

Der langwierige Prozess zum Aufbau der europäischen Regeln für Haushaltsdisziplin

Jeder Ökonom kennt die berühmten Maastricht-Kriterien. Ursprünglich waren sie dafür konzipiert, dass sich die öffentlichen Haushalte der EU-Länder im Hinblick auf die Einführung einer Einheitswährung einander angleichen. Seit der Bildung der Eurozone sind diese Beschränkungen zu einem festen Bestandteil der nationalen Haushaltspolitiken geworden. Zum 20. Jubiläum werfen wir einen Blick auf die Entwicklung der institutionellen Architektur dieses Dispositivs mitsamt seinen bestehenden Schwächen.



Das Dispositiv zur Haushaltsdisziplin der EU beruht noch immer auf den Regeln des Maastricht-Vertrags, dessen Original in einem Banktresor der Stadt Maastricht verwahrt wird. Foto: Keystone

Die europäischen Regeln für Haushaltsdisziplin sind ein Fundament zur Schaffung der Eurozone. Seit ihrer Einführung standen sie regelmässig im Zentrum von Debatten.¹ Die Kritik intensivierte sich besonders nach der Krise von 2008, als zahlreiche Staaten der Eurozone in finanzielle Schieflage gerieten. Die zur damaligen Verfügung stehenden Mittel stellten sich als ungenügend heraus, um die Krise unter den bestmöglichen Umständen bewältigen zu können. Trotz diesem Versagen bleiben die Haushaltsregeln unabdingbar für das

Funktionieren der Eurozone. Denn während die Geldpolitik zentralisiert ist, liegt die Haushaltspolitik in der Kompetenz der einzelnen Länder.² Deshalb gilt es, Schwächen des Instrumentariums auszumerzen. Doch wie ist es genau aufgebaut?

Ein legislativer Stapel

Seit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1994 sind die europäischen Regeln zur Haushaltsdisziplin – die sogenannten Maastricht-Kriterien – in verschiedenen Etappen ergänzt und angepasst worden (siehe *Tabelle 1*). Mit ihrer Anwendung wurde ihnen ein Reglement zur Seite gestellt, das die Definitionen und die Modalitäten der Datenübermittlung im Bereich Defizite und Staatsverschuldung präzisiert. Auch wenn das Reglement keine grundlegende Überarbeitung erfahren hat, wurde es zwischen 2000 und 2014 regelmässig auf den neuesten Stand gebracht. Die Maastricht-Kriterien wurden im Jahr 1999 mit dem *Stabilitäts- und Wachstumspakt* ergänzt. Nach einer ersten Reform 2005 folgte eine erneute Überarbeitung im Jahr 2011.



Simon Berset
Doktorand und diplomierter Assistent, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Universität Freiburg



Bernard Dafflon
Emeritierter Professor, Universität Freiburg

Diese bestand aus sechs Rechtsakten und wird umgangssprachlich Sixpack genannt. 2012 folgte dann eine weitere Stufe der Rechtssetzung: der Vertrag über *Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)*. Formell bestehend aus einer zwischenstaatlichen Vereinbarung (und nicht einer europäischen Rechtsakte), ist dieser Fiskalpakt für alle Länder der Eurozone verbindlich.³ Als jüngste Revision folgte 2013 das *Twopack*.

Somit besteht das Dispositiv zur Haushaltsdisziplin der EU aus einem Stapel verschiedenartiger rechtlicher Grundlagen und lässt sich nicht einfach auf die Maastricht-Kriterien reduzieren, wie dies so oft der Fall ist. Um seine Entwicklung und seine Mängel verstehen zu können, muss jede der erwähnten Etappen genau analysiert werden.⁴

Maastricht-Kriterien – der Sockel des Dispositivs

Auch heute noch beruht das Dispositiv zur Haushaltsdisziplin auf den am Gipfel von Maastricht 1992 beschlossenen Regeln. Formell wurde die rechtliche Basis seit 2009 in den Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union (Lissabon-Vertrag) und das Protokoll über das Verfahren bei einem übermässigen Defizit integriert. Mit Ausnahme einer mit Lissabon vorgenommenen Umnummerierung ist der Inhalt zur Vorschrift identisch mit der Originalversion.

