

# Für eine Revision des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Rudolf Welzmüller

Die Wirtschaft stagniert im dritten aufeinander folgenden Jahr und droht erneut in die Rezession abzusinken. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist zur Konjunktur- und Beschäftigungsbremse geworden. Wer die wirtschaftliche Stagnation in der Europäischen Union (EU) wirkungsvoll bekämpfen will, muss den falsch konstruierten SWP revidieren. Die wachsende Schar von Kritikern aus den unterschiedlichen politischen Lagern und auch aus der Wissenschaft sind sich in einem Punkt einig: Der Stabilitätspakt muss flexibler gehandhabt werden und darf nicht dazu führen, dass konjunkturelle Fehlentwicklungen noch verstärkt werden. Nachfolgend werden die Eckpunkte für eine dringend nötige Neuformulierung der haushaltspolitischen Vorgaben des Stabilitätspakts benannt und erläutert.

## 1 Idee und Konzept des SWP

Die im Maastrichter Vertrag vom 7. 2. 1992 bzw. in dem zu diesem Vertrag gehörenden „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (1992)“ festgelegten Kriterien für die Verschuldung des Staatshaushaltes<sup>1</sup> – 3 % Defizit als Obergrenze für den laufenden Haushalt; 60 % Schulden als Obergrenze für den Schuldenstand – waren der damaligen deutschen Regierung *Kohl* mit ihrem Finanzminister *Waigel*, aber auch dem damaligen Präsidenten der Deutschen Bundesbank, nicht straff genug. Vor allem mit Blick auf Italien, aber auch auf Portugal, Griechenland und Spanien, sollten die Zügel fester angezogen werden. Auf Drängen der deutschen Regierung und mit großer Unterstützung durch die Niederlande und die skandinavischen Länder kam es am 17. 6. 1997 zum Stabilitäts- und Wachstumspakt von Amsterdam. Dieser ist zwar nicht Bestandteil des EU-Vertrages, hat aber als Verordnung des Europäischen Rates verbindlichen Charakter für die EU-Mitgliedsländer.

Die dabei vollzogene Änderung war gravierend: Der Maastrichter Vertrag sah einen „Referenzwert“ (Art. 104 EG-Vertrag) von 3 % vor. Rechnerisch abgeleitet wurde dieser aus der politischen Vorgabe für die maximale Staatsverschuldung von 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und einem unterstellten nominalen Trendwachstum von 5 %. Denn unter diesen Annahmen wird bei einem Defizit von 3 % die 60-Prozent-Marke im mittelfristigen Trend

nicht überschritten. Im SWP hingegen wird als „mittelfristiges Ziel“ ein „nahezu ausgeglichener Haushalt oder ein Haushaltsüberschuss“ zur „festen politischen Vorgabe“ gemacht (EG-Verordnung 1466/97, S. 1). Der Finanzpolitik wurde also faktisch der Handlungsspielraum im Gegenwert von 3 % des Bruttoinlands-Produktes entzogen – für Deutschland waren dies im Jahr 2002 rund 63 Mrd. €.

Der Stabilitätspakt begrenzt die Verschuldungsspielräume der öffentlichen Haushalte, verpflichtet die Mitgliedsländer zur regelmäßigen Vorlage von Stabilitätsprogrammen, beschleunigt das Entscheidungs- und Abmahnverfahren bei Verfehlung der Ziele und legt die Strafmaßnahmen fest. Das bedeutet im Einzelnen:

– *Begrenzung der Verschuldungsspielräume*  
Die Mitgliedsländer sind gehalten, sich am mittelfristigen Ziel eines „nahezu ausgeglichenen Haushalts“ oder eines Haushaltsüberschusses zu orientieren. Unter einem „nahezu ausgeglichenen Haushalt“ wird nach EU-Übereinkunft mittlerweile ein Defizit von 0,5 % verstanden. Auch das ist natürlich nicht „wissenschaftlich exakt“. So hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) in seiner Analyse ein „gemäßigtes Konsolidierungsziel“ von einem Prozent als angemessen vorgeschlagen (IWF 1998, S. 132), also den Spielraum für das strukturelle Defizit höher angesetzt. Auch der ursprüngliche deutsche Vorschlag zum Stabilitätspakt akzeptierte übrigens ein mittelfristiges (strukturelles) Defizit von einem Prozent. Darauf weist *J. Stark*, der damalige Verhandlungsführer des Finanzministers, in seiner Analyse der Entstehung des Paktes hin: Das Drei-Prozent-Kriteri-

um sollte auch in ökonomisch schlechten Phasen nicht überzogen werden dürfen, während „during normal economic periods“ das mittelfristige Defizitziel bei einem Prozent liegen sollte. Dies hätte immerhin einen moderateren Konsolidierungszwang als den dann beschlossenen bedeutet (Stark 2001, S. 87).

– *Vorlage von Stabilitätsprogrammen*

Jährlich muss von den Mitgliedsländern ein aktualisiertes Stabilitätsprogramm vorgelegt werden. Darin muss Auskunft darüber gegeben werden, auf welchem Wege das Ziel des nahezu ausgeglichenen Haushalts erreicht werden soll, welche Annahmen über die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung zugrunde liegen, welche haushalts- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele unternommen werden.

