

Peffekoven, Rolf; Linsenmann, Ingo; Wessels, Wolfgang; Hasse, Rolf H.; Hefeker, Carsten

**Article — Digitized Version**

## Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Peffekoven, Rolf; Linsenmann, Ingo; Wessels, Wolfgang; Hasse, Rolf H.; Hefeker, Carsten (2002) : Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 3, pp. 127-140

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41277>

**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.*

# Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?

*Die EU-Kommission hatte im Januar 2002 die Haushaltslage in Deutschland zum Anlass genommen, dem Ecofin-Rat zu empfehlen, gegenüber Deutschland eine Frühwarnung auszusprechen. Der so genannte „Blaue Brief“ des Rates konnte auf Intervention der Bundesregierung vermieden werden. Die Glaubwürdigkeit des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde damit jedoch beschädigt. Sollte der Pakt geändert werden?*

Rolf Peffekoven

## Strikte Anwendung geboten – nationale Voraussetzungen schaffen

Beim Abschluss des Maastrichter Vertrages waren sich die Partnerländer einig, dass die Stabilität der gemeinsamen Europäischen Währung nur gesichert werden könne, wenn die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion nachhaltig solide Staatsfinanzen garantieren können. Deshalb ist zunächst in Art. 104 EG-Vertrag und später in Ergänzung dazu im Stabilitäts- und Wachstumspakt ein Verfahren festgelegt worden, wie dies erreicht werden kann.

In einer Entschließung des EU-Ministerrates<sup>1</sup> ist den Ländern die Verpflichtung auferlegt worden, mittelfristig ausgeglichene oder überschüssige Haushalte zu verwirklichen und eine Defizitquote (Relation Nettoneuverschuldung zu Bruttoinlandsprodukt) von 3% auch im Falle eines Konjunkturabschwungs grundsätzlich nicht zu überschreiten. Ausnahmen sollen nur möglich sein, wenn sich ein Land in einer „schweren Rezession“ befindet (das Bruttoinlandsprodukt sinkt um mehr als 2%) oder ein „außergewöhnliches Ereignis“ vorliegt, das sich der Kon-

trolle durch ein Mitgliedsland entzieht. Um die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erreichen zu können, ist ein Frühwarnsystem und ein Sanktionsverfahren eingerichtet worden.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist auf Drängen Deutschlands verabschiedet worden, und gerade in Deutschland ist er auch immer wieder als eine wesentliche Voraussetzung für stabiles Geld bezeichnet worden. „Er ist ein wichtiges Instrument zur Überwachung und Koordinierung der nationalen Haushalte, das von niemandem ernsthaft in Frage gestellt wird.“<sup>2</sup> Nach der ersten Bewährungsprobe sieht dies – auch im Urteil der Befürworter des Paktes – freilich ganz anders aus. Es sind erhebliche Zweifel aufgekommen, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt seine Funktion überhaupt er-

füllen kann<sup>3</sup>, „er hat sicherlich nicht seine erste Zwischenprüfung bestanden“<sup>4</sup>. Viele halten eine Reform für geboten.

### Zur Ausgangslage

Die EU-Kommission hatte im Januar 2002 die Haushaltslage in Deutschland zum Anlass genommen, dem Ecofin-Rat zu empfehlen, gegenüber Deutschland eine Frühwarnung auszusprechen. Die Lage des öffentlichen Gesamthaushalts in Deutschland hätte dies zweifellos auch geboten: Statt der geplanten Defizitquote von 1,5% hat sich im Jahre 2001 tatsächlich eine solche von 2,6% ergeben. Für das Jahr 2002 rechnet die Kommission mit einer Defizitquote von 2,7%, was dem Höchstwert von 3,0% bereits bedenklich nahe kommt.

Zwar hat der Bundesminister der Finanzen die hohen Defizitquoten als Folge der konjunkturellen Entwicklung in der Welt (insbe-

<sup>2</sup> J. Stark: Der Stabilitätspakt hat sich bewährt. Bindende Haushaltsregeln und Sanktionsandrohungen haben zur finanzpolitischen Neuorientierung geführt, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 29 vom 27.6.2001, S. 13.

<sup>3</sup> Zweifel an der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind bereits 1999 aufgekommen, als der Ecofin-Rat für Italien ein um 0,4 Prozentpunkte erweitertes Defizitziel als konform mit dem Pakt erklärte. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1999/2000, Ziff. 82.

<sup>4</sup> J. Stark: Drei Fragen an Dr. Jürgen Stark, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Interview von Philippe Ricard – Übersetzung –, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 8 vom 14.2.2002, S. 10.

<sup>5</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2001/02, Ziff. 387.

<sup>1</sup> Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 236, S. 1 f.

sondere in den USA) erklärt. Zutreffend ist das jedoch nicht: Wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berechnet hat, waren für das Jahr 2001 von der Defizitquote lediglich 0,1 Prozentpunkte auf konjunkturelle Einflüsse zurückzuführen<sup>6</sup>. Zwar wird die konjunkturelle Komponente im Jahre 2002 etwas ansteigen, aber von der auf 2,7% geschätzten Defizitquote entfallen nach Berechnungen der EU-Kommission nur 0,7 Prozentpunkte auf Konjunktüreinflüsse. Der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland weist also erhebliche strukturelle Defizite aus. Das ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in konjunkturell guten Jahren (so auch im Jahre 2000) die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht im gebotenen Umfang gelungen ist.

Der Vorschlag der EU-Kommission, an die Adresse Deutschlands eine Frühwarnung auszusprechen, hat dennoch keine qualifizierte Mehrheit im Ecofin-Rat gefunden, mehr noch: Der Vorschlag der EU-Kommission ist nicht einmal zur Abstimmung gestellt worden, nachdem der Bundesminister der Finanzen unter anderem zugesagt hat, bis zum Jahre 2004 einen „nahezu“ ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalt vorzulegen.

Mit dieser Entscheidung des Ecofin-Rates<sup>6</sup> ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt schwer beschädigt worden. Nicht einmal eine vergleichsweise harmlose Frühwarnung, die ökonomisch berechtigt gewesen wäre und keinerlei konkrete Handlungsanweisungen an Deutschland enthalten hätte, konnte verabschiedet werden. Wer will jetzt noch darauf vertrauen, dass Sanktionen gegen ein einzelnes Land verhängt werden,

wenn die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes dies eigentlich verlangen würden? Zudem werden sich alle diejenigen bestätigt fühlen, die immer schon behauptet haben, Frühwarnungen und Sanktionen hätten nur die kleinen, aber nicht die großen Mitgliedsländer der Währungsunion zu befürchten. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob schon nach kurzer Zeit eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geboten sei.

### Konstruktionsfehler werden deutlich

Kritiker des Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben die jetzige Entwicklung vorausgesagt und

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 63, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*

*Prof. Dr. Wolfgang Wessels, 54, ist Inhaber der Jean Monnet-Professur am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft der Universität zu Köln; Ingo Linsenmann, 34, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.*

*Prof. Dr. Rolf Hasse, 60, ist Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Leipzig.*

*Dr. Carsten Hefeker, 37, Privatdozent an der Universität Basel, ist Leiter der Abteilung „Weltwirtschaft“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).*

sehen sich deshalb nunmehr bestätigt: So hatte Steuer in einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bezweifelt, dass „sich jemals eine qualifizierte Mehrheit zur Verurteilung eines Haushaltssünders finden (werde)“<sup>7</sup>. Das eigentliche Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollte sein, das in Art. 104 EG-Vertrag festgelegte Verfahren zur Begrenzung übermäßiger Defizite zu präzisieren und zu beschleunigen. Die Feststellung eines übermäßigen Defizits und das Sanktionsverfahren sollte also der politischen Entscheidung entzogen und einer Automatik unterworfen werden.

Der damalige Bundesminister der Finanzen Waigel hatte deshalb mit seinem Vorschlag für einen „Stabilitätspakt für Europa“ aus dem Jahre 1995 einen automatisch wirkenden Sanktionsmechanismus schaffen wollen. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte einen Stabilitätspakt mit Automatik gefordert<sup>8</sup>. Danach sollte ein übermäßiges Defizit ohne Beschluss des Rates zum Beispiel vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften oder von der Europäischen Zentralbank als festgestellt gelten, wenn der numerische Grenzwert für das Defizit (3%) überschritten wird. Auch Sanktionen sollten bei Vorliegen eines übermäßigen Defizits automatisch einsetzen.

Diese Ziele sind mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht verwirklicht worden. Es ist – wie im Maastrichter Vertrag – letzten Endes bei einer politischen Entschei-

<sup>7</sup> W. Steuer: Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: R. Caesar, H.-E. Scharrer (Hrsg.): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und globale Herausforderungen, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 76, Bonn 1998, S. 101.

<sup>8</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1995/96, Ziff. 451; ders.: Jahresgutachten 1997/98, Ziff. 401.

<sup>6</sup> Vgl. Erklärung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) zur Haushaltslage in Deutschland. Offizielles Statement des Europäischen Rates der Wirtschafts- und Finanzminister. Veröffentlichung der Bundesregierung, Berlin, vom 13. Februar 2002, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 8 vom 14.2.2002, S. 7 f.

derung über Feststellung und Sanktionierung übermäßiger Haushaltsdefizite geblieben. Eine Reform des Paktes müsste die ursprünglichen Vorstellungen des Waigel-schen Stabilitätspaktes und die des Sachverständigenrates aufgreifen. Die politischen Chancen dafür sind allerdings gering, denn es gibt nach wie vor einige Mitgliedsländer der Währungsunion, die sich der geschilderten Automatik in der Haushaltspolitik gerade nicht unterwerfen wollen. Reformen in Richtung auf mehr Automatismus sind zwar wünschenswert, aber momentan nicht durchsetzbar. Mehr noch: Neuverhandlungen über einen „reformierten“ Stabilitäts- und Wachstumspakt könnten im Ergebnis sogar zu einer weiteren Aushöhlung führen. Diese „Büchse der Pandora“ sollte man im Augenblick nicht öffnen, sondern für strikte Anwendung des bestehenden Paktes sorgen.

