



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IWH-Pressemitteilung 7/2005

SENDESPERRFRIST: 15. Februar 2005, 14.00 Uhr

SPERRFRIST: 15. Februar 2005, 15.00 Uhr

**Stabilitäts- und Wachstumspakt:
kein geeigneter Weg zur Haushaltskonsolidierung**

– Ein Plädoyer für die Implementierung eines Ausgabenpfades –

**Ansprechpartner:
Kristina van Deuverden (Tel. 0345/77 53 735)**

Halle (Saale), den 15. Februar 2005

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

Stabilitäts- und Wachstumspakt: kein geeigneter Weg zur Haushaltskonsolidierung

– Ein Plädoyer für die Implementierung eines Ausgabenpfades –

– Kurzfassung –

In den vergangenen Jahren verschlechterte sich die Lage der öffentlichen Haushalte in den Ländern der Europäischen Union zunehmend. Vor allem in langfristiger Hinsicht erscheint dies bedenklich, denn mit Blick auf die demographische Entwicklung zeichnen sich wachsende Belastungen ab. Die Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und zur Gestaltung einer nachhaltigen Finanzpolitik ist offensichtlich.

Konsolidierung kann auf einer Abfolge diskretionärer politischer Entscheidungen fußen oder aber regelgebunden betrieben werden. Dabei spricht viel für die Überlegenheit einer Regelbindung. Auch in der EU hat man sich mit der Schaffung des Stabilitäts- und Wachstumspakts für diesen Weg entschieden. Der Pakt ist in der letzten Zeit jedoch immer mehr in die Kritik geraten und seine Reform steht kurz bevor. Der Grad der Überlegenheit einer Regelbindung gegenüber diskretionären – ad hoc – Entscheidungen hängt dabei davon ab, ob die Regel hinreichend definiert ist und ob sie bestimmten Anforderungen genügt.

Eine Analyse des Pakts im Spiegel der relevanten Kriterien zeigt, dass er diesbezüglich deutliche Schwächen hat. Die Regel ist am laufenden Budgetdefizit als Zielgröße ausgerichtet, einer Größe, die – wie die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen Jahren gezeigt hat – von der Politik nicht kontrollierbar ist. Das laufende Budgetdefizit trägt der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik keine Rechnung. Hinzu kommt, dass bereits des öfteren zur Erfüllung des Defizitkriteriums auf zeitliche Verschiebungen und andere Manipulationen zurückgegriffen worden ist. Außerdem ist die institutionelle Ausgestaltung des Pakts unzureichend. Es ist der ECOFIN-Rat – in diesem Fall die nationalen Finanzminister – der bei einer Zielverfehlung darüber befindet, ob und wann sich für ein Land Konsequenzen ergeben.

Die Reformvorschläge, die zurzeit diskutiert werden, weisen diese Schwächen nicht nur ebenfalls auf, sie begründen teilweise sogar neue. Nach wie vor sind sie vorrangig am laufenden Budgetdefizit ausgerichtet und zeigen damit die gleichen Mängel wie die heutige Regelung. Allerdings soll der Schuldenstand einzelner Länder bei der Beurteilung der Lage der öffentlichen Finanzen stärker berücksichtigt werden, wodurch tendenziell der langfristigen Tragfähigkeit der Politik eine größere Bedeutung beigemessen wird. Allerdings wird weiterhin an der kurzfristigen Orientierung festgehalten. Mit größtem Misstrauen muss Vorschlägen begegnet werden, die bei der Beurteilung auf länderspezifische Gegebenheiten eingehen wollen. Damit wird ein Willkürelement eingeführt. Andere Vorschläge wollen bestimmte Ausgabekategorien bei der Beurteilung der öffentlichen Defizite außer Acht lassen. Beides führt dazu, dass am Defizitziel zwar offiziell festgehalten wird, die Regelbindung aber faktisch aufgegeben wird.

Vor dem Hintergrund einer notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen plädiert das IWH erneut für die Implementierung eines Ausgabenpfades. Die Ausgaben sind von der Politik eher kontrollierbar; damit kann die Politik für Zielverfehlungen in die Verantwortung genommen werden. Bei der Regelaufstellung sollte auf eine umfassende Ausgabendefinition zurückgegriffen werden. Ein Ausgabenpfad orientiert sich nicht an der kurzen Frist und trägt somit einer nachhaltigen Finanzpolitik Rechnung. Der Pfad muss aber institutionell abgesichert sein; vor allem ob und wann Sanktionen greifen, sollte nicht der ECOFIN-Rat entscheiden. Für Deutschland hätte der Pfad zudem den Vorteil, dass er leicht in einen nationalen Stabilitätspakt überführt werden könnte, wenn der Ausgabenanstieg auf einzelne Ebenen heruntergebrochen wird.

