

Veröffentlichungen der Leipziger Ökonomischen Societät e.V.

Jahrestagung der Volkswirte der Berufsakademie Sachsen,
Berufsakademie Thüringen und
der Leipziger Ökonomischen Societät

am 18. Februar 2002
an der Staatlichen Studienakademie Dresden

Ist der Aufbau Ost gefährdet?



Reform der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitätspaktes

VON
HEINZ GROSSEKETTLER

Deutschland hat den fragwürdigen Erfolg erzielt, einen „Blauen Brief“ (vorerst) abzuwehren, in dem es von der EU ermahnt werden sollte, stärker auf die langfristige Tragfähigkeit seiner Nettoneuverschuldung zu achten. Diese kommt für 2002 der vom Vertrag von Maastricht gesetzten Grenze gefährlich nahe und liegt auch oberhalb des Wertes, der im letzten Deutschen Stabilitätsbericht als erstrebenswert und realisierbar genannt wurde.

Diejenigen, die einen solchen Brief für unangemessen hielten, haben moniert, dass die EU-Kommission nicht substantiiert habe, was Deutschland denn falsch gemacht habe. Außerdem wurde angeführt, dass sich Deutschland wegen der noch nicht verarbeiteten Wiedervereinigung in einer Sondersituation befinde. Diesen Argumenten ist entgegenzuhalten, dass sie am Sinn des Prozedere vorbeigehen, das mit dem Europäischen Stabilitätspakt beschlossen worden ist. Es sieht vor, dass der Finanzminister eines Landes mit einer gefährlich hohen Neuverschuldungsquote durch „peer pressure“ – ein gemeinsames Votum seiner Kollegen aus den übrigen EU- und hauptsächlich EWU-Ländern – in seinem Kampf um Stabilität *gestärkt* werden soll.¹ Als „gefährlich“ wird dabei eine Verschuldungsquote angesehen, die sich dem Wert von 3 v.H. nähert und darüber hinaus auch höher ist, als es das Land in dem Stabilitätsbericht vorgesehen hat, zu dessen Abgabe es nach dem Europäischen Stabilitätspakt verpflichtet ist.² Die Spontanreaktion von Finanzminister Eichel, er fühle sich durch das Votum der Kommission gestärkt, entsprach also genau dem Sinn des Stabilitätspaktes.

Gleichwohl hat ein Großteil der Regierung die Androhung eines „Blauen Briefes“ offenbar als unfair empfunden. Das ist – jedenfalls für die Fachwelt – nicht nur vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erstaunlich, sondern auch aus anderen Gründen: In der verunglückten Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs wurde auf die Einführung eines wirklichen Deutschen Stabilitätspaktes verzichtet und die Umsatzsteuer-

¹ So hat das Bundesfinanzministerium selbst den Sinn haushaltspolitischer Empfehlungen der EU eingeschätzt. Vgl. hierzu den Artikel „Die ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ als zentrales Instrument der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union“, in: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Fachblick, Monatsbericht 8/2001 des BMF, S. 49 – 54.

² In der im Dezember 2001 veröffentlichten Aktualisierung des Deutschen Stabilitätsprogramms hat die Bundesregierung angekündigt, dass Deutschland auch unter erschwerten Umständen im Jahr 2002 ein Defizit von nur 2 v.H. des BIP und im Jahr 2004 einen ausgeglichenen Staatshaushalt erreichen werde. Vgl. hierzu den Artikel „Aktualisierung des Deutschen Stabilitätsprogramms – Fortsetzung der Konsolidierung unter erschwerten Bedingungen“, in: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Fachblick, Monatsbericht Nr. 12/2001 des BMF, S. 37 – 41, hier S. 39. Die EU schätzt das zu erwartende Defizit auf 2,7 v.H. ein. Bedenkt man, dass mit BIP-Schätzungen erhebliche Unsicherheiten verbunden sind, muss eine rechnerische Marge von 0,3 v.H. durchaus als „gefährlich“ angesehen werden.

