

Gäcke, Thomas

Article — Digitized Version

Die Begrenzung von Budgetdefiziten in einer Europäischen Währungsunion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gäcke, Thomas (1992) : Die Begrenzung von Budgetdefiziten in einer Europäischen Währungsunion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 5, pp. 264-270

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136883>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Thomas Gäckle

Die Begrenzung von Budgetdefiziten in einer Europäischen Währungsunion

Auf dem EG-Gipfel in Maastricht wurden eine Reihe von Beschlüssen zur Verhinderung übermäßiger Budgetdefizite in den Mitgliedsländern gefaßt. Wie sind die dort formulierten Regeln im einzelnen ausgestaltet? Können sie tatsächlich für mehr Disziplin und Konvergenz in der Budgetpolitik sorgen und die Politik einer Europäischen Zentralbank unterstützen?

In der Diskussion um die Schaffung einer Europäischen Währungsunion (EWU) hat sich die Koordination der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte in den Mitgliedsländern als einer der strittigsten Punkte herausgestellt¹. Anlaß hierfür sind Befürchtungen, daß unter den Bedingungen einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) mit gravierenden Wirkungen („spill overs“) der nationalen budgetpolitischen Maßnahmen eines Mitgliedlandes auf die anderen Mitgliedstaaten zu rechnen ist²:

□ Bei voll integrierten Kapital- und Gütermärkten, einer einheitlichen Geldpolitik, dem Verlust des Instruments der Wechselkursanpassung und dem sich dadurch ergebenden einheitlichen Zinsniveau in der gesamten EG könnten sich die Einflüsse nationaler Budgetpolitik auf die konjunkturelle Entwicklung in den Partnerländern verstärken. Konkret: Eine expansive Budgetpolitik kann über ein steigendes Zinsniveau zu Crowding-out-Effekten führen und gleichzeitig auch die Kosten der Defizitfinanzierung für andere Staatshaushalte erhöhen.

□ Um derartige Zinseffekte zu verhindern, könnte die Europäische Zentralbank unter öffentlichen Druck geraten, den steigenden Kreditbedarf der öffentlichen Haushalte eines oder mehrerer Mitgliedsländer durch eine expansive Geldpolitik zu akkommodieren und damit auch einem verstärkten Preisauftrieb Vorschub zu leisten.

□ In der Erwartung, daß das eigene budgetpolitische Verhalten in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in sehr viel geringerem Maße Einfluß auf das Zinsniveau und auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nimmt als im nationalen Maßstab, werden die einzelnen Mitgliedstaaten, so wird befürchtet, gesamtwirt-

schaftliche, d. h. die EG im gesamten betreffende Gesichtspunkte bei der Gestaltung ihrer Budgetpolitik nicht genügend berücksichtigen. Bislang dominierende Aspekte wie die Entwicklung der nationalen Leistungsbilanz oder die nationale konjunkturelle Entwicklung, die bisher einer laxen Budgetpolitik, sprich hohen Defiziten, möglicherweise Grenzen gesetzt haben, könnten ihre Bedeutung für die Gestaltung der Budgetpolitik verlieren.

□ Hinzu kommt die Befürchtung, daß eine undisziplinierte Budgetpolitik die Gefahr der Überschuldung mit sich bringt. Für die Bürger anderer EG-Länder kann dies insofern negative Konsequenzen mit sich bringen, als sich die Gemeinschaft in einem derartigen Fall genötigt sähe, einem überschuldeten Mitgliedland finanziellen Beistand zu leisten („bail-out“), etwa um den Austritt dieses Mitgliedlandes aus der EWWU zu verhindern. Die Bürger anderer EG-Staaten würden dadurch mit einer höheren Steuerlast konfrontiert.

□ Die Erwartung eines derartigen „bail-out“ könnte schließlich dazu führen, daß die Märkte der Bonität bzw. dem Malus eines Schuldnerlandes kein besonderes Gewicht mehr beimessen und deshalb auch keine oder nur geringe Risikoprämien auf die Staatsschuldtitel dieser Schuldnerländer fordern.

Den Marktkräften wird auch aus diesem Grunde als Instrument zur Sanktionierung divergierender Entwicklungen und zur Beseitigung von budgetären Ungleichgewichten nur bedingt vertraut: „Die Erfahrung zeigt ..., daß von der Marktmeinung nicht immer kräftige und zwin-

¹ Vgl. als Überblick zu den strittigen Auffassungen in dieser Frage D. Duwendag: Zur Frage eines tragfähigen Policy mix: Sind adäquate Regeln für die Fiskalpolitik unentbehrlich?, in: M. Weber (Hrsg.): Auf dem Wege zur Europäischen Währungsunion, Darmstadt 1991; T. Gäckle: Die Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems zur Europäischen Währungsunion, Baden-Baden 1992.

² Vgl. beispielsweise die Ausführungen zu den Konsequenzen einer Währungsunion für die Budgetpolitik der Mitgliedsländer in der Studie der Kommission der EG: Ein Markt, eine Währung, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 44, Brüssel 1990.

