



SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Auszug aus dem Jahresgutachten 2012/13

**Institutionelle Änderungen im Euro-Raum
und der Europäischen Union**

(Textziffern 196 bis 250)

Anhang zum zweiten Kapitel

Institutionelle Änderungen im Euro-Raum und der Europäischen Union

1. Überblick über die Reformen

196. Die Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union (EU) aus der Zeit vor der Krise, die zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und Schuldenstände sowie zur Koordinierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik beitragen sollten, haben sich kaum bewährt. Dies lag zum einen daran, dass sie vielfach zu wenig Biss hatten, allen voran der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Er war nicht in der Lage, die heute beobachtbare übermäßige Verschuldung in den meisten Staaten des Euro-Raums zu verhindern. Zum anderen fehlten in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU viele Elemente, die nötig gewesen wären, um Fehlentwicklungen in den jetzigen Problemländern zu beheben, bevor diese die öffentlichen Haushalte belasten konnten.

197. Die Reformbemühungen der vergangenen zwei Jahre mündeten hauptsächlich in vier Maßnahmenpaketen. In der Reihenfolge ihrer zeitlichen Entstehung sind dies:

- Sixpack-Reformen,
- Euro-Plus-Pakt,
- Fiskalvertrag,
- Twopack-Reformen.

Aus ökonomischer Sicht lassen sich die Elemente des neuen und erweiterten Regelungsrahmens am einfachsten anhand der folgenden beiden Dimensionen einordnen:

- Problemfelder: Fiskalpolitik, makroökonomische Ungleichgewichte, Wachstum und Strukturereformen,
- Zeitpunkt des Handelns: Prävention versus Korrektur bestehender Probleme.

Eine inhaltliche Beurteilung des neuen Regelungsrahmens in Form einer isolierten Diskussion der einzelnen Reformpakete ist schwierig, da sich einerseits die Elemente einiger dieser Reformpakete auf mehrere der genannten Problemfelder auswirken. Andererseits werden aber auch einige Problemfelder von mehreren Reformvorhaben angesprochen (Tabelle 17, Seite 118). So wirken sich beispielsweise Elemente der Sixpack-Reformen auf alle Problemfelder aus und Anforderungen an nationale Fiskalregeln werden in allen dieser Reformvorhaben angesprochen. Deshalb wird zunächst nur eine kurze Übersicht über die zeitliche Entwicklung und die Inhalte der getätigten und geplanten Reformvorhaben gegeben. Anschließend wird der sich daraus ergebende institutionelle Rahmen entlang der beiden genannten Dimensionen systematisch eingeordnet und ökonomisch bewertet.

Tabelle 17

Die wichtigsten Bestandteile der Reformpakete

	Sixpack	Euro-Plus-Pakt	Fiskalvertrag	Twopack
Fiskalpolitik	Reform präventiver und korrekativer Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (unter anderem: nationale Fiskalregeln)	Verpflichtung zur Einrichtung von nationalen Fiskalregeln	Verpflichtung zur Einrichtung von nationalen Fiskalregeln (Schuldenbremse) Abstimmung nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit im Defizitverfahren	Gemeinsamer Haushaltsplan Genauere Überwachung von Mitgliedstaaten im Defizitverfahren Verstärkte Überwachung von Staaten mit gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf finanzielle Stabilität
Makroökonomische Ungleichgewichte	Einführung der makroökonomischen Überwachung und des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht			
Wachstum und Struktur-reformen	Europäisches Semester (verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik)	Verpflichtung zur Erreichung von Maßnahmen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung		

Daten zur Tabelle

198. Die in den vergangenen zwei Jahren beschlossenen und zum derzeitigen Zeitpunkt geplanten neuen Elemente der wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung in Europa unterscheiden sich grundlegend in ihrem **Teilnehmerkreis** und der **rechtlichen Verankerung** (Tabelle 18). Das Primärrecht, also insbesondere der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), blieb durch die bisherigen Reformen im Hinblick auf den SWP unangetastet. Somit ist das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Grundsatz weiterhin durch den Lissabon-Vertrag (Artikel 126 AEUV) sowie das Protokoll Nr. 12 geregelt, in dem die gültigen Referenzwerte für Defizit und Schuldenstandsquote festgehalten sind.

199. Die **Sixpack-Reformen** basieren auf der Arbeit der im März 2010 gebildeten Van-Rompuy-Arbeitsgruppe und wurden mittels fünf Verordnungen und einer Richtlinie im Sekundärrecht der Union verankert. Sie lassen sich grob in zwei Elemente unterteilen: Erstens wurde der **Stabilitäts- und Wachstumspakt**, also das Regelwerk, das auf die finanzpolitische Stabilität abzielt, grundlegend überarbeitet und um weitere Anforderungen an die nationale Fiskalpolitik ergänzt. Zweitens wurde das neue **Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (VMU)** eingeführt. Im Zuge der Sixpack-Reformen wurde das **Europäische Semester** in das Sekundärrecht integriert, das bereits von den Staats- und Regierungschefs im September 2010 beschlossen worden war. Dieses stellt insofern eine Besonderheit dar, als es nur wenige neue Instrumente vorsieht. Vielmehr soll es zur zeitlichen und inhaltlichen Koordinierung der bestehenden Instrumente und der nationalstaatlichen Haushaltsplanung beitragen.

Tabelle 18

Überblick über die getätigten und geplanten Reformen

	Sixpack		Euro-Plus-Pakt	Fiskalvertrag	Twopack
	Reform SWP ¹⁾	VMU ²⁾			
Teilnehmer ³⁾	EU-27; Sanktionen nur Euro-Raum		EU-27 außer CZ, HU, SE und UK	EU-27 außer CZ und UK	Euro-Raum
Art der rechtlichen Verantwortung	Änderungen des europäischen Sekundärrechts (5 Verordnungen, 1 Richtlinie)		Intergouvernementale Zusammenarbeit	Völkerrechtlicher Vertrag	Änderungen des europäischen Sekundärrechts (Vorschläge der Kommission für 2 Verordnungen)
Gesetzestexte	1173/2011, 1175/2011 (ändert 1466/97), 1177/2011 (ändert 1467/97), 2011-85	1176/2011, 1174/2011			KOM(2011) 819 KOM(2011) 821
Grundlage	Kommissionsvorschlag (29.9.2010) basierend auf Empfehlungen der Van Rompuy-Arbeitsgruppe		Vereinbarung der Staaten des Euro-Raums („Pakt für den Euro“, 11.3.2011) auf deutsch-französische Initiative	Einigung im Europäischen Rat (8./9.12.2011) nach Scheitern des deutschen Vorschlags zur Verankerung eines fiskalpolitischen Paktes im Primärrecht	Kommissionsvorschlag (23.11.2011)
Beschluss Europäischer Rat	24./25.3.2011		24./25.3.2011	2.3.2012	Zustimmung Ecofin-Rat (21.2.2012)
Abschluss Gesetzgebungsverfahren	8./9.12.2011			Nach Ratifizierung in Mitgliedstaaten (Stand Oktober 2012: 11/25)	Laufendes Gesetzgebungsverfahren, 1. Lesung Europäisches Parlament 14.6.2012
Inkrafttreten	13.12.2011		25.3.2011	1.1.2013, sofern 12 Mitglieder des Euro-Raums ratifiziert haben	

1) Stabilitäts- und Wachstumspakt.– 2) Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht.– 3) CZ-Tschechische Republik, HU-Ungarn, SE-Schweden und UK-Vereinigtes Königreich.

Daten zur Tabelle

Quelle: EU

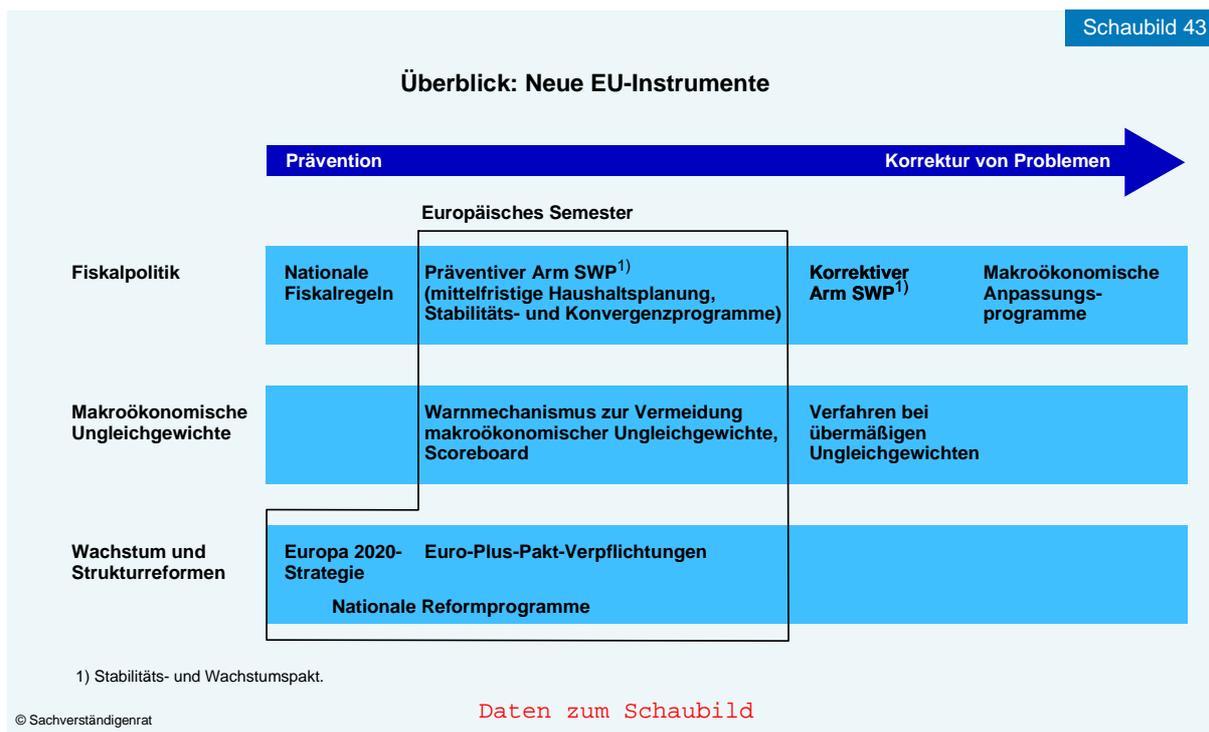
200. Der **Euro-Plus-Pakt** wurde im März 2011 in der Form intergouvernementaler Zusammenarbeit und somit ohne Mitwirkung vom Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zwischen den Staats- und Regierungschefs von 23 Mitgliedstaaten vereinbart. Diese Vereinbarung zielt auf eine Ausweitung der **Koordinierung der nationalstaatlichen Wirtschafts- und Fiskalpolitik** zur Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz ab.

Aufgrund seiner fehlenden Verankerung im EU-Recht besitzt dieses Maßnahmenpaket jedoch keinen starken Umsetzungsdruck.

201. Ursprünglich bestand die Absicht, dem **Fiskalpakt**, der im Dezember 2011 zwischen 25 Mitgliedstaaten vereinbart wurde, um die Haushaltsdisziplin auf nationalstaatlicher Ebene zu erweitern, mittels Änderung der europäischen Verträge eine stärkere Geltung zu verschaffen. Dies scheiterte aber aufgrund des Widerstands einzelner Mitgliedstaaten, insbesondere des Vereinigten Königreichs. Somit konnten die Inhalte des Pakts im Rahmen des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (**Fiskalvertrag**) lediglich als völkerrechtlicher Vertrag vereinbart werden, der neben dem EU-Primärrecht steht. Dieser ist am 2. März 2012 von den teilnehmenden Staaten unterzeichnet worden. Jedoch ist in Artikel 16 des Fiskalvertrags bereits vorgesehen, dass dessen Inhalte binnen höchstens fünf Jahren in den Rechtsrahmen der EU überführt werden sollen. Hierzu wird dann aber die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich sein. Neben den Staaten des Euro-Raums haben alle übrigen Mitgliedstaaten bis auf das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik den Fiskalvertrag unterzeichnet. Derzeit läuft die notwendige Ratifizierung entsprechend der jeweiligen nationalen Anforderungen in den Mitgliedstaaten; das Ratifizierungsverfahren wurde bisher in elf Mitgliedstaaten abgeschlossen, darunter acht Staaten des Euro-Raums (Stand: Oktober 2012). Der Fiskalvertrag tritt in Kraft, wenn er von zwölf Mitgliedstaaten des Euro-Raums ratifiziert worden ist.

202. Derzeit läuft ein weiteres Gesetzgebungsverfahren zu zwei Verordnungen, die auf eine Ausweitung der Haushaltsüberwachung der Staaten des Euro-Raums abzielen (**Twopack-Reformen**), die jedoch keine Anwendung für die übrigen EU-Mitgliedstaaten finden. Nachdem das Europäische Parlament in seiner ersten Lesung zahlreiche Änderungen an dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgenommen hat (unter anderem die Einführung des vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Schuldentilgungsfonds, Anhang I, Sondergutachten, Seite 406 ff.) und diese nicht vom Rat angenommen wurden, befindet sich das Verfahren derzeit in Trialog-Verhandlungen. Ein Abschluss des Verfahrens ist frühestens für November 2012 zu erwarten.

203. Die Bestandteile dieser Reformen sowie ihr Zusammenspiel mit bereits zuvor existierenden Elementen der wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung in Europa werden im Folgenden entlang der eingangs genannten Dimensionen diskutiert. In Schaubild 43 wird dieses Zusammenspiel der einzelnen Elemente verdeutlicht und soll als roter Faden für die folgenden Darstellungen dienen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den **drei folgenden Problemfeldern**: Fiskalpolitik, makroökonomische Ungleichgewichte und Strukturreformen. Zudem wird das **Europäische Semester** ausführlicher diskutiert. Dieses ist nicht auf ein einzelnes Problemfeld ausgerichtet, sondern umfasst Maßnahmen, die zu einer stärkeren Koordinierung der verschiedenen Elemente der europäischen und nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik beitragen sollen.



