um diese Strategie in die geeignete Richtung zu lenken, damit die zentralen Zielsetzungen erreicht werden: Wachstum und Beschäftigung.“ Informationen zur Anfang 2005 überarbeiteten Lissabon-Strategie finden sich unter http://europa.eu.int/growthandjobs/index_de.htm.

6. Multilaterale Überwachung und präventiver Frühwarnmechanismus

Mit dem Stabilitätspakt ist auf der Grundlage von Art. 99 EGV ein präventives Frühwarnsystem zur Haushaltsüberwachung eingerichtet worden. Es ist den repressiven Regelungen des Art. 104 EGV vorgeschaltet. Durch die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken wurden insbesondere die **Informationspflicht** der einzelnen Mitgliedsländer und das Verfahren der Überprüfung konkretisiert und präzisiert. Danach ist ausdrücklich geregelt, welche Informationen in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen enthalten sein müssen.⁴⁵ Die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sollen Auskunft über die **kurz- und mittelfristige Finanzpolitik** der einzelnen Mitgliedstaaten geben.⁴⁶

Folgende Inhalte sind durch die Verordnung zwingend vorgeschrieben (Art. 3 der Verordnung 1466/97):

- Erreichung des mittelfristigen **Ziels eines ausgeglichenen Haushalts** oder eines Überschusses sowie der Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel und die voraussichtliche Entwicklung der Schuldenquote,
- Hauptannahmen über die **voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung** und über wichtige ökonomische Variablen,
- Darstellung der haushaltspolitischen und sonstigen wirtschaftspolitischen **Maßnahmen**,
- Untersuchung der **Auswirkung von Änderungen** bei den wichtigsten ökonomischen Annahmen auf die Haushalts- und Verschuldenslage.

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde zur Überwachung der im Vertrag verankerten finanzpolitischen Referenzwerte ein „**Meldesystem**“ installiert, um – insbesondere von Seiten der Kommission und des Ecofin-Rates – frühzeitig auf Abweichungen der laufenden

45 Nach der Erweiterung der Europäischen Union (EU) um zehn neue Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 sind es 13 Mitgliedstaaten, die noch nicht voll an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnehmen. Zwei dieser Mitgliedstaaten, nämlich Dänemark und das Vereinigte Königreich, haben einen Sonderstatus. In Übereinstimmung mit den Bestimmungen der entsprechenden Protokolle, die dem EG-Vertrag beigefügt sind, teilten diese Länder mit, dass sie am 1. Januar 1999 nicht an der dritten Stufe der WWU teilnehmen würden. Infolgedessen müssen **Konvergenzberichte** für diese beiden Mitgliedstaaten nur auf deren Antrag vorgelegt werden. Generell gelten die Vorgaben von Artikel 122 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 121 Absatz 1 des EG-Vertrags, wonach EZB und EU-Kommission mindestens alle zwei Jahre einen Konvergenzbericht vorlegen (EU-KOMMISSION 2004e; EUROPÄISCHE ZENTRALBANK 2004b). Die in diesen Berichten untersuchten Mitgliedstaaten sind: Die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien, die Slowakei und Schweden. Zu den im Mai 2004 von diesen Ländern erstmalig vorgelegten **Konvergenzprogrammen** vgl. die Informationen unter europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

46 Eine ausführliche Darstellung des rechtlichen Rahmens für das multilaterale Überwachungsverfahren findet sich bei KONOW (2002: 200ff.).

Haushaltsentwicklung in einzelnen Mitgliedstaaten reagieren zu können. Neben den von den Euro-Teilnehmerstaaten jährlich vorzulegenden aktualisierten Stabilitätsprogrammen (zuletzt für Deutschland: Dezember 2004) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, jeweils vor dem 1. März und dem 1. September die erwarteten Defizit- und Schuldenstände des laufenden Jahres auf der Basis der bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Daten an die Europäische Kommission zu übermitteln ("Maastricht-Meldung").⁴⁷ Dort wird geprüft, wie die in den Stabilitätsprogrammen dargelegte mittelfristige finanzpolitische Linie umgesetzt wird. Die Angaben in den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen müssen sich neben dem laufenden Jahr und dem Vorjahr auf mindestens die **drei folgenden Jahre** beziehen; sie werden **jährlich aktualisiert**. Länder, die Konvergenzprogramme vorlegen, müssen auch ihre mittelfristigen geldpolitischen Ziele angeben. Einzelheiten zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme hat der Ecofin-Rat zunächst im Oktober 1998 festgelegt. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten in einem **Verhaltenskodex („Code of Conduct“)** vereinbart, weitere technische Informationen in die Programme aufzunehmen, um der Kommission sowie dem Wirtschafts- und Finanzausschuss eine eingehende Beurteilung und genaue Überwachung der Programme zu ermöglichen. Informieren sollen die Mitgliedstaaten auch darüber, wie die mittelfristigen Haushaltsziele festgelegt wurden, auch über den Stand der Umsetzung und die Art der in den Programmen angekündigten Maßnahmen, über die Einnahmen- und Ausgabenkomponenten des Haushalts und über institutionelle Reformen im Haushaltsprozess. Zusätzlich haben die Länder beschlossen, in ihren Programmen harmonisierte, nach den europäischen Gesamtrechnungsstandards erstellte Daten zu liefern (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002a: 57ff.).⁴⁸

Die Programme schaffen die Grundlage für den durch den Pakt eingerichteten **präventiven Frühwarnmechanismus**: 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

47 Die 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 entsprechend der geltenden Fassung der Verordnung Nr. 3605/93 (EU-ABl. L 332 v. 31.12.1993) (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l25009.htm>). **Übersichten zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen** und der haushaltspolitischen Überwachung finden sich unter http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm). Vgl. dazu auch die jährlich zeitnah zu erfolgende **Unterrichtung durch die Bundesregierung** über Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der EU-Mitgliedstaaten (Beschluss vom 18.04.2002 zu der Beschlussempfehlung auf BT-Drs. 14/8580); der letzte Bericht wurde am 5. Mai 2004 vorgelegt (BT-Drs. 31/3130).

48 Einzelheiten zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme hat der Ecofin-Rat erstmal am 12. Oktober 1998 festgelegt (EU-KOMMISSION 2000: 57). Diese Richtlinien wurden zuletzt durch den **Verhaltenskodex („Code of Conduct“)** vom 10. Juli 2001 ergänzt und erweitert (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/codeofconduct_en.pdf). Darüber hinaus hat die Kommission auf die Problematik der statistischen Datenerhebung in den Mitgliedsländern verwiesen (EU-KOMMISSION 2002g); vgl. auch die Informationsseite des Rates zu den statistischen Anforderungen (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=741&lang=DE&mode=g).

gefährden droht. Die Verordnung 1466/97 präzisiert das Verfahren: 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 dem Stabilitätspakt zugrunde liegende **mittelfristige Ziel** eines ausgeglichenen Haushaltes so operationalisiert, dass die EU-Mitgliedstaaten bis spätestens Ende 2002 „nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse“ erzielen sollten.⁴⁹ Das Datum für das Erreichen des mittelfristigen Ziels eines ausgeglichenen Haushalts wurde dann aber im Jahr 2002 auf 2004 verschoben (EU-KOMMISSION 2002h: 12). In den Grundzügen der Wirtschaftspolitik des Jahres 2003 werden die Mitgliedstaaten für die Haushaltsjahre 2003-2005 nur noch aufgefordert, 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 Prozent des BIP sicherzustellen“ (EU-KOMMISSION 2003b, S. 5). Damit definierte die Kommission die Ausgeglichenheit des Haushalts nun erstmals über ein strukturelles, d.h. **von Konjunkturfaktoren 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.⁵⁰

49 Dieses ehrgeizige Ziel war eine Vorgabe der im Jahr 1999 vorgelegten **Grundzüge der Wirtschaftspolitik** der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (EU-KOMMISSION 1999b: 24, 56). Vgl. dazu auch EU-KOMMISSION (2000).

50 Im Juni 2004 stellt die Kommission fest: „Nach den neuesten Aktualisierungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme werden mehrere Länder bis 2007 keine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition erreichen (...). Insbesondere Deutschland, Frankreich, Portugal und das Vereinigte Königreich werden dann noch weit von einem ausgeglichenen Haushalt entfernt sein.“ (EU-KOMMISSION 2004b: 3). Vgl. auch die **Analysen der finanzpolitischen Entwicklung in den Euroländern** in EU-KOMMISSION (2003a; 2004c; 2004d; 2004h), EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2004c). Angesichts dieser Situation hat EU-Kommission im September 2004 einen Katalog mit **Vorschlägen zur künftigen Anwendung des Stabilitätspakts** vorgelegt (EU-KOMMISSION 2004a). Die Kommission spricht sich für eine flexible Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus räumt der längerfristigen Konsolidierung Vorrang vor einer strengen kurzfristigen Anwendung des Regelwerks ein. Mitgliedstaaten, die bereits ein übermäßiges Defizit haben, soll deshalb mehr Zeit zu dessen Beseitigung eingeräumt werden. Darüber hinaus sollen im Hinblick auf das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts die **länderspezifischen Besonderheiten** – etwa unterschiedliches Potentialwachstum, Inflationsraten oder Investitionsbedürfnisse – stärker berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 9).

Die Kommission überwacht die Stabilitätsprogramme nicht nur auf der 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 Haushalts angeprangert werden soll, erfasst das Defizitverfahren allein die *tatsächliche* Überschreitung der festgelegten Referenzwerte für das öffentliche Defizit.

Neben der Kommission **prüft auch der Ecofin-Rat** die Stabilitätsprogramme. Auf der Grundlage von Bewertungen durch die Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuss prüft der Rat,

- ob das mittelfristige Haushaltsziel des Stabilitätsprogramms eine Sicherheitsmarge vorsieht, um sicherzustellen, dass kein übermäßiges Defizit entsteht;
- ob die ökonomischen Annahmen, auf denen das Programm beruht, realistisch sind;
- ob die laufenden oder geplanten Maßnahmen ausreichen, um das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen.

Der Rat prüft ferner, ob die in dem Stabilitätsprogramm enthaltenen Angaben die engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik erleichtern und ob die Wirtschaftspolitik des betreffenden Mitgliedstaats mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar ist. Die Prüfung eines Stabilitätsprogramms durch den Rat erfolgt innerhalb von zwei Monaten nach dessen Vorlage. Auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses gibt der Rat eine Stellungnahme zu dem Stabilitätsprogramm ab und kann den betreffenden Mitgliedstaat auffordern, das Programm anzupassen, wenn er der Auffassung ist, dass die Ziele und Inhalte eines Programms anspruchsvoller formuliert werden sollten. Diese Stellungnahme ergeht ohne die Mitwirkung anderer Organe und unterstreicht die zentrale Stellung des Rates in diesem Verfahren. Für die Verabschiedung genügt – da es keine ausdrückliche Regelung gibt – die einfache Mehrheit (Art. 205 Abs. 1 EGV).

Die Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten und der Vereinbarkeit der nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik nach Art. 99 Abs. 2 EGV liegt in den Händen des Rates, der in regelmäßigen Abständen anhand von Berichten der Kommission auch eine **Gesamtbewertung** der nationalen Wirtschaftspolitiken vornimmt (Art. 99 Abs. 3 EGV). Die Verordnung 1466 Art. 10 präzisiert diese Bestimmung dahingehend, dass die Gesamtbewertung im Rahmen des multilateralen Überwachungsverfahrens vorzunehmen ist. Daraus ist zu schließen, dass diese Bewertung einmal jährlich – im Rahmen der Prüfung der vorlegten Programme – zu erfolgen hat. An der Vorbereitung der Arbeit des Rates hat neben dem **Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)** auch der **Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)** mitzuwirken. Über

die Ergebnisse der multilateralen Überwachung wird einmal dem Europäischen Parlament und zum anderen dem Europäischen Rat Bericht erstattet. Dieser Jahresbericht dient dem Europäischen Rat wiederum als Grundlage für die Erstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik im Rahmen des Verfahrens nach Art. 99 Abs. 2 EGV.

Auch die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme wird vom Rat überwacht. Stellt der Rat fest, dass die Wirtschaftspolitik in einem Mitgliedstaat nicht mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar ist oder „das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ zu gefährden droht, oder dass es Probleme bei der Umsetzung eines Stabilitätsprogramms gibt, so besteht die Möglichkeit von (wenn auch gegenüber der repressiven Form sehr begrenzten) **Sanktionen**: Nach Art. 99 Abs. 4 EGV kann der Rat „die erforderlichen Empfehlungen“ an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Eine solche „**Frühwarnung**“ wird ausgesprochen, wenn ein Mitgliedstaat erheblich von seinem Haushaltsziel abweicht, das in seinem Stabilitätsprogramm verankert ist. Sie erfolgt in Form einer Empfehlung, die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Außerdem kann der Rat beschließen, eine solche **Empfehlung zu veröffentlichen** und damit eine in ihrer politischen Bedeutung nicht zu unterschätzende „**Prangerwirkung**“ bei wirtschaftspolischem Fehlverhalten erzeugen. Die Beschlussfassung im Rat erfolgt dabei stets mit qualifizierter Mehrheit, also gegebenenfalls auch gegen die Stimme des betroffenen Mitgliedstaats. Weitere Sanktionen kann der Rat im Gegensatz zum Verfahren bei übermäßigen Defiziten nicht veranlassen.⁵¹

Zu den bisherigen Frühwarnungen: Bereits im Jahr 2001 hat der Rat im Rahmen des Frühwarnmechanismus **Irland** im Jahr 2001 abgemahnt und festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik aufgrund ihrer prozyklischen, auf Überhitzung ausgerichteten Linie nicht mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik in Übereinstimmung stehe. In einer Stellungnahme vom 12. Februar 2001 stellte der Rat fest, die haushaltspolitischen Dispositionen Irlands stimmten nicht mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (Art. 99 Abs. 2 EGV) überein. Am gleichen Tag erging eine Empfehlung des Rates an Irland „mit dem Ziel, in Irland die mangelnde Übereinstimmung mit den Grundzügen zu beenden“.⁵² Gegenüber **Deutschland und Portugal** hat die Kommission im Januar 2002 die Empfehlung an den Ecofin-Rat gerichtet, auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Stabilitätspaktes eine Frühwarnung auszu-

51 In das Verfahren der multilateralen Überwachung ist das **Europäische Parlament** nicht mit einbezogen. Art. 99 Abs. 4 EGV verpflichtet den Präsidenten des Rates und die Kommission nur, dem Parlament über die Ergebnisse der Überwachung Bericht zu erstatten. Darüber hinaus kann – falls der Rat seine Empfehlungen veröffentlicht hat – der Ratspräsident ersucht werden, vor dem zuständigen Parlamentsausschuss zu erscheinen. Das Parlament hat deshalb in einer Entschließung vom 16. Februar 1995 eine **stärkere Beteiligung** in diesem Verfahren gefordert.

52 Gleichzeitig beschloss der Rat, diese Empfehlung (entsprechend Art. 99 Abs. 4 EGV) **zu veröffentlichen** (EU-ABl. L 69/22 bzw. L 69/24 vom 10. 3. 2001). Vgl. zur öffentlichen Auseinandersetzung in Irland die Medienanalyse von MEYER (2003: 13ff.).

sprechen („blauer Brief“), verbunden mit einer Empfehlung von notwendigen Anpassungsmaßnahmen. Der Rat hatte jedoch im Frühjahr 2002 auf eine Frühwarnung letztlich verzichtet, nachdem die jeweiligen Regierungen zugesagt hatten, den in der Empfehlung der Kommission zum Ausdruck gebrachten Bedenken inhaltlich Rechnung zu tragen.⁵³ Die Europäische Kommission hat auf der Grundlage der Herbstvorausschätzungen für das Euro-Gebiet am 19. 11. 2002 ein Frühwarnverfahren gegen **Frankreich** eingeleitet: Angesichts der Zunahme des französischen Haushaltsdefizits im Jahr 2002 (nach Berechnungen der Kommission 2,7 Prozent des BIP anstelle der im Stabilitätsprogramm von 2001 angekündigten 1,4 Prozent) sah die Kommission die Gefahr, dass das französische Defizit im Jahr 2003 den Referenzwert von 3 Prozent überschreiten würde. Auf der Grundlage eines Berichts der Kommission richtete der Rat am 21. Januar 2003 Empfehlungen an die französische Regierung.⁵⁴ Der Rat empfahl Frankreich insbesondere, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um zu vermeiden, dass das Defizit im Jahr 2003 den Referenzwert übersteigen kann; empfohlen wurde außerdem, Maßnahmen zu ergreifen, um das strukturelle Haushaltsdefizit um 0,5 Prozent jährlich zu verringern, um bis zum Jahr 2006 einen nahezu ausgeglichenen oder mit einem Überschuss abschließenden Haushalt zu erreichen. Auf der Grundlage ihrer Frühjahrsprognose des Jahres 2004 empfahl die EU-Kommission am 28. April 2004, auch an **Italien** eine Frühwarnung zu richten (EU-KOMMISSION 2004b: 3).⁵⁵

-
- 53 Vgl. dazu die **Stellungnahme des Rates** vom 12. 2. 2002 zu den aktualisierten Stabilitätsprogrammen Deutschlands und Portugals (ABl. C 51/1 vom 26. 2. 2002). Eine ausführliche rechtswissenschaftliche Würdigung des Vorgangs findet in KONOW (2002: 209ff.).
- 54 Vgl. dazu die Empfehlung des Rates vom 21. Januar 2003 zur frühzeitigen Warnung an Frankreich, um das Entstehen eines übermäßigen Defizits zu verhindern (EU-ABl. L 34 vom 11. 2. 2003). Vgl. zu den laufenden Verfahren bei den Frühwarnungen auch die **Übersicht der EU-Kommission** (europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/proceduresew_en.htm#Documents).
- 55 Der Rat hat sich der Empfehlung der Kommission am 5. Juli 2004 nicht angeschlossen: Der Rat war der Auffassung, dass **Italien** den in der Empfehlung der Kommission geäußerten Bedenken hinsichtlich der Gefahr einer Nichteinhaltung des Referenzwertes von 3 % des BIP im Jahr 2004 mit der Ankündigung neuer Konsolidierungsmaßnahmen Rechnung getragen hat. Das Verfahren wurde deshalb eingestellt (ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/81432.pdf).

7. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen nach Art. 104 Abs. 1 EGV übermäßige öffentliche Defizite vermeiden. Falls sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, kann die Gemeinschaft ein Defizitverfahren einleiten. Der Ecofin-Rat trifft dabei die Maßnahmen gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat.⁵⁶ Da es sich jeweils nur um einen Referenzwert handelt, führt das zeitweilige Über- oder Unterschreiten der 3%-Marke nicht zwingend zu der Feststellung, dass ein Mitgliedstaat gegen Art. 104 Abs. 1 EGV verstößt.⁵⁷ Ob ein übermäßiges Defizit in einem Mitgliedstaat vorliegt, entscheidet vielmehr – unter Berücksichtigung des Spielraums, den **Art. 104 Abs. 2 EGV** einräumt – am Ende der Ecofin-Rat auf der Grundlage von Angaben der Mitgliedstaaten sowie **Bewertungen der Kommission** und des **Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA)**. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit beruht auf Art. 104 EGV und den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1467/97.⁵⁸ Der Stabilitätspakt strafft das gesamte Verfahren, indem er für die einzelnen Verfahrensschritte Maximalfristen setzt, was dazu führt, dass das Verfahren spätestens 10 Monate nach Mitteilung der nationalen Haushaltsdaten zur Verhängung von Sanktionen führen soll, sofern ein übermäßiges Defizit festgestellt wird und der Mitgliedstaat den Mahnungen des Rates nicht Folge leistet. Diese Zeitspanne ist allerdings nicht als zwingender Zeitplan anzusehen. Insbesondere kann das Defizitverfahren nach Vorbemerkung (17) der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ruhen, wenn der betreffende Mitgliedstaat geeignete Maßnahmen zur Reduzierung des Defizits ergreift.⁵⁹

56 Die haushaltspolitische Überwachung erfasst prinzipiell auch den öffentlichen **Schuldenstand**, allerdings wird das Schuldenstandskriterium vom Stabilitätspakt nicht ausgeformt, die rechtliche Vorgabe besteht allein in Art. 104 Abs. 2b EGV. Die eingeleiteten Verfahren beruhten bisher ausschließlich auf Verfehlungen des Defizitkriteriums. So wurde beispielsweise gegenüber Portugal das Defizitverfahren angesichts rückläufiger Defizitwerte im Jahr 2004 beendet, obwohl die Gesamtverschuldung seit dem Jahr 2002 deutlich über den Referenzwert von 60 Prozent des BIP angestiegen war.