Verteilung ohne Berücksichtigung der vertraglichen Verpflichtungen Deutschlands und der ökonomischen Sachlogik geregelt. Dadurch wurde die deutsche Finanzverfassung so programmiert, dass man von ihr die Einhaltung der europäischen Defizitgrenzen gerade *nicht* erwarten kann. Die Verweigerung einer zweckmäßigen Umsetzung des Europäischen Stabilitätspakts in innerdeutsches Recht ist das eigentliche Skandalon, das mit dem „Blauen Brief“ und seiner Verhinderung verbunden ist. Wenn es so etwas gäbe, hätte Deutschland deshalb längst eine „rote Karte“ gezeigt werden müssen, und zwar sowohl vom Bundesverfassungsgericht wegen eines Verstoßes gegen das Grundgesetz als auch vom EuGH wegen eines Verhaltens, das fortlaufend gegen den Vertrag von Maastricht verstößt. Beide Gerichte müßten, wenn sie von sich aus tätig werden dürften und wenn der EuGH die Einhaltung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit überwachen dürfte, den gleichen Sachverhalt aus unterschiedlichen Perspektiven anprangern:

- * Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Finanzausgleichsurteil vom November 1999 verlangt, dass – wie es sich ausdrückte – die „Grenze des Finanzierbaren“ von Bund und Ländern im Rahmen einer gemeinsamen Finanzplanung gemäß Art. 106 GG berücksichtigt werden müsse,³ und müsste nun annehmen, dass es diese Planung immer noch nicht gibt.
- * Der EuGH müsste dagegen monieren, dass Deutschland als föderalistischer Staat — anders als das ebenfalls föderal verfasste Österreich – immer noch nicht der Verpflichtung nachgekommen ist, das nationale Haushaltsrecht so zu ändern, dass die Einhaltung des Europäischen Stabilitätspakts *garantiert* werden kann (d.h. dass die Einhaltung nicht nur auf dem guten Willen von Kooperationspartnern beruht, sondern mit Hilfe eines sanktionsbewehrten Gesetzes erzwungen werden kann).⁴ Der Deutsche Stabilitätspakt besteht nämlich nur in einer Ergänzung des Haushaltsgrundsätzegesetzes um einen § 51 a, in dem Bund und Länder zur Haushaltsdisziplin und dazu aufgerufen werden, ausgeglichene Haushalte anzustreben. Sanktionen sind *keine* vorgesehen. Der Finanzplanungsrat kann lediglich Empfehlungen zu einer Änderung der Politik (auch) einzelner Mitglieder aussprechen. Da die Gebietskörperschaften aber nicht verpflichtet worden sind, ihre Haushalte zusätzlich zur bisherigen Darstellung auch in Maastricht-gerechter Form aufzustellen, ist überhaupt nicht identifizierbar, wer wieviel zum gesamtstaatlichen Defizit in Maastricht-Abgrenzung beiträgt (die Defizitabgrenzung nach Maastricht-Kriterien

³ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Abs. Nr. 287 u. 307.

⁴ Nach Art. 3 Satz 2 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, „dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen [bezüglich des gesamtstaatlichen Defizits, H.G.] zu erfüllen“. Mit der Entschließung des Europäischen Rats vom 17. Juli 1997 über den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rats vom 7. Juli 1997 wurde darüber hinaus das Ziel eines mittelfristig nahezu ausgeglichenen Haushalts eingeführt. Die daraufhin erlassenen innerstaatlichen Regelungen der EU-Staaten sind dargestellt in dem Artikel „Der nationale Stabilitätspakt – Wege zur Haushaltsdisziplin in Deutschland und Europa“, in: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Fachblick, Monatsbericht 6/2002 des BMF, S. 61- 69. Vgl. hierzu auch den *Kasten 2* der vorliegenden Abhandlung (S. 11), auf den noch eingegangen wird.

unterscheidet sich deutlich von der nach der traditionellen Haushaltssystematik und der Finanzstatistik). Es verwundert daher nicht, dass es Anzeichen dafür gibt, dass insbesondere die Länderfinanzminister die im Finanzplanungsrat verabredete Haushaltsleitlinie im Wege kreativer Buchführung nur formell einhalten, in Wirklichkeit aber mehr als unmittelbar erkennbar zum Defizit Deutschlands in Maastricht-Abgrenzung beitragen. In Österreich gibt es dagegen eine „wasserfeste“ Regelung.⁵

