

Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Europäische Rat hat auf seiner Frühjahrstagung am 22. und 23. März 2005 grundlegenden Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zugestimmt, die die in dem Pakt enthaltenen Regeln für eine solide Finanzpolitik entscheidend schwächen. Als Konsequenz dieser Beschlüsse wird das Ziel gefährdet, in allen EU-Mitgliedstaaten der Währungsunion tragfähige öffentliche Finanzen zu erreichen. Stabile finanzpolitische Rahmenbedingungen tragen nicht nur zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum bei, sondern sind auch erforderlich, um die künftigen demographisch bedingten Probleme meistern zu können. Aus Notenbanksicht besonders problematisch ist, dass nicht nachhaltig solide öffentliche Finanzen eine stabilitätsorientierte Geldpolitik erschweren. Es liegt nun an den nationalen Regierungen, durch eine umsichtige Finanzpolitik die Befürchtung zu zerstreuen, mit der Änderung des Paktes sei das Ziel nachhaltig solider Staatsfinanzen de facto aufgegeben worden.

Auf einer Sondersitzung am 20. März 2005 einigte sich der Ecofin-Rat auf eine Vorlage an die Staats- und Regierungschefs zur „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“. Das Dokument wurde vom Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung in Brüssel am 22. und 23. März 2005 gebilligt. Offen ist lediglich die technische Umsetzung der Beschlüsse im haushaltspolitischen Regelwerk. Diese soll in den kommenden Monaten bis Ende Juni 2005 erfolgen.

Die Änderungen am Pakt betreffen drei Bereiche, die hinsichtlich ihrer Implikationen keinesfalls gleich zu gewichten sind. Unproblematisch ist dabei die „Verbesserung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit“ zwischen EU-Kommission, Rat und Mitgliedstaaten. Aus Sicht der Bundesbank enttäuschend ist, dass im präventiven Teil des Paktes eine substantielle Stärkung nicht erfolgte; besorgniserregend ist die Schwächung des Defizitverfahrens.

Änderung des präventiven Teils des Paktes

Definition mittelfristiger Haushaltsziele

Das Konzept „annähernder Haushaltsausgleich beziehungsweise Haushaltsüberschuss“ wird durch länderspezifische „mittelfristige Haushaltsziele“ ersetzt. Diese sollen auf Grundlage von Schuldenquote und Potenzialwachstum bestimmt und spätestens nach vier Jahren überarbeitet werden. Bereinigt um Konjunkturreffekte sowie die Wirkung von Einmalmaßnahmen können für Länder mit hohen Wachstumsraten und niedrigen Schuldenquoten mittelfristige Defizite von bis zu 1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vorgegeben werden. Zielvorgaben erfolgen nur für Euro-Länder sowie jene Länder, die im Europäischen Wechselkursmechanismus an den Euro gebunden sind.

Anpassungs- pfad zum mittelfristigen Haushaltsziel

Für Mitgliedstaaten, die das mittelfristige Ziel nicht erreicht haben, wird eine um Konjunkturreffekte sowie Einmalmaßnahmen korrigierte Konsolidierung um jährlich 0,5% des BIP gefordert. In wirtschaftlich schlechten Phasen kann die Konsolidierung geringer aus-

fallen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich aber, in wirtschaftlich guten Zeiten ihre Haushalte verstärkt zu konsolidieren und unerwartete Einnahmen zum Abbau von Defiziten und Schuldenständen zu verwenden. „Gute Zeiten“ werden als Phasen definiert, in denen die Produktion das Potenzial übersteigt. Abweichungen von den Anpassungspfaden sind zu erläutern, die Kommission kann gegebenenfalls Handlungsempfehlungen aussprechen.

Den Mitgliedstaaten werden vorübergehende Abweichungen von ihrem jeweiligen mittelfristigen Haushaltsziel oder Anpassungspfad gestattet. Zu berücksichtigen sind dabei Reformen, die zu einer Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen führen. Die notwendigen Kosten-Nutzen-Analysen sollen von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme unterbreitet werden. Reformen der Alterssicherungssysteme sollen besonders berücksichtigt werden.

