

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union

Einleitung

Gleichzeitig mit der Einführung der gemeinsamen Währung 1999 schufen die EU-Länder Mechanismen zur verstärkten Koordination ihrer Wirtschaftspolitiken. Neben den strukturpolitischen Zielen gaben sich die Mitglieder der EU verbindliche Regeln für den Staatshaushalt: den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Er verlangt von den EU-Staaten Haushaltsdisziplin, die definiert ist als ein (nominales) Budgetdefizit von höchstens 3 % des BIP und eine Staatsverschuldung von höchstens 60 % des BIP (so genannte Maastricht-Kriterien).

Mit der Verlangsamung des Wirtschaftsganges 2001 und 2002 gerieten die Staaten der Eurozone zunehmend in budgetpolitische Schwierigkeiten. In Frankreich, Deutschland, Italien und Portugal zeichnete sich ab, dass die Budgetlimite von 3 % des BIP nur mit Mühe oder gar nicht eingehalten würde.

In vielen Staaten wurden Bedenken geäußert, dass die Vorgaben des Paktes die fiskalpolitischen Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Stabilisierung übermässig beschränkten. Während die kleineren Staaten grosse Anstrengungen unternahmen, ihren Staatshaushalt regelkonform zu führen, akzeptierten die grossen Länder die Regeln des Paktes entweder nur unter heftiger Kritik oder – im Fall von Frankreich und Deutschland – höchstens mit Vorbehalten. Forderungen nach einer flexibleren Handhabung der Budgetregeln wurden laut. Im Laufe der in Politik und Medien entbrannten Diskussion äusserte sogar der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, die Ansicht, dass der Pakt «dumm» sei.¹¹

In der manchmal heftigen Debatte über Sinn und Unsinn des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist nicht immer ganz klar, nach welchen Regeln und Mechanismen der Pakt denn nun eigentlich funktioniert – oder funktionieren sollte. Darüber will dieser Beitrag informieren. Zuerst werden Inhalt und Funktionsweise des Paktes beschrieben, darauf folgt ein Überblick über die jüngsten budgetpolitischen Ereignisse in den EU-Staaten. Danach wird die Haushaltslage der Schweiz in Relation zu den Budgetregeln der EU gestellt, bevor die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen des Paktes diskutiert werden. Der Artikel schliesst mit einem Blick auf die Zukunft des Paktes.

Weshalb braucht eine Währungsunion haushaltspolitische Regeln?

Der Auslöser für die Einführung von Budgetregeln in der EU waren die Bestrebungen zur Verwirklichung der Währungsunion (WWU). Durch die Vorgabe von Spielregeln für die Haushaltspolitik wie auch für andere Felder der Wirtschaftspolitik sollten die Voraussetzungen für eine faire und harmonische Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedstaaten der WWU geschaffen werden.

Die Notwendigkeit fiskalpolitischer Regeln in einer Währungsunion ist jedoch nicht unbestritten, da sie die bereits reduzierten Mechanismen und Instrumente zur Dämpfung konjunktureller Schwankungen weiter einschränken könnten:

Wenn die Wechselkurse flexibel sind, schwächt der Wechselkursmechanismus die Folgen eines nur in einem Land auftretenden Schocks ab. Diese automatische Stabilisierung verschwindet mit dem Übergang zu fixen Wechselkursen innerhalb der WWU. Durch den Übergang zur gemeinsamen Währung und durch die Schaffung einer gemeinsamen Zentralbank verlieren die Mitglieder der Währungsunion auch die Geldpolitik als wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument. Für die wirtschaftspolitische Stabilisierung steht nur noch die Fiskalpolitik zur Verfügung, die deshalb nicht durch (möglicherweise zu) strikte haushaltspolitische Regeln eingeeengt werden sollte.

In der Diskussion über die Erfordernis von Budgetregeln in einer Währungsunion können drei Aspekte unterschieden werden:¹² Erstens, ob sie die Erreichung eines gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Verhältnisses zwischen Fiskal- und Geldpolitik («policy-mix») erleichtern. Zweitens stellt sich die Frage, ob der Übergang zu einer Währungsunion

¹¹ Interview mit «Le Monde» vom 17. Oktober 2002.

¹² vgl. dazu Thygesen (1999) und Wyplosz (1991)

zwischenstaatliche Externalitäten verstärkt. Drittens könnte der Eintritt in eine Währungsunion die Wirkung der Fiskalpolitik verändern und die Anreize zur Verfolgung einer expansiven Finanzpolitik verstärken. Die folgende Darstellung nennt einige häufig vorgebrachte Argumente; viele davon sind allerdings empirisch nicht eindeutig erwiesen und umstritten.

Der «policy-mix»

Falls mehrere Staaten der Eurozone eine übermäßig expansive Fiskalpolitik betreiben, zwingen sie dadurch möglicherweise die Europäische Zentralbank (EZB) zu einer restriktiven Geldpolitik. Eine solche Kombination von Politiken führt zu einer Situation, in welcher für ein gewisses Produktions- und Beschäftigungsniveau das Zinsniveau relativ hoch ist. Dies kann einerseits zu einer Aufwertung der Währung und einer Passivierung der Leistungsbilanz führen. Andererseits ist eine solche Situation aus mittel- und langfristiger Sicht nicht wünschbar, da dadurch die Investitionstätigkeit gebremst wird. Der gleiche Effekt kann auftreten, falls nur ein einziger Staat der Eurozone seine Staatsausgaben ausdehnt, dies jedoch starke «spill-over»-Effekte auf andere Mitglieder der WWU hat. Diese Effekte können auf die Partnerstaaten positiv (höhere Nachfrage nach deren Gütern) oder negativ wirken (Anstieg des Zinsniveaus).