Zusammenfassend kann man also sagen, dass sich Deutschland – auch wenn kein Bürger dagegen klagen kann – in einem Zustand befindet, der gegen den Geist des Grundgesetzes und des Maßstäbengesetz-Urteils des Bundesverfassungsgerichts sowie den Geist des Vertrages von Maastricht verstößt. Die ökonomische Problematik, die dem zu Grunde liegt, kann man folgendermaßen umschreiben: Weder der Politik noch der Öffentlichkeit ist bisher hinreichend deutlich geworden, dass Bund und Länder seit Abschluss des Vertrages von Maastricht und vor allem seit dem Übergang zur Europäischen Währungsunion die Umfänge ihrer Budgets nicht mehr unabhängig bestimmen können. Auch die Verteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Länder ist nicht mehr frei aushandelbar. Stattdessen gebieten Grundgesetz und Europäischer Stabilitätspakt ein integriertes Planungs- und Entscheidungsverfahren. Eine Bund und Länder übergreifende Finanzplanung war an sich schon seit 1969 im Grundgesetz vorgesehen, wurde von der Staatspraxis aber einfach nicht umgesetzt. Dies war bisher nur ein Verstoß gegen nationales Recht, stellt nunmehr aber wie gesagt auch einen materiellen Verstoß gegen europäisches Recht dar.

Um dies zu verdeutlichen, soll nun gezeigt werden, dass es einen logischen Zusammenhang zwischen der Umsetzung des Europäischen Stabilitätspakts und der innerdeutschen Umsatzsteuerverteilung gibt, einen Zusammenhang, der an sich vom Bund und von allen Bundesländern berücksichtigt werden und zu einer erheblichen Aufwertung des Finanzplanungsrates führen müsste. Dieser Zusammenhang besteht *rein logisch*. Er kann also nicht mit politischen Argumenten bestritten werden und wird im folgenden *Kasten 1* deshalb in der Sprache der Mathematik beschrieben.

Im Rahmen der in Kasten 1 dargestellten Ableitung wurde unterstellt, dass der Europäische Stabilitätspakt innerstaatlich umgesetzt worden ist. Dass Deutschland dazu verpflichtet ist, steht wie gesagt *expressis verbis* im Ausführungsprotokoll zum Vertrag von Maastricht (vgl. oben, Fn. 4); wie man das tun könnte, haben sowohl der Wissenschaftliche Beirat beim BMF als auch der Sachverständigenrat schon seit 1994 wiederholt dargelegt.⁶

⁵ Zur Lösung in Österreich vgl. den in Fn. 4 zitierten Artikel sowie H. GROSSEKETTLER: Die österreichische Finanzverfassung vor dem Hintergrund des internationalen Standortwettbewerbs, erscheint demnächst in: R. SAUSGRUBER/E. THEURL/H. WINNER (Hg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik.

⁶ Zu den Vorschlägen für einen Deutschen Stabilitätspakt vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenze von Bund und Ländern, Bonn (Schriftenreihe des BMF, Heft 54) 1994, und SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Jahresgutachten 1996/97, Bundestagsdrucksache 13/6200, Rdnr. 283 – 286.

**KASTEN 1: DER EINFLUSS DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTSPAKTS AUF DIE UMSATZSTEUERVERTEILUNG
ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN**

1. Der *Europäische Stabilitätspakt* legt einen Toleranzkorridor und einen Annäherungspfad an den Normalverschuldungs-Zielwert für die Nettoneuverschuldung (S) des Gesamtstaats (Index G) fest. Ein hierauf aufbauender (aber in *dieser* Form noch nicht beschlossener) *Deutscher Stabilitätspakt* müsste *verbindlich* bestimmen, wie S_G auf den Bund (Index B) und die Länder (Index L) aufzuteilen ist (Länder einschließlich Gemeinden). Das bedeutet, dass S_G , S_B und S_L im Rahmen der Haushaltsplanung des Bundes und der Länder als vom Stabilitätspakt *vorgegebene* Größen behandelt werden müssen. Nur so kann sicher gestellt werden, dass der dem Europäischen Stabilitätspakt entsprechende Wert für $S_G = S_B + S_L$ auch tatsächlich eingehalten wird.