– *Entscheidungs- und Abmahnverfahren bei Verfehlung der Ziele*

Innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage des Stabilitätsprogramms gibt der Rat eine

<sup>1</sup> Worunter die EU die Haushalte aller Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und der Sozialversicherung versteht. Dabei richtet sich das Interesse vorrangig auf das Defizit – also die Differenz von Einnahmen und Ausgaben – und erst in zweiter Linie auf die Staatsschulden (kumulierter Schuldenstand).

Rudolf Welzmüller, Dr., IG Metall Vorstand, Frankfurt.

e-mail: Rudolf.Welzmueller@igmetall.de

Stellungnahme ab, die auch bereits Empfehlungen für Anpassungen und Korrekturen enthalten kann. Sind Verfehlungen der Ziele absehbar, richtet der Rat eine „frühzeitige Warnung vor dem Entstehen eines übermäßigen Defizits“ (EG-Verordnung 1466/97, Art. 6) an das Mitgliedsland. Ist der Rat der Meinung, dass sich Abweichungen von den Zielen verstärken oder weiter anhalten, wird er das Mitgliedsland umgehend zu Korrekturmaßnahmen auffordern. Ist die EU-Kommission der Meinung, dass ein übermäßiges Defizit besteht, legt es dem Rat einen Bericht vor. Der Rat kann das betreffende Mitgliedsland dazu verpflichten, innerhalb von höchstens vier Monaten wirksame Maßnahmen zu unternehmen. Bleibt das Mitgliedsland untätig, kann ihm vom Rat auferlegt werden, unverzinsliche Einlagen (zwischen 0,2 % und 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts) bei der Europäischen Zentralbank zu hinterlegen. Diese Summe wird in eine Geldbuße umgewandelt, falls die übermäßige Verschuldung nicht innerhalb eines Zeitraumes von zwei Jahren zurückgeführt wird.

– *Ausnahmeregelungen im SWP*

Der SWP definiert auch Ausnahmefälle, in denen die Defizitgrenzen überschritten werden können. Dies ist dann möglich, wenn die Ursache ein „außergewöhnliches Ereignis“ (z.B. Naturkatastrophe) ist, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt; oder ein „schwerwiegender Wirtschaftsabschwung“ der Grund für die schlechte Finanzlage ist, d.h. wenn das BIP jäh innerhalb eines Jahres mindestens um 2 % zurückgegangen ist (EG-Verordnung 1467/97, Art. 2, Abs. 2).

## 2

### **Reformziel: Mehr Handlungsspielraum für die Finanzpolitik**

Der Staatshaushalt darf nicht nur buchhalterisch, sondern muss unter konjunktur- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden (Priewe 2002). Der SWP in seiner gegenwärtigen Fassung lässt der staatlichen Wirtschaftspolitik zu wenig Handlungsspielraum, um erstens in Zeiten konjunktureller Schwäche die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit das Beschäftigungsniveau zu stabilisieren und zweitens um die für Wachstum, soziale und

ökologische Grundbedarfe nötige Infrastruktur bereitzustellen.

So zwingt der SWP zum einen dazu, selbst im konjunkturellen Abschwung bei den Staatsausgaben zu kürzen oder die Steuereinnahmen zu erhöhen. Letzteres wird aufgrund der dem Maastrichter Vertrag zugrundeliegenden Ideologie von einer möglichst geringen Staatsquote politisch ausgeschlossen. Wie dem auch sei: Beides wirkt prozyklisch. „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der bisherigen Form begrenzt aber durch die Festlegung einer absoluten Obergrenze für die Haushaltsdefizite und die Festschreibung eines Defizitpfades ohne Rücksicht auf die Konjunktur die Ausgaben lediglich in Phasen konjunktureller Schwäche. Durch den engen zeitlichen Rahmen für den Haushaltsausgleich wird in der gegenwärtigen Wirtschaftslage eine prozyklische Finanzpolitik geradezu erzwungen. ... Gerade dies macht den derzeitigen Pakt so unglaublich.“ (DIW 2002, S. 753)

Zweitens führt der Konsolidierungszwang des SWP in der haushaltspolitischen Praxis dazu, dass vorrangig die öffentlichen Investitionen gekürzt werden.<sup>2</sup> Denn während der größte Teil der sonstigen Staatsausgaben gesetzlich geregelt und folglich nicht beliebig beschnitten werden kann, ist dies bei den öffentlichen Investitionen in der Regel einfacher. Deshalb werden diese von den Haushaltspolitikern meist zuerst gekürzt. „Allerdings hat sich die Eindämmung der Staatsausgaben unverhältnismäßig stark auf die öffentlichen Investitionen ausgewirkt...“ stellte auch die EU-Kommission fest (EU-Kommission 1998). Damit ist aber zugleich die für das langfristige Wachstum äußerst schädliche Unterversorgung im Bereich der öffentlichen Infrastruktur vorprogrammiert. So kann ein nur quantitativ formuliertes Ziel zu dem unsinnigen Ergebnis führen, dass diese Vorgabe zwar erfüllt, doch zugleich die qualitative Zusammensetzung der öffentlichen Haushalte (Anteil von öffentlichen Infrastrukturausgaben, Transfers, Personalausgaben etc.) völlig ungleichgewichtig wird.