### Stärkere Konjunkturorientierung

Angesichts des aktuellen Konjunkturabschwungs in den Ländern der Europäischen Währungsunion ist in jüngster Zeit vor allem die Frage diskutiert worden, ob es ökonomisch überhaupt sinnvoll ist, eine Defizit-Höchstgrenze von 3% zu fixieren, weil damit eine aktive Konjunkturpolitik behindert werde, die Mitgliedsländer sogar zu einer prozyklischen Politik gedrängt würden. So hat gerade die Abgeordnete im Europäischen Parlament Randzio-Plath den Vorschlag gemacht, das Kriterium (Defizitquote 3%) aufzugeben und mehr auf die konjunkturelle Situation Rücksicht zu nehmen. Damit würden Länder nicht mit dem Stabilitätspakt in Konflikt kommen, wenn sie gerade wegen der Konjunkturkrisen finanziell „klamm“ seien<sup>9</sup>.

Diese Auffassung ist unzutreffend. Würde man sich strikt an die Regel halten, wonach in der konjunkturellen Normalsituation ein

ausgeglichener (oder gar überschüssiger) Haushalt vorliegen soll, dann ergäben sich im Falle eines Konjunkturabschwungs erhebliche Spielräume. In Deutschland stünde ein Betrag von rund 60 Mrd. Euro für konjunkturpolitische Maßnahmen zur Verfügung. In diesem Rahmen könnte man sicher die automatischen Stabilisatoren (konjunkturell bedingte Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben) spielen lassen, möglicherweise aber auch eine diskretionäre Politik (z.B. über Konjunkturprogramme oder Steuerensenkungen) betreiben, wenn man solche Maßnahmen für wirkungsvoll ansehen würde. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt behindert eine konjunkturgerechte Finanzpolitik nicht.

Ähnlich wird immer wieder diskutiert, ob die Defizitbegrenzung statt am gesamten Defizit des öffentlichen Haushalts nicht besser am strukturellen Defizit gemessen werden müsste. Unter Konsolidierung versteht man den Abbau der strukturellen Defizite, also jener Defizite, die unabhängig von der Konjunktur anfallen. Das würde eigentlich nahe legen, vom strukturellen Defizit auszugehen. Gegen einen solchen Ansatz sprechen jedoch zwei Argumente:

- Die Ermittlung der strukturellen Defizite ist schwierig, weil es verschiedene Verfahren dafür gibt und selbst bei gleichem Verfahren große Interpretationsspielräume bestehen<sup>10</sup>. Bei Verwendung dieses Ansatzes dürfte es zu weiteren Diskussionen

<sup>9</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2000/01, Ziff. 490 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2001, Gutachten vom 6.4.2001, S. 80 ff.

<sup>12</sup> Vgl. R. Peffekoven: Begriff und Aussagefähigkeit der Staatsquote, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Nr. 5, 6. Jg., 1977, S. 208 ff.

<sup>13</sup> Bundesergänzungszuweisungen werden im Bundeshaushalt als Steuermindereinnahmen verbucht.

kommen, ob und wann ein „übermäßiges Defizit“ vorliegt. Mancher „Haushaltssünder“ wird sich dann noch einfacher der Frühwarnung oder gar an sich fälliger Sanktionen entziehen können.

- Zudem wird der Aspekt des strukturellen Defizits implizit im Stabilitäts- und Wachstumspakt durchaus berücksichtigt. Denn die Empfehlung, in der konjunkturellen Normalsituation einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, verlangt den Abbau der strukturellen Defizite.

### Ausgabenlinie statt Defizit

Kritisch ist auch der Vorschlag zu sehen, statt anhand der Defizitquote die Frage der soliden Haushaltspolitik anhand anderer ökonomischer Größen zu ermitteln. So wird gelegentlich vorgeschlagen, Ausgabenlinien als Kriterium zu nehmen<sup>11</sup>: Solange ein Land seine Ausgaben nur in bestimmtem – vorgegebenem – Umfang ausweitet, sei von einer „nachhaltig soliden Finanzpolitik“ auszugehen. Ausgabenziele können durchaus sinnvolle Bestandteile einer Konsolidierungspolitik sein, wenn die Rückführung der Staatstätigkeit angestrebt wird, um privaten Aktivitäten mehr Spielraum zu eröffnen.

Über die Wirkungen auf die Stabilität der Währung und die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank sagen Ausgabenlinien allein aber nichts aus. Dazu kommt, dass Ausgabenziele (Staatsquoten) nur einen beschränkten Aussagewert haben<sup>12</sup>. Vor allem sind sie manipulierbar, da staatliche Aufgaben in der Regel sowohl über öffentliche Ausgaben als auch über öffentliche Einnahmen

<sup>14</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54, Bonn 1994; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Ziff. 283 ff.

<sup>9</sup> Vgl. o.V.: Neue Rücksicht, in: Wirtschaftswoche, Nr. 9 vom 21.2.2002, S. 18.

erfüllt werden können, kann man eine zunächst vorgegebene Ausgabenlinie eigentlich immer erreichen. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: So sind im Rahmen der Beschlüsse über einen Solidaritätspakt II bisher gewährte Investitionshilfen des Bundes für die neuen Bundesländer durch Bundesergänzungszuweisungen ersetzt worden. Die Folge ist, dass im Bundeshaushalt aufgrund dieser Umstrukturierung die Ausgaben und die Einnahmen<sup>13</sup> sinken, ohne dass irgendein Konsolidierungseffekt erzielt würde, das Defizit im Bundeshaushalt bleibt davon unberührt. Ausgabelinien sagen also nichts über Defizite aus, die aber letzten Endes die eigentliche Bedrohung für eine stabilitätsgerechte Geldpolitik darstellen.

#### Nationale Voraussetzungen

Die Bundesregierung hat gegenüber den EU-Partnerländern die Verantwortung für die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes übernommen. Es wäre deshalb seit langem geboten gewesen, den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt durch einen nationalen Stabilitätspakt zu ergänzen, denn der Bundeshaushalt macht nur etwa die Hälfte des gesamtstaatlichen Defizits aus. Die Defizite in den Haushalten der Länder und der Gemeinden kann

die Bundesregierung letzten Endes nicht steuern. Deshalb müsste in einem nationalen Stabilitätspakt der noch mögliche Verschuldungsrahmen vertikal und horizontal zwischen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen aufgeteilt und auch die Verteilung etwaiger Sanktionen geregelt werden.

Damit sind heikle ökonomische und verfassungsrechtliche Probleme verbunden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben schon vor Jahren konkrete Vorschläge gemacht<sup>14</sup>. Geschehen ist bisher nichts. Man wird die Bundesländer allerdings auch erst dann auf eine Defizitbegrenzung festlegen können, wenn ihnen zuvor eine größere Autonomie bei der Besteuerung und größeres Gewicht bei der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG) eingeräumt wird. Der nationale Stabilitätspakt berührt insoweit zentrale Fragen der innerstaatlichen Finanzverfassung. Es ist deshalb nur zu bedauern, dass bei der Reform des Finanzausgleichs im Juni 2001 nicht auch diese Frage geklärt worden ist. Es wird jetzt für den Bund außerordentlich schwierig werden, die Zustimmung der Länder zu einem nationalen Stabi-

litätspakt zu finden. Dieser wäre aber Voraussetzung dafür, dass die Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch in Deutschland erfüllt werden können.

#### Fazit

Schon die erste Bewährungsprobe hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht bestanden. Es zeigt sich deutlich, dass es ein Fehler war, für die Feststellung eines übermäßigen Defizits und für das Sanktionsverfahren keinen Automatismus einzuführen. Dieser Konstruktionsfehler des Paktes wird sich derzeit nicht beheben lassen. Umso mehr muss für eine strikte Anwendung der Vereinbarung plädiert werden. Die vielen Vorschläge zur Reform gehen an den eigentlichen Problemen vorbei. Allerdings: Im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes müssen in Deutschland die Voraussetzungen geschaffen werden, damit der Bund den Verpflichtungen aus dem Maastrichter Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wirklich gerecht werden kann. Wenn ein nationaler Stabilitätspakt nicht bald zustande kommt, könnte der Bundesminister der Finanzen in eine heikle Situation kommen, nämlich seine Zusagen auf einen „nahezu“ ausgeglichen öffentlichen Gesamthaushalt im Jahre 2004 nicht einhalten zu können.