(Kristina van Deuverden)

Stabilitäts- und Wachstumspakt: kein geeigneter Weg zur Haushaltskonsolidierung

– Ein Plädoyer für die Implementierung eines Ausgabenpfades –

Als der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ins Leben gerufen wurde, geschah dies aus Sorge um die Stabilität des Euro. Aus Furcht, überbordende Defizite in den öffentlichen Haushalten könnten der Stabilität der Gemeinschaftswährung schaden, sollte den nationalen Finanzpolitiken Zügel angelegt werden. Rückblickend lässt sich feststellen: Der SWP war in der Begrenzung der öffentlichen Defizite nicht besonders erfolgreich. Der Euro zeigt sich allerdings trotz aller Fehlentwicklungen in den öffentlichen Haushalten sowie anderer tendenziell schwächerer Faktoren bemerkenswert stabil.¹

Außer Frage steht dennoch, dass konsolidiert werden sollte, denn Finanzpolitik muss nachhaltig sein. Dies ist sie dann, wenn die gegenwärtig praktizierte Politik auch langfristig aufrechterhalten werden könnte. Die heutige Finanzpolitik muss dazu beitragen, den haushaltspolitischen Handlungsspielraum von morgen zu sichern.² Dies ist eine Anforderung, die, insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in den industrialisierten Ländern, immer schwieriger zu erfüllen ist. Zum einen ist die explizite Staatsverschuldung in einigen europäischen Ländern hoch.³

Zum anderen wird die implizite Staatsverschuldung in den kommenden Jahrzehnten vermehrt auf die Kassenlage der öffentlichen Haushalte wirken.⁴

Diskretionäre versus regelgebundene Finanzpolitik

Somit stellt sich die Frage, welche Konsolidierungsstrategie am ehesten von Erfolg gekrönt sein dürfte. Prinzipiell sind sowohl diskretionäre Entscheidungen als auch eine regelgebundene Finanzpolitik denkbar.

Gegen eine Strategie, die auf diskretionäre Entscheidungen setzt, spricht eine Vielzahl von Gründen. Teilt man die Auffassung, dass das laufende Budgetdefizit über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein sollte, so zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit,⁵ dass dies in der Regel nicht erreicht wurde. Vor allem der Versuch einer

bei über 100%; das Schuldenstandskriterium von 60% überschritten fünf weitere Länder.

¹ Nicht nur kleinere Länder hatten Probleme die Vorgabe des Pakts zu erfüllen. Vor allem die drei größten Volkswirtschaften des Euroraums, Deutschland, Frankreich und Italien, überschritten, teilweise mehrfach, die Defizitgrenze. Die vier Jahre, in denen der Euro existiert, waren zudem durch eine Reihe exogener Schocks charakterisiert. Zu nennen sind nicht nur die Anschläge vom 11. September 2001, die danach folgende Furcht vor Terrorismus sowie die Kriege in Afghanistan und im Irak; auch der Konsolidierungsbedarf nicht nur deutscher, sondern vor allem europäischer Banken fiel in diesen Zeitraum. Allein diese Faktoren hätten bereits zu Finanzkrisen und Währungsturbulenzen führen können.

² Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Konsolidierung dominiert Finanzpolitik, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2002, S. 305-312.

³ Im Maastrichtvertrag wie auch im SWP ist zwar auch das Schuldenstandskriterium enthalten. Dies ist allerdings weder beim Beitritt zum gemeinsamen Währungsraum noch bei den anschließenden Konsolidierungsprogrammen der einzelnen Länder hinreichend berücksichtigt worden. Noch im Jahr 2004 lagen die Staatsschulden in Griechenland und Italien in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt

⁴ Der Sachverständigenrat hat die implizite Staatsverschuldung Deutschlands im Jahr 2002 auf gut 270% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt geschätzt. Zusammen mit der expliziten Verschuldung liegen die staatlichen Verbindlichkeiten damit bei rund 335%. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Jahresgutachten 2003/04, Staatsfinanzen konsolidieren, Steuersystem reformieren. Auch wenn solche Analysen vorsichtig interpretiert werden müssen, da sie in Bezug auf die unterstellte wirtschaftliche Entwicklung ausgesprochen sensitiv reagieren, macht allein die Größenordnung deutlich, welche immense Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zukommen.

⁵ Diese Forderung vernachlässigt den Aspekt, dass ein Staat in Höhe seines kumulierten Kapitalstocks verschuldet sein darf. Auf die Budgetperiode bezogen bedeutet dies, dass die Neuverschuldung des Staates der Summe seiner Nettoinvestitionen entsprechen darf. Diese fiskalpolitische Regel wird als „golden rule“ bezeichnet. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass auch zukünftige Generationen von den Erträgen einer Investition profitieren. Über eine Kreditfinanzierung können diese dann an den Kosten beteiligt werden. Eine Spielart dieser Regel ist in der Bundesrepublik im Grundgesetz und auch in den meisten Länderverfassungen verankert. Dabei wurden allerdings die Bruttoinvestitionen als Bezugsgröße gewählt. Vor allem krankt die Regelung aber daran, dass sie allzu einfach außer Kraft gesetzt werden kann und dass Sanktionen nicht wirklich zu befürchten sind.

nachfrageorientierten Finanzpolitik in den siebziger Jahren war mit einem Anschwellen der Budgetdefizite verbunden.⁶ Auch sind diskretionäre Maßnahmen im Allgemeinen an kurzfristigen Zielen orientiert. Politiker neigen dazu, die Interessen heute lebender Generationen, und damit der heute Wahlberechtigten, gegenüber zukünftigen Bürgern überzugewichten. Einer langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik steht dieses Verhalten tendenziell entgegen. Auch das Vorhandensein politischer Zyklen ist für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen bedeutend und dürfte eine Konsolidierung erschweren.⁷

