

**The CEPR/ESI
Seventh Annual Conference on
'The Euro Area as an Economic Entity'**

12/13 September 2003, Eltville (Frankfurt-am-Main)

**Regeln in der Budgetpolitik
- Zur Kritik am Stabilitätspakt -**

Dr. Jürgen Stark (Vizepräsident der Deutschen Bundesbank)
und Prof. Dr. Hermann Remsperger (Mitglied des Vorstands der
Deutschen Bundesbank)

In den letzten Jahren haben sich die öffentlichen Finanzen in der Währungsunion deutlich verschlechtert. Das staatliche Defizit im Euroraum droht in diesem Jahr die Grenze von 3% des Bruttoinlandsprodukts zu überschreiten, während die Defizitquote drei Jahre zuvor noch bei einem Prozent gelegen hatte. Auch in anderen Industrieländern ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. In Japan ist die staatliche Defizitquote, die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ohnehin schon sehr hoch war, nochmals gestiegen. In den USA haben sich die Überschüsse, die um die Jahrtausendwende im Staatssektor erzielt wurden, wieder zu erheblichen Defiziten verkehrt. Zu der rasanten Wende der dortigen Haushaltsentwicklung hat beigetragen, dass die Finanzpolitik viel aggressiver als im Euroraum in den Dienst der Konjunktursteuerung gestellt wurde. Auch im Euroraum hat die expansive Finanzpolitik einen erheblichen Anteil an der verschlechterten Haushaltslage. Die Regierungen vieler Mitgliedsländer haben z.B. die Steuern gesenkt, ohne die staatlichen Ausgaben entsprechend zu beschränken. Daneben

hat auch die konjunkturelle Schwäche die staatliche Finanzlage verschärft, weil sie zu geringeren Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen sowie höheren staatlichen Ausgaben für Arbeitslose geführt hat. Mehrere Länder des Euroraums, insbesondere die Großen, sind daher in Konflikt mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt geraten. Dies führte zu einer intensiven Diskussion über die fiskalischen Regeln in der Europäischen Union. Erinnerung sei hier an die Bemerkung, der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei „dumm“, da inflexibel sowie an die vielfältigen Vorschläge den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu modifizieren, auszusetzen oder gar abzuschaffen. Vor diesem Hintergrund lohnt es, sich nochmals die Ursachen und Konsequenzen hoher staatlicher Defizite sowie die Argumente, die zu den fiskalischen Regeln in der Europäischen (Währungs-)Union geführt haben, vor Augen zu führen und die Kritik am Pakt auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen.

Notwendigkeit von Fiskalregeln in einer Währungsunion

Eine hohe staatliche Kreditaufnahme, die nicht für produktive öffentliche Investitionen verwendet wird, wirkt sich auf verschiedenen Wegen nachteilig auf die Volkswirtschaft aus. So führt eine stärkere Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch den Staat tendenziell dazu, dass weniger Kapital für private Investitionen zur Verfügung steht. Der Kapitalstock und damit die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze und die Arbeitsproduktivität wachsen weniger schnell und die längerfristigen Wachstumsperspektiven der Volkswirtschaft werden beeinträchtigt. Solide öffentliche Finanzen und ein hohes Wirtschaftswachstum sind keine Gegensätze. Deshalb ist es irreführend, den Wachstumsaspekt jetzt in den Vordergrund stellen zu wollen. Zumindest mittel- und langfristig sind solide öffentliche Finanzen vielmehr eine Voraussetzung für einen hohen Wachstumspfad. Dieser Zusammenhang gilt für ein stark in den internationalen Kapitalmarkt integriertes Land zwar nur eingeschränkt. Das vom Staat benötigte Kapital kann auch vom Ausland bereit gestellt werden. Auch in diesem Fall ergeben sich aber negative Rückwirkungen auf den zukünftigen Lebensstandard der Inländer, weil die Kapitalerträge dann teilweise dem Ausland zufließen.