2. Fiskalpolitik

204. Der zentrale Bestandteil der oben genannten Reformen des europäischen Regelungsrahmens besteht in der Verschärfung der Regeln, die auf eine Beschränkung der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten zur **Vermeidung von übermäßigen Defiziten und Schuldenständen** abzielen. Hier bestanden bereits vor der Krise Eingriffsmöglichkeiten auf europäischer Ebene, da mit dem **Stabilitäts- und Wachstumspakt** explizite numerische Begrenzungen der nationalen Haushaltspolitik, insbesondere in Bezug auf die Höhe der Neuverschuldung (3 % des Bruttoinlandsprodukts), vorgegeben waren. Um dieser im Primärrecht festgelegten Begrenzung größere Geltung zu verschaffen, sind parallel zwei verschiedene Ansätze zur stärkeren Begrenzung der nationalen Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten mittels numerischer Beschränkungen (Fiskalregeln) und Eingriffsmöglichkeiten der EU-Ebene verfolgt worden:

- Stärkerer Automatismus und schärfere Sanktionen im Rahmen der auf europäischer Ebene verfolgten Regelungen (**Stabilitäts- und Wachstumspakt**),
- Verpflichtung, Fiskalregeln auf nationaler Ebene zu verankern (**Fiskalvertrag**).

Korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts

205. Der reformierte **korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts** bietet die schärfsten Sanktionsmöglichkeiten aller Elemente des neuen institutionellen Rahmens. Ein Verfahren bei übermäßigem Defizit droht Staaten, die eine Defizitquote von mehr als 3 % oder eine Schuldenstandsquote von mehr als 60 % des Bruttoinlandsprodukts aufweisen. Diese Grenzen und Sanktionierungsmöglichkeiten existierten grundsätzlich zwar bereits zuvor, jedoch wurden sie aufgrund zahlreicher Konstruktionsfehler des SWP in der Vergangenheit nicht ausreichend angewandt. Insbesondere fehlte es in dem Verfahren an einem Automatis-

mus von Sanktionen bei Regelverstößen, da die Feststellung eines übermäßigen Defizits sowie sämtliche Entscheidungen in Bezug auf Sanktionen neben einer entsprechenden Empfehlung der Kommission einer qualifizierten Mehrheit im Rat bedurften. Diese Mehrheiten kamen jedoch selten zusammen, und es kam nie zu einer tatsächlichen Sanktionierung eines Mitgliedstaats, da im Rat „potenzielle Sünder über Sünder“ urteilten (JG 2011 Ziffer 202). Zudem kam dem Schuldenstandskriterium im SWP nur eine sehr geringe Bedeutung zu, sodass die in zahlreichen Ländern regelmäßige Überschreitung des Grenzwerts von 60 % nicht zu der Eröffnung von Defizitverfahren führte.

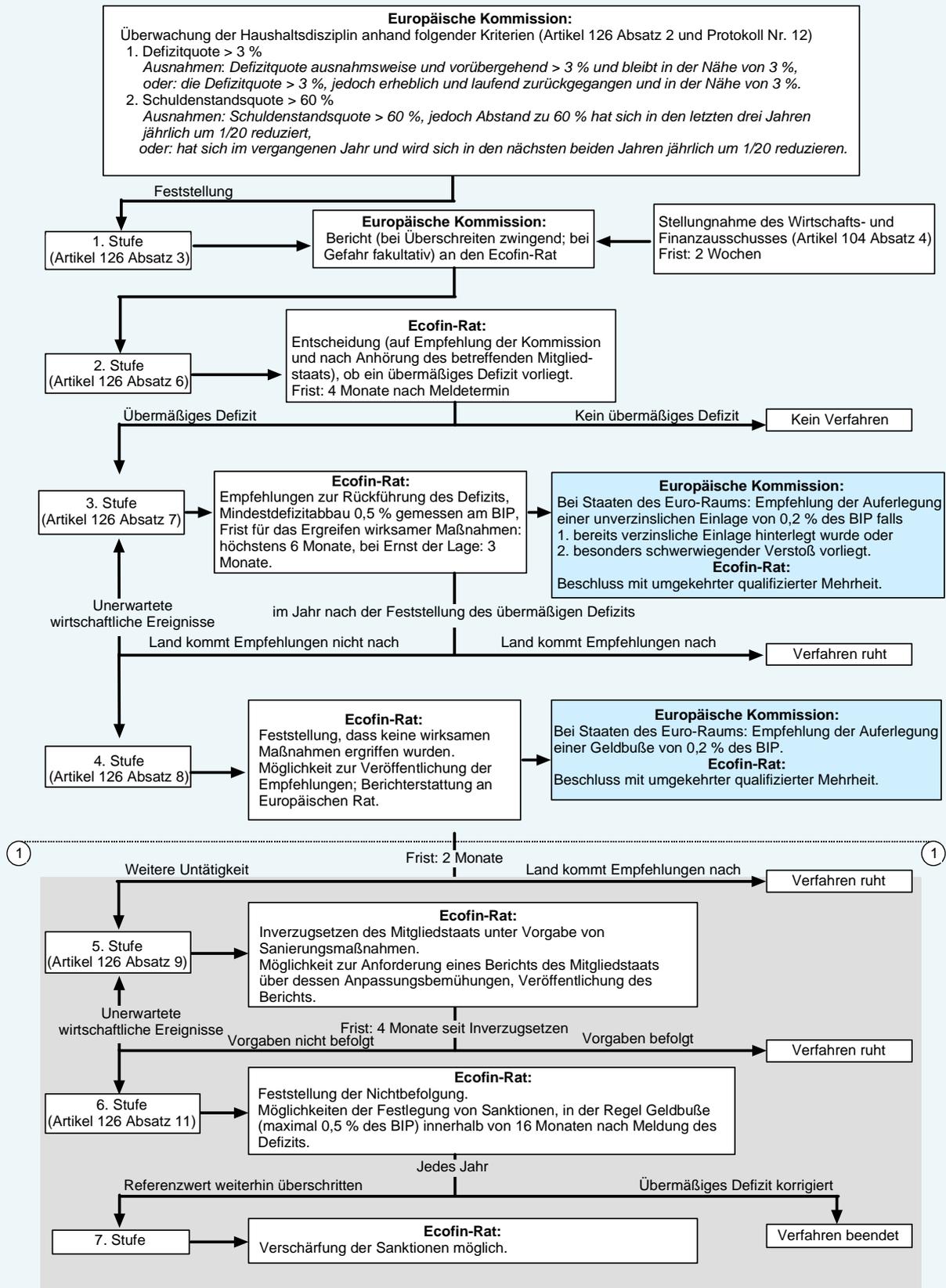
206. Das reformierte **Verfahren bei einem übermäßigen Defizit**, das sich aus dem Zusammenspiel des unveränderten Primärrechts (Artikel 126 AEUV) und den sekundärrechtlichen Änderungen des Sixpacks ergibt, ist in Schaubild 44 dargestellt. Erste wichtige Änderungen betreffen die Klarstellung von den in Artikel 126 Absatz 2 definierten **Ausnahmetatbeständen**, bei denen ein Überschreiten der Richtwerte für Defizit und Schuldenstandsquote nicht zu einer Eröffnung des Verfahrens durch die Kommission führt. Insbesondere war hinsichtlich des Schuldenstandskriteriums ursprünglich nicht explizit geregelt, wann der Ausnahmetatbestand des Vertragstexts erfüllt ist, nämlich dass der Schuldenstand „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“. Diese Ausnahme ist nun erfüllt, wenn sich der Abstand der Schuldenstandsquote zum Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat, oder die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass die geforderte Verringerung des Abstands „im Zeitraum von drei Jahren einschließlich der zwei Jahre eintritt, die auf das letzte Jahr, für das die Daten verfügbar sind, folgen“. Diese Anpassungsregel impliziert jedoch nicht, dass bei genauer Einhaltung die Schuldenstandsquote tatsächlich innerhalb von 20 Jahren auf einen Wert von 60 % zurückgefahren wird, da sich das Zwanzigstel nicht auf die Differenz zwischen dem Ausgangswert und dem Zielwert bezieht. Es bezieht sich vielmehr auf die Differenz zwischen aktuellem Wert und dem Zielwert, sodass der Schuldenabbau im Zeitablauf immer geringer wird.

Die Präzisierung des Schuldenstandskriteriums soll dazu dienen, diesem größere Geltung zu verschaffen; grundsätzlich besaßen beide Referenzwerte im Primärrecht schon zuvor Gleichrangigkeit, die jedoch in der Praxis nicht angewendet wurde (Calliess und Schönfleisch, 2012). Die Möglichkeit, ein Defizitverfahren aufgrund des Schuldenstandskriteriums zu eröffnen, ist nun im überarbeiteten Code of Conduct des Stabilitäts- und Wachstumspakts explizit vorgesehen (Ecofin-Rat, 2012). Die Einhaltung des modifizierten Schuldenstandskriteriums ist jedoch für diejenigen Mitgliedstaaten, die Ende 2011 einem Defizitverfahren unterlagen, erst drei Jahre nach Korrektur des exzessiven Defizits verbindlich.

207. Eine weitere sichtbare Verschärfung des korrektiven Arms des SWP wurde durch die Einführung von **neuen Sanktionsmöglichkeiten** erreicht. Dadurch können Sanktionen gegen Staaten des Euro-Raums nun wesentlich früher als zuvor ergriffen werden. Bisher war dies – wie in Artikel 126 Absatz 11 AEUV vorgesehen – erst nach einem langwierigen Verfahren und mit großer Zeitverzögerung möglich (6. Stufe in der Abbildung). Diese bereits vor den Reformen existierende Sanktionsmöglichkeit wurde durch das Sixpack ebenfalls deutlich ver-

Schaubild 44

Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Artikel 126 AEU-Vertrag



① Gilt nur für Staaten des Euro-Raums.

schärft. Auf dieser Stufe war zuvor als Strafe „in der Regel“ eine unverzinsliche Einlage vorgesehen. Diese ist durch eine Geldbuße ersetzt worden, die sich aus einer festen (0,2 % des Bruttoinlandsprodukts) und einer variablen Komponente zusammensetzt, die zusammen bis zu 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts betragen können. Wenn der Mitgliedstaat selbst nach einer Sanktionierung keine Maßnahmen trifft, kann der Rat diese Sanktion jedes Jahr verschärfen, indem er erneut eine Geldstrafe in gleicher Höhe verhängt.

Das Verhängen einer **Sanktion** ist durch die Sixpack-Reformen nun bereits zusammen mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits (3. Stufe) möglich, und zwar dann, wenn der Mitgliedstaat bereits im Rahmen des präventiven Arms des SWP zu einer verzinslichen Einlage verurteilt wurde (Ziffer 213), oder, wenn die Kommission „besonders schwerwiegende Verstöße“ gegen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen festgestellt hat. Das vorgesehene Strafmaß auf dieser Stufe ist die Erhebung einer unverzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts. Neu hinzugekommen ist ebenfalls die Möglichkeit, eine Geldbuße in Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts zu erheben, falls der Rat feststellt, dass der Mitgliedstaat seinen Empfehlungen nicht gefolgt ist (4. Stufe).

Im Gegensatz zu den übrigen Abstimmungen des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ist für die Abstimmungen über die beiden neuen Sanktionsmöglichkeiten nicht mehr eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten des Euro-Raums erforderlich, sondern es wird nach dem Prinzip der „**umgekehrten qualifizierten Mehrheit**“ vorgegangen (JG 2010 Kasten 8). Das bedeutet, dass die Empfehlung der Kommission zur Erhebung einer Sanktion dann als angenommen gilt, wenn nicht eine qualifizierte Mehrheit der Staaten des Euro-Raums gegen diese votiert. Jedoch setzt dies die Feststellung des Rates mit qualifizierter Mehrheit voraus, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt oder dass das Land nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat.

208. Die häufig kritisierten fehlenden **Automatismen** des Verfahrens konnten durch die Sixpack-Reformen lediglich teilweise behoben werden. Eine Abstimmung im Rat mittels umgekehrter qualifizierter Mehrheit ist lediglich für die neuen Sanktionsmöglichkeiten in der dritten und vierten Stufe des Verfahrens vorgesehen. Diese Abstimmungsergebnisse nehmen aber keinen Einfluss auf den weiteren Ablauf des Verfahrens. Die Entscheidung zur Eröffnung des Verfahrens sowie alle weiteren Entscheidungen des Rates, wie bezüglich der Inverzugsetzung eines Mitgliedstaats, erfordern weiterhin die in den Verträgen festgelegte qualifizierte Mehrheit der Staaten des Euro-Raums. Somit kann nach den sekundärrechtlichen Änderungen durch die Sixpack-Reformen eine Minderheit der Mitgliedstaaten weiterhin verhindern, dass es zur Sanktionierung eines Staates kommt.

