



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.11.2002
KOM (2002) 668 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung

ZUSAMMENFASSUNG UND WICHTIGSTE VORSCHLÄGE

1. Hintergrund

Die vorliegende Mitteilung schließt sich an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona im Jahr 2002 an, wonach die bestehenden Mechanismen für die finanzpolitische Koordinierung verstärkt werden müssen und die Kommission aufgefordert wird, „... rechtzeitig für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahr 2003 Vorschläge zur Verstärkung der wirtschaftspolitischen Abstimmung vorzulegen“. Diese Mitteilung ist Teil einer allgemeineren Strategie zur Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, zu der die jüngsten Maßnahmen zur Straffung der Verfahren zur Annahme und Durchführung der wirtschaftspolitischen Grundzüge und der beschäftigungspolitischen Leitlinien¹ gehören. Darüber hinaus stützt sie sich auf die Vorschläge, die die Kommission dem Europäischen Konvent zu diesem Thema vorgelegt hat².

In dieser Mitteilung werden insbesondere Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgelegt und die Vorstellungen weiterentwickelt, die die Kommission am 24. September 2002 vorgestellt hat³. Ihre Vorschläge sichern nicht nur die zentralen haushaltspolitischen Ziele solider und langfristig nachhaltiger öffentlicher Finanzen, sie streben auch einen größeren Beitrag der öffentlichen Haushalte zu Wachstum und Beschäftigung entsprechend der Strategie von Lissabon an.

2. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Ein angemessener Rahmen für die Durchführung einer Haushaltspolitik mit gültigen kurz- und langfristigen Zielen

Solide öffentliche Finanzen bilden das Herzstück der WWU. Dabei liegt die Betonung auf einem vorsichtigen finanzpolitischen Kurs, weil sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass der wirtschaftliche Wohlstand nicht beibehalten werden kann und die Währungsunion keinen Bestand haben wird, wenn die finanzpolitischen Fehler der Vergangenheit nicht in Angriff genommen werden; zu diesen Fehlern gehören der Trend zu steigenden öffentlichen Ausgaben und Steuern in Verbindung mit hohen strukturellen Haushaltsdefiziten und wachsender öffentlicher Verschuldung sowie der Trend zu prozyklischer Haushaltspolitik, die die Auswirkungen der Konjunkturschwankungen eher verstärkt als abgefedert hat. Solide öffentliche Finanzen tragen zu Wachstum und Beschäftigung durch die Schaffung eines stabilen makroökonomischen Umfeldes bei⁴. Die niedrigen Zinssätze (nominal und real) haben die Geldpolitik bei der Sicherung der Preisstabilität unterstützt, was die privaten Investitionen und die Ersparnisse fördert. Außerdem verringern solide öffentliche Finanzen die Staatsschuld und damit die Zinslast, was Spielraum für Steuersenkungen und/oder

¹ Mitteilung der Kommission zur Straffung der alljährlichen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung, KOM(2002) 487 endg. vom 3.9.2002.

² Mitteilung der Kommission: Ein Projekt für die Europäische Union, KOM(2002) 247 endgültig vom 22.05.2002. Beitrag der Herren Barnier und Vitorino zum Europäischen Konvent 'Towards better economic policy co-ordination', KONV 391/02 vom 7.11.2002.

³ 'Haushaltspolitische Herausforderungen im Euro-Gebiet', Mitteilung von Kommissionsmitglied Solbes in Einvernehmen mit Präsident Prodi, SEK(2002) 1009/6, Brüssel, 25. September 2002.

⁴ Bericht der Kommission und des Rates "Wirtschaft und Finanzen" (ECOFIN) an den Europäischen Rat (Stockholm 23./24. März 2001) 'Der Beitrag der öffentlichen Haushalte zu Wachstum und Beschäftigung: Verbesserung von Qualität und Nachhaltigkeit', 12. März 2001, Ratsdokument 6997/01. Das Ratsdokument stützt sich weitgehend auf eine Mitteilung der Kommission mit dem gleichen Titel KOM(2000)846.

zusätzliche Produktivinvestitionen der öffentlichen Hand schafft. Investitionen in Sachkapital (Infrastruktur), Humankapital (Bildung und Ausbildung), und Wissenskapital (Forschung, Entwicklung und Innovation) können, wenn sie sinnvoll erfolgen, langfristig Output und Wachstumspotenzial steigern, vor allem durch ihre günstigen Auswirkungen auf Produktivität und Beschäftigung. Wenn jedoch höhere Produktivinvestitionen der öffentlichen Hand durch Steuererhöhungen oder höhere Defizite und damit eine höhere öffentliche Verschuldung finanziert werden, könnten die Investitionen der Privatwirtschaft verdrängt werden (Crowding-out), was die günstigen Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zunichte machen würde.

Die Einführung eines auf bestimmten Regeln beruhenden einheitlichen Rahmens für die haushaltspolitische Koordinierung in der WWU spiegelt wider, dass die Zuständigkeit für die einheitliche Währungspolitik einer unabhängigen Europäischen Zentralbank übertragen wurde, während die Zuständigkeit für die Haushaltspolitik nach wie vor bei den nationalen Behörden liegt. Dieser Rahmen zielt darauf, Haushaltsdisziplin und Flexibilität miteinander zu vereinbaren und gründet sich auf die für die Mitgliedstaaten bindende Vertragsbestimmung, übermäßige Defizite zu vermeiden, d.h. die Verpflichtung, das gesamtstaatliche Defizit unter 3% des BIP und die gesamtstaatliche Verschuldung unter 60% des BIP zu halten (oder letztere in zufriedenstellendem Tempo in Richtung des Referenzwerts zurückzuführen).