Eng hiermit verbunden sind die intergenerativen Verteilungswirkungen der Verschuldung. Wird beispielsweise eine Steuersenkung durch staatliche Schulden finanziert, die dann von späteren Generationen über höhere Steuerzahlungen zu bedienen sind, verteilt der Staat zu Lasten zukünftiger Generationen um. Vor dem Hintergrund der ohnehin zu erwartenden hohen Belastungen kommender

Generationen, die aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen infolge der demographischen Entwicklung resultieren, muss zumindest gefragt werden, ob ihnen noch zusätzliche Lasten aufgebürdet werden sollen.

Schließlich fällt es auch unabhängigen Notenbanken schwerer, stabile Preise zu gewährleisten, wenn sie sich einer unsoliden Finanzpolitik gegenüber sehen. Die Geldpolitik kann dann im Extremfall in das Schlepptau der Finanzpolitik geraten. Wenn es zu einem Konflikt zwischen expansiv ausgerichteter Finanzpolitik und restriktiver Geldpolitik kommt, sind niedrige Inflationsraten möglicherweise nur unter Inkaufnahme hoher Realzinsen und einer deutlichen Aufwertung der heimischen Währung erreichbar. Eine derartige Situation war etwa in den USA zu Beginn der achtziger Jahre zu beobachten, als die amerikanische Zentralbank die hohen Inflationsraten mit einer Politik des knappen Geldes bekämpfte, während die Finanzpolitik sehr expansiv ausgerichtet war. Die in einer solchen Situation auftretenden Verdrängungseffekte können zu Wachstums- und Beschäftigungsverlusten führen, die öffentlichen Druck zur Lockerung der Geldpolitik erzeugen. Dieser kann noch verstärkt werden, wenn der betreffende Staat eine hohe, an die kurzfristigen Zinsen gebundene Verschuldung aufweist und daher die Belastung der öffentlichen Budgets durch Zinszahlungen schnell zunimmt. Bei einer soliden Finanzpolitik können solche Konflikte zwischen Geld- und Fiskalpolitik vermieden werden.

Über einen langen Zeithorizont gesehen sind Geld- und Fiskalpolitik durch die intertemporale Budgetrestriktion des Staates miteinander verbunden. Danach kann der Barwert der zukünftigen staatlichen Ausgaben nur durch Abgaben oder die Notenpresse finanziert werden. Legt die Finanzpolitik einen Ausgaben- und Abgabepfad fest, der hohe staatliche Defizite zur Folge hat und auf Grund einer schnell steigenden Zinsbelastung schließlich zu einer rasant zunehmenden staatlichen Schuldenquote führt, dürfte der Druck auf die Zentralbank zur Inflationierung der Staatsschuld sehr groß werden. Entscheidend ist, welcher Politikbereich in einer derartigen Konfliktsituation eher einlenken wird. Niedrige staatliche Schulden- und Defizitquoten tragen zu einer auf Dauer tragfähigen Finanzpolitik bei und verbessern damit die Anreizstruktur und die Glaubwürdigkeit einer auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik.

Trotz der Argumente für eine niedrige staatliche Verschuldung sind die staatlichen Schuldenquoten in vielen Industrieländern in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen. Die politische Ökonomie erklärt die Neigung des Staates zur Verschuldung unter anderem mit der Fiskalillusion, wonach die Bürger den Nutzen

von kreditfinanzierten Ausgaben beziehungsweise Steuererleichterungen über- und die damit verbundenen Finanzierungslasten unterschätzen. Kreditfinanzierte „Wohltaten“ sind für die betroffenen Gruppen oft direkt fühlbar. Die Last der Schuldenfinanzierung betrifft dagegen einen weiten Personenkreis und ist daher für den Einzelnen nahezu unmerklich. Hinzu kommt, dass diese Last zum Teil erst weit in der Zukunft anfällt und damit nur noch teilweise von den gegenwärtig Wahlberechtigten zu tragen ist. Der andere Teil der Last kann auf noch nicht Wahlberechtigte und sogar noch nicht Geborene verschoben werden. Werden deren Wohlfahrtseinbußen nicht vollständig durch die heutigen Wähler berücksichtigt, werden diese daher eine Kreditfinanzierung befürworten. An ihrer Wiederwahl interessierte Politiker haben somit einen Anreiz zur Defizitfinanzierung.