Da der Ablauf des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit durch das Primärrecht (Artikel 126 AEUV) festgelegt ist, konnte er nicht sekundärrechtlich im Rahmen der Sixpack-Reformen geändert werden. Um dennoch einen größeren Automatismus in dem Verfahren herzustellen, vereinbarten die Mitgliedstaaten im **Fiskalvertrag** die Etablierung der Abstimmung nach **umgekehrter qualifizierter Mehrheit** mittels der im Fiskalpakt eingegangenen

Eigenverpflichtungen der Staaten. Demnach sind die Mitgliedstaaten des Euro-Raums verpflichtet, die Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission im Rahmen eines Defizit-Verfahrens zu unterstützen, „in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat [...] gegen das Defizit-Kriterium verstößt“ (Artikel 7), außer wenn sich eine qualifizierte Mehrheit von ihnen gegen die Kommissionsposition ausgesprochen hat. Unklar bleibt jedoch, ob dieses Verfahren nur in der Feststellung des übermäßigen Defizits (2. Stufe) angewendet werden soll, wie in der juristischen Analyse von Calliess und Schönfleisch (2012) argumentiert wird, oder ob es für das gesamte Verfahren bis hin zur Abstimmung über die Verhängung von Sanktionen Gültigkeit hat, was der Interpretation des BMF (2012) entspricht. Zudem wurde diese Regelung nur für das Defizitkriterium vereinbart. Bei Verfahren aufgrund von Verstößen gegen das Schuldenstandskriterium sind weiterhin qualifizierte Mehrheiten in den Verfahrensschritten erforderlich.

Ein Zwang zu diesem Abstimmungsverfahren steht jedoch im Spannungsverhältnis zu dem im AEU-Vertrag festgelegten EU-Recht, das auf allen Verfahrensstufen eine Abstimmung nach qualifizierter Mehrheit vorsieht. In der Praxis erfordert die Vereinbarung im Fiskalpakt wohl ein zweistufiges Vorgehen: Erstens ist zu überprüfen, ob sich eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Mitgliedstaaten gegen den Kommissionsvorschlag findet. Zweitens ist eine formelle Abstimmung im Rat erforderlich, bei der im Falle des Fehlens einer qualifizierten Mehrheit im ersten Schritt alle Staaten – unabhängig von ihrer tatsächlichen Position – für den Vorschlag votieren, um so die erforderliche qualifizierte Mehrheit sicherzustellen.

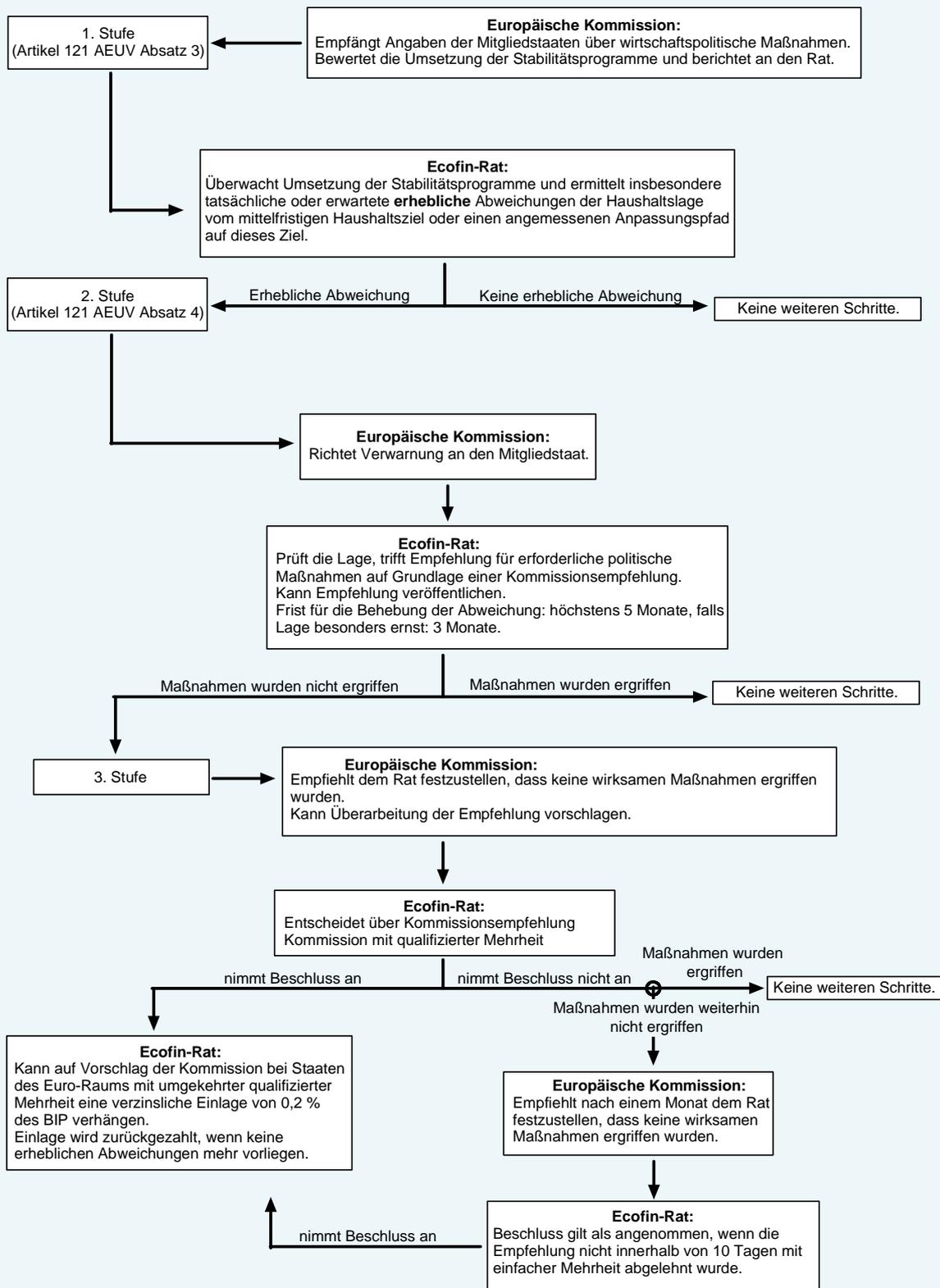
209. In den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Twopack-Reformen ist zusätzlich eine **genauere Überwachung** von Mitgliedstaaten vorgesehen, die sich in einem Defizitverfahren befinden. Diesen werden zusätzliche Berichtspflichten an die Kommission und den Ecofin-Rat bezüglich der Haushaltsentwicklung sowie getroffener und beabsichtigter Maßnahmen auferlegt. Auf späteren Stufen des Defizitverfahrens erhöht sich die Frequenz der Berichte und die Kommission kann Maßnahmen zur Korrektur vorschlagen. Diese Berichte fließen dann anschließend in die Entscheidungen von Rat und Kommission bezüglich der Sanktionierung von Staaten ein. Zudem kann die Kommission einen Mitgliedstaat verpflichten, die „Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit“ der nationalen Haushaltsdaten mittels einer unabhängigen Kontrolle durch die nationale oberste Rechnungskontrollbehörde (zum Beispiel den Bundesrechnungshof) bewerten zu lassen. Darüber hinaus sind Staaten, die den Fiskalvertrag unterzeichnet haben, in einem Defizitverfahren verpflichtet, eine detaillierte Beschreibung der geplanten Strukturreformen in einem „**Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm**“ vorzulegen, das von Rat und Kommission genehmigt werden muss und dessen Umsetzung von diesen überwacht wird.

Präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts

210. Das Verfahren des **präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts** wurde ebenfalls durch das Sixpack verschärft (Schaubild 45, Seite 126). Wie bisher müssen sich die Mitgliedstaaten an ihrem mittelfristigen Haushaltsziel orientieren, das sie sich selbst setzen können. Allerdings darf der Zielwert für das **strukturelle Defizit** maximal eine Höhe von 1 % des Bruttoinlandsprodukts betragen. Dieses mittelfristige Haushaltsziel soll als Sicherheits-

Schaubild 45

Präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts



marge im Hinblick auf die Defizitquote von 3 % dienen und mittelfristig tragfähige Haushalte sicherstellen. Im ersten Verfahrensschritt beurteilt die Kommission den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Mitgliedstaaten, die ihr Ziel noch nicht erreichen, müssen einen jährlichen Rückgang des strukturellen Haushaltsdefizits in Höhe von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts aufweisen. Bei Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 % des Bruttoinlandsprodukts oder sonstigen Risiken muss die Verbesserung über diesen Wert hinausgehen.

211. Die Mitgliedstaaten müssen ihre geplante Haushaltsentwicklung detailliert in ihren **Stabilitäts- und Wachstumsprogrammen** angeben, die jedes Jahr von der Kommission überprüft werden. Bei dieser Überwachung des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel orientiert sich die Kommission jedoch nicht wie im korrektiven Arm unmittelbar an einem einzelnen Indikator. Sie trifft stattdessen die Feststellung, ob eine Abweichung von dem mittelfristigen Haushaltsziel oder von dem Anpassungspfad vorliegt, auf der „Grundlage einer Gesamtbewertung“. Dieses Vorgehen lässt ihr wesentlich mehr Spielräume als im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Stellt der Rat eine „**erhebliche**“ **Abweichung** von den Haushaltszielen fest, spricht die Kommission eine Verwarnung aus (2. Stufe).

212. Eine Neuerung bei der Bewertung der Abweichung von den Haushaltszielen im Rahmen des präventiven Arms stellt die Berücksichtigung des **Ausgabenwachstums** dar. Demnach soll das jährliche Wachstum der Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen) begrenzt werden. Diese werden korrigiert um zyklisch bedingte Veränderungen der Ausgaben für Arbeitslose, Ausgaben die durch Einnahmen aus EU-Fonds gedeckt werden und Ausgabenüberschreitungen, die automatisch durch Einnahmeerhöhungen ausgeglichen werden.

Die Ausgabenbeschränkung entfällt, wenn das mittelfristige Haushaltsziel übererfüllt wird (Holler und Reiss, 2011). Falls das Haushaltsziel genau erreicht wird, darf das Ausgabenwachstum nicht über einer mittelfristigen Referenzrate des potenziellen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts des Mitgliedstaats liegen; dies würde implizieren, dass die Staatsausgabenquote (in % des Bruttoinlandsprodukts) im Zeitverlauf unverändert bleibt. Ein höheres Ausgabenwachstum ist gestattet, wenn die Überschreitung durch diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmenseite ausgeglichen wird. Falls ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht hat, muss das Ausgabenwachstum unterhalb eines darunter liegenden Wertes liegen, der länderspezifisch festgelegt wird, um sicherzustellen, dass sich der Abstand zum Haushaltsziel reduziert. Das bedeutet, dass in diesem Fall die Staatsausgabenquote im Zeitverlauf abnimmt (Europäische Kommission, 2012).

213. Die Sixpack-Reformen haben den präventiven Arm um **Sanktionsmöglichkeiten** für Mitgliedstaaten des Euro-Raums ergänzt, diese fallen jedoch verglichen mit dem korrektiven Arm eher schwach aus. Die Staaten des Euro-Raums können im äußersten Fall in Form einer verzinslichen Einlage in Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts belangt werden, falls sie wiederholt den Empfehlungen von Rat und Kommission nicht nachgekommen sind. An dieser Stelle war vor den Reformen nur vorgesehen, dass der Rat indirekt Druck auf das Land ausübt, indem er seine Empfehlungen veröffentlicht. Die verzinsliche Einlage stellt zudem

erstmals eine direkte **Verbindung zwischen dem Verfahren des präventiven und des korrektiven Arms** dar: Wenn die verzinsliche Einlage verhängt wurde, empfiehlt die Kommission bei Erreichen der dritten Stufe des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, dass die verzinsliche in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt wird (Ziffer 207).

Die Entscheidung über die Sanktionierung wird nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit getroffen. Jedoch besteht im präventiven Arm – in Analogie zum korrektiven Arm vor den Reformen des Fiskalvertrags – weiterhin das Problem, dass in allen vorgelagerten Verfahrensschritten eine qualifizierte Mehrheit im Rat benötigt wird, insbesondere bei der Feststellung einer „erheblichen Abweichung“, die erst eine Verwarnung durch die Kommission ermöglicht.

Umsetzung von Fiskalregeln in nationales Recht

214. Zusätzlich zu den diskutierten Maßnahmen zur Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts gab es mehrere Anläufe, die Etablierung von **Fiskalregeln im nationalen Recht der Mitgliedstaaten** verbindlich zu machen. Entsprechende Forderungen wurden bereits im Sixpack und Euro-Plus-Pakt festgeschrieben. In der Richtlinie des Sixpacks ist für jeden Mitgliedstaat (ausgenommen das Vereinigte Königreich) vorgegeben, dass er über „numerische Haushaltsregeln, die für ihn spezifisch sind und die wirksam zur Einhaltung ihrer jeweiligen aus dem AEUV im Bereich der Haushaltspolitik erwachsenden Verpflichtungen über einem Zeithorizont von mehreren Jahren durch den Staat als Ganzes beitragen“, zu verfügen hat. Konkrete Anforderungen zur Ausgestaltung dieser Fiskalregeln werden nicht gestellt, lediglich Angaben zu Zielvorgaben und zu Folgen im Falle einer Nichteinhaltung werden gefordert.

Im Euro-Plus-Pakt verpflichten sich die Mitgliedstaaten ebenfalls, die Vorschriften aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in nationales Recht umzusetzen. Jedoch lässt diese Verpflichtung den Mitgliedstaaten offen, welches Rechtsinstrument gewählt (Verfassung oder einfaches Gesetz) und wie die Regel konkret ausgestaltet wird (Art der Fiskalregel). Der Euro-Plus-Pakt stellt als einzige Anforderung, dass die Kommission vorab angehört werden soll, um sicherzustellen, dass die Fiskalregel mit den EU-Vorschriften vereinbar ist. Diese beiden Ansätze zur Etablierung von Fiskalregeln in der nationalen Gesetzgebung bleiben somit in Bezug auf die Ausgestaltung der Regeln sehr vage, und ihre Umsetzung ist wenig zwingend. Augenscheinlich wurden diese bereits vor dem Fiskalpakt bestehenden Verpflichtungen in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und führten kaum zu Aktivität der Mitgliedstaaten.