Insgesamt passt damit der SWP in seiner gegenwärtigen Auslegung auch nicht zum Konzept der koordinierten Wirtschaftspolitik, wie es im makroökonomischen Dialog (Köln-Prozess) angelegt ist. Denn dessen Ziel besteht darin, durch abgestimmtes Verhalten von Europäischer Zentralbank, Fiskalpolitik der Mitglieds-

länder und Lohnpolitik eine konjunktur- und wachstumsgerechte makroökonomische Politik zu fördern. Nun werden aber der Fiskalpolitik durch die strikten Vorgaben des SWP die Handlungsspielräume verengt und durch den Zwang, unabhängig von der konjunkturellen Lage konsolidieren zu müssen, sogar kontraproduktive Verhaltensweisen vorgeschrieben. Auf einer solchen Basis lässt sich eine sinnvolle makroökonomische Koordination jedoch nicht vereinbaren.

Aus diesen Gründen müssen sowohl die bestehenden Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes als auch ihre praktische Umsetzung verändert werden.

## 3

### **Revision des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Vorschläge der EU-Kommission**

Zunächst ist es alles andere als selbstverständlich, dass in einem einheitlichen Wirtschaftsraum wie der Europäischen Währungsunion für die regionalen Teileinheiten, nämlich die Mitgliedsländer, Defizitziele vorgegeben werden. Denn relevant für die makroökonomische Politik (für die Feststellung von gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten) ist im Grunde das Gesamtdefizit für den Raum der Europäischen Währungsunion – so wie für die Wirtschaftspolitik auf Nationalstaatsebene das Defizit beispielsweise von Deutschland (gesamt) und nicht jenes von Rheinland-Pfalz relevant war.

Der Grund für die im Vergleich zu anderen föderalen Ökonomien besonders strikte Festlegung<sup>3</sup> eines Defizitzieles lag offensichtlich eher darin zu vermeiden, dass sich ein Mitgliedsland unter dem Mantel der Währungsunion exzessiv verschuldet und die anderen dafür einstehen müssen. Rechtlich ist dies zwar im Art. 103 des EG-Vertrags (keine Haftung der Gemeinschaft für Verbindlichkeiten der Mit-

<sup>2</sup> „... that investment is reduced more than other items during fiscal consolidations is largely shared in the literature.“ (Buti u.a. 2003, S. 10, Fn. 17)

<sup>3</sup> Buti u.a. (2003) weisen darauf hin, dass die Budgetregel der EU „stricter than the solutions in some federally structured countries“ ist.

gliedstaaten) generell ausgeschlossen; doch ökonomisch könnte sich eine solche Haftung doch ergeben, wenn nämlich die EZB auf eine exzessive Verschuldung eines Mitgliedslandes mit einer restriktiveren Geldpolitik antwortete, die natürlich alle Mitgliedsländer träfe. Hier und in der Absicht, „for building up rapidly the stability-oriented reputation of the new policy-regime“ (Buti u.a. 2003, S.3) liegen die Motive für den rigiden Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Um zu einer einheitlichen Interpretation und Anwendung des SWP zu kommen, hat der ECOFIN (Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedsländer) im Oktober 1998 einen „code of conduct“ für die Stabilitätsprogramme der Mitgliedsländer vorgelegt (EU-Commission 2003, S. 41). Dieser wurde im Juli 2001 vom Wirtschafts- und Finanzausschuss revidiert und so vom ECOFIN bestätigt. Dort wird ausdrücklich klargelegt, dass „cyclically-adjusted balances should continue to be used, in addition to nominal balances, as a tool when assessing the budgetary position“ (EU-Commission 2003, S. 43). Damit wurde das konjunkturell bereinigte Defizit explizit in die Beurteilung der jeweiligen Haushaltslage mit aufgenommen.

Im November 2002 legte schließlich die Europäische Kommission Überlegungen für eine modifizierte Auslegung und Anwendung des SWP vor (EU-Kommission 2002). Die teils heftige Kritik – nicht zuletzt vom Kommissions-Präsidenten Prodi – an den starren Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde als berechtigt angesehen. Das zentrale Anliegen des Kommissionspapiers ist die Suche nach einem Weg der flexibleren Umsetzung des SWP. Im Einzelnen wird vorgeschlagen:

(1) Die Vorgaben des SWP bezüglich des ausgeglichenen Haushaltes bzw. des anzustrebenden Haushaltsüberschusses sollen sich „stets auf den konjunkturell bereinigten Saldo ... beziehen“. Damit sollen „vorübergehende Auswirkungen insbesondere von Konjunkturschwankungen auf die Haushalte unberücksichtigt bleiben.“ Dabei ist man sich bewusst, dass es keine eindeutigen, sondern vielmehr sehr umstrittenen Methoden zur Ermittlung des konjunkturell bereinigten Saldos gibt.

(2) Die Kommission schlägt ferner vor, die jeweilige Haushaltslage genau zu kategorisieren und daran anknüpfend die jewei-

ligen Maßnahmen zu spezifizieren. Es sollen jene Fälle unterschieden werden,

– *in denen bereits ein ausgeglichener Haushalt vorliegt*: Das ist der gewünschte Idealfall, da ja kein Konsolidierungsdruck mehr besteht und die konjunkturell bedingten Defizite dann auch mit dem drei Prozent-Ziel genügend Spielraum haben;

– *in denen der Haushalt nicht ausgeglichen ist, also noch Konsolidierungsdruck besteht*. Dann soll als neuer „allgemeiner Grundsatz“ gelten, dass das strukturelle Defizit „jährlich um mindestens 0,5 % des BIP“ abgebaut wird. Mit diesem „gemäßigten“ Konsolidierungsdruck soll offensichtlich dem Konjunkturerfordernis Rechnung getragen werden – was zu bezweifeln ist;