Diese bereits auf nationaler Ebene bestehenden polit-ökonomischen Verschuldungsanreize können in einer Währungsunion noch verstärkt werden, weil Länder mit hohen staatlichen Finanzierungsdefiziten und hohen Schuldenquoten dann weniger von Sanktionen der Finanzmärkte betroffen werden. Da die einzelnen Länder keine eigenständige Geldpolitik mehr betreiben können, entfällt der Zinsaufschlag, der von Gläubigern als Kompensation für das nationale Inflations- und Abwertungsrisiko verlangt wird. Auf den verursachenden Mitgliedstaat fallen nur die Effekte zurück, die aus seiner Finanzpolitik für den Euroraum insgesamt resultieren (und von denen somit auch die Staaten mit einer soliden Finanzpolitik betroffen sind). Dies gilt auf den ersten Blick nicht für den Risikozuschlag auf die Zinsen, den Länder mit einer laxen Finanzpolitik auf Grund der höheren Ausfallwahrscheinlichkeit zahlen müssen, denn davon sind ja zunächst nur ihre eigenen nationalen Schuldtitel betroffen. Drohende Zahlungsschwierigkeiten eines an der Währungsunion teilnehmenden Landes wären aber nicht nur mit gravierenden Folgen für das betroffene Land selber, sondern auch für den übrigen Währungsraum verbunden. Die Marktteilnehmer könnten daher ungeachtet der „no bail out“-Klausel des EG-Vertrags annehmen, dass die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaates entweder durch fiskalische Transfers der anderen Regierungen oder der Europäischen Union (fiscal bail-out) oder durch Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (monetary bail-out) abgewendet würde. Dann sind auch die anderen Länder des Euroraums von der mit der Ausfallwahrscheinlichkeit steigenden Risikoprämie betroffen, während sie für das Land mit der nicht tragfähigen Finanzpolitik entsprechend geringer ausfällt.

Regelwerk angemessen

Wie kann dieser polit-ökonomisch induzierten Verschuldungsneigung der Finanzpolitik in der Währungsunion begegnet werden, um negative Auswirkungen einer unsoliden Finanzpolitik einzelner Mitgliedstaaten auf andere zu vermeiden? Sich allein auf die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte zu verlassen, ist nicht ausreichend. Zwar führt eine Bonitätsverschlechterung staatlicher Schuldner generell zu höheren Risikoprämien bei den Zinsen. Aber die Finanzmärkte reagieren oft zunächst recht zögerlich, dann aber plötzlich sehr massiv. Eine rechtzeitige Verhaltensänderung der finanzpolitischen Akteure ist damit nicht sicher gestellt. Zudem verteilt sich die Risikoprämie in der Währungsunion wie erwähnt wohl in erheblichem Umfang auf alle Länder des Euroraums, wodurch die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte geschwächt wird. Die beste Lösung bestünde darin, auf nationaler Ebene Vorkehrungen zu schaffen, die die Verschuldungsneigung begrenzen. Nach dem EG-Vertrag sollen die Mitgliedstaaten zwar gewährleisten, „dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.“ Konkretere Vorschriften hierzu wurden aber nicht erlassen, weil dies mit einem zu starken Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten verbunden gewesen wäre. Außerdem wäre die Wirksamkeit institutioneller Reformen der Budgetprozesse der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene nur schwer zu kontrollieren.