Ingo Linsenmann, Wolfgang Wessels\*

## Weiche Koordinierung oder härtere Regeln? Zu institutionellen und prozeduralen Reformoptionen des Stabilitätspaktes

In der intensiven Debatte um die realen Wirkungen des WWU-Regelwerks gab es vor dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion 1999 – trotz vieler Kontroversen um zentrale Bestimmungen – einen Bereich, in dem Beiträge unterschiedlicher Disziplinen<sup>1</sup> zu fast gleichlautenden Erwartungen über das tat-

sächliche Verhalten der beteiligten Akteure kamen: die Finanzminister und ihre hohen Beamten im Wirt-

\* Der Beitrag verarbeitet Ergebnisse des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projektes „Regieren in der WWU nach 1999“ und des Projektes „Govecor – Governance by self-coordination“ im 5. Rahmenforschungsprogramm, welche am Jean-Monnet Lehrstuhl angesiedelt sind.

schafts- und Finanzausschuss werden – so die Politisierungsthese – die Bestimmungen in Art. 104 EG-V und den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht vertrags- und regelkonform anwenden<sup>2</sup>.

Gleichlautend wurde befürchtet, dass die beteiligten Akteure und Adressaten – insbesondere nationale Regierungen – den Satz an

einstimmig beschlossenen Regeln bereits in der Erprobungsphase aufweichen werden. Die Verfahren zur sanktionsbestückten „harten Koordinierung“ von Instrumenten, die weiterhin national angesiedelt bleiben, bieten nach der damaligen Lesart zu viele Schlupflöcher. Obwohl die Bestimmungen die jeweiligen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der Kommission sinnvoll nach Phasen genau vorschreiben, bleiben den betroffenen Staaten bei der entscheidenden Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit – teilweise ohne Stimmrecht für den „Sünderstaat“ – ausreichende politische Ausweich- bzw. Aufweichstrategien.

### Der Erwartungshorizont zum Stabilitätspakt

Angesichts der möglichen Konsequenzen, so z.B. einschneidende Haushaltskürzungen insbesondere im wohlfahrtstaatlichen Bereich oder auch Neuausrichtungen innerstaatlicher fiskalpolitischer Regelungen, werden die Finanzminister – schon im Vorgriff auf mögliche eigene Probleme in der Zukunft – sich gegenseitig „helfen“, um unangenehme Sanktionen zu vermeiden; denn: Jede Regierung kann mal zum Sünder werden. Ein entsprechendes Ausweichverhalten wird von dem Wirtschafts- und Finanzausschuss auf hoher Beamtenebene oder auch in der informellen Euro-Gruppe diskret vorbereitet.

Bei einem derartigen Verhalten wird, so die Vermutung, der politische Konjunkturzyklus, d.h. insbesondere die Nähe zum nächsten Wahltermin eine signifikante Rolle spielen, da Ausgabenprogramme

als populär und Kürzungen als hinderlich für eine Wiederwahl gelten. Gegen derartige Interessenlagen sind disziplinierte Bekenntnisse zum öffentlichen Gut „Stabilität“ wenig durchsetzungsfähig, da wesentliche Akteure des Verfahrens gleichzeitig potentielle Adressaten seien. Trotz einer beträchtlichen Rolle der Kommission wird sie ihre Position nicht halten oder im Rat durchsetzen können<sup>2</sup>.

### Präzedenzfall oder heilsamer Schock?

Den ersten ernsthaften Test hatte dieser Teil des Großexperiments WWU zu Beginn des Jahres 2002 mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Ratsbeschluss zu Frühwarnungen an Deutschland und Portugal zu bestehen – mit dem Ergebnis, dass die institutionellen und prozeduralen Schwächen des Stabilitätspakts in der prognostizierten Art und Weise offen zu Tage getreten sind. Der Rat hat das Verfahren bereits in der ersten Phase abgebrochen, und wie wenig andere sozialwissenschaftliche Hypothesen scheint sich diese Politisierungsthese demnach bestätigt zu haben.

Mehrere unterschiedliche Schlussfolgerungen können in institutioneller Hinsicht gezogen werden. Reflexartig wird zunächst der Präzedenzfall gesehen: mit dem „Sündenfall“ der größten Volkswirtschaft und dem jahrzehntelangen Vorbild und „Zuchtmeister“ wird die Glaubwürdigkeit des gesamten Verfahrens ein für alle Mal als untergraben betrachtet. Wenn sich schon in der ersten Phase einer offiziellen Mahnung politische Interessen gegen ökonomische Daten durchsetzen, dann werden bei weiteren Verstößen Folgebe-

schlüsse inklusive möglicher budgetären Sanktionen erst gar nicht getroffen werden. Der Abschreckungseffekt einer harten Koordinierung wird bereits durch diesen ersten relativ harmlosen Fall als Papiertiger entlarvt. Selbst wenn die Kommission ihre Rolle als Hüterin des Verfahrens weiterhin regelgerecht spielen wird, werden bei notwendigen Abstimmungen im Rat andere Sünderstaaten jetzt erst recht auf die weiche Linie dieses Vorgangs verweisen. Die jetzt gefundene bzw. unter diplomatischen Vorzeichen erfundene Selbstverpflichtung ist demnach nicht als weiches durchaus nachwirkendes Schuldbekenntnis, sondern als ein Verhindern vertraglich vorgesehener Maßnahmen zu werten.

Weniger offenkundig, aber nicht zu übersehen, ist eine andere Lesart: nach dem angerichteten Schaden – insbesondere wenn sich das jährliche Defizit in Deutschland über die Schwelle von 3% hinaus verschlechtert – wird nun erst recht eine ernsthafte Befolgung der Regeln angemahnt. Der Schock einer Erosion dieses Pfeilers der WWU hat nicht zuletzt in der Bundesrepublik eine heilsame Wirkung und führt zu vertieften und politisch wirkenden Diskussionen in der EU. Die Aufmerksamkeit, die dieses Verfahren bereits jetzt auf sich gezogen hat, wird demnach paradoxerweise die gemeinsame Auffassung einer stabilitätsbewussten Politik<sup>4</sup> stärken. Eine erneute weiche Auslegung der Bestimmungen wird durch die aktuelle negative Wahrnehmung vermieden werden, „naming“ und „shaming“ haben eine nachhaltigere Wirkung als die tagesaktuelle Kommentierung erkennen lassen.

Zudem ist die harte Koordinierung des Stabilitätspakts im Gesamtansatz der wirtschafts-, fis-

<sup>1</sup> Vgl. unter anderem Rolf Caesar, Hans-Eckhart Scharrer (Hrsg.): Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1999.

<sup>2</sup> Vgl. Ulrich Baßeler et al.: Manifest der 60 Ökonomen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.6.1992, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden 1993.

<sup>3</sup> Vgl. zu dieser Argumentationskette Wolfgang Wessels: Institutionen des WWU-Systems: Politikwissenschaftliche Spekulationen, in: Rolf Caesar, Hans-Eckhart Scharrer (Hrsg.): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Regionale und globale Herausforderungen, Bonn 1998, S. 395-418, hier S. 405 f.

<sup>4</sup> Vgl. Kenneth Dyson: EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency, in: Journal of Common Market Studies, 38/4, 2000, S. 645-66.

kal- und beschäftigungspolitischen Koordinierung eine zu bedeutende Säule für nationale und europäische Akteure geworden; non-compliance delegitimiert nicht nur den Stabilitätspakt, sondern umfassend den neuartigen Koordinierungsansatz der EU-Politik. Der Einhaltung des Paktes kommt in dieser Interpretation durch die verstärkten Aktivitäten in der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung eine Schlüsselstellung zu, ohne die das neue Paradigma des „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraums in der Welt“, wie es der Europäische Rat von Lissabon formuliert hat, nicht mehr glaubhaft zu vertreten ist.

Trotz der Grenzen ihrer Durchsetzungsfähigkeit wird die Reputation der Kommission als einzige ernsthafte Hüterin dieses Regelwerks, die sich auch mit den großen Mitgliedstaaten anzulegen wagt, gestärkt. In der Wahrnehmung der wirtschaftlichen und politischen Akteure wird zudem die Bedeutung der Europäischen Zentralbank als wirklich regierungsunabhängige Instanz unterstrichen.

### Reformoptionen für den Konvent

Selbstverständlich wird nach diesen Nicht-Beschlüssen die Diskussion um den Sinn und die tatsächlichen Möglichkeiten dieses Regelwerks intensiver geführt. Mehrere Zielsetzungen werden dabei deutlich, die nicht zuletzt Grundströmungen der Entwicklung der Europäischen Union widerspiegeln. Zum einen wird sicherlich die ökonomische Funktionalität der Schwellenwerte infrage gestellt; zum anderen ist auch das Verfahren zu diskutieren. Obwohl das WWU-Regelwerk bisher nicht direkt auf der Tagesordnung der umfassenden Vertragsrevision durch den die nächste Regierungskonferenz 2004 vorbereitenden Konvent steht, könnten eine Reihe von dort formulierten Fra-

gestellungen auch für eine mögliche Überarbeitung dieses Fundaments der EU genutzt werden.

Als eine Option, die nachträglich den „Sündenfall“ legitimieren soll, wird eine Aufweichung sowohl der Schwellenwerte, als auch der Verfahren diskutiert werden. Wird damit das ursprüngliche Verhandlungspaket zur WWU aufgeschnürt, dann dürfte kaum zu verhindern sein, dass auch andere zentrale Ecksteine zur Disposition gestellt werden: wie politische Beiträge in der französischen und englischen Debatte dokumentieren, wird dann auch die Unabhängigkeit der EZB bzw. eine Gouvernment économique diskutiert werden<sup>5</sup>. Auch dem Wunsch vieler Beitrittskandidaten auf baldige Mitgliedschaft in der WWU würde diese Öffnung des Maastrichter Vertragswerks entgegen kommen.