Dr. Thomas Gäckle, 31, ist Forschungsreferent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Tabelle 1
Finanzierungssalden (FS)¹ und Bruttoschuldenstand (BS) der öffentlichen Haushalte in der EG
 (in % des BIP bzw. BSP)

Zeitraum	1979-83		1983		1984-88		1988		1989-91		1991	
	FS	BS	FS	BS	FS	BS	FS	BS	FS	BS	FS	BS
Belgien	-10,5	107,0	-8,3	132,2	-6,2	129,4						
Dänemark	-5,6	74,3	-0,1	64,0	-1,2	63,3						
Deutschland	-3,0	40,9	-1,6	44,5	-2,6	45,2						
Frankreich	-1,7	29,5	-2,3	35,9	-1,0	36,1						
Irland	-12,1	97,4	-9,5	115,4	-3,5	99,4						
Italien	-10,5	72,0	-11,2	96,1	-9,9	102,9						
Niederlande	-5,3	62,0	-5,7	77,4	-5,1	78,5						
Großbritannien	-3,0	59,1	-1,9	51,0	-0,0	41,8						
Spanien	-3,7	36,3	-5,0	44,5	-2,6	42,6						
Griechenland	-9,0 ^a	44,3	-12,9	79,7	-17,9	94,3						
Portugal	-9,6 ^a	56,0	-8,3	74,0	-5,1	64,7						
Luxemburg	-0,3	14,8	3,1	10,2	2,5	6,8						
Durchschnitt	-6,19		-5,31		-4,38							
Standardabweichung	3,80		4,65		5,11							
gewichteter Durchschnitt	-4,85		-4,58		-3,69							

¹Defizit (-); ^aDaten nur für 1981-83.

Quelle: Kommission der EG: Europäische Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1990, statistischer Anhang; eigene Berechnungen.

gende Signale ausgehen und daß der Zugang zu einem großen Kapitalmarkt eine Zeitlang sogar die Finanzierung wirtschaftlicher Ungleichgewichte erleichtern kann.“ („Delors-Bericht“, Ziff. 30.)

Dieses Mißtrauen gegenüber dem Markt als Disziplinierungsinstrument für die Budgetpolitik wird auf den ersten Blick gestärkt durch die Tatsache, daß eine Konvergenz, gemessen an der Höhe der Budgetdefizite oder der Höhe der Schuldenquoten, in der EG bislang nicht oder nur in geringem Maße feststellbar ist.

Die empirischen Ergebnisse zeigen ein differenziertes Bild. Aus Tabelle 1 ist zu entnehmen, daß das durchschnittliche Niveau der gesamten Finanzierungssalden in den achtziger Jahren deutlich gesunken ist. In besonderem Maße gilt dies für den mit den BIP-Anteilen gewichteten Durchschnitt. Demgegenüber weist jedoch der Anstieg der Standardabweichung auf eine stärkere Streuung der Budgetdefizite innerhalb der EG hin. Von einer konvergenten Entwicklung in der Gesamt-EG läßt sich deshalb nur bedingt sprechen. Über die gesamte betrachtete Periode weisen die Länder Belgien, Irland, Italien, Niederlande, Griechenland und Portugal überdurchschnittliche Budgetdefizite auf. Innerhalb dieser Gruppe muß man jedoch weiter differenzieren zwischen den Ländern Belgien, Irland und Portugal, bei denen die durchschnittlichen Budgetdefizite abnahmen, und den Ländern Italien und Griechenland, bei denen die Budgetdefizite nur unwesentlich sanken oder sogar noch anstiegen. In Belgien bewegen sich die Budgetdefizite aber noch auf einem vergleichsweise sehr hohen Niveau. Die Niederlande verzeichneten auf einem niedrigeren durchschnitt-

lichen Niveau von circa 5% ebenfalls nur einen geringfügigen Rückgang des Budgetdefizits.

Die hohen Budgetdefizite über einen längeren Zeitraum in diesen Ländern haben dazu geführt, daß auch deren Schuldenquoten sich deutlich von denen der Länder mit durchschnittlich niedrigeren Budgetdefiziten unterscheiden. Tabelle 1 zeigt, daß die genannten Länder auch die höchsten Schuldenquoten von circa 65 bis circa 130% des BIP aufweisen. Einigen Ländern wie Belgien, Irland oder Portugal gelang es aber, das Anwachsen der Schuldenquote zu stoppen bzw. diese zu verringern. Einen weiteren Anstieg der Schuldenquote verzeichneten jedoch Italien, Griechenland und die Niederlande.