Im EG-Vertrag und dem ihn ergänzenden Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden vielmehr konkrete numerische Beschränkungen für die nationalen Finanzpolitiken vereinbart. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (Art. 104 (1) EG-Vertrag). Sie sollen in konjunkturellen Normallagen zumindest annähernd ausgeglichene öffentliche Haushalte aufweisen. Der Referenzwert von 3% für die staatliche Defizitquote darf nur im Fall einer schweren Rezession oder bei einem außergewöhnlichen Ereignis außerhalb der Kontrolle des Mitgliedstaates, das die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, vorübergehend in begrenztem Umfang überschritten werden. Die staatliche Schuldenquote darf nur dann mehr als 60% betragen, wenn sie "hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert" (Art. 104 (2) EG-Vertrag). Um die Einhaltung dieser Bestimmungen zu gewährleisten, wurde zum einen ein multilaterales Haushaltsüberwachungsverfahren eingerichtet. Dadurch sollen Anzeichen für eine Entstehung übermäßiger Defizite bereits im Vorfeld erkannt und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Dazu hat jeder Mitgliedstaat ein jährlich zu aktualisierendes Stabilitätsprogramm

vorzulegen, das von der Europäischen Kommission und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister geprüft und dessen Einhaltung überwacht wird. Zum anderen können gegen Mitgliedstaaten, für die der Rat ein übermäßiges Defizit festgestellt hat, Sanktionen verhängt werden, wenn sie es nicht in einem angemessenen Zeitraum korrigieren. Bei lang andauernden regelwidrigen Überschreitungen des Referenzwerts für die Defizitquote sind Geldbußen von bis zu 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts des jeweiligen Mitgliedstaats vorgesehen. So soll erstens eine Abschreckungswirkung erzielt werden, die der Entstehung übermäßiger Defizite vorbeugt, und zweitens eine schnelle Korrektur von bereits eingetretenen fiskalischen Fehlentwicklungen erreicht werden.

Regeln für die Finanzpolitik in der Währungsunion sollten einerseits einfach und transparent und ihre Einhaltung leicht überprüfbar sein. Regelverstöße müssen schnell mit abschreckenden Sanktionen geahndet werden. Andererseits sollten die Regeln flexibel genug sein, um beispielsweise das „Atmen“ des Staatshaushalts im Konjunkturzyklus zu erlauben. Dabei sollte die finanzpolitische Souveränität der Mitgliedstaaten in möglichst geringem Maße beschränkt werden.

Häufig wird die Auffassung vertreten, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt zu inflexibel sei. Er schränke die Finanzpolitik zu sehr ein und zwingt die Mitgliedstaaten besonders im Abschwung zu einer prozyklischen Politik. Dies sei deswegen besonders schädlich, weil die Finanzpolitik das einzige auf nationaler Ebene verbliebene Instrument der Konjunkturstabilisierung sei. Dieser Argumentation ist jedoch entgegen zu halten, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt sogar explizit darauf ausgerichtet ist, eine automatische Konjunkturstabilisierung durch die öffentlichen Haushalte zu gewährleisten. Wird die Forderung nach mittelfristig, das heißt über den Konjunkturzyklus hinweg, annähernd ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Staatshaushalten erfüllt, können konjunkturbedingte Defizite in normalen Abschwungphasen hingenommen werden, ohne dass dadurch der Referenzwert für die Defizitquote erreicht würde. Im Fall von schweren Rezessionen ist sogar ein Überschreiten der 3%-Grenze des Maastricht-Vertrags möglich, ohne dass dies Sanktionen zur Folge hätte. Der Pakt erzwingt daher – falls er auch bei guter Konjunktur beachtet wird - keineswegs eine prozyklische, die konjunkturellen Schwankungen möglicherweise verstärkende Finanzpolitik. Welche Effekte von einer Konsolidierung der Staatsfinanzen in einer Zeit wirtschaftlicher Stagnation ausgehen ist im übrigen auch abhängig von der Art der Konsolidierung. Empirische Untersuchungen für Europa zeigen, dass eine Konsolidierung über Steuererhöhungen eher negative Wirkungen auslöst, während eine über die

