

Thiel, Elke

Research Report

Muss der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?

SWP-Aktuell, No. 49/2002

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Thiel, Elke (2002) : Muss der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?, SWP-Aktuell, No. 49/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254406>

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.

Muß der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden?

Elke Thiel

Neben den Vertragsregelungen für die Europäische Zentralbank ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt das zentrale Instrument im stabilitätspolitischen Konzept der EU. Nur dreieinhalb Jahre nach der Euro-Einführung ist der »Pakt« einer Bewährungsprobe ausgesetzt. In Portugal und Deutschland übersteigt das öffentliche Gesamtdefizit die Obergrenze von 3% BIP; in Frankreich und Italien steuert es darauf zu. Der Euroraum erlebt zugleich den ersten großen Konjunkturerinbruch. Kritik und Widerstand gegenüber den Regeln des Stabilitätspaktes, die als zu restriktiv und einseitig empfunden werden, verschärfen sich. Gefordert wird eine flexiblere Handhabung, die gegebenenfalls höhere öffentliche Defizite toleriert. Außer acht bleiben die irreversiblen Wirkungen, die eine Änderung der Regeln hätte: Der Stabilitätspakt ist Grundlage der finanzpolitischen Solidarität und des Vertrauens zwischen den Eurostaaten. Er hat sich als Anker der Haushaltskonsolidierung bewährt. Mit einer »Flexibilisierung« hätte der Stabilitätspakt in dieser Funktion ausgedient.

Die Kontroverse um den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist keineswegs neu. Schon gegen seine Einführung, vom deutschen Finanzminister vorgeschlagen und durchgesetzt, wurden die gleichen Argumente wie heute vorgebracht: Für seine Kritiker erschien der Stabilitätspakt als Zwangsjacke. Er sei zu einseitig am Ziel der Haushaltskonsolidierung ausgerichtet und ließe damit kaum mehr Finanzspielräume für eine Wachstums- und Beschäftigungspolitik.

Für die Verfechter des Stabilitätspaktes wird dagegen gerade durch die Rückführung der Staatsschuld eine der Ursachen der europäischen Wachstumsschwäche bekämpft. Eine hohe Staatsverschuldung

belastet die Kapitalmärkte und über höhere Zinsen die private Investitionstätigkeit. Die Finanzpolitik trägt zum Wirtschaftswachstum nicht durch hohe öffentliche Defizite bei, sondern dadurch, daß leistungshemmende Steuern, Abgaben und Transferzahlungen abgebaut werden. Mittelfristig ausgeglichene Haushalte sollen zugleich eine konjunkturgerechte Finanzpolitik wieder möglich machen.

Aktuelle Entwicklungen

Im Januar 2002 empfahl die Kommission zum ersten Mal dem Rat, gegenüber zwei Mitgliedstaaten, Deutschland und Portugal,

das Instrument der Frühwarnung einzusetzen. Um den »blauen Brief« aus Brüssel zu vermeiden, gab die deutsche Regierung eine Selbstverpflichtung ab, die 3%-BIP-Marge einzuhalten und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Staatshaushaltes (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) bis 2004 zu erreichen. Bei seinem Treffen am 12. Februar nahm der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (EcoFin) dies zur Kenntnis und verzichtete auf eine Frühwarnung. Portugal erhielt daraufhin dasselbe Verfahren.

Seitdem hat sich die Haushaltssituation in nunmehr vier Problemländern zuspitzt.