Der erste Absatz des Artikels 126 besagt, dass die Mitgliedstaaten «übermässige Defizite» vermeiden müssen. Zur Erfüllung dieses Ziels sind die Staaten zur Einhaltung zweier Kriterien verpflichtet:

- Das Haushaltsdefizit darf 3% des Bruttoinlandprodukts (BIP) nicht übersteigen.
- Die Staatsschuld darf nicht mehr als 60% des Bruttoinlandprodukts betragen.

Bei Nichteinhaltung kann der Rat Sanktionen bis hin zur Verhängung von Geldstrafen beschliessen. Dieses Konzept ist scheinbar einfach und eindeutig. Es wirft aber einige Fragen auf, und seine Umsetzung ist nicht gegen Fehler gefeit.

Zunächst scheint die Bestimmung der Referenzgrössen willkürlich, liegt ihnen doch keinerlei ökonomische Begründung zugrunde. Daneben bestehen bezüglich der Einhaltung der Schwellenwerte Ausnahmegestimmungen, deren Definitionen einen gewissen Interpretationsspielraum offen lassen. Tatsächlich besagt der Vertrag, dass ein Überschreiten der Defizitschwelle tolerierbar sei, sofern das Defizit substanziell

und konstant abnehme oder sofern «der Referenzwert ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt». Zudem kann die Verschuldung 60% des BIP unter der Voraussetzung einer «ausreichend raschen Annäherung an den Referenzwert» überschreiten. Andererseits sind die Ausführungsbestimmungen der Sanktionsmechanismen schlicht noch nicht definiert. Das betrifft zum Beispiel die Abfolge der zu treffenden Massnahmen, die Aktivierungsfristen oder die Höhe der Einlagen und Bussen. Schliesslich ist zu betonen, dass der verwendete Defizitbegriff den Schuldenabbau nicht beinhaltet. In diesem Sinn handelt es sich also um «verständnisvolle» Haushaltsregeln.⁵

Vom Stabilitäts- und Wachstumspakt zum Sixpack

Mit Beginn der dritten und letzten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) am 1. Januar 1999 ging nicht nur die Einführung der Einheitswährung, sondern auch der ersten Version des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einher. In den Jahren 2005 und 2011 revidiert, umfasst der Pakt heute drei Teilbereiche: einen präventiven und einen korrektiven Bereich sowie mit Inkrafttreten des Sixpacks einen Bereich, der auf die Prävention und die Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ausgerichtet ist. Während präventiv ein Ex-ante-Kontrollmechanismus zur Anwendung kommt, legt der korrektive Teil das Vorgehen bei Überschreiten der Referenzschwellen fest. Der dritte Bereich geht über den Rahmen einer eigentlichen Haushaltsregel hinaus.

Parallel dazu wagt der revidierte Pakt mit der Einführung von gemeinschaftlichen Vorschriften einen ersten Schritt in Richtung einer Angleichung der nationalen Haushaltsrahmen. So verlangt der Pakt zum Beispiel, dass die Rechnungen und die nationalen Statistiken internen Kontrollen sowie einem unabhängigen Audit unterliegen. Die Mitgliedstaaten sollen zudem numerische Haushaltsregeln einführen, welche mit den innerhalb der EU geltenden Vorschriften kompatibel sind. Die Länder sind jedoch in der genauen Ausgestaltung ihrer nationalen Haushaltsregeln frei. Dies lässt ihnen einen beträchtlichen Handlungsspielraum und garantiert keineswegs eine grössere Strenge der Vorschriften.

Der präventive Bereich

Im Bereich der Prävention verpflichtet der Pakt die Länder der Eurozone dazu, jedes Jahr ein Stabilitätsprogramm

Tabelle 1

Übersicht der rechtlichen Grundlagen der europäischen Regeln für Haushaltsdisziplin

«Two-pack»	Verordnung (EG) Nr. 472/2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind								
	Verordnung (EG) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermässiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet								
Haushaltspakt	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion								
Stabilitäts- und Wachstumspakt (inkl. Reformen)	Richtlinie (EG) Nr. 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten								
	Verordnung (EG) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet								
	Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (revidiert 2005 [1055/2005] und 2011 [1175/2011])								
	Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermässigen Defizit (revidiert 2005 [1056/2005] und 2011 [1177/2011])								
	Entschliessung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, 17. Juni 1997 (1997/C 236/01)								
Maastrichtkriterien	Verordnung (EG) Nr. 3605/93 (revidiert 2000 [475/2000], 2002 [351/2002] und 2005 [2103/2005])	Verordnung (EG) Nr. 479/2009 (revidiert 2010 [679/2010] und 2014 [220/2014])							
	Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermässigen Defizit								
	Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (vormals Art. 104 EG-Vertrag)								
1994	1999	2000	2002	2005	2009	2010	2011	2013	2014

