

Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags, 19.01.04

#### Einige Thesen zu den Anträgen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt

1. Über die Bedeutung stabiler öffentlicher Finanzen besteht weitgehend Einigkeit. Sie stärken das Vertrauen von Investoren und Konsumenten, dass sie in absehbarer Zeit keine Steuererhöhung zu befürchten haben. Sie sind die Grundlage für eine stabile und international akzeptierte Währung. Und sie verbessern die Standortbedingungen der Wirtschaft in der internationalen Arbeitsteilung.
2. Wichtig ist, dass solide Staatsfinanzen in der Hierarchie der wirtschaftspolitischen Ziele nicht zurückstehen, sondern gleich auf rangieren mit anderen wachstums- und beschäftigungspolitischen Zielen. Förderung von Forschung und Entwicklung, Verbesserung der Bildung oder Strukturreformen in der Sozialen Sicherung oder am Arbeitsmarkt sind wirtschaftspolitisch wichtig, sie sind aber nicht wichtiger als das Erreichen finanzpolitischer Solidität. Wer mehr Forschung und Entwicklung haben oder mehr für die Bildung tun will (was dringlich nötig ist), muss dies durch Minderausgaben in anderen Bereichen finanzieren, nicht durch eine Erhöhung des öffentlichen Defizits.

Gegen diese Gleichwertigkeit der Ziele ist in der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Vergangenheit häufiger verstoßen worden. Das hatte Folgen. Ein Grund für das unzureichende Wachstum in Deutschland liegt auch darin, dass die Menschen nicht genügend Vertrauen in die Stabilität der öffentlichen Finanzen haben. Wenn die Deutschland weiter gegen das Gebot der Gleichwertigkeit der Ziele verstoßen sollte, ist auch das AAA-Rating der Bundesrepublik gefährdet. Das hätte im Prinzip Auswirkungen auf alle Ratings von in der Bundesrepublik tätigen Firmen und damit natürlich auch auf den deutschen Finanzplatz.

3. Angesichts des etwas verbesserten Wachstums in Deutschland (2004: 1,7%) gibt es keinen konjunkturpolitischen Grund mehr, die öffentlichen Defizite im Jahr 2005 nicht unter die 3%-Grenze zurückzuführen. Die derzeitige Expansion des Bruttoinlandsprodukts entspricht in etwa der langfristigen Potenzialrate. Mehr Wachstum ist unter den gegebenen angebotspolitischen Bedingungen nicht zu erreichen. Jetzt ist die Zeit, daraus auch die notwendigen Konsequenzen für die Finanzpolitik zu ziehen.

4. Die bestehenden Regeln in der Europäischen Union zur Sicherung solider Staatsfinanzen sind gut. Sie sind aber nicht sakrosankt. Die diesbezüglichen Reformvorschläge der EU-Kommission vom 3. September 2005 sind nach meiner Meinung eine vernünftige Grundlage, um die politische Akzeptanz und die ökonomische Fundierung der Regeln zu verbessern. Folgende Punkte erscheinen mir dabei wichtig:
- Alle ins Auge gefassten Änderungen an den Regeln dürfen nicht dazu führen, die finanzpolitische Disziplin in der Gemeinschaft aufzuweichen. Sie müssen im Gegenteil helfen, die Disziplin noch besser durchzusetzen. Das ist der oberste Grundsatz, an dem alles gemessen werden sollte.
  - Das Kriterium, dass die Staatsverschuldung insgesamt nicht höher sein sollte als 60%, sollte gegenüber dem in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund stehenden 3%-Limit ein größeres Gewicht erhalten. Bei den gegenwärtigen Wachstumsbedingungen in Deutschland würde schon das 3%-Kriterium dazu führen, dass die Staatsverschuldung insgesamt in Relation zum Bruttoinlandsprodukt steigt. Ein mit dem 60%-Kriterium kompatibles Defizitkriterium müsste bei den heutigen Wachstumsbedingungen in Deutschland unter 2% liegen.
  - Es muss Regeln geben, die die Rückführung der öffentlichen Defizite in guten konjunkturellen Zeiten erzwingen, damit es in konjunkturell schlechteren Zeiten gar nicht erst zu Konflikten mit dem 3%-Kriterium kommt.
  - Das Ausnahmekriterium, bei dem die 3%-Marke überschritten werden kann (Rezession mit absolut sinkendem Bruttoinlandsprodukt/ Naturkatastrophe) ist zu eng gefasst. Eine langanhaltende Stagnation kann ein schwierigeres Ungleichgewicht für eine Volkswirtschaft sein als eine kurzfristige Rezession. Glücklicherweise ist die Phase der langanhaltenden Stagnation in Deutschland inzwischen überwunden.
  - Bei der Anwendung des Stabilitätspaktes ist ex ante länderspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Hochverschuldete Staaten sollten angehalten werden, ihre Haushalte auszugleichen oder Überschüsse zu erzielen, um ihre Gesamtverschuldung zu senken. Für sie ist bereits die 3%-Grenze zu hoch. Das gleiche gilt für die Berücksichtigung demographischer Gegebenheiten. Sie erfordern gerade für Deutschland niedrigere Defizite bzw. sogar Überschüsse.
5. Die Reformvorschläge, die die EU-Kommission Anfang dieses Jahres zum Automatismus der Sanktionen vorgelegt hat, halte ich für nicht zielführend. Danach sollen vor dem Inkrafttreten von Sanktionen unter anderem die Forschungs- und Entwicklungsausgaben des Landes geprüft werden, ferner seine Ausgaben für Strukturreformen und seine Nettozahlungen die EU. Die Gründe für meine Ablehnung sind:
- Das Regelwerk verliert seinen „Biss“, wenn die 3%-Grenze relativiert wird. Bisher konnte man sagen: Wer die 3%-Grenze überschreitet, verstößt gegen den Pakt. Das hat jeder verstanden und konnte in der politischen Diskussion gut kommuniziert werden. Wenn man bei Überschreitungen der 3% erst noch verschiedene Strukturen abprüfen muss, um einen Verstoß zu diagnostizieren, wird die Sache so kompliziert, dass keine eindeutigen Aussagen mehr möglich sind.