Disziplin durch den „Markt“

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vertritt die Auffassung, daß unter der Bedingung, daß eine Solidarhaftung für die Schulden nationaler Gebietskörperschaften („bail-out“) und eine Monetisierung der Schulden in einer Währungsunion ausgeschlossen werden, die Disziplinierungskräfte des Marktes eine Konvergenz des budgetpolitischen Verhaltens der einzelnen Mitgliedstaaten in einer Währungsunion ausreichend erzwingen würden: „Daß man Zinsen bezahlen und Schulden tilgen muß mit Geld, das man nicht selbst herstellen kann, ist das entscheidende Moment der Disziplinierung, es schafft einen informellen Konvergenzzwang zu solidem Finanzgebaren.“³

³ Zitiert nach Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Europäische Währungsordnung, Bonn 1989, S. 22.

Tabelle 2
Zinszahlungen der öffentlichen Haushalte in der EG
(in % des BIP)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belgien	9,5	10,0	10,8	11,4	10,8	10,4	10,7	11,1	11,4
Dänemark	8,1	9,6	9,9	8,8	8,3	8,1	7,5	7,6	7,5
Deutschland	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6	3,3
Frankreich	2,6	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1
Griechenland	3,7	4,6	5,3	5,8	7,4	8,2	8,1	11,1	12,1
Großbritannien	4,7	4,9	4,9	4,5	4,3	3,9	3,7	3,4	3,1
Italien	7,5	8,0	8,0	8,5	8,0	8,2	9,0	9,7	10,0
Irland	9,3	9,4	10,3	9,8	9,7	9,4	9,1	8,5	8,1
Luxemburg	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,0	0,8	0,7	0,6
Niederlande	5,7	6,0	6,3	6,2	6,1	6,0	5,9	5,9	6,0
Portugal	6,4	7,1	7,9	9,2	7,8	7,8	7,3	8,6	8,6
Spanien	1,4	2,2	3,4	4,0	3,5	3,4	3,5	3,6	3,8

Quelle: Kommission der EG: Europäische Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1990, statistischer Anhang.

Ob und inwieweit die Marktkräfte tatsächlich auf das budgetpolitische Verhalten Einfluß nehmen werden, ist strittig. Die Kräfte des Marktes wirken, anders als bei der als zinsreagibel eingeschätzten privaten Kreditnachfrage, auf die Budgetpolitik insbesondere durch eine zunehmende Einschränkung des Ausgabenspielraums öffentlicher Haushalte aufgrund steigender Zinslasten. Das heißt, ein steigender Anteil der öffentlichen Ausgaben wird absorbiert durch Zinszahlungen, die den Spielraum für disponible Ausgaben einschränken. Mit Bezug auf die Verwendung der Steuereinnahmen heißt dies, daß ein steigender Anteil der Steuereinnahmen für Zinszahlungen aufgewendet werden muß. Markteinflüsse auf die Kosten der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben können auch darin bestehen, daß einem staatlichen Schuldner mit unsolider Budgetpolitik Risikoprämien in den Renditen auf Staatsschuldtitel abverlangt werden.

Tabelle 2 weist aus, daß sich die oben genannten Länder mit hohen Budgetdefiziten und Schuldenquoten mit einer hohen und steigenden Zinslast von bis zu 12% des BIP konfrontiert sehen.

Inwieweit durch die Entwicklung steigender Zinslasten auch die öffentliche Kreditnachfrage beeinflusst wird, hängt davon ab, ob die staatlichen Entscheidungsträger diese negativen Konsequenzen einer Budgetpolitik hoher Defizite erkennen und auch in ihren künftigen budgetpolitischen Entscheidungen berücksichtigen⁴.

Die zweite Frage ist, ob der Markt unterschiedlich hohe Risikoprämien auf die Schuldtitel der Mitgliedsländer einer EWWU verlangen wird. Nach den Beschlüssen des

⁴ In dieser Hinsicht überwiegt wohl die eher kritische Auffassung, daß die Staatsverschuldung über die Verschiebung der Zins- und Tilgungslasten auf zukünftige Generationen in vielen Fällen dem Erhalt der politischen Macht dient. Vgl. beispielsweise R. v. Weizsäcker: „Staatsverschuldung und Demokratie“, in: *Kyklos*, Vol. 45, 1992, S. 51-67.

Rates in Maastricht wird zwar in Art. 104b (1) des Vertrages über eine Europäische Union ein „bail-out“ eines Mitgliedslandes durch die Gemeinschaft förmlich ausgeschlossen. Ob diese Regelung aber tatsächlich auch wirksam und damit für den Markt glaubwürdig sein wird, muß aus heutiger Sicht unbeantwortet bleiben.