– *in denen der unausgeglichene Haushalt ein „hohes“ Defizit oder einen „hohen“ Schuldenstand aufweist* – dann sollen doch mehr als 0,5 % konsolidiert werden. Was „hoch“ ist und in welchem Maße „mehr“ konsolidiert werden soll, wird nicht definiert;

– *in denen bereits ein „erheblicher Fortschritt“ in der Konsolidierung des Defizits erreicht und der Schuldenstand bereits unter 60 % gedrückt worden ist* – dann sei eine „geringfügige vorübergehende Verschlechterung der konjunkturell bereinigten Haushaltsposition“ akzeptabel. Allerdings muss auch hier von dem betreffenden Mitgliedsland dargelegt werden, dass den Maßnahmen, die zu dieser vorübergehenden Verschlechterung führen, „klare wirtschaftliche und budgetäre Vorteile zugeordnet werden können“ und die „Rückkehr zu einem ausgeglichenen Haushalt“ in einer realistischen Frist möglich ist.

– *Schließlich müsse den langfristigen Problemen der „Nachhaltigkeit“, also der Problematik der Bevölkerungsalterung, verstärkt Tribut gezollt werden*. Dies bedeute einerseits, den öffentlichen Schuldenquoten im Haushaltsüberwachungsprozess mehr Gewicht beizumessen und andererseits mittel- und langfristigen Zielen des nahezu ausgeglichenen Haushaltes bzw. des Haushaltsüberschusses „mehr als zu genügen.“

Mit dem letztgenannten Vorschlag werden die in den anderen Punkten angedeuteten Beweglichkeiten wieder erheblich zurückgenommen. Abgesehen davon können die recht differenzierten Benennungen von flexiblen Anwendungsmöglichkeiten je nach Haushaltslage in letzter Konsequenz nicht überzeugen. Dem zuvor formulierten Ziel, keine prozyklische Haushaltspolitik zu be-

treiben und die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, werden sie wieder nicht gerecht. Denn unabhängig von der Konjunkturlage sollen ja auf jeden Fall 0,5 Prozent-Punkte des strukturellen Defizits jährlich abgebaut werden.

In einem Diskussionspapier der Europäischen Kommission (Buti u.a. 2003, S. 23 ff.) wird zudem erwogen, die Zielmarke für das konjunkturell bereinigte und mittelfristig anzustrebende Defizit je nach Mitgliedsland zu differenzieren. Zu diesem Zweck wird die Kategorie der „minimal benchmark“ eingeführt: Diese definiert jene Höhe des nationalen strukturellen Defizits, bei der im Konjunkturabschwung die automatischen Stabilisatoren voll wirken können, ohne das Defizitziel von 3 % zu gefährden. Oder anders gesagt: Wenn dieses „minimal benchmark“ z. B. 1,5 % beträgt, dann genügt eine Konsolidierungspolitik, die das strukturelle Defizit auf 1,5 % absenkt.

Für Deutschland schätzt die EU-Kommission eine minimal benchmark von 1,6 %, für die gesamte EU 1,4 % (European Commission 2003, Table II.6). Buti u.a. schlagen deshalb vor, für große Mitgliedsländer ein mittelfristiges Ziel für das strukturelle Defizit von 1,5 % und für die anderen eines von einem Prozent vorzugeben. Die EU-Kommission will aber nicht so weit gehen. Sie will das Konzept des „minimal benchmark“ nur als zusätzlichen Indikator nutzen, der dann in die Gesamtbeurteilung der Budgetlage mit einfließen soll (European Commission 2003, S. 43).

Insgesamt gab es auf EU-Ebene nicht nur neue Vorschläge, sondern auch Festlegungen: So sind sich der Rat und die Kommission einig, dass „prozyklische Finanzpolitiken“ zu vermeiden und „zyklisch bereinigte Finanzierungssalden als zusätzliches Instrument zur Bewertung der Haushaltspositionen zu verwenden sind“ (Bericht der Kommission und des Rates 2001, S. 1). Ferner beschlossen die Finanzminister der Euro-Gruppe am 7. 10. 2002, dass Länder mit nicht ausgeglichenem Haushalt auf alle Fälle 0,5 Prozentpunkte des Defizits zu konsolidieren haben – Frankreich stimmte dem mit Verzögerung zu (Sachverständigenrat, Ziff. 538).

Immerhin signalisieren all diese Relativierungen, dass die konkrete Anwendung des Stabilitätspaktes zunehmend eine Frage der politischen Aushandlung werden wird. Der Stabilitätspakt wird nicht mehr tabuisiert.

# 4

## Konsolidierung durch Vorgabe von Ausgabenzielen?

Das DIW und das Institut für Wirtschaftsforschung, Halle (IWH) schlagen vor, die mittel- und langfristige Konsolidierung über die Definition eines verbindlichen Ausgabenzieles anzusteuern (DIW 2002, S. 752 ff.; vgl. auch: Horn/Scheremet 1999) In diesem Konzept werden konjunkturabhängige und konjunktur-unabhängige Ausgaben unterschieden.