In diesem Sinne ist die derzeitige Präferenz der verantwortlichen Regierungschefs für eine weiche Koordinierung zu verstehen, wie sie bei der Beschäftigungspolitik verfolgt wird oder wie sie generell mit der offenen Methode der Koordinierung<sup>6</sup> für ein Regieren in der Union bzw. als „mode of governance“<sup>7</sup> gepriesen wird. Die Attraktivität dieser Ansätze besteht in der Möglichkeit für mitgliedstaatliche Regierungen, die Koordinierungsverfahren auf europäischer Ebene dann zu nutzen, wenn sie mit den eigenen Präferenzen übereinstimmen, und sie zu ignorieren, wenn negative Auswir-

kungen im nationalstaatlichen Raum zu befürchten sind. Insbesondere in den Politikbereichen, in denen nationale Akteure eine Vielzahl von Vetomöglichkeiten besitzen, werden nationale Administrationen zudem nur sehr allgemeine und interpretationsoffene Empfehlungen zulassen<sup>8</sup>.

Ob jedoch über „best practices“, ambitionierte Zielvorgaben (benchmarks und scoreboards) oder durch Empfehlungen aufgrund von Peer pressure genügend Anreize für Regierungen gesetzt werden, gegen wahltaktische Prioritäten im nationalen Kontext zu entscheiden, ist fraglich. Die teilweise bescheidenen Umsetzungsergebnisse der Allgemeinen Grundzüge der Wirtschaftspolitik nach Art. 99 EG-V zeigen eher die Grenzen einer weitgehend sanktionsfreien Zusammenarbeit. Der Austausch von Informationen und Argumenten (peer-review) mag zwar nützlich sein, muss aber letztlich als wenig wirkungsvoll eingestuft werden.

Eine aktuelle Entwicklung in der Europäischen Union könnte zudem dieser Option für die Mitgliedstaaten entgegen stehen: in wesentlichen Bereichen der EU-Politik entwickelt sich eine europaweite politische Öffentlichkeit, in dem sich die nationalen Kommunikationsräume gegenseitig öffnen<sup>9</sup>. Durch diese transnationalen Debatte über mögliche Formen zukünftigen Regierens jenseits des nationalen Kontextes könnte der Preis eines Integrationsrückschrittes für die Mitgliedstaaten zu hoch werden, die durch die Schaffung der gemeinsamen Währung be-

<sup>5</sup> Vgl. z.B. Lionel Jospin: Intervention sur 'L'avenir de l'Europe élargie'. Paris, 28. Mai 2001, <http://www.premierministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=24927&d=1> (download 28.5.2001).

<sup>6</sup> Vgl. zum Begriff Europäische Kommission: Europäisches Regieren, Ein Weissbuch, KOM(2001) 428 endg., Brüssel, 25.7.2001.

<sup>7</sup> Vgl. Beate Kohler-Koch: The Evolution and Transformation of European Governance, in: B. Kohler-Koch, R. Eising (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union, London, New York 1999, S. 14-35; Helen Wallace: The Institutional Setting, in: H. und W. Wallace (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 4. Aufl., Oxford University Press, Oxford 2000, S. 3-38.

<sup>8</sup> Vgl. Wolfgang Wessels, Ingo Linsenmann: EMU's impact on national institutions. Fusion towards a 'gouvernance économique' or fragmentation?, in: Kenneth Dyson (Hrsg.): European States and the Euro: Playing the Semi-Sovereignty Game, Oxford University Press, Oxford 2002, S. 53-77.

<sup>9</sup> Vgl. Jürgen Habermas: Warum braucht Europa eine Verfassung?, 8. „Hamburg Lecture“ vom 26. Juni 2001, [http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127\\_verfassung\\_lang.html](http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127_verfassung_lang.html) (download: 5. Juli 2001).

reits einen wesentlichen Teil ihrer nationalen Steuerungsinstrumente auf europäische Institutionen übertragen haben. Der Druck einer europäischen Öffentlichkeit könnte sich als wirksamer erweisen als zunächst angenommen.

Eine alternative Reformoption, ausgelöst durch den heilsamen Schock, könnte der Verhärtung der Zusammenarbeit dienen, so etwa dass automatische Reaktionen als eine Umsetzung des Vertragsartikels in die EG-Verordnung eingebaut werden, wie es der ursprüngliche Waigelvorschlag vorsah<sup>10</sup>, oder die Rolle der Kommission bei den Mahnbriefen in Richtung der Gemeinschaftsmethode<sup>11</sup> verstärkt wird. So könnte sie einen blauen Brief ohne Zustimmung des Rats verschicken, und eine qualifizierte Mehrheit im Rat müsste notwendig sein, um dieses zu verhindern. Der Ecofin-Rat würde dann erst bei den eigentlichen finanziellen Sanktionen das letzte Wort haben. Auch differenzierte Regelungen für die Mitgliedstaaten bieten sich an. So könnte durch das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit eine

härtere Koordinierung für die Eurozonenmitglieder eingeführt werden, ohne dass dies durch die außerhalb der Euro-Zone verbleibenden Mitgliedstaaten verhindert werden kann.

Für eine derartige Verstärkung der harten Koordinierung zeichnet sich derzeit noch nicht die notwendige Einstimmigkeit ab, wie die Ablehnung der Kommissionsvorschläge zur verstärkten Koordinierung in der Euro-Zone<sup>12</sup> durch den Rat im Jahr 2001 deutlich machte. Nach weiteren Beitritten wird diese Voraussetzung zudem noch unwahrscheinlicher.

Als wesentlich für die Legitimität politischer Entscheidungen auf europäischer Ebene im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion wird jedoch die Beteiligung anderer Akteure zu bedenken sein, sowohl auf nationaler wie auch europäischer Ebene. Bisher werden die im Rahmen des Verfahrens von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Stabilitäts- und Konvergenzprogramme in den mitgliedstaatlichen Parlamenten weder diskutiert noch verabschiedet<sup>13</sup>, eine indirek-

te parlamentarische Bestätigung erhalten diese Programme nur über die normalen nationalstaatlichen Haushaltsverfahren. Einer Koordinierung der Fiskalpolitiken über die reine Einhaltung der Defizitobergrenzen hinaus ist diese fehlende parlamentarische Anbindung der Programme in jedem Falle abträglich.

Auch auf europäischer Ebene sind weitergehende institutionelle Überlegungen notwendig, um das wirtschaftspolitische Regieren in der Europäischen Union mit einer stärkeren politischen Legitimation auszustatten. Derzeit ist im Falle der fiskalpolitischen Koordinierung das Europäische Parlament weitgehend nicht beteiligt; seine Rolle beschränkt sich auf eine Ex-post-Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, ohne in die Beratung durch die Kommission und den Rat eingebunden zu sein. Ein erster Schritt in Richtung einer eigenständigeren Rolle des Europäischen Parlaments könnte auch die stärkere Zusammenarbeit des EP mit den nationalen Parlamenten in der Fiskalpolitik sein, so z.B. durch gemeinsame Sitzungen der zuständigen Parlamentsausschüsse. Auch in diesem Zusammenhang kann der Konvent bei den Überlegungen zur Rolle der nationalen Parlamente neue Ansatzpunkte bieten.

<sup>10</sup> Vgl. für die damalige Diskussion z.B. Dorothee Heisenberg: *The Mark of the Bundesbank, Germany's role in European Monetary Cooperation*, Boulder, Co., 1999, S. 160 ff.

<sup>11</sup> Vgl. zum Begriff Europäische Kommission: *Europäisches Regieren. Ein Weissbuch*, KOM(2001) 428 endg., Brüssel, 25.7.2001.

<sup>12</sup> Vgl. Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Gebiet*, KOM(2001) 82 endg., Brüssel, 7. Februar 2001.

<sup>13</sup> Vgl. *European Commission: Public Finances in EMU 2001*, in: *European Economy, Reports and Studies*, Nr. 3, 2001, S. 53 ff.

Rolf H. Hasse

## Der deutsche Beitrag zur europäischen Wirtschaftspolitik – Konsequent in der Demontage

**D**er Konflikt um die Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) gegenüber Deutschland darf nicht als isolierter Vorgang verengt werden. Einmal hat diese Kontroverse mehrere Facetten – politische, diplomatische, fiskalpolitische und ökonomische.

Ferner muss die Handhabung durch die deutsche Regierung als ein Glied in einer Kette gesehen werden, mit der seit geraumer Zeit die wirtschaftspolitische Kompetenz und Verlässlichkeit der deutschen Politik in der EU abgebaut wird. Mit nachhaltiger Konse-

quenz werden erworbene Kompetenzen demontiert, die für die europäische Integration stilbildend gewesen sind.

### Ein Wechsel der Ziele?

Mit der Abkehr von diesen ordnungspolitischen Leitlinien wird

die Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik in der EU unterhöhlt, die Ad-hoc-Politik nach genehmer Interessenlage für hoffähig erklärt und der Interventionismus auf nationaler und europäischer Ebene wiederbelebt. Die deutsche Seite ist aktiv beteiligt, ein wirtschaftspolitisches Vakuum zu schaffen und es sofort mit Verhaltensweisen zu füllen, die die Regeln der europäischen Wirtschaftsverfassung extrem dehnen bis verletzen, die auf den Grundlagen des Programms „Binnenmarkt '92“, des „Vertrages von Maastricht und Amsterdam“ und des SWP errichtet worden sind'. Diese Verunsicherung erfolgt zudem in einer Phase, in der von den Beitrittskandidaten Disziplin und Marktwirtschaft verlangt werden! Zu beklagen ist deshalb die mangelnde Beachtung von Interdependenzen.