57 Nach dem Beschluss des Europäischen Rates vom **Frühjahr 2005** sollen künftig die Sondertatbestände von **Art. 104 Abs. 2 EGV** durch eine Änderung der Verordnung 1467/97 flexibler ausgelegt werden: Der Referenzwert soll künftig auch als ausnahmsweise überschritten eingestuft werden können, wenn die Überschreitung auf eine negative Wachstumsrate oder auf ein – gemessen am Potentialwachstum – geringes Wachstum zurückzuführen ist. Die „sonstigen einschlägigen Faktoren“, die nach **Art. 104 Abs. 3 EGV** bei der Beurteilung eines Defizits zu berücksichtigen sind, sollen ebenfalls großzügiger interpretiert werden. Vorgesehen sind darüber hinaus **flexiblere Fristen** (EUROPÄISCHER RAT 2005).

58 Vgl. zur Feststellung eines übermäßigen Defizits und zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ausführlich die rechtswissenschaftliche Darstellung von KONOW (2002: 76ff.).

59 Nach einem Beschluss des Europäischen Rat vom **Frühjahr 2005** sollen künftig die Sondertatbestände von **Art. 104 Abs. 2 EGV** flexibler ausgelegt werden: Der Referenzwert soll künftig als auch als ausnahmsweise überschritten eingestuft werden können, wenn die Überschreitung auf eine negative Wachstumsrate oder auf ein – gemessen am Potentialwachstum – geringes Wachstum zurückzuführen ist. Auch die „sonstigen einschlägigen Faktoren“, die nach **Art. 104 Abs. 3 EGV** bei der Beurteilung eines Defizits zu berücksichtigen sind, sollen großzügiger interpretiert werden. Vorgesehen sind auch **flexiblere Fristen** (EUROPÄISCHER RAT 2005).

Zu den einzelnen Schritten des Verfahrens:⁶⁰

1. Der erste Schritt des Verfahrens ist ein **Bericht der EU-Kommission** zur Haushaltssituation des betreffenden Landes (**Art. 104 Abs. 3**). Grundlage der Berichterstattung sind – bei unter Berücksichtigung aller „sonstigen einschlägigen Faktoren“ – die Informationen, zu deren Leistung die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 des Defizitprotokolls und den Vorgaben und Vereinbarungen zu den Stabilitätsprogrammen verpflichtet sind. Gelangt die Kommission zur Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht, so ist sie auch – entsprechend der Entschließung des Europäischen Rates zum Stabilitäts- und Wachstumspakt – politisch verpflichtet, einen solchen Bericht zu erstellen.⁶¹
2. Der **Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)** gibt zum Bericht der Kommission eine Stellungnahme ab (**Art. 104 Abs. 4**), dem dazu eine Frist von zwei Wochen eingeräumt wird (Verordnung 1467/97 Art. 3 Abs. 1).
3. Wenn die **Kommission** (weiterhin) der Auffassung ist, dass ein übermäßiges Defizit besteht, so legt sie auf der Grundlage von Art. 104 Abs. 5 und (entsprechend Verordnung 1467/97 Art. 3 Abs. 2) „unter uneingeschränkter Berücksichtigung der Stellungnahme“ des Wirtschafts- und Finanzausschusses dem Rat eine **Stellungnahme** und eine **Empfehlung** zur Entscheidung vor.
4. Der **Ecofin-Rat** entscheidet auf der Grundlage der Empfehlung und der Stellungnahme der Kommission, ob in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges öffentliches Defizit besteht. Dies geschieht, nachdem auch der betroffene Mitgliedstaat (falls er dies will) dazu Stellung genommen hat. Diese „Anhörung“ räumt dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit ein, seine Einschätzung darzulegen. Die Entscheidung des Rates muss (entsprechend Verordnung 1467/97 Art. 3 Abs. 3) **innerhalb von drei Monaten** nach den in Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 genannten Meldeterminen⁶² (1. März bzw. 1. September) mit qualifizierter Mehrheit (nach Art. 205 Abs. 2) erfolgen.⁶³ Der Rat entscheidet dabei nach **Prüfung der Gesamtlage**, d. h. alle relevanten ökonomischen Faktoren sind zu berücksichtigen (**Art. 104 Abs. 6**).
5. Wird vom Rat ein übermäßiges Defizit festgestellt, soll gleichzeitig eine **Empfehlung** des Rates an den betroffenen Mitgliedstaat gehen, wonach dieser der vertragswidrigen Lage seiner öffentlichen Finanzen abhelfen soll (**Art. 104 Abs. 7** Satz 1 EGV), wobei eine **Frist von höchstens vier Monaten für das Ergreifen von wirksamen Maßnahmen** zur Beseitigung des übermäßigen Defizits gesetzt wird. In der Empfehlung des Rates wird ferner eine **Frist zur Beseitigung des übermäßigen Defizits** gesetzt: Diese Korrektur sollte **in dem Jahr erreicht werden, das auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt** (sofern keine besonderen Umstände vorliegen). Die Be-

60 Vgl. dazu das Ablaufschema in **Abbildung 3** im Anhang.

61 Bleibt die Kommission untätig, so kann der Rat oder ein Mitgliedstaat gemäß Art. 115 EGV die Kommission ersuchen, je nach Zweckmäßigkeit eine Empfehlung oder einen Vorschlag zu unterbreiten. Die Kommission hat ein solches Ersuchen zu prüfen und dem Rat umgehend eine Schlussfolgerung vorzulegen.

62 Vgl. zur **Verordnung (EG) Nr. 3605/93** <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l25009.htm>.

63 Bei **Abstimmungsverfahren** nach Art. 205 Abs. 2 sind alle EU-Länder (einschließlich Nicht-Euro-Länder) entsprechend ihrer Stimmengewichtung berücksichtigt und auch das betroffene Land ist stimmberechtigt. Im Hinblick auf das Mehrheitserfordernis nach Art. 104 Abs. 6 wurde jedoch zu Recht die Befürchtung geäußert, dass für die Verhinderung einer Defizitfeststellung des Rates relativ geringe Anforderungen ausreichen. Die Gefahr ist erheblich, dass die betroffenen „Defizitsünder“ aus politisch-taktischen Gründen mit noch nicht betroffenen Ländern (mittels *log-rolling*) eine Koalition eingehen und damit die **Wirksamkeit** des Haushaltsüberwachungsverfahrens entscheidend mindern können.

schlussfassung im Rat erfolgt dabei mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gemäß Art. 205 Abs. 2 EGV gewogenen Stimmen der Mitgliedstaaten, wobei die Stimmen des betroffenen Mitgliedstaates ausgenommen sind (Art. 104 Abs. 13 EGV).⁶⁴

6. Wird die Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 Satz 1 EGV innerhalb der gesetzten Frist nicht befolgt, so kann der Rat beschließen, seine **Empfehlung zu veröffentlichen** und so den „Haushaltssünder“ an den „Pranger“ zu stellen (**Art. 104 Abs. 8 EGV**). Auch dies wird gemäß Art. 104 Abs. 13 EGV ohne die Berücksichtigung der Stimmen des betroffenen Mitgliedstaates beschlossen.⁶⁵
7. Wird die Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 Satz 1 EGV auch weiterhin nicht befolgt, so kann der Rat den betreffenden Mitgliedstaat durch einen Beschluss mit der Maßgabe **in Verzug setzen**, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Ansicht des Rates zur Sanierung der öffentlichen Finanzen erforderlichen Defizitabbau zu treffen (Art. 104 Abs. 9 EGV).⁶⁶ Im Zusammenhang mit einer solchen „**letzten Mahnung**“ kann der Rat den Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats zu überprüfen. Die Entscheidung des Rates ist innerhalb eines Monats, nachdem der Rat das Ausbleiben wirksamer Maßnahmen festgestellt hat, zu fassen (Verordnung 1467/97 Art. 5). Erneut gilt dabei das Beschlussverfahren nach Art. 104 Abs. 13 EGV, der „Haushaltssünder“ hat also kein Stimmrecht.
8. Solange die Mahnung nach Art. 104 Abs. 9 EGV nicht befolgt wird, kann der Rat – der wiederum nach dem Verfahren des Art. 104 Abs. 13 EGV beschließt – gemäß Art. 104 Abs. 11 EGV **Sanktionen gegen den Mitgliedstaat verhängen** bzw. diese nach und nach verschärfen, wobei dieser erneut nach Art. 104 Abs. 13 EGV kein Stimmrecht hat.⁶⁷ Voraussetzung dazu ist, dass ein Mitgliedstaat in „Verzug gesetzt“ wurde und

64 Beschlüsse des Rates gemäß Abs. 7 und 8 (Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat und deren Veröffentlichung) werden sowohl vom **Wirtschafts- und Finanzausschuss** (Art. 114 Abs. 2) als auch vom **Ausschuss der Ständigen Vertreter** (Art. 207 Abs. 1) vorbereitet. Erforderlich ist dazu eine **spezielle Zweidrittelmehrheit**: Art. 104 Abs. 13 sieht vor, dass hier – in Abweichung vom Abstimmungsverfahren bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits – die Stimmen des von der Entscheidung betroffenen Staates unberücksichtigt bleiben. Dieses Verfahren gilt auch für Beschlüsse des Rates gemäß Abs. 9 („letzte Mahnung“).

65 Diese Maßnahmen – Empfehlungen an das Mitgliedsland und die Veröffentlichung von Empfehlungen – gelten **für alle Mitgliedsländer**, während die weiteren Maßnahmen – in Verzug setzen und Sanktionen – sich nur gegen **Teilnehmerstaaten** der Europäischen Währungsunion richten können. Dies bedeutet gegenüber den Nicht-Euro-Ländern allerdings kein gänzlicher Verzicht auf Sanktionsmöglichkeiten, da ein übermäßiges Defizit den Weg in die Endstufe der Währungsunion versperrt. Vielmehr wird im Rahmen der Konvergenzberichte von EU-Kommission und Europäischer Zentralbank auf der Grundlage von Art. 121 Abs. 1 EGV auch in diesen Ländern die Übereinstimmung mit den Vertragsregelungen hinsichtlich der Konvergenzkriterien überprüft. Vgl. dazu die Konvergenzberichte der EU-KOMMISSION (2004e) und der EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK (2004b). Vgl. auch die Vorausschätzung 2004-2006 (EU-KOMMISSION 2004h).

66 Eine bisher nicht geklärte Frage ist, ob eine Rüge nach Abs. 9 auch dann möglich ist, wenn den Empfehlungen des Rates nach Abs. 7 zwar Folge geleistet worden ist, der **Erfolg** jedoch ausgeblieben ist. Art. 104 Abs. 8 geht jedenfalls von „wirksamen Maßnahmen“ aus und auch die Art. 3 und 10 der Verordnung 1467/97 beziehen sich nicht nur auf die ergriffenen Maßnahmen, sondern auch auf die **tatsächliche Entwicklung** der finanzwirtschaftlichen Daten im betroffenen Mitgliedsland. Der Rat hat nicht nur zu prüfen, ob angemessene Maßnahmen ergriffen worden sind, sondern auch, ob ein „Erfolg“ eingetreten ist.

67 Der Beschluss über die Verschärfung von Maßnahmen ist innerhalb von zwei Monaten nach den jeweiligen Meldeterminen zu fassen (Art. 8 der Verordnung 1467/97). Erforderlich ist auch hier eine Zweidrittelmehrheit, bei der die Stimmen des von der Entscheidung betroffenen Staates unberücksichtigt bleiben. Der Beschluss hat dabei in der Form einer **Entscheidung** im Sinn des Art. 249 EGV zu ergehen. Das Europäische Parlament wird von den Beschlüssen ex-post durch den Präsidenten des Rates unterrichtet.

innerhalb der vom Rat bestimmten Frist keine wirksamen Korrekturmaßnahmen getroffen hat oder die ergriffenen Maßnahmen aus der Sicht des Rates unangemessen sind (Verordnung 1467/97 Art. 10).⁶⁸

Die **Sanktionsarten**, die am Ende des Verfahrens stehen, sind in Art. 104 Abs. 11 EGV aufgelistet. Der Rat kann hiernach als Sanktion bei mangelnder Haushaltsdisziplin zu folgenden vier Maßnahmen greifen, die nach einem System gestufter Intensität aufgeführt sind:

- Der Rat kann vom betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen, und so dazu beizutragen, dass dessen Kreditwürdigkeit („Rating“) herabgestuft wird.
- Der Rat kann die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem betreffenden Land zu überprüfen.
- Der Rat kann verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist.
- Schließlich kann der Rat Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.

In der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 werden die Sanktionen näher erläutert und der Entscheidungsspielraum bei der Auswahl der Sanktionen präzisiert. Gemäß Art. 11 der Verordnung „wird in der Regel eine **unverzinsliche Einlage**“ verlangt.⁶⁹ Art. 12 der Verordnung bestimmt die Höhe der Einlage: Als Sockelbetrag ist eine unverzinsliche Einlage von 0,2 Prozent des jeweiligen BIP vorgesehen. Hinzu kommt eine variable Komponente: Der variable Teil der Einlage steigt um 0,1 Prozent des BIP pro Prozentpunkt Defizitverfehlung. Die **Obergrenze** beträgt 0,5 Prozent des BIP. Ein Defizit von beispielsweise 4 Prozent des BIP führt demnach zu einer Einlage von 0,3 Prozent des BIP. In den Folgejahren entfällt die feste Komponente. Eine erneute Einlage berechnet sich also nur noch nach der variablen Komponente. Ein Defizit von mehr als 6 Prozent bleibt somit im ersten Jahr ohne weitere Folgen, ab dem zweiten Jahr gilt dies aber erst für ein Defizit von mehr als 8 Prozent.⁷⁰

68 Die Ratsentscheidungen müssen aufgehoben werden, wenn das übermäßige Defizit korrigiert worden ist. Dies kann in abgestufter Form geschehen und ist mit der **Aufhebung der Sanktionen** (ganz oder teilweise) verbunden und wird publiziert, falls die Empfehlungen veröffentlicht worden sind (Art. 104 Abs. 12).

69 Die Feststellung eines übermäßigen Defizits wirkt sich auch auf die Ausschüttungen der Mittel aus dem **Kohäsionsfonds** aus (Griechenland, Irland, Spanien und Portugal): Wenn diese Entscheidung nicht innerhalb eines Jahres oder der in der Empfehlung festgesetzten Frist aufgehoben wird, wird die Finanzierung neuer Vorhaben ausgesetzt (Verordnung 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. EG 1994 L 130/1). In der Praxis wurde es allerdings bereits als ausreichend zur Abwendung der Sanktion angesehen, wenn – wie im Fall **Griechenlands** mit einem Defizit von 10,7 % des BIP – ein Zwischenziel erreicht wurde.

70 Die Einlagen werden bei der Kommission hinterlegt. Zinsen auf die Einlagen sowie die Geldbußen werden unter den Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, entsprechend ihres Anteils am Gesamt-BIP aufgeteilt (Verordnung 1467/97 Art. 16). Die Aufteilung solcher Einnahmen unter anderen Mitgliedstaaten ist haushaltsrechtlich jedoch problematisch, da ungebundene Finanztransfers der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten nach geltendem Haushaltsrecht nicht zulässig sind (HÄDE 2002: 1345).

Die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 hinsichtlich der Verhängung von Sanktionen werden durch die – allerdings rechtlich unverbindlichen – Leitlinien der **Entscheidung** des Europäischen Rates von 1997 ergänzt (Ziff. 2 bis 5). Der Ecofin-Rat wird dort ersucht, immer dann Sanktionen zu verhängen, wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat die notwendigen Maßnahmen zum Defizitabbau nicht ergreift. Er wird außerdem aufgefordert, immer die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage zu verlangen, wenn der Rat beschließt, Sanktionen gegen einen teilnehmenden Mitgliedstaat zu verhängen. Der Rat wird darüber hinaus aufgefordert, eine Einlage zwei Jahre nach dem Sanktions-Beschluss immer in eine Geldbuße umzuwandeln (falls das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates beseitigt worden ist).⁷¹

Bereits vor der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion gab es bereits vereinzelte **Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits**. Die damaligen Defizitverfahren wurden jedoch aufgehoben, da der Rat der Auffassung war, dass das übermäßige Defizit korrigiert worden war (Österreich 1998 und Deutschland 1996). Seit Inkrafttreten der Währungsunion nahm die Zahl der Defizitverfehlungen kontinuierlich zu: Zunächst überschritt **Portugal** die Defizitgrenze, ein entsprechendes Verfahren wurde am 5. November 2002 eingeleitet.⁷² Danach folgten **Frankreich** und **Deutschland**: Gegen Deutschland wurde vom Rat das Defizitverfahren am 21. Januar 2003, gegen Frankreich am 3. Juni 2003 eingeleitet.⁷³ Nach den neuesten Aktualisierungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme im Jahr 2004 werden mehrere Länder bis 2007 keine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition erreichen: „Insbesondere Deutschland, Frankreich, Portugal und das Vereinigte Königreich werden dann noch weit von einem ausgeglichenen Haushalt entfernt sein.“ (EU-Kommission 2004b: 3)⁷⁴ Im

71 Mangels rechtlicher Verbindlichkeit bleibt die Bedeutung dieser Leitlinien allerdings auf eine „ermessensleitende Funktion beschränkt“ (HATTENBERGER 2000: 1287), deren Wirksamkeit sich in der Praxis bisher nicht nachhaltig erweisen konnte.

72 Das **Defizitverfahren gegen Portugal** wurde am 11. Mai 2004 durch einen Beschluss des Rates eingestellt (europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/edp/edpcommass2004_pt.pdf).

73 Die **Kommission** stellte dazu im Überblick zu den öffentlichen Finanzen aus dem Jahr 2003 fest: „Selbst wenn man davon ausginge, dass alle Mitgliedstaaten die in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen festgelegten Haushaltsziele bis 2006 erreichen, besteht die Gefahr, dass die öffentlichen Finanzen der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten, einschließlich Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Spanien und Portugal, nicht tragfähig sind.“ (EU-Kommission 2003d: 6)

74 Das **Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes** wurde in den letzten Jahren zunehmend relativiert. Im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2002 wurde ein öffentlicher Gesamthaushalt ohne Neuverschuldung im Jahr 2006 für erreichbar gehalten; im darauf folgenden aktualisierten Stabilitätsprogramm wird jedoch festgestellt: „Die Bundesregierung hat 2003 auf die fast drei Jahre anhaltende Stagnation reagiert und ihre finanzpolitischen Ziele neu justiert. Das Ziel, möglichst bald einen ausgeglichenen Bundes- und Staatshaushalt zu erreichen, bleibt dabei eine zentrale Leitlinie der Finanzpolitik. Im derzeitigen konjunkturellen Umfeld muss eine auf nachhaltigen Erfolg ausgerichtete Konsolidierungsstrategie jedoch durch Maßnahmen zur Stärkung der Wachstumskräfte ergänzt werden.“ (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2003a) Im aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramm vom Dezember 2004 wird eingeräumt, dass dieses Ziel auch im Jahr 2008 noch nicht erreicht werden kann (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2004d: 8). Die Kommission stellt in ihrer Bewertung fest, dass unter diesen Umständen das mittelfristige Ziel eines in etwa ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses nicht zu erreichen sei (Presseerklärung IP/05/129 vom 02. 02. 05).

Frühjahr 2004 leitete die Kommission Defizitverfahren gegen **Griechenland** und die **Niederlande**⁷⁵ ein.⁷⁶ Auch gegen die meisten neuen Mitgliedstaaten sind entsprechende Verfahren eingeleitet worden (**Tschechische Republik, Zypern, Ungarn, Malta, Polen und Slowakei**).⁷⁷

-
- 75 Am 2. Juni 2004 bestätigte dies der Ecofin-Rat. In seiner Empfehlung forderte der Rat die **niederländischen** Behörden auf, das Defizit bis spätestens 2005 zu beheben. Am 21. Oktober 2004 überprüfte er auf der Grundlage eines Berichtes der Kommission die ergriffenen Maßnahmen und kam zum Schluss, dass diese geeignet erscheinen, das Defizit zurückzuführen. Der Rat beschloss daher, das eingeleitete Verfahren ruhen zu lassen (Pressemitteilung des Rates vom 21. 10. 2004)
- 76 Auch **Großbritannien** überschritt im Jahr 2003 den Referenzwert für das öffentliche Defizit. In den Prognosen der Kommission wurde jedoch gleichzeitig damit gerechnet, dass das Defizit des Vereinigten Königreichs 2004 und 2005 wieder unter dem Referenzwert liegen wird. Folglich dürfte der Referenzwert nur geringfügig und nur vorübergehend überschritten werden, was die Kommission zur Schlussfolgerung veranlasste, dass kein übermäßiges Defizit im Sinne des EG-Vertrags besteht (Presseerklärung IP/04/552 vom 28.4.04).
- 77 Der Rat bestätigte dies am 5. Juli 2004 und richtete gleichzeitig Empfehlungen an diese Länder für entsprechende Abhilfemaßnahmen. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangssituationen und der unterschiedlichen Haushaltspläne der betreffenden Mitgliedstaaten werden in den Empfehlungen unterschiedliche Ziel- daten für die Rückführung ihrer Defizite unter die 3 %-Schwelle gesetzt: 2005 für Zypern, 2006 für Malta, 2007 für Polen und die Slowakei und 2008 für die Tschechische Republik und Ungarn. Im Falle Ungarns und **Griechenlands** wurden nach einem Beschluss des Rates vom 18. Januar 2005 – nachdem die Kommission im Dezember 2004 ungenügende Konsolidierungsmaßnahmen dieser Länder feststellte – die laufenden Defizitverfahren verschärft (Art. 104 Abs. 8 EGV). Vor diesem Hintergrund wurden am 9. Februar 2005, entsprechend einer Empfehlung der Kommission, vom Rat neue Sparmaßnahmen festgelegt, diesmal jedoch unter der schärferen Form des Art. 104 Abs. 9 EGV. Vgl. dazu auch die Übersichten der **EU-Kommission** (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/procedures_en.htm) und des **Ecofin-Rats** (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=250&lang=DE&mode=g). Vgl. zum aktuellen Stand auch die Übersicht in der FAZ (7. 4. 2005: 12).

