

Zimmermann, Klaus F.

Article — Published Version

Zur unabdingbaren Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Suggested Citation: Zimmermann, Klaus F. (2003) : Zur unabdingbaren Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, ISSN 1612-7013, Walter de Gruyter, Baden-Baden, Vol. 1, Iss. 2, pp. 230-239, <https://doi.org/10.1515/zfse.1.2.230>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/145299>

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.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Rahmen der EU – Beibehaltung oder Flexibilisierung?

- Zur unabdingbaren Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

von Klaus F. Zimmermann

Die weltweite Konjunkturschwäche hat den Stabilitäts- und Wachstumspakt unverhofft in eine Krise geführt und seine Konstruktionsmängel schonungslos offen gelegt. Gerade die großen EU-Staaten sind zum Sparen gezwungen und geraten so in Gefahr, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dauerhaft zu gefährden. Zur Sicherung der Ziele des Paktes ist eine Politik des „Vertrauens durch Wandel“ erforderlich. Eine Reform muss darauf abzielen, prozyklisches Verhalten der öffentlichen Haushalte zu vermeiden, eine mittelfristige Haushaltssanierung an der Begrenzung der Ausgaben zu orientieren, eine nachhaltige Finanzpolitik zu honorieren sowie der Politik die Selbstevaluation durch Schaffung eines europäischen Expertenrates für Fiskalpolitik zu entziehen.

The global economic downturn has unexpectedly thrown the Stability and Growth Pact into a crisis and exposed various shortcomings in its design. Forced spending cuts, particularly among the large EU member states, could jeopardize the goal of budget consolidation for the years to come. A policy of “building confidence through change” will be necessary to safeguard the objectives of the Pact. Reform efforts ought to aim at avoiding procyclical public spending, achieving fiscal consolidation over the medium term by limiting expenditures, rewarding a sustainable policy, and creating a European Council of Experts to replace the current practice of self-evaluation by policymakers.

I. Einführung

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (StWP) hat das Ziel, die Neuverschuldung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion (EWU) unter normalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen langfristig und konsequent auf Null zu bringen.¹ Diese politische Zielsetzung hat die weitgehende Unterstützung der Wissenschaft. Auch wenn sich eine gewisse regelmäßige Neuverschuldung in einer wachsenden Wirtschaft auch intertemporal rechtfertigen lässt, so

¹ Zum StWP vgl. Eichengreen, B./Wyplosz, C.: The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, in: Begg, D. K./Hagen, J. von/Wyplosz, C./Zimmermann, K. F. (Hg.): EMU: Prospects and Challenges for the Euro, Oxford, 1998, 65–114 und Buti, M./Sapir, A. (Hg.): EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years, Cheltenham, 2002.

zeigen doch die praktischen Erfahrungen mit dem Schuldenmanagement in vielen Ländern, dass den politischen Akteuren die konsequente Rückführung der Schuldenstände in Boomzeiten schwer fällt. Der StWP soll mithin der stabilitätspolitischen Handlungsunfähigkeit entgegenwirken. Der so vorgezeichnete Rückzug des Staates vom Kapitalmarkt könnte dann größere Spielräume für private Aktivitäten zu niedrigeren Zinsen ermöglichen und langfristig zu höherem Wirtschaftswachstum bei Preisstabilität führen. Dies würde zudem bei internationalen Anlegern Glaubwürdigkeit schaffen und somit langfristige Kapitalzuflüsse generieren, was wiederum die Stabilität der europäischen Währung sichert.

Ohne Zweifel ist der StWP ein einzigartiges Dokument einer zunächst sehr erfolgreichen Politik der Selbstbindung durch internationale Verträge. In der Anfangsphase trug sie in allen EWU-Ländern dazu bei, die Staatsdefizite erheblich zurückzuführen. Die kalkulierte „Flucht aus der Verantwortung“ folgte dabei der Erkenntnis, dass die Handlungszwänge des politischen Alltagsgeschäfts einer konsolidierenden Haushaltspolitik die Gestaltungskraft nehmen. Durch Selbstbeschränkung konnte der Staat seinen Entscheidungsspielraum zurückgewinnen. Tatsächlich zeitigte so eine wissenschaftlich gesehen krude Regel, das staatliche Haushaltsdefizit bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt auf maximal 3 % zu begrenzen, beeindruckende praktische Erfolge.