Hinsichtlich der Ausgaben (A), die über Steuern (T) und Kredite (S) finanziert werden sollen, gelten außerdem die folgenden *Budgetbeschränkungen*:

$$\begin{aligned} (1a) \quad A_G &= T_G + S_G, \\ (1b) \quad A_B &= T_B + S_B \text{ und} \\ (1c) \quad A_L &= T_L + S_L. \end{aligned}$$

2. Das gesamtstaatliche Steueraufkommen T_G kann bei der Haushaltsplanung ebenfalls als *vorgegeben* behandelt werden. Es zerfällt in einen Teil T_G^V , der vom Grundgesetz im Wege einer Vorwegverteilung auf Bund und Länder aufgeteilt wird (Trennsteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Teile der Umsatzsteuer), und in den Teil der Umsatzsteuer T_G^U , der nach Art. 106 Abs. 3 GG per Bundesgesetz aufzuteilen ist. Damit gilt:

$$\begin{aligned} (2a) \quad T_G &= T_G^V + T_G^U, \\ (2b) \quad T_B &= T_B^V + T_B^U \text{ und} \\ (2c) \quad T_L &= T_L^V + T_L^U. \end{aligned}$$

3. Aus (2b) folgt $T_B^U = -T_B^V + T_B$ und aus (1b) $T_B = -S_B + A_B$.

Also gilt: $(3a) \quad T_B^U = -T_B^V - S_B + A_B$.

Analog erhält man: $(3b) \quad T_L^U = -T_L^V - S_L + A_L$.

4. Bund und Länder müssen verbindlich aushandeln, welche Quoten a_B und a_L sie sich an den Gesamtausgaben $A_G = A_B + A_L$ zugestehen, die sich über $A_G = T_G + S_G$ aus den vorbestimmten Werten T_G und S_G als zulässig ergeben:

$$(4a) \quad a_B = \frac{A_B}{A_G} = \frac{A_B}{T_G + S_G} \text{ und}$$

$$(4b) \quad A_B = (T_G + S_G)a_B \text{ sowie analog}$$

$$(4c) \quad A_L = (T_G + S_G)a_L.$$

Damit dieser Aushandlungsprozess funktioniert, müssen die Haushalte nicht nur wie bisher, sondern auch in Maastricht-Abgrenzung aufgestellt werden.

5. Für den gesuchten Wert T_B^U erhält man aus (3a) und (4b) somit:

$$(5a) \quad T_B^U = -(T_B^V + S_B) + (T_G + S_G)a_B.$$

Analog erhält man aus (3b) und (4c):

$$(5b) \quad T_L^U = -(T_L^V + S_L) + (T_G + S_G)a_L.$$

In den Gleichungen (5a) und (5b) sind die Klammerausdrücke Größen, die bei gegebenem BIP vom Grundgesetz und den Stabilitätspakten *vorweg* bestimmt werden. T_B^U und T_L^U stehen deshalb fest, sobald die Anteile a_B und a_L an den zulässigen Gesamtausgaben ausgehandelt worden sind. Sie können *nicht* frei gewählt oder getrennt ausgehandelt werden, sondern sind linear von a_B und a_L abhängig und müssen exakt diejenigen Lücken schließen, die sich zwischen den jeweils zulässigen Ausgaben ergeben, wenn man die Summe der Einnahmen aus vorwegverteilten Steuern und der jeweils zulässigen Kreditaufnahme abzieht.