Was die praktische Budgetpolitik betrifft, begegneten einige Länder mit dauerhaft hohen Budgetdefiziten, wie Griechenland, Portugal, Italien oder auch Irland, bis Anfang der achtziger Jahre dem Problem steigender Zinsbelastungen keineswegs mit einer budgetpolitischen Konsolidierung. Vielmehr errichteten diese Länder strikte Kapitalverkehrskontrollen und bedienten sich des Instrumentes der Finanzierung von Budgetdefiziten durch die Zentralbank. Die Finanzierung von Budgetdefiziten durch die Zentralbank hatte hohe Inflationsraten zur Folge, die wiederum auf verschiedene Art und Weise dem Staat die Finanzierung der Zinslast erleichterten. Tabelle 3 zeigt,

Tabelle 3
Erträge aus dem Notenbankmonopol
(in % des BIP)^a

	1974-1978	1979-1983	1984-1988
Belgien	0,76	0,19	0,13
Dänemark	0,35	0,25	0,45
Deutschland	0,65	0,20	0,61
Frankreich	0,21	0,75	0,37
Irland	2,59	0,95	0,62
Italien	3,53	1,96	1,58
Niederlande	0,57	0,47	0,51
Spanien	2,10	4,17	1,92
Portugal	4,52	4,91	1,67
Griechenland	3,14	3,75	3,17

^aErfaßt sind hier die Erträge aus der Emission von Zentralbankgeld, gemessen an der absoluten jährlichen Zunahme des Zentralbankgeldes (Reserve Money). Für Griechenland nur bis 1987.

Quelle: IMF: International Financial Statistics; eigene Berechnungen.

Tabelle 4
Primärsalden¹ der öffentlichen Haushalte in der EG
 (in % des BIP)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belgien	-1,8	1,0	2,3	2,3	3,7	3,8	4,1	5,3	5,3
Dänemark	0,9	5,5	7,9	12,2	10,8	8,3	6,8	6,2	5,9
Deutschland	0,5	1,1	1,9	1,7	1,0	0,7	2,9	-0,6	-1,5
Frankreich	-0,5	-0,1	0,0	0,1	0,9	1,1	1,4	1,8	2,0
Griechenland	-4,6	-5,4	-8,5	-6,9	-4,9	-7,4	-10,3	-7,3	-4,8
Großbritannien	1,4	1,0	2,1	2,1	3,0	5,0	4,6	3,1	2,4
Italien	-3,1	-3,6	-4,5	-3,2	-3,1	-2,7	-1,2	-0,4	0,6
Irland	-2,5	-0,4	-1,0	-1,4	0,6	4,1	5,6	5,1	4,6
Niederlande	-0,7	-0,3	1,5	0,2	-0,5	0,8	0,7	0,5	1,3
Portugal	-2,6	-4,9	-2,2	2,0	1,0	2,4	3,5	2,6	3,0
Spanien	-3,4	-3,3	-3,6	-2,1	0,3	0,2	0,8	0,5	1,9

¹Defizit (-)

Quelle: Kommission der EG: Europäische Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1990, statistischer Anhang.

daß gerade Länder mit überdurchschnittlich hohen Budgetdefiziten sehr hohe Einnahmen aus dem Notenbankmonopol erzielen⁵. Dies deutet darauf hin, daß diese Länder in großem Umfang Budgetdefizite „monetisiert“ haben.

Die Erträge aus dem Notenbankmonopol sind für die Länder Italien, Griechenland, Portugal, Spanien und Irland (zumindest bis 1983) durchaus von Bedeutung⁶. Sie haben aber in Italien deutlich, d. h. um mehr als 50%, und in Irland sogar um mehr als 75% zwischen 1974-1978 und 1984-1988 abgenommen. Hier scheinen die Anpassungszwänge des Europäischen Währungssystems (EWS) zu einem allmählichen Verzicht auf das Instrument der Notenpresse geführt zu haben. Für Spanien, das erst 1989 dem EWS beigetreten ist, sowie vor allem für Griechenland und auch Portugal sind diese Erträge auch heute noch von großer Bedeutung.

Auch der „Regimewechsel“ durch die Schaffung eines Europäischen Binnenmarkts und einer Währungsunion mit einer auf das Ziel der Preisniveaustabilität verpflichteten unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) bringt einige Veränderungen mit sich, die die Marktkräfte zur Disziplinierung der Budgetpolitik verstärken könnten.

⁵ Die Einnahmen aus dem Notenbankmonopol ergeben sich aus der Tatsache, daß den verzinslichen Krediten, die die Zentralbank im Rahmen des Geldschöpfungsprozesses erhält, unverzinsliche Verbindlichkeiten in Form von Zentralbankgeld gegenüberstehen. Ergeben sich diese Zinserträge aus dem Umstand hoher Inflationsraten, so spricht man von Erträgen aus der Inflationssteuer. In manchen Ländern schöpfen die öffentlichen Haushalte diese Erträge aus der Inflationssteuer durch die Finanzierung der Budgetdefizite durch Zentralbankkredite ab.

⁶ Die Erträge aus dem Notenbankmonopol werden durch die in Tabelle 3 angewendete Methode nur sehr grob erfaßt und regelmäßig überschätzt. Nur in den Fällen, in denen Budgetdefizite monetisiert wurden, ist dieses Maß genauer. V. M. Klein, M. J. M. Neumann: Seigniorage: What is it and who gets it?, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 126, 1990, Hft 2, S. 205-221.