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

vorzulegen. Dieses muss unter anderem folgende Elemente enthalten: ein nationales mittelfristiges Haushaltsziel (strukturelles Defizit von höchstens 1% des BIP), eine Wegbeschreibung, um dieses Ziel zu erreichen, eine Prognose zur Entwicklung von Defizit- und Verschuldungsquote sowie eine Beschreibung der Massnahmen, die im Rahmen des Programms ergriffen worden sind. Der Rat prüft – zusammen mit der Kommission – die vorgelegten Programme und überwacht deren Umsetzung. Besonders aufmerksam beobachtet er dabei Parameter wie die jährliche Verbesserung des Haushaltssaldos oder die Wachstumsrate bei den Ausgaben. Im Falle von signifikanten Abweichungen vom angekündigten Pfad⁶ sieht das Reglement die Eröffnung eines Sanktionsverfahrens gegen den betreffenden Staat vor. Dieses Verfahren kann dazu führen, dass der Staat eine Einlage in der Höhe von maximal 0,2% des BIP hinterlegen muss.

Der korrektive Bereich

Der korrektive Bereich präzisiert die Art der Bestimmung exzessiver Haushaltsdefizite und beschreibt das Vorgehen im Fall der Nichteinhaltung. Er definiert die oben erwähnten abweichenden Bestimmungen genauer. So ist eine Defizitquote von über 3% des BIP tolerierbar, wenn sie aus einer «negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens» oder einem «längeren Zeitraum mit einem am Potenzialwachstum gemessen äusserst geringen Wachstum» resultiert. Gleichzeitig wird eine Schuldenquote von mehr als 60% des BIP akzeptiert, falls sich der Abstand zum Referenzwert über die letzten drei Jahre in einem durchschnittlichen Rhythmus von einem Zwanzigstel pro Jahr verringert hat.

Im Falle eines festgestellten übermässigen Haushaltsdefizits bestimmt der korrektive Bereich die Fristen und die Sanktionen. Befindet sich ein Mitgliedstaat der

Eurozone in einer solchen Situation, muss er zunächst eine zinslose Einlage (höchstens 2% seines BIP) hinterlegen. Falls er keine Korrekturmaßnahmen ergreift, kann die Einlage in eine Busse umgewandelt werden.

Der Haushaltspakt

Der Haushaltspakt des SKS-Vertrags bestätigt in weiten Teilen die Vorschriften des revidierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dennoch sind einige Innovationen zu erwähnen. So stipuliert Art. 3 des Paktes, dass der strukturelle Saldo der öffentlichen Haushalte $-0,5\%$ des BIP nicht überschreiten soll. Diese Grenze kann bis zu -1% des BIP erweitert werden, sofern die Schuldenquote wesentlich unterhalb der Referenzschwelle liegt. Zweitens muss das im Pakt beschriebene Dispositiv in die nationalen Gesetzgebungen der unterzeichnenden Länder übergeführt werden. Im Falle einer Nichtanwendung kann der Gerichtshof gegen den Staat eine Busse im Umfang von höchstens 1% des BIP verhängen. Schliesslich präzisiert der SKS-Vertrag, dass die nationalen Haushaltsregeln im Fall von starken mittelfristigen Abweichungen von der Zielgrösse einen automatischen Korrekturmechanismus vorsehen müssen. Während der revidierte Stabilitäts- und Wachstumspakt die Verpflichtung einführt, die europäischen Regeln in die nationale Gesetzgebung überzuführen, präzisiert der Haushaltspakt die Form und den Inhalt der Regeln.

Das Twopack

Als letzte Verordnung vervollständigt das Twopack das europäische Dispositiv zur Haushaltsdisziplin. Es besteht aus zwei Reglementen von EU-Parlament und Rat und ist nur für Länder der Eurozone verbindlich. Ziel ist die Verbesserung der verschiedenen Überwachungsmechanismen innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion. So sieht die Verordnung 472/2013 vor, in Schwierigkeiten steckende Länder einer verstärkten Überwachung zu unterziehen. Das betrifft insbesondere jene Länder, welche Finanzhilfe von anderen Mitgliedstaaten, von internationalen Institutionen oder etwa vom Europäischen Stabilitätsmechanismus erhalten.