Ausgabenseite betriebene Haushaltskonsolidierung schon nach kurzer Zeit positive Wachstumseffekte hat. Die durch die Regeln für die Finanzpolitik geforderte solide strukturelle Haushaltsposition ermöglicht es den Mitgliedstaaten, im Abschwung konjunkturelle Defizite hinzunehmen und somit die automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen. Die Erfahrungen von Ländern mit chronischen Haushaltsproblemen haben nämlich gezeigt, dass sie im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen häufig gezwungen waren, in rezessiven Phasen Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten. Eine über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren hinausgehende aktive Konjunktursteuerung durch die Finanzpolitik, die im Abschwung zu Konflikten mit der 3%-Grenze führen könnte, ist auf Grund der mit ihr verbundenen praktischen Probleme, theoretischer Einwände und der bezweifelbaren Wirksamkeit bis auf wenige Ausnahmefälle ohnehin nicht ratsam.

Die behauptete prozyklische Wirkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist wohl auch ein Grund dafür, warum schon häufiger der Übergang zu einer Ausgabenregel in der Finanzpolitik vorgeschlagen worden ist. Nun können Ausgabenobergrenzen zwar auf nationaler Ebene ein sinnvoller Bestandteil einer Konsolidierungsstrategie sein, wie u.a. der erfolgreiche Defizitabbau in den USA unter dem Budget Enforcement Act gezeigt hat. Als Budgetregel auf europäischer Ebene sind sie aber kaum geeignet. Sie gehen am Kern des Problems vorbei, das in den negativen Rückwirkungen einer unsoliden Finanzpolitik eines Landes auf die anderen Teilnehmer an der Währungsunion, zum Ausdruck kommt. Diese negativen Übertragungseffekte werden vor allem durch Defizite und Schulden und weniger durch staatliche Ausgaben hervorgerufen. Der Zusammenhang zwischen Ausgaben und Defiziten ist aber sowohl in Bezug auf das Niveau als auch die Entwicklung keineswegs eng. So weisen mit Schweden und Irland die beiden Länder mit der höchsten und niedrigsten Ausgabenquote in der Europäischen Union Überschüsse bzw. einen ausgeglichenen Haushalt auf. Außerdem stellt sich die Frage, wie die Ausgabengrenzen festgelegt werden sollten. Zwar liegen die staatlichen Ausgabenquoten in vielen Ländern der EU gegenwärtig so hoch, dass sie tendenziell das Wirtschaftswachstum dämpfen, weil die zu ihrer Finanzierung notwendigen Steuern die Leistungs- und Investitionsbereitschaft schwächen. Andererseits können auch sehr niedrige Staatsausgaben zu Problemen führen, wenn dadurch wichtige Rahmenbedingungen wie die Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur, die innere Sicherheit und das Bildungsniveau massiv beeinträchtigt werden. Die „optimale“ Staatsquote ist kaum feststellbar, zumal neben dem Wirtschaftswachstum dabei auch andere Kriterien zu berücksichtigen wären. Eine Festlegung auf europäischer Ebene wäre zudem mit einem starken Eingriff in die

Souveränität der Mitgliedstaaten verbunden. Schließlich ist die Höhe der staatlichen Ausgaben leichter „gestaltbar“ als diejenige der Defizite, etwa indem staatliche Ausgaben durch Steuersubventionen ersetzt werden oder indem öffentliche Aufgaben vermehrt durch Unternehmen übernommen werden, die dem privaten Sektor zugeordnet sind, obwohl sie zu 100% der öffentlichen Hand gehören.