8. Der Pakt im Härtetest: Das Defizitverfahren gegen Deutschland

Im Jahr 2001 betrug das gesamtstaatliche **Haushaltsdefizit** in Deutschland 2,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und war damit zum ersten Mal seit 1997 der Dreiprozentgrenze bedenklich nahe gekommen (vgl. Tabelle 1). Daraufhin empfahl die Kommission Anfang Januar 2002 dem Rat, Deutschland für das Jahr 2002 eine Frühwarnung zu geben („blauer Brief“), weil das im deutschen Stabilitätsprogramm für 2001 genannte Defizitziel von 1,5 Prozent unerwartet stark überschritten worden war und sich zudem angesichts der damaligen Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums abzeichnete, dass auch der für das Jahr 2002 genannte Zielwert von 2,5 Prozent nicht eingehalten werden würde (Presseerklärung IP/02/164 vom 30. 01. 2002). Die Bundesregierung konnte diesen „**blauen Brief**“ aber durch die Zusage ehrgeiziger Konsolidierungsmaßnahmen abwenden.⁷⁸ Der Rat gab sich mit dieser Erklärung – insbesondere bis 2004 eine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition zu erreichen – zufrieden und beschloss am 12. Februar 2002 einstimmig, die Frühwarnung nicht zur Abstimmung zu stellen.⁷⁹

Im Verlauf des Jahres 2002 wurde aber klar, dass dieses Versprechen nicht zu halten sein würde. Im September formulierte die Kommission die Zielsetzung, den Zeitpunkt für den **Budgetausgleich** auf das Jahr **2006** zu legen. Der im Oktober 2002 tagende Rat übernahm diesen Vorschlag aber nicht, sondern beschloss auf Vorschlag der Kommission eine neue Strategie: Ab dem Jahr 2003 sollten die Defizite jährlich um mindestens einen halben Prozentpunkt verringert werden, und diese Strategie sollte für alle Länder mit Haushaltsdefiziten gelten. In der am 13. November 2002 veröffentlichten Herbstvorausschätzung der Kommission wurde jedoch für Deutschland ein Defizit von 3,8 Prozent des BIP für das Jahr 2002 prognostiziert (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002d).⁸⁰ Die Kommission verabschiedete auf der Grundlage dieser Prognose am 19. November 2002 einen Bericht über die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland und leitete damit das **Defizitverfahren gegen Deutschland** ein (der erste Schritt des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 104 Abs. 3 EGV). Die Defizitprognose wies nach Auffassung der Kommission eindeutig auf die Gefahr eines übermäßigen Defizits hin: Das konjunkturbereinigte Defizit sei von 1,4 Prozent (1999) auf 2,8 Prozent im Jahr 2001 angestiegen und werde im Jahr 2002 voraussichtlich 3,3 Prozent betragen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002e).⁸¹

78 Vgl. dazu ausführlich KONOW (2002: 209ff.) und GERHARDS, STARK und FRISCH (2002).

79 Der Ratsbeschluss findet sich unter ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/69446.pdf. Vgl. zum Mediendiskurs in Deutschland die Darstellung von MEYER (2003).

80 Tatsächlich erreichte im Jahr 2002 die Defizitquote Deutschlands 3,7 Prozent (EU-KOMMISSION 2005c: 135).

81 Zum Ablauf des Verfahrens vgl. auch die Dokumente in der Übersicht der EU-Kommission (europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp/edpde_en.htm).

Auf der Basis dieses Berichts und der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Art. 104 Abs. 4 EGV) gab die Kommission am 8. Januar 2003 eine **Stellungnahme** ab (entsprechend Verordnung 1467/97 Art. 3 Abs. 2), in der sie feststellte, dass in Deutschland **ein übermäßiges Defizit bestehe**⁸² und empfahl dem Rat, entsprechend nach Art. 104 Abs. 6 EGV zu entscheiden und gleichzeitig eine Empfehlung nach Art. 104 Abs. 7 EGV an Deutschland zu richten. Die Kommission erklärte, das im Jahr 2002 verzeichnete übermäßige Defizit resultiere weder aus ungewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle Deutschlands entzögen, noch aus einer ernsten Rezession. Die Ursachen seien vielmehr Ausgabenüberschreitungen, insbesondere im Bereich Gesundheitswesen, Fehleinschätzungen bei den Einnahmen, vor allem infolge der Körperschaftsteuerreform. Die Kommission empfahl daher dem Rat, seinerseits ein übermäßiges Defizit festzustellen sowie an Deutschland die Empfehlung zu richten, mit grundlegenden Strukturreformen (insbesondere Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsreformen) die Stabilitätsprogrammziele für 2003 zu erfüllen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003c).

Der **Ecofin-Rat** kam am 21. Januar 2003 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 auf der Grundlage des Berichts der Kommission gemäß Art. 104 Abs. 7 EGV und Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EG) 1467/97, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit vorliege (EU-ABl. L 034/16 vom 11.2.03).⁸³ Gleichzeitig **sprach der Rat eine Empfehlung aus** und forderte die deutschen Behörden zu einer klaren Konsolidierungspolitik und einer konsequenten Umsetzung der angekündigten strukturellen Reformmaßnahmen auf. Mit dieser Empfehlung wurde Deutschland – entsprechend den Vorgaben von Art. 104 Abs. 7 EGV bzw. Art. 3 Abs. 4 der Verordnung (EG) 1467/97 – eine Frist von höchstens vier Monaten für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen gesetzt. Damit war auch eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzt: Entsprechend den Vorgaben des Stabilitätspaktes sollte die Korrektur in dem Jahr erreicht werden, das auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt (sofern keine besonderen Umstände vorliegen). Dementsprechend heißt es in der Empfehlung des Rates:

„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 zurückzu-

82 Die Bundesregierung hatte am 18. Dezember 2002 ein aktualisiertes **Stabilitätsprogramm** verabschiedet, das die erwartete Defizitquote für das Jahr 2002 von 2 Prozent auf 3,75 Prozent des BIP an hob. Eine **anschauliche Übersicht** der in den Stabilitätsprogrammen vorgelegten Finanzdaten und der tatsächlichen Defizitquoten findet sich in SELL (2004: 333).

83 Die Ratsentscheidung findet sich in ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/74293.pdf.

führen (...). 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.“⁸⁴

Die **EU-Kommission** kam jedoch im Frühjahr 2003 zur Auffassung, dass sie es für äußerst unwahrscheinlich halte, dass das Defizit Deutschlands – trotz der ergriffenen Maßnahmen⁸⁵ – fristgerecht (d. h. im Jahr 2004) wieder unter die 3%-Marke gebracht werden könne: „Zwar hat die deutsche Regierung Maßnahmen zur Rückführung des konjunkturbereinigten Haushaltsdefizits ergriffen, doch angesichts der sich verschlechternden Wachstumsbedingungen wird für 2003 nominal nur mit äußerst geringen Verbesserungen gerechnet.“ (EU-KOMMISSION 2003d: 2)⁸⁶ Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die aufgrund der Empfehlungen des Rates nach Art. 104 Abs. 7 EGV getroffenen Maßnahmen ungeeignet seien. Im weiteren Verlauf des Jahres kam das deutsche Wirtschaftswachstum praktisch zum Stillstand, und es wurde offensichtlich, dass auch 2003 das Defizit wieder zu hoch ausfallen würde. Die Kommission führte das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit daher weiter mit dem Ziel, Deutschland (und auch Frankreich) zu energischeren Maßnahmen zur Korrektur ihrer Defizite spätestens im Jahr 2005 zu veranlassen. Am **18. November 2003** richtete sie an den Rat eine Empfehlung für eine auf Art. 104 Abs. 8 gestützte Entscheidung, mit der festgestellt wird, dass sich die von Deutschland getroffenen Maßnahmen als unangemessen erwiesen hätten, um dem übermäßigen Defizit abzuhelpfen. Gleichzeitig empfahl sie dem Rat, gemäß Art. 104 Abs. 9 EGV zu beschließen, die Bundesrepublik Deutschland mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, dem übermäßigen Defizit bis spätestens 2005 ein Ende zu

84 Gemäß Art. 104 Abs. 7 werden diese Empfehlungen nicht veröffentlicht. In diesem Fall beschloss jedoch Deutschland, dass die Empfehlung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen ist (ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/74293.pdf).

85 Während Deutschland den Ratsempfehlungen zunächst nachkam, erklärte die **französische Regierung** von Anfang an, sie werde (im ebenfalls eingeleiteten Defizitverfahren) aus konjunkturellen Gründen im Jahr 2003 keine Konsolidierungsanstrengungen unternehmen und das übermäßige Defizit erst 2005 korrigieren. Trotz dieser Verweigerungshaltung legte die Kommission dem Rat erst nach längerem Abwarten (im Oktober 2003) eine Beschlussempfehlung vor, mit der Frankreich in Verzug gesetzt werden sollte.

86 Das BMF betonte demgegenüber, die Kommission habe eingeräumt, dass Deutschland „die erforderlichen Maßnahmen“ bzw. „alle Maßnahmen“ zur Konsolidierung in vereinbarter Höhe ergriffen hätte. Dennoch habe die Kommission daraufhin dem Ecofin-Rat empfohlen, dass Deutschland den Ratsempfehlungen vom Januar 2003 nicht gefolgt sei (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2004c: 98). Die Bundesregierung hielt deshalb das Kommissionsvorgehen für unangemessen: Sie verwies auf ihre bisherige Kooperation und erklärte, ein In-Verzug-Setzen und eine schärfere Kontrolle ihrer Anpassungsmaßnahmen seien für sie nicht akzeptabel. Vgl. dazu auch den Brief von Finanzminister Eichel an seine europäischen Kolleginnen und Kollegen im Ecofin-Rat anlässlich des Treffens am 25. 11. 2003 (www.bundesfinanzministerium.de/BMF-336.21106/Artikel/index.htm#content).

setzen und 2004 eine Verbesserung seines konjunkturbereinigten Haushaltssaldos um 0,8 Prozent des BIP zu erreichen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003e).⁸⁷

Der **Ecofin-Rat** folgte den beiden Kommissionsempfehlungen am 25. November 2003 nicht, sondern nahm statt dessen – gegen den erklärten Willen der Kommission und die Voten von vier Mitgliedstaaten – Schlussfolgerungen an, wonach er unter anderem die von Deutschland übernommenen Verpflichtungen zur Kenntnis nahm, im Jahr 2004 eine Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um 0,6 Prozent des BIP und im Jahr 2005 eine Reduzierung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos um mindestens 0,5 Prozent des BIP zu erreichen, um sicherzustellen, dass das gesamtstaatliche Defizit unter die 3%-Marke gebracht wird. Gleichzeitig kam der Rat überein, das Verfahren gegen Deutschland – und auch jenes gegen Frankreich – zunächst nicht fortzusetzen: „Der Rat kommt überein, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit hinsichtlich Deutschlands vorerst auszusetzen.“⁸⁸ Mit der Aussetzung des Defizitverfahrens verhinderte der Rat die In-Verzug-Setzung Deutschlands (und Frankreichs) als letzte Stufe des Verfahrens vor dem Beschluss von Sanktionen. Zugleich wurden damit beide Mitgliedstaaten von dem Zwang befreit, sich an die zu Beginn des Jahres 2003 auf Vorschlag der Kommission beschlossenen Ratsempfehlungen zum Abbau der Defizite halten zu müssen.

Die Kommission wertete die Ratsentscheidungen als Rechtsverletzung und hat deshalb gegen dieses Handeln des Rates am 28. Januar 2004 **Nichtigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH)** eingelegt und die Durchführung des Eilverfahrens beantragt. Dem Antrag auf Durchführung des Eilverfahrens gab der EuGH am 13. Februar 2004 statt. Am **13. Juli 2004 entschied der Gerichtshof**, dass die Klage der Kommission unzulässig sei, soweit sie darauf abzielte, die Nichtannahme der empfohlenen Entscheidungen, Deutschland und Frankreich in Verzug zu setzen, durch den Rat für nichtig zu erklären.⁸⁹ Mit dem Urteil

87 Dies entspricht Verfahrensschritt Nr. 7: Bleibt der Mitgliedstaat untätig bzw. sind seine Maßnahmen ungenügend, kann der Rat nach Art. 104 Abs. 9 beschließen, den Mitgliedstaat in Verzug zu setzen mit der Maßgabe, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen zur Defizitkorrektur zu ergreifen und Anpassungsberichte vorzulegen (Artikel 5 der Verordnung 1467/97). Dabei hat der betroffene Mitgliedstaat kein Stimmrecht.

88 Der Ratsbeschluss findet sich in ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/78222.pdf. Die Schlussfolgerungen des Rates erfolgten jedoch nach Auffassung der Kommission (Presseerklärung IP/03/1612 vom 26. 11. 2003) und der EZB (Monatsbericht 12/03: 61) außerhalb des normalen Ablaufs des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; vgl. dazu auch STARK (2004), DEUTSCHE BUNDESBANK (2004a) und SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 522). Die Bundesregierung betonte dagegen: „Der ECOFIN-Rat hat am 25. November 2003 wohl abgewogene Beschlüsse bezüglich des deutschen Defizits gefasst.“ (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2004c: 99)

89 Die **entscheidenden Aussagen des Gerichtes** sind: Empfehlungen der Kommission begründen weder formal noch inhaltlich eine automatische Handlungspflicht des Rates. Der Rat verfügt jedoch im Defizitverfahren über kein Initiativrecht. Der Rat kann nur dann Empfehlungen gemäß Art. 104 Abs. 7 EGV an die Mitgliedstaaten richten, wenn die Kommission eine solche zuvor vorgeschlagen hat. Vgl. dazu die Pressemitteilung des EuGH Nr. 57/04 vom 13. Juli 2004 zur Rechtssache C-27/04 (auch EuZW 15/2004, 465ff. und EuR 5/04, 738ff.).

wurden die Schlussfolgerungen des Rates vom 25. November 2003 wieder aufgehoben. Diese Schlussfolgerungen hatten das Ziel, die gegen Deutschland und Frankreich laufenden Defizitverfahren auszusetzen und die ursprünglich bis 2004 gesetzte Frist für die Korrektur der übermäßigen Defizite bis 2005 zu verlängern (Rechtssache C-27/04).⁹⁰ Der EuGH erklärte die „Schlussfolgerungen“ des Rates für nichtig, da sie die in Art. 104 EG und in der Verordnung 1467/97 enthaltenen Bestimmungen zur Aussetzung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit verletzen. Dies insbesondere, weil das Aussetzen der Verfahren unter Vorbehalt die Befugnis des Rates zur späteren In-Verzug-Setzung einschränke, solange die Verpflichtungen aus den „Schlussfolgerungen“ als eingehalten angesehen werden. Darüber hinaus habe der Rat mit den „Schlussfolgerungen“ eine Entscheidung angenommen und eine zuvor angenommene Empfehlung abgeändert, ohne dass dieser eine Empfehlung der Kommission, die das Initiativrecht hat, voranging.⁹¹

Nach dem Urteil des EuGH bestand zunächst große Unklarheit, wie das Defizitverfahren gegen Deutschland (und Frankreich) weitergeführt werden soll, da der Gerichtshof sich nicht dazu äußerte, welche Konsequenzen die Aufhebung der Schlussfolgerungen des Rates vom 25. November 2003 für die Weiterführung des Defizitverfahrens gegen Deutschland (und Frankreich) hat. Die Kommission kündigte deshalb an, dass sie in Zusammenarbeit mit dem Rat darüber nachdenken wolle, wie im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine zufrieden stellende Lösung der Haushaltsprobleme der beiden Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann (Pressemitteilung der Kommission IP/04/897 vom 13. 07. 2004). Im November 2004 zeichnete sich ab, dass die Verfahren gegen Deutschland und Frankreich nicht wieder aufgenommen werden. Die EU-Kommission hatte einen Weg aus der juristischen Sackgasse gefunden: Die Kommission sieht in den vom EuGH verworfenen Schlussfolgerungen des Rates eine gewisse **Bindungswirkung**, denn die beiden Länder konnten zumindest bis zum EuGH-Urteil vom Juli 2004 davon ausgehen, dass diese Defizite nicht rechtswidrig waren. In einer Mitteilung an den Rat vertrat die Kommission die Auffassung, dass sie deshalb die

90 Der Gerichtshof stellte gleichzeitig fest, dass die **Klage der Kommission unzulässig** sei, soweit sie sich gegen die Nichtannahme der von ihr empfohlenen Entscheidung zur In-Verzug-Setzung durch den Rat richtet. Dies heißt: Die im Rat versammelten Finanzminister sind nicht verpflichtet, Empfehlungen der EU-Kommission zu folgen. Sollte die Brüsseler Behörde von Defizitsündern einen strikteren Sparkurs verlangen oder gar Geldbußen empfehlen, können die Finanzminister dies mit Hinweis auf einen fehlenden zwingenden Automatismus zurückweisen.

91 Die **Kommission** begrüßte das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, da es ihrer Meinung nach die zentrale Rolle der Verordnungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im EU-Prozess der haushaltspolitischen Überwachung bekräftige. Die Kommission verwies außerdem darauf, dass sie im Licht des Urteils neue Vorschläge zur Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zur Verbesserung der *Economic Governance* in der Union und insbesondere im Euro-Gebiet zu formulieren werde (Presseerklärung der EU-Kommission IP/04/897 vom 13. 07. 2004). Zum Urteil vgl. aus **rechtswissenschaftlicher** Sicht HÄDE (2004), NICOLAYSEN (2004a), PALM (2004) sowie STREINZ, OHLER und HERMANN (2004). Vgl. auch die Bewertung durch BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004e), DEUTSCHE BUNDESBANK (2004a) und SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 522ff.). Eine **politikwissenschaftliche** Betrachtung findet sich bei DUTZLER und HABLE (2004).

außergewöhnlichen Auswirkungen der Schlussfolgerungen des Rates bei der Bewertung der Haushaltslage berücksichtigen müsse. Insbesondere hätten Deutschland und Frankreich bis zur Aufhebung der Schlussfolgerungen durch den Gerichtshof Grund zu der Annahme gehabt, dass sie ihre Defizite bis 2005 korrigieren müssten.⁹² In Anbetracht der durch das EuGH-Urteil geschaffenen Umstände vertrat die Kommission deshalb die Auffassung, dass das Jahr 2005 als geltende Frist betrachtet werden sollte. Die Verfahren sollen weiter ruhen, sofern die beiden Mitgliedstaaten in ihren vorgelegten Stabilitätsprogrammen hinreichend belegen können, dass das Staatsdefizit im Jahr 2005 den Referenzwert von 3 Prozent des BIP nicht überschreitet. Die Mitteilung kommt darüber hinaus zum Schluss, dass die beiden Länder offenbar auf dem richtigen Weg seien, um ihre übermäßigen Defizite 2005 zu korrigieren (EU-KOMMISSION 2004i).⁹³

Eine neue Situation ergibt sich aus dem Umstand, dass die Wachstums- und Defizitprognosen der EU-Kommission für das Jahr 2005 am 4. April 2005 deutlich nach unten korrigiert worden sind. Das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit Deutschlands liegt nach der **Vorausschätzung der Kommission** für das Jahr 2005 bei 3,3 Prozent. Damit läge die Neuverschuldung bereits zum vierten Mal in Folge oberhalb der Drei-Prozent-Marke des Maastrichter Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Kommission senkte ihre Wachstumsprognose für Deutschland auf 0,8 Prozent in 2005 und halbierte damit nicht nur ihre eigene Prognose aus dem Herbst (1,5 Prozent), sondern auch die derzeitige Schätzung der Bundesregierung (1,6 Prozent).⁹⁴ Die Beurteilung dieser Situation obliegt zunächst der EU-Kommission, deren Handeln an die bestehenden vertraglichen Regelungen des Vertrages und des Stabilitätspaktes gebunden ist. Die Vorgaben der politischen Einigung der Finanzminister vom 20. März 2005, gebilligt durch den Europäischen Rat am 22./23. März 2005 (EUROPÄISCHER RAT 2005), sind bislang nicht in europäisches Recht umgesetzt worden. Allerdings geht die Kommission davon aus, dass die rechtliche Umsetzung der Reformbeschlüsse noch im

92 In Deutschland soll dementsprechend das gesamtstaatliche Defizit von 3,7 Prozent des BIP 2004 auf 2,9 Prozent des BIP 2005 zurückgehen. Diese Projektion basiert auf dem makroökonomischen Szenario der Herbstprognose mit einem BIP-Wachstum von 1,5 % und berücksichtigt die Haushaltspläne 2005 sowie das von der deutschen Regierung am 4. November 2004 vorgestellte zusätzliche Sparpaket. Vgl. dazu das aktualisierte Stabilitätsprogramm Deutschlands vom Dezember 2004 (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2004d) und die Bewertung durch die Europäische Kommission sowie den Ecofin-Rat. Informationen dazu finden sich unter europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/germany_en.htm.