Der Ausgabenpfad für die konjunktur-unabhängigen Ausgaben wird verbindlich festgelegt und muss zwei Anforderungen erfüllen: „Erstens sollten die Zuwächse so niedrig sein, dass sie – in realer Rechnung – unter dem Potentialpfad der Volkswirtschaft liegen, um auf längere Sicht tatsächlich auch eine Konsolidierung herbeizuführen. Zweitens sollte der Ausgabenanstieg so hoch sein, dass eine ausgeprägte prozyklische Politik in Abschwungphasen vermieden wird“ (Horn/Scheremet 1999, S. 753) – unterstellt ist dabei eine Zielinflationsrate von 1,5 % und ein trendmäßiges Wachstum von 1,5 %. Damit soll sicher gestellt werden, dass es im langfristigen Trend zu einem Abbau dieser Ausgaben kommt. Für Deutschland schlägt das DIW eine Obergrenze der „gesamtstaatlichen Ausgaben“ – also der nichtzyklischen Ausgaben aller Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) – von 2 % vor. Unterstellt wird dabei ein nominales Trendwachstum des Bruttoinlandsproduktes von 3 % (Zielinflationsrate 1,5 %, reales Wachstum 1,5 %). Zudem will das DIW die Investitionsausgaben – „in einer relativ engen Definition“ (Horn/Scheremet 1999, S. 753), die allerdings nicht näher spezifiziert wird – von der Ausgabenbeschränkung ausnehmen. Das WSI hat diesen Vorschlag aufgegriffen, hält aber einen „etwas höheren Ausgabenpfad“ von nominal 3 % pro Jahr für sinnvoll (Bartsch u.a. 2002, S. 702 f.).

Dieses Konzept der Orientierung an einem konstanten Ausgabenziel liefert positive Ansätze für eine Revision des SWP:

- es lässt die automatischen Stabilisatoren voll wirken;
- es nimmt die öffentlichen Investitionen aus der Defizitbetrachtung heraus;
- es strebt die langfristige Konsolidierung des Staatshaushalts an, ohne sich auf ein

### Übersicht 1: Zieldefinitionen zum Haushaltsdefizit in der EU und Anwendungsregeln

Quelle	Ziel bzw. Interpretationsregel	Rechtliche/politische Grundlage
Maastrichter Vereinbarung	Referenzwert für das tatsächliche öffentliche Defizit beträgt 3 % des BIP	Art. 104,2 in Verbindung mit Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (1992), Art. 1
Stabilitäts- und Wachstumspakt	„mittelfristig ... ein nahezu ausgeglichener Haushalt oder ein Haushaltsüberschuss“	Verordnungen (EG) Nr. 1466/97 und 1467/97 des Rates vom 7. 7. 1997; Entschließung des Rates vom 17. 6. 1997
ECOFIN – Revidierter Code of Conduct	„mittelfristig ... ein nahezu ausgeglichener Haushalt oder ein Haushaltsüberschuss“ – berechnet auf Basis eines <i>konjunkturell bereinigten</i> Budgets. Ziel ist folglich ein strukturelles Defizit von Null oder ein strukturelles Plus	Revision des code of conduct von 1998 durch den Europäischen Wirtschafts- und Finanzausschuss, verkündet durch den ECOFIN, Juli 2001. Zitiert nach: EU-Commission, Public Finances in EMU 2002, Brüssel 2003, S. 41
ECOFIN – Revidierter Code of Conduct	„ <b>minimal benchmark</b> “ – definiert jene Höhe des nationalen strukturellen Defizits, bei der im Konjunkturabschwung die automatischen Stabilisatoren voll wirken können, ohne das Defizitziel von 3 % zu gefährden – für Deutschland schätzt die EU-Kommission diese minimal benchmark auf 1,6 %, für die gesamte EU auf 1,4 %	Revision des code of conduct, siehe oben

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

WSI Hans Böckler Stiftung

bestimmtes Jahr festzulegen – das ist konsequent, denn die Zeitspanne wird vom Verlauf des Konjunktur- und Wachstumszyklus bestimmt;

- es gibt eine klare Erwartungsgröße für die Ausgaben vor.

Doch zugleich weist es erhebliche Mängel auf:

- Es wird in diesem Konzept nicht ausreichend erläutert, welche Rolle die Einnahmenseite spielen soll. Klar ist nur ihr Beitrag im Rahmen des Wirkens der automatischen Stabilisatoren. Doch wie verhält es sich bei diskretionären Maßnahmen? So bleibt die Frage unbeantwortet, wie bei einer Politik der Steuer- und damit Einnahmensenkung die Ausgabenseite zu reagieren hat. Die Folge könnte sein, dass es zu einer entsprechenden Niveauabsenkung der Ausgaben kommt. Es bleibt ferner unklar, ob zur mittel- und langfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen auch die Einnahmenseite genutzt werden soll oder ob dies nur über die Ausgaben zu geschehen hat.

- Es müsste je Mitgliedsland ein Ausgabenziel in unterschiedlicher Höhe festgelegt werden, da es – insbesondere bei Ländern mit nachholender Ökonomie (u.a. neue Beitrittsländer) – auch ein je unterschiedliches Potenzialwachstum sowie differenzierte Nachholbedarfe gibt. Wenn gleich dies technisch machbar ist, würde doch die Transparenz und Einheitlichkeit

der Zielvorgabe auf EU-Ebene erheblich beeinträchtigt.