- ▶ Am 25. Juli 2002 meldete die portugiesische Regierung, nach den inzwischen vorliegenden Zahlen falle das öffentliche Defizit für 2001 mit 4,1% BIP fast doppelt so hoch aus wie noch im Februar angenommen (2,2% BIP).
- ▶ Ende September teilte die französische Regierung mit, das Defizit 2003 werde – bei Annahme eines realen Wirtschaftswachstums von 2,5% – mit 2,6% BIP ebenso hoch sein wie 2002. Die Novemberprognose der Kommission rechnet mit einem Anstieg auf 2,7% BIP in diesem Jahr und auf 2,9% BIP 2003.
- ▶ In Italien ist das aktuelle öffentliche Defizit für 2001 von 1,4 auf 2,4% BIP angestiegen. Die öffentliche Schuldenstand stieg auf 110% BIP.
- ▶ Anfang Oktober meldete Finanzminister Eichel vor dem Hintergrund der aktualisierten Steuerschätzungen für 2002, die Einhaltung von 3% BIP für das öffentliche Gesamtdefizit sei nicht mehr sicher. Im November erwartet die Kommission für 2002 ein Defizit von 3,8% BIP und von 3,1% BIP für 2003.

Fristen und Termine

Wird ein übermäßiges Defizit gemeldet, läuft ein festgelegtes Verfahren an. Die Entscheidung, ob ein übermäßiges Defizit besteht, trifft der EcoFin-Rat mit qualifizier-

ter Mehrheit. Gegenüber Portugal ist dies beim EcoFin-Treffen am 5. November geschehen.

Für Deutschland hat die Kommission Mitte Oktober das Verfahren eingeleitet. Sie prüft nun in einem Bericht, ob für 2002 ein übermäßiges Defizit nach Artikel 104 EGV vorliegt. Der Wirtschafts- und Finanzausschuß, dem jeweils zwei Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission angehören, gibt hierzu innerhalb von zwei Wochen eine Stellungnahme ab, die die Kommission berücksichtigt. Kommt die Kommission zu dem Schluß, daß ein übermäßiges Defizit aufgetreten ist, unterrichtet sie den Rat und spricht eine Empfehlung für die notwendigen Haushaltskorrekturen aus.

Der Rat muß nun innerhalb von drei Monaten das übermäßige Defizit feststellen – für Deutschland vermutlich beim EcoFin-

Die multilaterale Haushaltsüberwachung

nach Art. 104 EGV, im Sekundärrecht durch den Stabilitätspakt präzisiert, erfolgt in einem zweistufigen Verfahren:

- ▶ Frühwarnungen sollen darauf aufmerksam machen, daß »die erforderlichen Maßnahmen zur Korrektur des Haushaltes ergriffen werden müssen, damit kein übermäßiges öffentliches Defizit entsteht«.
- ▶ Überschreitet das öffentliche Defizit die Obergrenze von 3% BIP, muß das Verfahren bei übermäßigen Defiziten nach Artikel 104 Absatz 3ff EGV eingeleitet werden.

Für das Ziel mittelfristig ausgeglichener Haushalte gibt es im Stabilitätspakt keine Zeitpläne. Die Termine wurden in den nationalen Stabilitätsprogrammen festgelegt und in die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« (Art. 99 EGV) aufgenommen.

Die »strengeren« Regeln des Stabilitätspaktes gelten nur, wenn ein übermäßiges Defizit auftritt oder droht (Frühwarnung). Andernfalls ist die Haushaltspolitik Teil der wirtschaftspolitischen Koordinierung nach dem »peer pressure«-Prinzip.

Treffen im Januar oder Februar 2003. Deutschland erhielt dann eine Frist von höchstens vier Monaten, um wirksame Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Korrektur des übermäßigen Defizits soll in dem Jahr erreicht werden, das seiner Feststellung folgt – also 2004.

Das Verfahren kann vorübergehend ausgesetzt werden, wenn geeignete Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden. Kommt der Mitgliedstaat den Empfehlungen nicht nach, kann der Rat Sanktionen in Form einer unverzinslichen Geldeinlage beschließen. Die Höhe richtet sich nach den Prozentpunkten, um die die 3%-BIP-Marge überschritten wurde, und dem Bruttoinlandsprodukt. Wurde das Defizit zwei Jahre nach dem Sanktionsbeschluß nicht beseitigt, kann der Rat beschließen, die Einlage in eine Geldbuße umzuwandeln.