*Berück-
sichtigung von
Struktur-
reformen*

Geänderte Umsetzung des Defizitverfahrens

Artikel 104 (2a) des EG-Vertrages (EGV) gestattet ein Überschreiten des Defizit-Referenzwertes, wenn dies ausnahmsweise und vorübergehend geschieht und das Verhältnis von öffentlichem Defizit und BIP in der Nähe des Referenzwertes bleibt. Die Kommission ist nach Artikel 104 (3) EGV gehalten, bei ihrem Bericht zur Eröffnung eines Verfahrens bei einer Referenzwertüberschreitung das Verhältnis von Defizit zu öffentlichen Investi-

Geltende und künftige Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts

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 mittelfristigen Haushaltsziel	Im Pakt nicht geregelt, aber Selbstverpflichtungen 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 Überschreitung des 3%-Referenzwertes		
Außergewöhnliche und vorübergehene Einflüsse	– Naturkatastrophen – BIP-Rückgänge um mindestens 2 % – BIP-Rückgänge zwischen 0,75 % und 2 % im Jahr im Ratsermesssen	– Naturkatastrophen – Negative Wachstumsraten – Wachstumsraten unter dem Potenzialwachstum mit erheblichen kumulativen Produktionsverlusten
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“ Verfahrensschleifen, das heißt Wiederholung der ersten Empfehlungen zur Defizitkorrektur sowie der Empfehlungen bei In-Verzug-Setzen.

Deutsche Bundesbank

tionen, die mittelfristige Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats und ferner „alle sonstigen einschlägigen Faktoren“ zu berücksichtigen.

*Wirtschaftliche
Ausnahme-
tatbestände*

Wirtschaftliche Ausnahmetatbestände sind im Unterschied zur bisherigen Regelung nun bereits eine negative Wachstumsrate oder erhebliche kumulative Produktionsverluste während Perioden unterdurchschnittlichen Wachstums.

*Sonstige
einschlägige
Faktoren*

„Sonstige einschlägige Faktoren“ für den Kommissionsbericht zur Verfahrenseröffnung wie auch die nachfolgenden Ratsentscheidungen sind das Wachstumspotenzial, die herrschende Konjunkturlage, die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Lissabon-Strategie, Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Innovation, Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung in „guten Zeiten“, die Tragfähigkeit des Schuldenstandes, öffentliche Investitionen sowie die „Qualität der öffentlichen Finanzen“. Zudem ist weiteren Einwendungen des betreffenden Defizitlandes Rechnung zu tragen, beispielsweise bei Belastungen aus „Finanzbeiträgen zu Gunsten der internationalen Solidarität“ sowie zur Verwirklichung der „Ziele der europäischen Politik, insbesondere dem Prozess der Einigung Europas“.

*Berück-
sichtigung von
Reformen der
Rentensysteme*

Rentenreformen zur Einführung eines Mehr-Säulen-Systems, zu dem eine obligatorische, vollständig kapitalgedeckte Säule gehört, fließen in die Bewertungen von Kommission und Rat ein. Bei der Ratsentscheidung nach Artikel 104 (12) EGV über die Korrektur eines übermäßigen Defizits werden die Netto-

Kosten der Reform für den Staat einbezogen. Der hierbei zu berücksichtigende Anteil dieser Kosten verringert sich über einen Zeitraum von fünf Jahren schrittweise von 100 % auf 20 %.

Der Rat soll die Rückführung hoher Schuldenquoten qualitativ bewerten und gegebenenfalls Empfehlungen abgeben.