Dennoch ist Skepsis angebracht, dass diese politische Funktionslogik auch auf Dauer ökonomisch überzeugen wird. Deutschlands Erfahrungen mit dem Pakt zeigen einen Teil der möglichen Probleme auf. Trotz bemerkenswerter finanzpolitischer Akzentsetzungen geriet die Bundesrepublik, einstiger europäischer „Musterschüler“ und Erfinder des Paktes, unverhofft auf die „stabilitätspolitische Sünderbank“. Ungeachtet massiver Konsolidierungsbemühungen und einer umfassenden Steuerreform lag die Defizitquote im Jahre 2001 mit 2,8 % nur knapp unter der zulässigen Grenze von 3 %. 2002 überschritt sie diese mit 3,6 % erheblich. Auch 2003 und 2004 wird die Bundesrepublik die Defizitmarke voraussichtlich klar verfehlen. Damit bleibt sie für absehbare Zeit hinter der europäischen Entwicklung zurück. Da sich die deutsche Konjunktur seit 2001 faktisch in einer Stagnationsphase befindet, die sich 2003 und wahrscheinlich auch 2004 unverändert fortsetzen wird, besteht kurzfristig keine Chance, auf den ursprünglichen Konsolidierungspfad zurückzukehren. Bereits jetzt haben die Sparsbemühungen in der Krise zu einer Verstärkung der konjunkturellen Abschwächung geführt.

Die von der Bundesregierung im Vorfeld des Wahlkampfes erreichte Abwendung eines „blauen Briefes“, einer Vorwarnung durch die Europäische Kommission, wurde nur durch die Zusicherung einer massiven Sparpolitik erkaufte, die schon bald nicht mehr eingehalten werden konnte. Dies zeigte sich spätestens

nach der Bundestagswahl 2002, als das ganze Ausmaß der Budgetschwierigkeiten deutlich wurde. Die nun angestrebten Steuererhöhungen beschädigten die Glaubwürdigkeit der deutschen Stabilitätspolitik nochmals nachdrücklich. In dieser Situation kam die Entscheidung der Europäischen Kommission, wegen der globalen Konjunkturkrise eine zeitliche Streckung des Budgetausgleichs von 2004 auf 2006 vorzunehmen, gerade zur rechten Zeit. Sie beschädigte die Glaubwürdigkeit des Paktes nicht, sondern sicherte sie. Eine strikte Einhaltung des StWP dagegen hätte mit ihren schädlichen Effekten schon bald zu einer Vertrauenskrise der europäischen Wirtschaftspolitik und damit der europäischen Währung geführt.

Auch Ereignisse wie die Hochwasserkatastrophe in Ostdeutschland 2002 und der Irak-Krieg 2003 führten zu Diskussionen über eine Reformnotwendigkeit des StWP. Ein Aussetzen oder eine Modifikation des Paktes in solchen Sonderlagen deckt sich jedoch bereits mit den vereinbarten Regeln. Diese Situationen sind deshalb kein direkter Anlass für eine Reformdiskussion. Trotz des relativ kurzen Irak-Krieges steht Deutschland am Rande einer Rezession. Erholt sich die Weltwirtschaft nicht rechtzeitig, so genügt für ein Abgleiten nur ein kleiner Funke. Es ist deshalb gerechtfertigt, die Reformdiskussion des StWP zu diesem Zeitpunkt zu intensivieren, um eine konjunkturelle Aufwärtsbewegung zu sichern und einen langfristigen, nachhaltigen Abbau der staatlichen Neuverschuldung einzuleiten.

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich zunächst mit den Problemen des Paktes in seiner gegenwärtigen Form (II.), bevor einige Reformmöglichkeiten aufgezeigt und diskutiert werden (III.). Sich daraus ergebende Folgerungen werden in Abschnitt IV. zusammengefasst.