- Es führt zu erheblichen praktischen Umsetzungsschwierigkeiten, weil sich die Unterscheidung von zyklusabhängigen und zyklusunabhängigen Haushaltspositionen nur schwer treffen lässt. Selbst die Ausgaben für die Bundesanstalt für Arbeit – vom DIW als Beispiel genannt – sind nicht völlig zyklusabhängig (z.B. Qualifizierungsmaßnahmen), von den anderen Ausgabenkategorien (Rentenzuschuss, Justiz, innere Sicherheit etc.) ganz zu schweigen. Berücksichtigt man zudem, dass diese Unterscheidung EU-tauglich sein und für die Einzel-etats aller künftig 25 EU-Mitgliedsländer und ihrer föderalen Untergliederungen gelten können muss, dann werden die praktischen Anwendungsschwierigkeiten offenkundig.

Deshalb ist es sinnvoller, das sicherlich auch problematische aber doch besser anwendbare Konzept des konjunkturbereinigten Defizits zu verwenden.

# 5

## Vorschlag für eine flexible Anwendung und Revision des Stabilitätspaktes

Haushaltsregeln haben stets – und das ergibt sich schon rein definitorisch – einen

normativen, vom (wirtschafts-)politischen Willen bestimmten Charakter. „Every fiscal norm or rule will have some arbitrariness by definition ...“ (Buti u.a. 2003, S. 1). Gleichwohl müssen sich die gewählten Regeln im Kontext der makroökonomischen Zusammenhänge als funktional erweisen. Orientiert an dieser Maxime werden nachfolgend – in Auseinandersetzung mit der oben dargestellten Debatte über den SWP – die Elemente eines modifizierten Konzeptes formuliert.

*Erstes Element* ist die Regelvorgabe: Automatische Stabilisatoren können voll wirken.

Dies rechtfertigt sich aus dem Ziel, prozyklische Wirkungen der öffentlichen Haushalte zu vermeiden. Wenn also im Abschwung die Steuereinnahmen automatisch zurückgehen und es auf der Ausgabe Seite automatisch zu vermehrten Zahlungen im Rahmen der Sozialversicherung und Sozialhilfe kommt, dann ist dieses konjunkturell bedingte Defizit hinzunehmen und eben nicht Anlass für Haushaltskürzungen. Die Finanzlücke muss vielmehr vorübergehend – bis zum nächsten Konjunkturaufschwung – über Kredite gedeckt werden. Umgekehrt muss im Aufschwung der durch die automatischen Stabilisatoren bewirkte Einnahmeüberschuss stillgelegt und zur Rückführung der Staatschuld eingesetzt werden. Da indes der konjunkturelle Zyklus nicht immer idealtypisch verläuft – Abschwung und Krise können länger anhalten und tiefer als „normal“ sein – sollte auch keine feste Größe für das maximal erlaubte konjunkturelle Defizit vorgegeben werden. Dieses Element des Vorschlages unterscheidet sich nicht von jenem der Vertreter des Ausgabenkonzeptes, aber doch von dem, das in den Reformüberlegungen der EU-Kommission enthalten ist. Dort wird abhängig vom jeweils erreichten Stadium der Konsolidierung grundsätzlich der weitere Abbau von 0,5 Prozent-Punkten gefordert bzw. es werden noch gesonderte „qualitative“ Vorgaben für das volle Wirken lassen der automatischen Stabilisatoren formuliert.

*Zweites Element* ist die Regel: Öffentliche Investitionen können stets über Kredite finanziert werden.

Es ist ökonomisch sinnvoll und es war lange Zeit über die politischen Lager hinweg akzeptiert (Bundestagsdrucksache 1968), dass die Investitionsausgaben auch in konjunkturellen Normalsituationen über Kredite finanziert werden können.

Das schlug sich in den grundgesetzlichen Bestimmungen zum Staatshaushalt nieder. Im Artikel 115, Abs. 1 wird formuliert, dass die Summe der Kredite so hoch sein darf wie die veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Denn Investitionen<sup>4</sup> dienen dazu, die Produktionsmittel der Volkswirtschaft zu erhalten, zu vermehren oder zu verbessern. Sie wirken auf diese Weise in die Zukunft hinein. Folglich nutzen sie auch der nachfolgenden Generation und sollen deshalb von dieser auch mitfinanziert werden. Die „Goldene Regel“ der Haushaltsfinanzierung besagt, dass die Kreditaufnahme im Umfang der Investitionsausgaben ökonomisch unbedenklich und sinnvoll ist. Dies ist nach wie vor zutreffend, da

– Investitionen einen Produktivitätseffekt haben: der Ausbau der Infrastruktur verbessert die allgemeinen Voraussetzungen für Produktion und Dienstleistungen, erhöht so die allgemeine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Das verbessert die Wachstumsmöglichkeiten der Zukunft.

– Investitionen einen Nutzen stiften, der über eine lange Zeitperiode verteilt wirkt: Wer heute eine S-Bahnstrecke baut, der begünstigt auch die Kinder und Enkelkinder der gegenwärtig Lebenden. Deshalb ist es ökonomisch gerechtfertigt, die Investitionen über Kredit zu finanzieren und die Finanzierungslast auf mehrere Generationen zu verteilen.

– Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beleben und auf diese Weise Impulse zur Produktions- und Einkommenssteigerung geben, die wiederum zu Steuereinnahmen für die öffentlichen Haushalte führen. Damit finanzieren sie sich in gewissem Umfange selbst (Multiplikatorwirkung).