Die Verpflichtung der EZB auf das Ziel der Preisniveaustabilität, der Ausschluß der Finanzierung von Budgetdefiziten durch die Zentralbank und die Freiheit des Kapitalverkehrs setzen für einige Mitgliedsländer neue, restriktivere Bedingungen für die Finanzierung ihrer Budgetdefizite. Hinzu kommt, daß mit der Schaffung des Binnenmarktes in der EG administrative Beschränkungen, die bislang die Mobilität der Produktionsfaktoren behindert haben, weitgehend wegfallen. Dies setzt der steuerlichen Belastung, die man diesen Produktionsfaktoren auferlegen kann, engere Grenzen.

Konsolidierungserfolge bei den Primärsalden

In einigen Ländern mit hohen Budgetdefiziten und Schuldenquoten, in denen der Kapitalverkehr schon seit einiger Zeit weitgehend liberalisiert ist, lassen sich deutliche Konsolidierungsbemühungen feststellen. Diese Länder weisen bei ihren Primärbudgetsalden, d. h. Budgetsalden ohne Zinszahlungen, (steigende) Überschüsse auf. Während die gesamten Budgetsalden mit den Zinszahlungen auch jene Ausgabenteile enthalten, die das Ergebnis der Budgetpolitik früherer Jahre sind und in den laufenden Haushaltsjahren als von vornherein feststehender, nicht disponibler Ausgabenposten erscheinen, spiegeln die Primärsalden die aktuellen budgetpolitischen Bemühungen um eine Konsolidierung der Staatsfinanzen wider.

Aus Tabelle 4 ist zu entnehmen, daß einige Länder wie Belgien, Dänemark, Irland oder Portugal bei ihren Primärbudgetsalden hohe und steigende Überschüsse aufweisen. Demzufolge sind die hohen Gesamtfinanzierungsdefizite in diesen Ländern nicht das Ergebnis fehlender Konsolidierungsbemühungen, sondern das Resultat der gestiegenen Zinslasten aufgrund hoher Budgetdefizite und Staatsschuldenquoten in früheren Perioden. Primär-

budgetüberschüsse ermöglichten es diesen Ländern, den Anstieg der Schuldenquote zu bremsen bzw. diese zu verringern. Demgegenüber weisen die Länder Italien, Griechenland oder auch die Niederlande Primärbudgetdefizite oder nur geringe Überschüsse auf. Deshalb ist in diesen Ländern auch die Schuldenquote weiter angestiegen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß nach einer langen Phase hoher Budgetdefizite in den siebziger und achtziger Jahren viele Länder in der jüngsten Vergangenheit um eine Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen – erkennbar an den Primärbudgetüberschüssen – bemüht waren. Deshalb kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, daß künftig auch weitere Länder mit derzeit noch hohen Budgetdefiziten unter den veränderten Rahmenbedingungen, nämlich der Schaffung des Binnenmarktes und eines höheren Grades an Preisniveaustabilität, verstärkte Konsolidierungsanstrengungen unternehmen werden. Freilich steht diesem Szenario die alternative Entwicklung gegenüber, daß es mit dem „Regimewechsel“ zu einer einheitlichen Währung durchaus auch zu Anreizen zu einer Budgetpolitik mit höheren Defiziten kommen kann.

In Anbetracht der ernüchternden Erfahrungen mit dem konjunkturpolitischen Einsatz der Budgetpolitik kristallisierte sich in dieser Debatte um die Koordination der Budgetpolitik auf EG-Ebene sehr schnell heraus, daß eine Koordination nicht die diskretionäre, d. h. fallweise Abstimmung budgetpolitischer Maßnahmen beinhalten kann. Vielmehr sollen durch feststehende Regeln mögliche negative Konsequenzen einer undisziplinierten Budgetpolitik vermieden werden. Auf der anderen Seite gibt es auch Gründe, den budgetpolitischen Spielraum der Mitgliedstaaten nicht allzu sehr einzuengen. Ein ausreichendes Maß an budgetpolitischer Autonomie wäre insbesondere dann erforderlich, wenn die Mitgliedsländer der Währungsunion von wirtschaftlichen Schocks in unterschiedlichem Maße getroffen würden und die Budgetpolitik in einer EWU nach dem Verlust des geldwechselkurspolitischen Instruments als Schockabsorber notwendigerweise flexibel und unterschiedlich stark eingesetzt werden müßte⁷.

Budgetpolitische Regeln zu finden, die zugleich klar verständlich sind, eine disziplinierte Haushaltspolitik erzwingen und andererseits genügend budgetpolitischen Spielraum belassen, um eine situationsgerechte Budgetpolitik zu betreiben, sind naturgemäß nicht leicht zu finden. Genau vor diesem Problem stand aber der Gipfel

von Maastricht im Dezember 1991 bei der Festlegung der Eintrittsbedingungen für die EWU.

Tatsächlich gibt es keine eindeutige Theorie zu den Wirkungen budgetpolitischer Maßnahmen, aus der entsprechende Regeln abzuleiten wären. Die vom Rat der EG in Maastricht festgelegten Regeln und Prozeduren spiegeln diesen Konflikt deutlich wider.