93 Der **Ecofin-Rat** hat diese Sicht am 18. Januar 2005 bestätigt: „Er stimmt mit der Kommission darin überein, dass derzeit keine weiteren Schritte im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit notwendig sind. Deutschland hat seine Zusage bekräftigt, dass es alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen wird, um sein Defizit im Jahr 2005 auf unter 3 % des BIP zurückzuführen und im Jahr 2006 unter 3 % des BIP zu halten. Die Kommission wird die Einhaltung dieser Verpflichtungen weiterhin überwachen. Der Rat ist bereit, in Zusammenarbeit mit der Kommission gegebenenfalls Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu ergreifen.“ (Presseerklärung des Rates vom 18. 1. 2005, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/83459.pdf).

94 Zur Vorausschätzung im Frühjahr 2005 vgl. EU-KOMMISSION (2005), eine kurze Übersicht findet sich in der Pressemitteilung IP/05/384 vom 4. April. 2005. Zur Haushaltskonsolidierung nach der Reform des Stabilitätspaktes vgl. auch DIW u. a. (2005).

Rahmen des Luxemburger Ratsvorsitzes erfolgen könne. Eine Überprüfung der finanzpolitischen Situation Deutschlands (und Frankreichs), die erst relativ spät im Jahr 2005 erfolgen soll, wäre dann auf der Grundlage der neuen Rechtslage möglich. Hier ginge es – neben der dann flexibleren Interpretation der Haushaltssituation im Rahmen von Art. 104 Abs. 2 und 3 EGV – insbesondere um die Möglichkeit der Wiederholung eines Verfahrensschrittes im Rahmen des Defizitverfahrens.

9. Zwischen Neuinterpretation und Reform: Zur künftigen Rolle des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

Seit 1998 haben alle EU-Mitgliedstaaten dem Rat und der Europäischen Kommission Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme vorgelegt. Die zunächst positive Entwicklung der öffentlichen Finanzen setzte sich bis zum Ende der Dekade fort: Bei einem realen Wachstum von 3,6 Prozent wies die Eurozone im Jahr 2000 erstmal einen leichten Haushaltsüberschuss auf und alle Länder unterschritten die 3%-Defizitgrenze deutlich. Auch die Grenze für die Staatsverschuldung von höchstens 60 Prozent des BIP wurde von den meisten Ländern eingehalten (EU-KOMMISSION 2002a). Der Stabilitätspakt erschien damit in den Anfangsjahren der Währungsunion als ein überaus erfolgreiches Programm der finanzwirtschaftlichen Gesundung. Gleichzeitig sind von Anfang an die Instrumente und Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sukzessiv verfeinert worden.⁹⁵ So wurde etwa der **Verhaltenskodex**, der Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme regelt, justiert. Auch das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts wurde für jeden Mitgliedstaat präzisiert (ebd.: 201ff.).

Zu einem wichtigen Prüfgesichtspunkt wurde die Betrachtung **konjunkturbereinigter Haushaltsdaten** im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung. Um die Einheitlichkeit zu gewährleisten, wurde zwischen Kommission und Ecofin-Rat eine weitgehende Einigung über ein Verfahren zur Messung der konjunkturbereinigten Haushaltssalden erzielt. Die haushaltspolitische Überwachung der EU wurde erweitert durch eine erste systematische Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vor dem Hintergrund der **Bevölkerungsalterung**.⁹⁶ Während nach Ansicht der Kommission bei der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden sind, blieb die vom Europäischen Rat verlangte Überwachung der **Qualität der öffentlichen Finanzen**⁹⁷ zunächst noch im Anfangsstadium.

Von Anfang an sind die Stabilitätskriterien des EG-Vertrags und die Vorkehrungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts intensiv diskutiert und oft auch kritisiert worden. Zunächst blieben jedoch die divergenten Interpretationen der Rolle des Paktes ohne größere politische Wirkung. Die schlechte Wirtschaftslage in den letzten Jahren, daraus resultierende staatliche

95 Vgl. dazu insbesondere EU-KOMMISSION (1999a), im Weiteren auch POTERBA und VON HAGEN (1999) und HALLERBERG, STRAUCH und VON HAGEN (2001). Zu den Erfahrungen mit der Umsetzung des Stabilitätspaktes in Deutschland vgl. auch HÖPPNER u. a. (2004).

96 Vgl. dazu die Analyse der EU-KOMMISSION (2003f) und hinsichtlich der Entwicklung in Deutschland WERDING und KALTSCHÜTZ (2005).

97 Es gibt einen weitgehenden Konsens darüber, dass sich die Verbesserung der Haushaltsstruktur der öffentlichen Haushalte, die Budgetqualität und die Struktur öffentlicher Investitionen günstig auf die langfristigen Wachstumsbedingungen auswirken.

oder parafiskalische Mindereinnahmen und nur zögernd angegangene Strukturreformen brachten jedoch insbesondere die großen EU-Staaten zunehmend in Konflikt mit den selbst auferlegten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakt.⁹⁸ Darüber hinaus sind die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowohl in der akademischen als auch in der öffentlichen Diskussion **zunehmend in die Kritik geraten**. Gleichzeitig wurde die Durchsetzbarkeit dieser Regeln im politischen Prozess angezweifelt. Dies gilt umso mehr, als inzwischen die durchschnittliche Neuverschuldung der Euro-Länder nahe an die 3%-Defizitobergrenze gerückt ist und ein immer größerer Teil der EU-Mitgliedsländer – dabei auch die meisten der zehn neuen Mitgliedstaaten – diese Obergrenze überschreitet.⁹⁹ Die tatsächlichen Defizite stiegen in der gesamten EU unter dem Einfluss der lang anhaltenden Wachstumsabschwächung und der Wirkung der automatischen Stabilisatoren weiter an. Im Euro-Gebiet erhöhte sich das Defizit von 2,3 Prozent des BIP 2002 auf 2,7 % des BIP 2003. Unter Einschluss aller 25 Länder, die der EU seit 1. Mai 2004 angehören, weitete sich das Defizit von 2,1 auf 2,7 Prozent des BIP aus.¹⁰⁰

Hinzu kamen **Meinungsverschiedenheiten** zwischen dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) und der Kommission über die korrekte Anwendung des Paktes und damit über die Kompetenzen der beteiligten Akteure im Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich. Die Spannungen bei der Umsetzung der im EG-Vertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Verfahren und die unterschiedlichen Interpretationen des Paktes durch die Gemeinschaftsinstitutionen haben zu einer Verunsicherung darüber geführt, wie die haushaltspolitische Überwachung durchgeführt werden soll. Sie haben außerdem deutlich gemacht, dass bestimmte Komponenten des Rahmens noch einmal überdacht werden sollten, um sowohl ihre Wirksamkeit als auch ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen.

In den Euro-Ländern und auf europäischer Ebene wurde seither intensiv darüber diskutiert, die Finanzpolitik in die konjunkturpolitische Pflicht zu nehmen und die weiteren Konsolidierungsschritte zunächst auszusetzen oder kleiner ausfallen zu lassen. Betont wurde auch, dass eine flexiblere Auslegung der Vorgaben zur Haushaltsüberwachung erforderlich sei, gleichzeitig wurde zunehmend die **Änderung der Regelungen des Paktes** eingefordert (z.

98 Dies zeigt sich etwa daran, dass die **Konsolidierungsziele** seit 2000 immer wieder **reduziert** worden sind: Aufgrund laufender Abweichungen vom jeweils geplanten Anpassungspfad, verschob sich das mittelfristige Konsolidierungsziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts mit jeder neuen Aktualisierung der Stabilitätsprogramme immer weiter in die Zukunft („moving target“) (DEROOSE und LANGEDIJK 2005: 4).

99 Vgl. dazu die Herbst-Prognose der EU-Kommission vom Oktober 2004 (PRESSEERKLÄRUNG DER EU-KOMMISSION IP/04/1297 vom 26. 10. 04).

100 Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich das **Wachstumsmuster** in Europa deutlich verändert hat: Mit dem Rückgang der Inflationsraten und dem Absinken der realen Wachstumsraten hat sich das nominelle Wachstum – als Bezugsbasis für fiskalische Konsolidierungsanstrengungen – in Euroland deutlich vermindert (DEROOSE und LANGEDIJK 2005: 5ff.).

B. durch die Berücksichtigung weiterer Kriterien).¹⁰¹ Die Gründe für die Kritik an den Regelungen des Paktes sind vielfältig. Das zentrale Problem liegt darin, dass es einer Reihe von Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland – nicht gelungen ist, ihre Haushaltsziele im Sinne ihrer in den vorgelegten Stabilitätsprogrammen übernommenen Verpflichtungen zu erreichen. Ein weiteres Problem sind die **konkurrierenden Einschätzungen und Deutungen** hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen finanzwirtschaftlicher Konsolidierungsmaßnahmen.¹⁰²

Hinzu kommen die **praktischen Probleme der Implementation**: Die Überwachung und Koordinierung der Haushaltspolitiken ist nicht nur mit Problemen der **statistischen Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit** konfrontiert,¹⁰³ sondern sieht sich auch zahlreichen Hindernissen bei der Abstimmung zwischen europäischer und nationalstaatlicher bzw. subnationaler Ebene gegenüber. Nicht zu übersehen sind deshalb auch **divergierende Beurteilungen der institutionellen und verfahrenstechnischen Regelungen** des Stabilitätspaktes. Sichtbar wurde dies nicht zuletzt beim Rechtsstreit zwischen Rat und Kommission über das Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich. Das **Urteil des EuGH** vom 13. Juli 2004 (C-27-04) klärt zwar eine Reihe wichtiger institutioneller und verfahrensrechtlicher Fragen bei der Anwendung der Defizitregeln des EG-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, nimmt jedoch keine Stellung zu inhaltlichen Fragen der Wirtschafts- und

101 Kommissionspräsident **PRODI** (2002) empfahl in einer Rede vor dem Europäischen Parlament eine Reform des Paktes, während der zuständige Kommissar **SOLBES** (2002) betonte, dass der Pakt ausreichend Flexibilität in der Haushaltsüberwachung ermögliche. **Bereits Ende November 2002** hat die EU-Kommission **neue Leitlinien** für die Überwachung der Haushaltsdisziplin der Euro-Länder vorgeschlagen (Presse-Erklärungen IP/02/1742 und IP/02/1743). Dabei sollte auch stärker als bisher die **Gesamtverschuldung** der einzelnen Länder berücksichtigt werden. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, die **Qualität der öffentlichen Haushalte** und die **strukturellen Wachstumsbedingungen** bei **verbesselter statistischer Grundlage** stärker in den Blick zu nehmen. Die Änderungen und Ergänzungen sollten auf der Grundlage der im EG-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Instrumente und Verfahren durchgeführt werden. Daneben wurden auch **weiterreichende Reformvorschläge** unterbreitet (z. B. Orientierung an Ausgabenzielen, Berücksichtigung spezieller Ausgaben für Investitionen), die auch Änderungen der Verträge erforderlich machen würden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002f; 2002g).

102 Die **makroökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung** werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Fachwelt – je nach theoretischer Präferenz – unterschiedlich beurteilt. In jüngerer Zeit wird zudem die keynesianisch begründete Stabilisierungsfunktion öffentlicher Kreditaufnahme wieder stärker betont. Eine anschauliche Gegenüberstellung der Positionen findet sich in einem ZEIT-Streitgespräch zwischen den Ökonomen Sinn und Bofinger vom Mai 2004 (www.zeit.de/2004/21/Streitgespr_Bofinger_2fSinn). Die unterschiedlichen Positionen finden sich auch innerhalb der Institutionen der wirtschaftspolitischen Politikberatung: Vgl. dazu etwa SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 523ff. und 546ff.) und die Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute (DIW u. a. 2004: 399ff.).

103 Ein spektakulärer Fall betrifft **Griechenland**: So hat dieses Land nicht nur nach Eintritt in die Europäische Währungsunion mehrfach unzutreffende Haushaltsdaten in den Stabilitätsberichten gemeldet, sondern ist nach einem Bericht der EU-Statistikbehörde Eurostat bereits auf der Basis falscher Defizitzahlen der Eurozone beigetreten. Wie der am 1. Dezember 2004 veröffentlichte Bericht des EU-Statistikamtes Eurostat zeigt, wurde das öffentliche Defizit Griechenlands von 1997-2003 um durchschnittlich 2,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach oben revidiert. Folglich lag das Defizit in diesem Zeitraum immer über den in der EU erlaubten 3% des BIP. Die Kommission hat daher ein **Vertragsverletzungsverfahren** eingeleitet, um inkorrekten Datenmitteilungen in Zukunft vorzubeugen (Presseerklärung IP/04/1431 vom 1. 12. 2004).

Finanzpolitik der Mitgliedstaaten und hat damit auch nicht die Auseinandersetzungen über die künftige Rolle des Paktes beendet (DEUTSCHE BUNDESBANK 2004a; KOCH-WESER 2004).

Die **EU-Kommission** hat am 3. September 2004 einen Katalog mit **Vorschlägen zur künftigen Anwendung des Stabilitätspakts** vorgelegt.¹⁰⁴ Das wesentliche Anliegen der Kommission ist – bei prinzipieller Beibehaltung der Defizitregeln nach Art. 104 EGV – eine flexiblere Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dazu sollen **länderspezifische Faktoren** im Haushaltsüberwachungsverfahren künftig größeres Gewicht erhalten: Die „außergewöhnlichen Umstände“, unter denen eine Einleitung eines Defizitverfahrens auch bei Überschreiten des Defizitkriteriums nicht stattfinden soll, sollen künftig deutlich flexibler interpretiert werden. Mitgliedstaaten, die bereits ein übermäßiges Defizit haben, soll außerdem mehr Zeit zu dessen Beseitigung eingeräumt werden. Darüber hinaus sollen auch im Hinblick auf das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts länderspezifische Besonderheiten stärker berücksichtigt werden (z. B. unterschiedliches Potentialwachstum, Inflationsraten, Investitionsbedürfnisse). Zugleich soll der öffentliche **Schuldenstand** und andere länderspezifische Bedingungen der ökonomischen Lage und der Perspektiven eines Landes stärker bei der Beurteilung seiner Budgetposition und -entwicklung gewürdigt werden.

Die Kommission betonte außerdem die Notwendigkeit einer stärkeren **Kohärenz zwischen den wirtschafts- und haushaltspolitischen Zielen** der Union und einer verbesserten Koordinierung zwischen den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, um den Beitrag der Finanzpolitik zum Wirtschaftswachstum zu erhöhen und Fortschritte bei der Umsetzung der **Lissabon-Strategie** zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung in Europa zu unterstützen. Schließlich soll auch die **Umsetzung der haushaltspolitischen Verpflichtungen** verbessert werden. Angesprochen wird auch das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure auf EU-Ebene: Die komplementären Rollen von Rat und Kommission sollen im Licht des EuGH-Urteils vom 13. Juli 2004 besser aufeinander abgestimmt werden, um das System der *Economic Governance* zu verbessern.¹⁰⁵

104 Mit der Mitteilung reagierte die Kommission auf die Aufforderung des **Europäischen Rates**, Vorschläge zur Stärkung und Klärung der Funktionsweise des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorzulegen. Die Aufforderung ist enthalten in der **Erklärung zu Art. III-184** der künftigen **Europäischen Verfassung** vom Juni 2004. Die Erklärung bekennt sich zu den Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten und bekräftigt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Budgetdisziplin. Der Vorschlag der Kommission baut auf den bereits seit 2002 unterbreiteten Reformüberlegungen auf, so zuletzt in der Mitteilung „Öffentliche Finanzen in der WWU – 2004“ vom 24. Juni 2004 (EU-KOMMISSION 2004b). Vgl. dazu ausführlich DEROOSE und LANGEDIJK (2005: 9ff.) und REGLING (2004).

105 Korrekturen sind auch in der **Verfassung für Europa** angelegt: So wird es künftig direkte „Frühwarnungen“ durch die Kommission geben; ein Ratsbeschluss zur Einleitung eines Defizitverfahrens wird auf einem Vorschlag statt auf einer Empfehlung der Kommission gründen. Hinzu kommt die Aufwertung der Euro-Gruppe (http://europa.eu.int/scadplus/constitution/economy_de.htm).

Die Kommission hat auch darauf verwiesen, dass der Erfolg der haushaltspolitischen Überwachung letztlich von der Qualität, der pünktlichen Übermittlung und der Verlässlichkeit der **Finanzstatistiken** abhängt. Hierzu gehören auch eine bessere Überwachung der gemeldeten Daten.¹⁰⁶ Angestrebt wird zugleich eine Justierung des **Zeitplans** für die haushaltspolitische Überwachung, um diesen besser auf die einzelstaatlichen Haushaltsverfahren abzustimmen. Darüber hinaus soll der „**Gruppendruck**“ verstärkt werden, um die „**Reputationskosten**“ für finanzpolitisch unsoliden Verhalten zu erhöhen. Dies betrifft vor allem die Handlungs- und Debattenebene der Mitgliedstaaten. Deshalb soll künftig den unabhängigen nationalen Einrichtungen, die die einzelstaatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik überwachen und sich öffentlich zu deren Umsetzung äußern (in Deutschland etwa der Sachverständigenrat), stärker Beachtung geschenkt werden. Die Mitgliedstaaten sollen Initiativen ergreifen, solche **Beratungs- und Konsultationsorgane** in den institutionellen Rahmen ihrer Volkswirtschaft einzufügen. Eine **engere Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente** in den Koordinierungsprozess soll dazu beitragen, die Rechenschaftspflicht auf Mitgliedstaatenebene zu stärken und somit die Wirksamkeit von *Peer Pressure* zu erhöhen (ebd.).

Mit der Präsentation der Kommissionsvorschläge setzte erneut eine intensive Diskussion über die Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein.¹⁰⁷ In diesem Zusammenhang wurde mitunter die **Flexibilität der bisher existierenden Regeln** übersehen, die im Ermessen des Rates bei seiner Entscheidung nach Art. 104 Abs. 6 EGV angelegt und selbst im Stabilitätspakt mit der (eingeschränkten) Möglichkeit der Berücksichtigung außergewöhnlicher Ereignisse anerkannt ist. Seit der Vereinbarung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind vor allem aus der Politik,¹⁰⁸ von den Zentralbanken,¹⁰⁹ teilweise auch

106 Entsprechend den Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates vom 2. Juni 2004 sollen dazu Mindeststandards für den institutionellen Aufbau der Statistikbehörden festgelegt werden. Dazu wurde von der Kommission am 2. März 2005 ein Verordnungsentwurf vorgelegt, der auf eine Verbesserung der Qualität der nationalen **Haushaltsstatistiken** abzielt (Pressemitteilung IP/05/234). Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass Eurostat als Statistikbehörde der Europäischen Union zusätzlich zu seinen regelmäßigen Besuchen in den Mitgliedstaaten auch eingehende Kontrollen durchführen kann, um die gemeldeten Finanzdaten vor Ort nachzuprüfen. Die Kommission arbeitet außerdem an der Verbesserung der europäischen Mindeststandards hinsichtlich der Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der nationalen statistischen Ämter und Eurostats (IP/04/1530 und Mitteilung KOM (2004) 832).