Wie stark diese «spill-over»-Effekte in Europa sind und ob der Netto-Effekt positiv oder negativ ist, dafür gibt es keine eindeutige empirische Evidenz (Thygesen 1999). Die Erreichung eines angemessenen «policy-mix» ist auch innerhalb eines einzelnen Staates – meist aus politökonomischen Gründen – keineswegs garantiert. Wann eine Ausdehnung der Staatsausgaben **zu** expansiv ist, variiert ebenfalls von Fall zu Fall. Insgesamt scheinen fiskalpolitische Regeln ungeeignet, um in einer Währungsunion einen angemessenen «policy-mix» zu erreichen.

Zinseffekte ...

Wenn ein Mitglied der WWU die Staatsausgaben erhöht, so könnte dies in einem stark integrierten Kapitalmarkt wie demjenigen der Eurozone auch für die Partner-Länder einen Zinsanstieg mit sich bringen: Ein Budgetdefizit von 8–10 % des BIP in einem grossen Staat der Eurozone würde beispielsweise mehr als 5 % der Gesamtersparnisse der Eurozone beanspruchen (De Grauwe 2003). Werden Budgetregeln durch das Auftreten von solchen Zinseffekten gerechtfertigt?

Aus Überlegungen der **ökonomischen Effizienz** besteht kein Grund, etwas gegen Zinseffekte zu unternehmen, da sie lediglich das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Kapitalmärkten widerspiegeln. Aus Überlegungen der Fairness haben die «spill-over»-Effekte auf dem Kapitalmarkt dennoch Eingang in den politischen Dialog gefunden. Allerdings ist die internationale Transmission von Zinseffekten nicht das Resultat der WWU, sondern ergibt sich aus der zunehmenden Integration der Finanzmärkte. Da mit dem Wegfallen des Wechselkursrisikos in der Währungsunion eine Verstärkung der Finanzmarktintegration zu erwarten ist, dürften sich die Transmissionseffekte in Zukunft verstärken.

... und die stabilisierende Wirkung der Fiskalpolitik

Zudem ist die **Liquidität** in einem integrierten Kapitalmarkt höher. Der durch eine gegebene Anleihe verursachte Zinsanstieg dürfte deshalb im europäischen Kapitalmarkt geringer ausfallen, als wenn nur auf nationale Ersparnisse zurückgegriffen werden könnte. Dadurch wird der «crowding-out»-Effekt einer Budgetexpansion geringer, die Fiskalpolitik kann die Nachfrage effektiver beeinflussen und möglicherweise sinkt die Hemmung, Defizite zu generieren. Die Kosten für die Kreditaufnahme sinken zusätzlich, weil für Anleihen innerhalb der Währungsunion das Wechselkursrisiko wegfällt. Die Finanzierung von Budgetdefiziten wird dadurch vereinfacht.

Die budgetpolitische Disziplin könnte jedoch durch einen Beitritt zur Währungsunion auch zunehmen: Ein Mitglied einer Währungsunion verliert die Möglichkeit, durch eine Ausweitung der Geldmenge einen Inflationsanstieg herbeizuführen, der die reale Schuldenlast reduziert. Die staatliche Budgetrestriktion wird dadurch strenger. Dies setzt allerdings voraus, dass die EZB ihre Unabhängigkeit behaupten kann.

Disziplinierung durch die Finanzmärkte?

Ein weiteres Argument gegen die Notwendigkeit von Budgetregeln ist, dass effizient funktionierende Finanzmärkte die Haushaltspolitik der Regierungen automatisch disziplinieren würden: Mit zunehmender Verschuldung steigt die Risikoprämie – und damit die Kosten – von Staatsanleihen an. Falls jedoch die Akteure an den Finanzmärkten vermuten, dass Mitglieder einer Währungsunion eher für die Verpflichtungen eines zahlungsunfähigen Partners aufkommen werden, bewerten die Märkte das Risiko der Zahlungsunfähigkeit zu tief.¹³ Dies könnte zu einem «moral hazard»-Problem führen, welches budgetpolitische Regeln rechtfertigen würde.

Diese Möglichkeit des «moral hazard»-Problems und die verstärkten Anreize zu weniger Budgetdisziplin in einer Währungsunion wurden insgesamt als Gründe für haushaltspolitische Regeln betrachtet. Deshalb schufen die EU-Staaten den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997

Am 1. Januar 1999 konnten nur diejenigen Staaten zur dritten Stufe der Währungsunion übergehen – also der gemeinsamen Währung beitreten –, die einen hohen Grad wirtschaftlicher Konvergenz aufwiesen. Ein Kriterium zur Beurteilung der Konvergenz war die Finanzlage der öffentlichen Hand. Zwar bleiben die Mitglieder der WWU weiterhin für ihre nationalen Haushaltspolitiken verantwortlich, verpflichteten sich jedoch im 1997 geschaffenen Stabilitäts- und Wachstumspakt zur folgendermassen definierten Haushaltsdisziplin:

Definition der Haushaltsdisziplin

- Die Mitgliedstaaten sollen ungeachtet konjunktureller Schwankungen mittelfristig einen «soliden, nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden» Haushalt haben. Solange keine aussergewöhnlichen Konjunkturschwankungen auftreten, soll das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem BIP 3 % nicht übersteigen.
- Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP darf nicht höher sein als 60 %.