II. Der Pakt: Fehl und Tadel

Auf internationaler Ebene wurde der StWP seit seiner Verabschiedung kritisiert und einer gleichsam permanenten Reformdiskussion unterzogen.² Im Rahmen des bundesdeutschen Föderalstaats lag ein erster Konstruktionsfehler des Paktes in der mangelnden Berücksichtigung der Gebietskörperschaften bei den relevanten nationalen Entscheidungen. Ob die inzwischen im Finanzplanungsrat vereinbarte Ausgabenbegrenzung von Ländern und Gemeinden realisiert werden kann,

² Vgl. *Eichengreen, B./Wyplosz, C.*, a.a.O.; *European Commission: Strengthening the Co-ordination of Budgetary Policies*, Directorate General Economic and Financial Affairs, Brussels, 2002; *Coeuré, B./Pisani-Ferry, J.*: *A Sustainability Pact for the Eurozone*, Paris, 2003; sowie *Brück, T./Cors, A./Zimmermann, K. F./Zwiener, R.*: *Stability Criteria and Convergence: The Role of the System of National Accounts for Fiscal Policy in Europe*, in: *Allgemeines Statistisches Archiv* (2003), i.E.

bleibt unklar. Jedenfalls existieren keine Sanktionsmechanismen des Bundes, die auf eine wirksame Kontrolle der Entwicklung hoffen ließen. Ohne eine nachhaltige Reform insbesondere der Gemeindefinanzen ist kaum Besserung zu erwarten.

Der zweite Fehler besteht in der Vernachlässigung der konjunkturellen Entwicklung im Rahmen des Konsolidierungsprozesses. So ist die Wachstumsschwäche Deutschlands die wichtigste Quelle für das Ausbleiben von Stabilitätserfolgen. Zur Vermeidung höherer Defizite stehen Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal vor der Frage, konjunkturbedingte Verschlechterungen ihrer Haushaltsspositionen zu ignorieren und mithin „in den Abschwung hinein-zusparen“. Die anderen europäischen Staaten dagegen haben überwiegend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, automatische Stabilisatoren wirken zu lassen, um so die wirtschaftliche Entwicklung günstiger zu gestalten. Die Umsetzung des StWP in wirtschaftlichen Krisenzeiten oder Stagnationsphasen erwies sich als Fehler. Warum wurden nicht in Zeiten ökonomischen Wachstums, in Deutschland etwa im Jahre 2000, energischere Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet? Der StWP liefert die falschen Anreize, was letztlich zu einem prozyklischen Verhalten der öffentlichen Haushalte führt: Im Boom besteht kein Anlass, reichlich fließende Steuereinnahmen „stillzulegen“. In der Krise wird dagegen verstärkt gespart, um das Haushaltsloch zu schließen.

Ein dritter Konstruktionsfehler ist die kurzfristige Betrachtung des Stabilisierungsziels. Der StWP legt als Basisperiode ein Kalenderjahr zugrunde. Je kürzer die Periode, desto größer die Gefahr, das Ziel aus den Augen zu verlieren. Zweckmäßiger wäre gewesen, sich an einem längeren Zeitraum, etwa einem durchschnittlichen Konjunkturzyklus von fünf Jahren, zu orientieren. Damit ließen sich Zielverfehlungen deutlich reduzieren. Es kann nicht darauf ankommen, die fiskalische Stabilisierung in jedem Jahr zu erreichen. Darüber hinaus ist die Defizitquote kurzfristig nicht wirklich steuerbar. Beim staatlichen Haushaltsdefizit können die Einnahmen insbesondere aus konjunkturellen Gründen nicht genau geplant werden. Die Ausgabenseite dagegen lässt sich weitgehend kontrollieren. Die Frage lautet also, ob Stabilität nicht eher durch eine mittelfristige Ausgabenplanung zu erreichen wäre, bei der das Ausgabenvolumen langfristig den zu erwartenden Einnahmen entspricht.