Spätestens Anfang Dezember werden die aktualisierten Stabilitätsprogramme vorgelegt. Zusammen mit der Herbstprognose der Kommission vom November bilden sie die Grundlage für die Bewertung der jüngsten Haushaltsentwicklungen. Sieht sich die Kommission in der Vermutung bestätigt, daß das öffentliche Defizit in Frankreich und/oder Italien der 3%-BIP-Marge gefährlich nahekommt, müßte sie dem EcoFin eine Frühwarnung empfehlen, über die der Rat ebenfalls im Januar oder Februar 2003 beschließen könnte.

Der Stabilitätspakt im Konzept der WWU

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt spielt im politischen Prozeß der Euro-EU eine zentrale Rolle. Im Unterschied zu nationalen Währungsunionen verfügt die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion über keine politische Autorität, die für die Wirtschaftspolitik zuständig ist. Diese bleibt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die darauf bedacht sind, ihre nationalen Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume zu wahren.

Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik erfolgt auf der Basis von »Grundsätzen«, die

der Rat verabschiedet; für die Beschäftigungspolitik wurde mit dem Vertrag von Amsterdam eine Koordinierung auf der Grundlage von Leitlinien des Rates eingeführt. Wenn sich ein Mitgliedstaat nicht daran hält, gibt es jedoch – abgesehen von einem gewissen Gruppendruck (peer pressure) – keine Handhabe gegen ihn.

Anders die Finanzpolitik, die einer multilateralen Überwachung mit Sanktionsmöglichkeiten unterliegt. Ihre Sonderstellung hat folgende Gründe:

Die Mitgliedstaaten sollen mit ihrem Haushaltsgebaren den stabilitätspolitischen Kurs der Europäischen Zentralbank unterstützen. So sollen Konfliktsituationen vermieden werden, bei denen die Europäische Zentralbank, ihrem Auftrag gemäß, die Stabilitätsrisiken übermäßiger öffentlicher Defizite mit einer restriktiven Geldpolitik bekämpfen müßte.

Durch die gemeinsame Währung sind alle von den Folgen einer unsoliden Haushaltspolitik – steigenden Zinsen und dem Verlust an Währungsvertrauen – betroffen, insbesondere wenn diese in einem großen Euroland auftreten. Der Stabilitätspakt ist insofern eine gegenseitige Zusicherung, daß die einzelnen Eurostaaten ihre Haushaltsprobleme selbst bewältigen und nicht auf die Gemeinschaft abzuwälzen versuchen.

Die größere Verbindlichkeit der finanzpolitischen Koordinierung trägt schließlich auch dem Umstand Rechnung, daß es im politischen Prozeß meist leichter ist, Schulden zu machen und zu rechtfertigen als Einsparungen durchzusetzen. Die Verpflichtungen des Stabilitätspaktes sind in diesem Sinne auch Selbstbindung der nationalen Regierungen.

Nach der Einführung des Euro wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt zum Anker für finanzpolitische Stabilität. Er hat dazu beigetragen, den Prozeß der Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten zu verstetigen. Fortschritte hatten insbesondere kleine und mittlere EU-Staaten aufzuweisen. Sie erzielten in den guten Konjunkturjahren 1999/2000 meist ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse.

Hinausgeschoben wurde der Haushaltsausgleich in den großen Mitgliedstaaten – vielleicht auch, weil sie unausgesprochen davon ausgingen, durch ihr eigenes Wirtschaftsgewicht eine großzügigere Auslegung der Regeln erwarten zu können, wenn die Konjunktur gefährdet ist.

Konjunkturrückgang und andere Ursachen

Die Wachstumsprognosen für den Euroraum wurden wiederholt nach unten revidiert: nach den Novemberschätzungen 0,8% BIP für 2002 und 1,8% BIP für 2003. Der Konjunkturrückgang hat die öffentlichen Defizite insgesamt wieder ansteigen lassen. In Ländern, die zuvor ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse hatten, hält sich der Anstieg jedoch innerhalb der 3%-BIP-Grenze. Um so mehr spüren die Mitgliedsländer, die mit einem Haushaltsdefizit in den Abschwung hineingegangen sind, den Konjunkturabschwung. Zwischen den Problemstaaten bestehen allerdings erhebliche Unterschiede.