Diese Bestimmungen beziehen sich auf den Haushalt des Gesamtstaates, also Zentral- und Gliedstaaten sowie Sozialversicherungen. Bei der Festlegung der Defizitlimite zu Beginn der 90er-Jahre rechneten die EU-Staaten mit einem jährlichen realen (nominalen) BIP-Wachstum von 3 % (5 %). Ein nominales Budgetdefizit von 3 % würde unter diesen Voraussetzungen die Staatsverschuldung auf dem damaligen EU-Durchschnitt von ca. 60 % des BIP stabilisieren.

Die drei Elemente des Paktes

Neben den grundlegenden Bestimmungen im EG-Vertrag (Art. 104 EGV) besteht der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 formal aus drei Elementen:

- Mit einer **Entschliessung des Europäischen Rates** von 1997 in Amsterdam¹⁴ verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten zum Haushaltsziel eines mittelfristig ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Staatsbudgets.
- Eine **Verordnung mit präventivem Charakter** ((EG) 1466/97)¹⁵ beschreibt den Prozess der Haushaltüberwachung durch die Kommission. Die Mitglieder der Eurozone legen jährlich Stabilitätsprogramme (Nicht-Mitglieder: Konvergenzprogramme) vor, die aufzeigen, wo das Land in Bezug auf das vereinbarte Haushaltsziel steht.
- Eine **Verordnung mit abschreckendem Charakter** ((EG) 1467/97)¹⁶ beschreibt das Defizitverfahren. Dieses Verfahren kommt zur Anwendung, wenn ein Land vom vereinbarten Haushaltsziel abweicht und ein übermässiges Defizit (höher als 3 % des BIP) aufweist. Die Verordnung macht keine Aussage darüber, ob und wie gegen einen Staat vorgegangen wird, dessen Schuldenstand den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt.

13 Der Haftungsausschluss innerhalb der Gemeinschaft ist in Art. 103 EGV ausdrücklich festgehalten. Allerdings wird argumentiert, dass diese Bestimmung nicht genügend glaubwürdig sei.

14 Entschliessung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt Amsterdam, 17. Juni 1997.

15 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

16 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermässigen Defizit.

Das Defizitverfahren
in sieben Stufen:

Das Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird eröffnet, wenn der Staatshaushalt eines EU-Mitglieds einen Fehlbetrag von mehr als 3 % des BIP aufweist. Der zuständige Rat in diesem Verfahren ist der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN), der jeweils auf Empfehlung der Kommission tätig wird. Die Empfehlung ist jedoch für den ECOFIN nicht verbindlich.

Stufe 1

Die Kommission stellt in einem Bericht über die Haushaltslage des Landes fest, ob das Defizit «übermässig» ist. Sie kann auch eine Frühwarnung empfehlen, falls sie der Ansicht ist, dass aufgrund der Entwicklungen in einem Mitgliedstaat ein Defizit von mehr als 3 % des BIP droht.

Stufe 2

In zwei Fällen wird ein Defizit von mehr als 3 % des BIP als nicht übermässig betrachtet:

- Die Überschreitung ist nur ausnahmsweise (aufgrund eines Rückgangs des realen BIP innert Jahresfrist um mindestens 2 % oder eines aussergewöhnlichen Ereignisses) und vorübergehend.
- Die Überschreitung ist erheblich und laufend zurückgegangen und hat den Referenzwert fast erreicht.

Kommt die Kommission zum Schluss, dass das Defizit übermässig ist, so legt sie dem Rat eine Stellungnahme und eine Empfehlung zur Entscheidung vor.

Stufe 3

Dieser entscheidet nun, ob ein übermässiges Defizit besteht. Der Entscheid fällt mit einer qualifizierten Mehrheit (QM) von 71 % der gewichteten Stimme aller EU-Staaten.¹⁷ Wenn dieser Entscheid nicht zustande kommt, liegt im rechtlichen Sinn kein übermässiges Defizit vor. Der betroffene Mitgliedstaat kann bei diesem Entscheid erneut geltend machen, die Überschreitung sei nur ausnahmsweise (Rückgang des realen BIP zwischen 0,75 % und 2,0 %) und vorübergehend.

Stufe 4

Entscheidet der Rat, dass das Defizit übermässig ist (mit QM von zwei Dritteln der gewichteten Stimmen aller EU-Staaten ohne den betroffenen Staat), so gibt er eine Empfehlung an den Mitgliedstaat ab: Das übermässige Defizit soll im folgenden Kalenderjahr beseitigt werden; wirksame Massnahmen zur Defizitreduktion müssen innert vier Monaten ergriffen werden. Normalerweise wird diese Empfehlung veröffentlicht. Bis hier gilt das Verfahren für alle EU-Länder. Die weiteren Schritte sind lediglich auf die Staaten der Eurozone anwendbar. Entsprechend sind auch nur noch diese Staaten stimmberechtigt.