Der vierte Fehler des StWP liegt in der Nichtbeachtung struktureller Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Budgetpolitik. Von entscheidender Bedeutung ist die Frage, unter welchen Bedingungen Haushaltsdefizite zustande kommen. Wenn neben der Konsolidierung eine Steuer- und Abgabentlastung eingeleitet wird bzw. die Fiskalpolitik durch Investitionen in Sach- und Humankapital künftiges Wirtschaftswachstum ermöglicht, so sind Budgetdefizite gänz-

lich anders zu beurteilen als ohne solche Maßnahmen. Es kommt auf eine mittelfristige Stabilisierung bei angemessenem Wirtschaftswachstum an. Hier hat die deutsche Finanzpolitik in der Vergangenheit durch verschiedene Stufen der Steuerreformen durchaus positive – wenn auch nicht genügend anerkannte – Akzente gesetzt. Allerdings ist die Ausgabenentwicklung für Bildung und Innovation sowie für Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland alarmierend. Insbesondere im Gemeindebereich gehen die Investitionen seit Jahren zurück. Inzwischen verzeichnet die Bundesrepublik im internationalen Vergleich (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) eine der niedrigsten öffentlichen Investitionsquoten.

Der fünfte Fehler liegt in der suboptimalen Behandlung politischer Fehlentscheidungen und Unvollkommenheiten. Aufgrund der Unfähigkeit der nationalen Finanzpolitik zu stabilitätsbewusstem Handeln wurde die Verantwortung auf eine internationale Organisation delegiert und damit eine Selbstbindung mittels eines internationalen Vertrages erreicht. Der StWP ermöglicht es mithin, auf eine unmittelbare Reform nationaler Regelungen zu verzichten.

Ein sechstes Konstruktionsproblem besteht in der Überprüfbarkeit der Defizite sowie der Fähigkeit, regelwidriges Handeln von EWU-Staaten glaubhaft zu sanktionieren. Trotz eines einheitlichen Systems in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bleiben viele Spielräume für „kreative Buchhaltung“. Der Wille der Europäischen Kommission und des Ministerrates, Stabilitätsünder auch finanziell abzustrafen, ist immer wieder in Zweifel gezogen worden. Die Diskussion um mögliche Sanktionen gegen Deutschland, Frankreich oder Portugal zeigt, dass es dem StWP hier noch an Glaubwürdigkeit mangelt. Warum sollten auch Finanzminister, deren stabilitätsbewusstes Verhalten zuhause angezweifelt wird, im europäischen Chor Disziplin zeigen, wenn es um Sanktionen gegen die Nationalstaaten geht?

Die hier angesprochenen Probleme sprechen nicht gegen das Ziel des StWP, eine dauerhafte Haushaltsdisziplin zu erreichen. Es geht vielmehr um einen besseren Weg zu einer nachhaltigen Finanzpolitik. Daher sollte man sich nun einer Reformdiskussion des StWP stellen. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, welche Gestaltungsalternativen der Politik verbleiben.

III. Quo vadis? Der Stabilitätspakt im Wandel

Dass es ohne Wachstum keine Konsolidierung geben kann, lehrt auch das US-amerikanische Vorbild. Das geringe Wirtschaftswachstum in Deutschland ist eine Folge der schwachen internationalen Konjunktur sowie fehlender Investitionen im Bildungs- und Infrastrukturbereich, aber auch die zunächst negative Kon-

sequenz fiskalischer Stabilitätsbemühungen. Konsolidierungsmaßnahmen erzeugen einen Ausfall an wirtschaftlicher Aktivität, der erst mittelfristig von der privaten Wirtschaft ausgeglichen wird. In Zeiten einer Konjunkturschwäche sind solche Maßnahmen weder angemessen, noch sollte aus Budgetgründen weiter gespart werden. Auch nach einer Konsolidierung kann ein ausgeglichener Haushalt nur mittelfristig erreicht werden. Eine Reform des StWP muss also die Anforderungen einer nachhaltigen Budgetpolitik im Auge behalten.