Für *Deutschland* erkannte die Kommission im Bericht für das EcoFin-Treffen im Februar ausdrücklich an, daß sich die gesamtstaatlichen Ausgaben im großen und ganzen den Vorgaben entsprechend entwickelt hätten und die Abweichungen hauptsächlich durch die unerwartet starke Konjunkturschwäche entstanden seien. Mitte Oktober rechneten die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute für 2002 mit einem realen Wirtschaftswachstum von nur 0,4%, noch weniger als im Kommissionsbericht im Februar angenommen.

Für *Portugal* wird die große Abweichung zwischen dem für 2001 prognostizierten und dem tatsächlichen Defizit vor allem auf Unzulänglichkeiten bei der statistischen Datenermittlung zurückgeführt.

Die *französische* Regierung geht bei ihren Haushaltsschätzungen vom September von einer sehr optimistischen Wachstumsannahme aus (2,5% BIP) und will unter dieser Voraussetzung das Defizit für 2003 genauso hoch halten wie im Vorjahr. Der

zuständige EU-Kommissar, Pedro Solbes, warnt in einer ersten Stellungnahme, die konjunkturbereinigten Haushaltspositionen ließen keine Fortschritte in der Haushaltskonsolidierung erkennen, was darauf hindeute, daß Frankreich dieses Ziel immer weiter hinausschiebe. Französische Regierungsäußerungen hielten dagegen, höhere Ausgaben für die innere Sicherheit und die Verteidigung sowie Steuersenkungen hätten politischen Vorrang.

In *Italien* liegt der öffentliche Schuldenstand weit über dem Maastricht-Kriterium von 60% BIP. In Anerkennung der insgesamt sinkenden Tendenz wurde Italien, wie auch Belgien und Griechenland, dennoch die Qualifikation für den Euro zuerkannt. Das Ziel, die Staatsschuld bis 2003 wenigstens unter 100% BIP zu bringen, wird nach den revidierten Haushaltsdaten nicht erreicht. In einer ersten Stellungnahme zeigte sich Kommissar Solbes über erhebliche Unsicherheiten in der Haushaltsentwicklung besorgt und ermahnte die Regierung, den für eine Rückführung der Staatsverschuldung erforderlichen Haushaltsausgleich spätestens bis 2006 herzustellen.

Im Novemberbericht stellt die Kommission fest, daß von den vier Problemländern nur Deutschland und Portugal Anstrengungen machen, das konjunkturbereinigte, strukturelle Defizit – wie von der Kommission vorgeschlagen – für 2003 um 0,5% BIP zu verringern (siehe unten, S. 6).

Deutsch-französische Konstellationen

Wie häufig in der europäischen Politik gibt es auch beim Stabilitäts- und Wachstumspakt eine besondere deutsch-französische Konstellation. Für Deutschland war der Stabilitätspakt eine Vorbedingung für das Zustandekommen der Wirtschafts- und Währungsunion. Frankreich hat dem »Pakt« zwar letztendlich zugestimmt, ihn aber nie voll akzeptiert.

Beide Länder haben derzeit Schwierigkeiten, die Verpflichtungen des Stabilitäts-

paktes zu erfüllen, gehen mit dieser Situation jedoch sehr unterschiedlich um. Während Frankreich die Steuern senkt, und damit ein weiteres Ansteigen des Haushaltsdefizits riskiert, verschiebt Deutschland die zweite Stufe der Steuerreform von 2003 auf 2004, um die Aufbauarbeiten nach der Flut an der Elbe zu finanzieren.

Für Frankreich scheint die Möglichkeit gekommen zu sein, die »Zwangsjacke« Stabilitätspakt ein für allemal abzustreifen. Deutschland will den Stabilitätspakt als Garant solider Haushaltspolitik grundsätzlich erhalten. Der deutsche Finanzminister hat eindeutig klargestellt, das Verfahren bei übermäßigen Defiziten müsse strikt durchgeführt werden.