Um die vorbeugenden Aspekte dieses Rahmens zu verstärken und um den Mitgliedstaaten die Vermeidung übermäßiger Defizite zu erleichtern, wurden die Vertragsbestimmungen durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzt (der wiederum aus zwei Verordnungen des Rates und feierlichen politischen Verpflichtungen besteht, die in einer EntschlieÙung des Europäischen Rates von Amsterdam von 1997 verankert sind)⁵. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet die Mitgliedstaaten auf das Ziel, einen 'nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt' zu erreichen und beizubehalten⁶. Damit soll sichergestellt werden, dass die Finanzpolitik zu einem Umfeld beiträgt, in dem die Geldpolitik die Preisstabilität sichern und gleichzeitig wachstumsfördernd sein kann. Außerdem haben die Mitgliedstaaten bei einem 'nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt' den nötigen Spielraum, um dank des Wirkens der automatischen Stabilisatoren die Konjunktur zu stabilisieren, ohne dass der Defizit-Referenzwert von 3% des BIP überschritten wird. Darüber hinaus würde dies zu einem Abbau der Zinsbelastung führen und so den Regierungen einen zusätzlichen Spielraum für wachstumsfördernde Reformen verschaffen.

Insgesamt bietet der Stabilitäts- und Wachstumspakt einen angemessenen Rahmen für einen vorsichtigen haushaltspolitischen Kurs, der im Eigeninteresse aller Länder liegt, einzeln und zusammen, und zwar unabhängig von der WWU und unabhängig davon, ob sie dem Eurowährungsgebiet angehören. Das haushaltspolitische Ziel eines 'nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts' lässt hinreichend Spielraum, um die automatischen Stabilisatoren bei Konjunktureenbrüchen voll wirken zu lassen. Angesichts der finanzpolitischen Folgen der alternden Gesellschaft und der damit einhergehenden Notwendigkeit dauerhaft tragfähiger öffentlicher Finanzen ist es auch ein angemessenes

⁵ ABl. L 209 vom 2.8.1997 und ABl. C 236 vom 2.8.1997.

⁶ Diese Haushaltsvorschriften werden durch genaue und regelmäßige Überwachungsverfahren flankiert. Die Mitgliedstaaten müssen jährlich Konvergenzprogramme vorlegen, worin sie ein mittelfristiges Ziel angeben, um das Erfordernis eines 'nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalts' zu erfüllen, sowie einen Anpassungspfad auf diesem Weg. Die in dem Programm enthaltenen Haushaltsvorgaben und die Einhaltung gegebener Zusagen werden von der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rat intensiv überprüft.

mittel- und langfristiges Ziel. Jüngsten Prognosen zufolge könnte es aufgrund der finanzpolitischen Folgen der alternden Gesellschaft in den meisten Ländern in den kommenden Jahrzehnten zu einem Anstieg der öffentlichen Ausgaben zwischen 4% und 8% des BIP kommen, wenn keine politischen Reformen eingeleitet werden⁷. Das bedeutet, dass einige Mitgliedstaaten sich bemühen sollten, in den nächsten zehn Jahren Haushaltsüberschüsse zu erzielen, denn es bleibt nicht viel Zeit, bevor die finanzpolitischen Auswirkungen der alternden Gesellschaft spürbar werden⁸.

3. Unterschiedliche haushaltspolitische Ergebnisse seit 1999

In den Jahren vor der Einführung des Euro haben die Mitgliedstaaten beeindruckende Fortschritte bei der Konsolidierung ihrer Haushalte erzielt; die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Haushaltsdefizite deutlich abgebaut und den Rückgang der öffentlichen Verschuldung eingeleitet. Diese Wende kann zum Teil auf die Konvergenzkriterien von Maastricht zurückgeführt werden; sie zeigt, welche Wirksamkeit die finanzpolitischen Regeln der EU haben können, wenn die politischen Akteure ihrer Verantwortung in vollem Umfang gerecht werden.

Seit 1999 ist der Konsolidierungsprozess allerdings zum Stillstand gekommen bzw. hat sich in einigen Ländern sogar ins Gegenteil verkehrt. Das Eurowährungsgebiet insgesamt hat die günstigen Wachstumsbedingungen der Jahre 1999 und 2000 nicht dazu genutzt, die Defizite abzubauen und das Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts eines 'nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts' zu erreichen. Im Jahr 2001 stieg das Defizit des Eurowährungsgebiets auf 1,9% des BIP - in einem Kontext, in dem sich das Wachstum geringer als erwartet herausstellte. Die Verschlechterung der Haushaltslage lässt sich auf nicht gedeckte Steuersenkungen, mangelnde Ausgabenkontrolle und diskretionäre Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben in einigen Mitgliedstaaten zurückführen. Es kann für 2002 nicht von einer Verbesserung der Haushaltslage ausgegangen werden.