Der ehemalige Musterknabe erhält auf vielen Gebieten die Quittung für die schleichenden Fehlentwicklungen und seine Reformunwilligkeit. Er reagiert trotzig und frech wie in der Pubertät: man kennt mittlerweile die Probleme, die Regierung hadert aber mit der Kritik von berechtigten internationalen Institutionen. Sie bedauert sich, dass gerade jetzt die Konjunktur eingebrochen ist und gerade sie diese politisch kostenintensiven Veränderungen einleiten muss. Und die Opposition sonnt sich in der für sie risikolosen Schadenfreude.

### Demontage-Kette

Die wichtigsten Glieder der Demontage-Kette sind:

- Seit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht (28. Dezember 1992) und auch nach der Annahme des SWP in Dublin (14. Dezember 1996) ist es trotz

mehrerer Versuche nicht gelungen, einen nationalen Stabilitätspakt zwischen dem Bund und den Ländern zu beschließen, um die auf europäischer Ebene übernommenen, fiskalischen Verpflichtungen umzusetzen.

- Unmittelbar nach dem Regierungsantritt begann die jetzige Regierung, die Deutsche Bundesbank und damit auch die Europäische Zentralbank zu bezichtigen, eine einseitige und falsche Geldpolitik zu verfolgen.
- Die Reorganisationsvorschläge für die Schuldenpolitik des Bundes, für die Aufsicht der Banken sowie für die Umstrukturierung der Deutschen Bundesbank waren anfangs fast unverhüllte Formen, die Institution massiv zu schwächen – ohne Rücksicht auf die notwendige Erhaltung der Reputation der Bundesbank im Europäischen System der Zentralbanken. Revanchierten sich die Politik und die Ministerialbürokratie für frühere Widerstände? Und reagieren die Bundesbank und die Länder besser?
- Die Bundesregierung blockiert – teilweise in undiplomatischer Form – die EU-Übernehmerichtlinie, die vollständige Öffnung der Energiemärkte, die EU-Zuwanderungspolitik, die rasche Umsetzung der Freizügigkeit im Prozess der EU-Erweiterung. Schließlich ließ sie Mitte Januar 2002 den Beauftragten des Stabilitätspaktes auf dem Balkan, Bodo Hombach, sein Resümee im Bundeskabinett vortragen, in dem er der EU-Kommission pauschal vorwarf, den Wiederaufbau des Balkans permanent zu behindern.
- Die Interventionen des Bundeskanzlers und vieler Ministerpräsidenten gegen die Neuordnung der Girozentralen und Sparkassen atmeten nicht den Geist, dass die deutsche Wirtschaftspolitik die Leitlinie des Vertrages

von Maastricht ernst nimmt, dass der Binnenmarkt eine „offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ sein soll.

- Kaum schlägt der Kommissar für Wettbewerb, Mario Monti, vor, die Gruppenfreistellung für die Vertriebswege der Autohersteller aufzuheben, interveniert der Bundeskanzler anlässlich eines Besuchs in einem Automobilwerk, dass damit „gewachsene Strukturen“ zerstört und Arbeitsplätze vernichtet würden. Der Chor der Interessenten beziffert dieses Problem auch sofort mit erstaunlich hohen Arbeitsplatzverlusten. Deutlicher kann man die Idee des Wettbewerbs nicht beschädigen. Krasser kann man kaum als Industrilobbyist agieren. Und unsehrer kann man auch nicht argumentieren, dass Arbeitsplätze nur durch Wettbewerbsbeschränkungen zu sichern seien. Die Wettbewerbsorientierung der EWG ist eine originär deutsche Leistung. Ausgeblendet werden die gerade erfolgten Abstrafungen von deutschen Autoherstellern als Folge von Verstößen exakt auf diesen Geschäftsfeldern.
- Man kann die Liste verlängern um die ungeschickten Vorstöße zur Reduktion des deutschen Finanzbeitrags im Vorfeld der Verhandlungen über die Agenda 2000 sowie um die kurzatmige Zumessung der „absoluten Priorität“ für eine europäische Beschäftigungspolitik.

Dies ist eine neue ordnungspolitische Plattform, die die Bundesrepublik in der EU einnimmt. In diese Kette passt die Reaktion der deutschen Regierung auf den Beschluss der EU-Kommission, dem Ministerrat zu empfehlen, Portugal und der Bundesregierung eine Frühwarnung zukommen zu lassen. Die Begründung lautete: „Beide haben die Haushaltsziele für 2001 deutlich verfehlt, und ihre

<sup>1</sup> Vgl. Rolf Hasse: Europäische wirtschaftspolitische Konvergenz: Unverstanden und unvollendet, in: Lüder Gerken, Otto Graf Lambsdorff (Hrsg.): Ordnungspolitik in der Weltwirtschaft, Baden-Baden 2001, S. 173-187.

**Tabelle 1**  
**Deutsche Stabilitätsprogramme von 1998 bis 2004<sup>1</sup>**  
 (in % des BIP)

Stabilitätsprogramm	Defizite						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1998/99	-2,5	-2,0	-2,0	-1,5	-1,0		
1999/2000		-1,1	-1,0	-1,5	-1,0	-0,5	
2000/2001			-1,0	-1,5	-1,0	-0,5	0

<sup>1</sup> Entwicklung des gesamten Budgetdefizits von Bund, Ländern und Gemeinden.

Quelle: Otto Singer: Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Reihe „Wirtschaftspolitische Diskurse“ Nr. 143, Bonn 2001, S. 28.

**Tabelle 2**  
**Tatsächliche Budgetdefizite 1998-2002<sup>1</sup>**  
 (in % des BIP)

	1998	1999	2000	2001	2002
Insgesamt	-2,2	-1,6	+1,2	-2,6	-2,7
Davon					
Bund	-1,8	-1,6	+1,3	-1,3	-1,5
Sozialversicherungen	+0,1	+0,3	0,0	-0,1	-0,1
Länder	-0,7	-0,5	-0,4	-1,2	-1,1
Gemeinden	+0,2	+0,2	+0,2	+0,1	0,0

<sup>1</sup> Bundesrepublik Deutschland (geschätzt).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, Iwd, Nr. 9, 28. Februar 2002, S. 4.

Defizite nähern sich dem Referenzwert von 3% des BIP. Überdies sind die Aussichten für 2002 in beiden Fällen nach wie vor ungewiss; die Verschlechterung könnte möglicherweise nicht konjunkturbedingt sein, beispielsweise bei Ausgabenüberschreitungen.“

Die Bundesregierung intervenierte – grob und sehr unsachlich – und wendete den „Blauen Brief“ durch eine Konsolidierungsverpflichtung ab, die ihre Glaubwürdigkeit weiter strapaziert. Einmal ist die Reaktion des Bundeskanzlers und des Pressesprechers der Bundesregierung polemisch gewesen, als behauptet wurde, dass es für die Empfehlung der EU-Kommission „andere Gründe als ökonomische geben“ müsse und über „schwarze Seilschaften“ Mutmaßungen geäußert wurden. Es wurden die Logik des SWP sowie

die Aufgabe der EU-Kommission bewusst verdrängt. Die längerfristigen, europapolitischen Rückwirkungen dieser Verhaltensweisen wurden ausgeblendet, ebenso die massive Kritik von nationaler und internationaler Seite ignoriert.

#### SWP: Idee und Wirklichkeit

Der SWP ist eine deutsche Initiative, die von vielen Mitgliedsländern gar nicht begrüßt worden ist. Deshalb wurde von ihnen der ursprüngliche Entwurf um wesentliche Elemente (automatische Warnungen und Sanktionen, Höhe der Sanktionen, Auslöseschwellen) entschärft. Angestrebt wurde, den Entscheidungsprozess zugunsten der fiskalischen Disziplin, die im Vertrag von Maastricht in Art. 104 c (nun 104) zu diskretionär geregelt worden war, nachhaltig zu straffen. Die weiter reichende Zielsetzung ist gewesen, den Paradig-

menwechsel in der Geldpolitik seit den 80er Jahren zugunsten der Preisstabilität und der Unabhängigkeit der Zentralbanken in einer Europäischen Währungsunion auch auf die Fiskalpolitik zu übertragen.

Der Vorwurf, der SWP berücksichtigte konjunkturelle Schwankungen auf der Einnahmeseite nicht, ist nicht sachgerecht. Als Ziel wurde formuliert: „Die einzelnen Mitgliedstaaten verpflichten sich, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts-saldo anzustreben.“<sup>2</sup> Wenn die strukturellen Defizite ausreichend abgebaut worden sind, ergibt sich die notwendige fiskalische Flexibilität: „Hält ein Mitgliedstaat an dem Ziel nahezu ausgeglichener oder einen Überschuss aufweisender Haushaltssalden fest, so wird er normale Konjunkturschwankungen meistern können, ohne dass sein öffentliches Defizit den Referenzwert von 3% überschreitet.“<sup>3</sup> Für den Fall schwerer Wachstumskrisen gelten ohnehin Ausnahmen.

Ebenso klar sind das Frühwarnsystem, die Aufgaben der Kommission und des Rates umrissen worden: „Die Kommission und der Rat werden diese Stabilitäts- und Konvergenzprogramme prüfen und die Haushaltsergebnisse der Mitgliedstaaten mit Bezug auf ihre mittelfristigen Ziele und ihre Anpassungspfade beobachten, um bei einer nennenswerten Verschlechterung, die zu einem übermäßigen Defizit führen könnte, eine Frühwarnung geben zu können.“<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Europäischer Rat von Dublin (13.-14. Dezember 1996), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I. Rat (Wirtschaft und Finanzen), Dublin, 13. Dezember 1996: Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat. Die Vorbereitung der Stufe 3 der WWU, Ziffer 21.