Diese ökonomisch begründete gesonderte Behandlung öffentlicher Investitionen bei der Beurteilung von Haushaltsdefiziten konnte sich auf europäischer Ebene noch nicht durchsetzen.<sup>5</sup> Gefordert wurde sie bei der Debatte über die Einführung des Stabilitätspaktes vor allem von Mitgliedsländern mit hohem infrastrukturellen Nachholbedarf (Stark 2001, S. 90). Anlässlich der bevorstehenden EU-Osterweiterung gewinnt das Argument erneut an Bedeutung. Kleine Ansätze für die gesonderte Beachtung der Investitionen gibt es. So muss laut EU-Vertrag bei der Bewertung der Haushaltslage berücksichtigt werden, ob das öffent-

liche Defizit die Investitionsausgaben übersteigt (Art. 104, Ziff. 3). Anders formuliert: Wenn die öffentlichen Defizite die Investitionsausgaben nicht übersteigen, fällt die Bewertung milder aus. Ferner könne der Stabilitätspakt „flexibler“ angewendet werden, wenn „produktive Investitionen“, die das „Beschäftigungs- und Wachstumspotenzial erhöhen“, zu den Defiziten führen (EU-Kommission 2002, Pkt. 5iv, 6ii). Es ist an der Zeit, einen Schritt weiter zu gehen und die öffentlichen Investitionen generell aus der Defizitermittlung herauszunehmen.

*Drittes Element* ist die Vorgabe einer Zielmarke für das zu konsolidierende strukturelle (konjunkturbereinigte) Defizit: Das Konsolidierungsziel gilt als erreicht, wenn das strukturelle Defizit 1,4 % nicht übersteigt. Diese Zielgröße ist übernommen aus dem Konzept der „minimal benchmark“ (European Commission 2003, S. 61): Bei diesem durchschnittlichen Defizitwert für den EURO-Wirtschaftsraum ist gewährleistet, dass im normalen konjunkturellen Abschwung auch bei vollem Wirken der automatischen Stabilisatoren das durchschnittliche Gesamtdefizit (strukturell plus konjunkturbedingtes) aller Mitgliedsländer nicht über 3 % liegen wird.<sup>6</sup> Nur in

4 „Investitionen“ sind die Brutto-Anlage-Investitionen im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (vgl. Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Art. 2, 1992). Allerdings müsste hier noch genauer definiert werden. Denn Forschungs- und Bildungsaufwendungen sollten mit einbezogen werden. Andererseits müssten jeweils die Nettoinvestitionen zugrunde gelegt werden.

5 Kommissar *Monti* hat 1998 einen erfolglosen Vorstoß gemacht: „Recognizing the role of public investment is by no means contradictory to sound and rigorous budgetary policy. ... this is normally known as the “golden rule”: government indebtedness is admissible, but only to cover government investment, not current expenditure. During the early stages of the Maastricht negotiations, the German delegation had suggested that the „golden rule“ should be introduced as the criterion for public finance. ... More recently and in a different context, Chancellor *Gordon Brown* explicitly introduced the “golden rule” in the UK fiscal policy framework.“ (*Monti*, Brief an Kommissionspräsident *Santer*, 1998, zitiert nach Bulletin Quotidien Europe, 1998)

6 So belief sich nach Berechnungen des ifo-Instituts das konjunkturbedingte Defizit Deutschlands in der Krise 1975 auf 2%, im Rezessionsjahr 1982/83 auf 1%. (ifo-schnelldienst 1999). *Scheremet* weist darauf hin, dass in Deutschland die im Steuer- und Transfersystem eingebauten Stabilisatoren seit Ende der siebziger Jahre wesentlich an Bedeutung verloren haben (*Scheremet* 2001, S. 175).

Fällen lang anhaltender und tiefer Konjunkturkrisen würde das Gesamtdefizit höher sein – und gemäß Regelement eins (s.o.) auch akzeptiert werden. Mit der Bezugnahme auf den EU-Durchschnitt wird zugleich dem oben formulierten Gedanken Rechnung getragen, dass sich mittel- und langfristig die Justierung der makroökonomischen Größen am Wirtschaftsraum der EU bzw. der Währungsunion ausrichten muss.

Schließlich ist als *weiteres Element* die rechtlich verbindliche Verpflichtung zur Konsolidierung in der Aufschwungphase<sup>7</sup> von entscheidender Bedeutung für die hier vorgeschlagene Revision des SWP. Denn nur so geht eine glaubwürdige Signalwirkung auf die anderen Akteure (EZB, Investoren, Konsumenten, Finanzmärkte) aus. Eine solche Festlegung auf eine verbindliche Konsolidierung entspräche im Übrigen voll dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit der Kreditaufnahme der Bundesregierung im Falle einer gesamtwirtschaftlichen Krise. In diesem Urteil wird nämlich die Zulässigkeit zusätzlicher Nettokreditaufnahme in Zeiten gesamtwirtschaftlicher Störungen an die Bedingung geknüpft, dass die Finanzpolitik eine mittelfristige Konsolidierungsstrategie verfolgt (Bundesverfassungsgericht 1989).

Konkret folgt daraus: Der Stabilitätspakt muss dahingehend revidiert werden, dass die verbindliche Konsolidierung an die Aufschwungphase gekoppelt wird. „Verbindlich“ wiederum heißt, dass im Weigerungsfalle mit Sanktionen geantwortet wird. Bestraft wird dann also in den

konjunkturell unbedenklichen Zeiten des Aufschwungs.