Stufe 5

Wenn der betroffene Staat nach vier Monaten keine wirksamen Massnahmen ergriffen hat, so **kann** der Rat das Versäumnis zuerst öffentlich feststellen. Danach **kann** der Rat innert einem Monat den Mitgliedstaat in Verzug setzen: Der Staat muss innert zwei Monaten bestimmte Massnahmen treffen, um den nach Auffassung des Rates notwendigen Defizitabbau zu erreichen. Wichtig ist hier, dass der Rat einen solchen Entscheid fällen **kann**, aber **nicht muss** (Entscheid mit QM von zwei Dritteln der nicht betroffenen Euro-Staaten).

Stufe 6

Falls der in Verzug gesetzte Staat weiterhin keine Massnahmen ergreift, so **kann** der Rat innert zwei Monaten über die Verhängung von Sanktionen entscheiden (mit QM von zwei Dritteln der nicht betroffenen Euro-Staaten). Falls dieser Beschluss gefasst wird, muss dies spätestens 10 Monate nach Beginn des Defizitverfahrens geschehen. In der Regel verlangt der Rat eine unverzinsliche Einlage. Die Einlage beträgt 0,2 % des BIP plus eine variable Komponente je nach Höhe des Defizits. Die verlangte Geldeinlage steigt jedes Jahr an, solange der Mitgliedstaat keine wirksamen Massnahmen zum Defizitabbau ergreift. Eine einzelne Einlage darf aber höchstens 0,5 % des BIP betragen.

¹⁷ Folgende Stimmengewichte werden verwendet: 10 für D, F, I, UK; 8 für E; 5 für B, GR, P und NL; 4 für AT, S; 3 für DK, IRL und FIN; 2 für L. Dies ergibt ein Stimmentotal von 87 für alle EU-Staaten und von 70 für die Staaten der Eurozone.

Stufe 7

Falls – nach Auffassung des Rates – das übermässige Defizit zwei Jahre nach Verlangung der Einlage immer noch besteht, so wird die Einlage in der Regel in eine Geldbusse verwandelt. Zinsen auf die Geldeinlage sowie Geldbussen werden unter den Mitgliedstaaten, die kein übermässiges Defizit aufweisen, im Verhältnis zu ihrem Anteil am gesamten BSP dieser Gruppe aufgeteilt.

Der Rat hebt die Entscheidungen bezüglich dem Bestehen eines übermässigen Defizits soweit auf, wie das übermässige Defizit korrigiert worden ist. Das Defizitverfahren ruht, sobald der Mitgliedstaat Massnahmen ergreift, um das übermässige Defizit zu beseitigen.

Weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, einen Staat, der gegen die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verstösst, auf Vertragsverletzung einzuklagen. Ein Mitgliedstaat oder ein Organ der Gemeinschaft kann jedoch eine Untätigkeitsklage (Art. 232 EGV) gegen den Rat oder die Kommission einreichen, falls diese es unterlassen, einen im Pakt vorgesehenen Beschluss zu fassen.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist seit fast fünf Jahren in Kraft; hat er zur erhofften Haushaltsdisziplin geführt? Die Wirksamkeit von Regeln kann daran beurteilt werden, dass sie entweder angewendet und akzeptiert werden oder dass sie aufgrund ihrer abschreckenden Wirkung nie angewendet werden müssen. Wie die in den letzten Monaten entbrannte Kontroverse zeigt, trifft beides für den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht zu. Um der Uneinigkeit zu begegnen, legte der ECOFIN im März 2003 einen Bericht vor, der sieben Empfehlungen zur Verbesserung der Anwendung des Paktes enthält. Die Interpretation des Paktes soll geklärt, seine Regeln sollen aber nicht verändert werden. Ziel der neuen Leitlinien ist die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der **Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung** und der **Notwendigkeit fiskalpolitischer Stabilisierung**. Die Staatsoberhäupter der EU stimmten diesem Bericht im März 2003 zu; er kann als viertes formales Element des Stabilitäts- und Wachstumspaktes betrachtet werden.

März 2003: Eine verbesserte Interpretation des Paktes

Die 7 Empfehlungen
des ECOFIN-Rates ...

Die Empfehlungen des Rates sind die folgenden:

1. Gemessen am **strukturellen Defizit**¹⁸ soll der Staatshaushalt nahezu ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Das **nominale Defizit** wird aber weiterhin überwacht und darf die Referenzmarke von 3 % des BIP nicht überschreiten.
2. Länder, deren **strukturelles Defizit** die Anforderungen des Paktes nicht erfüllt, werden dazu verpflichtet, das Defizit **jährlich um mindestens 0,5 %** des BIP zu reduzieren. Das strukturelle Defizit soll bis Ende 2007 beseitigt werden.
3. Die **automatischen Stabilisatoren** sollen symmetrisch über den ganzen Zyklus wirken. Deshalb sollen alle bestehenden Verfahren genutzt werden, um zu vermeiden, dass die Staaten eine **prozyklische Haushaltspolitik** betreiben.
4. Das **Defizitverfahren** soll im Einklang mit dem Vertrag dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten den **öffentlichen Schuldenstand** in einem «zufrieden stellenden Tempo» reduzieren.
5. Die Erfüllung der Kriterien des SWP soll unter Berücksichtigung von **länder-spezifischen Faktoren** beurteilt werden.
6. Der **langfristigen Solidität** der öffentlichen Finanzen soll insbesondere im Hinblick auf die demografische Alterung vermehrt Beachtung geschenkt werden.
7. Schliesslich soll der **Qualität der öffentlichen Finanzen** mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, um das Wachstumspotenzial im Einklang mit der Lissabonner Agenda zu steigern. Die Zusammensetzung der geplanten Haushaltsmassnahmen sollte daraufhin geprüft werden, ob sie zu Wachstum und Beschäftigung beiträgt.