Zunächst scheinen die im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwerte von 3% des BIP für das jährliche Defizit aller öffentlichen Haushalte bzw. von 60% für den Brutto-Gesamtschuldenstand klare Kriterien für die Bewertung der Budgetpolitik der Mitgliedstaaten zu liefern, auch wenn sie sicher eher das Ergebnis heuristischer Überlegungen denn einer eindeutigen theoretischen Grundlage sind.

Diese Referenzkriterien sollen der Kommission der Gemeinschaft zur Beurteilung der Budgetpolitik der Mitgliedsländer dienen. Sie werden in der Anpassungsphase nach Art. 109j (1) des Vertrages über eine Europäische Union zu Eintrittsbedingungen für eine Mitgliedschaft in der EWWU. Nach Art. 109k (2) wird bei Nichterfüllung dieser Kriterien eine Ausnahmeregelung für das betreffende Mitgliedsland getroffen, die wiederum alle zwei Jahre überprüft werden soll.

Bei näherer Betrachtung der Regelungen zur Identifizierung und Sanktionierung einer undisziplinierten Haushaltspolitik kommen allerdings erhebliche Zweifel auf, ob das in den Beschlüssen von Maastricht formulierte Verfahren tatsächlich geeignet ist, die vermuteten Unzulänglichkeiten einer Disziplinierung durch den Markt zu kompensieren. Diese Zweifel lassen sich an drei Fragen festmachen:

- Wann liegt ein „übermäßiges“ Budgetdefizit vor?
- Wie werden Sanktionen beschlossen und umgesetzt?
- Wie schnell wirkt dieses Verfahren?

Budgetkriterien

Die Feststellung „übermäßiger“ Budgetdefizite und Schuldenquoten ist nicht unmittelbar und automatisch an die Überschreitung der Referenzwerte gekoppelt. Vielmehr wird die Bewertung der Budgetpolitik eines Mitgliedstaates als „undiszipliniert“ aufgrund der Tatsache, daß die Referenzwerte für die Höhe der Budgetdefizite bzw. der Schuldenquote überschritten werden, dadurch eingeschränkt, daß die tatsächliche Höhe der Budgetdefizite „erheblich und laufend“ zurückgegangen ist bzw. nur „ausnahmsweise und vorübergehend“ über den Referenzwerten liegt (Art. 104c (2a)). Ähnliches gilt für die

⁷ Vgl. beispielsweise P. Masson, J. Melitz: Fiscal Policy Independence in a European Monetary Union, Centre for Economic Policy Research, 1990, Discussion Paper Nr. 414.

Schuldenquote, die nur „hinreichend rückäufig“ sein und sich „rasch genug“ dem Referenzwert nähern muß (Art. 104c (2b)). Ferner hat die Kommission, die mit der Überwachung der Budgetpolitik der Mitgliedstaaten beauftragt ist, bei der Erstellung ihres Berichtes im Falle der Nichterfüllung eines oder beider Kriterien auch die mittelfristige Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaates zu berücksichtigen und zusätzlich zu beachten, ob das Budgetdefizit die Höhe der Ausgaben für Investitionen übertrifft (Art. 104 (3)). Insgesamt ergibt sich, daß für die Feststellung einer „undisziplinierten“ Budgetpolitik keineswegs nur die bloße Nichterfüllung eines oder beider Kriterien ausschlaggebend ist.

Hinzu kommt, daß das betroffene Schuldnerland in aller Regel sehr viel besser über die eigene Lage informiert sein wird als die Kommission. Diesen Informationsvorsprung könnte das betroffene Land dazu nutzen, Teile des Budgetdefizits in Sonderfonds etc. „auszulagern“ oder größere Teile der öffentlichen Ausgaben als Investitionen zu deklarieren. Durch derartige Modifikationen besteht die Gefahr, daß die budgetpolitischen Kriterien aufgeweicht werden, da der Interpretationsspielraum für die Kommission, aber vor allem auch für das Schuldnerland erheblich erweitert wird.

Dies kann zwei Konsequenzen nach sich ziehen: Erstens, daß auch Länder einer Währungsunion beitreten können, die diese Kriterien im strikten Sinne, nämlich mit Budgetdefiziten unter 3% und Schuldenquoten unter 60%, nicht erfüllen. Zweitens, daß die Budgetpolitik eines Mitgliedslandes bei Überschreitung der Referenzwerte nicht automatisch als „undiszipliniert“ qualifiziert wird.

Sanktionsverfahren

Sollte die Kommission nach eingehender Prüfung der Lage tatsächlich zu dem Ergebnis gelangen, daß budgetpolitische Korrekturen notwendig sind, so wird ihr Bericht zu einer Entscheidungsgrundlage für den Rat, der mit qualifizierter Mehrheit ein übermäßiges Defizit feststellen kann. Ob es allerdings tatsächlich zu einer „Verurteilung“ der Budgetpolitik eines Mitgliedslandes kommt, muß in Anbetracht der Abstimmungsregeln und Stimmenkonstellationen im Rat der EG bezweifelt werden. Vielmehr dürfte strategisches Abstimmungsverhalten nach der Schaffung einer einheitlichen Währung erheblichen Einfluß auf die Beschlüsse nehmen.