215. Im Rahmen des **Fiskalvertrags** kam es zu der konkretesten Anforderung an nationale Haushaltsregeln; in diesem wird explizit die Einführung von Saldoregeln, welche wie die deutsche Schuldenbremse die strukturelle Neuverschuldung begrenzen, auf nationaler Ebene vorgeschrieben (Kasten 9). Diese Regeln müssen sich an der Zielsetzung des präventiven Arms des SWP orientieren: Das strukturelle Defizit darf einen Wert von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten, eine höhere Defizitgrenze (maximal 1,0 %) kann nur für Länder mit einer Schuldenstandsquote von „erheblich unter 60 % und geringen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ angewandt werden. Die numerische

Begrenzung muss gesamtstaatlich gelten und im nationalen Recht verankert werden; die Verankerung muss „in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist“ (Artikel 3 (2)), erfolgen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten einen Korrekturmechanismus einrichten, der bei Abweichungen vom Zielwert oder dem Anpassungspfad automatisch ausgelöst wird. Dieser muss auf Grundsätzen beruhen, die von der Kommission festgelegt wurden.

216. Im Gegensatz zu den Vereinbarungen im Euro-Plus-Pakt und im Sixpack kann die **Nicht-Einführung** der geforderten nationalen Fiskalregel unmittelbar **sanktioniert** werden. Die Einrichtung der vom Fiskalpakt geforderten Haushaltsregel wird von der Kommission in einem Bericht überprüft. Kommt sie zu dem Schluss, dass ein Mitgliedstaat den Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, sieht der Fiskalvertrag vor, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) „von einer oder mehreren Vertragsparteien mit der Angelegenheit befasst werden“ wird. Im Protokoll über die Unterzeichnung des Fiskalvertrags wurde festgelegt, dass der EuGH von dem jeweiligen Dreivorsitz (die aktuelle und die beiden folgenden Ratspräsidenschaften) angerufen wird. Unabhängig von der Schlussfolgerung des Kommissionsberichts kann jeder am Fiskalpakt teilnehmende Mitgliedstaat den EuGH mit der Überprüfung eines Landes befassen. Kommt ein teilnehmender Mitgliedstaat den Empfehlungen des EuGH nicht nach, kann der Gerichtshof gegen diesen in einem weiteren Verfahren, das auf Antrag eines oder mehrerer Staaten eröffnet wird, eine Strafe in Höhe von bis zu 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts verhängen; es besteht jedoch hinsichtlich der Sanktionierung für den Dreivorsitz keine Klagepflicht mehr. Eine implizite Sanktionsmöglichkeit wurde zudem für Mitgliedstaaten eingerichtet, die den Fiskalvertrag nicht unterzeichnen, da diese in Zukunft keinen Zugang zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten sollen (Ziffern 161 ff.).

Teilweise sollen Anforderungen an nationale Fiskalregeln, die denen im Fiskalpakt ähneln, in das EU-Sekundärrecht überführt werden (Twopack-Vorschläge der Kommission). So wird dort die Einführung von Haushaltsregeln für die Staaten des Euro-Raums vorgeschrieben, die sich am mittelfristigen Haushaltsziel ausrichten, und „verbindlich und vorzugsweise in der Verfassung verankert“ werden sollen. Zudem wird dort ein unabhängiger Rat für Finanzpolitik für die Überwachung der Umsetzung der nationalen Haushaltsregeln vorgeschrieben.

Kasten 9

Folgen des Fiskalpakts für Deutschland

Mit der Verpflichtung, Haushaltsregeln entsprechend den Vorgaben des Fiskalpakts einzuführen, stellt sich für Deutschland die Frage nach der **Konformität der bestehenden nationalen Haushaltsregeln** und dem möglichen Anpassungsbedarf. In diesem Zusammenhang sind grundsätzlich drei Elemente des Fiskalpakts zu trennen: (1) die Kernanforderungen an die nationalen Haushaltsregeln, die von den Staats- und Regierungschefs in Artikel 3 des Fiskalvertrags festgelegt wurden, (2) die gemeinsamen Grundsätze für den einzurichtenden Korrekturmechanismus, die im Juni 2012 von der Europäischen Kommission veröffentlicht wurden

(KOM(2012) 342), und (3) der zeitliche Rahmen für die Annäherung an das mittelfristige Ziel, der von der Kommission im Laufe des Jahres 2012 vorgelegt werden soll.

Im Gegensatz zu der im Fiskalvertrag verpflichtenden Regel, die das gesamtstaatliche konjunkturbereinigte „Maastricht“-Defizit – dieses entspricht weitgehend der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – auf maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzen soll, beschränken die bestehenden Vorgaben der **deutschen Schuldenbremse** die konjunkturbereinigten finanzstatistischen Finanzierungssalden lediglich von Bund (0,35 %) und Ländern (0 %). Keine Anwendung findet die deutsche Schuldenbremse hinsichtlich der Finanzen der Städte und Gemeinden, der Sozialversicherungen und des Sondervermögens von Bund und Ländern. Damit bestehen Unterschiede im gewählten „Defizitbegriff“ und vor allem beim Umfang der erfassten Gebietskörperschaften.

Die **Nichtberücksichtigung der öffentlichen Haushalte** hat der Sachverständigenrat bereits in den vergangenen Jahresgutachten kritisiert (JG 2011 Ziffern 305 ff.), da sie die Umgehung der Schuldenregel erlaubt: So würde etwa eine Kreditvergabe an die Bundesagentur für Arbeit nicht zu einem Defizit für den Bund führen. Eine Erfüllung der Vorgaben des Fiskalpakts erfordert somit, dass die bisher unberücksichtigten Bestandteile des Staatssektors ebenfalls durch die Regeln erfasst werden. Diese müssten verhindern, dass – bei unveränderten Defizitgrenzen von Bund und Ländern – die gesamte Neuverschuldung von Gemeinden, Sozialversicherungen und Sondervermögen mehr als 0,15 % des Bruttoinlandsprodukts betragen kann. Bund und Länder haben sich im Juni 2012 auf die Eckpunkte zur innerstaatlichen Umsetzung verständigt (Ziffern 372 ff.). Demnach wird die Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegt. Während der Bund die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen übernimmt, sind die Länder für ihre Kommunen verantwortlich.

Die Grundsätze für die konkrete Ausgestaltung des **Korrekturmechanismus** wurden von der Europäischen Kommission im Juni 2012 veröffentlicht. Die Gemeinsamen Grundsätze der Kommission verlangen hierzu, dass „die Korrekturmechanismen [...] im einzelstaatlichen Recht in Form von Bestimmungen verankert [werden], die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist“. Im Rahmen der deutschen Schuldenbremse sind diese Details nicht in der Verfassung verankert, sondern durch ein Bundesgesetz geregelt (Artikel 115-Gesetz vom 10. August 2009).

Im Bundesgesetz finden sich folgende Angaben zum Korrekturmechanismus, die für die Schuldenregel des Bundes gelten:

- Eine Abweichung der tatsächlichen Kreditaufnahme wird auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht.
- Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.
- Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, verringert sich die Kreditermächtigung jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; die Verringerung wird nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke wirksam.

Zur quantitativen Ausgestaltung der Korrekturmechanismen machen die von der Kommission vorgelegten Grundsätze keine konkreten Vorgaben. Es wird verlangt, dass der Korrekturmechanismus „unter genau definierten Bedingungen, die eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad anzeigen, ausgelöst“ wird. Hinsichtlich der Art der Korrekturmaßnahmen wird vorgegeben, dass der Umfang und der zeitliche Rahmen im Voraus festgelegten Bestimmungen unterliegen und umfangreiche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel umfangreichere Korrekturmaßnahmen erfordern. Der Referenzpunkt des Korrekturmechanismus soll die Wiederherstellung eines strukturellen Saldos sein, der die Vorgaben des mittelfristigen Ziels erfüllt. In dieser Hinsicht erfüllen die Regelungen der Bundesebene bereits die Anforderungen an den Korrekturmechanismus aus dem Fiskalpakt. Handlungsbedarf könnte hingegen auf Länderebene bestehen, da die in den Länderverfassungen eingeführten Schuldenbremsen häufig über keine expliziten oder wesentlich schwächere Korrekturmechanismen verfügen (Ciaglia und Heinemann, 2012).

Hinsichtlich der in Artikel 3 (2) des Fiskalvertrags geforderten **Überwachungsinstitutionen** existiert in Deutschland mit dem Stabilitätsrat bereits die geforderte Institution. Es ist geplant, diesen um einen unabhängigen Beirat zu ergänzen, um Konformität mit den von der Kommission vorgelegten Grundsätzen zu erreichen. Für diese Überwachungsstellen müssen laut der Gemeinsamen Grundsätze nationale Rechtsvorschriften erlassen werden, „die ihnen ein hohes Maß an funktionaler Autonomie gewähren, einschließlich i) eines gesetzlich verankerten Status, ii) der Freiheit von Einflussnahme, das heißt die Stellen nehmen keine Anweisungen entgegen und haben die Möglichkeit, öffentlich und zeitnah zu kommunizieren, iii) Benennungsverfahren, die an Erfahrung und Kompetenz ausgerichtet sind, iv) angemessener Ressourcen und eines zur Erfüllung ihres Auftrags angemessenen Zugangs zu Informationen“.

Schließlich kann es Anpassungsbedarf bei der **zeitlichen Umsetzung** der deutschen Schuldenregel geben. Bei dieser sind bisher Übergangsfristen bis 2016 (Bund) beziehungsweise 2020 (Länder) vorgesehen. Im Übereinkommen der Staats- und Regierungschefs zum Fiskalpakt sind keine genauen Fristen festgelegt worden. Stattdessen ist vereinbart, dass der zeitliche Rahmen für die Annäherung an die Ziele von der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für die langfristige Tragfähigkeit vorgeschlagen wird (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b).

In einigen **anderen europäischen Ländern** wurden bereits Fiskalregeln nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse eingeführt. Hier stellt sich ebenfalls die Frage nach dem Anpassungsbedarf an die Anforderungen des Fiskalvertrags. In Spanien wurde im September 2011 eine entsprechende Regel bereits in die Verfassung aufgenommen. Diese verbietet ab 2020 ein strukturelles Defizit komplett (lediglich im Falle von Strukturreformen ist ein strukturelles Defizit von 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts erlaubt) und umfasst – im Gegensatz zur deutschen Schuldenbremse – neben dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften auch die Kommunen und Sozialversicherungen. In Österreich konnte Ende des Jahres 2011 aufgrund des Widerstands der Opposition nicht die notwendige Mehrheit für eine Verfassungsänderung erreicht werden, die eine Begrenzung für alle Gebietskörperschaften festgeschrieben hätte. Daher wurde dort die Schuldenbremse lediglich im Bundeshaushaltsgesetz für den Bund festgeschrieben (Begrenzung auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts, geltend ab 2017) sowie im Mai 2012 ein Stabilitätspakt zwischen Bund und Ländern geschlossen, der das strukturelle Defizit dieser Gebietskörperschaften auf 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt, sodass gesamtstaatlich die Vorgaben des Fiskalpakts erreicht werden.

Weitere Sanktionsmöglichkeiten

217. Eine weitere generelle Beeinträchtigung der Wirkung des SWP resultierte aus der **Manipulation von Daten** in den Mitgliedstaaten, die das tatsächliche Ausmaß der zu sanktionierenden Neuverschuldung verschleiern konnte. In der neuen Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (2011/85/EU), die ebenfalls Teil der Sixpack-Reformen ist, werden die Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen und die Statistik sowie makroökonomische Prognosen und Haushaltsprognosen nun detaillierter als zuvor festgelegt. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit, die **Manipulation von Statistiken** hinsichtlich der im Rahmen des SWP verwendeten Daten zu Defiziten und Schulden zu sanktionieren. Diese Bestrafung kann nach einer Untersuchung durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Es ist ihm möglich, Geldbußen in einer Höhe von bis zu 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts zu verhängen.

218. Zusätzlich zu den zuvor diskutierten bereits beschlossenen Sanktionsmöglichkeiten beinhaltet der Kommissionsvorschlag zur neuen Kohäsionspolitikverordnung für den Zeitraum der Jahre 2014 bis 2020 (KOM(2011) 615) noch **weitere Sanktionsmöglichkeiten** über die Zuweisungen aus der EU-Regionalpolitik. Demnach sollen „Makroökonomische Konditionalitäten“ festgelegt werden und die Auszahlung von Kohäsionspolitik-Mitteln ausgesetzt werden können, wenn ein Mitgliedstaat einen nach den bisherigen Regeln zu sanktionierenden Verstoß begangen hat. Dies betrifft insbesondere den SWP, aber auch die neuen Sanktionsmöglichkeiten bei makroökonomischen Ungleichgewichten (Ziffern 230 f.) oder Sanktionen im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des ESM im Falle der Nichteinhaltung der vereinbarten Auflagen. Die drohenden finanziellen Folgen bei Aussetzung der Strukturfondsmittel wären für die meisten Mitgliedstaaten beträchtlich größer als die bisher vereinbarten Strafzahlungen, da diese Mittel in manchen Fällen eine Höhe von bis zu 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts erreichen.