Eine fiskalpolitische Regel kann den genannten Problemen und Konsolidierungshemmnissen entgegenwirken. Bei ihrer Festlegung geht es darum, eine angemessene Finanzpolitik über eine mittlere oder besser noch lange Frist zu gewährleisten. Dabei kann eine Regelbindung auf europäischer Ebene einer Verpflichtung auf nationaler Ebene durchaus überlegen sein und zwar immer dann, wenn die nationalen Institutionen Mängel aufweisen.

Anforderungen an eine „gute“ fiskalpolitische Regel

Das Problem fiskalpolitischer Regeln liegt darin, dass sie im Vergleich zu geldpolitischen oder auf Wechselkurse bezogenen Regeln, dazu tendieren, heterogener und komplexer zu sein. Zudem geht es darum, eine Fiskalregel zu etablieren, die auf europäischer Ebene Bestand hat, und eine angemessene Regel kann zwischen einzelnen Ländern beachtlich variieren. Die prinzipiellen Anforderun-

gen an eine „gute“ Regel sind in der Literatur jedoch eingehend definiert worden.⁸

Eine Fiskalregel muss vor allem klar definiert sein. Damit wird der Spielraum für Interpretationen und Manipulationen möglichst gering gehalten. Sie sollte transparent und einfach sein. Dadurch wird es für die Öffentlichkeit möglich, das Finanzgebaren des Staates zu kontrollieren und zu bewerten.

Gleichzeitig sollte die Regelung genügend Flexibilität aufweisen, um die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu behindern. Auch sollte vermieden werden, dass das Regelwerk in eine prozyklische Finanzpolitik münden kann.

Das Regelwerk muss darüber hinaus sowohl in sich als auch gegenüber anderen Politikbereichen konsistent sein. Es sollte unter Berücksichtigung seines ökonomischen Umfelds ausgestaltet sein und die Zielvorgaben müssen derart festgelegt werden, dass die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger den Grad der Zielerreichung tatsächlich zu verantworten haben. Auch sollte beachtet werden, dass eine Fiskalregel für den Währungsraum an sich nicht gewährleisten kann, dass ein optimaler Policy Mix zustande kommt. Für ein einzelnes Land in einem Währungsraum gilt dies umso weniger. Neben einer konsistenten Regelausgestaltung ist darauf zu achten, dass Raum und Anreiz für strukturelle Reformen geboten werden.

Außerdem sollte eine fiskalische Regel immer im Hinblick auf ihr eigentliches Ziel, die Nachhaltigkeit, angemessen sein. Wird die Regel für mehrere Länder mit unterschiedlichen Staatsschuldenquoten definiert, ist dies zu berücksichtigen.

Die Regel muss institutionell untermauert sein. Generell hat die Implementierung einer internationalen Fiskalregel einen Vorteil, wenn die Stellung des Regierungschefs oder des Finanzministers eines Landes schwach ist. Der Verweis auf eine eingegangene internationale Bindung kann dann eine wichtige Hilfe gegenüber heimischem Ausgabebegehren sein. Gleichzeitig müssen die Sanktionen bei einem Verstoß bereits bei der Aufstellung der Regel definiert werden. Außerdem sollte der Entscheidungsspielraum, ob die Sanktionen wirklich

⁶ Bei dieser Politik sollen Nachfrageschwankungen im Konjunkturzyklus ausgeglichen werden. Dazu sollen in konjunkturell schlechten Zeiten zusätzliche staatliche Ausgaben getätigt werden; in konjunkturell guten Zeiten werden hingegen entsprechende Einsparungen notwendig. Während die Ausgabenprogramme durchgeführt wurden, erfolgten die Einsparungen bei wieder besserer wirtschaftlicher Lage zumeist nicht. Die Folge waren zunehmende Staatsquoten, hohe Budgetdefizite und steigende Schuldenquoten.

⁷ Dahinter steht die These, dass im Jahr vor der Wahl und im Wahljahr eine Konsolidierung – ob über die Einnahme- oder Ausgabeseite – eher unwahrscheinlich ist. Vgl. hierzu BUTI, M.; VAN DEN NOORD, P.: Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives. European Economy, No. 206, July 2004.