In diesem Gesamtbild kommt nicht zum Ausdruck, dass es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Entwicklungen und auch eine Reihe positiver Ergebnisse gegeben hat. Zehn EU-Mitgliedstaaten, davon sieben Länder des Eurowährungsgebiets, haben 2001 einen 'nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt' erreicht. Der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP ist in der Regel rückläufig, in mehreren Mitgliedstaaten ist er beträchtlich zurückgeführt worden. Der so entstandene Spielraum war ausreichend, damit die automatischen Stabilisatoren während der derzeitigen Konjunkturabschwächung wirken konnten; dies steht im Gegensatz zu früheren Konjunkturlauten, bei denen die Regierungen ihre Finanzpolitik straffen mussten, damit die Verschuldung sich nicht in eine untragbare Richtung entwickelte. Ferner haben mehrere Mitgliedstaaten ehrgeizige Steuerreformvorhaben auf den Weg gebracht, und auch bei der Umschichtung der öffentlichen Ausgaben zugunsten wachstums- und beschäftigungsfördernder Positionen sind Verbesserungen zu verzeichnen.

⁷ Der zeitliche Ablauf und Umfang der veranschlagten Steigerungen bei den öffentlichen Ausgaben unterscheiden sich erheblich in den einzelnen Mitgliedstaaten. Grundsätzlich ist vorgesehen, diese Steigerung um 2015 anlaufen zu lassen und um 2040 zu ihrem Höhepunkt zu bringen.

⁸ Ausschuss für Wirtschaftspolitik (2001): "The Budgetary challenges posed by ageing populations", EPC/ECFIN dd655/01/EN. Ein Überblick darüber, wie die Kommission die dauerhafte Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten bewertet und die wichtigsten politischen Schlussfolgerungen sind in dem Bericht *Public finances in EMU – 2002*, European Economy Reports and Studies N°3, 2002 enthalten.

Einigen Mitgliedstaaten hingegen ist es nicht gelungen, das im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Ziel eines 'nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden' Haushalts zu erreichen. Das öffentliche Defizit in Portugal erreichte 2001 4,1% des BIP; am 5. November 2002 nahm der Rat einen Beschluss über das Bestehen eines übermäßigen Defizits an. Für Deutschland wird für 2002 ein Defizit von 3,8% des BIP prognostiziert, und die Kommission hat nach Artikel 104 Absatz 3 des Vertrags einen Bericht erstellt, wonach die Gefahr eines übermäßigen Defizits in Deutschland besteht. Ferner hat die Kommission eine Empfehlung an den Rat angenommen, an Frankreich eine Frühwarnung zu richten, weil starke Abweichungen von den Haushaltszielen für 2002 festzustellen sind, und das Defizit den Prognosen zufolge im Jahr 2003 2,9% des BIP betragen und damit gefährlich nahe am Referenzwert von 3% des BIP liegen wird⁹.

Auch die Lage in bezug auf die öffentliche Verschuldung, die in mehreren Mitgliedstaaten einen leichten Anstieg verzeichnet, ist besorgniserregend. Den größten Anlass zur Sorge geben Italien und Griechenland, da die öffentliche Verschuldung in diesen Ländern deutlich über 100% des BIP liegt und in den vergangenen vier Jahren nur geringfügige Fortschritte beim Abbau der Verschuldung erzielt wurden, um sie auf den Referenzwert von 60% des BIP zu bringen. Entgegen den Erwartungen ist es diesen Mitgliedstaaten nicht gelungen, ihre Schuldenquote deutlich zurückzuführen; der Grund dafür sind hauptsächlich große anhaltende Finanzoperationen, mit denen sich die Verschuldung erhöhte¹⁰. Diese Entwicklungen fanden trotz des Rückgangs der Zinssätze nach ihrem Beitritt zum Eurowährungsgebiet statt.

4. Schwierigkeiten bei der Umsetzung des SWP

Gestützt auf die Erfahrungen von vier Jahren WWU wird deutlich, dass der bestehende dezentrale auf Regeln gestützte Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik angemessen bleibt und für ihr reibungsloses Funktionieren unerlässlich ist. Das mit dem SWP verfolgte Ziel nahezu ausgeglichener oder überschüssiger Haushaltspositionen bleibt ein wirtschaftlich gültiges Ziel. Auch kann ein regelgestützter Ansatz bei der Koordinierung der Haushaltspolitik, der auf Gruppendruck zurückgreift, Ergebnisse erzielen, sofern er mit festen politischen Zusagen einhergeht. Die jüngsten Entwicklungen zeigen jedoch eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Umsetzung des SWP, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- **die politische Mitverantwortung für den SWP durch die Mitgliedstaaten hat sich verringert.** In den meisten Ländern werden die Ziele und Zwecke des SWP zwar weiterhin unterstützt, doch ergibt sich in einigen Ländern ein zunehmender Abstand zwischen den Haushaltsverpflichtungen und den konkreten Maßnahmen zur Erreichung der vereinbarten Ziele. Es fehlt an der Bereitschaft, die Folgerungen der WWU für die Haushaltspolitik auf nationaler Ebene zu ziehen. Allgemein haben es die Mitgliedstaaten versäumt, durch die Stärkung der Durchsetzungsmechanismen des SWP Gruppendruck auf die Länder auszuüben, von denen die Haushaltsziele bei weitem verfehlt werden;

⁹ Die Empfehlung der Kommission für eine frühzeitige Warnung beruht auf Artikel 6.2 der Verordnung 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

¹⁰ Gemäß den Haushaltsvorgaben der Mitgliedstaaten in ihren Stabilitätsprogrammen hätte der Verschuldungskoeffizient gemessen am nominalen BIP-Wachstum jährlich um mehrere Prozentpunkte des BIP zurückgehen müssen. Dieser Rückgang fand nicht statt, zum Teil weil die Haushaltsvorgaben nicht erreicht wurden und/oder weil umfangreiche und fortdauernde Finanzoperationen die Schulden erhöht haben.