Ein Einschwenken auf die französische Linie schien sich beim deutsch-französischen Gipfeltreffen Mitte Oktober anzudeuten, als sich Staatspräsident Chirac und Bundeskanzler Schröder für eine »Flexibilisierung« des Stabilitätspaktes aussprachen. Auch in den bilateralen Konsultationen der Finanzminister am Rande des EcoFin am 5. November deutete sich – laut Presseberichten – eine Verständigung zwischen Eichel und Mer darüber an, den Stabilitätspakt grundlegend umzugestalten. Umgehend wurde von deutscher Seite richtiggestellt, Deutschland und Frankreich stünden fest zum Stabilitätspakt, die Koordinierung der Eurostaaten müsse jedoch insgesamt verbessert werden.

Flexibilisierung

Von verschiedenen Seiten wird eine Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gefordert, worunter man Unterschiedliches verstehen kann. Einige Äußerungen – so auch die von Schröder und Chirac nach ihrem Treffen Mitte Oktober – scheinen sich darauf zu richten, die Ziele der Finanzpolitik zu flexibilisieren. Je nach Bedarf sollen die Erfordernisse von Wachstum, Beschäftigung oder Stabilität stärker berücksichtigt werden. Damit würde der Stabilitätspakt seine eindeutige Orientierung am Ziel monetärer Stabilität – Unter-

stützung der stabilitätsorientierten Geldpolitik – verlieren; die Flexibilisierung würde praktisch jeden finanzpolitischen Kurs rechtfertigen, wenn der Rat dies beschließt.

Jeder Mitgliedstaat könnte sich auf Flexibilität berufen, wenn er den Haushalt nicht in den Griff bekommt. Den Beitrittskandidaten, die zumeist auch einen baldigen Eintritt in die Eurozone anstreben und dazu die Maastricht-Kriterien erfüllen müssen, könnte man eine flexible Handhabung kaum verwehren. Für die Tarifpartner, die bisher mit moderaten Lohnforderungen den Stabilitätskurs in der WWU unterstützt haben, wäre es ebenfalls ein falsches Signal.

Die im Stabilitätspakt selbst eingebaute Flexibilität ließe – wenn man mit nahezu ausgeglichenen Haushalten in den Konjunkturabschwung hineinginge – Spielraum für eine anti-zyklische Finanzpolitik, der für Deutschland zum Beispiel mit 60 Mrd. Euro veranschlagt wird (Rolf Peffekoven, *Handelsblatt*, 2.10.2002). Mitgliedstaaten, die nun in Schwierigkeiten geraten sind, haben es versäumt, diesen Sicherheitsabstand herzustellen. Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds, der OECD und der EU ist das um die Konjunktur bereinigte strukturelle Defizit in Deutschland mit knapp 2% BIP etwa so hoch wie 1997, als der Stabilitätspakt verabschiedet wurde. (Gemeinschaftsgutachten der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute, Herbst 2002, S. 750.)

Verschiebung auf 2006

Was bereits stattfindet, ist eine Flexibilisierung der Zeitpläne für den mittelfristigen Haushaltsausgleich. Im Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichten sich die Mitgliedstaaten, mittelfristig ausgeglichene öffentliche Haushalte oder Haushaltsüberschüsse zu erzielen. In welchem Zeitrahmen das geschehen soll, ist dort nicht festgelegt. Nach den »Grundzügen der Wirtschaftspolitik«, die vom Rat beschlossen werden und Grundlage der wirtschaftspoli-

tischen Koordinierung sind, sollten sich die Mitgliedstaaten um nahezu ausgeglichene Haushalte bis 2001 bemühen.

Soweit dies noch nicht erreicht war, empfahl der Rat in den »Grundzügen« vom 21. Juni 2002, den Haushaltsausgleich bis 2004 zu gewährleisten. Dieses Zieldatum wurde inzwischen von allen mehr oder weniger offen auf 2006 verlegt. Die Kommission zeigt sich bereits besorgt, ob Frankreich den neuen Termin einhalten wird.