⁸ Die Kriterien für fiskalpolitische Regeln gehen zurück auf: KOPITS, G.; SYMANSKY, S.: Fiscal Policy Rules. International Monetary Fund. Washington 1998.

verhängt werden sollen oder nicht, so klein wie möglich gehalten werden; bestenfalls greift eine Art Automatismus. Stimmen die Institutionen, gibt es keinen Anlass chronische Defizite zu befürchten. Der Forderung nach automatischen Sanktionen wird oft entgegengehalten, dass dabei die Ursache des Verstoßes unberücksichtigt bliebe. Dann würde ein Land unabhängig davon bestraft, ob es eigene Schuld am Verstoß trüge. Dem lässt sich jedoch entgegengehalten, dass immer dann, wenn die Anforderungen an eine „gute“ Regel erfüllt sind, ein Verschulden der Politik wahrscheinlich ist.⁹

Das Eingehen einer Fiskalbindung birgt allerdings auch Gefahren. Kommt es zu Verstößen – wie auch immer diese begründet sein mögen – verliert die Finanzpolitik an Glaubwürdigkeit und die Marktteilnehmer werden verunsichert – mit entsprechenden Konsequenzen. Aus diesem Grund ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Regel konsistent sein muss und die Zielvariable in der Kontrolle der Finanzpolitik liegen muss. Alles andere wäre ein Konstruktionsfehler.

Der SWP im Spiegel der Anforderungen an eine „gute“ Regel

Auch der SWP stellt letztlich eine dieser Fiskalregeln dar. Das Kriterium, anhand dessen die Konsolidierungsfortschritte gemessen werden sollen, ist der Budgetsaldo einer Periode. Das Defizit soll dabei nicht mehr als 3% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt betragen.¹⁰ Mittelfristig soll ein Überschuss oder zumindest ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Werden diese Zielvorgaben verfehlt, kann die EU-Kommission ein Defizitverfahren einleiten. Die Entscheidung darüber, ob die Zielverfehlung einem „übermäßigen“ Defizit gleichzusetzen ist oder nicht, obliegt allerdings dem ECOFIN-Rat. Dieser kann dann ein Verfahren gegen das entsprechende Land anstrengen.

⁹ Eine schwere Rezession oder eine mehrere Jahre dauernde Stagnation können als Ausnahmen auch in einen Automatismus integriert werden.

¹⁰ Zwar wurde auch für den Schuldenstand ein oberer Grenzwert (60% des nominalen Bruttoinlandsprodukts) festgelegt. Diesem Kriterium wurde in der Praxis aber kaum Gewicht zuteil.

Der SWP ist immer mehr in die Kritik geraten.¹¹ Dazu hat vor allem die steigende Anzahl von Verstößen beigetragen. Die Länder konnten – aus welchen Gründen auch immer – die Kriterien offenbar nicht einhalten. Die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik litt – in nationaler wie auch in internationaler Hinsicht. Im Folgenden soll der SWP näher anhand der oben definierten Kriterien analysiert werden.¹²

Die Zielvariable, das laufende Budgetdefizit, ist relativ klar definiert; es ist einfach und beobachtbar. Auf diese Weise wird Transparenz begründet, denn das Kriterium kann einer breiten Öffentlichkeit vermittelt werden. Allerdings zeigte sich bereits im Vorfeld der Währungsunion, dass das laufende Budgetdefizit gegen Manipulationen nicht gefeit ist. Da der Erfolg der Finanzpolitik an einem kurzfristigen Ziel, dem Budgetsaldo der gleichen Periode gemessen wird, besteht ein großer Anreiz zu Einmal-Maßnahmen und zu kreativer Buchführung. Vor allem in der Qualifizierungsphase für die Währungsunion erwies das laufende Budgetdefizit sich für Manipulationen als anfällig. Einige Länder schönten das Bild ihrer öffentlichen Finanzen.¹³ Nachhaltige Konsolidierungserfolge sind so nicht zu erzielen, das (politische) Ziel wird aber mit Hilfe temporärer Verschiebungen erreicht.

Am häufigsten ist wohl die Tatsache diskutiert worden, dass der SWP die budgetäre Flexibilität einschränkt. Vor allem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit Beginn der Währungsunion, die ein Erreichen der Zielwerte zunehmend erschwerte, hat diese Tatsache in den Mittelpunkt

¹¹ Für eine umfassende Aufzählung der Kritikpunkte vgl. bspw. EIJFFINGER, S. C. W.: How can the Stability and Growth Pact be Improved to Achieve Both Stronger Discipline and Higher Flexibility, in: *Intereconomics*. Jan/Feb. 2003, pp. 10-15.

¹² Die Kriterien von Kopits und Symansky sind bereits von Buti et al. auf europäische Gegebenheiten bezogen worden. BUTI, M.; EIJFFINGER, S.; FRANCO, D.: Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?, in: *European Economy*, No. 180, January 2003.

¹³ Dabei wurde nicht nur auf legale Manöver zurückgegriffen. In den letzten Monaten wurde offensichtlich, das Griechenland bereits im Vorfeld der Währungsunion die nach Brüssel gemeldeten Daten manipulierte. Diese Praxis behielt das Land in den folgenden Jahren bei. Selbst dieser krasse Fall des Betruges kann allerdings nicht automatisch geahndet werden. Ein Defizitverfahren wurde eingeleitet und wird nun mit Blick auf die geplante Entwicklung im Jahr 2006 verschärft.

des Interesses gerückt. Als die fiskalische Regel beschlossen wurde, schien allenfalls die Gefahr einer schweren Rezession realistisch und für diesen Fall wurde ein entsprechendes Maß an Flexibilität vorgesehen. Eine drei Jahre währende Stagnationsphase, die insbesondere die größten Volkswirtschaften des Euroraumes lähmte, war schwer vorstellbar. Als sie dann eintraf, ließ das Regelwerk eine adäquate wirtschaftspolitische Antwort nicht zu.¹⁴