Das zweite Reglement ergänzt den präventiven und korrektiven Bereich des Paktes und hat eine doppelte Funktion. Einerseits präzisiert er die gemeinsamen Haushaltsbestimmungen der Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck verbessert das Twopack die Überwachung und die Kontrolle der nationalen

Haushaltspläne. Die Mitgliedstaaten sind von nun an dazu verpflichtet, ihre Haushaltspläne für das kommende Jahr vorzulegen. Zugleich müssen sie die definitiven Budgets veröffentlichen. Diese Dokumente unterstehen der Kontrolle durch die Kommission und die Eurogruppe.

Das Reglement ergänzt den korrektiven Bereich des revidierten Paktes auch dahingehend, dass Länder, die einem Verfahren wegen exzessiver Haushaltsdefizite unterstehen, automatisch ein Programm der Wirtschaftspartnerschaft befolgen müssen. Dieses Programm muss strukturelle Massnahmen und Reformen im Hinblick auf die Defizite beinhalten. Zudem muss das Land regelmässig über die Umsetzung des Budgets und der beschlossenen Massnahmen Rechenschaft ablegen. Diese Verpflichtung besteht über die gesamte Dauer des Verfahrens.

Das Problem der Kohärenz

Durch die beschriebene Stapelung von Gesetzen und Regulierungen ergibt sich ein Kohärenzproblem. Das gilt nicht nur für den Bezugsrahmen, sondern auch für die unterschiedlichen Verfahren, die zu befolgen sind. Grundsätzlich ist dies der Transparenz und der Verständlichkeit des Dispositivs abträglich. Festzuhalten ist auch, dass die ursprünglichen Vorschriften wie auch die nachfolgenden Anpassungen einen gewissen Handlungsspielraum für länderspezifische Interpretationen übrig lassen. Damit ist zu erwarten, dass die Umsetzung der europäischen Haushaltsregeln von Land zu Land (d. h. räumlich) und auch bezüglich des momentanen politischen und haushaltsmässigen Umfelds (d. h. zeitlich) variiert.

Das Dispositiv konnte bekanntlich nicht sicherstellen, dass die Länder der Eurozone die Krise mit gesunden Staatsfinanzen überstehen.⁷ Trotz aller Ergänzungen in den letzten Jahren scheint es nach wie vor nicht in der Lage, die gesteckten Ziele zu erreichen.

Kasten 1

Bibliografie

- Berset S. (2013): *The Institutional and Political Economy of the Maastricht Criteria*, Masterarbeit, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen lokale Finanzverwaltung, Universität Freiburg.
- Buiter W., Corsetti G., Roubini N., Repullo R. und Frankel J. (1993): *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, in: *Economic Policy*, Bd. 8, Nr. 16, S. 57–100.
- De Grauwe Paul (2009): *Economics of Monetary Union*, 8. Ausgabe, Oxford University Press.
- Dafflon B. und Rossi S. (1999): *Public Accounting Fudges Towards EMU: A First Empirical Survey and Some Public Choice Considerations*, in: *Public Choice*, Bd. 101, Nr. 1–2, S. 59–84.
- Rossi S., und Dafflon B. (2012): *Repairing the Original Sin of the European Monetary Union*, in: *International Journal Monetary Economics and Finance*, Bd. 5, S. 102–123.

1 Vgl. etwa Buiter et al. (1993).

2 De Grauwe (2009).

3 Die Staatschefs haben den SKS-Vertrag am 2. März 2012 unterzeichnet. Nach der Ratifizierung durch mindestens zwölf Länder der Eurozone konnte der Vertrag am 1. Januar 2013 in Kraft treten.

4 Für eine detaillierte Analyse des europäischen Dispositivs zur Haushaltsdisziplin siehe Berset (2013).

5 Dafflon und Rossi (1999).

6 Für einen Staat, der das Haushaltsziel mittelfristig verfehlt, wird die Abweichung dann als signifikant eingestuft, wenn sie mindestens $0,5\%$ des BIP für ein gegebenes Jahr oder mindestens $0,25\%$ des jährlichen BIP im Durchschnitt über zwei aufeinanderfolgende Jahre beträgt.

7 Rossi et Dafflon (2012).