- ***es ist schwierig gewesen, eindeutige und nachprüfbare Haushaltsvorgaben festzulegen, die den wirtschaftlichen Bedingungen Rechnung tragen.*** Die Zielvorgaben für ausgeglichene Haushalte der Mitgliedstaaten werden in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen nominal ausgewiesen. Bei der Bewertung der Einhaltung der Haushaltsverpflichtungen und dabei insbesondere des Anpassungspfades an nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse müssen aber die konjunkturellen Auswirkungen auf die Haushaltsposition berücksichtigt werden. Dies hat sich als schwierig erwiesen, weil eine allgemein anerkannte Methode zur Berechnung konjunkturbereinigter Haushaltssalden fehlte und auch, weil den nominalen Defizitzielen in den Programmen der Mitgliedstaaten zuweilen optimistische Wachstumsannahmen zugrunde lagen, wobei die Anpassungsbemühungen auf das Ende der zeitlichen Befristung der Programme verlagert wurden. Die Erfassung der Einhaltung war deshalb nicht einfach, was die Durchsetzungsmechanismen des SWP geschwächt hat. Dies hat dazu geführt, dass in den politischen Debatten auf EU-Ebene ein übermäßiges Gewicht auf Verfahrensfragen und relativ unbedeutende Änderungen an den nominalen Haushaltssalden zu Lasten eines Dialogs über die eigentlichen wirtschafts- und haushaltspolitischen Herausforderungen der Mitgliedstaaten gelegt wurde;
- ***es hat eine Reihe von Schwierigkeiten gegeben bei der Zusammenstellung und der Bewertung von Haushaltsstatistiken.*** Von besonderer Bedeutung sind die Unregelmässigkeiten in den Meldungen einiger Mitgliedstaaten, die im Falle Portugals zu einer grossen Berichtigung des Defizitniveaus nach oben geführt haben. Zudem werden die Ex-post-Berichtigungen der Haushaltsdaten immer grösser. Es gibt auch eine Notwendigkeit, in einigen Mitgliedstaaten die Diskrepanz zu untersuchen zwischen den aus laufender Rechnung berichteten Haushaltsdefiziten und der erfolgten Ausgabe von Staatsschuld. Schließlich könnte auch der Entscheidungsprozess von Eurostat bezüglich der Klassifikation bestimmter Haushaltsoperationen beschleunigt werden.
- ***einige Mitgliedstaaten haben in guten Zeiten keine solide Haushaltspolitik betrieben.*** Das Versagen, eine solide Haushaltskonsolidierung in den Jahren 1999 und 2000 mit ihren günstigen Wachstumsvoraussetzungen zu verfolgen, führte zu einer Verschlechterung der fundamentalen Haushaltspositionen und einem unzureichenden Spielraum für das Greifen der automatischen Stabilisatoren in einem anschließenden Konjunkturabschwung. Das Versagen, die automatischen Stabilisatoren über den Konjunkturzyklus symmetrisch wirksam werden zu lassen, deutet auf unzureichende Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen hin, um eine unerwünschte prozyklische Lockerung der finanzpolitischen Ausrichtung zu bewältigen;
- ***Fehlende Durchsetzungsverfahren des SWP in kritischen Momenten.*** Insbesondere der Frühwarnmechanismus hat sich nicht als wirksam erwiesen bei der Handhabung eines erheblichen Abweichens von den durch die Mitgliedstaaten in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen gesetzten Haushaltszielen. Außerdem muss dies ausreichend früh erfolgen, damit die Länder Korrekturen vornehmen können, bevor eine Überschreitung des Referenzwertes von 3 % des BIP droht;
- ***Die Bemühungen zur Entwicklung des SWP zu einem wirksamen Koordinierungsrahmen für die konsistente Behandlung länderspezifischer Gegebenheiten, um die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und gleichzeitig Strukturreformen zu unterstützen, mit denen die***

Beschäftigung und das Wachstumspotenzial gestärkt werden sollen. Innerhalb des SWP-Rahmens besteht erheblicher Spielraum, um die Unterschiede in der Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Die Herausforderung für den SWP besteht darin, sich von einem Einzelfallvorgehen zu einer auf wirtschaftlich strengen Kriterien beruhenden Politik zu entwickeln, die zeitlich und länderübergreifend einheitlich gemäß dem Grundziel solider und nachhaltiger öffentlicher Finanzen angewandt wird;

- **Schwierigkeiten bei der wirksamen Kommunikation mit der Presse, den Märkten und der Öffentlichkeit über die Vorteile der Herstellung und Aufrechterhaltung solider Positionen in den öffentlichen Finanzen und über die Funktionsweise des SWP.** Dies liegt zum Teil daran, dass die Beteiligten Zeit benötigen, um sich an seit der Einführung des Euro neuen Politikrahmen zu gewöhnen, aber es liegt auch an der Komplexität der institutionellen Verfahren des SWP. Außerdem wurde eine wirksame Kommunikation behindert durch widersprüchliche Erklärungen zur angemessenen Führung der Haushaltspolitik. Insgesamt hat die Schwierigkeit, die Beweggründe für den SWP und insbesondere die in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen genau festgelegten Haushaltsverpflichtungen zu verstehen, den äußeren Druck auf die Mitgliedstaaten geschwächt, eine solide Haushaltspolitik zu führen.