107 Die deutschen Regierungsparteien betonten in der **Koalitionsvereinbarung 2002**: „Wir halten am europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt fest. Er bietet genügend Flexibilität, um sowohl konsolidierungs- als auch wachstumspolitischen Erfordernissen gerecht zu werden.“ (SPD UND BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2002b: 18)

108 Eine **Übersicht und Bewertung** der konkurrierenden Vorschläge findet in LINSENMANN und WESSELS, (2002b), SACHVERSTÄNDIGENRAT (2003: 264ff.; (2004: 523ff.), BEGG und SCHELKLE (2004: 93ff.) und DONGES u. a. (2005: 36ff.). Ein ausführlicher Überblick mit den **verschiedenen Positionen der Parteien, Interessengruppen und anderen Akteuren** zur Reformdebatte findet sich in BELAFI, MARUHN und SCHMID (2005). Vgl. zum Hintergrund auch BUTI u. a. (2003), SINGER (2001: 37ff.), PEFFEKOVEN u. a. (2002; 2004).

109 Vgl. dazu DEUTSCHE BUNDESBANK (2002; 2004b; 2004c; 2005a) und EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2004a). Vgl. auch EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c: 127ff.).

aus dem akademischen Bereich, zahlreiche kritische Einwendungen erhoben und Vorschläge zur Veränderung des Pakts vorgetragen worden.

Am 18. Januar 2005 begannen mit dem ersten Treffen der Finanz- und Wirtschaftsminister der Europäischen Union die **offiziellen Verhandlungen** über eine entsprechende Anpassung der Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts.¹¹⁰ Vor dem Hintergrund der Vorschläge der EU-Kommission¹¹¹ hat der Ecofin-Rat die Reformagenda mehrfach erörtert. Es ging vor allem um Anpassung im Hinblick auf die präventive Funktion des Paktes und um Korrekturen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.¹¹² Nach langer und kontroverser Diskussion haben die **EU-Finanzminister** am 20. März 2005 eine politische Einigung zur Reform des Pakts erzielt. Der Kompromiss der Finanzminister wurde dann auf der Tagung des Europäischen Rates vom 22./23. März 2005 gebilligt.¹¹³ An den vertraglichen Grundlagen des Paktes wird prinzipiell festgehalten: Weiterhin gelten die Referenzwerte von 3% des Bruttoinlandprodukts (BIP) für das Haushaltsdefizit und 60% für die Verschuldung als Anker für die Überwachung der finanzpolitischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Ausgeschlossen wird auch eine Umgehung der Defizit-Grenze durch Ausklammerung bestimmter Haushaltsbereiche. Gelockert werden jedoch die sekundärrechtlichen Regelungen: Für die Beurteilung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, werden **zusätzliche ökonomische und finanzwirtschaftliche Faktoren** in Betracht gezogen. Damit soll zugleich eine makroökonomisch ausgerichtete Wachstumsorientierung stärkeres Gewicht erhalten („Verbesserung der ökonomischen Logik“). Die stärkere **Einzelfallbeurteilung** ermöglicht, dass beispielsweise für Deutschland die Lasten der Wiedervereinigung, aber auch die Zahlungen an den EU-Haushalt berücksichtigt werden können. Damit werden die

110 Ein ausführlicher Überblick mit den **verschiedenen Positionen der Parteien, Interessengruppen und anderen Akteuren** in der Reformdebatte findet sich in BELAFI, MARUHN und SCHMID (2005).

111 Zur **deutschen Position** vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004d: 38f.) und einen Artikel von Bundeskanzler **Schröder** in der Financial Times (SCHRÖDER 2005). Vgl. dazu auch die aktuelle Stunde im **Deutschen Bundestag** (Plenarprotokoll 15/151 vom 20.01.2005). Der Bundestag hat darüber hinaus am 24. Februar 2005 einen Antrag der Koalitionsfraktionen (BT-Drs 15/3957) beschlossen. Danach soll am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt als zentralem Pfeiler makroökonomischer Stabilität in Europa festgehalten werden. Gleichzeitig soll die Bundesregierung in ihren Bestrebungen unterstützt werden, die Weiterentwicklung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aktiv mitzugestalten und eine stärker am Einzelfall und an den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen orientierte Anwendung des Paktes zu erreichen. Vgl. dazu die Beschlussempfehlung und den Bericht des Finanzausschusses vom 18. Februar 2005 (BT-Drs. 15/4915) sowie die darauf folgende abschließende Plenardebatte vom 24. Februar 2005 (Plenarprotokoll 15/160). Vorangegangen war am 19. Januar eine öffentliche Anhörung des Finanzausschusses (www.bundestag.de/parlament/gremien15/a07/index.html).

112 Vgl. dazu insbesondere die Ergebnisse der Ratsitzung vom 18. Januar 2005 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/83459.pdf).

113 Vgl. dazu die entsprechende **Anlage 2** der Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Bericht des Rates an den Europäischen Rat „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“) (EUROPÄISCHER RAT 2005).

diskretionären Elemente des Paktes zu Lasten des **Prinzips der Regelbindung** gestärkt.¹¹⁴ Durch die Änderungen wird die Sanktionsdrohung des geltenden Stabilitätspaktes zwar nicht aufgehoben, aber doch stark relativiert.¹¹⁵

Im Einzelnen geht es um folgende Neuregelungen:

- Die **Ausnahmen** werden großzügiger definiert. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die bisherige Definition für einen „schwerwiegenden Abschwung“ in der Verordnung 1467/97 zu restriktiv ist. Bleibt bis jetzt eine temporäre, geringe Überschreitung der 3%-Grenze in der Regel nur bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Naturkatastrophen oder bei einem Rückgang des realen Wachstums um mindestens 2% ohne Folgen, können nun die Sondertatbestände von **Art. 104 Abs. 2 EGV** flexibler ausgelegt werden. Der Referenzwert soll künftig als ausnahmsweise überschritten eingestuft werden können, wenn die Überschreitung auf eine negative Wachstumsrate oder auf ein – gemessen am Potentialwachstum – geringes Wachstum zurückzuführen ist.
- Die „**sonstigen einschlägigen Faktoren**“, die nach **Art. 104 Abs. 3 EGV** bei der Beurteilung eines Defizits zu berücksichtigen sind, werden näher erläutert. Neben Entwicklungen der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage sollen alle anderen vom betroffenen Mitgliedstaat vorgebrachten Faktoren geprüft werden. Explizit geht es um Ausgaben zugunsten der „**internationalen Solidarität**“ und um finanzielle Leistungen zur Erreichung „**europäischer Politikziele**“. Die Berücksichtigung solcher Faktoren durch die EU-Kommission und den Ecofin-Rat kann im konkreten Fall dazu führen, dass eine Überschreitung der 3%-Grenze nicht als „übermäßiges Defizit“ qualifiziert wird und folgenlos bleibt. Allerdings muss diese Überschreitung (entsprechend den Vorgaben des EG-Vertrages) „vorübergehend“ sein und das Defizit „nahe“ am Referenzwert bleiben.
- Vorgesehen sind **flexiblere Fristen**. Die Fristen für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen im Fall eines übermäßigen Defizits werden verlängert. Zwar soll die 3%-Grenze im Regelfall auch künftig im Jahr nach Feststellung eines „übermäßigen Defizits“ wieder eingehalten werden. Die Sonderfaktoren (nach Art. 104 Abs. 2 und 3) können aber auch hier herangezogen werden und als „besondere Umstände“ die Gewährung eines zusätzli-

114 So betont die **Bundesregierung**: „Die erzielte Einigung gestaltet den Pakt wachstumsfreundlicher und erlaubt eine situationsgerechte Einzelbeurteilung. So sollen künftig die Kosten für die Herstellung der Einheit Europas bei der Bewertung der Staatshaushalte berücksichtigt werden. Damit werden Deutschland die geleisteten Transferzahlungen für den Aufbau Ost, die jährlich rund vier Milliarden Euro betragen, angerechnet, wenn die Drei-Prozent-Defizit-Grenze überschritten wird. Gleiches gilt für die EU-Nettozahlungen, die Deutschland mit über 7,6 Milliarden Euro als größter Beitragszahler in den EU-Haushalt einzahlt. Aber auch Investitionen in Forschung und Bildung oder eingeleitete Strukturreformen wie die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme werden bei der Beurteilung durch die EU-Kommission beachtet, wenn sie sich negativ auf Wachstum und Haushalt auswirken. Dadurch verringert sich das Risiko, durch den Zwang einer restriktiven Finanzpolitik die wirtschaftliche Lage in schlechten Zeiten noch zu verschärfen.“ (Presserklärung vom 22. 3. 2005). Vgl. zu den Ergebnissen des Europäischen Rates vom 22./23. März 2005 auch die Darstellung im Monatsbericht 4/05 des BMF (61ff.).

115 Während der Kompromiss von Bundesfinanzminister Eichel begrüßt wurde (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2005a), befürchten andere eine **Schwächung des Paktes**: „Die Anreize für eine solide Haushaltspolitik und die Bindungswirkung der Regeln werden durch zahlreiche Ausnahmen und Sonderregelungen vermindert. Der Pakt wird überdies durch eine Länderdifferenzierung intransparenter, komplizierter und damit letztlich noch schwerer durchsetzbar. Besonders besorgt ist die Bundesbank darüber, dass die Obergrenze für das staatliche Defizit von 3% des BIP durch Veränderungen beim Defizitverfahren aufgeweicht wird.“ (DEUTSCHE BUNDESBANK 2005b) Im einem weiteren Beitrag findet sich eine ausführliche Darstellung und Bewertung der vorgesehenen Änderungen des Stabilitätspaktes (DEUTSCHE BUNDESBANK 2005c). Vgl. daraus auch **Abbildung 4** im Anhang.

chen Jahres rechtfertigen. In jedem Fall aber soll der Defizitsünder den Fehlbetrag um mindestens 0,5% des BIP pro Jahr (konjunkturbereinigt und ohne Einmalmaßnahmen) reduzieren. Erfüllt er die Empfehlungen für den Defizitabbau, verfehlt aber das Ziel infolge eines unerwartet geringen Wachstums, kann die Frist durch Wiederholung eines Verfahrensschritts und damit ohne Näherrücken von Sanktionen verlängert werden.

- Berücksichtigung von **Reformen der Alterssicherungssysteme**. Die Einführung von Alterssicherungssystemen auf Kapitaldeckungsbasis führt in aller Regel zu kurzfristigen Verschlechterungen der Haushaltslage, gleichzeitig verbessert sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Rentenreformen zur Einführung eines Mehrsäulensystems, zu dem eine obligatorische, kapitalgedeckte Säule gehört, fließen deshalb künftig in die Bewertungen von Kommission und Rat ein. Bei der Ratsentscheidung nach Art. 105 Abs. 12 EGV über die Korrektur eines übermäßigen Defizits werden die Nettokosten einer solchen Reform degressiv berücksichtigt. Der zu berücksichtigende Anteil dieser Kosten verringert sich über einen Zeitraum von fünf Jahren schrittweise von 100 % auf 20 %.
- Stärkere Berücksichtigung der **Schuldenstandsrückführung**. Der Rat soll künftig die Rückführung hoher Schuldenquoten qualitativ bewerten und gegebenenfalls Empfehlungen abgeben.
- Die **mittelfristigen Konsolidierungsziele** werden flexibilisiert. Angesichts größerer Heterogenität der erweiterten EU soll das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts in den jeweiligen Mitgliedstaaten differenziert ausgestaltet werden. Das Konzept „annähernder Haushaltsausgleich beziehungsweise Haushaltsüberschuss“ wird durch länderspezifische „mittelfristige Haushaltsziele“ ersetzt. Diese sollen auf der Grundlage von Schuldenquote und Potenzialwachstum bestimmt und spätestens nach vier Jahren überarbeitet werden. Zielvorgaben erfolgen nur für Euro-Länder sowie jene Länder, die im Europäischen Wechselkursmechanismus an den Euro gebunden sind. Bei der Festlegung der entsprechenden Anpassungspfade können künftig Strukturreformen auf der Grundlage detaillierter Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigt werden.

Die EU-Kommission wurde vom Europäischen Rat ersucht, rasch entsprechende Vorschläge zur Änderung der Verordnungen des Rates zu unterbreiten.¹¹⁶ Die beschlossene Revision¹¹⁷ des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bezieht sich ausschließlich auf **sekundärrechtliche Regelungen**.¹¹⁸ Die Vertragsbestimmungen selbst, insbesondere der maßgebliche Art. 104 EGV, könnten nur durch eine Vertragsänderung modifiziert werden. Dies erfordert Einstimmigkeit und darüber hinaus die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten. Die Änderung der Bestandteile des Stabilitäts- und Wachstumspakts folgt den gleichen Regeln, die für ihre Entstehung maßgeblich waren. Die Verordnungen des Rates unterliegen

116 Die Kommission geht davon aus, dass die rechtliche Umsetzung der Reformbeschlüsse noch im Rahmen des Luxemburger Ratsvorsitzes erfolgen kann.

117 Der Terminus „**Revision**“ wird in Abgrenzung zum Reformbegriff von BELAFI und MARUHN (2005) verwendet. Vgl. dort auch die Übersicht der **Positionen der beteiligten Akteure** im Konsultations- und Entscheidungsprozess bei der Neuinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

118 Einige der vom Europäischen Rat gebilligten Änderungen machen keine Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 notwendig. Die Kommission wird hierzu einen Verfahrenskodex („**Code of Conduct**“) entwerfen, in dem die Umsetzung jener Änderungen erläutert wird.

den Verfahrensbestimmungen ihrer Ermächtigungsnormen: Dies ist zum einen Art. 99 Abs. 5 EGV (hinsichtlich der multilateralen Überwachung) und zum anderen Art. 104 Abs. 14 EGV (hinsichtlich des Defizitverfahrens). Die **Verordnung 1466/97** kann demzufolge nach dem sogenannten Verfahren der Zusammenarbeit (Vorschlag der Kommission, qualifizierte Mehrheit im Rat, Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament) geändert werden. Für eine Änderung der **Verordnung 1467/97** muss der Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der EZB durch den Rat einstimmig angenommen werden.¹¹⁹ Die Änderung dieser beiden Elemente des Stabilitäts- und Wachstumspakts bedarf nicht der Zustimmung der nationalen Parlamente.¹²⁰

119 Die Verordnung 1467/97 stützt sich auf Art. 104 Abs. 14 UAbs. 2 EGV. Eine Änderung dieser Regel kann als **autonomes Vertragsänderungsverfahren** bezeichnet werden: Es führt durch Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane zu einer Modifikation des Primärrechts, ohne dass eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten erforderlich ist. Vgl. zu Rechtsnatur und -rang der auf Art. 104 gestützten Normen ausführlich KONOW (2002: 60ff.).

120 Die **Europäische Kommission** hat am 20. April 2005 Vorschläge zur Änderung der beiden Verordnungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgelegt (EU-KOMMISSION 2005e; 2005f). Die Kommission erwartet, dass die vorgeschlagenen Änderungen – die den vom Rat gebilligten Bericht widerspiegeln – die Zustimmung des Europäischen Parlaments erhalten und noch vor Ende Juni 2005 vom Rat der Finanzminister beschlossen werden (IP/05/449 vom 20. 4. 2005).

10. Abstimmung zwischen europäischer und nationaler Ebene: Der nationale Stabilitätspakt

Die koordinierenden Aktivitäten der Europäischen Union und die entsprechenden Entscheidungsverfahren in Hinblick auf die Gewährleistung haushaltspolitischer Nachhaltigkeit berühren auch das **Verhältnis zwischen den staatlichen Ebenen** der Bundesrepublik Deutschland. Nach Art. 3 des Protokolls zum EG-Vertrag (EGV) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit haben die Mitgliedsländer zu gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden. Auf nationaler Ebene ist jeweils der Gesamtstaat gegenüber der Europäischen Union zur Einhaltung der Vorgaben verpflichtet. Entsprechende innerstaatliche Regelungen sollen in föderal strukturierten Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die jeweiligen Staatsebenen gemeinsam die Einhaltung der EG-rechtlichen Vorgaben gewährleisten. Dabei gilt es, ein **zweistufiges Problem** zu lösen: Erstens die vertikale Aufteilung des Defizitrahmens auf die verschiedenen Haushaltsebenen und zweitens die horizontale Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Bundesländer (HELLERMANN 2000; SCHÄFFER 2001: 166ff.; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 1996; SNETLING 1997).¹²¹

Dies bedeutet für Länder mit einem mehrstufigen Staatsaufbau mit jeweiliger Haushaltsautonomie – dies gilt insbesondere für Deutschland¹²² und Österreich¹²³ – eine Klärung der

121 Auch in **anderen Mitgliedsländern** existieren innerstaatliche Regelungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin in der Wirtschafts- und Währungsunion in Europa. Da die Staatsstrukturen eine große Divergenz aufweisen, wird auch die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion in den einzelnen EU-Staaten innerstaatlich sehr verschieden geregelt (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2002b).

122 Neben den Vorgaben des Europäischen Stabilitätspaktes und den Schuldenbegrenzungserfordernissen von **Art. 104 EGV** gelten gleichzeitig die nationalen Verfassungsnormen von **Art. 115 GG** und die analogen Vorschriften in den Länderverfassungen (NICOLAYSEN 2004b). Die beiden Normen orientieren die Kreditaufnahme jedoch an **unterschiedlichen Maßstäben**. Während für die Maastricht-Kriterien ein generelles Defizitverbot gilt (3% Defizit als Obergrenze und die gleichzeitige Pflicht, einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben), sehen die nationalen Regeln eine Abhängigkeit der Kreditaufnahme vom Umfang der öffentlichen Investitionen vor: Nach Art. 115 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Der ursprüngliche Sinn dieser verfassungsrechtlichen Schranke war es, den haushaltswirtschaftlichen Vorgriff auf künftige Einnahmen dadurch zu begrenzen, dass Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunfts begünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden („Goldene Defizitregel“) (FRIAUF 1999). Eine solche Regel ist im europäischen System der Defizitbegrenzung jedoch nicht vorgesehen (SINGER 2001: 44ff.). Der **Bundesrechnungshof** und die **Deutsche Bundesbank** fordern seit langem, die Kreditfinanzierungsregel des Art. 115 im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes zu korrigieren, da sie bei der Umsetzung der Europäischen Vorgaben ohne praktische Relevanz seien (DEUTSCHE BUNDESBANK 1999, 2005d; BUNDESRECHNUNGSHOF 1999: 34ff.). Zur Anwendung des Art. 115 GG vgl. auch SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 521ff.) und BUNDESRECHNUNGSHOF (2005).

123 Die **innerstaatliche Umsetzung** des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in der Finanzverfassung ist in **Österreich** mit dem österreichischen Stabilitätspakt sowohl schneller als auch institutionell verbindlicher als in Deutschland geregelt worden. Der österreichische Stabilitätspakt wurde Ende 1998 verhandelt und trat bereits am 15. Januar 1999 in Kraft (HAUSNER 2004; HUBER 2004; THÖNI und GARBISLANDER 1999). Auch in **Italien** wurde im Jahr 1999 ein nationaler Stabilitätspakt verabschiedet (FANTACONE 2003).

innerstaatlichen Abgrenzung der Verpflichtungen (insbesondere im Fall von Sanktionen). Das deutsche Haushaltsrecht ist im Vergleich zu allen anderen EU-Staaten am stärksten föderalistisch geprägt.¹²⁴ Der **Wissenschaftliche Beirat** beim Bundesministerium der Finanzen hat bereits 1994 in seinem Gutachten „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“ festgestellt, dass deshalb ein **nationaler Stabilitätspakt** erforderlich sei. Darin sei zu regeln, welche Ebenen im föderativen Aufbau unseres Staates (Bund, Länder und Gemeinden) in welchem Umfang das noch zulässige Kreditvolumen in Anspruch nehmen dürfen. Zudem müsse geklärt werden, welche Sanktionen ergriffen werden können, wenn eine Gebietskörperschaft das ihr zustehende Defizitvolumen überschreitet. Ferner müsse geregelt werden, wer im Sanktionsfall die an die EU zu zahlenden Geldbußen aufzubringen hat. Vorgeschlagen wurde eine hälftige Aufteilung der zulässigen Gesamtverschuldung auf Bund und Länder. Für die Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer sollten die Einwohnerzahlen zugrunde gelegt werden. Außerdem seien die Regeln zur Vermeidung übermäßiger Defizite zu überwachen und Sanktionen bei deren Überschreiten anzuwenden (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF 1994).