Sowohl für den Beitritt eines Landes zur Währungsunion nach Art. 109j (2) als auch für die Feststellung einer „undisziplinierten“ Budgetpolitik eines Mitgliedes der Währungsunion nach Art. 104c (6) entscheidet nämlich der Rat der EG, d. h. *alle* zwölf Mitglieder, mit einer qualifizierten Mehrheit über die Budgetpolitik des betreffenden

Landes. Eine qualifizierte Mehrheit erfordert 54 der insgesamt 76 der nach Art. 148 (2) gewichteten Stimmen der Mitgliedsländer. Die Gesamtstimmenzahl ergibt sich aus folgendem Gewichtungsschema: Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien haben jeweils zehn Stimmen, Spanien acht Stimmen, Belgien, Griechenland, die Niederlande und Portugal verfügen jeweils über fünf, Dänemark und Irland jeweils über drei Stimmen und Luxemburg über zwei Stimmen.

Die Bedingung einer qualifizierten Mehrheit für den Beitritt zur Währungsunion ist zunächst insofern der budgetpolitischen Disziplin förderlich, als sie einer kleinen Gruppe stabilitätsorientierter Länder, beispielsweise Deutschland, Frankreich und den Niederlanden mit insgesamt 25 Stimmen, eine Sperrminorität verschafft, die es diesen Ländern ermöglicht, den Beitritt weiterer EG-Länder zur Währungsunion mit geringerer budgetpolitischer Disziplin zu verhindern.

Nach der Schaffung einer Währungsunion kann sich diese Abstimmungsregel jedoch negativ auf die budgetpolitische Disziplinierung auswirken. Geht man beispielsweise von einer EWWU aller Mitgliedsländer der EG aus und von einer Einteilung der zwölf EG-Länder in eine Gruppe stabilitätsorientierter Länder (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Dänemark und Spanien) mit einer Gesamtstimmenzahl von 53 und in eine Gruppe von Ländern (Italien, Griechenland, Portugal und Irland) mit einer Gesamtstimmenzahl von 23 Stimmen, deren budgetpolitisches Verhalten in der Vergangenheit Anlaß zu der Vermutung gibt, daß sie sich von den geänderten Rahmenbedingungen einer EWWU zu „übermäßigen“ Budgetdefiziten verleiten lassen, so stellt man fest, daß eine „Verurteilung“ eines Landes der zweiten Gruppe nicht ohne die Zustimmung eines Landes dieser Gruppe möglich ist. Droht nun aber jedem Mitgliedsland der zweiten Gruppe eine „Verurteilung“ seiner Budgetpolitik durch den Rat, so liegt es für diese Länder nahe, entsprechende Beschlüsse des Rates durch die Bündelung ihrer Stimmen zu verhindern.

Dieses Problem verschärft sich unter dem Gesichtspunkt, daß auch Mitglieder der EG und damit Mitglieder des EG-Rates, die jedoch nicht unmittelbar an der dritten Stufe des Planes zur Schaffung der EWWU teilnehmen, d. h. nicht Mitglied der EWWU sind, an den Beschlüssen über die Beurteilung der Budgetpolitik nach Art. 104c (6) eines Mitgliedslandes der EWWU teilnehmen. Für diese Länder mit einer Ausnahmeregelung gilt zwar mit dem Beginn der dritten Stufe ebenfalls die Pflicht zu einer soliden Haushaltspolitik nach Art. 104c (1) und das Verfahren zur Vermeidung einer „undisziplinierten“ Budgetpoli-

tik. In Art. 109k (3) ist jedoch festgelegt, daß Ländern mit einer Ausnahmeregelung nach Art. 109k (1) keine Frist zur Beseitigung „übermäßiger“ Budgetdefizite nach Art. 104c (9) gesetzt werden kann bzw. Sanktionen nach Art. 104c (11) auferlegt werden können. Insofern wird das Verfahren zur Vermeidung einer „exzessiven“ Budgetpolitik für diese Länder nicht voll wirksam.

Ein strategisches Abstimmungsverhalten könnte daher „Verurteilungsbeschlüsse“ verhindern. Selbst wenn durch einen Beschluß des Rates der EG ein übermäßiges Defizit festgestellt wird, so hat dies nicht automatisch spürbare Sanktionen zur Folge, sondern lediglich eine „Empfehlung“, diese Lage innerhalb einer bestimmten Frist zu bereinigen. Sodann kann der Rat durch Beschluß dem betreffenden Land Maßnahmen zur Beseitigung „übermäßiger“ Budgetdefizite vorschreiben. Erst nach Ablauf der gesetzten Frist besteht die Möglichkeit, durch Beschluß des Rates, für den nach Art. 104c (13) dann eine Zwei-Drittel-Mehrheit der gewogenen Stimmen mit Ausnahme des betroffenen Landes genügt, Sanktionen zu verhängen. Diese Sanktionen müssen jedoch zunächst nicht unbedingt in Form von Geldbußen oder unverzinslichen Einlagen bei der EG verhängt werden, sondern können sich auch in einer „Überprüfung“ der Darlehensgewährung seitens der Europäischen Investitionsbank bzw. in einer verstärkten Auskunftspflicht bei der Emission von Schuldverschreibungen erschöpfen (Art. 104 (11)).