*Schuldenstands-
rückführung*

Die Frist für die Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat nach Artikel 104 (6) EGV wird auf vier Monate nach der halbjährlichen Haushaltsmitteilung ausgeweitet, die Mitgliedstaaten erhalten künftig sechs Monate Zeit, das Ergreifen wirksamer Korrekturmaßnahmen nachzuweisen. Darüber hinaus werden die Fristen zwischen den Ratsentscheidungen nach Artikel 104 (8) EGV, das heißt der Feststellung unzureichender Maßnahmen sowie dem Beschluss zur Veröffentlichung der Korrektorempfehlungen und der Ratsentscheidung zum In-Verzug-Setzen des säumigen Mitgliedstaats nach Artikel 104 (9) EGV auf zwei Monate verlängert. Der betreffende Mitgliedstaat erhält künftig vier Monate Zeit, das Ergreifen wirksamer Maßnahmen nach einem In-Verzug-Setzen gemäß Artikel 104 (9) EGV nachzuweisen.

*Verlängerung
der Verfahrens-
fristen*

Bei Vorliegen „besonderer Umstände“ kann die Frist für die Defizitkorrektur auf zwei Jahre nach der Feststellung des übermäßigen Defizits verlängert werden. Bei der Prüfung auf besondere Umstände werden die „sonstigen einschlägigen Faktoren“ gemäß Artikel 104 (3) EGV herangezogen.

*Erste Korrektur-
frist für ein
übermäßiges
Defizit*

Verfahrensschleifen

Bei unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignissen im laufenden Defizitverfahren können die Empfehlungen nach Artikel 104 (7) EGV, das heißt die erste Korrekturempfehlung, sowie die Empfehlungen im Zusammenhang mit dem In-Verzug-Setzen nach Artikel 104 (9) EGV wiederholt und neu formuliert werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat die früheren Empfehlungen umgesetzt hat, die Korrektur aber dennoch verfehlt wurde.

Bewertung der vorgesehenen Änderungen

Haushaltsdisziplin und Lissabon-Strategie

Im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Änderung des Paktes hat der Europäische Rat an seine Erklärung zu Artikel III-184 erinnert, die der künftigen Europäischen Verfassung als Anhang beigefügt ist. Darin wird bereits ein Zusammenhang zwischen der Lissabon-Strategie einer Steigerung des Wachstumspotenzials und der Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts hergestellt: Die Haushaltspolitiken sollen in Phasen schwachen Wirtschaftswachstums die entscheidenden Prioritäten setzen, um Reformen, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen sowie Verbrauch zu fördern. Dies solle in der Ausrichtung der Haushaltsbeschlüsse zum Ausdruck kommen, wobei Haushaltsdisziplin nach der Verfassung und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zu wahren sei. Allerdings schwächen nach Auffassung der Bundesbank die Änderungen am Pakt die Verpflichtung zu solidem Finanzgebaren. Bindende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Konjunk-

turaufschwung oder zur Rückführung hoher Schuldenquoten finden sich nicht. Das zunächst noch diskutierte, gleichwohl schwache Instrument einer Frühwarnung durch die Kommission bei einem Verfehlen des mittelfristigen Haushaltszieles sowie die Möglichkeit quantitativer Vorgaben für den Schuldenstandsabbau erwiesen sich als nicht durchsetzbar.

Ansatzpunkt für unsere Kritik an den vorgesehenen Änderungen am Pakt ist die Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten. Begründet wird dies nicht zuletzt mit der Heterogenität der Gemeinschaft nach der jüngsten EU-Erweiterung, der das Prinzip „eine Regel für alle Mitgliedstaaten“ nicht mehr angemessen sei. Dieses Argument könnte die Qualifikation zur Einführung des Euro durch die neuen EU-Mitgliedstaaten erleichtern. Eine gemeinsame Geldpolitik setzt voraus, dass die Mitgliedsländer die Regeln der Gemeinschaft akzeptieren und auch in der Lage sind, sich diesen Regeln unterzuordnen. Aus diesem Grund werden als Eintrittskriterien rechtliche und ökonomische Konvergenz überprüft. Keinesfalls dürften die wohlbegründeten Regeln zur Sicherung solider Finanzen wegen einer mangelhaften Integrationsbereitschaft oder -fähigkeit einzelner Staaten relativiert werden.