Das ist wichtig. Denn die Hauptwaffe des Paktes ist, dass er die Finanzminister bei mangelnder finanzpolitischer Disziplin in der Öffentlichkeit an den Pranger stellt. Diese Waffe ist wichtiger als alle finanziellen Sanktionen, die in dem Pakt vorgesehen sind und die am Ende nur dazu führen, dass der Staat sich noch mehr verschulden muss.

Man kann noch über alternative Sanktionen nachdenken. Möglich wäre zum Beispiel, dass die Europäische Zentralbank Anleihen von Staaten, die gegen die Regeln des Paktes verstoßen, nicht mehr als Sicherheiten bei ihren Refinanzierungsgeschäften anerkennt. Das würde zu einem erheblichen Zinsanstieg in den betroffenen Ländern führen und sie damit „bestrafen“.

- Wenn man bei der Beurteilung von zu hohen Defiziten einzelner Staaten Ausnahmeregelungen für einzelne Ausgabenkategorien zulässt, öffnet man ein Fass, das man später nur noch schwer wieder schließen kann. Warum soll man Forschung und Entwicklung anders behandeln als Bildung oder öffentliche Investitionen? Manche würden auch Militärausgaben dazu rechnen, die Hilfen für die Tsunami-Opfer oder die Transfers in Deutschland an die neuen Bundesländer. Das hebt jede finanzpolitische Disziplin aus.
- Das Herausrechnen der Nettozahlungen an die Europäische Union aus den Defizitzahlen wäre allenfalls gerechtfertigt, wenn gleichzeitig die Nettorückflüsse bei den Empfängerländern als defiziterhöhend berücksichtigt werden würden. Wenn es richtig sein sollte, dass es Bestrebungen gibt, durch eine Besserstellung der Nettozahlungen an die EU die Bereitschaft zum Beispiel Deutschlands zu Leistungen an die EU zu erhöhen, so ist das ein eklatanter Verstoß gegen die wirtschaftspolitische Logik.
- Bei dem Ganzen ist nicht zu vergessen, dass die 3%-Grenze keineswegs der Normalfall ist. Der Normalfall ist ein ausgeglichener Haushalt. Das entkräftet das Argument, dass eine Einrechnung der Ausgaben für Strukturreformen in die generellen Budgetregeln dazu führt, dass zu wenig für solche Reformen ausgegeben wird. Denn die Ausgaben für Strukturreformen haben häufig einen „J-Kurven-Effekt“: sie belasten das Budget nur kurzfristig, führen langfristig aber zu Entlastungen. Wer einen Ausgleich des Haushalts anstrebt, hat mit dem 3%-Kriterium genügend Platz für negative „J-Kurven-Effekte“ durch Ausgaben für Strukturreformen.