Das Bundesministerium der Finanzen hatte sich diese Vorschläge im Wesentlichen zu Eigen gemacht und in den Jahren zwischen 1995 und 1998 mehrfach Vorschläge für einen nationalen Stabilitätspakt vorgelegt.¹²⁵ Die von der Bundesseite vorgelegten Vorschläge zu einem nationalen Stabilitätspakt und gemeinsamer Schuldenbegrenzung fanden bei den Ländern keine Zustimmung.¹²⁶ Erst mit der Kontroverse um die beabsichtigte Frühwarnung der Europäischen Kommission im Jahr 2001 ist auch die Diskussion über einen Nationalen Stabilitätspakt intensiviert worden (THIEL 2004: 6ff.; LINSENMANN 2003: 12ff.). Am 12. Februar 2002 sah sich Deutschland gezwungen, im Ecofin-Rat die Zusage zu erneuern, den Maastricht-Referenzwert für das Staatsdefizit in Höhe von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2002 einzuhalten. Mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 2,7 Prozent

124 Dies kommt auch in der **Struktur der öffentlichen Finanzen** in der EU zum Ausdruck. In den meisten Mitgliedstaaten beträgt etwa die Verschuldung des Zentralstaates deutlich über 80% des gesamten öffentlichen Schuldenstandes, nur in Deutschland, Estland und Luxemburg entfällt ein relativ großer Anteil des Schuldenstandes auf die unteren Staatsebenen (EUROSTAT-Pressemitteilung STAT/05/11 vom 21.1. 2005).

125 Auch **nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998** blieb der nationale Stabilitätspakt auf der Agenda: „Die Bundesregierung strebt weiterhin eine Einigung mit den Ländern über ein innerstaatliches Verfahren an, das es der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht, die im Vertrag von Maastricht festgelegten Verpflichtungen zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits nachhaltig zu erfüllen.“ (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2000a: 80).

126 So plädierten etwa Baden-Württemberg und Bayern anstelle einer gesetzlichen Regelung für einen **Staatsvertrag** zwischen Bund und Ländern. Abgelehnt wurde von verschiedenen Ländern auch die im Gesetzentwurf vorgesehene hälftige Aufteilung des zulässigen Defizits zwischen Bund und Ländern. Einige Länder, z.B. Schleswig-Holstein und Sachsen, lehnten sogar jede über eine freiwillige Selbstbeschränkung hinausgehende gesetzliche Regelung eines nationalen Stabilitätspakts als Eingriff in die Finanzautonomie der Länder ab. Sie hielten den Finanzplanungsrat, dem Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden angehören und der die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften abstimmt, als Koordinierungsgremium für geeignet und völlig ausreichend (HOLTZMANN und TEUSCHER 1997; VESPER 1999).

des BIP hatte Deutschland die Ziele des Stabilitätsprogramms, die eine Haushaltslücke von 1,5 Prozent vorsahen, verletzt. Darin sah die EU-Kommission einen ausreichenden Grund für eine Frühwarnung nach Art. 99 Abs. 4 EGV und richtete am 31. Januar 2002 an den Rat eine entsprechende Empfehlung. Die Bundesregierung konnte eine förmliche Frühwarnung des Ecofin-Rates nur abwenden, indem sie sich zu einem ehrgeizigen Konsolidierungskurs verpflichtete und gleichzeitig mittels institutioneller Reformen einen nationalen Stabilitätspakt auf den Weg bringen sollte.¹²⁷

Diese Debatte um den „Blauen Brief“ hat die Diskussion um einen nationalen Stabilitätspakt wieder in Gang gebracht. Die Verhandlungen wurden insbesondere auf der Ebene des Finanzplanungsrates geführt.¹²⁸ Im Zusammenhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichs wurde im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. 2001, 3955) **die Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG)**¹²⁹ beschlossen, nach der ein Verfahren die innerstaatliche Umsetzung der Vereinbarungen von Maastricht und des europäischen Stabilitätspaktes sicherstellen soll.¹³⁰ Zielsetzung und Leitgedanke der neuen Regelung ist es, ein EU-taugliches Konzept zu entwickeln, das gleichzeitig die institutionel-

127 Zur Konkretisierung ihrer Politik hat **die Bundesregierung dem Rat mehrere Zusagen** gemacht: Die Bundesregierung stellte klar, dass sie an der Drei-Prozent-Defizitgrenze des Vertrags von Maastricht festhalten will. Es werde keine Ausweitung des Defizits etwa durch Konjunkturprogramme oder vorgezogene Steuersenkungen oder sonstige Maßnahmen geben. Im Jahr 2004 soll ein nahezu ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt vorgelegt werden. Die Bundesregierung verpflichtete sich darüber hinaus, **mit den Bundesländern einen Nationalen Stabilitätspakt zu vereinbaren**, da alle staatlichen Ebenen für die Höhe des Defizits nach dem Maastricht-Vertrag verantwortlich sind (Presseerklärung der Bundesregierung v. 12. 2. 2002).

128 Vgl. zur **Koordinierung der Haushalte** von Bund, Ländern und Gemeinden ausführlich die Übersicht des BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN (2003b).

129 Mit der Aufnahme einer allgemeinen Regelung zur Einhaltung der Maastricht-Bestimmungen und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in das **Maßstäbengesetz** (MaßstG) wurde die Grundlage für eine Änderung des HGrG gelegt. Das Maßstäbengesetz sollte als neue Rechtskonstruktion zwischen dem Grundgesetz und dem Finanzausgleichsgesetz die Grundsätze für die Finanzverteilung im Bundesstaat konkretisieren (BGBl. 2001, 2302). Im diesem Gesetz wurde in § 4 Abs. 3 festgelegt, dass bei „der Gestaltung der öffentlichen Haushalte (...) sicherzustellen (ist), dass durch eine gemeinsame Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden.“

130 Der **Bundesrat** hat dabei in der Stellungnahme zum Vorschlag der Bundesregierung zur bundesstaatlichen Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion die bereits in seiner Entschließung vom 18. Dezember 1992 in Bundesratsdrucksache 810/92 (Beschluss) vertretene Auffassung, dass die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus dem EG-Vertrag keine weitergehenden Eingriffe in die eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft der Länder rechtfertigten, wiederholt (vgl. dazu SACHVERSTÄNDIGENRAT 2004: 542f.). Die Bundesregierung unterstrich demgegenüber in ihrer Gegenäußerung, dass der mit der Stellungnahme des Bundesrates vorgelegte Länderentwurf hinter den europarechtlichen Minimalanforderungen zurückbleibe. Danach seien Verfahren zu schaffen, die Deutschland in die Lage versetzten, die Auflagen gemäß Artikel 104 des EG-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erfüllen. Der Länderentwurf stelle eine unverbindliche Regelung dar, die nicht über die bisherige Praxis hinausgehe (BT-Drs. 14/7256 vom 1.11.2001: 11f.). Vgl. dazu auch die Entschließungen des Deutschen **Bundestages** vom 5. Juli 2001 (Bundestagsdrucksache 14/6577) und des **Bundesrates** vom 13. Juli 2001 (Bundesratsdrucksache 485/01 Beschluss).

len Strukturen des deutschen Föderalismus berücksichtigt.¹³¹ Mit der **Stärkung des Finanzplanungsrates** wurde ein größeres Gewicht auf einvernehmliche Empfehlungen gelegt, die im Rahmen von Kooperationsverfahren zustande kommen. Damit setzt die Reform auf die bindende Wirkung von Absprachen gleichberechtigter Partner (*Peer Pressure*) und nicht auf eine gesetzliche Festlegung mit Einschränkungen der Haushaltsautonomie der jeweiligen föderalen Ebene. Die Neuregelung bewegt sich damit in der Tradition des kooperativen Föderalismus, die im europäischen Kontext weitergeführt wird (SCHWARZE und SNETLING 2002). Die Vorgaben des § 51a HGrG halten sich im Gesetzgebungsrahmen des Art. 109 Abs. 3 GG, wonach der Bund gemeinsam geltende Grundsätze auch für eine konjunkturge-rechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufstellen kann. Indem sich Bund und Länder auf die Einhaltung des Art. 104 EGV verpflichten, bleiben sie in dem durch das Grundgesetz gezogenen Rahmen.

Auf einer Sondersitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 wurde vereinbart, eine Reform des HGrG, die bereits im Solidarpaktfortführungsgesetz (BGBl I, 2001, S. 3961) beschlossen worden war, aber erst ab 2005 gelten sollte, nunmehr auf das Jahr 2002 vor-zuziehen.¹³² In das Haushaltsgrundsätze-gesetz ist ein neuer § 51 a eingefügt worden. Da-nach kommen Bund und Länder ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen des Art. 104 EGV und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haus-halte an. Der Finanzplanungsrat kann Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin geben und die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Bestimmungen des Art. 104 EGV erörtern. Wenn Bund und Länder die Haushaltsdisziplin nicht, gibt der Finanzplanungsrat Empfehlungen zur Wie-derherstellung der Haushaltsdisziplin. Da er keine Entscheidungskompetenzen hat, sind verbindliche Auflagen oder Sanktionen allerdings nicht möglich.

131 Die **Europäische Kommission** begrüßte in ihrer Bewertung des deutschen Stabilitätsprogrammes vom Dezember 2001 diese Änderung des HGrG, betonte aber gleichzeitig, dass alle staatlichen Ebenen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele beitragen sollten und dass der in dem Gesetz vorgesehene Mechanismus möglicherweise keine volle Gewähr dafür biete, dass die vereinbarten Zielvorgaben tatsächlich eingehalten werden (Presseerklärung IP/02/164 vom 30. 1. 2002). Auch in der darauf fußenden **Stellungnahme des Ecofin-Rats** vom 12. Februar 2002 werden diese Bedenken geteilt und betont: „Der Rat begrüßt daher die Absicht der Bundesregierung, im Wege von Vereinbarungen mit den regionalen Regierungsebenen alle Anstrengungen zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die genannten Haushaltsziele erreicht werden.“ (ABl. C 51/2 vom 26.2.2002)

132 Der Deutsche Bundestag hat diese Neuregelung im Gesetz zur Änderung des Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) in 2./3. Lesung am 6. Juni 2002 beschlossen (Bundestagsdrucksache Nr. 14/9154). Der Hintergrund der aktuellen Beschlüsse war die Erklärung des Ecofin-Rates vom 12. Februar 2002, in der sich Deutschland gegenüber den europäischen Partnerstaaten verpflichtet hat, im Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

Die zum 1. Juli 2002 in Kraft getretene Regelung des § 51a HGrG sieht ein Verfahren zur **innerstaatlichen Umsetzung** der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes vor (BGBl I, 2001, S. 3961). Bund und Länder streben danach eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Der Finanzplanungsrat erhält die Aufgabe, durch Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin – insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie – sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Bund und Ländern umgesetzt werden. Halten die Gebietskörperschaften die Stabilitätsvorgaben nicht ein, gibt der Finanzplanungsrat Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Im Einzelnen wurde festgelegt, dass bei der Gestaltung künftiger Haushalte für die Jahre 2003 und 2004 der Bund seine Ausgaben im Vergleich zu 2002 um durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr vermindern wird und Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum auf jeweils 1 Prozent im Jahresdurchschnitt begrenzen werden.¹³³ Festgelegt wurde auch eine Aufteilung des 2004 zulässigen Defizits im Verhältnis von 55 zu 45 zwischen der Gesamtheit der Länder und Kommunen auf der einen und des Bundes und der Sozialversicherungen auf der anderen Seite. Diese Aufteilung soll auch für die Jahre 2005 und 2006 gelten, wobei der Bund für sich an dem Plan festhält, im Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2002d: 89f.; HAUSNER 2004: 375ff.; VESPER 2002).¹³⁴

Die Verpflichtungen der jeweiligen föderalen Ebene sind ebenso wie die vorgesehene Verfahrensweise zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin äußerst vage formuliert.¹³⁵ Von

133 Bund, Länder und Gemeinden haben im **Finanzplanungsrat** am 27. November 2002 das Ziel des Nationalen Stabilitätspaktes bestätigt, und einstimmig beschlossen, das Staatsdefizit bereits im Jahr 2003 wieder unter 3 Prozent des BIP zu senken. In einem 6-Punkte-Papier wurden außerdem einvernehmlich eine Strategie und ein Fahrplan für ein „close to balance“ im Jahr 2006 vereinbart. Vgl. auch BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002c).

134 Auf der 100. Sitzung des **Finanzplanungsrates** am 16. Juni 2004 haben Bund, Länder und Gemeinden sich zu ihrer gemeinsamen Verantwortung zur Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekannt. In der Sitzung des Finanzplanungsrats am 18. November 2004 haben sich Bund, Länder und Gemeinden zu ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erneut bekannt und bekräftigt, das Defizit im Öffentlichen Gesamthaushalt **im Jahr 2005 auf 2,9%** des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen.

135 Der SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 543) hält dafür vor allem **die Länderseite** verantwortlich: „Bislang sind alle Bemühungen mehr oder weniger gescheitert, die Bundesländer in eine Strategie zur Vermeidung übermäßiger Defizite im Sinne des Maastricht-Vertrages einzubinden. Bereits beim Abschluss dieses Vertrages hatte sich der Bundesrat auf die Wahrung der Haushaltsautonomie der Länder nach Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz berufen und betont, dass die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik aus dem EG-Vertrag keine weitergehenden Eingriffe in die eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft der Länder rechtfertigen könnten (...) Insgesamt haben die Länder bisher eine strengere Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in einen innerstaatlichen föderativen Stabilitätspakt verhindert. Sie widersetzen sich einer transparenten Stabilitätsberichterstattung, lehnen einzelstaatliche Bindungen an Verschuldungsgrenzen ab und tun alles, um sich gegen eine stärkere einzel- und gesamtstaatliche Überwachungsfunktion des Finanzplanungsrates zur Kontrolle und Sicherung solider Finanzen zu schützen.“ Vgl. zur Rolle der Länder in der deutschen Europapolitik auch HRBEK (2001).

verschiedener Seite wird deshalb die Frage aufgeworfen, ob diese formelle Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in den Deutschen Stabilitätspakt auch materiell als gelungen betrachtet werden kann oder ob der deutsche Pakt Mängel aufweist, die beseitigt werden sollten. So hält es etwa der **Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** für geboten, die bestehenden Regelungen zu verbessern. Es bedürfe insbesondere klarer Verfahren, die im Ergebnis die Verschuldungsspielräume der einzelnen Gebietskörperschaften verbindlich festlegen (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF 2003: 7ff.).¹³⁶ Ähnlich kritisch argumentiert der **Kronberger Kreis**, der eine Grundgesetzänderung vorschlägt, in der die Pflicht zur Erreichung der Maastricht-Vergabe von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausdrücklich an Bund und Länder delegiert werden soll (DONGES u. a. 2005: 56ff.). Auch der **Bundesrechnungshof** bezweifelt, dass die allgemein gehaltenen Absichtserklärungen zur Haushaltskonsolidierung ausreichen, um die Einhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern und die Rückführung der gesamtstaatlichen Defizitquote zu gewährleisten (BUNDESRECHNUNGSHOF 2004: 94).¹³⁷

Die bisher vereinbarten Regelungen genügen nach überwiegender Auffassung den Anforderungen an einen Stabilitätspakt nur zum Teil.¹³⁸ Die vereinbarte Regelung stellt einen politischen Kompromiss dar, der wichtige Punkte der innerstaatlichen Umsetzung weiter offen lässt. So sind etwa die Empfehlungen des Finanzplanungsrats nicht sanktionsbewehrt. Nicht geklärt ist auch, wie der auf die Länder entfallende Verschuldungsrahmen von 55 % für das maximal zulässige Finanzierungsdefizit auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen ist. Außerdem fehlen Regelungen dazu, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären. Angesichts dieser offensichtlichen Schwä-

136 Der **Wissenschaftliche Beirat** kommt zum folgenden **Gesamturteil**: „Insgesamt zeigt sich, dass der Deutsche Stabilitätspakt keine Funktionsbedingung hinreichend erfüllt. Die Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in einen innerstaatlichen Deutschen Stabilitätspakt ist bisher also noch nicht befriedigend gelungen. Die deutschen Verstöße gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und Art. 104 EGV sind so gesehen nicht nur zufälliger, sondern systematischer Natur. Hieraus folgt, dass die Funktionsmängel des Deutschen Stabilitätspaktes dringend beseitigt werden müssen.“ (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2003: 14). In einem **weiteren Gutachten** wird der Frage nachgegangen, wie (unabhängig von den europäischen Vorgaben) mit **institutionellen Regelungen** Vorsorge dafür getroffen werden kann, dass Haushaltskrisen vermieden werden. Der Beirat schlägt dazu ein abgestuftes Überwachungsverfahren und die Einrichtung eines „Stabilitätsrates“ vor (zusammengesetzt aus den Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter Federführung des Bundesfinanzministers) (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2005). Eine **Gesamtübersicht** mit Reformvorschlägen findet sich in DEUTSCHE BUNDESBANK (2005d).

137 Der Bundesrechnungshof verweist auch darauf, dass die Vereinbarung hinsichtlich der Defizitaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften vor allem ein **Zugeständnis des Bundes an die Länder** sei (BUNDESRECHNUNGSHOF 2004: 94). Vgl. auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht MICKER (2004).

138 Vom Finanzplanungsrat ausgesprochene Empfehlungen sind freiwilliger und nicht einklagbarer Natur und stellen damit keine glaubwürdige Sanktionskulisse für die Akteure der deutschen Finanzpolitik dar. **Demgegenüber** ist der **österreichische nationale Stabilitätspakt** als formelles Gesetz und damit quasi als Staatsvertrag zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verabschiedet worden und führt bei Nichteinhaltung auch zu konkreten Folgen bis hin zur Aufteilung einer eventuellen Geldbuße auf die Gebietskörperschaften im Verhältnis der Überschreitung ihrer Defizitquoten (HAUSNER 2004).

chen des nationalen Stabilitätspaktes wurde insbesondere von der **Bundesregierung** deutlicher Reformbedarf konstatiert: „In Deutschland steht die materielle Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in einen innerstaatlichen föderativen Stabilitätspakt noch aus. Die Übertragung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin auf die verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) ist bislang unzureichend. Die Bundesregierung befürwortet klarere Regelungen für die Finanzverantwortung des Bundes einerseits und der Länder einschließlich ihrer Kommunen andererseits.“ (BUNDESREGIERUNG 2005: 44).¹³⁹

Eine solche Regelung auf der Ebene des Grundgesetzes war bereits Ende 2004 in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (**Bundesstaatskommission**) diskutiert worden. Die Bundesstaatskommission sollte bis Ende des Jahres 2004 die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessern. Vorgesehen war auch eine Überprüfung des nationalen Stabilitätspaktes. Eine Frage war insbesondere, inwieweit hierfür Änderungen des Grundgesetzes erforderlich seien. Die Sachverständigen haben sich in einer Anhörung der Kommission am 11. März 2004 einhellig für eine ausdrückliche Regelung zur Finanzverantwortung bei der Umsetzung und Durchführung von EU-Recht im Grundgesetz ausgesprochen. In der Sitzung der Kommission am 14. Mai 2004 ist daraufhin ein verfassungsrechtlicher Klarstellungs- bzw. Änderungsbedarf festgestellt worden.¹⁴⁰ Im Vorentwurf für den zusammenfassenden Vorschlag der Vorsitzenden der Kommission vom 13. Dezember 2004 wurde in **Art. 109 GG** ein **neuer Abs. 5** vorgeschlagen: „Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund Art. 104 EG-Vertrag zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, wird festgelegt, zu welchen Anteilen Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft zwischen Bund und Ländern verteilt werden.“ Die **Eckpunkte des Ausführungsgesetzes** sahen eine Verteilung der Sanktionszahlungen zwischen Bund und Ländern im Verhältnis von 65 zu 35 vor. Die Verteilung des Länderanteils sollte zu 65 Prozent verursacherbezogen (Defizitanteile) und zu 35 Prozent nach der Einwohnerzahl erfolgen.¹⁴¹

139 Der **Ecofin-Rat** hat in seinem Bericht zur Neuinterpretation des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes am 21. März 2005 festgestellt, dass die nationalen Haushaltsverfahren besser mit den europäischen Regelungen abgestimmt werden sollten (ECOFIN-RAT 2005).

140 Vgl. dazu das Wortprotokoll der 6. Sitzung der Bundesstaatskommission vom 14. Mai 2004 (S. 127ff.). Das Dokument findet sich im Internet unter <http://www.bundesrat.de>.

141 Die Formulierung ist enthalten in einem Vorentwurf für einen Vorschlag der Vorsitzenden der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Franz Müntefering und Edmund Stoiber (Manuskript vom 13. Dezember 2004). Die Kommission hat sich letztlich nicht auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen können und ihre **Arbeiten am 17. Dezember 2004 beendet** ohne Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes zu beschließen. Nachdem Bundeskanzler Schröder und die CDU-Vorsitzende Merkel auf dem sogenannten **Job-Gipfel** am 17. März 2005 eine Wiederaufnahme der Bund-Länder-Verhandlungen vereinbart haben, scheint eine Überarbeitung des innerstaatlichen Stabilitätspaktes wieder im Bereich des Möglichen zu liegen. Vgl. dazu auch die Beiträge der Themenausgabe „Föderalismus“ der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 13-14/2005.