Wie bei jeder Fiskalregel kann man auch beim SWP nicht davon ausgehen, dass er generell in einem adäquaten Policy Mix mündet. In der Stagnationsphase schien es für einige Länder wohl angebracht, die Defizitregel zu brechen. Der haushaltspolitische Zwang verstärkte sich in dieser Situation dadurch, dass vor allem die Einnahmen stark mit der Konjunktur schwanken. Ihrem Wegbrechen hatten einige Regierungen nicht viel entgegenzusetzen. Lediglich eine prozyklische, die rezessiven Tendenzen verstärkende Finanzpolitik hätte in dieser Phase eine Einhaltung der Defizitgrenzen ermöglicht. Zudem ist der Pakt asymmetrisch ausgestaltet, denn in wirtschaftlich guten Zeiten bietet er nur einen geringen Anreiz zur Konsolidierung.

Inkonsistent ist der Pakt auch im Hinblick auf das eigentliche Konsolidierungsziel, denn das laufende Defizit ist ein schlechter Indikator für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.¹⁵ Dies zeigt sich nicht nur darin, dass mithilfe temporärer Verschiebungen manipuliert wird. Der kurzfristig notwendige Budgetausgleich kann eine langfristig tragfähige Finanzpolitik sogar verhindern, und zwar dann, wenn sie zwischenzeitlich mit Defiziten verbunden ist. Im europäischen Kontext kommt hinzu, dass Länder in der gleichen fiskalischen Situation

unterschiedlich behandelt werden können, denn das Defizitkriterium lässt eine ausreichende Differenzierung nicht zu. Besser wäre es, die Staatschuldenquote der einzelnen Länder bei der Beurteilung der Finanzpolitik zu berücksichtigen.¹⁶ Eine Orientierung am laufenden Defizit bietet zudem keinerlei Anreiz zu strukturellen Umschichtungen. Es wird dort gekürzt, wo Einsparungen am leichtesten durchzusetzen sind. Vor allem Investitionen und zukunftssträchtige Ausgaben in Bildung und Forschung sind kurzfristig flexibel, während konsumtive Staatsausgaben über Leistungsgesetze oder Arbeitsverträge in dieser Zeitspanne kaum variabel sind. Eine solche Politik senkt den Wachstumspfad einer Volkswirtschaft dauerhaft.

Institutionell gesehen bietet der SWP den Vorteil, dass der Finanzminister eines Landes den Ausgabewünschen seiner Kabinettskollegen mit Verweis auf europäische Erfordernisse gestärkt begegnen kann. Ansonsten hat der SWP eine entscheidende institutionelle Schwäche. Zwar ist es die EU-Kommission, der das Initiativrecht bei einem Defizitverfahren zugestanden wird. Allerdings ist es der ECOFIN-Rat, der sowohl darüber entscheiden muss, ob ein „übermäßiges“ Defizit vorliegt als auch, ob und gegebenenfalls wann Sanktionen verhängt werden sollen.¹⁷ Dieser Rat setzt sich im vorliegenden Fall aus den nationalen Finanzministern zusammen, also aus den gleichen Personen, in deren Verantwortung auch die „übermäßigen“ Defizite fallen. Die Ambivalenz dieser Regelung zeigt sich am Beispiel Deutschlands und Frankreichs. Zwar eröffnete die Europäische Kommission, wie im Vertrag vorgesehen, das Verfahren wegen eines „übermäßigen“ Defizits gegen beide Länder. Im November 2003 setzte der ECOFIN-Rat aber das Verfahren aus. Dies hat nicht nur dem Ansehen der Kommission als Hüterin der Verträge geschadet, auch das Überleben des Pakts wurde mehr und mehr in Zweifel gezogen, und er wird in den kommenden Monaten reformiert.

¹⁴ Manchmal sind Defizite über 3% in Relation zum nominalen BIP ein Teil der Lösung und nicht ein Teil des Problems. Vgl. EICHENGREEN, B.: What to do with the Stability Pact, in: *Intereconomics*. Jan/Feb. 2003, pp. 7-10. Hinzu kommt, dass ein laufendes Budgetdefizit von 3% mit einem Schuldenstand des Staates von 60% nur bei einem langfristigen nominalen Wachstum von 5% zusammenpasst. Die gewählten Zielwerte hatten bei ihrer Festlegung allerdings den Vorteil, dass sie in Bezug auf die öffentlichen Finanzen dem europäischen Durchschnitt entsprechen.

¹⁵ Vgl. VAN DEUVERDEN, K., a. a. O. Das laufende Budgetdefizit ist ausschließlich gegenwartsbezogen. Das Kriterium der Nachhaltigkeit muss hingegen über einen längeren Zeitraum beurteilt werden.

¹⁶ Die europäischen Länder unterscheiden sich bei ihren Schuldenquoten deutlich. Weist Italien eine Schuldenquote von 106% aus, liegt sie in Luxemburg nur bei 4,9%. Damit weichen auch die Konsolidierungsanforderungen in den einzelnen Ländern voneinander ab.