¹⁸ Als strukturelles Defizit wird das Budgetdefizit bezeichnet, welches bei konjunktureller Normallage auftritt: Ein Defizit bei normalem Wirtschaftsgang weist auf eine strukturelle Überlastung des Staatshaushaltes hin. Die Referenzmethode für die Beurteilung der konjunkturellen Lage und des strukturellen Defizits ist der Produktionsfunktions-Ansatz.

... lassen der Kommission und dem Ministerrat einen grossen Interpretationsraum

Diese modifizierte Auslegung des Paktes führt teils zu strengeren und teils zu flexibleren Vorgaben. Strenger sind die Regeln in Bezug auf den Schuldenstand und die Führung einer prozyklischen Fiskalpolitik: Die Leitlinien des Rates weisen darauf hin, dass in Zu-

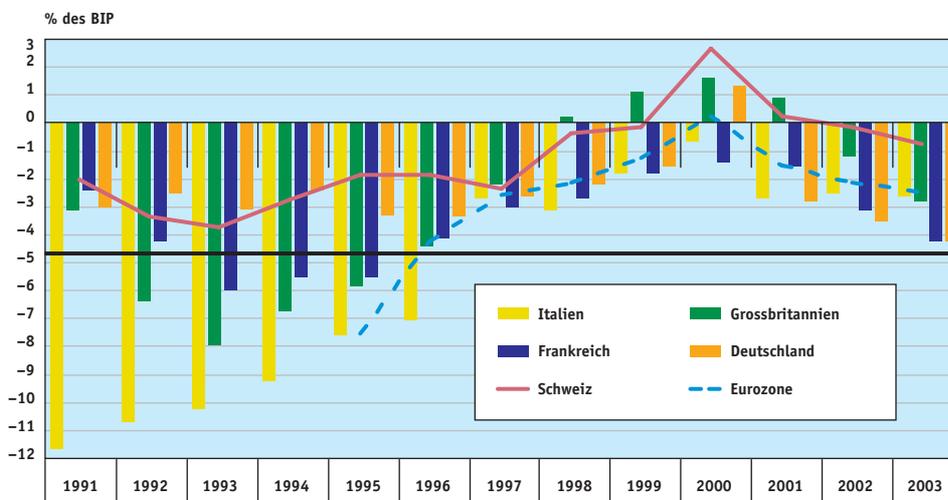
Entwicklung der Staatshaushalte in Europa

kunft das Defizitverfahren auch dann zum Einsatz kommt, wenn ein Staat seinen Schuldenstand von mehr als 60 % des BIP nicht rasch genug reduziert. Die dritte Empfehlung impliziert, dass das Defizitverfahren auch anwendbar wird, wenn ein Staat eine prozyklische Fiskalpolitik verfolgt, sogar wenn er dabei die Defizitlimite nicht überschreitet.

Andererseits wird die Wichtigkeit von länderspezifischen Besonderheiten und der Qualität der öffentlichen Finanzen hervorgehoben. Dies ist insofern begrüssenswert, als damit die Kommission bei der Beurteilung der Haushaltslage berücksichtigen kann, ob eine vorübergehende finanzielle Schieflage entstanden ist aufgrund struktureller Reformen, die für die mittel- und langfristige Wirtschaftsentwicklung vorteilhaft sind. Die praktischen Auswirkungen der Rats-Empfehlungen sind allerdings nicht eindeutig absehbar; entscheidend ist die Interpretation dieser Vorgaben durch die Kommission und den Ministerrat.

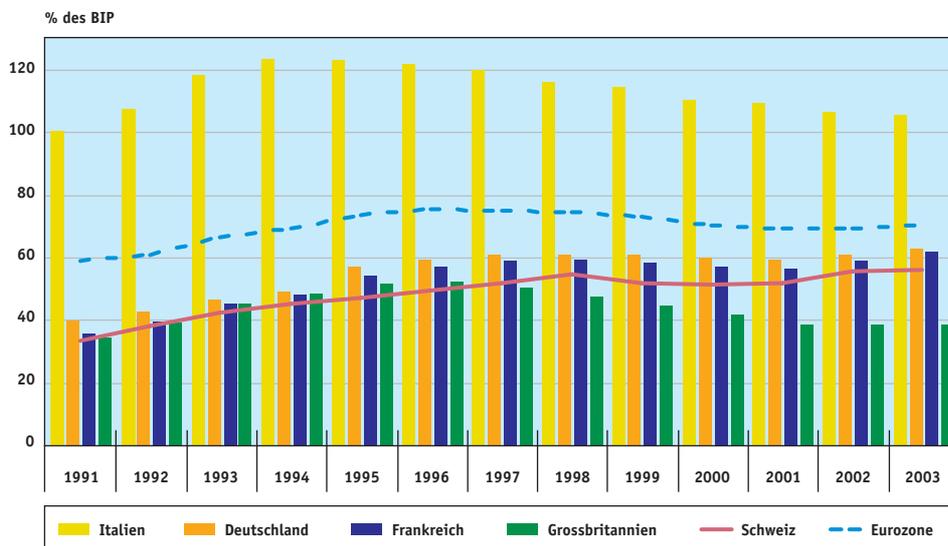
Die meisten EU-Länder waren während den 90er-Jahren bestrebt, im Stichjahr 1997 die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, um der Einheitswährung beitreten zu können. Dies erklärt, weshalb bis 1997 die Haushaltsdefizite stark sanken (s. Abb. 1). Die 2001 eintretende Wachstumsverlangsamung verursachte jedoch in einigen europäischen Ländern erhebliche budgetpolitische Schwierigkeiten, die schliesslich zur Eröffnung von Defizitverfahren führten:

Abb. 1: Budgetdefizit des Gesamtstaates



Quellen: Europa: Eurostat (1991–2002), Europäische Kommission (Prognose 2003), Schweiz: Eidg. Finanzverwaltung

Abb. 2: Bruttoschuldenstand des Gesamtstaates



Quellen: Europa: Eurostat (1991–2002), Europäische Kommission (Prognose 2003), Schweiz Eidg. Finanzverwaltung

Defizitverfahren
gegen Portugal, ...

Im November 2002 begann das erste Defizitverfahren gegen **Portugal**, dessen Budgetdefizit im Jahr 2001 4,2 % des BIP betragen hatte. Da im Jahr 2002 das Defizit unter die Limite sank, wurde das Defizitverfahren nicht weitergeführt. Anfang September 2003 meldete die portugiesische Regierung der Kommission, dass das Defizit im laufenden Jahr voraussichtlich 2,945 % des BIP betragen werde. Somit befindet sich Portugals Staatshaushalt wiederum in der kritischen Zone.

... Frankreich...

Im Juni 2003 entschied der Rat, dass Frankreich 2002 mit einem Defizit von 3,1 % die Regeln des Paktes verletzt hatte. Bis Anfang Oktober 2003 sollte Frankreich Massnahmen ergreifen, die erstens das strukturelle Defizit 2004 um mindestens 0,5 % des BIP reduzieren und zweitens das nominale Defizit bis Ende 2004 unter 3 % des BIP senken. Der französische Haushaltsentwurf von Ende September 2003 schätzte das gesamtstaatliche Defizit in 2003 auf 4 % des BIP und für das Jahr 2004 auf 3,6 %.

Diese Fehlbeträge erfüllen die Bedingungen des Paktes nicht. In der Folge empfahl die Kommission dem Rat, festzustellen, dass Frankreich keine wirksamen Massnahmen zur Defizitreduktion ergriffen hatte. Die Kommission empfahl zudem, Frankreich für die Rückführung des Defizits unter die 3 %-Grenze bis 2005 Zeit einzuräumen, also ein Jahr länger, als in den Bestimmungen des Paktes vorgesehen. Die Kommission begründet diese Empfehlung damit, dass sich die wirtschaftliche Lage 2003 und 2004 stark und unerwartet verschlechtert habe und dass eine Rückkehr unter die 3 %-Limite bereits 2004 nicht konjunkturverträglich wäre.¹⁹

... und Deutschland

Im Januar 2003 stellte der Rat fest, dass 2002 in Deutschland ein übermässiges Defizit vorlag (3,5 % des BIP). Aufgrund der bis im Mai 2003 ergriffenen Massnahmen, welche für das laufende Jahr eine Reduktion des strukturellen Defizits um 1 % bewirken sollten, wurde das Verfahren gegen Deutschland vorerst nicht weitergeführt. In einer Empfehlung an den ECOFIN-Rat im November 2003 beurteilte jedoch die Kommission die gemachten Konsolidierungsbestrebungen als ungenügend und schlug vor, Deutschland in Verzug zu setzen (Stufe 5 des Verfahrens). Zugleich empfahl die Kommission auch für Deutschland, die Frist für die Defizitreduktion bis 2005 zu verlängern.

Rat sistiert Defizitverfahren
gegen Deutschland und
Frankreich

Ende November beschloss der Rat, diesen Empfehlungen der Kommission für Deutschland und Frankreich nicht zu folgen: Gegen die Verhängung des Verzugs stimmten Italien, Portugal, Irland und Luxemburg sowie Deutschland (im Entscheid über Frankreich) bzw. Frankreich (im Entscheid über Deutschland). Der Rat legte stattdessen einen im Defizitverfahren nicht vorgesehenen Zwischenschritt ein:²⁰ In gegenüber den Kommissions-Empfehlungen leicht abgeschwächten Schlussfolgerungen verpflichtete er die beiden Länder zu Sparanstrengungen und regelmässiger Berichterstattung, sistierte jedoch das Defizitverfahren.

Die Möglichkeit, den Verzug nicht zu verhängen und das Verfahren zu sistieren, ist im Pakt vorgesehen, nicht aber der Schritt einer Schlussfolgerung des Rates an dieser Stelle. Inhaltlich bezog sich der Rat in beiden Fällen auf das schwächer als erwartete Wachstum und die erwarteten positiven Auswirkungen der geplanten oder beschlossenen strukturellen Reformen. Beide Argumente machen ökonomisch Sinn und bewegen sich materiell innerhalb der im Frühjahr 2003 gemachten 7 Rats-Empfehlungen. Trotzdem ist der Vorwurf der Kommission, der Rat habe mit seinem Vorgehen den Geist des EG-Vertrages und des Paktes missachtet, nicht von der Hand zu weisen. Daran ändert im Moment auch die einstimmig angenommene Schlussfolgerung nichts, dass der Rat sich den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes stark verpflichtet fühle.