<sup>3</sup> Dortselbst, Ziffer 26.

<sup>4</sup> Dortselbst, Ziffer 25.

Diese Situation erfüllt die Bundesrepublik. Ihre Stabilitätsprogramme von 1998 bis 2001 sehen folgende Entwicklung des gesamten Budgetdefizits in % des BIP vor (vgl. Tabelle 1).

Die tatsächlichen Defizite zeigen einen davon stark abweichenden Verlauf (vgl. Tabelle 2).

Wenn man die Entwicklung der Defizite analysiert, stellt man zweierlei fest: Erstens die dramatische Verschlechterung des gesamten Budgetdefizits für 2001 und 2002. Zweitens, der Hauptverursacher ist der Bund (einschließlich Sozialversicherungen), auf den in 2001 54% und in 2002 59% des Defizits entfallen. Darüber hinaus weichen die Haushaltsdefizite der Länder in 2001 extrem voneinander ab<sup>5</sup>. Hinzu kommt, dass bei sachgerechter Beurteilung der Defizitentwicklung festgestellt werden muss, dass die strukturellen Defizite auf Bundes- und Länderebene nicht nachhaltig verringert worden sind. Die Sparleistungen sind außerhalb der Defizitverursacher (unter anderem Sozialversicherungen) erfolgt oder beruhen auf „Windfall-Einsparungen“ (Zinssenkungen). Man lese die Analysen der EZB und denke an die nächste Zinssteigerung!

### Die Verpflichtung vom 13. Februar

Was ist „erreicht“ worden? Der „Blaue Brief“ konnte durch politischen Druck und mit folgenden Zusagen abgewendet werden<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> In % des Länder-BIP: Berlin: -6,9; Thüringen: -2,61; Sachsen-Anhalt: -2,39; Hamburg: -2,12; Niedersachsen: -2,02; Mecklenburg-Vorpommern: -1,90; Nordrhein-Westfalen: -1,47; Bremen: -1,36; Rheinland-Pfalz: -1,11; Schleswig-Holstein: -0,98; Baden-Württemberg: -0,87; Hessen: -0,72; Bayern: -0,25; Sachsen: -0,21; Saarland: +0,27. Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, Iwd, Nr. 9, 28. Februar 2002, S. 5.

<sup>6</sup> Erklärung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) zur Haushaltslage in Deutschland vom 13. Februar 2002, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 8 vom 14. Februar 2002, S. 7 f.

- „... die Regierung beabsichtigt daher, die Haushaltsentwicklungen auf allen staatlichen Ebenen, einschließlich der Bundesländer und des Systems der sozialen Sicherheit, im Jahr 2002 genau zu überwachen“;
- sie wird „... Ermessensmaßnahmen vermeiden, die die Haushaltspositionen verschlechtern könnten, und jeden im Haushalt enthaltenen Spielraum zur Verringerung des Defizits nutzen“;
- sie „bekräftigt, dass bis 2004 im Einklang mit früheren Zusagen eine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition erreicht werden wird; dies kann es erforderlich machen, dass, sobald sich der wirtschaftliche Aufschwung eingestellt hat, zusätzlich zu den im aktualisierten Stabilitätsprogramm für 2001 enthaltenen Maßnahmen Ermessensmaßnahmen ergriffen werden“;
- sie „wird im Wege von Vereinbarungen mit den regionalen Regierungsebenen alle Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass die genannten Zusagen eingehalten werden.“

Die Lesart der Verpflichtung fällt sehr unterschiedlich aus.

- Finanzminister Eichel sieht es richtig, wenn er feststellt, er habe nicht mehr versprochen als im bereits existierenden deutschen Stabilitätsprogramm: eine „nahezu ausgeglichene Haushaltsposition“ im Jahre 2004 (vgl. Tabelle 1).

Also viel Lärm um Nichts? Ein politisches „window dressing“ auf allen Ebenen? Nein, denn der Ecofin hat die ungestüme Intervention genutzt, um die deutsche Verpflichtung verbindlicher zu gestalten. Es sieht nicht so aus, als ob dieses Ergebnis angestrebt worden ist.

- Interessant ist, wie Minister Eichel auf die Unterschiede antwortete, dass im Jahreswirt-

schaftsbericht das Jahr 2006, aber im Stabilitätsprogramm das Jahr 2004 genannt wird. „Im Stabilitätsprogramm sind wir immer von einem ausgeglichenen Gesamthaushalt 2004 ausgegangen. Nur unter ungünstigen Bedingungen könnte es 2006 werden. Aber die EU-Kommission ist wesentlich optimistischer – und glaubt deshalb, dass wir unsere Defizite eher zurückfahren können.“<sup>7</sup> – Wer trägt eigentlich die Verantwortung – die EU-Kommission oder die Bundesregierung? Der Text ist eindeutig: 2004 ist der Zeitpunkt und dazu werden zusätzliche Maßnahmen erwartet, wenn die Konjunktur sich erholt.

- Politisch brisant ist allein die Verpflichtung, die Haushalte der Bundesländer und der Sozialversicherungen „im Jahre 2002 genau zu überwachen“ und die Zielsetzung, „Vereinbarungen mit den regionalen Regierungsebenen“ zu treffen, um sicherzustellen, dass bis 2004 ein nahezu ausgeglichener Gesamthaushalt erreicht wird.

### Der unvollendete nationale Stabilitätspakt

Dies ist erneut eine Geschäftsführung ohne Auftrag gewesen. Bereits bei der Annahme des „Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ im Vertrag von Maastricht wurde in Art. 3 eine Verpflichtung für das Defizit des gesamtstaatlichen Haushalts übernommen, die mit der föderalen Grundordnung der Bundesrepublik kollidierte. Diese Kontroverse trat offen im Ratifizierungsprozess zutage. In Art. 2 des Ratifizierungsgesetzes vom 28. Dezember

<sup>7</sup> „Nicht null, sondern nahe bei null“, Interview mit Bundesfinanzminister Hans Eichel von Ulrich Schäfer, in: Der Spiegel vom 18. Februar 2002, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 9 vom 20. Februar 2002, S. 7.

1992 wurde für die Verpflichtungen aus dem Budgetartikel 104c EGV (jetzt Art. 104) beschlossen, dass diese „auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen“ seien – allerdings „unter Beachtung des Artikels 109 Abs. 1 des Grundgesetzes und gemäß der ihnen nach Artikel 109 Abs. 2 des Grundgesetzes obliegenden Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Die Kautele des Art. 109 Abs. 1 GG („Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“) bekräftigten die Bundesländer postwendend, indem sie in ihrer Entschließung (Ziffer 7) den Begriff „Abstimmung“ interpretierten. Es handele sich um „... keine ...Verpflichtung, sondern nur (um) einen Programmsatz“.

An dieser offenen Position hat sich bis heute nichts geändert. Mehrere Versuche, eine rechtlich verbindliche Abstimmung bzw. einen nationalen Stabilitätspakt zu vereinbaren, schlugen fehl<sup>8</sup>. Gestritten wird über die rechtliche Fassung (Änderung von Art. 109 Abs. 1 GG, Beibehaltung des Prinzips der Freiwilligkeit und Abstim-

mung im Finanzplanungsrat, einfaches Gesetz mit Verordnung), über die Verteilung der „Defizitermächtigung“ zwischen Bund, einschließlich Sozialversicherungen, und Ländern, einschließlich Gemeinden (50:50; 40:60) und über die Indikatoren, um horizontal die Defizite zwischen den Ländern aufzuteilen (nach Einwohnerzahl, nach bisherigen Budgetdefiziten, nach einem kombinierten Schlüssel).

Der Streit ist so tiefgreifend, weil er letztlich eine Reform der gesamten Finanzverfassung erforderlich macht. Dies ist mittlerweile zwar allgemeiner politischer Erkenntnisstand, seine Umsetzung ist jedoch eine Herkulesarbeit. Die Neuordnung des Finanzausgleichs und die Verlängerung des Stabilitätspaktes Ost signalisierten, wie zerstritten die Verhandlungsparteien sind. Bei diesen Verhandlungen haben sie den Stabilitätspakt ausgeklammert.

Und in diesem Umfeld hat die Bundesregierung sich verpflichtet, diese Vereinbarungen zu realisieren, um ihre Verpflichtung bis 2004 zu erfüllen. Nur um einen „Blauen Brief“ zu vermeiden, wurde die politische Grenze zwischen Mut und Übermut neu bestimmt.

#### Erosion der Disziplin

Der erste nennenswerte Test des SWP ist misslungen. Einmal aufgrund der rüden politischen Handhabung. Zweitens aufgrund

von Verpflichtungen, die eigentlich keine sind (Bestätigung des deutschen Stabilitätsprogramms) und die EU-Kommission, den Ecofin-Rat sowie die Bundesrepublik in die Nähe eines großartigen „window dressing“ drängen. Drittens aufgrund der generellen Zweifel an der Realisierung des Zieles, bis 2004 einen nahezu ausgeglichenen Gesamthaushalt zu gestalten. Die Wachstumskräfte, die dafür erforderlich sind, sind gerade in der Bundesrepublik als Folge des fehlenden Reformwillens kaum ausreichend aktivierbar, und Zinssteigerungen werden die Aufgabe zusätzlich erschweren, denn alle erwarten eine Konjunkturbelebung. Viertens, der Initiator des SWP ist auch der erste, der den SWP über den Rand der Glaubwürdigkeit drängt. Andere Länder werden dieses Vakuum füllen. Eine Koalition aktueller und potenzieller Sünder wird sich in Zukunft häufiger bilden. Großbritannien hat bereits die Initiative übernommen, auf der nächsten Sitzung des Europäischen Rates in Barcelona Vorschläge einzubringen, den SWP aufzuweichen<sup>9</sup>. Ein neuer Schröder-Blair-Pakt zur Neuorientierung der Wirtschaftspolitik in der EU? Dies wäre eine bemerkenswerte innere „Reform“ vor der EU-Osterweiterung.