219. Der Vorschlag für eine derartige **Konditionalität in der Regionalpolitik** ist nicht neu und in der Literatur bereits diskutiert worden (Heinemann et al., 2012). Eine ähnliche Sanktionsmöglichkeit ist sogar in beschränktem Ausmaß bereits seit vielen Jahren in der Kohäsionspolitik möglich; im Kohäsionsfonds, der etwa 20 % der gesamten Strukturfondsmittel umfasst, kann die Mittelbindung bei Vorliegen eines übermäßigen Defizits ausgesetzt werden. Dies wurde jedoch bisher erst einmal im Frühjahr 2012 bei Ungarn praktiziert und dort inzwischen wieder zurückgenommen. Zudem gibt es gute Gründe dafür, nicht die EU-Regionalpolitik zur Sanktionierung von Verstößen in anderen Politikfeldern heranzuziehen. Dies würde den regionalpolitischen Zielsetzungen der Kohäsionspolitik zuwiderlaufen, da die geförderten Investitionsprogramme grundsätzlich eine langfristige Ausrichtung haben. Ein abruptes Einstellen der Zahlungen würde daher unter Umständen Schäden anrichten. Da die Regionalpolitik auf die Förderung von Projekten auf regionaler sowie kommunaler Ebene und nicht auf nationaler Ebene ausgerichtet ist, träfe eine „Bestrafung“ die falschen föderalen Ebenen. Schließlich würde eine makroökonomische Konditionalität die Mitgliedstaaten mit ungleichen Bestrafungsmöglichkeiten konfrontieren. Während die impliziten Strafandrohungen bei ärmeren Mitgliedstaaten quantitativ bedeutsam wären, da diese Förderungen von bis zu 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts aus den Strukturfonds erhalten, hätten Strafandrohungen

bei reicheren Ländern des Euro-Raums aufgrund ihres geringen Rückflusses kaum nennenswerte Durchschlagskraft.

Aus politischer Sicht ist zudem höchst fragwürdig, ob der Vorschlag überhaupt Eingang in die Kohäsionspolitikverordnung finden wird, da sich in der Vergangenheit das Europäische Parlament und zahlreiche Mitgliedstaaten vehement gegen eine derartige Konditionalität ausgesprochen haben.

Fazit und Bewertung

220. Durch das Zusammenspiel von verschärften bestehenden europäischen Regeln und neu einzurichtenden Restriktionen der nationalen Schuldenbremsen sind die Staaten in Zukunft vier verschiedenen Arten von fiskalpolitischen Restriktionen unterworfen:

- Saldoregel im korrektiven Arm des SWP (**absolutes Defizit**: 3 % des Bruttoinlandsprodukts)
- Saldoregel im Fiskalpakt (**strukturelles Defizit**: 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts) und im präventiven Arm des SWP (strukturelles Defizit: 1 % des Bruttoinlandsprodukts)
- Schuldenstandsregel im korrektiven Arm des SWP (**Schuldenstandsquote**: maximal 60 % des Bruttoinlandsprodukts, jährlicher Abbau der Differenz um ein Zwanzigstel)
- Ausgabenregel im präventiven Arm des SWP (jährliches **Ausgabenwachstum** unterhalb des Potenzialwachstums des Bruttoinlandsprodukts bei Nichterreicherung des mittelfristigen Haushaltsziels)

Die Begrenzung des **strukturellen Defizits** auf 0,5 % im Fiskalpakt stellt in der Regel die **stärkere Begrenzung** dar als das 3 %-Kriterium des korrektiven Arms des SWP, das sich auf das tatsächliche Defizit bezieht. Eine Ausnahme ergäbe sich lediglich in Jahren mit stark negativen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts, bei dem ein strukturelles Defizit von 0,5 % womöglich einem größeren Defizit als 3 % entsprechen würde, und somit die Regel des SWP die größere Bindungswirkung hätte. Jedoch wäre in diesem Extremfall vermutlich auch die Einhaltung der 3 %-Grenze des SWP nicht erforderlich, da ein sehr geringes Wachstum als Ausnahmetatbestand in der Feststellung des übermäßigen Defizits im SWP festgelegt ist.

Weniger eindeutig fällt der Vergleich zwischen der Begrenzung **des strukturellen Defizits** und dem **Schuldenstandskriterium** aus. Welche Begrenzung die restriktivere ist, hängt hier sowohl von der Höhe des Schuldenstands als auch vom nominalen Wachstum ab. Unter der Annahme eines nominalen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts von 3 % gilt nur für Länder, die eine Schuldenstandsquote von 120 % oder darüber aufweisen, dass das Schuldenstandskriterium restriktiver ist. Dieser Wert wird in den wenigsten Ländern des Euro-Raums erreicht, sodass in den meisten Fällen die Begrenzung des strukturellen Defizits, und damit die Regeln des Fiskalpakts, stärker greifen.

Eine bemerkenswerte Neuerung stellt die Berücksichtigung des **Ausgabenwachstums** in der Bewertung der Haushaltspolitik im Rahmen des präventiven Arms dar (Ziffer 212). Dies trägt der Beobachtung Rechnung, dass im Vorfeld der Krise Irland und Spanien zwar ein extrem

expansives Ausgabenwachstum aufgewiesen haben, sich dieses aber aufgrund des zeitgleichen (nicht nachhaltigen) starken Wirtschaftswachstums nicht in auffälligen Defiziten niedergeschlagen hat. In dieser Konstellation wären Saldoregeln, wie diejenigen im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im Fiskalvertrag, praktisch wirkungslos, wohingegen Ausgabenregeln den sich anbahnenden Haushaltsungleichgewichten frühzeitig begegnet wären (Hauptmeier et al., 2011). Jedoch ist die Verpflichtung zur Einhaltung der neuen Ausgaben Grenzen im Rahmen des präventiven Arms des SWP eher schwach, da eine Verletzung der Ausgaben Grenze für sich genommen nicht die Einleitung eines Verfahrens auslöst. Da Irland und Spanien im Vorfeld der Krise jedoch ihre mittelfristigen Haushaltsziele übererfüllt haben, wäre die neue Ausgabenregel nicht zur Anwendung gekommen, obwohl sie – trotz überschätzten Potenzialwachstums aufgrund des Immobilienbooms – die Ausgabenregel mehrfach verletzt hätten (Holler und Reiss, 2011).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die numerischen Vorgaben des Fiskalpakts im Regelfall am restriktivsten ausfallen, sodass eine Einhaltung dieser Grenzwerte üblicherweise zugleich die Einhaltung der Grenzen des SWP impliziert.

221. Welcher der beiden beschrittenen Wege – die Verschärfung der Regeln auf EU-Ebene oder die Erzwingung der Einrichtung nationaler Regeln möglichst mit Verfassungsrang – letztlich der **erfolgsversprechendere** ist, lässt sich a priori kaum beurteilen. Bisherige Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt geben nicht unbedingt Grund zum Optimismus, jedoch besitzt dieser in seiner reformierten Form einige Vorteile gegenüber Regeln auf nationaler Ebene. Insbesondere besteht hier – im Gegensatz zu fast allen bestehenden nationalen Regeln – die grundsätzliche Möglichkeit zur Verhängung von Strafen, die neben ihren fiskalischen Kosten einen erheblichen Reputationsverlust der Regierungen nach sich ziehen können. Diese Möglichkeit zur Sanktionierung wurde im Fiskalvertrag deutlich vereinfacht, jedoch ist noch ungewiss, wie sich das vereinbarte Verfahren, das sich außerhalb des EU-Rechts bewegt, im Ernstfall bewährt.

Die empirische Literatur lässt hinsichtlich **nationaler Fiskalregeln** durchaus vorteilhafte Effekte auf fiskalische Größen wie Defizite und Verschuldung erwarten; dies zeigen zahlreiche Untersuchungen etwa für europäische Staaten (Debrun et al., 2008) oder Schweizer Kantone (Feld und Kirchgässer, 2008; Krogstrup und Wälti, 2008). Jedoch darf bei der Übertragung dieser Ergebnisse auf den Fiskalpakt ein wichtiges Detail nicht außer Acht gelassen werden: Fiskalregeln sind in der Vergangenheit von den jeweiligen Regierungen aus freien Stücken erlassen worden, sodass diese mit deren politischem Willen zur Haushaltskonsolidierung einhergingen. Demgegenüber erfolgt die Einrichtung der nationalen Regeln des Fiskalpakts zu großen Teilen aufgrund politischen Drucks der anderen Mitgliedstaaten, zudem würden die Staaten des Euro-Raums bei Nicht-Ratifizierung des Fiskalvertrags keinen Zugang zum ESM erhalten. Ob unter diesen Voraussetzungen nationale Fiskalregeln ähnlich positive Effekte auf die Haushaltskonsolidierung entfalten werden, bleibt abzuwarten.

222. Die bisherigen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind in der Vergangenheit bereits vom Sachverständigenrat diskutiert und in einigen Punkten kritisiert worden

(JG 2009 Ziffer 123). Im Hinblick auf diese **Kritik** lassen sich einige **Verbesserungen** konstatieren. Diese wurden insbesondere durch die Ausweitung der Regeln auf den Schuldenstand und die nationale Ebene erreicht, sowie durch die gesteigerte Stringenz des Defizitverfahrens (Tabelle 19). Diese Verbesserungen gehen jedoch auf Kosten der **Transparenz**. Insbesondere durch das Nebeneinander der verschiedenen Rechtsakte, deren Inhalte sich in Bezug auf den fiskalischen Rahmen zum Teil ergänzen, teilweise aber überlappen, wird diese erheblich reduziert.

Tabelle 19

Bewertung der Veränderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)

Kritikpunkt ¹⁾	Veränderung
„Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist nicht ehrgeizig genug, da er nur auf eine Rückführung übermäßiger Defizite unter die 3%-Grenze abzielt. Die Verpflichtung zu einem weitergehenden Abbau der Neuverschuldung wird lediglich über die mit nicht nennenswerten Sanktionen beherrschten Bestimmungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme konstituiert.“	<p>Verbesserung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abbau der Verschuldung oberhalb 60 % ist jetzt klarer geregelt (1/20-Regel) und sanktionsbewehrt – Fiskalvertrag schreibt Einrichtung strengerer nationaler Fiskalregeln vor – Ausgabenentwicklungen werden nun auch (in begrenztem Umfang) im präventiven Arm berücksichtigt
„Der SWP ist intransparent, da sich die Empfehlungen des Rates an den strukturellen Defizitquoten orientieren, die im Gegensatz zu den tatsächlichen finanzpolitischen Entscheidungsgrößen nur zeitlich verzögert ermittelt werden können und als Konzept der breiten Öffentlichkeit unbekannt sind.“	<p>Verschlechterung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Strukturelle Defizitquoten haben noch größeres Gewicht erhalten (Fiskalvertrag) – Reformierter präventiver Arm ist noch komplexer als zuvor
„Der SWP ist nicht stringent genug, da Sanktionen vom Rat ausgelöst werden, in dem in den nächsten Jahren hoch verschuldete Länder in der Mehrheit sein werden.“	<p>Teilweise Verbesserung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Neue Sanktionsmöglichkeiten mit Abstimmungen im Rat nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit – Vereinbarung im Fiskalvertrag zur Abstimmung nach umgekehrter qualifizierter Mehrheit bei übrigen Verfahrensschritten im Defizitverfahren
„Die Sanktionen des SWP sind nicht zielführend, da eine Geldbuße die Situation in dem betreffenden Land noch verschärfen würde.“	<p>Verschlechterung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anwendung von Geldbußen sowie deren Höhe wurde ausgeweitet – Aber: Sanktionierung im Rahmen des Fiskalvertrags findet auf nationaler Ebene statt

1) JG 2009 Ziffer 123.

[Daten zur Tabelle](#)

3. Makroökonomische Ungleichgewichte

223. Das **Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht** (VMU) ist ein neues Element der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, das im Rahmen der Sixpack-Reformen eingeführt wurde. Es wurde aufgrund der in der Krise gemachten Erfahrung geschaffen; in den jetzigen Krisenländern hatten sich über einen längeren Zeitraum makroökonomische Ungleichgewichte aufgebaut. In einigen Fällen (Irland und Spanien) haben sich diese nicht unmittelbar in fiskalischen Defiziten niedergeschlagen, welche im Rahmen des SWP hätten korrigiert werden können. Somit wäre selbst eine konsequente Durchsetzung oder Verschärfung der Regeln des SWP unzureichend zur Krisenprävention gewesen.

Das VMU dient sowohl der **Vermeidung** als auch der **Korrektur** makroökonomischer Ungleichgewichte und lässt sich somit in ähnlicher Weise wie der SWP in eine präventive und eine korrektive Komponente unterscheiden. Ob ein Verfahren entsprechend der präventiven oder korrektiven Komponente eröffnet wird, richtet sich jedoch nicht wie beim SWP nach unterschiedlichen Indikatoren, sondern nach dem Schweregrad der vorliegenden Ungleichgewichte. Im Gegensatz zum SWP ist beim VMU lediglich in seiner korrektiven Komponente, dem „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“, eine Sanktionsmöglichkeit gegeben.