Verschiedentlich wird auch bemängelt, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt auf Grund der Forderung nach mittelfristig mindestens annähernd ausgeglichenen Haushalten eine Verdrängung wachstumsfördernder staatlicher Investitionen durch konsumtive Staatsausgaben begünstige und eine Umverteilung zugunsten zukünftiger Generationen erzwingt. So ist schon oft die so genannte Goldene Regel, nach der die öffentlichen Defizite nicht über die öffentlichen Investitionen hinausgehen dürfen, als Alternative zum Pakt vorgeschlagen worden. Ziel der Goldenen Regel ist es, diejenigen Generationen finanziell zu belasten, die Nutzen aus einer gegenwärtig getätigten staatlichen Investition ziehen. Dazu wird diese zunächst über Schulden finanziert; dann werden entsprechend der Nutzung Zinsen und Tilgungsraten über Steuern beglichen. Die Goldene Regel stellt dabei allerdings isoliert auf die intergenerative Verteilungswirkung der öffentlichen Investitionen ab. Sie vernachlässigt gegenläufige Umverteilungswirkungen, die sich etwa im Rahmen von umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen aus der demographischen Entwicklung ergeben können. Entscheidend für die fiskalische Tragfähigkeit ist zudem die dauerhafte Zahlungsfähigkeit des Staates. Staatliche Investitionsausgaben zeichnen sich aber oft dadurch aus, dass ihnen keine entsprechenden Rückflüsse an den Staat in der Zukunft gegenüberstehen. Auch sind viele staatliche Projekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht produktiv oder jedenfalls weniger produktiv als damit konkurrierende private Investitionsvorhaben. Darüber hinaus ist die Goldene Regel nur schwer zu operationalisieren und kaum zu kontrollieren. Schon die Abgrenzung des Investitionsbegriffs bereitet Schwierigkeiten, etwa im Hinblick auf die Frage, ob auch Humankapitalinvestitionen einbezogen werden sollen. Ein weiterer Nachteil der Goldenen Regel ist, dass sie einen gewissen politischen Anreiz hervorruft, auch fragwürdige Investitionsprojekte über Kredite zu finanzieren, die nur für eine bestimmte Gruppe von Wählern attraktiv sind und zum Teil kaum kalkulierbare Folgekosten implizieren. Insgesamt stellt die Goldene Regel daher keine praktikable Alternative zu den gegenwärtigen fiskalpolitischen Regeln dar. Dies gilt aus ähnlichen Gründen auch für die Forderung, bestimmte Ausgabenkategorien wie etwa Aufwendungen für Forschung und Entwicklung oder die Verteidigung aus der Berechnung des staatlichen Defizits herauszunehmen.

Solche Vorschläge würden außerdem eine formale Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder gar des EG-Vertrags erfordern, die nur einstimmig erfolgen kann und daher politisch schwer durchsetzbar ist. Die von der Kommission unterbreiteten Vorschläge wollen die Verordnungen dagegen lediglich interpretieren. Einigen dieser Anregungen ist der Ecofin-Rat aber zu Recht mit Skepsis begegnet. Dies gilt beispielsweise für den Vorschlag, unter bestimmten Bedingungen temporäre Abweichungen vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zuzulassen, wenn ein Mitgliedstaat größere strukturelle Reformen unternimmt, die die Beschäftigung oder das Potenzialwachstum erhöhen und/oder längerfristig die Haushaltsposition verbessern. Die Verpflichtungen der nationalen Finanzpolitiken nach dem EG-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt beziehen sich zu Recht nur auf Defizit- und Schuldenquoten, während die Höhe und Struktur der staatlichen Einnahmen und Ausgaben weitgehend in nationaler Verantwortung verbleiben. So können negative Spillover-Effekte der Finanzpolitik in der Währungsunion eingedämmt werden, ohne die nationale Souveränität über Gebühr zu beschränken. Zudem erscheint eine objektive und international vergleichbare Einschätzung der Wirkungen verschiedener Reformvorschläge kaum möglich. Auch besteht zumindest kein grundsätzlicher Gegensatz zwischen strukturellen Reformen und dem Festhalten an soliden Haushalten. Strukturelle Reformen ergänzen vielmehr die Konsolidierungsanstrengungen, indem ihre mittel- und langfristige positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum zu einer Verbesserung der staatlichen Finanzlage beitragen. Und auch kurzfristig können wünschenswerte Reformen beispielsweise am Arbeitsmarkt schon mit einer Verbesserung des staatlichen Finanzierungssaldos verbunden sein. Schließlich würden die vorgeschlagenen Regelungen den Pakt wesentlich intransparenter machen und damit seine Durchsetzung erschweren. Politischer Druck zur Einhaltung der Bestimmungen resultiert nicht zuletzt aus klaren, möglichst transparenten und nachvollziehbaren Bestimmungen. Daher ist auch der Vorschlag abzulehnen, dauerhafte Abweichungen von der Forderung nach mindestens ausgeglichenen Haushalten zuzulassen, wenn die Schuldenquote deutlich unter 60% liegt und zukünftige Haushaltsbelastungen auf Grund der demographischen Entwicklung gering sind.