Vor diesem Hintergrund schlug die Kommission beim informellen Treffen der Eurogruppe Anfang Oktober vor, die vier Problemländer sollten die konjunkturbereinigten Defizite ab 2003 um jährlich mindestens 0,5% BIP zurückführen. Die damit einhergehende generelle Anerkennung der Verschiebung des Ziels ausgeglichener Haushalte von 2004 auf 2006 wurde von den Eurostaaten nicht akzeptiert, die ihre Haushalte bereits konsolidiert haben. Hinzu kam, daß der französische Finanzminister eine Defizit-Reduzierung um 0,5% BIP erst ab 2004 zusagen wollte und damit in der Eurogruppe isoliert war. Über den Kommissionsvorschlag soll nun im Licht der aktualisierten Stabilitätsprogramme der einzelnen Eurostaaten beraten werden.

Die Verschiebung auf 2006 verstößt nicht unmittelbar gegen den Stabilitätspakt, verletzt aber wohl das Vertrauen in gemeinsam getroffene Verabredungen. Für die durchweg kleineren und mittleren Staaten, die sich an den vereinbarten Haushaltskurs gehalten haben, klingt das Argument, die WWU erfordere solide Finanzen, nun nicht mehr so überzeugend.

Um so wichtiger wird es sein, deutlich zu machen, daß die Richtung weiterhin stimmt. Die Verpflichtung, die konjunkturbereinigten Defizite ab 2003 um 0,5% BIP pro Jahr zu senken, würde – wenn sie eingehalten wird – den politischen Willen zeigen, am Ziel der Haushaltskonsolidierung festzuhalten. Die Mitgliedstaaten könnten ein übriges tun und ihre Anstrengungen verstärken, wenn sich die Konjunktur wieder erholt.

Das Konzept struktureller Defizite

Der Vorschlag, das um den Konjunkturaufschwung bereinigte, strukturelle Defizit pro Jahr um einen bestimmten Prozentsatz zu reduzieren, führt ein neues Instrument der Beurteilung ein. Es setzt unmittelbar am Ziel des Stabilitätspaktes an, mittelfristig, das heißt bei normaler Konjunktur, den Haushalt auszugleichen, so daß er dann im Konjunkturverlauf anti-zyklisch wirken kann. Die Kommission arbeitet an einer einheitlichen Berechnungsmethode für das strukturelle Defizit, bei der insbesondere auch die Nachhaltigkeit der Haushaltskonsolidierung bewertet werden soll.

Das Konzept wird von vielen Ökonomen befürwortet, da es ein Problem beheben würde, das bei der jetzigen Handhabung des Stabilitätspaktes aufgetreten ist. Er greift nur, wenn ein übermäßiges Defizit bereits besteht. Wurde der Haushalt im Konjunkturaufschwung nicht ausreichend konsolidiert – was in den Problemländern der Fall ist –, können sie die Situation nur noch durch ein In-die-Rezession-hinein-Sparen verändern, das heißt durch ein prozyklisches Verhalten. Um diese Wirkung zu vermeiden, müßte die Haushaltskonsolidierung in guten Konjunkturzeiten forciert werden. Hierfür hat der Stabilitätspakt aber keine wirksamen Mittel.

Legt man der Haushaltsüberwachung das strukturelle Defizit zugrunde, könnte man nicht nur feststellen, ob die Pufferzone groß genug ist, um im Konjunkturabschwung die nominalen öffentlichen Defizite unter 3% BIP zu halten. Man könnte auch besser kontrollieren, ob sich die Mitgliedstaaten im Konjunkturaufschwung anti-zyklisch verhalten und entsprechende Überschüsse bilden. Der um den Konjunkturaufschwung bereinigte, strukturelle Haushalt müßte stets ausgeglichen sein.