Eine nationale Umsetzung der europäischen Verschuldungsgrenzen bedeutet ausweislich der Ableitung in Kasten 1 zweierlei: Zum einen muss die national mögliche Gesamtverschuldung auf den Bund und die Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) aufgeteilt werden; zum anderen dürfen die Gesamtausgaben von Bund und Ländern nicht größer sein, als es dem Steueraufkommen und der zulässigen Gesamtverschuldung entspricht. Also müssen auch die Ausgaben von Bund und Ländern umfangmäßig aufeinander abgestimmt werden. Beides müsste im Finanzplanungsrat geschehen, der dadurch wie gesagt politisch erheblich aufgewertet würde und der keine unverbindlichen Richtzahlen mehr vorgeben dürfte, sondern verbindliche Obergrenzen für Ausgaben und Verschuldung setzen müsste. Dies müsste in Maastricht-Abgrenzung geschehen und zur Folge haben, dass sowohl der Bund als auch jedes einzelne Land ein Stabilitätsziel formuliert, das (ähnlich wie die nationalen Stabilitätsprogramme in Europa) *überwacht* werden kann.

Hat man sich auf eine solche Weise über die Ausgaben und die Kreditaufnahmeberechtigung geeinigt, so hat die Ableitung gezeigt, gibt es für die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern *keinen Freiheitsgrad* mehr. Die Umsatzsteuer muss vielmehr so verteilt werden, dass sie genau die Lücke zwischen den jeweils zulässigen Staatsausgaben und der Summe aus vorverteilten Steuern und zulässiger Kreditaufnahme schließt. Für die vertikale Aufteilung zwischen Bund und Ländern ist dies eine hinreichende Vorschrift; für die horizontale Aufteilung zwischen den Ländern ließe sich die erforderliche Koordination z.B. dadurch herstellen, dass man sowohl die Verschuldungsmöglichkeiten als auch die Umsatzsteuer nach Einwohnerzahlen verteilt. Es sind allerdings auch andere Möglichkeiten vorstellbar.

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass der Europäische Stabilitätspakt und das Grundgesetz – zwei Vorschriften von Verfassungsrang also – eine integrierte Bund-Länder-Planung der Ausgaben- und Kreditaufnahmeverolumina erforderlich machen. Das Bundesfinanzministerium hatte in seinem Entwurf für ein Maßstäbengesetz diesem Erfordernis auch weitgehend Rechnung getragen.⁷

Im Rahmen der Verhandlungen zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten sind die entsprechenden Vorschriften aber wieder gestrichen worden. Deshalb leben wir nun in einem Zustand, der nicht nur ökonomisch, sondern auch rechtlich auf Dauer unhaltbar ist. Die Budgetierungsprozesse von Bund und Ländern müssen daher grundlegend geändert werden und sich einem Modell annähern, das heute schon in denjenigen Gemeinden realisiert ist, die nach dem so genannten Neuen Steuerungsmodell budgetieren. Die Planungen werden nicht mehr so laufen können, dass man Vorjahresbudgets „von unten nach oben“ fortschreibt und zusammenfasst. Stattdessen

⁷ Die Quellen, aus denen sich der Werdegang des Maßstäbengesetzes ergibt, finden sich ebenso wie eine Beurteilung dieses Gesetzes in meinem Artikel „Prinzipienlose Machtpolitik beim Finanzausgleich“, in: Berliner Zeitung, Nr. 182 vom 07.08.2001, S. 27.

werden mit Blick auf die Gesamtausgabengrenze noch frei verfügbare Ausgabenermächtigungen in Zukunft „von oben nach unten“ aufgeteilt werden müssen. Verschuldungssummen werden dann nicht mehr das ungeplante Resultat eines Bottom-up-Verfahrens sein, sondern eine vorgegebene Bedingung für Entscheidungen, die im Top-down-Verfahren gefällt werden.

Machiavellistisch denkende Politiker könnten natürlich auch ganz anders reagieren. Rein formal haben wir ja einen Deutschen Stabilitätspakt (wenn auch keinen funktionsfähigen), und der „Blaue Brief“ wurde bekanntlich (vorerst) abgewendet. Außerdem haben eine ganze Reihe von Staaten Schwierigkeiten, den Europäischen Stabilitätspakt einzuhalten (außer Deutschland insbesondere Frankreich, Italien und Portugal). Könnte man da nicht einfach darauf hoffen, dass die EU-Kommission resignieren werde und dass man alles so weiter laufen lassen könne wie bisher?