Die Anhänger einer „*Augen zu und durch*“-Strategie argumentieren, dass mit jeglicher Änderung des StWP, seiner Rahmenbedingungen, ja seiner Interpretation, das gesamte Stabilisierungskonzept zusammenbricht. Insbesondere eine Koalition aus Europäischer Zentralbank, der Bundesregierung und der deutschen Wissenschaft hält gleichsam erbittert an einer radikal inflexiblen Anwendung des Paktes fest. Dies steht im Gegensatz zur zunehmend offeneren Haltung der Europäischen Kommission sowie eines Großteils der akademischen Profession in anderen EU-Staaten, die seit Langem für eine Neuformulierung des Paktes plädieren. Die fiskalischen Hardliner befürchten dagegen, dass mit einer Aufweichung der Stabilitätspolitik auch der Druck auf eine substanzielle Reform des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland weicht. Dabei gewinnt man fast den Eindruck, dass die makroökonomische Krise geschürt werden soll, um solche Strukturreformen durchsetzen zu können. Diese Sichtweise verkennt allerdings, dass Strukturreformen nicht nur einige Zeit brauchen, um umgesetzt zu werden und Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu zeigen, sondern dass sie ohne hinreichendes, begleitendes Wachstum auch kaum ihre belebende Wirkung entfalten werden. Mithin bedarf es eines Gesamtkonzepts aus makroökonomischer Belebung und mikroökonomischen Strukturveränderungen, um Deutschland aus der Krise zu führen. Wer ein Fahrrad auf gerader Strecke in Bewegung bringen will, muss nicht nur die Handbremse lösen, sondern sollte auch in die Pedale treten.

Dagegen gibt es nur noch wenige offene Vertreter der Position, die „*zurück zur überbordenden Verschuldungspolitik*“ will. Diese wollen jedoch die Gunst der Stunde nutzen, um für andere politische Ziele die fiskalische Stabilitätsorientierung zu opfern. Erstaunlicherweise findet man in diesem Lager neben den deutschen Altkeynesianern auch politisch Konservative, etwa im Umfeld der amerikanischen und französischen Regierung oder in Kreisen der deutschen Opposition.

Ein Gutteil der Gegner einer StWP-Reform plädiert für eine Politik der „*Etablierung neuer Regeln unter Bewahrung der Ziele*“. Sie erkennen die hohen Transaktionskosten, die mit einem neuen System verbunden sind, und bekennen sich zur Notwendigkeit fiskalischer Disziplin. Allerdings lehnen sie das Budget-

defizit als geeignetes Instrumentarium ab und schlagen statt dessen neue Spielregeln vor. So hat *Pisani-Ferry* (2002)³ angeregt, dass sich EWU-Staaten mit einem Schuldenstand von unter 50 % des Bruttoinlandsprodukts nicht an die 3 %-Grenze für das Budgetdefizit halten müssen, wenn sie dafür ihre Stabilisierungspolitik am Schuldenstand orientieren. *Blanchard* und *Giavazzi* (2002)⁴ schlagen vor, die öffentlichen Investitionen aus dem staatlichen Haushaltsdefizit herauszurechnen und einer Agentur zur kosteneffizienten Verwaltung zu überlassen. *Brück, Cors, Zimmermann* und *Zwiener* (2003)⁵ stellen fest, dass Ausgabenziele leichter zum mittelfristigen Ausgleich der Budgetdefizite führen. Schließlich sind die Einnahmen der öffentlichen Haushalte kurzfristig kaum kontrollierbar.

Die Europäische Kommission⁶ scheint derzeit die Linie eines „weiter so mit Augenzwinkern“ zu verfolgen. Hier werden die Regeln des StWP aufrecht erhalten, allerdings gestaltet sich die Auslegung des Paktes flexibler. Dies beginnt mit einem größeren Zeitraum bis zum Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts. Konjunkturelle Belastungen der fiskalischen Stabilisierung können aus dem Budgetdefizit herausgerechnet werden. Somit bleibt das strukturelle Defizit Grundlage einer Bewertung der Finanzpolitik, die durch den Ministerrat erfolgt. Allerdings stößt eine einfache Regelbindung auf Schwierigkeiten, da komplexe Informationen zu verarbeiten sind. Die kontroverse Diskussion über die Eignung fester Indikatorensysteme, etwa eines konjunkturneutralen Haushalts, zur Bewertung nationaler Finanzpolitiken zeigt, dass abgewogene Urteile schwer standardisiert werden können. Eine Ergänzung des Stabilitätspakts um ein Paket statistischer Indikatoren würde deshalb mehr Fragen aufwerfen als beantworten.