Es gibt allerdings einen nicht zu vernachlässigenden Einwand: Je nachdem, welches theoretische Konzept und welche Annahmen man der Berechnung zugrunde legt, kann das strukturelle Defizit ganz unterschiedlich ausfallen. Mit dem Versuch, die Daten zu verfeinern und immer

mehr Faktoren einzubeziehen, nehmen auch die Möglichkeiten zu, sie zu interpretieren und flexibel auszulegen.

Die Regeln des Stabilitätspaktes wurden aus diesem Grund bewußt einfach gehalten. Sie stützen sich auf die aktuellen, nominalen Haushaltsdaten, die vielfach bereits schwer in eine verlässliche und vergleichbare Form zu bringen sind, wie der Fall Portugal zeigt. Je komplizierter die Berechnungsmethode wird, um so schwieriger sind ihre Ergebnisse nachzuvollziehen und verlieren damit auch wieder an Aussagekraft.

Einhaltung der 3%-BIP-Marge

Am Kriterium 3% BIP wurde bislang kaum gerüttelt. Der deutsche Finanzminister – selbst betroffen – hat eindeutig erklärt, das Kriterium müsse eingehalten werden. EU-Kommissar Solbes betont, die Obergrenze von 3% BIP sei und bleibe Verpflichtung.

Forderungen nach einer flexibleren Anwendung klingen allerdings ebenfalls an – zum Beispiel die Äußerung italienischer Politiker, man solle die Investitionsausgaben aus der Defizitkalkulation herausnehmen, oder Vorschläge aus Frankreich, notwendige Steigerungen der Militärausgaben nicht zu berücksichtigen. Sie könnten nachdrücklicher werden, sollten auch Frankreich und/oder Italien ein Verfahren bei übermäßigen Defiziten bekommen.

Das 3%-BIP-Kriterium wurde eingeführt, um den Tatbestand eines übermäßigen Defizits meßbar und für die Regeln der Haushaltsüberwachung handhabbar zu machen. Es läßt sich wissenschaftlich nicht exakt begründen. In Deutschland signalisierte ein Defizit von mehr als 3% BIP jedoch immer eine brisante wirtschaftliche und politische Situation.

Durch die jährliche Aktualisierung und laufende Überwachung der Stabilitätsprogramme wird das betroffene Mitgliedsland nicht urplötzlich mit einem übermäßigen Defizit oder gar mit Sanktionen konfrontiert. Ziel dieses Verfahrens soll es

sein, die Mitgliedstaaten davon abzuhalten, übermäßige Defizite entstehen zu lassen. Würde das Defizit-Kriterium bereits beim ersten Anwendungsfall »flexibilisiert«, wäre das ein Zeichen, daß der Stabilitätspakt nicht mehr ganz so ernst genommen werden muß.

Als erstes großes Euroland, das mit dem Verfahren bei übermäßigen Defiziten konfrontiert ist, muß Deutschland durch die Einhaltung der Regeln Maßstäbe für alle weiteren Fälle setzen. Die Maßnahmen, die ergriffen werden, um das Defizit kurzfristig wieder unter 3% BIP zu bringen – Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform, Erhöhung der Abgaben –, verschlechtern jedoch die Aussicht auf einen Konjunkturaufschwung, der die Haushaltssanierung unterstützen könnte. Notwendig wären Reformen, die eine nachhaltige Haushaltsentlastung auf der Ausgabenseite bringen. Würden sie rasch eingeleitet, gäbe es mit Blick auf die im Stabilitätspakt gesetzten Fristen und die Möglichkeit, das Verfahren vorübergehend auszusetzen, immer noch Spielraum für diesen Anpassungsweg.

Stärkung der Koordinierungsprozesse

Regeln, die einen Mitgliedstaat tatsächlich zu einer finanzpolitischen Kursänderung zwingen können, gibt es auch im Stabilitätspakt nur, wenn ein übermäßiges Defizit auftritt. Abgesehen davon funktioniert die multilaterale Haushaltsüberwachung – wie die gesamte wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU – nach dem »peer pressure«-Prinzip. Insofern hat auch nicht der Stabilitäts- und Wachstumspakt versagt; das Verfahren bei übermäßigen Defiziten wird ja erstmalig angewandt.