5. Vorschläge zur Verbesserung der Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Zur Stärkung der bestehenden Mechanismen für die haushaltspolitische Koordinierung in der WWU legt die Kommission fünf Vorschläge vor, die eine flexiblere Interpretation des SWP erlauben würden, gleichzeitig aber eine striktere Einhaltung des Ziels solider und tragfähiger öffentlicher Finanzen sicherstellen. Die Vorschläge in dieser Mitteilung können im Rahmen der bestehenden Bestimmungen des EG-Vertrags und der SWP-Verordnungen realisiert werden. Damit ändern sie nicht den Kern der Haushaltserfordernisse (um übermäßige Defizitentwicklungen zu vermeiden) bzw. der Haushaltsziele (um einen 'nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt' zu erzielen und beizubehalten). Auch schaffen sie keine neuen Verfahren, da die aktualisierte Form der Haushaltsüberwachung auf der Grundlage der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme erfolgen wird.

i) Festlegung von Haushaltszielen, die dem Konjunkturzyklus Rechnung tragen. Die Kommission schlägt vor, die Anforderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts bezüglich eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' stets auf den konjunkturbereinigten Saldo zu beziehen, d.h. dass vorübergehende Auswirkungen insbesondere von Konjunkturschwankungen auf die Haushalte unberücksichtigt bleiben. Wichtigstes Instrument zur Feststellung der konjunkturbereinigten Haushaltspositionen wird die gemeinsame Methodik zur Berechnung konjunkturbereinigter Haushaltssalden sein, die die Mitgliedstaaten und die Kommission vereinbart haben.

ii) Übergangsvereinbarungen für Länder, deren konjunkturbereinigte Defizite der Anforderung eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' nicht genügen. In dem Bemühen, das SWP-Ziel eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' zu erreichen, sollte der Umfang der von den Mitgliedstaaten mit konjunkturbereinigten Defiziten verlangten Haushaltskonsolidierungsbemühungen der konjunkturellen Lage Rechnung tragen. Die Kommission schlägt die Einführung eines allgemeinen Grundsatzes vor, der von Ländern mit derartigen, konjunkturbereinigten Defiziten verlangt, ihre konjunkturbereinigte Haushaltsposition jährlich um mindestens 0,5 %

des BIP zu verbessern, bis sie der Anforderung des SWP bezüglich eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' genügen. In Ländern mit hohem Defizit oder Schuldenstand sollte eine stärkere Verbesserung der konjunkturbereinigten Haushaltsposition erreicht werden. Eine ehrgeizigere jährliche Verbesserung der konjunkturbereinigten Haushaltspositionen sollte auch unter günstigen Wachstumsbedingungen angestrebt werden.

iii) Vermeidung einer prozyklischen Haushaltspolitik in guten Zeiten. Um eine prozyklische Lockerung der Finanzpolitik in guten Zeiten zu vermeiden, sollten die automatischen Stabilisatoren über den Konjunkturzyklus hinweg symmetrisch wirken. Dies bedeutet, dass bei günstigen Konjunkturbedingungen nominale Überschüsse erzielt werden. Außerdem bedarf es wirksamer Durchsetzungsverfahren für den Fall, dass die Finanzpolitik in guten Zeiten ungerechtfertigt gelockert wird. In der Regel sollte eine expansive Finanzpolitik zu Stabilisierungszwecken den Staaten vorbehalten sein, die bereits einen ausreichenden Haushaltsspielraum geschaffen haben, und sie sollte darüber hinaus nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen eingesetzt werden, wenn ihre Wirksamkeit nachgewiesen werden kann.

iv) Die Ziele der Strategie von Lissabon: sicherstellen, dass die öffentlichen Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung beitragen. Eine flexiblere Anwendung der Anforderung eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' könnte ins Auge gefasst werden, um die intertemporale budgetäre Auswirkung tiefgreifender Strukturreformen (z.B. produktive Investitionen oder Steuerreformen) zu beachten, die das Beschäftigungs- oder Wachstumspotenzial gemäß der Lissabonner Strategie erhöhen und/oder langfristig die fundamentale Position der öffentlichen Finanzen verbessern. Um sicherzustellen, dass eine flexiblere Anwendung des SWP die Festlegung auf solide öffentliche Finanzen nicht gefährdet, schlägt die Kommission Folgendes vor:

- Eine geringfügige vorübergehende Verschlechterung der konjunkturbereinigten Haushaltsposition könnte nur für die Mitgliedstaaten ins Auge gefasst werden, die bereits erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderung bezüglich eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' erreicht haben und in denen der gesamtstaatliche Schuldenstand unter dem Referenzwert von 60 % liegt. Auch müssen die betreffenden Mitgliedstaaten in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen darlegen, dass der geplanten Reform klare wirtschaftliche und budgetäre Vorteile zugeordnet werden können. Bei dieser Bewertung muss die Kommission feststellen, ob es eine klare und realistische Frist für die Rückkehr zu einem 'nahezu ausgeglichenen Haushalt oder Haushaltsüberschuss' innerhalb des Zeithorizonts des Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramms gibt. Die Haushaltsprojektionen müssen auf soliden und vorsichtigen makroökonomischen Annahmen beruhen und unter Berücksichtigung der Projektionen der Kommission verifiziert werden, wobei dem Erfordernis, eine unangemessene prozyklische Politik zu vermeiden, Rechnung getragen werden muss. Es muss stets eine angemessene Sicherheitsmarge bestehen, um zu verhindern, dass die nominalen Defizite den Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten. Schließlich sollten sich die betreffenden Mitgliedstaaten verpflichten, die nötigen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, falls es nicht gelingt, an dem Anpassungspfad festzuhalten, der die Rückkehr zu einem 'nahezu ausgeglichenen oder Haushaltsüberschuss' erlaubt.
- Eine geringe Abweichung längerfristiger Art von der Anforderung bezüglich eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' könnte für die Mitgliedstaaten ins Auge gefasst werden, deren Schuldenstand deutlich unter dem Referenzwert von 60 % des BIP liegt, und wenn die öffentlichen Finanzen auf eine tragfähige Grundlage gestellt sind.