Die Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sah bislang vor, mittelfristig, das heißt über den Konjunkturzyklus hinweg, annähernd ausgeglichene Haushaltspositionen oder Haushaltsüberschüsse in den EU-Mitgliedstaaten zu erreichen. Dabei bestand Konsens, dass als „annähernder Haushalts-

Länderdifferenzierung in einer Währungsunion problematisch

Lockerung der Haushaltsdisziplin erhöht die Gefahr von Referenzwertüberschreitungen

ausgleich“ ein Defizit von nicht mehr als 0,5 % des BIP zu verstehen sei. Nun sind mittelfristige Defizitvorgaben von bis zu 1 % des BIP vorgesehen. Bereits dies ist eine erhebliche Aufweichung der Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin. Hinzu kommt die Möglichkeit von Abweichungen von den Zielvorgaben zur Finanzierung von Reformen. Als Konsequenz werden die Haushaltspositionen der Mitgliedstaaten näher an den 3 %-Referenzwert heranrücken. Damit aber wächst die Gefahr von Referenzwertüberschreitungen im Konjunkturabschwung. Auch die Verringerung der Schuldenquoten könnte erheblich verzögert werden.

Haushaltsdisziplin wird zum beweglichen Ziel

Länderspezifische Vorschriften erhöhen zudem die Komplexität der Regeln und führen zu wachsenden Ermessensspielräumen bei ihrer Anwendung. Die Haushaltsüberwachung wird intransparent und die Durchsetzbarkeit der Vorschriften geschwächt. Dies umso mehr, wenn durch die Möglichkeit von Zielkorrekturen Haushaltsdisziplin zu einem „beweglichen Ziel“ wird.

Aufweichung der Defizitgrenze

Vor allem die im Defizitverfahren vorgesehenen Änderungen tragen zu einer erheblichen Schwächung, Verkomplizierung und Intransparenz des Regelwerks bei. Da künftig bereits „Wachstumsschwäche“ als Ausnahmetatbestand gilt und eine große Zahl „sonstiger einschlägiger Faktoren“ eingeführt wird, werden die Ermessensspielräume bei der Defizitbewertung für Kommission und Rat erheblich ausgeweitet. Erschwerend kommt hinzu, dass die vertraglich geforderte „Nähe zum Referenzwert“ als Voraussetzung für gestattete Defizitüberschreitungen nicht quantifi-

ziert wurde. Der 3 %-Referenzwert als Obergrenze für die jährliche staatliche Verschuldung wird damit de facto in Frage gestellt, und die Einleitung eines Defizitverfahrens durch Kommission und Rat dürfte sich auf sehr weit gehende Überschreitungen des Limits beschränken. Dies ist umso bedenklicher, als die Abnahme des Trendwachstums in den großen EU-Ländern im Hinblick auf die Entwicklung der Schuldenquoten eher eine Verschärfung des Referenzwertes nahe legte.

Eine Vielzahl möglicher Rechtfertigungsgründe – die zudem von den Mitgliedstaaten selbst vorgebracht werden können – und längere Korrekturfristen mildern den Anpassungsdruck auf die Defizitländer und schwächen die Bereitschaft, solide Finanzpolitiken zu betreiben. Die Möglichkeit, eröffnete Verfahren unter Verweis auf die Kosten von Rentenreformen zu beenden, erleichtert überdies einer Reihe neuer EU-Mitgliedstaaten eine frühzeitige Einführung des Euro, da dem Erfordernis finanzpolitischer Konvergenz Genüge getan wird, wenn kein Defizitverfahren anhängig ist.