Daß der »Pakt« bereits in Frage gestellt wird, wenn er zum ersten Mal seine Aufgabe erfüllen soll, zeigt, wie wenig die Mitgliedstaaten bereit sind, verbindliche Formen der Koordinierung zu akzeptieren.

Die vielfach geforderte Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung kann somit eigentlich nur mit sogenannten

»weichen« Maßnahmen verfolgt werden, die es bereits gibt. Im Rahmen dieser Koordinierungsprozesse unterliegt zum Beispiel die Durchführung von Reformen in den Renten-, Sozial- und Gesundheitssystemen, die für die Nachhaltigkeit der Haushaltskonsolidierung erforderlich sind, einer ständigen Berichterstattung.

Die Arbeitsgruppe Ordnungspolitik im Europäischen Konvent schlägt vor, mehr Nachdruck auf die Umsetzung der bei der Koordinierung beschlossenen Maßnahmen und Ziele durch die Mitgliedstaaten zu legen und die hierfür verfügbaren Instrumente bei der Kommission zu stärken.

Anstelle von »Empfehlungen« soll die Kommission dem Rat »Vorschläge« machen, die dieser nur einstimmig ablehnen oder ändern kann. Die Kommission solle sich außerdem mit ersten Empfehlungen oder Frühwarnungen unmittelbar an den Mitgliedstaat wenden können. Man könnte ihr ferner das Recht einräumen, Frühwarnungen auch auszusprechen, wenn ein Mitgliedsland im Konjunkturaufschwung die Haushaltskonsolidierung nicht nachdrücklich genug betreibt. Gestärkt wird die Rolle der Kommission insbesondere auch dadurch, daß sie – wie beim Konzept struktureller Defizite – die Berechnungsmethode entwickelt und die Daten auswertet.

Was sollte nicht geändert werden?

Gewahrt bleiben muß die eindeutige, stabilitätspolitische Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Regeln sollten handhabbar und nachvollziehbar bleiben, das 3%-BIP-Kriterium für übermäßige Defizite beibehalten werden. Es ist die einzige Möglichkeit, die Notbremse zu ziehen, wenn frühere Empfehlungen und »peer pressure« versagt haben.

Um die pro-zyklischen Wirkungen des Stabilitätspaktes etwas abzumildern, könnten sich Kommission, Rat und der betroffene Mitgliedstaat darauf verständigen, unter bestimmten Bedingungen die Qualität der Anpassungsmaßnahmen mitzubewerten, das heißt, für den Abbau des

Defizits nachhaltige Reformmaßnahmen kurzfristigen Korrekturen vorzuziehen und in diesem Fall vielleicht auch die Anpassungsfristen etwas zu verlängern. Damit dies nicht zu einer Aufweichung des Stabilitätspaktes führt, müßten allerdings deutliche Fortschritte bei der Umsetzung der in Aussicht gestellten Strukturreformen ausgewiesen werden.

Konjunkturbereinigte Haushaltsdaten können – wie von der Kommission beabsichtigt – ein ergänzendes Mittel der Beurteilung sein. Wegen der damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten sollten sie aber die Orientierung an nominalen Werten nicht ersetzen.

Das Ziel mittelfristig ausgeglichener Haushalte müssen die Mitglieder letztlich in eigener Verantwortung verfolgen und erreichen. Die Stabilitätsprogramme, ihre Bewertung durch Kommission und Rat und Frühwarnungen können dabei helfen und sollten auch als Hilfe verstanden werden.

Der Vorschlag, die Position der Kommission bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung und der multilateralen Haushaltsüberwachung zu stärken, entspricht der institutionellen Logik des EG-Vertrags (erste Säule). Ob die Mitgliedstaaten allerdings bereit sein werden, der Kommission so viel Einflußnahme auf die nationale Wirtschaftspolitik zuzubilligen, bliebe abzuwarten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org