Der Verfasser schätzt die EU-Kommission anders ein und bewertet die „Abwehr“ des „Blauen Briefes“ auch anders, als dies in der Öffentlichkeit vielfach getan wird (Stichwort: „Sieg“ des Kanzlers und seiner Verbündeten im Rat über die EU-Kommission). Diese andere Einschätzung soll anhand von *Kasten 2* plausibel gemacht werden.

Vergleicht man die hier dargestellten Verfahrensabläufe miteinander, so sieht man, dass das eigentliche Ziel des Verfahrens – die Verhaltensänderung bei einem Land, das sich bisher unkooperativ im Sinne der Absätze (3) und (4) verhalten hat – in *beiden* Fällen erreicht wird, einmal in Stufe 3 und einmal in Stufe 2. Beim „Deutschland-Verfahren“ hat man aber den „Blauen Brief“ eingespart, der aus der Sicht der Politiker offenbar wie eine öffentliche Ohrfeige empfunden wird.⁸ Tatsächlich hat man in Deutschland die Anstrengungen zur Realisierung des mittelfristigen Anpassungspfades ja auch intensiviert. Hätte Deutschland einen „Blauen Brief“ erhalten, hätte man vermutlich nicht wesentlich anders reagiert. Deshalb: Bisher sind das Frühwarnsystem und das Haushaltsüberwachungssystem sowie der Europäische Stabilitätspakt insgesamt *nicht* beschädigt worden. Dieser Fall könnte allerdings eintreten, wenn mehrere Länder ihre eigenen Stabilitätsprogramme verletzen und/oder wenn ein Überschreiten der Defizitgrenze, wie es anscheinend bei Portugal droht, nicht nach Art. 104 EGV geahndet wird.⁹

Noch besteht also die Chance, dass der Europäische Stabilitätspakt hält. Wenn das aber der Fall ist, wird Deutschland sich mit seinem eigenen Stabilitätspakt und bei der Umsatzsteuerverteilung über kurz oder lang in der dargelegten Weise anpassen müssen. Bundesländer, die sich mit ihrem eigenen Haushaltsverfahren und ihren längerfristigen Haushaltsplanungen rechtzeitig darauf vorbereiten, werden im Zweifel besser dastehen als diejenigen, welche sich – möglicherweise in einer sehr kurzen Frist – umstellen müssen. Es

⁸ Wenn Deutschland einen „Blauen Brief“ erhalten hätte, wäre das eine Mischung aus Briefen der ersten und zweiten Art gewesen.

⁹ Nach neuesten Meldungen wird eine Ahndung eingeleitet. Vgl. den Artikel „Brüssel leitet Sanktionsverfahren gegen Portugal ein“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 172 vom 27.07.2002, S. 1.