Dies wird eine sorgfältige Prüfung der ausstehenden öffentlichen Schuld, der Eventualverbindlichkeiten (wie implizite Pensionsverpflichtungen) und anderer Kosten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung erfordern. Es muss stets eine ausreichende Sicherheitsmarge vorhanden sein, um zu verhindern, dass die nominalen Defizite den Referenzwert von 3 % des BIP überschreiten.

v) Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sollte ein zentrales politisches Ziel werden.

Nachhaltigkeitsaspekte sollten bei der Beurteilung der Haushaltspositionen der Mitgliedstaaten im Rahmen des SWP ausdrücklich berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck muss den öffentlichen Schuldenquoten im Haushaltsüberwachungsprozess größeres Gewicht beigemessen werden. Das Schuldenstandskriterium des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, das festlegt, dass in Fällen, in denen der Schuldenstand 60 % des BIP überschreitet, sich dieser 'rasch genug' dem Referenzwert zu nähern hat, sollte funktionsfähig gemacht werden. Länder, deren Schuldenstand den Referenzwert von 60 % des BIP erheblich überschreitet, sollten in ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen eine detaillierte Strategie entwerfen, um ihren Schuldenstand unter den Referenzwert abzusenken. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sollte als Teil der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme verbessert werden, mit verbindlichen politischen Schlussfolgerungen in der Frage, ob die Haushaltspolitik ehrgeizig genug ist, um die Problematik der Bevölkerungsalterung in den Griff zu bekommen. Als Teil einer umfassenden dreigleisigen Strategie zur Vorbereitung auf die Bevölkerungsalterung (d.h. Schuldenreduzierung, Steigerung der Erwerbstätigenquoten bei Frauen und älteren Arbeitskräften und Reform der Renten- und Gesundheitsfürsorgesysteme) sollten die Mitgliedstaaten in ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen in den kommenden Jahren Haushaltsüberschüsse anstreben, d.h. darauf abzielen, den Anforderung des SWP bezüglich eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' mehr als zu genügen. Schließlich sollten sich Mitgliedstaaten und Kommission verstärkt darum bemühen, bis 2005 revidierte Projektionen der budgetären Folgen der Bevölkerungsalterung vorzulegen.

6. Ein Vier-Punkte-Programm, um die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu verbessern

Die oben beschriebenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung des SWP lassen sich nicht allein durch eine entsprechende Anpassung der Interpretation der zentralen Bestimmungen lösen. Um wirksam zu sein, müssen die haushaltspolitischen Regeln begleitet sein von,

- der festen politischen Verpflichtung aller betroffenen Parteien, an ihren Haushaltsverpflichtungen auf EU-Ebene festzuhalten und ihre Rolle im Peer-Review- und Durchsetzungsprozess wahrzunehmen,
- einer rechtzeitigen und hochwertigen Analyse der Wirtschafts- und Haushaltsbedingungen, so dass die politischen Schlussfolgerungen auf verlässlichen Daten und festen analytischen Grundlagen beruhen,
- effektiven Durchsetzungsverfahren, um Abweichungen von den vereinbarten Haushaltszielen frühzeitig und durchgreifend zu korrigieren,
- Maßnahmen zur Förderung der Kommunikation, so dass der externe Druck auf die Mitgliedstaaten, eine solide Finanzpolitik zu verfolgen, verstärkt wird.

Um die Umsetzung des SWP zu verbessern, schlägt die Kommission vor, rechtzeitig vor der Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2003 folgendes Vier-Punkte-Programm zu verabschieden.

i) Die Mitgliedstaaten sollten ihre Festlegung auf den SWP in einer "EntschlieÙung zur Stärkung der haushaltspolitischen Koordinierung" bestätigen, die der Europäische Rat auf seiner Tagung im Frühjahr 2003 billigen soll. Die EntschlieÙung wäre die feierliche politische Verpflichtung der Kommission, der Mitgliedstaaten und des Rates, den SWP gemäß den in dieser Mitteilung enthaltenen Vorschlägen umzusetzen. Sie würde die Kriterien für die Interpretation der zentralen Bestimmungen des SWP verdeutlichen, so beispielsweise, dass die Anforderung bezüglich eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' anhand konjunkturbereinigter Salden beurteilt wird und dass Länder mit konjunkturbereinigten Defiziten eine jährliche Haushaltskonsolidierung von mindestens 0,5 % des BIP erreichen müssen, und dass Länder mit einem sehr hohen Schuldenstand eine ausreichend rasche Rückführung des Schuldenstandes respektieren. Außerdem könnte sie eine feste politische Verpflichtung einführen, nach der eine flexiblere Anwendung der Anforderung eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' nur dann ins Auge gefasst würde, wenn strenge Bedingungen und Absicherungsbestimmungen erfüllt sind. Schließlich könnte in der EntschlieÙung festgeschrieben sein, dass sich die Mitgliedstaaten verpflichten, bestimmte Verhaltensnormen bei der Koordinierung der Haushaltspolitik auf EU-Ebene zu beachten, z.B. bei der Festlegung der Haushaltspolitik auf nationaler Ebene die Auswirkungen für das Eurowährungsgebiet gebührend zu berücksichtigen, ihre Rolle im Prozess der gegenseitigen Kontrolle zu spielen und die Anwendung der Durchsetzungsverfahren des SWP zu erleichtern.