<sup>9</sup> Vgl. o.V.: Die Briten wollen EU-Stabilitätspakt aufweichen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. März 2002.

Carsten Hefeker

## Stabilitätspakt und glaubwürdige Fiskalpolitik

Der Streit um den angedrohten „Blauen Brief“ aus Brüssel, den deutscher Druck verhindert hat, stellt eine klare Gefährdung des Stabilitäts- und Wachstum-

spakts (SWP) dar. Dies erinnert unheimlich an die vielfältigen Möglichkeiten der Interpretation der Maastrichter-Konvergenzkriterien, die dann genutzt wurden, um Länder

in die EWU zu lassen, die die festgelegten Kriterien eigentlich nicht erfüllten. So wie damals entsteht das Gefühl, dass die Regeln flexibel ausgelegt werden, wenn dies

politisch opportun ist. Während damals die Glaubwürdigkeit der Maastrichter Kriterien gelitten hat, so ist es jetzt der SWP, von dem man nicht mehr weiß, ob er jemals genutzt werden wird.

Der gefundene Kompromiss, dass Deutschland sich stattdessen bemühen werde, bis 2004 ein „nahezu“ ausgeglichenes Budget vorzulegen, ist kein Ersatz. So beginnt bereits die Diskussion, ob „nahezu“ ein halbes Prozent oder sogar ein ganzes Prozent an Defizit erlaubt sei. Zudem hatte Finanzminister Eichel noch vor wenigen Wochen selbst darauf hingewiesen, dass man wohl nicht vor 2006 ein ausgeglichenes Budget vorlegen können. Man wundert sich, was wohl in den letzten Wochen die Situation so verbessert hat, dass dies jetzt zwei Jahre eher der Fall ist. Angesichts der strukturellen Probleme der deutschen Fiskalpolitik mutet die Zuversicht von Minister Eichel illusorisch an.

### Die Regeln des SWP

Dabei ist der Widerstand gegen die Warnung aus Brüssel nicht nachvollziehbar. Politisch wäre dies im Wahljahr zwar nicht gerade angenehm gewesen, auf der anderen Seite hätte sie jedoch den Sparkurs der Regierung eher unterstützt. Konsequenzen hätte sie nicht gehabt; diese sind nur vorgesehen, wenn die 3% in der Tat verfehlt werden. Hätte man in 2003 festgestellt, dass Deutschland in 2002 ein „exzessives Defizit“ hatte, so wäre Deutschland aufgefordert worden, dies zu beseitigen. Nur wenn das dann im Laufe des Jahres nicht gelungen wäre, und es auch absehbar wäre, dass dies im Folgejahr nicht gelingt, wären unter Umständen Sanktionen verhängt worden. Die sind vorgesehen für den Fall, dass das Defizit nicht mit einem Rückgang des BIP von mehr als 0,75% verbunden ist.

Für einen Rückgang zwischen 0,75 und 2% kann der Ministerrat eine Sanktion aussetzen; dies ist eine politische Entscheidung. Bei einem Rückgang des BIP von mehr als 2% wird die Sanktion automatisch ausgesetzt.

Wird ein exzessives Defizit festgestellt, so hat das betreffende Land eine Kautions von mindestens 0,2% des BIP zu hinterlegen, die um je 0,1% für jeden Prozentpunkt steigt, die das Defizit exzessiv ist bis zu einer Höchstgrenze von 0,5% des BIP. Die Kautions verfällt, wenn die Regierung das Defizit nicht beseitigt. Das kann natürlich erhebliche Kosten mit sich bringen, wenn es auch kaum wahrscheinlich ist, dass ein Land je wirklich zahlen müssen. Denn es hat reichlich Zeit zur Verfügung um etwaige Defizite zu korrigieren.

Deshalb macht die von einigen Seiten diskutierte Berechnung des Defizit unter Berücksichtigung der zyklischen Situation nicht viel Sinn. Denn damit wird die Auslegung des SWP erst recht beliebig. Und es gibt auch keinen Grund dazu, da bei den eventuell erfolgenden Sanktionen gegen ein exzessives Defizit die zyklische Situation berücksichtigt wird. Dazu kommt, dass die deutsche Behauptung, das Defizit sei zyklischer Natur, zumindest umstritten ist<sup>1</sup>. Zwar kann das Defizit auch auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren zurückgeführt werden, dies aber nur, weil in den guten Jahren zu wenig gespart wurde. Genau auf diese strukturellen Probleme sollte der „blaue Brief“ hinweisen.

### Der Stabilitätspakt: Ökonomisch oder politisch?

Wenn man davon ausgeht, dass mit der jetzigen Episode der SWP

praktisch bedeutungslos ist, so ist das nur zu bedauern, wenn man ihn eigentlich für sinnvoll hält. Das stellt die Frage, ob er ökonomisch sinnvoll oder ohnehin nur politischer Natur war. Verschiedene Gründe wurden angeführt, dass eine gemeinsame Währung eine Koordination und Beschränkung der Fiskalpolitik erfordere<sup>2</sup>. Das wichtigste Argument war, dass zu hohe Defizite der Mitgliedsländer die Europäische Zentralbank (EZB) dazu bringen könnten, Staatspapiere aufzukaufen, um damit die Zinslast für die Regierungen gering zu halten. Dies würde schließlich zu einer höheren Inflation führen.

Nun, dieser direkte Zusammenhang von Geld- und Fiskalpolitik ist durch Art. 104 des Maastrichter Vertrages ausgeschlossen. Die EZB darf direkt keine Staatspapiere ankaufen. Bleiben also indirekte Effekte. Zum einen könnte die EZB von Geschäftsbanken Staatspapiere aufkaufen, wenn die in Schwierigkeiten geraten, weil Regierungen ihre Schulden nicht mehr bedienen. Wie wahrscheinlich ist dies? Zum einen sind die Europäischen Staaten weit davon entfernt, ihre Schulden nicht zu bedienen, und zum anderen halten die Banken kaum so viele Staatspapiere, das ihre Existenz ernsthaft von einem Zahlungsausfall bedroht wäre<sup>3</sup>. Damit eng verbunden ist das Argument, dass die EZB unter politischen Druck geraten könnte, der Art. 104 indirekt aushebeln würde. Wenn man die Unabhängigkeit der EZB so ernst

<sup>2</sup> Für eine kritische Diskussion siehe W. Buiter et al.: Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht, in: Economic Policy, 16 (1993), S. 57-100.

<sup>3</sup> B. Eichengreen, C. Wyplosz: The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance?, in: Economic Policy, 26 (1998), S. 65-113, zeigen, dass allenfalls in Spanien und Italien die Banken so exponiert sind. Siehe aber auch den Kommentar von Gerlach, der von einer deutlich höheren Exponierung ausgeht; S. Gerlach: Discussion, in: ebenda, S. 107-110.

<sup>1</sup> D. Gros: The new German problem: Weakness at the heart of Europe, CEPS-commentary, Februar 2002 (www.ceps.be).

nimmt, wie dies immer wieder von den Regierungen betont wurde, so ist dies ausgeschlossen. Wenn man den SWP hingegen so interpretiert, stellen die Regierungen damit selbst indirekt die Unabhängigkeit der EZB in Frage.

Ein zweites Argument ist, dass die starke Verschuldung einzelner (großer) Staaten Zinswirkungen auch auf andere Staaten hätte und dass diese vermieden werden sollen. Da ein einheitlicher Kapitalmarkt besteht, würde die Anspruchnahme durch Einzelne die Zinsen für alle in die Höhe treiben. Selbst wenn dies so wäre, gibt es wenig Gründe dagegen vorzugehen. Es ist schließlich das Merkmal von Märkten, dass höhere Nachfrage zu höheren Preisen führt. Darüber hinaus wird zwar oft behauptet, eine Währungsunion würde zu einem einheitlichen Zinssatz führen. Das ist wenig überzeugend. Sicher führt eine einheitliche Währung zu einer tendenziellen Angleichung, die im Wesentlichen durch den Wegfall des Wechselkursrisikos begründet ist, aber das bedeutet natürlich nicht, dass Länderrisikoprämien wegfallen.

Wenn das so wäre, würden auch alle Gebietskörperschaften und Firmen innerhalb eines Währungsraumes die selben Zinsen zahlen. Man sieht hingegen, dass die Märkte sehr wohl unterschiedliche Schuldner, auch wenn dies Regierungen sind, gemäß ihrer Bonität beurteilen. Somit sollte man das moralische Risiko einer exzessiven Verschuldung, weil man hofft, zumindest einen Teil der Kosten auf andere abwälzen zu können, nicht überbewerten. Und das bestimmte Länder auf einen „bail out“ durch andere Regierungen hoffen, darf ebenfalls bezweifelt werden. Es ist politisch kaum vorstellbar, dass es spanische Wähler akzeptieren würden, wenn die spanische Regierung die deutsche unterstützt,

weil diese dem Staatsbankrott entgegensteht. Die deutsche Regierung würde das auch kaum erwarten und sich deshalb stark verschulden.