KASTEN 2: HAUSHALTSÜBERWACHUNG/FRÜHWARNSYSTEM GEMÄß ART. 99 EGV**1. RECHTSGRUNDLAGEN¹**

- (1) Art. 99 EGV statuiert in seinen Absätzen 1 und 2 i.V.m. Art. 98 EGV eine *Ex-ante-Koordination* in Form der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“, d.h. eine Empfehlung des Europäischen Rats, die als Leitlinie zu betrachten ist und alljährlich zur Jahresmitte verabschiedet wird.²
- (2) Mit Blick auf die „Grundzüge“ führen die Absätze 3 und 4 des Art. 99 EGV zu einer *Ex-post-Koordination* durch Überwachung und Beseitigung von Abweichungen. Im Hinblick auf die Haushaltsüberwachung wird diese Art der Koordination durch den *Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt* konkretisiert, der sich auf drei (sekundärrechtliche) Akte stützt und ein *Frühwarnsystem* einführt: die VO 1466/97, die VO 1467/97 und die Amsterdamer Entschließung des Europäischen Rats vom 16./17.07.1997 (ABL 1997 Nr. C 236/1).
- (3) EWU-Staaten haben nach Art. 3 der VO-Nr. 1466/97 *Stabilitätsprogramme*, die restlichen EG-Staaten *Konvergenzprogramme* vorzulegen. In diesen Programmen sind *Anpassungspfade in Richtung auf das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts* darzulegen. Diese werden vom EcoFin-Rat auf der Grundlage einer Auswertung der Kommission daraufhin geprüft, (a) ob ein *Sicherheitsabstand* zur 3 v.H.-Grenze vorgesehen ist, (b) ob die *ökonomischen Annahmen realistisch* sind und (c) ob die *laufende Politik* dem Anpassungspfad entspricht. Der Rat gibt (ggf. nach Abgabe einer Änderungsempfehlung) eine Stellungnahme zum Programm ab. Die Einhaltung der Stabilitätsprogramme wird laufend überwacht. Zeigt sich dabei eine signifikante Abweichung von den gebilligten Zielen des nationalen Stabilitätsprogramms, kann der Rat als *Frühwarnung* mit qualifizierter Mehrheit eine Änderungsempfehlung („*Rüge erster Art*“) aussprechen, die aufgrund eines besonderen Beschlusses auch veröffentlicht werden kann („*Blauer Brief erster Art*“).
- (4) Führt die laufende Überwachung zu dem Ergebnis, dass die Wirtschaftspolitik eines Landes nicht mit den europäischen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der EWU zu gefährden droht, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit ebenfalls eine Änderungsempfehlung verabschieden. Diese „*Rüge zweiter Art*“ kann aufgrund eines besonderen Beschlusses ebenfalls veröffentlicht werden und stellt dann einen „*Blauen Brief zweiter Art*“ dar.
- (5) Auch nach Art. 104 EGV (Feststellung und Ahndung eines „*übermäßigen Defizits*“) kann ein „*Blauer Brief*“ versandt werden, hier dann ein „*Blauer Brief dritter Art*“. Dieser soll – anders als die „*Blauen Briefe erster und zweiter Art*“ – nicht nur aufgrund seines politischen Gewichts wirken, sondern kann mit Sanktionen verbunden werden.

2. VERFAHRENSABLAUF BEI „BLAUEN BRIEFEN ERSTER UND ZWEITER ART“

Stufe	Ursprünglich ins Auge gefasstes Verfahren	Anlässlich des „Deutschland-Falles“ modifiziertes Verfahren
1	Kommission schlägt auf der Grundlage der Überwachungsergebnisse eine Empfehlung und auch einen „Blauen Brief“ vor.	Kommission schlägt auf der Grundlage der Überwachungsergebnisse eine Empfehlung und auch einen „Blauen Brief“ vor.
2	Zunächst die Eurogroup und dann der EcoFin-Rat stimmen einer „Rüge“ und ggf. auch einem „Blauen Brief“ mit qualifizierter Mehrheit zu.	Betroffenes Land reagiert auf die Androhung einer „Rüge“ und/oder eines „Blauen Briefes“ mit einer Selbstverpflichtung, die auf die Zustimmung des Rates stößt.
3	Betroffenes Land reagiert auf die „Rüge“ bzw. den „Blauen Brief“ mit einer Selbstverpflichtung, die auf die Zustimmung des Rates stößt.	„Rüge“ und „Blauer Brief“ entfallen. Das Verfahren wird für beendet erklärt, da das Ziel bereits in Stufe 2 erreicht worden ist.

¹ Zu den Rechtsgrundlagen vgl. D. HATTENBERGER: Art. 99 – 104 EGV, in: J. Schwarze (Hg.): EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, S. 1249 – 1259.

² Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2002 sind im Juni 2002 verabschiedet worden und fordern u.a. nachdrücklich zur Beachtung des Stabilitätspaktes und des Zieles eines mittelfristigen Haushaltsausgleichs auf (s.u.). Vgl. hierzu den EZB-Monatsbericht vom Juli 2002, S. 30 – 32.

dürfte sich also lohnen, nicht in der Hoffnung „weiterzuwursteln“, dass alles so bleiben werde wie von den führenden Politikern bisher (contra legem) geplant.