Ein weiteres Problem liegt darin, dass Verfehlungen der Politik am Geiste des StWP von einer politischen Instanz, dem Ministerrat, bewertet wird. Damit erfolgt keine saubere Trennung zwischen der nationalen Ebene der Verursachung einer prinzipienlosen Finanzpolitik und der internationalen, d. h. europäischen Bewertung des Vorganges. Dies ist insbesondere dann alarmierend, wenn große Staaten wie Deutschland und Frankreich in den Geruch unsolider Haushaltspolitik gelangen, zugleich aber erhebliches politisches Gewicht im Bewertungsprozess haben. Zur Lösung dieser Problematik haben *Wyplosz* (2002) die Schaffung einer nationalen und *Brück, Cors, Zimmermann* und *Zwiener* (2003) einer

3 *Pisani-Ferry, J.*: Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals, in: Ministerie van Financien (Hg.): Budgetary Policy in E(M)U: Design and Challenges, The Hague, 2002.

4 *Blanchard, O./Giavazzi, F.*: Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment, 2003 (mimeo).

5 *Brück, T./Cors, A./Zimmermann, K. F./Zwiener, R.*, a. a. O.

6 *European Commission*, a. a. O.

europäischen fiskalischen Institution vorgeschlagen.⁷ Dabei geht es um eine „Strategie der fiskalischen Disziplin durch Institutionen“. Auf nationaler oder europäischer Ebene soll ein Expertengremium mit unabhängigem Status analog zur bewährten Praxis der Nationalbanken bzw. der Europäischen Zentralbank fiskalische Ziele vorgeben und die qualitative Bewertung der Finanzpolitik bis zum Festlegen von Sanktionen vornehmen. Ein solches Gremium kann eine Flexibilität in der Ausgestaltung des Pakts sicher stellen, die der komplexen Sachlage angemessen ist. Gerade die erfolgreiche Politik der Zentralbanken in der Vergangenheit zeigt, dass diese nicht durch das Festhalten an starren (hier monetaristischen) Regeln erreicht wurde. Die 3 %-Neuverschuldungsregel des StWP ist weit weniger begründet als es die *Friedman-Regel* seinerzeit jemals war, der zufolge das Wachstum der Geldmenge am Wachstum des Produktionspotenzials ausgerichtet sei. Vielmehr ist es die starke, unabhängige Institution der Zentralbank und nicht die Regel selbst, die den großen Erfolg in der Geldpolitik brachte. Diese Erfahrungen sollten genutzt werden, um eine fiskalische Institution von gleichem Rang zu schaffen.

Ein neues europäisches Expertengremium, unterstützt vom Europäischen Statistischen Amt und einem Finanzplanungsrat der Mitgliedstaaten, könnte mithin zur Problemlösung beitragen. Unabhängig und einmalig auf Zeit ernannt, wären seine Mitglieder dem Geist des Stabilitätspaktes verpflichtet. Sie würden regelmäßig ihre Einschätzung der nationalen Fiskalpolitiken vortragen und Gestaltungsvorschläge unterbreiten, die im Rahmen der Regelungen des modifizierten Paktes vollzogen werden müssten. Dies könnte den Stabilitätspakt dauerhaft sichern und mit neuem Leben erfüllen. Dieses Gremium muss auf europäischer Ebene angesiedelt sein, da nur so für alle EWU-Mitgliedstaaten gleiche Stabilitätsstandards gesetzt werden können. Die Fiskalpolitik, obwohl national formuliert, wird auf diesem Wege der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank „waffengleich“.

IV. Schlussfolgerungen

Der vom StWP ausgelöste, strikt konservative Konsolidierungskurs der letzten Jahre war einerseits wenig hilfreich, da in eine konjunkturelle Krise hineingespurt wurde. So stellen sich die positiven Wachstumsimpulse der Rückführung öffentlicher Haushaltsdefizite erst langfristig ein. Durch die schwache weltweite Kon-

7 Vgl. Wyplosz, C.: Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?, 2002 (mimeo), sowie Brüick, T./Cors, A./Zimmermann, K. F./Zwiener, R., a. a. O.

junktur sowie Anpassungsprozesse an die letzte Steuerreform sind neue Einnahmefälle entstanden.