Positiv zu bewerten ist dagegen der Wille der Kommission, einer mangelnden Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten im Aufschwung stärker entgegenzuwirken, denn die gegenwärtigen Haushaltsprobleme einiger Mitgliedstaaten sind zu einem erheblichen Teil auf zu geringe Konsolidierungsfortschritte in Jahren mit höherem Wachstum zurückzuführen. Dazu können eine intensivere Überwachung durch die

Kommission und den Ecofin-Rat und eine stärkere Berücksichtigung konjunkturbereinigter Budgetsalden bei der Analyse der Haushaltsentwicklung einen Beitrag leisten. Auch die Forderung nach einer strukturellen Konsolidierung von jährlich mindestens ½ % des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern, die noch merkliche strukturelle Defizite aufweisen, die vorgeschlagene Aufwertung des Schuldenkriteriums und eine verstärkte Beachtung der zukünftig zu erwartenden demographisch bedingten Belastungen der öffentlichen Haushalte sind zu begrüßen.

Ein Grundproblem des fiskalischen Regelwerks bleibt damit allerdings bestehen. Da die Entscheidungen über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits und die Verhängung von Sanktionen im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, reichen schon wenige Mitgliedstaaten aus, um eine effektive Anwendung der Regeln zu verhindern. Die Möglichkeit, dass politische Erwägungen bei den erforderlichen Abstimmungen eine Rolle spielen, schwächt die Glaubwürdigkeit von Sanktionen und beeinträchtigt daher die Durchsetzbarkeit der Regeln besonders gegenüber großen Ländern, die ein hohes Stimmengewicht haben. Eine „Umkehr der Beweislast“, wie sie von deutscher Seite schon bei den Verhandlungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt gefordert worden war, konnte nicht durchgesetzt werden. Sie hätte zur Folge gehabt, dass der Rat die Feststellung eines übermäßigen Defizits und Sanktionen nur mit qualifizierter Mehrheit verhindern könnte.

Einhaltung des Pakts erforderlich

Umso mehr kommt es in dem gegenwärtigen Belastungstest für den Stabilitäts- und Wachstumspakt darauf an, den Regeln durch eine konsequente Umsetzung mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Die Regeln zu ändern oder auszusetzen, hieße letztlich sie aufzugeben. Damit würde eine tragende Säule des wirtschaftspolitischen Gebäudes der Währungsunion weiter beschädigt. Gleichzeitig würde im Vorfeld der Erweiterung der Europäischen Union das falsche Signal an die beitretenden Länder gesendet, dass man unbequeme Regeln der Gemeinschaft nur konsequent genug missachten muss, um sie zu lockern. Deutschland kommt hier nicht nur deswegen eine besonders wichtige Rolle zu, weil es der Initiator des Pakts gewesen ist, sondern auch, weil es sich mehr als andere große Ländern zu dem fiskalischen Regelwerk bekannt hat. Deshalb muss Deutschland entsprechend den Vorgaben des Pakts sein Staatsdefizit im kommenden Jahr auf höchstens drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückführen. Um dies zu erreichen, sind zusätzliche Konsolidierungs-

maßnahmen wahrscheinlich unausweichlich. Gleichzeitig sollte über eine Reform des nationalen finanzpolitischen Regelwerks die Verschuldungsneigung reduziert werden. Die Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Teilbereichen, die gegenwärtig die Zuordnung der Verantwortung für das Gesamtergebnis erschwert, sollte konzeptionell mit der Schaffung eines nationalen Stabilitätspakts verbunden werden.