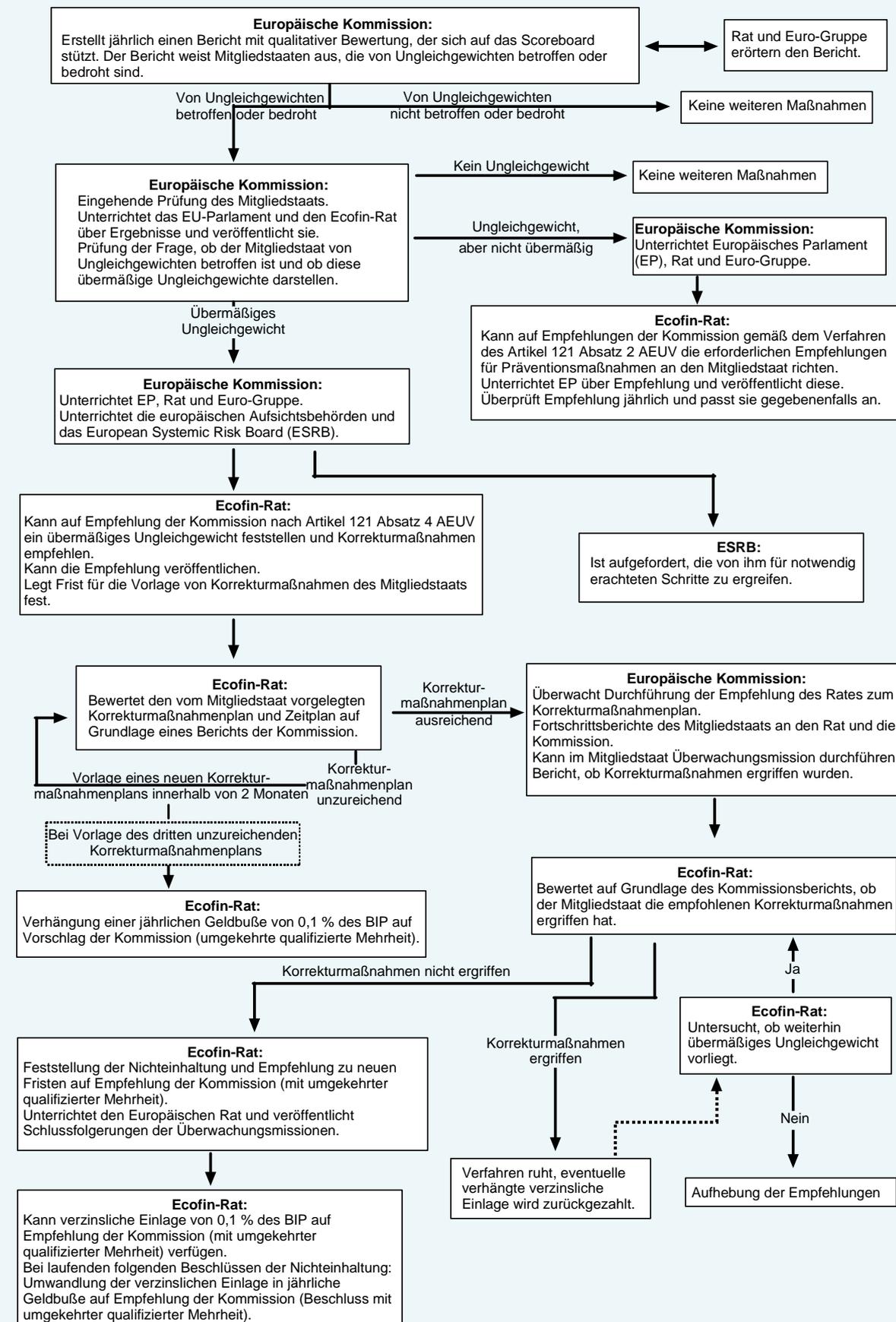
224. Zur Erkennung und Überwachung von makroökonomischen Ungleichgewichten wird in einem ersten Schritt das sogenannte **Scoreboard** herangezogen (Schaubild 46). Dieses besteht aus einem Satz von zunächst zehn Indikatoren, für die jeweils indikative Schwellenwerte als Warnwerte angegeben sind, die jährlich von Eurostat ausgewiesen werden:

- Leistungsbilanzsaldo (gleitender Dreijahresdurchschnitt in % des Bruttoinlandsprodukts; – 4 % / + 6 %),
- Nettoauslandsvermögen (in % des Bruttoinlandsprodukts; – 35 %),
- Reale effektive Wechselkurse zu 35 Industrienationen (Veränderung gegenüber dem Stand von vor drei Jahren in %; ± 5 % für Länder des Euro-Raums und ± 11 % für Nicht-Euro-Länder),
- Exportmarktanteile (Veränderung gegenüber dem Stand von fünf Jahren zuvor in %; – 6 %),
- Nominale Lohnstückkosten (Veränderung gegenüber dem Wert von drei Jahren zuvor in %; + 9 % für Länder des Euro-Raums und + 12 % für Nicht-Euro-Länder),
- Häuserpreise (jährliche Veränderung in Relation zum Verbraucherpreisindex in %; + 6 %),
- Kreditvergabe an den privaten Sektor (in % des Bruttoinlandsprodukts; + 15 %),
- Schulden des privaten Sektors (in % des Bruttoinlandsprodukts; + 160 %),
- Schuldenstand des Staates gemäß dem Verfahren zum übermäßigen Defizit (in % des Bruttoinlandsprodukts; + 60 %),
- Erwerbslosenquote (gleitender Dreijahresdurchschnitt; + 10 %).

225. Die Europäische Kommission beurteilt die Gefahr von makroökonomischen Ungleichgewichten jährlich in einem Bericht; diese Beurteilung erfolgt auf Basis einer „qualitativen wirtschaftlichen und finanziellen Bewertung“, die sich auf die **Indikatoren des Scoreboards** stützt. Es wird jedoch ausdrücklich angegeben, dass die Entwicklung der Indikatoren in einen Gesamtzusammenhang gesetzt wird und „Schlussfolgerungen [...] nicht durch eine mechanistische Auslegung der Indikatoren des Scoreboards gezogen“ werden (Artikel 3). Eine herausragende Rolle innerhalb des Scoreboards scheint den Leistungsbilanzsalden zuzukommen, die als einzige der verwendeten Indikatoren ausdrücklich im Text der Verordnung erwähnt werden. Jedoch kann gerade dieser Indikator kritisch angesehen werden, da er nicht nur negative

Schaubild 46

Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte



© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

Salden als bedrohlich anzeigt, sondern ebenfalls sehr stark positive Salden, die etwa bei einer Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit auftreten können, wenngleich die Schwellenwerte asymmetrisch gewählt wurden. Zudem ist bereits in der Vergangenheit vom Sachverständigenrat kritisiert worden, dass derartig definierte makroökonomische Ungleichgewichte auf sehr unterschiedliche Ursachenkomplexe zurückzuführen sind und diese Ursachen nur bedingt unter der Kontrolle der Mitgliedsländer stehen (JG 2010 Ziffern 171 ff.). Über die im Scoreboard verwendeten Indikatoren hinaus kann in dieser Bewertung der Kommission auf weitere Indikatoren zurückgegriffen werden. Auf Basis dieser Analyse weist die Kommission in ihrem Bericht Mitgliedstaaten aus, die von Ungleichgewichten betroffen sind oder bedroht sein könnten.

226. Im **ersten Warnmechanismus-Bericht** der Kommission vom 14. Februar 2012 (KOM(2012) 68) wurden insgesamt 12 Mitgliedstaaten als problematisch ausgewiesen (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Ungarn, Slowenien, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich), wobei die Programmländer Griechenland, Irland und Portugal von der Überprüfung ausgenommen waren. Die Beurteilung wurde einheitlich anhand des Scoreboards für das Basisjahr 2010 vorgenommen, obwohl einige der Indikatoren zu diesem Zeitpunkt schon für 2011 verfügbar gewesen wären.

Die Vorgabe, dass keine „mechanistische Auslegung“ der Indikatoren durchgeführt werden soll, lässt sich bestätigen. So wurden etwa Frankreich und Italien mit zwei Überschreitungen als problematisch eingestuft, wohingegen die Slowakei mit fünf Überschreitungen als unproblematisch angesehen wurde. Ein Automatismus ist auch nicht im Hinblick auf das Leistungsbilanzkriterium festzustellen; so wurden Länder mit einer fast ausgeglichenen oder sogar leicht positiven Leistungsbilanz (Belgien, Dänemark) als problematisch ausgewiesen, wohingegen andere als unproblematisch eingestufte Mitgliedstaaten (Malta, Polen, Slowakei) den Grenzwert überschritten haben. In keinem Fall wurde ein übermäßig hoher positiver Leistungsbilanzsaldo als kritisch beurteilt. Zudem wurde eine Sanktionierung aufgrund eines übermäßigen Leistungsbilanzüberschusses bereits in den Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates vom 8. November 2011 ausgeschlossen. In Deutschland wurden die Grenzwerte bei zwei Indikatoren überschritten: Neben der Überschreitung des Schuldenstandskriteriums ist es in den letzten fünf Jahren zu einem übermäßigen Rückgang der Exportmarktanteile gekommen (– 8,3 %).

227. Ein Überblick über die Anzahl der **Verstöße** gegen die Scoreboard-Grenzwerte **in der Vergangenheit** ist in Tabelle 20 angegeben. In der Darstellung wurde analog zum jetzigen Vorgehen zu jedem Veröffentlichungsjahr des Scoreboards die Datengrundlage des jeweiligen Vorvorjahres ($t - 2$) berücksichtigt. Somit hätte also der Ausweis der verschiedenen Scoreboard-Indikatoren im Frühjahr 2009 auf Daten aus dem Jahr 2007 oder auf Durchschnittswerten beruht, bei denen das Jahr 2007 als aktuellster Wert eingeflossen wäre (Ziffer 224). Es ist auffällig, dass das Scoreboard in den Jahren 2005 bis 2007, also vor Beginn der Finanzmarktkrise, vor allem in den heutigen Krisenländern eine hohe Anzahl an Überschreitungen der Indikatoren angezeigt hätte. Beispielsweise hätte eine Überprüfung im Frühjahr 2006 bei

Spanien und Griechenland sechs Überschreitungen angezeigt, in den übrigen der jetzigen Krisenländer vier.

Der einzige Indikator, dessen Grenzwert von allen diesen Ländern verletzt worden wäre, ist die Veränderungsrate des realen effektiven Wechselkurses (Grenzwert: 5 %), die besonders in Irland (17,5 %) weit übertroffen worden wäre; jedoch hätte dieser Indikator auch für Deutschland und die Niederlande eine Verletzung des Grenzwerts angezeigt. Bis auf das Kriterium Nettoauslandsvermögen (drei Überschreitungen) sind die übrigen Kriterien nur von einer Minderheit der Krisenländer verletzt worden: Griechenland und Portugal beim Leistungsbilanzsaldo, Griechenland und Italien bei den Lohnstückkosten. Dies verdeutlicht, dass es bei der Identifikation von makroökonomischen Fehlentwicklungen im Vergleich zur Haushaltsslage deutlich schwieriger ist, die Einleitung eines Verfahrens an eine einzelne Variable zu knüpfen.

Tabelle 20

Überschreitungen der Scoreboard-Grenzwerte

Veröffentlichung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Datengrundlage	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	3 ^{b)}	2 ^{a)}	4 ^{a)}	4 ^{a)}	3 ^{a)}	3 ^{a)}	4	4	4	3
Deutschland	1 ^{a)}	2	3	2	2	2				
Finnland	2 ^{a)}	2 ^{a)}	3 ^{a)}	2 ^{a)}	1 ^{a)}	1	1	2	4	4
Frankreich	2	2	4	4	4	3	2	2	2	2
Griechenland	5 ^{b)}	4 ^{b)}	6 ^{a)}	6 ^{a)}	5 ^{a)}	5	4	4	6	5
Irland	1 ^{a)}	3	3	4	5	5	5	7	6	6
Italien	4	3	4	4	2	2	2	2	3	2
Luxemburg	3 ^{c)}	3 ^{b)}	3 ^{b)}	3 ^{b)}	3 ^{b)}	3	3	3	3	3
Niederlande	4	2	3	2	2	2	2	3	3	3
Österreich	1 ^{a)}	1	2	1	4	3				
Portugal	6	4	5	4	5	5	5	6	5	6
Spanien	4	5	6	6	7	6	6	6	6	6

a) Daten für einen Indikator fehlen.– b) Daten für zwei Indikatoren fehlen.– c) Daten für drei Indikatoren fehlen.

Daten zur Tabelle

Quelle: EU

228. In einem zweiten Schritt werden die als problematisch identifizierten Mitgliedstaaten einer **eingehenden Überprüfung** durch die Kommission unterzogen. Bereits in dieser Stufe spielt jedoch das Scoreboard keine große Rolle mehr: Die Untersuchung baut auf „einer detaillierten Analyse der länderspezifischen Umstände“ auf, bei der „eine breite Palette von wirtschaftlichen Variablen, [...] analytische Instrumente und länderspezifische qualitative Informationen“ (Artikel 5) verwendet werden. Bei dieser Überprüfung wird der Frage nachgegangen, ob der Mitgliedstaat von Ungleichgewichten betroffen ist und ob diese gegebenenfalls **übermäßige Ungleichgewichte** darstellen.

Definitionen zur Unterscheidung der beiden Ausdrücke werden zwar angeführt, diese lassen jedoch einigen Interpretationsspielraum. Als **Ungleichgewichte** sind Trends definiert, „die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion

oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten“ (Artikel 2). **Übermäßige Ungleichgewichte** sind hingegen „schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichte oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden“.

229. Die Feststellung eines Ungleichgewichts, das **nicht übermäßig** ist, führt zu der Einleitung von Präventionsmaßnahmen. Diese erschöpfen sich allerdings in der Möglichkeit des Ecofin-Rates, eine Empfehlung an den Mitgliedstaat auszusprechen und diese zu veröffentlichen. Sanktionsmöglichkeiten bestehen keine.

In der ersten Runde des VMU wurde nach den **eingehenden Überprüfungen** am 30. Mai 2012 für alle zwölf der im Warnmechanismus-Report identifizierten Länder festgestellt, dass sie Ungleichgewichte aufweisen, diese jedoch nicht übermäßig seien. Somit beschränkt sich das weitere Vorgehen im Verfahren auf die Veröffentlichung von länderspezifischen Empfehlungen. Jedoch trifft die Kommission in ihrem Bericht anscheinend eine Unterscheidung der Schweregrade der Ungleichgewichte, die im Gesetzestext nicht vorgesehen ist. So spricht sie bei den meisten Ländern nur von „imbalances“, in manchen Fällen jedoch von „serious imbalances“ (Frankreich, Italien, Ungarn, Slowenien), und in zweien sogar von „very serious imbalances“ (Spanien, Zypern).