Andererseits ist die deutsche Bundesregierung verpflichtet, den Stabilitätspakt mittelfristig einzuhalten. Sie sucht ferner an der Senkung der direkten Steuern im Rahmen der beschlossenen Steuerreform festzuhalten, da dies einen Wachstumsimpuls verspricht. Massive Sparpläne sind erforderlich, falls alles gleichzeitig erreicht werden soll. Dann unterbleiben am ehesten die öffentlichen Investitionen, die schon seit längerer Zeit rückläufig sind, sowie die dringend erforderlichen Zusatzausgaben für Bildung und Forschung. Allerdings führt auch dies zu Wachstumsverlusten. In der gegenwärtigen Situation sind sogar Steuererhöhungen nicht mehr auszuschließen. Die Anhebung der Mehrwertsteuer wäre dann das effektivste Mittel. Auf diesem Wege kommt es – zumindest teilweise – zu einem Ersatz der direkten durch indirekte Besteuerung, da an der Einkommenssteuerreform festgehalten werden kann. Eine solche Substitution ist langfristig vorteilhaft, da sie tendenziell die Humankapital- und Ersparnisbildung begünstigt. Deutschland hat bei der Mehrwertsteuer im internationalen Vergleich noch niedrige Sätze, kann sich mithin auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten eine Anhebung leisten. Diese Steuereinnahmen stabilisieren makroökonomisch gesehen auch die Konjunktur, da sie andernfalls nötige Kürzungen vermeiden helfen.

Ein nächster Schritt wäre die Reform des StWP, der krisensicher gemacht werden muss. Dazu ist es nicht zwingend erforderlich, den Pakt neu zu schreiben. Er müsste nur wirksam ergänzt werden. Die Regel, der zufolge das Haushaltsdefizit 3 % des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen soll, kann bestehen bleiben, wenn die Prüfung von Ursachen und Konsequenzen einer Überschreitung einem unabhängigen europäischen Expertengremium übertragen wird. Dieses Gremium sollte auch Länder überwachen, die ihre Haushaltsdefizite nicht mittelfristig zurückfahren, insbesondere in Boomphasen. Damit würde eine europäische institutionelle Regelung gefunden, um ein Politikversagen auf nationaler Ebene, die typischerweise nicht erfolgende Rückführung von Budgetdefiziten zu Boomzeiten, zu kompensieren.

Ein Überschreiten des Defizitkriteriums in Krisenzeiten bzw. eine nicht nachhaltige Verminderung bei „normaler“ Wirtschaftsentwicklung müsste darüber hinaus zum Anlass genommen werden, die Finanzpolitik eines EWU-Staates auf ihre Nachhaltigkeit zu untersuchen. Eine nachhaltige Finanzpolitik könnte auch dann vorliegen, wenn das einfache Ziel der Vermeidung bestimmter Defizitgrenzen nicht erreicht wurde. So könnte das Land über eine solide mittelfristige Ausgabenpolitik verfügen, die erfahrungsgemäß zum Budgetausgleich führt. Der Haushalt muss „atmen“ können, indem mittelfristige Ausgabenziele vorgegeben

werden, die zum Haushaltsausgleich führen, wobei kurzfristig die Steuereinnahmen konjunkturell schwanken können. Trotz Zielverletzung könnte dies letztlich zu einer positiven Bewertung der Finanzpolitik führen. Daneben sollte geprüft werden, ob die Defizite deshalb bestehen, weil die Wirtschaft durch Steuersenkungen mobilisiert werden soll oder eine positive Fokussierung der Staatsausgaben auf Investitionen sowie Forschung und Bildung vorliegt. Auch auf diese Weise kann es zu einer abgewogeneren Bewertung der nationalen Politik kommen.

Eine solche Reform des Paktes würde langfristig eine stärkere Wachstumsorientierung der Volkswirtschaften garantieren, als es mit den bisherigen Regelungen möglich ist. Auch wäre sicher gestellt, dass es an der nötigen Verpflichtung zu einer soliden Finanzpolitik nicht fehlt. Dieser Pakt wäre zudem glaubwürdiger als die bisherige Form des StWP. Sollte dies die Märkte überzeugen, so wäre nicht zuletzt mit einer weiteren, auch kurzfristigen Stärkung der Währung zu rechnen.