Minderung des Anpassungsdrucks

Gegen eine Sonderbehandlung bestimmter Ausgabenkategorien im Defizitverfahren oder bei der Bestimmung mittelfristiger Haushaltsziele spricht, dass per se eine Kreditfinanzierung für die meisten – ebenso wenig wie für die anderen Ausgaben – nicht gerechtfertigt ist. Hinzu kommen Definitions- und Bewertungsprobleme. So sind beispielsweise öffentliche Investitionen oder Strukturreformen nur schwer zu definieren beziehungsweise abzugrenzen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen abzuschätzen. Damit ist die Gefahr von Mani-

Sonderbehandlung von Ausgabenkategorien ist nicht zu rechtfertigen

pulationen nicht von der Hand zu weisen. Der Verzicht auf Schuldenfinanzierung steht aber umfangreichen Strukturreformen nicht im Wege und mindert nicht positive Wirkungen staatlicher Maßnahmen.

Kaum absehbare Interpretationsspielräume bei der Rechtfertigung hoher Defizite

Die Einführung „sonstiger einschlägiger“ Faktoren, wie beispielsweise „Qualität der öffentlichen Finanzen“ und „Finanzbeiträge zur Förderung der internationalen Solidarität sowie europäischer Ziele“, schafft weiteren, kaum abzusehenden Interpretationsspielraum bei der Rechtfertigung von Defiziten jenseits des Referenzwertes. Im Falle Deutschlands sollen in Zukunft die laufenden deutschen Netto-Zahlungen an den EU-Haushalt sowie die Vereinigungslasten bei der Defizitbewertung berücksichtigungsfähig sein. Auch dies ist aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt. Beispielsweise würde eine Kreditfinanzierung dieser Netto-Zahlungen an den Gemeinschaftshaushalt, die letztlich anderen EU-Staaten zu Gute kommen, künftige Generationen des Netto-Zahlers belasten. Dies gilt in gleicher Weise für die Anrechnung der Aufwendungen für die deutsche Vereinigung, die großenteils aus konsumtiven Transfers besteht.

Fazit

Die neuen Regelungen schwächen den Pakt

Mit den neuen Regelungen wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach Auffassung der Bundesbank entscheidend geschwächt. Anreize für eine solide Haushaltspolitik und die Bindungswirkung der Regeln werden vermindert, und es werden falsche Signale auch an jene Länder gesendet, in denen die Ge-

meinschaftswährung bislang noch nicht eingeführt wurde. Der Pakt wird durch eine Länderdifferenzierung intransparenter, komplizierter und damit letztlich noch schwerer durchsetzbar.

Besondere Besorgnis erweckt die Entscheidung, die Obergrenze für das staatliche Defizit von 3 % des BIP durch Veränderungen beim Defizitverfahren aufzuweichen. Schon bisher bestehen in vielen Ländern der EU gravierende Haushaltsprobleme. Sie sind auch darauf zurückzuführen, dass die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der Vergangenheit nicht immer in angemessener Form beachtet wurden. Die jetzt verabschiedeten Änderungen lösen dieses Umsetzungsproblem nicht. Die Ziele eines symmetrischen Haushaltsgebarens im Konjunkturverlauf und einer Rückführung hoher Schuldenquoten werden in den neuen Regeln nicht glaubwürdig verankert. Es besteht im Gegenteil die Gefahr, dass Haushaltsdefizite und Schuldenquoten mittel- bis langfristig noch zunehmen.

Der eingeschlagene Weg, die Haushaltsregeln einem gelockerten Finanzgebaren anzupassen, führt daher in die falsche Richtung. Aus Sicht der Bundesbank ist besonders gravierend, dass sich dadurch die Rahmenbedingungen für die gemeinsame europäische Geldpolitik verschlechtern können und Konflikte mit der Finanzpolitik wahrscheinlicher werden. Europäische Kommission, Rat und Mitgliedstaaten sollten sich nun ihrer Verantwortung für die Gemeinschaft bewusst sein und die Regeln so anwenden, dass mittelfristig das Ziel eines strukturellen Haushaltsausgleichs erreicht und gewahrt wird.

Die Aufweichung der Defizitgrenze gefährdet die langfristige Tragfähigkeit

Verschlechterte Rahmenbedingungen für die Geldpolitik