¹⁷ Dagegen waren die Strafen für eine Verletzung der Maastricht-Kriterien mit einer Nichtteilnahme an der Währungsunion klar definiert.

Alles in allem lässt sich feststellen, dass der SWP nur einigen Anforderungen, denen eine fiskalpolitische Regel genügen sollte, gerecht wird. In seiner heutigen Ausgestaltung kann er nicht als befriedigend beurteilt werden.

Die Reformvorschläge im Spiegel der Anforderungen an eine „gute“ Regel

Die Kritik am SWP und die zunehmenden Probleme der großen Länder bei der Erfüllung des Defizitkriteriums haben dazu geführt, dass er in den kommenden Monaten reformiert wird.

Einer der Reformvorschläge geht auf die EU-Kommission zurück. Mit diesem Vorschlag wollte sie sich an die Spitze der Diskussion setzen und legte Anfang September 2004 ihre Vorstellungen in einer Pressemitteilung dar.¹⁸ Ihre Hauptpunkte sind, dass neben der Defizitquote auch der Schuldenstand und somit die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte bei der Beurteilung durch die EU-Kommission stärker beachtet werden sollen. Die Flexibilität der fiskalpolitischen Regelinbindung soll dadurch erhöht werden, dass bei der Analyse der mittelfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen (also der Bewertung der Stabilitätsprogramme) „länderspezifische Gegebenheiten“ stärker berücksichtigt werden sollen. Unter „länderspezifischen Gegebenheiten“ sind hierbei „die Fundamentalfaktoren der Mitgliedsländer, die Angemessenheit von politischen Maßnahmen sowie die Auswirkungen struktureller Reformen“¹⁹ zu verstehen. Diese Faktoren sollen auch dann beachtet werden, wenn ein Verfahren wegen eines „übermäßigen“ Defizits bereits läuft.

Die Kosten des Reformvorschlags liegen vor allem darin, dass der entscheidende Vorteil des SWP, die Klarheit und Einfachheit, aufgegeben wird. Den Märkten wird so die Beurteilung erschwert und Transparenz geht verloren. Die Überwachung und Umsetzung kann unter der geltenden Regelung mit geringem (administrativem) Aufwand erfolgen. Dieser Aufwand wird sich deutlich erhöhen, wenn die „länderspezifischen Gegebenheiten“ bei der Beurteilung der Finanzpolitik maßgeblichen Ein-

fluss erhalten. Darüber hinaus besteht bei dieser Formulierung die Gefahr, dass die Angemessenheit des quantitativen Zielwertes in bestimmten Abständen überprüft und im politischen Abstimmungsprozess angepasst werden muss. Dann dürften die administrativen oder politischen Kosten hoch werden. Die mit der unscharfen Formulierung geschaffene Notwendigkeit einer genaueren Definition auf politischer Ebene eröffnet neue Möglichkeiten zur Manipulation; letztlich wird mit diesem Vorschlag ein Willkürelement eingeführt und so die Überlegenheit einer fiskalischen Regelinbindung zunichte gemacht.

Da man generell davon ausgehen muss, dass jede Umgestaltung, die mehr auf die ökonomische Fundierung der Verschuldungskriterien abzielt, mit steigenden administrativen Kosten verbunden ist, ist es für eine Beurteilung erforderlich, den Kosten die mit den Vorschlägen erzielten Verbesserungen gegenüberzustellen.

Mit dem Vorschlag der EU-Kommission soll ein stärkeres Gewicht auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik gelegt werden. Dazu dürften die Schuldenquoten der Länder herangezogen werden. Dies ist an sich positiv zu bewerten. Nach wie vor wird aber am laufenden Defizit als grundlegendem Maßstab festgehalten werden. Damit bleibt die kurzfristige Orientierung des Paktes bestehen und die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zweitrangig. Die Zielerreichung wird auch nach der Reform anhand einer Größe gemessen, die von der Politik nicht wirklich kontrolliert werden kann. Alles in allem werden die dem SWP inne wohnenden Inkonsistenzen nicht beseitigt, und strukturelle Reformen werden mit den Änderungsvorschlägen nicht angestoßen. Eine Erhöhung der Flexibilität wird durch die Schaffung von Ausnahmetatbeständen erkaufte; die gravierenden Mängel der bestehenden Regelung werden so nicht beseitigt.

In Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung muss vor allem die Frage geklärt werden, inwieweit der ECOFIN-Rat auch in Zukunft in den laufenden Prozess eingreifen darf.²⁰ Mit der Einführung des neuen Willkürelements, kann der Pakt institutionell gesehen sogar ausgehebelt werden.

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION: Strengthening Economic Governance and Improving the Stability and Growth Pact. Press Releases. Brüssel. 3. September. 2004.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Hier existiert seit längerer Zeit der Vorschlag, ein von der Politik unabhängiges Gremium für diese Justierungen zu schaffen.

Darüber hinaus sieht der Vorschlag nach wie vor keinen Automatismus in Bezug auf Sanktionen vor.