ii) Verbesserung der Analyse der Wirtschafts- und Haushaltspolitik. Folgende Maßnahmen sind notwendig, um die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung auf EU-Ebene zu verbessern:

- Qualität und Aktualität der Statistiken über die Staatsfinanzen müssen verbessert werden, da sie die Grundlage für die haushaltspolitische Überwachung darstellen. Die Kommission schlägt vor, dass der Rat - Wirtschaft und Finanzen – (ECOFIN) rechtzeitig vor den am 1. März 2003 erfolgenden Meldungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und der Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2003 einen 'Kodex der besten Verfahren zur Meldung von Haushaltsdaten' billigt¹¹. Die Mitgliedstaaten sollten sich in dem Kodex dazu verpflichten, Verfahren einzuführen, die die Qualität, Transparenz, Aktualität und Verlässlichkeit der Haushaltsstatistiken verbessern. Außerdem wird der Kodex die von der Kommission zu verfolgenden Verfahren klären und straffen, um sicherzustellen, dass sie in ihrer Rolle als statistische Autorität in diesem Bereich wirksamere, zeitgerechtere und transparentere Maßnahmen treffen kann.
- Es ist unerlässlich, dass die Schwerpunktverlagerung im Überwachungsprozess der EU hin zu den konjunkturbereinigten Haushaltspositionen von einer verbesserten Analyse der Haushaltspositionen der Mitgliedstaaten begleitet wird. Grund dafür ist, dass die konjunkturbereinigte Haushaltsposition anders als der tatsächliche Haushaltssaldo nicht direkt beobachtbar ist. Die zentrale Herausforderung besteht darin, Haushaltskomponenten, die dauerhaftere Auswirkungen haben, von rein kurzfristigen vorübergehenden Elementen zu unterscheiden. Kommission und Rat haben eine Methode zur Konjunkturbereinigung

¹¹ Mitteilung der Kommission über Notwendigkeit und Möglichkeiten, die Qualität der Haushaltsstatistiken zu verbessern. KOM (2002) 670 vom 27.11.2002.

von Haushaltssalden entwickelt, die auf einem Produktionsfunktionsansatz zur Abschätzung der Produktionslücken beruht, und diese Methode wird als Ausgangspunkt für eine Bewertung der konjunkturbereinigten Haushaltsposition verwendet werden¹². Da die Messung konjunkturbereinigter Haushaltssalden mit einer gewissen Komplexität und Ungenauigkeit behaftet ist, ist bei der Interpretation der Veränderungen, insbesondere auf jährlicher Basis, jedoch Vorsicht geboten. Bei der Beurteilung, ob die von den Mitgliedstaaten in ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen den Anforderungen des SWP entsprechen, wird sich die Kommission auf ihre eigenen Vorausschätzung stützen und anhand dieser beurteilen, ob die makroökonomischen Annahmen, auf denen die Haushaltsziele basieren, realistisch sind. Um eine einheitliche Beurteilung über die Mitgliedstaaten sicherzustellen, schlägt die Kommission vor, den 'Verhaltenskodex im Hinblick auf Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme'¹³ neu zu fassen und darin u.a. eine Bestimmung zu verankern, die von den Mitgliedstaaten verlangt, Informationen über wichtige einmalige Haushaltsvorgänge zu liefern.

- Bei der Beurteilung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme muss der Qualität der öffentlichen Finanzen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Besonders berücksichtigt werden sollte auch, ob die Zusammensetzung der geplanten Haushaltsmaßnahmen zu Wachstum und Beschäftigung beiträgt und ob davon ausgegangen werden kann, dass mit ihnen eine nachhaltige Verbesserung des Haushaltssaldos erreicht werden kann. U.a. muss in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob im Hinblick auf die Erreichung verbesserter Haushaltssalden ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Steuererhöhungen und Ausgabensenkungen besteht, wie die öffentlichen Ausgaben zusammengesetzt sind und sich im Zeitverlauf insgesamt entwickeln, und ob sie produktive Faktoren begünstigen; ferner müssen die Auswirkungen von Steuerreformen untersucht werden, und es muss darüber hinaus analysiert werden, inwieweit sich die Konsolidierung auf einmalige Haushaltsmaßnahmen stützt, von denen keine nachhaltige Verbesserung der öffentlichen Finanzen zu erwarten ist.
- Die Kommission beabsichtigt, ihre Überwachung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zu verstärken und sich insbesondere auf Länder zu konzentrieren, die Schwierigkeiten haben, die Anforderungen des SWP zu erfüllen. Die Kommission wird häufiger Vertreter zu umfassenden Prüfungen in diese Mitgliedstaaten entsenden. Außerdem sollen eingehende Länderstudien durchgeführt und veröffentlicht werden¹⁴.

iii) Effizientere Durchsetzungsverfahren. Im EG-Vertrag und im SWP sind eine Reihe von Mechanismen zur Durchsetzung der Überwachung in Fällen vorgesehen, in denen von den Haushaltszielen abgewichen wird. Um sicherzustellen, dass sie auch wirklich funktionieren, schlägt die Kommission vor,

- genau zu spezifizieren, anhand welcher Kriterien die Kommission entscheiden soll, ob der Frühwarnmechanismus bei einer deutlichen Abweichung von den Haushaltszielen zu aktivieren ist, die wiederum der Rat heranziehen würde, wenn er über seine Zustimmung zu der Empfehlung der Kommission befindet. Hier sollten drei Faktoren berücksichtigt

¹² Ausschuss für Wirtschaftspolitik (2001), "Report on a potential output and the output gap", ECFIN/EPC/670/01

¹³ Der neugefasste Verhaltenskodex, der vom ECOFIN-Rat im Juli 2001 gebilligt wurde, wird zusammen mit der Beurteilung seiner Arbeitsweise in *Öffentliche Finanzen in der WWU - 2002* veröffentlicht.