In der konkreten Anwendung muss der SWP ferner unvorhergesehen eingetretene Sondersituationen separat behandeln. Im Prinzip ist dies in der jetzigen Fassung des SWP bereits enthalten, in der Praxis aber unberücksichtigt geblieben: Artikel 2 der Ratsverordnung Nr. 1467/97 sagt, dass der Referenzwert von 3 % als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten gilt, „wenn dies auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt“ zurückzuführen ist. Die deutsche Vereinbarung ist eine solche Sondersituation, die erhebliche Folgekosten mit sich brachte. Die Bruttotransferleistungen in die neuen Bundesländer betragen nach Berechnungen des Sachverständigenrates im Durchschnitt des letzten Jahrzehnts etwa 4 % des westdeutschen nominalen Bruttoinlandsproduktes (Sachverständigenrat, Ziff. 342 ). Das hat die öffentlichen Haushalte sowohl direkt (Ausgaben für Wirtschaftsförderung, Transfer etc.) als auch indirekt (Wachstumsdämpfung wegen der Finanzierung des Aufbaues Ost) belastet. Dies muss bei der Bewertung des ausgewiesenen Staatsdefizits entsprechend berücksichtigt werden.

Schließlich sollten auch Konsequenzen bei der Formulierung der nach Art. 99 von der EU-Kommission zu entwerfenden „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ gezogen werden, da von diesen Wirkungen auf die Haushalte der Mitgliedsländer ausgehen. Es müsste konzeptionell anerkannt

werden, dass jeder Konsolidierungspolitik prinzipiell zwei Wege offen stehen: die Einnahmenseite und die Ausgabenseite. Bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen darf die Einnahmenseite nicht ausgeklammert werden. Denn angesichts der Bedarfe an öffentlicher Infrastruktur muss mittelfristig und in konjunkturell gefestigten Zeiten auch die Erhöhung der Steuereinnahmen zur Konsolidierung genutzt werden können.

## 6

### Fazit

Mit den oben vorgeschlagenen flexiblen Anpassungsmöglichkeiten gewinnt die Finanzpolitik wieder Gestaltungsspielraum. Sie ist damit in der Lage, im Rahmen einer koordinierten Wirtschaftspolitik die dringend erforderlichen Konjunktur- und Wachstumsimpulse zu geben. Der makroökonomische Dialog (Köln Prozess) könnte dadurch an Bedeutung gewinnen – sofern sich auch die Europäische Zentralbank kooperativ verhielte (Arestis u.a. 2001).

<sup>7</sup> Wobei konkret festzulegen ist, was unter „Aufschwungphase“ zu verstehen ist. Deutschland hat anlässlich der Auseinandersetzung um den Mahnbrief definiert, dass diese bei 2,5 % Wachstum liege (Sachverständigenrat, Ziff. 536). Abweichend davon sollte die Konsolidierungspflicht bei 2 % realem Wachstum einsetzen.

# LITERATUR

---

- Arestis, Ph./McCauley, K./Sawyer, M.** (2001): An Alternative Stability Pact for the European Union, in: *Cambridge Journal of Economics* 25, S. 113–130
- Bartsch, K./Hein, E./Mülhaupt, B./Scheremet, W./Truger, A.** (2002): WSI-Konjunkturbericht: Makro-ökonomische Verantwortung wahrnehmen! In: *WSI-Mitteilungen* 12, S. 702 ff.
- Bericht der Kommission und des Rates** (2001): (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat (Stockholm 23./24.03.). Der Beitrag der öffentlichen Haushalte zu Wachstum und Beschäftigung: Verbesserung von Qualität und Nachhaltigkeit, Ratsdokument 06997/01
- Bulletin Quotidien Europe** (1998): 2103, Brüssel 30.10., S. 2
- Bundestagsdrucksache** (1968): V/3040
- Bundesverfassungsgericht** (1989): 2. Senat, Az.: BvF 1/82 vom 18. 4.
- Buti, M./Eijffinger, S./Franco, D.** (2003): Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?, in: *Economic Papers* 180, European Commission, Brüssel
- DIW** (2002): Nr. 43/2002, S. 753
- EG-Verordnung** 1466/97 des Europäischen Rates vom 7. 7. 1997, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 209/1
- EG-Verordnung** 1467/97 des Europäischen Rates vom 7. 7. 1997, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 209/7
- EU-Kommission** (1998): Öffentliche Investitionen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie, KOM 682 endg., Brüssel
- EU-Kommission** (2002): Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung. Zusammenfassung und wichtigste Vorschläge, zit. nach *Bulletin Quotidien Europe*, 29.11.
- European Commission** (2003): *Public Finance in EMU 2002*, No. 3, Brüssel
- Horn, G./Scheremet, W.** (1999): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, in: *DIW-Wochenbericht* 12
- ifo-Schnelldienst** (1999): Finanzpolitik und Konjunktur: Die automatischen Stabilisatoren in Deutschland 29, S. 20
- IWF** (1998): *World Economic Outlook*, Washington, S. 132
- Priewe, J.**, (2002): Fiskalpolitik in der Europäischen Währungsunion – im Dilemma zwischen Konsolidierung und Stabilisierung, in: *WSI-Mitteilungen* 5, Düsseldorf
- Sachverständigenrat** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Jahresgutachten 2002/2003
- Scheremet, W.** (2001): *Automatische Stabilisatoren, Fiskalpolitische Schocks und Konjunktur: Eine vergleichende SVAR-Analyse für Deutschland und die USA*, Dissertationsdruck, Berlin
- Stark, J.** (2001): Genesis of a Pact, in: Brunila, A./Buti, M./Franco, D. (Hrsg.), *The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Basingstoke, S. 87