Der Vorschlag der EU-Kommission wurde von dieser ausdrücklich als Auftakt einer Debatte von Akademikern, Parlamentariern und Regierungen verstanden. So dauerte es nicht lange, bis Gegenvorschläge geäußert wurden. Am weitesten verbreitet erweist sich dabei die Forderung, den dem SWP zugrunde liegenden Defizitbegriff, um bestimmte Ausgabekategorien zu bereinigen. So will Bundesfinanzminister Eichel die Nettozahlungen an die EU, Bundeskanzler Schröder will die öffentlichen Forschungsausgaben, wieder andere wollen die Militärausgaben aus der Berechnung des Defizits herausnehmen.

Wie von der Bundesbank bereits angemerkt, stellt sich bei Bereinigungen dieser Art die Frage nach einem „überzeugenden ökonomischen Sinn“.²¹ Die vorgeschlagenen Ausgabekategorien sind ebenso wie andere aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Zudem werden Rechenoperationen dieser Art die Intransparenz bei der Beurteilung der öffentlichen Finanzen weiter erhöhen und letztlich zusätzliche Manipulationsmöglichkeiten schaffen. Alle Vorschläge, die mit dem Herausrechnen einzelner Haushaltspositionen aus den, für das Defizit in Abgrenzung des SWP relevanten, Finanzierungsströmen verbunden sind, weisen eindeutig den falschen Weg. Darüber hinaus führt die Bereinigung des laufenden Defizits um bestimmte Haushaltskategorien dazu, dass die Bindung an das 3-%-Kriterium faktisch aufgegeben wird. Insbesondere dann, wenn man die Notwendigkeit des SWP mit der Stabilität des Euro begründet, wie dies die EU-Kommission, die deutsche Regierung und auch die Bundesbank immer wieder vorbringen, muss man die Frage beantworten, warum eine faktische Aufgabe des Kriteriums keine Turbulenzen an den Märkten nach sich ziehen wird. Stattdessen sollte der Mut für eine grundlegende Reform gefunden werden, mit der das Hauptproblem des SWP, seine ungenügende ökonomische Bindung, beseitigt wird.

²¹ Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatsbericht November 2004, 56. Jg., Nr. 11.

Der Ausgabenpfad im Spiegel der Anforderungen an eine „gute“ Regel

Vor diesem Hintergrund plädiert das IWH seit längerem für eine Abkehr von den Defizitzielen hin zu einem Ausgabenpfad – eine Strategie mit deutlichen Vorteilen.

Auch ein Ausgabenpfad muss klar und vor allem umfassend definiert sein. Das Wachstum der staatlichen Ausgaben ist – wenn keine Bereinigungen vorgenommen werden dürfen – wie das Budgetdefizit ein einfaches und leicht zu beobachtendes Kriterium.²² Wie dieses, kann der Ausgabenanstieg einer breiten Öffentlichkeit vermittelt und von ihr bewertet werden; ersatzweise könnte auch auf den Anteil der Ausgaben am nominalen Bruttoinlandsprodukt (die so genannte Staatsquote) abgestellt werden. Allerdings lässt die Entwicklung der Ausgaben noch keine Rückschlüsse auf die aktuelle Kassenlage zu.²³ Allein dadurch, dass die Einnahmen aus der Manipulationsmasse herausfallen, wird bereits die Transparenz erhöht.²⁴

Der entscheidende Vorteil eines Ausgabenpfades besteht darin, dass er konsistent ist und dem Kriterium der Nachhaltigkeit genügt. Entscheidungen auf der Einnahmeseite können ohne Rücksicht auf den Ausgabenpfad ganz im Zeichen langfristiger Anforderungen getroffen werden, während der Ausgabenanstieg begrenzt wird und so ebenfalls

²² Lediglich eine Bereinigung erschiene angebracht. Allerdings würden die Ausgaben mit ihr erhöht. Die Europäische Union wird sowohl über BNE-Eigenmittel als auch über MWSt-Eigenmittel finanziert. Erstere stellen eine Ausgabe der Mitgliedsländer dar, Letztere reduzieren die Einnahmen. Da sich die Anteile der beiden Finanzierungsquellen über die Jahre recht unterschiedlich entwickelt haben, könnte hier eine Bereinigung angebracht sein, denn mit ihr würden Manipulationsmöglichkeiten eingeschränkt.

²³ Einer gewissen Interpretation bedarf es dabei schon heute, wenn Rückschlüsse auf die Kassenlage der öffentlichen Haushalte gezogen werden sollen. Da das Budgetdefizit in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Maßstab ist, sind einige Umformungen vorzunehmen, um eine Aussage über die Kassenlage der öffentlichen Haushalte zu treffen.