¹⁴ Siehe beispielsweise Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2002). 'Germany's growth performance in the 1990s', *Economic Papers* Nr.170.

werden, nämlich der Umfang der budgetären Fehlentwicklungen (das Maß, in dem die Haushaltspositionen von den in den Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen festgelegten Zielen abweichen), die Frage, ob das Abweichen der tatsächlichen Salden von dem angestrebten Ziel durch konjunkturelle oder diskretionäre Faktoren zu erklären ist, und schließlich, ob damit zu rechnen ist, dass die Defizite steigen und sich dem Referenzwert von 3 % des BIP nähern. Nach diesen Vorschlägen könnte eine Frühwarnung an einen Mitgliedstaat gerichtet werden, selbst wenn sein nominaler oder konjunkturbereinigter Haushaltssaldo noch um einiges unter dem Referenzwert von 3% des BIP liegt.

- dass eine ungeeignete prozyklische Lockerung der Haushaltspolitik in guten Zeiten (unter Berücksichtigung der Ausgangslage des Haushalts und der monetären Bedingungen des jeweiligen Landes) als Verletzung der Haushaltsvorgaben auf EU-Ebene betrachtet wird und zu einer angemessenen und rechtzeitigen Reaktion in Form der Anwendung der im EG-Vertrag vorgesehenen Instrumente führen sollte.
- die Definition des Schuldenstandskriteriums des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu klären¹⁵, d.h. die Frage, wie die Rückführung des Schuldenstandes auf den Referenzwert von 60% des BIP beschaffen sein muss, um als 'rasch genug' eingestuft zu werden. Zum Beispiel könnte die Rückführung des Schuldenstandes als 'rasch genug' betrachtet werden, die zu erwarten wäre, wenn der betreffende Mitgliedstaat der Anforderung des SWP bezüglich eines 'nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses' genügt. Auf der Grundlage einer festgelegten ausreichend schnellen Rückführung und in Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag sollte die Kommission generell das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit in Gang setzen und einen Bericht nach Artikel 104 Absatz 3 vorbereiten, wenn es einem hochverschuldeten Land nicht gelingt, seine Schulden rasch genug zu reduzieren. Bei der Beurteilung, ob diese Anforderung erfüllt wird, wird die Kommission alle Komponenten untersuchen, die für die Entwicklung des Schuldenstands verantwortlich sind, da das Tempo der Schuldenreduzierung sowohl von Faktoren, die von öffentlichen Maßnahmen beeinflusst werden können, als auch von Faktoren abhängt, die sich der unmittelbaren Kontrolle des Staates entziehen.

Diese Verbesserungen können innerhalb des bestehenden Rahmens des EG-Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch zusätzliche Bestimmungen in dem bestehenden 'Verhaltenskodex im Hinblick auf Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme' realisiert werden. Auf längere Sicht können die Durchsetzungsmechanismen für die haushaltspolitische Überwachung in der EU durch Verabschiedung der einschlägigen Vorschläge, welche die Kommission dem Konvent zur Zukunft Europas vorgelegt hat, weiter verstärkt werden. U.a. könnte die Kommission ermächtigt werden, Frühwarnungen - ohne eine entsprechende Abstimmung im Rat - direkt an die Mitgliedstaaten zu richten: Dadurch könnte erreicht werden, dass Haushaltsprobleme unmittelbarer und früher signalisiert werden.

¹⁵

In Artikel 104 Absatz 2 EG-Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit heißt es: *“Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien. ..., ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet [60 % des BIP], es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.”*

iv) Bessere Kommunikation durch Offenheit und Transparenz. Über die haushaltspolitischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und die geplante Umsetzung des SWP muss verlässlich und frühzeitig berichtet werden. Für eine verbesserte Kommunikation sind alle Akteure verantwortlich. Die Kommission veröffentlicht bereits einen Jahresbericht über *die öffentlichen Finanzen in der WWU* und liefert außerdem in Pressemitteilungen gewisse Details über ihre Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme. Es ist jedoch noch ein gewisser Spielraum vorhanden, um den Informationsfluss zu verbessern. Die Kommission beabsichtigt, ihre detaillierte Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zu veröffentlichen. Außerdem wird die Kommission im Juli jeden Jahres im Vierteljahresbericht über das Euro-Gebiet einen Überblick über die Haushaltsentwicklungen veröffentlichen. Darin wird sie untersuchen, wie es in den Mitgliedstaaten um die Erreichung ihrer Haushaltsziele steht. Außerdem soll dieser Überblick sowohl eine Bewertung der wirtschaftlichen Bedingungen und Aussichten enthalten als auch allgemeine Orientierungen für die Haushaltspolitik enthalten, die die Mitgliedstaaten bei der im Herbst erfolgenden Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne berücksichtigen sollten.