Eine dritte Begründung könnte man darin sehen, dass die Europäischen Regierungen im SWP ein Instrument gesehen haben, ihre Fiskalpolitik mit Hilfe dieser externen Bindung auf einen dauerhaft anderen Kurs zu bringen. Während eine solche Einsicht der Politik begrüßenswert wäre, bestehen auch hier Zweifel. Zwar hat man im Vorfeld der Währungsunion vielfältige Anstrengungen der fiskalischen Konsolidierung gesehen, aber leider waren dies meist kurzfristige Maßnahmen, die nicht unbedingt mit einer dauerhaften Sanierung einhergingen<sup>4</sup>.

Bleibt schließlich noch die Hypothese, dass der SWP wohl eher politische Gründe hatte, die im Wesentlichen darin bestanden, die deutsche Bevölkerung zu beruhigen. In Deutschland war die Angst groß, die Währungsunion würde zur Unterminierung der Geldwertstabilität führen. Die sollte mit Hilfe des SWP zerstreut werden.

#### Nach wie vor Bedarf an Fiskalregeln

Wenn man also auch dem SWP und seiner Umsetzung kritisch gegenüber stehen kann, so ist die generelle Idee, ein ausgeglichenes Budget anzustreben, eine sinnvolle Vorgabe. Ein im Durchschnitt ausgeglichenes Budget impliziert zwar, dass die Verschuldung in ihrem Bestand nicht reduziert wird. (Allerdings wird die Messzahl in dem Ausmaß sinken wie das BIP wächst.) Das ist allerdings auch nicht unbedingt nötig, gibt es doch

keine Vorstellung darüber, wie hoch die angemessene Verschuldung eigentlich ist. Einiges spricht dafür, dass sie nicht notwendigerweise Null sein muss.

Es ist jedoch unbestritten, dass die deutsche Fiskalpolitik erheblichen Reformbedarf hat. Die deutsche Fiskalpolitik weist noch immer strukturelle Defizite auf, die sicher auch ursächlich in den Folgen der deutschen Einheit sind und somit dem jetzigen Finanzminister von seinen Vorgängern hinterlassen wurden. Denn mit den Folgen der deutschen Einheit wurde auch schleichernd die Macht des Finanzministers unterminiert. Die Regierung griff auf außerbudgetäre Fonds und Haushalte zurück, die am offiziellen Budget vorbeigingen und die dem zuständigen Finanzminister entzogen waren<sup>5</sup>.

Aber auch der Aufbau des deutschen Föderalismus trägt zu den Problemen bei. So hat der Bundesfinanzminister nur beschränkten Zugriff auf die Finanzen der Länder. Das deutsche Defizit in diesem Jahr ist auch darauf zurückzuführen, dass sich die deutschen Länder und Gemeinden hoch verschuldet haben, da sie nicht die Ausfälle durch die erste Stufe der Steuerreform berücksichtigt haben. Das generelle Problem ist, dass Zuständigkeiten und Rechte bestehen, die nicht immer miteinander kompatibel sind. Damit passt auch zusammen, dass in Deutschland zwar in Abschwüngen das Defizit kontrazyklisch wirkt, dies aber in Boomphasen kaum der Fall ist. Mit anderen Worten, die Sparanstrengungen sind in Deutschland in der Regel nicht ausreichend<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Siehe dazu im Detail J. v. Hagen, R. Strauch: German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges, ZEI Working Paper B 13 (2001).

<sup>6</sup> C. Wyplosz: Fiscal Policy. Institutions vs. Rules, mimeo, Dezember 2001.

Um die Frage zu beantworten, wie es mit der Fiskalpolitik und dem SWP in Deutschland weitergehen soll, ist es entscheidend, sich darüber klar zu werden, was die Aufgaben der Fiskalpolitik sind. Entscheidend ist es, kurzfristige Flexibilität mit einer langfristigen Ausrichtung auf Stabilität zu kombinieren. Das ist ganz ähnlich dem, was auch die Geldpolitik erreichen soll. Von daher bietet es sich an, einmal zu sehen, welche Institutionen in der Geldpolitik geschaffen haben, was in der Fiskalpolitik erst noch geschaffen werden muss.

Der Vergleich mit der Geldpolitik zeigt einige Prinzipien, die auch für die Fiskalpolitik gelten sollten. Sie sollte nicht hyperaktiv sein und schon gar nicht prozyklisch wirken. Dennoch ist es wichtig, dass auch die Fiskalpolitik den Spielraum behält, in schwierigen Situationen eingreifen zu können. Und das wiederum erfordert, dass das Budget grundsätzlich ausgeglichen ist und der Schuldenstand nicht so hoch ist, dass der Schuldendienst überhand nimmt. Um glaubwürdig zu sein, muss sie ein klares Ziel vorgeben und das auch verteidigen. Genauso, wie Inflationsziele vorgegeben und verteidigt werden, müsste dies auch für die Fiskalpolitik gelten. Das aber erfordert in der Konsequenz, dass entsprechende Institutionen existieren, die die Ziele der Fiskalpolitik auch absichern, so wie dies z.B. ein Zentralbankgesetz tut, das die Unabhängigkeit der Zentralbank absichert.

### Eine Alternative zum SWP

Der SWP erfüllt diese Vorgaben nicht. Zwar hat er ein klares Ziel und bietet auch eine gewisse Flexibilität. Das große Problem hingegen ist, dass er keine glaubwürdige Bindung der Regierungen darstellt, wie der deutsche Sündenfall

deutlich gemacht hat. Seine Glaubwürdigkeit ist hinreichend geschädigt, unabhängig davon, ob er formal weiterbesteht oder nicht. Stattdessen hat die Episode deutlich gemacht, dass wir weiter nach einem Mechanismus suchen müssen, der glaubwürdig ist. Eine Delegation von fiskalischer Macht an eine unabhängige Instanz wäre eine solche Möglichkeit.

So wurde verschiedentlich vorgeschlagen, ein Gremium zu schaffen, das für die Ausgeglichenheit des Budgets zu sorgen hat und auch Entscheidungsbezugnis zur Umsetzung dieses Ziels hat<sup>7</sup>. Dabei sollte das Ziel der Ausgeglichenheit über mehrere Jahre hinweg definiert sein, um die automatischen Stabilisatoren wirken lassen zu können. Was aber verhindert würde ist, dass Budgetverletzungen politisch durch den selben Kreis von Personen legitimiert werden, der auch die Verletzungen begeht. Dass „peer pressure“ nicht funktioniert, haben wir ja deutlich gesehen.

Dies würde ungefähr wie folgt aussehen: Die Regierung würde einen „Fiskalpolitischen Rat“ schaffen, dessen Aufgabe es wäre, Vorgaben über das maximale Defizit für das folgende Jahr zu machen. Die Regierung wäre verpflichtet, dies zu erfüllen. Weicht das Budget von den Vorgaben ab, so hätte die Regierung ein neues vorzulegen. Der Rat könnte, falls dies nicht geschieht, vorschreiben, dass linear gekürzt bzw. (bestimmte) Steuern erhöht werden müssten. Der Rat seinerseits wäre natürlich dem Parlament verpflichtet und rechenschaftspflichtig. Würde er seine Aufgabe verfehlen, das Budget über einen Zyklus ausgeglichen zu halten, könnte er

durch das Parlament entlassen werden. Ansonsten hingegen wäre der Rat autonom und nicht durch das Parlament oder gar die Regierung zu entlassen.

Dabei ist zu unterstreichen, dass es hier nicht darum geht, die demokratische Kontrolle der Fiskalpolitik abzugeben. Denn es sind zweierlei Dinge, über die Struktur von Ausgaben und Einnahmen und deren Höhe zu entscheiden oder die Ausgeglichenheit des Budgets vorzuschreiben. Die nötigen Entscheidungen lägen immer noch bei den demokratisch gewählten Regierungsparteien, aber die wären gezwungen, auch die unangenehmen Entscheidungen zu treffen. Nach wie vor würde die Fiskalpolitik ein Instrument sein, mit dem Parteien und Politiker unterschiedliche Akzente setzen könnten.

### Schlussfolgerung

Die Debatte über den blauen Brief hat das grundsätzliche Problem der deutschen Fiskalpolitik deutlich gemacht. Gleichzeitig hat der SWP Schaden genommen. Seine Glaubwürdigkeit, die ohnehin nie besonders hoch war, ist nach der letzten Episode wohl vollends ruiniert. Not tut ein glaubhafter Mechanismus zur Absicherung der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Es hat sich deutlich gezeigt, dass der Prozess der Budgetüberwachung und -kontrolle, der eigentlich mit der Währungsunion nicht viel zu tun hat, entpolitisiert werden sollte. Von daher ist es zumindest bedenkenswert, die Überwachung des Budgets, ähnlich wie auch bei der Geldpolitik, an ein unabhängiges Gremium zu delegieren. Die Diskussion um die Schaffung eines deutschen Stabilitätspakts impliziert, dass ein solcher Rat nicht nur für die Bundesfinanzen zuständig sein dürfte.

<sup>7</sup> C. Wyplosz, a. a. O.; und B. Eichengreen et al.: Reforming Budgetary Institutions in Latin America, in: *Open Economies Review*, 10 (1999), S. 415-442.