¹⁹ vgl. dazu die Pressemitteilung vom 21. Oktober 2003 (IP/03/1420)

²⁰ vgl. dazu die provisorische Pressemitteilung vom 25. November 2003 (14492/03)

Würde der schweizerische Staatshaushalt den Pakt erfüllen?

In der Schweiz wies der öffentliche Haushalt – der Bundeshaushalt allein, aber auch der Gesamtstaat inkl. Sozialversicherungen – zwischen 1990 und 2002 mit wenigen Ausnahmen immer ein Defizit aus. Dies bedeutet, dass in den Rezessionsphasen entstandene Defizite nicht durch Überschüsse in den konjunkturell günstigeren Jahren kompensiert wurden; der Haushalt war also nicht «mittelfristig nahezu ausgeglichen oder im Überschuss», wie dies der Pakt vorsehen würde. Das Budgetdefizit des Gesamtstaates hätte jedoch mit Ausnahme von zwei Jahren (1992 und 1993) den Maastricht-Kriterien über Defizit und Verschuldung entsprochen (s. Abb. 1).

Die wiederholt auftretenden Defizite führten zu einer raschen Zunahme der Verschuldung der öffentlichen Hand: In der Schweiz stieg die gesamte Staatsverschuldung seit Beginn der 90er-Jahre um rund 24 Prozentpunkte auf 55,4 % des BIP (2002). Damit lag die Schuldenquote während dieser Zeit zwar immer unter der 60 %-Marke des EU-Paktes, der sie sich aber rasch annäherte. Die Verschuldungsquote des Bundes allein stieg zwischen 1990 und 2002 um rund 17 Prozentpunkte auf 29,3 % des BIP.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Paktes

Hat der Pakt den Aufschwung verzögert?

In der Diskussion über den Stabilitäts- und Wachstumspakt wird öfters angeführt, dass er die Mitgliedstaaten in der konjunkturell schwierigen Zeit seit 2001 an finanzpolitischen Stabilisierungsmassnahmen gehindert und sogar pro-zyklisch gewirkt habe. Tatsächlich sind viele Staaten seit dem Jahr 2001 in haushaltspolitische Bedrängnis geraten, allerdings nach Ansicht der Europäischen Kommission insbesondere darum, weil sie in wirtschaftlich guten Zeiten ihre Budgets nicht konsolidiert haben. Deshalb bestanden zu Beginn des Abschwungs in vielen Ländern strukturelle Budgetdefizite und die 3 %-Defizitlimite hat möglicherweise tatsächlich nicht überall genügend Spielraum geboten für die Wirkung der automatischen Stabilisatoren.

Nur wenige empirische Untersuchungen

Bisher existieren allerdings nur wenige empirische Untersuchungen über den tatsächlichen Einfluss des SWP auf die stabilisierende Wirkung der staatlichen Finanzpolitik in den EU-Ländern. Galí und Perrotti (2003) finden Hinweise, dass die Fiskalpolitik in den 90er-Jahren tendenziell stärker anti-zyklisch war als in den 80er-Jahren;²¹ dieses Resultat stützt also die Behauptung nicht, dass der Pakt eine pro-zyklische Finanzpolitik verursacht hat. Allerdings ist es durchaus möglich, dass die Regeln während den 90er-Jahren die Finanzpolitik nicht einschränkten, weil die EU-Länder in dieser Zeit keine markante Rezession durchliefen. Die Studie von Galí und Perrotti (2003) bestätigt auch die Vermutung nicht, dass die öffentlichen Investitionen in den Ländern der WWU stärker gesunken sind als in anderen OECD-Ländern.

Gibt der Pakt die richtigen Anreize zur Budgetkonsolidierung?

Eine angemessene Haushaltskonsolidierung dürfte mittelfristig zu einer Steigerung von Produktion und Beschäftigung beitragen. Die Europäische Kommission (2003a) vertritt zudem gestützt auf empirische Beobachtungen die Meinung, dass richtig ausgestaltete Haushaltskonsolidierungen – nämlich über Ausgaben-senkungen statt über Einnahmeerhöhungen – sogar kurzfristig positive Auswirkungen auf das Wachstum haben könnten. Dies sei dann möglich, wenn gleichzeitig Strukturreformen in Faktor- und Produktmärkten durchgeführt würden und falls die Geldpolitik genügend akkomodierend sei.

Dieses Resultat legt natürlich den Umkehrschluss nahe, dass «falsch» ausgestaltete Haushaltskonsolidierungen negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsgang haben. Werden solche Konsolidierungen vorgenommen, um die Vorgaben des Paktes zu erfüllen, sind also kurzfristig negative Auswirkungen des Paktes auf den Konjunkturverlauf in den EU-Ländern nicht ausgeschlossen. Interessant ist folglich eine Antwort auf die Frage, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt Anreize zu «richtig» konzipierten Konsolidierungen gibt (Beetsma und Debrun 2003).

21 Der Pakt ist zwar erst seit 1999 in Kraft, jedoch mussten die Länder der EU im Laufe der 90er-Jahre haushaltspolitische Anstrengungen machen, um die Konvergenzkriterien zu erfüllen und der Einheitswährung beitreten zu können. In diesem Sinne galten die Haushaltsregeln bereits seit Beginn der 90er-Jahre.