Höhe von Geldbußen

Wenn man bei der Festlegung von budgetpolitischen Regeln und Sanktionen von der Vorstellung ausgegangen ist, daß die stabilitätsorientierte Geldpolitik einer EZB nicht in der Lage ist, die Mitgliedsländer zu einer disziplinierten Budgetpolitik zu zwingen, so müßten konsequenterweise entsprechende Geldbußen die Kreditfinanzierung der Staatshaushalte in stärkerer Weise belasten als beispielsweise die zusätzlichen Kosten einer Erhöhung des Leitzinses um einen Prozentpunkt durch die EZB. Im Falle Italiens verursacht ein einprozentiger Anstieg des Zinsniveaus Mehrkosten von circa 1,8 Mrd. DM, bezogen allein auf die laufende Nettokreditaufnahme. Geldbußen in dieser Höhe sind unrealistisch. Es ist ferner anzunehmen, daß aus Gründen politischer Rücksichtnahme die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit um so eher zu erreichen ist, je milder die Sanktionen ausfallen.

Zweifelhaft ist auch, ob die im EWG-Vertrag festgelegte Prozedur zur Beseitigung einer exzessiven Budgetpolitik tatsächlich schneller wirksam wird als der durch die Marktkräfte ausgelöste Druck auf den Ausgabenpielraum aufgrund einer steigenden Zinslast. Um die Budgetpolitik eines Landes als „undiszipliniert“ bezeich-

nen zu können, ist nach den im Vertragsentwurf formulierten Regeln sicherlich ein Beobachtungszeitraum von drei bis vier Jahren erforderlich. Im schnellsten Fall löst dann ein Überschreiten der Referenzwerte unmittelbar einen Bericht der Kommission aus, der dann einen sofortigen Beschluß des Rates zur Folge hat. Eine Fristsetzung zur Behebung der Defizite aufgrund einer Empfehlung erfordert mindestens zwei Jahre. Erst wenn auch die Veröffentlichung der Empfehlung keine Wirkung zeitigt, können dem betreffenden Land konkrete Maßnahmen mit einer entsprechenden Fristsetzung vorgeschrieben werden. Nach Verstreichen dieser Frist können dann schließlich Sanktionen verhängt werden. Damit ist realistischere Weise ein Zeitraum von mindestens vier bis fünf Jahren anzunehmen, bis Sanktionen wirksam würden.

Fazit

Die Analyse der Beschlüsse von Maastricht zeigt, daß die vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der nationalen Budgetdefizite keine wirkliche Ergänzung möglicher Sanktionen durch den Markt darstellen und somit auch nicht die Politik der Europäischen Zentralbank entscheidend entlasten werden.

Die Wirksamkeit der Maastrichter Beschlüsse zur Begrenzung der Budgetdefizite könnte aber durch folgende Vorschläge verbessert werden:

- Der Rat beschließt über die Haushaltspolitik eines Mitgliedslandes der EWWU nach Art. 104 (6) nicht mit qualifizierter, sondern mit einfacher Mehrheit.
- Das Verfahren wird abgekürzt. Die Zwischenstufe einer „Empfehlung“ des Rates zur Budgetpolitik eines Mitgliedslandes und deren Veröffentlichung nach Art. 104 (7) und (8) wird ersatzlos gestrichen. Vielmehr wird nach der Feststellung einer „undisziplinierten“ Budgetpolitik eines Mitgliedslandes sofort eine Frist von maximal zwei bis drei Jahren für die Durchführung konkreter Maßnahmen gesetzt.
- Die Auswahl an Sanktionsmöglichkeiten wird auf die Verhängung von Geldbußen beschränkt. Die Einnahmen aus diesen Geldbußen werden anteilmäßig an die übrigen EG-Mitgliedsländer, die die budgetpolitischen Richtlinien einhalten, ausgeschüttet. Damit werden dem Rat der EG Anreize gesetzt, budgetpolitisches Fehlverhalten der Mitgliedsländer zu verurteilen und zu sanktionieren.

Da jedoch ein „Nachbessern“ der Maastrichter Beschlüsse nach Verlautbarungen von verantwortlicher Seite nicht in Frage kommt und Verbesserungsvorschläge in diesem Sinne politisch auch kaum durchzusetzen wären, bleibt nur die Hoffnung, daß diejenigen, die auf die Disziplinierungskräfte des Marktes setzen, am Ende Recht behalten werden.