²⁴ Maßnahmen wie die Veräußerung von Forderungen der Postpensionskasse, oder aber das Urteil des EuGH zu den Zinssubventionen der Landesbanken, hätten in diesem Fall nicht dazu herangezogen werden können, das Kriterium formal zu erfüllen. Siehe hierzu auch ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Konjunkturausblick 2005: Deutsche Binnenkonjunktur zieht allmählich nach, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2005, S. 6-22.

der Nachhaltigkeit zuträglich ist. Grundlegend ist hingegen die Tatsache, dass die Politik den Anstieg der Ausgaben eher in der Hand hat als die Entwicklung des Defizits. Die Zielverfehlungen der Vergangenheit und der damit einhergehende Glaubwürdigkeitsverlust waren vor allem den wegbrechenden Einnahmen geschuldet. Aufgrund der Tatsache, dass lediglich die Ausgaben gesteuert werden müssen, die Einnahmen aber mit der Konjunktur schwanken dürfen, weist der Ausgabenpfad denn auch eine höhere budgetäre Flexibilität auf. Folglich werden auch strukturelle Reformen weniger behindert als bei einem Defizitziel, bei dem Strukturreformen – wenn überhaupt – auf wirtschaftlich gute Zeiten beschränkt bleiben dürften.²⁵ Wie beim SWP muss damit aber nicht in jedem Fall ein adäquater Policy Mix einhergehen. Die Wahrscheinlichkeit einer prozyklischen Finanzpolitik ist bei einem Ausgabenpfad aber geringer.

Auch ein Ausgabenpfad muss institutionell abgesichert werden. Bereits bei der Regelaufstellung sollte auf eine klare Definition des Regelverstößes und der sich anschließenden Sanktionen geachtet werden. Würde für das Greifen der Sanktionen ein Automatismus geschaffen, hätte dies den Vorteil, dass die Einflussnahme durch den ECOFIN-Rat minimiert würde.

Allerdings weist der Ausgabenpfad auch einen entscheidenden Nachteil auf, der sich daraus ergibt, dass die gesuchte Strategie auf einen Währungsraum mit mehreren Mitgliedstaaten angewendet werden soll. Ein Ausgabenpfad müsste von vornherein für jedes Land unterschiedlich sein und auf „länderspezifische Gegebenheiten“ abstellen.²⁶ Diesem Umstand kann aber dadurch Rechnung getragen werden, dass der Ausgabenpfad in Bezug

auf das tendenzielle Wachstum in den einzelnen Ländern definiert wird.²⁷ Dabei sollte darauf geachtet werden, dass länderspezifische Faktoren anhand quantifizierter Größen erfasst werden; so können Willkürelemente vermieden werden. So werden die Gegebenheiten eines Landes berücksichtigt, ohne die Nachteile in Kauf nehmen zu müssen, die mit dem Reformvorschlag der EU-Kommission verbunden sind.

Aus deutscher Sicht hätte ein Ausgabenpfad einen weiteren Vorteil. Deutschland ist ein föderalistischer Staat. Die Umsetzung der europäischen Verpflichtung in einen nationalen Pakt ist bis heute ein ungelöstes Problem. Zwar kam es zu einer Vereinbarung im Finanzplanungsrat mit der der Versuch gemacht wurde, die Konsolidierungsverpflichtungen, die Deutschland für den Gesamtstaat eingegangen ist, auf die untergeordneten Ebenen aufzuteilen.²⁸ Die nationale Regelung zielt dabei aber nicht auf die Defizite der nachgelagerten Ebenen ab.²⁹ Es wurden Ausgabezuwächse für einzelne Ebenen vereinbart. Konsolidierte man nun mithilfe eines Ausgabenpfades für den Gesamtstaat, könnte dieser ohne Probleme auf untergeordnete Ebenen und letztlich einzelne Gebietskörperschaften heruntergebrochen werden. Entgegen der geltenden Regelung, müssten aber auch im nationalen Rahmen entsprechende Sanktionsmöglichkeiten beschlossen werden.

Alles in allem weist eine auf die Ausgabenentwicklung fokussierende Fiskalregel deutliche Vorteile gegenüber einer auf das Defizit abstellenden Regelung auf.

Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de

²⁵ Hier ist vor allem an Reformen im Bereich der Sozialversicherungen zu denken. So kann bspw. die Einführung von Elementen des Kapitaldeckungsverfahrens die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik deutlich verbessern; durch den Finanzbedarf in der Aufbauphase würden die laufenden Defizite aber merklich steigen.

²⁶ Würde in diesem Zusammenhang nicht auf länderspezifische Eigenarten eingegangen werden, schriebe man letztlich jedem Land (abhängig von seiner Ausgangslage) eine bestimmte Größe seines Staatssektors vor. Da die Präferenzen in einzelnen europäischen Länder bezüglich des Maßes an öffentlicher Aktivität unterschiedlich sein dürften, wäre ein solches Vorgehen an sich problematisch.

²⁷ Aus theoretischer Sicht müsste man auf das Produktionspotenzial zurückgreifen. Dieses ist in der Realität aber nicht beobachtbar und verschiedene Berechnungsmethoden kommen zu – teilweise stark abweichenden – Ergebnissen. In der Praxis könnte man sich mit einem gleitenden Mehrjahresdurchschnitt behelfen, denn dieser ist beobachtbar und reduziert damit etwaige Manipulationsmöglichkeiten.

²⁸ Sanktionsmöglichkeiten wurden dabei allerdings nicht vorgesehen, sodass es nicht sonderlich verwundern darf, dass die Länder seither gegen die Vereinbarungen verstoßen.

²⁹ Hier wurde der Problematik, dass die Defizite nicht kontrollierbar sind, Gewicht zugebilligt.