230. Die Einleitung des **Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht** setzt voraus, dass neben der Kommission auch der Ecofin-Rat mit qualifizierter Mehrheit ein übermäßiges Ungleichgewicht feststellt. Dabei legt der Rat eine Reihe von zu befolgenden Maßnahmeempfehlungen fest, sowie die Frist, innerhalb welcher der Mitgliedstaat einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen muss. Dieser Plan muss dann vom Rat für ausreichend befunden werden. Ansonsten muss der Mitgliedstaat den Korrekturmaßnahmenplan überarbeiten. Sollte ein Mitgliedstaat innerhalb desselben Verfahrens zum dritten Mal einen unzureichenden Korrekturmaßnahmenplan vorlegen, kann er vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach einer Abstimmung mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit mit einer Geldbuße in Höhe von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts belangt werden.

231. Die Kommission überwacht die **Durchführung der Korrekturmaßnahmen**. Auf Basis ihrer Berichte bewertet der Ecofin-Rat, ob der Mitgliedstaat die erforderlichen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Sollte dies der Fall sein, ruht das Verfahren, jedoch dauert die Überwachung durch die Kommission an, solange das übermäßige Ungleichgewicht vorliegt. Bei der Feststellung der Nichteinhaltung kann der Rat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit eine verzinsliche Einlage von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts erheben, die im wiederholten Fall in eine Geldbuße umgewandelt werden kann.

Bewertung

232. Die Krise im Euro-Raum ist nicht allein durch vom SWP abgedecktes fiskalpolitisches Fehlverhalten bedingt. Daher ist es sinnvoll, zusätzliche Indikatoren für makroökonomische Risiken heranzuziehen. Jedoch ist es bei makroökonomischen Ungleichgewichten ungleich schwieriger, diese anhand einzelner Indikatoren, wie etwa der Leistungsbilanz, und eindeutig

definierter Grenzwerte festzulegen. Die Ungleichgewichte sind auf sehr **unterschiedliche Ursachenkomplexe** zurückzuführen (JG 2010 Ziffern 171 ff.). Daher ist grundsätzlich ein Ansatz auf einer breiten Indikatorenbasis und mit gewissem Bewertungsfreiraum der Kommission gegenüber einem Verfahren mit einem größeren Automatismus bis hin zur Sanktionierung zu bevorzugen. Zudem stehen die Ursachen von makroökonomischen Ungleichgewichten nur bedingt unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten, und bei einem zu großen Automatismus bis hin zur Sanktionierung von Ungleichgewichten könnte der Eindruck erweckt werden, dass grundsätzlich staatliches Fehlverhalten die Ursache der Ungleichgewichte ist; somit bestünde die Gefahr, dass zu voreilig von europäischer Ebene in die nationale Wirtschaftspolitik eingegriffen würde. Diesem Umstand wird jedoch im VMU dadurch Rechnung getragen, dass Kommission und Rat lediglich unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten können und – beim Vorliegen von übermäßigen Ungleichgewichten – die Korrekturmaßnahmenpläne durch die Mitgliedstaaten selber erarbeitet werden. Der Rat oder die Kommission können somit nicht von den Mitgliedstaaten die Durchführung konkreter Maßnahmen zum Abbau der Ungleichgewichte verlangen.

Die erste Runde im Jahr 2012 deutet auf eine zurückhaltende Herangehensweise hin. So waren die länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlicht wurden, eher unspezifisch und wurden von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Eine positive Rolle zur Prävention zukünftiger Ungleichgewichte könnten hingegen die große Sichtbarkeit des Scoreboards und die Anprangerung von Missständen in einzelnen Ländern durch die Kommission spielen. Gerade die erste Veröffentlichung des Scoreboards ist aufgrund seiner Eingängigkeit und Transparenz in der Berichterstattung auf große Resonanz gestoßen und dürfte dadurch in den Mitgliedstaaten zu einer Sensibilisierung für länderspezifische Probleme beitragen.

4. Wachstum und Strukturreformen

233. Im Vergleich zur Fiskalpolitik sind die Eingriffsmöglichkeiten der europäischen Ebene in die nationale Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Strukturreformen mit Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsförderung sehr gering. Als Hauptinitiative wurde bereits im Jahr 2010 die Strategie „**Europa 2020**“ als Nachfolgerin der Lissabon-Strategie vereinbart. Diese Strategie zielt darauf ab, folgende Ziele bis zum Jahr 2020 zu erreichen:

- Beschäftigung: Erwerbstätigenquote mindestens 75 %,
- Forschung und Entwicklung: Aufwendungen für Forschung und Entwicklung jährlich mindestens 3 % des Bruttoinlandsprodukts,
- „20-20-20“-Klimaschutz-/Energieziele,
- Bildung: Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger unter 10 %; Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossenem Hochschulstudium über 40 %,
- Armutsbekämpfung: Absenkung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen um 20 Millionen.

234. Die Strategie Europa 2020 fordert eine stärkere **wirtschaftspolitische Steuerung** in der EU. Dieses soll zum einen durch sieben Leitinitiativen geschehen, die jeweils bindende Aufgaben für die EU und die Mitgliedstaaten vorsehen. Zum anderen wurde mit Europa 2020 ein System von Länderberichten („Nationale Reformprogramme“) geschaffen, auf deren Basis länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen werden können. Diese beruhen auf den vertraglich festgelegten „Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ (Artikel 121 AEUV) und den „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ (Artikel 148 AEUV); sie werden von der Kommission entworfen und vom Rat beschlossen. Bei Nichtumsetzung der Empfehlungen kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat aussprechen; der Rat kann Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten und veröffentlichen (Artikel 121 (4) AEUV).

235. Die bisher einzige wesentliche Neuerung auf EU-Ebene mit einem expliziten Fokus auf Wachstum und Strukturreformen stellt der **Euro-Plus-Pakt** dar. Dieser geht auf eine Initiative Deutschlands zurück, das ursprünglich zusammen mit Frankreich einen wesentlich weitergehenden „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vorgeschlagen hatte. Dieser sollte unter anderem sechs verbindliche Sofortmaßnahmen umfassen: Abschaffung von Lohnindexierungssystemen, Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen, Einführung der gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, Anpassung der Rentensysteme an die demografische Entwicklung, Verankerung von Schuldenbremsen in der Verfassung sowie die Einrichtung von nationalen Krisenbewältigungssystemen für Banken. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am Widerstand zahlreicher Mitgliedstaaten, sodass nur eine sehr viel unverbindlichere Vereinbarung geschlossen werden konnte. Im letztlich vereinbarten **Euro-Plus-Pakt** verpflichten sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Verwirklichung der folgenden **Ziele** zu ergreifen:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit,
- Förderung der Beschäftigung,
- Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,
- Stabilität des Finanzsektors.

236. Im Pakt wurde zudem eine **Überwachung** der Verwirklichung dieser vier Ziele durch die Staats- und Regierungschefs auf der Grundlage von Indikatoren vorgeschrieben. Darüber hinaus sollen Länder, die sich in einem dieser Bereiche „größeren Herausforderungen“ gegenübersehen, benannt werden und sich dazu verpflichten, diese Probleme in einem vorgegebenen Zeitraum anzugehen. Folgende Indikatoren finden im Pakt Erwähnung:

- ein Vergleich der Lohnstückkosten (insgesamt und für jeden wichtigen Sektor) mit anderen EU-Staaten und Handelspartnern,
- die Quoten der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, Erwerbsquoten,
- die langfristige Tragfähigkeit des Schuldenstands auf Grundlage der aktuellen Politiken, Berücksichtigung demografischer Faktoren,
- die Höhe der privaten Verschuldung.

237. Im Rahmen des Euro-Plus-Paktes verpflichten sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten, „jedes Jahr auf höchster Ebene eine Reihe von **konkreten Maßnahmen** [zu] vereinbaren, die innerhalb von zwölf Monaten zu verwirklichen sind“. Die Auswahl der konkreten Maßnahmen fällt jedoch in die Zuständigkeit jedes Staates, sodass sich die Staaten nur zu Maßnahmen verpflichten, die sie selbst zuvor vorgeschlagen haben. Der Pakt nennt hierzu lediglich Beispiele für jeden Politikbereich (zum Beispiel eine Überprüfung der Lohnbildungsverfahren, eine Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit). Diese Verpflichtungen fließen in die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme ein und werden von Kommission und Rat im Rahmen des Europäischen Semesters bewertet (Ziffern 243 ff.).

In den länderspezifischen Stellungnahmen und Empfehlungen, die seit 2011 im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlicht wurden, kommt den Euro-Plus-Verpflichtungen bislang jedoch keine große Rolle zu. Die Erfüllung der Verpflichtungen im vorangegangenen Jahr wurde von der Kommission erstmals im Mai 2012 in einem Arbeitsdokument in tabellarischer Form ausführlich dokumentiert. Nicht eingehaltene Verpflichtungen werden zwar in dem Dokument benannt. Diese tauchen jedoch nicht in dem Vorschlag an den Rat bezüglich der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters auf.

238. Das Hauptaugenmerk der bisher vorgenommenen einzelstaatlichen Maßnahmen liegt auf den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Bezüglich der anderen beiden genannten Ziele (Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stabilität des Finanzsektors) bleiben die Vorgaben des Euro-Plus-Pakts **wenig konkret** und sind zum Teil durch jüngere EU-rechtliche Änderungen inzwischen bereits überholt. Dies betrifft etwa die geforderte Etablierung von Haushaltsvorschriften im nationalen Recht; diese ist durch die wesentlich konkreteren Anforderungen im Fiskalvertrag abgelöst worden. Ähnliches gilt für die Maßnahmen zur Stärkung der Finanzstabilität, wie nationale Rechtsvorschriften für die Sanierung von Banken oder die Durchführung von Belastungstests für Banken (Anhang I, Sondergutachten 2012, Seite 417). Bezüglich der Steuerpolitik wird die Einführung einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage als Reformmöglichkeit genannt, jedoch wird betont, dass die direkte Besteuerung weiterhin in die nationale Zuständigkeit fällt und einer Koordinierung der Steuerpolitik lediglich „Aufmerksamkeit gewidmet“ wird.

239. Zum Abschluss des ersten Europäischen Semesters 2011 kommt **die Europäische Kommission** zu einer eher **kritischen Beurteilung** der eingegangenen Verpflichtungen (KOM(2011) 400). So wird bemängelt, dass manche Mitgliedstaaten lediglich **sehr allgemein gehaltene Verpflichtungen** eingegangen sind, wie etwa den Abbau der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter, und sich spezifische Zusagen häufig auf bereits laufende Gesetzgebungsvorhaben bezogen haben und nicht auf zusätzliche, die durch den Pakt motiviert wurden. In dieser Hinsicht stellt auch Deutschland keine Ausnahme dar: In den sieben Verpflichtungen seines Aktionsprogramms 2012 sind Vorhaben wie das Absenken des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu Beginn des Jahres 2013 oder das Absenken des Einkommensteuertarifs aufgrund der kalten Progression enthalten. Auch in der Beurteilung der Kommission und der Empfehlung des Rates wird den Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen keine

große Beachtung geschenkt, sondern diese werden lediglich in einem kurzen Absatz zusammengefasst.

In seiner jetzigen Ausgestaltung liefert der Euro-Plus-Pakt somit **keinen Mehrwert** gegenüber den bereits bestehenden Verpflichtungen im Rahmen der Europa-2020-Strategie. Er stellt lediglich auf unverbindliche Ziele und auf die von den Mitgliedstaaten selbst gewählten Maßnahmen ab. Augenscheinlich hat dies bisher nicht zu den intendierten zusätzlichen Anstrengungen der Mitgliedstaaten geführt.