Ausblick

Angesichts der heftigen Kontroversen um den Stabilitäts- und Wachstumspakt seit dem Herbst 2002 mehrten sich die Stimmen, welche den Pakt für tot erklärten; diese Stimmen werden sich nach dem Rats-Entscheid von Ende November voraussichtlich verstärken. Allerdings weisen die Auseinandersetzungen tatsächlich auch darauf hin, dass der Pakt nicht bloss auf dem Papier existiert, sondern tatsächlich eine beachtliche politische Wirkung entfaltet hat.

Grosse vs. kleine Länder

Besonders problematisch sind die unterschiedlichen Anstrengungen zur haushaltspolitischen Disziplin in den drei grossen Ländern einerseits (Frankreich, Deutschland, Italien) und andererseits in den kleineren Staaten. Viele kleinere Staaten, darunter die Niederlande, Österreich, aber auch Portugal haben grosse und zum Teil schmerzhaft Anstrengungen unternommen, um ihren Staatshaushalt zu konsolidieren. Deshalb fordern in erster Linie die kleineren Staaten ganz entschieden, dass sich die grossen Partner ebenfalls zu den Regeln des Paktes bekennen und sich daran halten. Mit dem Beitritt von zehn neuen Staaten wird das Spannungspotenzial zwischen Staaten mit starker und geringerer Budgetdisziplin kaum abnehmen.

Regeln flexibler, aber auch undurchsichtiger geworden

Die vom Rat vorgeschlagene Neu-Interpretation des Paktes erlaubt zwar die Berücksichtigung von konjunkturellen Faktoren bei der Bewertung der Staatshaushalte. Damit allein werden die Regeln wie von vielen Seiten gefordert kurzfristig aber keineswegs flexibler: Solange erhebliche strukturelle Defizite bestehen, wird es für eine Reihe von Staaten weiterhin schwierig sein, die 3 %-Defizitlimite einzuhalten. Mehr kurzfristige Flexibilität kann allerdings gewährt werden, wenn die Zusammensetzung und Qualität des Staatshaushaltes stärker berücksichtigt wird, wie dies anscheinend in den Schlussfolgerungen des Rates von Ende November der Fall war.

Die Anwendung des Paktes wird voraussichtlich einfacher werden, wenn die EU-Staaten einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Dies kann frühestens nach Überwindung der momentanen Wachstumsschwäche der Fall sein. Es bleibt also noch abzuwarten, ob das momentane Regelwerk des Paktes das notwendige Gleichgewicht herzustellen vermag zwischen kurzfristiger Flexibilität und langfristiger Strenge. Die Vorschläge des Rates gehen in diese Richtung, erhöhen jedoch zugleich die Komplexität und den Interpretationsspielraum der Regeln. Damit wird der Pakt schwieriger verständlich werden und seine Durchsetzbarkeit kaum einfacher.

politischer Wille entscheidend für das Überleben des Paktes

Ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt tatsächlich zur Haushaltsdisziplin in den EU-Ländern führen wird, ist im Moment höchst ungewiss. Dafür wird zuerst einmal entscheidend sein, ob der Pakt seine Glaubwürdigkeit bewahren kann. Angesichts des Vorgehens im Falle von Frankreich und Deutschland ist dies zweifelhaft. Wenn der politische Wille zur Haushaltskonsolidierung nicht vorhanden ist, können sogar sehr klare Regeln nicht wirken; die Regeln des Paktes werden es deshalb nicht einfacher haben. Kann die Geltung des Paktes bewahrt werden, bleibt dennoch abzuwarten, ob er die richtigen mittel- und langfristigen Anreize setzen kann: Die Länder der Eurozone müssten den nächsten Aufschwung dazu benutzen, ihre Haushalte strukturell auszugleichen, und danach einen strukturell ausgeglichenen Haushalt bewahren.

Quellen

Beetsma, R. M. und X. Debrun (2003), «Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms», IMF Working Paper WP/03/174.

Europäische Kommission (2003a), *Public Finances in EMU – 2003*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 21. Mai, KOM (2003) 283 endg.

Europäische Kommission (2003b), *Autumn 2003 Economic Forecasts*, European Economy no. 5.

De Grauwe, P. (2003), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Presse, 5th ed., Oxford.

Galí, J. und R. Perotti (2003), «Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe», mimeo, Paper prepared for the Economic Policy meeting in Athens, April.

Thygesen, N. (1999), Fiscal Institutions in EMU and the Stability Pact, In: Hughes Hallett, A., M. Hutchison und S. Hougaard Jensen (Hrsg.), *Fiscal aspects of European monetary integration*, Cambridge University Press, pp. 15–36.

Wyplosz, C. (1991), Monetary Union and Fiscal Policy Discipline, in EC Commission, *European Economy*, Special edition No. 1

Impressum

Die «Konjunkturtendenzen» erscheinen viermal pro Jahr, als Beilage der Januar-, April-, Juli- und Oktober-Nummer der «Volkswirtschaft».

seco
Staatssekretariat für Wirtschaft
Direktion für Wirtschaftspolitik
Effingerstrasse 1
3003 Bern

Tel. 031 322 42 27, Fax 031 323 50 01

Internet: <http://www.seco.admin.ch> → Analysen & Zahlen
→ Wirtschaftsentwicklung und -prognosen → Konjunkturtendenzen