11. Literatur

- ABELSHAUSER, Werner (2004). *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers* 42 (1) 1-31.
- ANNETT, Anthony; DECRESSIN, Jörg; DEPPLER, Michael (2005). *Reforming the Stability and Growth Pact* (IMF Policy Discussion Paper 02/05). Washington D.C.: IMF <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp02.pdf> [Stand 25.03.2005].
- BEGG, Iain; SCHELKLE, Waltraud (2004). The Pact is Dead: Long live the Pact. *National Institute Economic Review* 189, 86-98.
- BELAFI, Matthias; MARUHN, Roman (2005). *Ein neuer Stabilitätspakt? Bilanz des Gipfelkompromisses* (Centrum für angewandte Politikforschung, April 2005) www.cap.lmu.de/download/2005/2005_swpeu2.pdf [Stand 17.04.2005].
- BELAFI, Matthias; MARUHN, Roman; SCHMID, Christine (2005). *Zwischen Neuinterpretation, Anpassung, Revision und Reform - Positionen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt* (Centrum für angewandte Politikforschung, Januar 2005) www.cap.lmu.de/download/2005/2005_swpeu.pdf [Stand 17.03.2005].
- BENZ, Ulrich; FETZER, Stefan (2004). *Was sind gute Nachhaltigkeitsindikatoren? OECD-Methode und Generationenbilanzierung im empirischen Vergleich* (Diskussionsbeiträge, Institut für Finanzwissenschaft Universität Freiburg, 117/04) http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2004/1893/pdf/117_04.pdf [Stand 20.01.05].
- BLANCHARD, Olivier; CHOURAQUI, Jean-Claude; HAGEMANN, Robert P.; SARTOR, Nicola (1990). *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question* (OECD Economic Studies 15). Paris: OECD.
- BRUNILA, Anne; BUTI, Marco; FRANCO, Daniele (Hrsg.) (2001). *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. Houndmills: Palgrave.
- BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. (1978). *Democracy in Deficit - The political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- BUCHMÜLLER, Patrik; MARTE, Andreas (2003). *Paradigmenwechsel der EU-Finanzpolitik? Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand* (Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 267). Tübingen: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Eberhard-Karls-Universität www.uni-tuebingen.de/uni/w04/bibliothek/DiskBeitraege/267.pdf [Stand 25.03.2005].
- BULMER, Simon; MAURER, ANDREAS; PATERSON (2002). Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik? In: Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz (Hrsg.). *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder – Optionen* (231-265). Bonn: Europa Union Verlag.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1996). *Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien* (BMF-Dokumentation Nr. 5). Bonn: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2000a). *Finanzbericht 2001*. Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2000b). *Finanzpolitische Leitplanken. Sieben Wegweiser für eine zukunftsfähige, gerechte und europataugliche Finanzpolitik*. Berlin: BMF.

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002a). Die wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union – Grundzüge der Wirtschaftspolitik im Jahre 2002. *BMF-Monatsbericht* 8/02, 39-50.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002b). Der nationale Stabilitätspakt – Wege zur Haushaltsdisziplin in Deutschland und Europa. *BMF-Monatsbericht* 6/02, 61-70.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002c). *Deutsches Stabilitätsprogramm* (Aktualisierung Dezember 2002). Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002d). *Finanzbericht 2003*. Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003a). *Deutsches Stabilitätsprogramm* (Aktualisierung Dezember 2003). Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003b). Die Koordinierung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat. *BMF-Monatsbericht* 6/03, 39-47.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004a). *Koordinieren und Gestalten: Europapolitik im Bundesministerium der Finanzen* (Mai 2004). Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004b). Wachstum und Beschäftigung bis 2010? Halbzeitbilanz und Perspektiven für die Lissabon-Strategie. *BMF-Monatsbericht* 11/04, 59-68.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004c). Zur aktuellen Diskussion um das Defizitverfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. *BMF-Monatsbericht* 02/04, 97-99.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004d). *Deutsches Stabilitätsprogramm* (Aktualisierung Dezember 2004). Berlin: BMF http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/de/de20042005_de.pdf [Stand 30.01.05].
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004e). Urteil des EuGH zu den Beschlüssen des ECOFIN-Rates vom 25. November 2003. *Monatsbericht* 08/04, 75-76.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2005a). Erfolgreiche Debatte um Reform des Stabilitätspakts (Pressemitteilung des BMF Nr. 36/2005 vom 21. März 2005) www.bundesfinanzministerium.de/nr_54/DE/Aktuelles/Pressemitteilungen/20050321_PM36.html [Stand 31.03.2005].
- BUNDESRECHNUNGSHOF (1999). *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Frankfurt: BRH.
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2002). *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn: BRH www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichung/bem2002/bemerkungen_2002.pdf [Stand 28.03.2004].
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2003). *Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn: BRH www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen_2003.pdf [Stand 28.03.2004].
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2004). *Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn: BRH www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen_2004.pdf [Stand 28.03.04].
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2005). *Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 19. Januar 2005 zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt* www.bundestag.de/parlament/gremien15/a07/protokolle/Anhoerungsprotokolle_11/Stellungnahmen/01-Bundesrechnungshof.pdf [Stand 19.01.05].
- BUNDESREGIERUNG (2004). *Jahreswirtschaftsbericht 2004. Leistung – Innovation – Wachstum*. Berlin: BMWA.

- BUNDESREGIERUNG (2005). *Jahreswirtschaftsbericht 2005. Den Aufschwung stärken – Strukturen verbessern*. Berlin: BMWA.
- BUTI, Marco; EIJJINGER, Sylvester; FRANCO, Daniele (2003). *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand design or internal adjustment?* (Economic Papers No. 180, January 2003). Brussels: European Commission http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2003/ecp180en.pdf [Stand 15.12.04].
- CAESAR, Rolf; KÖSTERS, Wim (2004). Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Europäische Verfassung versus Maastrichter Vertrag. *Integration* 27 (4) 288-300.
- CLAPHAM, Ronald (2004). Wirtschaftsverfassung für Europa. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 17/04, 21-28 www.das-parlament.de/2004/17/Beilage/004p.pdf [Stand 16.11.04].
- DEROOSE, Servaas; LANGEDIJK, Sven (2005). *Improving the Stability and Growth Pact: The Commission's three Pillar Approach* (European Economy, Occasional Papers No. 15, March 2005). Brussels: EU-Kommission http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp15en.pdf [Stand 20.02.05].
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1999). Entwicklung und Finanzierungsaspekte öffentlicher Investitionen. *Monatsbericht* 51 (4) 29-46.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2001). Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. *Monatsbericht* 53 (12) 29-44.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2002). Zur Diskussion um eine Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. *Monatsbericht* 54 (11) 58-59.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2004a). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Juli 2004. *Monatsbericht* 56 (8) 66.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2004b). *Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht schwächen* (Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zu den Kommissionsvorschlägen für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes). Frankfurt: Deutsche Bundesbank.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2004c). Zur Debatte über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. *Monatsbericht* 56 (11) 9.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2005a). Zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. *Monatsbericht* 57 (1) 43-49.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2005b). Stabilitäts- und Wachstumspakt entscheidend geschwächt (Stellungnahme vom 21. März 2005). www.bundesbank.de/download/presse/presenotizen/2005/20050321bbk1.pdf [Stand 31. 03. 2005].
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2005c). Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt. *Monatsbericht* 57 (4) 15-21.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2005d). Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland. *Monatsbericht* 57 (4) 23-38.
- DIW u.a. (2002). Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002. *Wirtschaft im Wandel* 8 (14) 395-458.
- DIW u.a. (2004). Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004. *Wirtschaft im Wandel*, 10 (13) 342-407.
- DIW u.a. (2004). Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005. *Wirtschaft im Wandel* Sonderausgabe 1-05.
- DONGES, Juergen; EEKHOFF, Johann; FRANZ, Wolfgang; FUEST, Clemens; MÖSCHEL, Wernhard; NEUMANN, Manfred J. M. (2005). *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten* (Studie des Kronberger Kreises, März 2005). Berlin: Stiftung Marktwirtschaft www.frankfurter-institut.de/module/kk43stabipakt.pdf [Stand 15. 03. 2005].

- DUTZLER, Barbara; HABLE, Angelika (2004). Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Stabilitäts- und Wachstumspakts – eine Klarstellung? *Integration - Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik* 27 (4) 301-316.
- DYSON, Kenneth; FEATHERSTONE, Kevin (1999). *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- ECOFIN-RAT (2005). *Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact. Council Report to the European Council* (21. 3. 2005). www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf [Stand 22. 03. 05].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999a). *Haushaltsüberwachung in der WWU* (Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Wirtschaftsanalysen Nr. 3/99) europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/1999/a1999_03_de.pdf [Stand 28.12.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999b). *Grundzüge der Wirtschaftspolitik 1999 - Texte zum Europäischen Beschäftigungspakt* (Europäische Wirtschaft Nr. 68/99, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2000/eers0300en.pdf [Stand 23.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000). *Public finances in EMU – 2000* (European Economy No. 3/00, Directorate-General for Economic and Financial Affairs) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2000/eers0300en.pdf [Stand 23.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001). *Public finances in EMU – 2001* (European Economy No. 3/01, Directorate-General for Economic and Financial Affairs) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2001/eers0301_en.pdf [Stand 23.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002a). *Public Finances in EMU – 2002* (European Economy No. 3/02, Directorate-General for Economic and Financial Affairs) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee302en.pdf [Stand 23.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002b). *Mitteilung der Kommission zur Straffung der alljährlichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitischen Koordinierung* (KOM(2002) 487 endgültig vom 3. 9. 02) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/structural_policies/structuralpolicies_communication03092002_en.htm (10.10.02).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002c). *Mitteilung der Kommission vom 22. Mai 2002 an den Konvent: Ein Projekt für die Europäische Union* (von den Mitgliedern des Konvents, Barnier und Vitorino, am 3. 9.02 übermittelte Mitteilung der Kommission) (CONV 229/02). Brüssel: Europäischer Konvent.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002d). *Wirtschaftliche Herbstvorausschätzungen der Kommission für das Euro-Gebiet und die Europäische Union im Zeitraum 2002 – 2004* (Presseerklärung vom 13. 11. 2002, IP/02/1659). Brüssel: EU-Kommission.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002e). *Kommission verabschiedet Bericht über die öffentlichen Finanzen in Deutschland als ersten Schritt des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit* (Presseerklärung vom 19. 11. 2002, IP/02/1705). Brüssel: EU-Kommission.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002f). *Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung* (Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2002) 668 endg.) vom 27. 11. 2002). Brüssel: EU-Kommission.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002g). *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten, die Qualität der statistischen Daten zur öffentlichen Haushaltslage zu verbessern* (KOM (2002) 670 endg. vom 21. 11. 2002). Brüssel: EU-Kommission.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002h). *Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002* (ECFIN/210/02-DE vom 24. 04. 2002) europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee302en.pdf [Stand 23.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a). *Public Finances in EMU – 2003* (European Economy No. 3/03, Directorate-General for Economic and Financial Affairs) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee303en.pdf [Stand 16.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003b). *Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (im Zeitraum 2003-2005)* (KOM(2003) 170 endg. vom 18. 04. 2003) http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0170de01.pdf [Stand 16.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003c). *Kommission ist der Ansicht, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht* (Presseerklärung vom 08. 01. 2003, IP/03/12). Brüssel: EU-Kommission.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003d). *Öffentliche Finanzen in der WWU 2003* (Mitteilung der Kommission, KOM (2003) 283 endg., 21. 05. 2003) europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0283de01.pdf [Stand 24.11.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003e). *Kommission setzt Verfahren bei einem übermäßigem Defizit in Bezug auf Deutschland fort* (Presseerklärung vom 18.11.03, IP/03/1560). Brüssel: EU-Kommission.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003f). *The impact of ageing in populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for future work programme* (Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/435/03 final, 22 October 2003) europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/2003/pensionmaster_en.pdf [30.01.05].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a). *Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts* (Mitteilung der Kommission vom 3. 9. 2004, KOM (2004) 581 endg.) http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0581de01.pdf [Stand 14.10.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b). *Öffentliche Finanzen in der WWU 2004* (Mitteilung der Kommission KOM (2004) 425 endg., 24. 6. 2004) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/commemu2004_de.pdf [Stand 14.1.04].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c). *Public Finances in EMU 2004* (Report by the Commission Services, Directorate-General for Economic and Financial Affairs). europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee604en.pdf [Stand 14.01.05].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004d). *Wirtschaftliche Herbstvorausschätzungen der Kommission für das Euro-Gebiet und die Europäische Union im Zeitraum 2004 – 2006* (Presseerklärung IP/04/1297 vom 26. 10. 2004). Brüssel: EU-Kommission.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004e). *Konvergenzbericht 2004* (KOM(2004) 690, 20. Oktober 2004) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/cr2004_de.pdf [Stand 14.01.05].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004f). *EMU after 5 Years*. Brüssel: EU-Kommission http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/eesp104en.pdf [Stand 14.11.04].

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004g). *Die Lissabon-Strategie realisieren. Reformen für die erweiterte Union* (KOM(2004)29 endg., 20.2.04) europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/COM2004_029_de.pdf [Stand 22.01.05].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004h). *The Economy for the Euro Area, the European Union, and Candidate Countries in 2004 – 2006. Economic Forecasts, Autumn 2004* (EUROPEAN ECONOMY, No. 5/04, European Economy No. 3/03, Directorate-General for Economic and Financial Affairs http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee504en.pdf [Stand 14.01.05].
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004i). Mitteilung der Kommission an den Rat zur Situation Deutschlands und Frankreichs in Bezug auf ihre Verpflichtungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach dem Urteil des Gerichtshofs (KOM (2004) 813, 14. 12. 2004). Brüssel: EU-Kommission.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005a). *Annual Report on Structural Reforms 2005: Increasing Growth And Employment* (ECONOMIC POLICY COMMITTEE, ECFIN/EPC(2004)REP/50550 final, 11 January 2005) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/2005/cardiff05_en.pdf [Stand 30.01.05].
- EU-KOMMISSION (2005b). *Towards economic and Monetary union (EMU). A Chronology of Major Decisions, Recommendations or Declarations in this field* (European Economy, Occasional Papers No. 13, February 2005) europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp13en.pdf [Stand 20.02.05].
- EU-KOMMISSION (2005c). *The Economy for the euro area, the European Union, and Candidate countries in 2004 – 2006: Economic Forecasts Spring 2005* europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee205en.pdf [Stand 10.04.05].
- EU-KOMMISSION (2005d). *Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon von Lissabon* (Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, KOM (2005) vom 24. Februar 2005). http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_de.pdf [Stand 10.04.05].
- EU-KOMMISSION (2005e). *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 (2005) 154 endg. vom 20. 4. 2005) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/sgp/2005/com2005_154de.pdf [Stand 26. 4. 2005].
- EU-KOMMISSION (2005f). *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 (2005) 155 endg. vom 20. 4. 2005) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/sgp/2005/com2005_155de.pdf [Stand 26. 4. 2005].
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2000). Die Beziehungen der EZB zu den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union. *EZB-Monatsbericht*, 2(10) 51-67.
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2002). *Erklärung des EZB-Rats zum Stabilitäts- und Wachstumspakt* (Presse-Erklärung vom 24.10.02). Frankfurt: EZB.
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2004a). Der Einfluss der Finanzpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Preise. *Monatsbericht der EZB* 4/04, 49-63.
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2004b). *Konvergenzbericht 2004* (Einleitung und Zusammenfassung). Frankfurt: EZB.
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2004c). Die WWU und die Durchführung der Finanzpolitik. *Monatsbericht der EZB* 1/04, 49-60.

- EUROPÄISCHER RAT (2005). Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates vom 22./23. März 2005 in Brüssel http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf [Stand 31. 03. 2005].
- EUROSTAT (2002). *Handbuch zum ESG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates* (2. Aufl.). Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften www.eds-destatis.de/downloads/publ/de2_hb_esvg.pdf [Stand 16.11.04].
- FANTACONE, Stefano (2003). *National Report for Italy* (Forschungsprojekt GOVECOR, 4rd Round – November 2003). Online im Internet www.govector.org/data/20031125132501_Italian_Report4.pdf [Stand 22.12.04].
- FLORES, Elena; GIUDICE, Gabriele; TURRINI, Alessandro (2005). *The Framework of Fiscal Policy in EMU: What Future after five Years of experience?* (European Economy, Economic Papers No. 15, March 2005) http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2005/ecp223en.pdf [Stand 20.02.05].
- FRIAUF, Karl Heinrich (1999). § 91 Staatskredit. In Paul KIRCHHOF (Hrsg.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung (zweite, durchgesehene Auflage) (321-355). Heidelberg: C.F. Müller.
- FRIEDRICH, Holger (2004). *Reformen durch Europa. Zur Transformation der politischen Handlungsfähigkeit in der Europäischen Währungsunion*. Bonn: Europa Union Verlag.
- GERHARDS, Wolfgang; STARK, Joachim; FRISCH, Helmut (2002). Blauer Brief und seine Folgen: ist eine Politik des Nulldefizits realisierbar? *Ifo-Schnelldienst* 55 (6) 3-13.
- JUST, Tobias (2004). *Demografie Spezial: Demografische Entwicklung verschont öffentliche Infrastruktur nicht* (DB Research: Demografie Spezial Nr. 294, 28. April 2004). Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- HÄDE, Ulrich (2002). EG-Vertrag Titel VII: Die Wirtschafts- und Währungspolitik (Art 98-124). In CALLIESS, Christian; RUFFERT, Matthias (Hrsg.). *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV und EGV* (1295-1452). Neuwied: Luchterhand.
- HÄDE, Ulrich (2004). Der EuGH und die Haushaltsdisziplin – Das Urteil vom 13. 7. 2004 zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. *EuR* 39 (5) 750-764.
- HALLERBERG, Mark (2004). *Domestic Budgets in a United Europe. Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. Ithaca: Cornell University Press.
- HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf; VON HAGEN, Jürgen (2001). *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States* (Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies, June 11 2001) http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MFCWD54705DB571254FC3AE42F6A9F184D9E2X2X54606X55 [Stand 29.12.04].
- HANKEL Wilhelm u. a. (1998). *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muss*. Reinbek: Rowohlt.
- HATTENBERGER, Doris (2000). Titel VII (Ex-Titel VI). Die Wirtschafts- und Währungspolitik. In SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.). *EU-Kommentar* (1246-1290). Baden-Baden: Nomos.
- HAUSNER, Karl Heinz (2004). Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 73 (3) 371-380.
- HEIPERTZ, Martin (2003). *The Stability and Growth Pact – Not the Best but Better than Nothing. Reviewing the Debate on Fiscal Policy in Europe's Monetary Union* (MPIfG

- Working Paper 03/10, October 2003) www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-10/wp03-10.html [Stand 15.03.05].
- HEIPERTZ, Martin; VERDUN, Amy (2004). The Dog that Would Never Bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact. *Journal of European Public Policy*, 11 (5) 765-780.
- HELLERMANN, Johannes (2000). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und der nationale Stabilitätspakt in der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft. *Europarecht (EuR)* 35, (1) 24-41.
- HILLENBRAND, Olaf (1999). Europa als Wirtschafts- und Währungsunion. In: Werner Weidenfeld (Hg.): *Europa-Handbuch* (498-521). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- HOLTZMANN, Hanns-Dieter; TEUSCHER, Rütger (1997). Nationaler Stabilitätspakt für Deutschland: Wer haftet bei Sanktionen? *EWU-Monitor (Deutsche Bank Research)* Nr. 36. Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- HÖPPNER, Florian; KASTROP, Christian; OLBERMANN, Stefan; WESTPHAL, Thomas (2004). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Praxis. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 73 (3) 345-357.
- HRBEK, Rudolf (2001). Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik. In: Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz (Hrsg.). *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder – Optionen* (267-298). Bonn: Europa Union Verlag.
- HUBER, Peter (2004). *National Report for Austria* (Forschungsprojekt GOVECOR, 4rd Round – 2003/2004, February 12, 2004) www.govector.org/data/20040212112956_Austrian_Report4.pdf [Stand 22.12.04].
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004). World Economic Outlook. The Global Demographic Transition (September 2004) www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/index.htm [Stand 30.01.05].
- KITTERER, Wolfgang; WIESE, Jörg (1997). Wege zu soliden Staatsfinanzen in der Europäischen Union. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 78 (4) 39-44.
- KOCH-WESER, Caio (2004). Die Zukunft des Stabilitätspakts. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Juli.
- KOK, Wim u. a. (2004). *Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung* (Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004) www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf [Stand 10.01.05].
- KOEN, Vincent; VAN DEN NOORD, Paul (2005). *Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting* (OECD Economics Department Working Papers No.417) [www.ois.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2005\)4](http://www.ois.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/eco-wkp(2005)4) [Stand 10.03.05].
- KORTE, Karl-Rudolf; MAURER, Andreas (2002). Innenpolitische Grundlagen der deutschen Europapolitik. In: Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz (Hrsg.). *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder – Optionen* (195-230). Bonn: Europa Union Verlag.
- KRÄGENAU, Henry; WETTER, Wolfgang (Hrsg.) (1993). *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Analysen und Dokumentation*. Baden-Baden: Nomos.
- LEIBFRITZ, Willi u. a. (2001). Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes (Gutachten des ifo-Instituts im Auftrag des BMF) http://www.univ-trier.de/vwl/Umlauf2/0034_Ifo-Finanzpolitik.pdf [Stand 10.01.05].