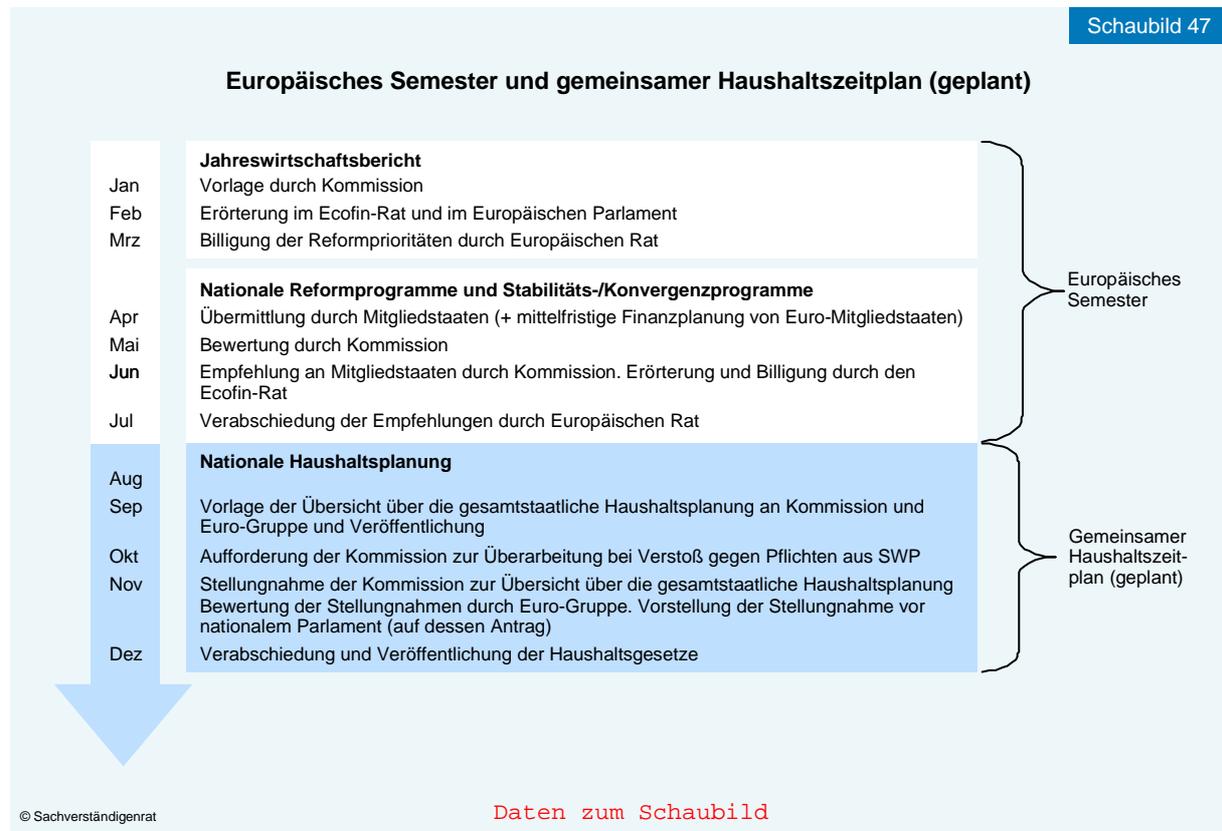
5. Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik

240. Neben den auf einzelne Problemfelder fokussierten Maßnahmen, die in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellt wurden, haben die Reformen der vergangenen Jahren die Koordinierung der einzelstaatlichen Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in den Bereichen verstärkt, in denen die europäische Ebene grundsätzlich nur sehr beschränkte Eingriffsmöglichkeiten besitzt. Neu eingerichtet wurde das „**Europäische Semester** für die verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik“, das einen jährlichen **Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung und Überwachung** der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten vorsieht. Das Europäische Semester soll die ersten sechs Monate des Jahres umfassen. So soll eine Abstimmung in Fragen der Haushalts- und Strukturpolitik vor Beginn der Erstellung der nationalen Haushalte in der zweiten Jahreshälfte erreicht werden. Das Europäische Semester wurde im September 2010 vom Rat beschlossen und bereits im Jahr 2011 zum ersten Mal angewendet. Es wurde darüber hinaus im Rahmen der Sixpack-Reformen in das europäische Recht übernommen.

241. Der Ablauf des Europäischen Semesters ist in Schaubild 47 dargestellt. Es umfasst zum einen mit dem **Jahreswachstumsbericht** der Europäischen Kommission ein neues Element, zum anderen mit den **Nationalen Reformprogrammen** sowie den **Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen** bereits bestehende Elemente. Bei letzteren haben jedoch die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten und die Überprüfung durch die europäische Ebene eine deutliche Ausweitung erfahren. Zudem zielt die neue frühzeitige und gleichzeitige Einreichung dieser Berichte darauf ab, bereits vor Beginn der Haushaltsplanung Unstimmigkeiten und entstehende Fehlentwicklungen aufzudecken. Für eine noch weitergehende Koordinierung und Überwachung der Haushaltspolitik in den Staaten des Euro-Raums soll das Europäische Semester durch die geplanten **Twopack-Reformen** um einen **gemeinsamen Haushaltszeitplan** ergänzt werden, der die nationale Haushaltserstellung weitergehender synchronisieren soll. Dieser zielt im Gegensatz zum Europäischen Semester auf das zweite Halbjahr und somit den Zeitraum der tatsächlichen Ausarbeitung der nationalen Haushaltspläne ab.

242. Das Europäische Semester beginnt mit der Vorlage des **Jahreswachstumsberichts** durch die Kommission. Dieses Dokument stellt die aktuelle Lage der Union und ihre wirtschaftlichen Herausforderungen dar. Zudem gibt es die wirtschaftspolitischen Prioritäten der EU für das kommende Jahr vor. Auf dieser Basis werden vom Ecofin-Rat die Leitlinien für

die Erstellung der von den Mitgliedstaaten zu erarbeitenden Nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme erstellt.



Im aktuellen Bericht für das Jahr 2012 sind die folgenden fünf Prioritätenbereiche angeführt:

- Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung,
- Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft,
- Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für heute und morgen,
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise,
- Modernisierung der Verwaltungen.

Für jeden dieser Bereiche benennt der Jahreswachstumsbericht mögliche nationalstaatliche Maßnahmen, um die jeweiligen Ziele zu erreichen. Diese umfassen weitgehend sehr allgemein gehaltene Forderungen, wie etwa nach einer effizienten Steuererhebung, zum Teil aber auch sehr konkrete Vorschläge. So wird als beispielhafte Maßnahme zur Erhöhung des Wachstumspotenzials eine Förderung des digitalen Binnenmarktes angeführt, und dafür konkrete Vorschläge (zum Beispiel die Entwicklung eines EU-Marktes für sichere mobile und Online-Zahlungssysteme oder die Entwicklung von Online-Streitbeilegungssystemen) vorgebracht.

243. Eine zentrale Rolle im Europäischen Semester spielen die **nationalen Reformprogramme** und **Stabilitäts- und Konvergenzprogramme** der Mitgliedstaaten. Beide Arten von

Dokumenten sind nicht neu. Nationale Reformprogramme mussten bereits im Rahmen der Strategie Europa 2020 im Hinblick auf wachstums- und beschäftigungswirksame Maßnahmen erstellt werden. Schon zuvor mussten Stabilitätsprogramme (für Staaten des Euro-Raums) oder Konvergenzprogramme (für die übrigen Staaten) im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts erstellt werden. Zudem enthalten diese Dokumente auch die im Rahmen des Euro-Plus-Pakts angekündigten Maßnahmen (Ziffern 235 ff.).

244. Für die Inhalte der **Stabilitäts- und Konvergenzprogramme** bestehen klare Vorgaben im Sekundärrecht der EU, die zum Teil durch die Sixpack-Reformen noch erweitert und präzisiert wurden (1466/97, Artikel 3 und 7). Die Programme liefern die Grundlage für die Überwachung im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Ziffern 211 f.), da sie die erforderlichen Angaben über das angestrebte mittelfristige Haushaltsziel und den Anpassungspfad, die voraussichtliche Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote sowie eine Quantifizierung der auf der Einnahmenseite geplanten diskretionären Maßnahmen aufführen. Zudem enthalten die Programme die getroffenen Annahmen über die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung sowie eine quantitative Bewertung von haushaltspolitischen und sonstigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die bereits vorgenommen wurden oder vorgeschlagen werden.

Die wichtigste Neuerung im Hinblick auf die Haushaltsplanung betrifft jedoch nicht die inhaltlichen Änderungen, sondern die **zeitliche Abfolge**. Im Gegensatz zur früheren Praxis müssen die Mitgliedstaaten diese Programme nun bereits im April vorlegen und damit vor der Erörterung in den nationalen Parlamenten und der Verabschiedung der Haushaltsgesetze. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die in den nationalen Reformprogrammen enthaltenen Wachstumsstrategien und die daraus abgeleiteten Maßnahmen mit den Haushaltsstrategien der Mitgliedstaaten in Einklang stehen. Das Europäische Semester zielt somit darauf ab, die Koordinierung in der nationalen Haushaltsplanung zu erhöhen und zu erreichen, dass sich die Empfehlungen von Kommission und Rat in der nationalen Haushaltsaufstellung niederschlagen können. Das Europäische Semester ist daher positiv zu bewerten, da es zu einem Transparenzgewinn führt, indem es die verschiedenen bereits bestehenden und neuen Elemente der fiskalischen und makroökonomischen Überwachung in einen einheitlichen Rahmen überführt.

245. Auf Basis der nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme erstellt die Kommission Ende Mai Vorschläge für **länderspezifische Stellungnahmen und Empfehlungen**. Diese werden im Juni im Ecofin-Rat diskutiert und die beschlossenen länderspezifischen Leitlinien im Juli vom Europäischen Rat veröffentlicht. Sie enthalten die Empfehlungen zum Abbau von Ungleichgewichten, die im Rahmen des VMU beim Vorliegen von „Ungleichgewichten, die nicht übermäßig sind“ ausgesprochen wurden (Ziffern 229 f.). Die nationalen Parlamente sollten dann die Empfehlungen in ihrer Haushaltsgesetzgebung berücksichtigen. Es besteht jedoch keine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung, da in der Verordnung grundsätzlich festgehalten wird, dass die Haushaltshoheit der Parlamente unangetastet bleiben soll.

246. Eine weitere von der Kommission im Rahmen der Twopack-Reformen (KOM(2011) 821) vorgeschlagene Neuerung, der **gemeinsame Haushaltszeitplan** (Artikel 3), zielt auf eine noch weitergehende zeitliche Koordinierung der nationalen Haushaltspolitik in den Staaten des Euro-Raums ab, als es durch den Rahmen des Europäischen Semesters bereits erreicht wird. Er sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bis zum 15. Oktober die Entwürfe für ihre Haushaltsgesetze veröffentlichen und eine Übersicht über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung an die Kommission und die Euro-Gruppe übermitteln müssen; diese Übersicht muss auch veröffentlicht werden (Artikel 5). Die Übersicht über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung muss detaillierte Angaben für das kommende Jahr enthalten, wie etwa den angestrebten Haushaltssaldo, Projektionen für Ausgaben und Einnahmen sowie die Hauptannahmen zu der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung. Die Kommission kann bei einem „besonders ernsten Verstoß“ gegen die haushaltspolitischen Pflichten des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine **Überarbeitung** dieser Übersicht verlangen; diese Aufforderung wird ebenfalls veröffentlicht. Zudem müssten die Stabilitätsprogramme, die bis zum 15. April eingereicht werden müssen (Europäisches Semester), in Zukunft um die Haushaltsplanung für die kommenden drei Jahre ergänzt werden.

Ausdrücklich betont wird, dass die Angaben zur Haushaltsplanung auf **unabhängigen makroökonomischen Prognosen** zu beruhen haben, die ebenfalls veröffentlicht werden müssen. Diese Forderung nach zuverlässigen Prognosen erscheint besonders wichtig, da in der Vergangenheit die Verwendung von aus politischen Gründen überoptimistischen Makroprognosen in der Haushaltsplanung zum Entstehen von übermäßigen Defiziten in den Staaten des Euro-Raums beigetragen hat (Jonung und Larch, 2006).

247. Die Kommission verspricht sich von dem vorgeschlagenen gemeinsamen Haushaltszeitplan, dass Empfehlungen des Rates und der Kommission stärker als in der Vergangenheit in die **nationalen Haushaltsverfahren** einfließen. Jedoch umfassen die Neuregelungen auch weiterhin keine direkten Eingriffsmöglichkeiten der europäischen Institutionen in die Haushaltsplanung. Die Kommission kann lediglich eine Stellungnahme zu der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Übersicht über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung abgeben, die dann veröffentlicht wird und in dem jeweiligen nationalen Parlament auf dessen Antrag hin vorgestellt werden kann (Artikel 6).

248. Eine **indirekte Sanktionsmöglichkeit** gegen Verstöße in den Twopack-Regelungen wird jedoch durch die Verknüpfung mit dem Defizitverfahren des SWP hergestellt. So soll das Ausmaß, in dem Mitgliedstaaten die Kommissionsempfehlungen berücksichtigt haben, in der Beurteilung der Kommission vor der Einleitung eines Defizitverfahrens und der Auferlegung einer unverzinslichen Einlage berücksichtigt werden, sowie bei der Entscheidung des Rates, ob ein übermäßiges Defizit besteht.

249. Die vorgeschlagenen Twopack-Reformen sehen darüber hinaus eine **verstärkte Überwachung** für Staaten des Euro-Raums vor, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre **finanzielle Stabilität** betroffen oder bedroht sind (KOM(2011) 819). Diese Überwachung wird von der Kommission bei Staaten beschlossen, die Finanzhilfen von der EFSF,

dem ESM oder dem Internationalen Währungsfonds erhalten. Außerdem kann die Kommission einen Staat, „der gravierende Schwierigkeiten in Bezug auf seine Finanzstabilität hat“ (Artikel 2), unter verstärkte Überwachung stellen. Diese Überwachung umfasst weitgehende Berichtspflichten und Überwachungsmöglichkeiten der europäischen Ebene. Auf Basis dieser Überwachung kann der Rat einem Mitgliedstaat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit empfehlen, sich **um Finanzhilfe zu bemühen** und ein makroökonomisches Anpassungsprogramm zu erarbeiten. Diese Empfehlung kann veröffentlicht werden, wodurch ein noch größerer Druck auf den betreffenden Mitgliedstaat zur Annahme von Finanzhilfen entstehen könnte.

Zusätzlich überwacht die Kommission bei Staaten, die bereits Finanzhilfen erhalten, die Umsetzung eines **makroökonomischen Anpassungsprogramms**, das der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annehmen muss. Bei Nichtbefolgung des Anpassungsprogramms ist eine Sanktionsmöglichkeit durch die Aussetzung von Zahlungen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik geplant (Ziffer 218). Mit der Aufnahme eines makroökonomischen Anpassungsprogramms werden die normalen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten, also Stabilitätsprogramme und die Berichte im Rahmen des Europäischen Semesters und eines Defizitverfahrens oder eines Verfahrens bei übermäßigen Ungleichgewichten, ausgesetzt.

250. Weiterhin wurde die Koordinierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik durch verschiedene **Einzelmaßnahmen** im Fiskalpakt verstärkt. Darunter fallen die Verpflichtung zur Erörterung und gegebenenfalls Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten vor der Verabschiedung von größeren Wirtschaftsreformen sowie die Einrichtung von regelmäßigen Euro-Gipfeln.