- LINSENMANN, Ingo; WESSELS, Wolfgang (2002a). *Modes of Economic Governance in the EU* (Paper presented at the conference “Economic Coordination in EMU”, College of Europe Brugge, 28/29 June 2002) www.govector.org/data/20020701170135_Linsenmann%20Wessels%20for%20Brugge%20economic%20governance%20fin.pdf [10.01.05].
- LINSENMANN, Ingo; WESSELS, Wolfgang (2002b). Weiche Koordinierung oder härtere Regeln? Zu institutionellen und prozeduralen Reformoptionen des Stabilitätspakts. *Wirtschaftsdienst* 83 (2) 130-133.
- LINSENMANN, Ingo (2003). *Fiscal Policy-Making and the Stability and Growth Pact. The SGPs Impact on Domestic Institutions* (Paper prepared for the NYU-London/UACES Conference “Building EU Economic Government: Revising the Rules?” London, 25/26 April 2003) www.nyu.edu/global/london/pdf/events/HowLinsenmann.pdf [22.03.05].
- LINSENMANN, Ingo; MEYER, Christoph (2003). Eurogruppe und Wirtschafts- und Finanzausschuss. In WEIDENFELD, Werner; WESSELS, Wolfgang (Hrsg.). *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003* (123-128). Bonn: Europa-Union Verlag.
- MANZKE, Bernhard (2002). *Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung* (Diskussionspapier 10/02, Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank) www.bundesbank.de/vo/download/dkp/2002/10/200210dkp.pdf [Stand 27.12.04].
- MARUHN, Roman (2005). Stagnation und Anpassung an die politische Praxis – Wirtschaft, Währung und Finanzen in der Europäischen Verfassung. In Werner Weiderfeld (Hrsg.). *Die Europäische Verfassung in der Analyse* (173-182). Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- MESTMÄCKER, Ernst-Joachim (2003). *Wirtschaft und Verfassung der Europäischen Union. Beiträge zu Recht, Theorie und Politik der Europäischen Integration* (Nomos Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik Bd. 184). Baden-Baden: Nomos.
- MEYER, C. (2003). *The Soft Side of Hard Policy Coordination in EMU: Peer Review and Publicised Opinion in Germany and Ireland* (Draft Paper for the Conference on Stability and Economic Governance in London, 25 April 2003). http://www.nyu.edu/global/london/pdf/events/How_Meyer.pdf [Stand 10.04.05].
- MICKER, Lars (2004). Deutsche Umsetzung der EG-rechtlichen Stabilitätsanforderungen. *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)* 37 (7) 229-232.
- MUSSLER, Werner (1998). *Von Rom nach Maastricht. Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel*. Baden-Baden: Nomos.
- NICOLAYSEN, Gert (2004a). Der EuGH zum Defizitverfahren nach Art. 104 EGV und dem „Stabilitätspakt“ – Urteilsanmerkung zu Rs. C-27/04, Urteil v. 13. 7. 2004. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* (21-04) 1321-1326.
- NICOLAYSEN, Gert (2004b). Rechtliche Bindungen einer Stabilitätspolitik: Blicke auf das deutsche Stabilitätsgesetz und den europäischen Stabilitätspakt. In Lerke OSTERLOH (Hrsg.). *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung* (833 – 857). Berlin: Duncker & Humblot.
- OHR, Renate; SCHMIDT, André (2003). *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zielkonflikt zwischen fiskalischer Flexibilität und Glaubwürdigkeit* (Discussion Paper No. 19, Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Universität Göttingen) www.cege.wiso.uni-goettingen.de/Dokumente/Diskussion/19_Ohr_Schmidt.pdf [Stand 30.01.05].
- OTTNAD, Adrian (2004). *Ende des Sparkurses?* Bonn: IWG www.iwg-bonn.de/deutsch/Aktuelles/Ottnad%20IWG-Impulse%20Mai%202004.pdf [Stand 28.02.05].
- PALM, Ulrich (2004). Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 15 (3) 71 – 75.

- PEFFEKOVEN, Rolf u. a. (2002). Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden? (Zeitgespräch mit Beiträgen von Rolf Peffekoven, Ingo Linsenmann, Wolfgang Wessels, Rolf Hasse, Carsten Hefeker). *Wirtschaftsdienst* 82 (3) 127-140.
- PEFFEKOVEN, Rolf u. a. (2004). Muss der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert werden? *Wirtschaftsdienst* 84 (1) 7 – 21.
- PETERS, Michaela (2002). *Die Konkretisierung des Art. 104 EG durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und dessen Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag*. Bonn: Universität Bonn.
- POTERBA, James M., VON HAGEN, Jürgen (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press.
- PRODI, Romano (2002). *A Stronger, better Stability and Growth Pact* (Rede vor dem Europäischen Parlament am 21. 10. 02, Press Release SPEECH/02/505). Brüssel: EU-Kommission.
- REGLING, Klaus (2004). *Reformvorschläge der Kommission zum Stabilitäts- und Wachstumspakt* (Beitrag zur Podiumsdiskussion der Europa Union e.V. „Veränderter Stabilitätspakt - notwendige Anpassung oder gefährliche Aufweichung?“ Berlin, 15. 12. 2004) www.bundestag.de/parlament/gremien15/a07/protokolle/Anhoerungsprotokolle_11/Stellungnahmen/05a-EU-Kommission_Generaldirektor_Klaus_Regling_.pdf [Stand 19.01.05].
- REGLING, Klaus (2005). *Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus europäischer Sicht* (Beitrag zur Tagung der Deutschen Bundesbank zum Thema „Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen“ am 26. 1. 2005 in Berlin). www.bundesbank.de/download/presse/reden/20050126_regling.pdf [Stand 15.02.05].
- RICHTER, Rudolf (1998). Zur Entwicklung der Makroökonomik in den vergangenen 50 Jahren (1947 - 1997). *RWI-Mitteilungen*, 49, 1-37.
- ROSENSCHON, Astrid (2003). *Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig?* (Kieler Arbeitspapier Nr. 1173). Kiel: IfW <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2003/kap1173.pdf> [Stand 12.11.04].
- ROUBINI, Nouriel; SACHS, Jeffrey (1989). Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 8, 100-132.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001). *Jahresgutachten 2002/03: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum* (BT-Drucksache 15/100 Drucksache 15/100 vom 15. 11. 2002). Berlin: Deutscher Bundestag.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2003). *Jahresgutachten 2003/2004: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren* (BT-Drucksache 15/2000). Berlin: Deutscher Bundestag.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2004). *Jahresgutachten 2004/2005: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland* (BT-Drucksache 15/4300 vom 18.11.04). Berlin: Deutscher Bundestag.
- SAPIR, Andre u. a. (2004). *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHÄFFER, Heinz (2001). Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt: Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 56 (2) 145-226.
- SCHRÖDER, Gerhard (2005). Neue Regeln für den Stabilitätspakt. *Financial Times Deutschland*, 17. Januar, 26.

- SCHUKNECHT, Ludger (2004). *EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy* (Working Paper No. 421). Frankfurt: ECB www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp421.pdf [Stand 15.03.05].
- SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito (2000). *Public Spending in the 20th Century – A Global Perspective*. Cambridge: CUP.
- SCHWARZE, Ulla; SNELTING, Martin (2002). Der nationale Stabilitätspakt. *Wirtschaftsdienst* 82 (5) 272-277.
- SELL, Friedrich L. (2004). Die Stabilitätsprogramme der EU: Anspruch und Wirklichkeit. *Wirtschaftsdienst* 84 (5) 331-340.
- SIEBERT, Horst (2002). *Weshalb die Europäische Währungsunion den Stabilitätspakt braucht* (Kieler Arbeitspapier Nr. 1134). Kiel: Institut für Weltwirtschaft <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2002/kap1134.pdf> [Stand 15.01.05].
- SINGER, Otto (1993). Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24) (149-174). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- SINGER, Otto (2001). *Finanzpolitik in EURO-Land – Sachstand und Steuerungsprobleme* (Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 143). Bonn: FES.
- SNELTING, Martin (1997). Der nationale Stabilitätspakt in einer europäischen Währungsunion: ein Umsetzungsvorschlag. *Wirtschaft im Wandel*, 12/97, 3-11.
- SOLBES, Pedro (2002). *Economic Situation and Budgetary Developments: Implementation of the Stability and Growth Pact* (Rede vor dem Europäischen Parlament am 21. 10. 02, Press Release SPEECH/02/506). Brüssel: EU-Kommission.
- SPD UND BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2002a). *Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union* (Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 15. 5. 02, BT-Drucksache 14/9047). Berlin: Deutscher Bundestag.
- SPD UND BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2002b). *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit* (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. 10. 02) www.spdfraktion.de/rs_datei/0,,1410,00.pdf [Stand 30.01.05].
- STARK, Jürgen (2004). Die Zukunft des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Vortrag bei der Veranstaltungsreihe „Rechtsfragen der europäischen Integration“ des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht an der Universität Bonn am 19. Januar 2004). *Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln* Nr. 8, 25. 2. 2004, 3-10.
- STEUER, Werner (1997). *Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt - Ein wirksames Mittel zur Disziplinierung der Haushaltspolitik?* (Tübinger Diskussionsbeiträge Nr. 121, Dezember 1997). Tübingen: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.
- STREINZ, Rudolf; OHLER, Christoph; HERRMANN, Christoph (2004). Totgesagte leben länger - oder doch nicht?- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Beschluss des Rates vom 25. 11. 2003 über das Ruhen der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 57 (22) 1553-1559.
- SUTTER, Matthias (2000). *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Europäischen Währungsunion. Grundlagen, Abstimmungsmacht und Glaubwürdigkeit der Sanktionierung übermäßiger Defizite*. Baden-Baden: Nomos.
- TANZI, Vito (2004). Rückzug aus Gesundheit, Bildung, Vorsorge und Verkehr: Die ökonomische Rolle des Staates im 21. Jahrhundert. *Neue Zürcher Zeitung*, 31. Dezember, 29.

- TIETMEYER, Hans (2005). *Herausforderung Euro. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet*. München: Hanser.
- THIEL, Elke (2002). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Interessen und Bedingungen deutscher Politik. In: Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz (Hrsg.). *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder – Optionen* (393–420). Bonn: Europa Union Verlag.
- THIEL, Elke (2004). *National Report for Germany* (Forschungsprojekt GOVECOR, 4rd Round – 2003/2004, February 13, 2004) www.govector.org/data/20040213160049_German_Report4.pdf [Stand 22.12.04].
- THÖNI, Erich; GARBISLANDER, Stefan (1999). Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat. *Wirtschaftsdienst* 79 (7) 442-448.
- VESPER, Dieter (1999). Die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht und ihrer Auswirkungen auf die untergeordneten Körperschaften. *Beihefte zur Konjunkturpolitik*, 49, 187-211.
- VESPER, Dieter (2002). Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie? *Wochenbericht des DIW* 8/02 www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/02-08-1.html [Stand 12.04.05].
- VOLZ, Joachim (2002). Finanzpolitik im Euroraum: Im Spannungsfeld von Konsolidierung und Konjunktur. *Wochenbericht des DIW* 27-02 www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/02-27-1.html [Stand 12.04.05].
- WERDING, Martin; KALTSCHÜTZ, Anita (2005). *Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen* (ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung Bd. 17). München: ifo-Institut.
- WINKELMANN, Ingo (Hrsg.) (1994). *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993*. Berlin: Duncker & Humblot.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (1994). *Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern*. Bonn: BMF
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (2001). *Zur Bedeutung der Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte* (Gutachten, November 2001) www.bundesfinanzministerium.de/cln_03/nn_4342/DE/Service/Downloads/Downloads_7/9127_0.templateId=raw.property=publicationFile.pdf [Stand 10.04.2005].
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (2002). Verstärkte Koordinierung der antizyklischen Finanzpolitik in Europa? *BMF-Monatsbericht* 8/02, 71-82.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (2003). *Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes* (Stellungnahme, September 2003) http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_03/nn_4342/DE/Service/Downloads/Downloads_3/20101_0.templateId=raw.property=publicationFile.pdf [Stand 10.04.2005].
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (2005). *Haushaltskrisen im Bundesstaat* (Gutachten, April 2004) www.bundesfinanzministerium.de/cln_01/nn_54/DE/Service/Downloads/Abt_I/Gutachten_Haushaltskrisen_im_Bundesstaat.templateId=raw.property=publicationFile.pdf [Stand 10.04.2005].

Abbildung 3: Verfahrensablauf des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

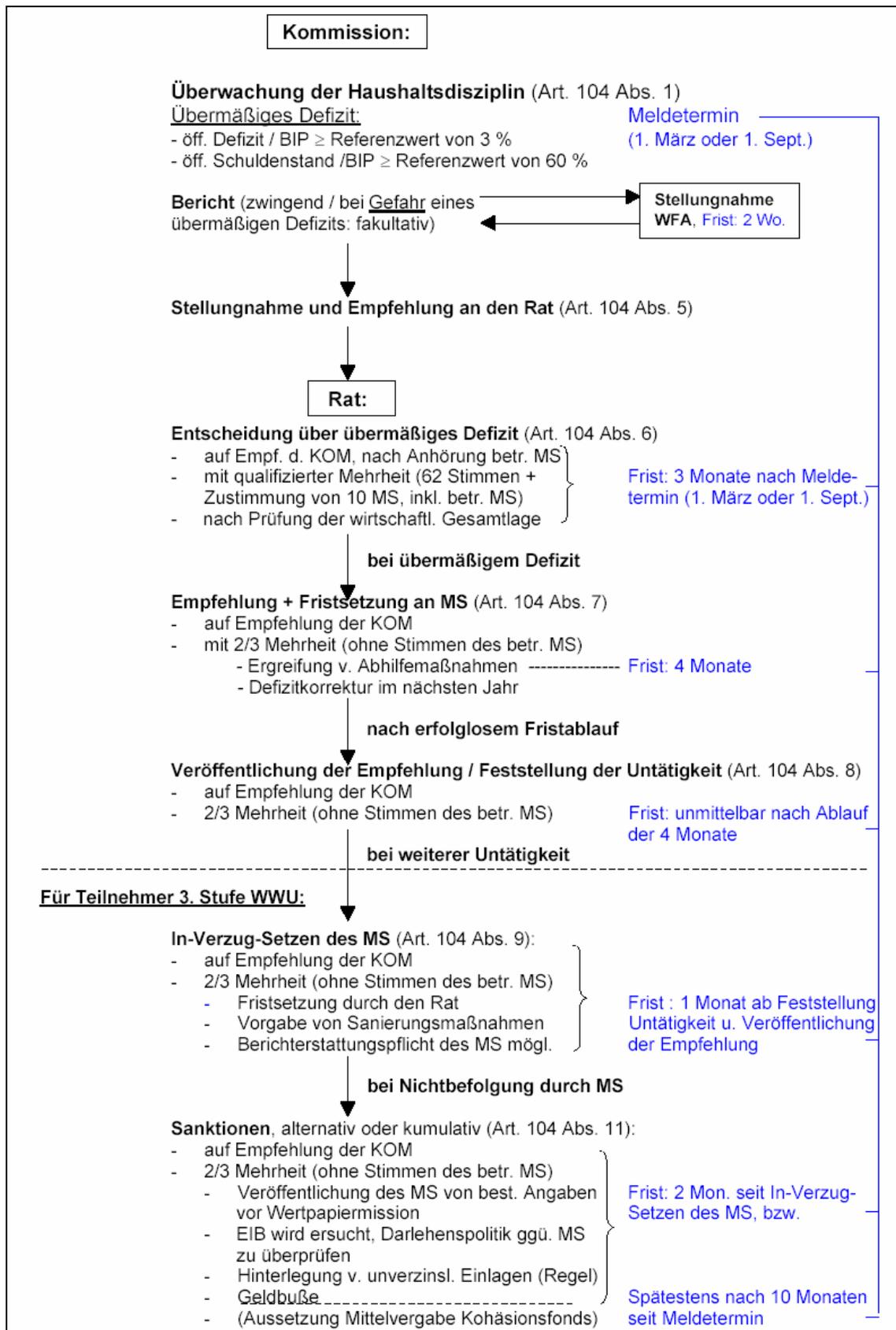


Abbildung 4: Geltende und künftige Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Position	Geltende Regelungen	Künftige Regelungen
Mittelfristiges Haushaltsziel		
Definition	Haushaltsausgleich oder -überschuss	Länderspezifische Ziele zwischen – 1% des BIP (bei hohen Wachstumsraten und niedrigem Schuldenstand) und Haushaltsausgleich oder -überschuss.
Abweichungen	Anmerkung: Wegen Messungenauigkeiten werden Abweichungen um 0,5 % des BIP akzeptiert. Keine	Abweichungen bei bestimmten Struktur-reformen.
Anpassungspfad zum mittel-fristigen Haushaltsziel	Im Pakt nicht geregelt, aber Selbst-verpflichtungen des Rates	Haushaltskonsolidierung um 0,5% des BIP, wenn mittelfristiges Ziel nicht erreicht ist. Stärkere Konsolidierung in „guten Zeiten“, geringere in „schlechte Zeiten“. Abweichungen bei bestimmten Struktur-reformen. Keine Sanktionen bei Fehlentwicklungen.
Rechtfertigung einer Überschrei-tung des 3%-Referenzwertes		
Außergewöhnliche und vorüber-gehene Einflüsse	– Naturkatastrophen – BIP-Rückgänge um mindestens 2 % – BIP-Rückgänge zwischen 0,75 % und 2 % im Jahr im Ratsermesssen	– Naturkatastrophen – Negative Wachstumsraten – Wachstumsraten unter dem Potenzialwachs-tum mit erheblichen kumulativen Produk-tionsverlusten
Sonstige Faktoren	Keine	– Entwicklung des Wachstumspotenzials – Herrschende Konjunkturlage – Umsetzung der Lissabon-Strategie – Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Innovation – Frühere Haushaltskonsolidierung in „guten Zeiten“ – Tragfähigkeit des Schuldenstandes – Öffentliche Investitionen – Qualität der öffentlichen Finanzen – Belastungen aus Finanzbeiträgen zu Gunsten der internationalen Solidarität – Belastungen aus Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere dem europäischen Einigungsprozess – Rentenreformen
Fristen für Defizitkorrektur	Im Jahr nach Festlegung, wenn nicht „besondere Umstände“ vorliegen. Anmerkungen: – „Besondere Umstände“ sind nicht definiert. – Bei Korrektorempfehlungen nach In-Verzug-Setzen ist der Rat frei bei der Fristsetzung.	Grundsätzlich im Jahr nach Festlegung. Bei Vorliegen „besonderer Umstände“, die durch „sonstige Faktoren“ definiert sind, zwei Jahre nach Festlegung. Anmerkung: – Bei Korrektorempfehlungen nach In-Verzug-Setzen dürfte der Rat weiterhin frei sein bei der Fristsetzung.
Fristen im Defizitverfahren		
Feststellung eines übermäßigen Defizits	Drei Monate nach halbjährlicher Haushaltsmeldung	Vier Monate nach halbjährlicher Haushalts-meldung
Ergreifen wirksamer Maßnahmen	Vier Monate	Sechs Monate
In-Verzug-Setzen nach Feststellen unzureichender Maßnahmen	Ein Monat	Zwei Monate
Ergreifen wirksamer Maßnahmen nach In-Verzug-Setzen	Zwei Monate	Vier Monate
Prüfung der Korrekturfristen	Keine	Bei „unerwarteten Ereignissen“ Verfahrenschleifen, das heißt Wiederholung der ersten Empfehlungen zur Defizitkorrektur sowie der Empfehlungen bei In-Verzug-Setzen.

Quelle: Deutsche Bundesbank