



Institut für Weltwirtschaft

an der Universität Kiel



Kiel Institute for World Economics

Kiel, den 13. Januar 2005

Stellungnahme zu dem Antrag der Koalitionsfraktionen „Stabilitäts- und Wachstumspolitik fortsetzen – Den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt stärken“ (Drucksache 15/3957), dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Für eine stabile Wirtschafts- und Währungsunion – Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht ändern“ (Drucksache 15/3719) sowie dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Aufnahme von Stabilitätskriterien in das Grundgesetz)“ (Drucksache 15/3721)

anlässlich der Öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 19. Januar 2005

A. Vorbemerkung

Die Stellungnahme bezieht sich nicht auf alle Punkte, die in den beiden Anträgen bzw. in dem Gesetzentwurf angesprochen werden. Vielmehr werden nur Aspekte aufgegriffen, die dort unterschiedlich gesehen werden, und von diesen nur die wichtigsten.

B. Zu Antrag 1 (Anlage 1)

1. Nach Einschätzung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt „ein unverzichtbarer Bestandteil im Gesamtgefüge der Institutionen zur Wahrung makroökonomischer Stabilität in Europa“. Er beschreibt Regeln für eine solide Finanzpolitik. Dafür gibt es vor allem drei Gründe:

Wenn die öffentlichen Haushalte in den Ländern der Europäischen Währungsunion (EWU) – wie vom Stabilitäts- und Wachstumspakt verlangt – nicht defizitär sind, dann ist der potentielle politische Druck auf die EZB, eine lockere Geldpolitik mit der Folge einer erhöhten Inflation zu betreiben, geringer als sonst. Mit einem solchen Druck ist trotz der gesetzlich garantierten Unabhängigkeit der EZB grundsätzlich zu rechnen.

Bei einer soliden Finanzpolitik in den einzelnen EWU-Ländern, wie sie der Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert, kommt es nicht zu so genannten negativen Zinsexternalitäten, d.h. dazu, dass die Schuldenpolitik eines Landes das Zinsniveau für andere Länder der EWU in die Höhe treibt. Zinsexternalitäten sind zwar bei einem Haftungsausschluss, wie er in Artikel 103 des EG-Vertrags geregelt ist, eigentlich nicht zu erwarten; ist die Haftung einzelner Länder oder aller Länder für die Verbindlichkeiten eines Landes ausgeschlossen, dann können nämlich die Finanzmärkte die Bonität der einzelnen Länder ausreichend differenziert bewerten. Es gibt aber Zweifel, dass im Fall des Falles die Haftung für Verbindlichkeiten eines Landes durch andere Länder oder durch die EU insgesamt wirklich unterbliebe. Eine Begrenzung der öffentlichen Verschuldung verhindert unter diesen Umständen, dass einzelne Länder durch ihre Defizitpolitik die Zinsen hochtreiben, so dass andere Länder bei der Kreditaufnahme geschädigt werden.

Darüber hinaus fördern solide öffentliche Finanzen Wachstum und Beschäftigung. Eine Reduktion der Staatsverschuldung in einem Land erhöht auf lange Sicht das Einkommen je Einwohner, insbesondere dann, wenn dabei die Ausgaben des Staates im Vergleich zum

Bruttoinlandsprodukt gesenkt werden. Eine solide Finanzpolitik liegt insofern im Interesse jedes einzelnen Landes.

2. Das hohe Budgetdefizit in Deutschland ist keineswegs nur auf eine niedrige Kapazitätsauslastung und das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen. Vielmehr betrug das strukturelle Budgetdefizit des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2004 nach allen gängigen Schätzungen rund 3 Prozent. Das hohe strukturelle Defizit beruht u.a. darauf, dass die mittelfristige Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts zu optimistisch eingeschätzt worden ist und dass die Staatsausgaben nicht ausreichend gekürzt wurden; dies war insbesondere im Zusammenhang mit der Steuersenkung im Jahr 2001 der Fall.
3. Das Institut für Weltwirtschaft hält die Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht für zu starr. Der Pakt erlaubt u.a. das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren. Auch schadet eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dem Wachstum nicht: Im Gegenteil.
4. Das Institut für Weltwirtschaft hält die Vorschläge der Kommission der EU nur teilweise für geeignet. Von den Vorschlägen,
 - dem Schuldenstand und der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei der Überwachung der Haushaltsposition mehr Bedeutung beizumessen,
 - frühzeitige Maßnahmen zur Korrektur unangemessener Haushaltsentwicklungen zu gewährleisten,
 - länderspezifische Gegebenheiten bei der Definition des mittelfristigen Ziels eines „nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses“ zu berücksichtigen sowie
 - länderspezifische Gegebenheiten und Entwicklungen bei der Anwendung des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten zu beachten

sind die beiden ersten sinnvoll, sie lassen sich aber wohl ohne eine rechtliche Änderung des Pakts verwirklichen. Der dritte und der vierte Vorschlag sind dagegen abzulehnen. Die Merkmale, die länderspezifische Gegebenheiten messen sollen, sind so vage definiert und damit so stark interpretierbar, dass im Ergebnis die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts außer Kraft gesetzt werden können. Abzulehnen sind auch alle Vorschläge, die darauf abzielen, bei der Defizitberechnung bestimmte Ausgaben (wie z.B.

Nettobeiträge an die EU, Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder Militärausgaben) auszuklammern; bei Verwirklichung solcher Vorschläge wären der Willkür bei der Defizitmessung Tür und Tor geöffnet.

5. Insgesamt sieht das Institut für Weltwirtschaft keinen Grund, länderspezifische Umstände und Gegebenheiten bei der Anwendung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Betracht zu ziehen. Daher sollte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung nicht in ihrem Kurs unterstützen, „vor dem Hintergrund der Vorschläge der EU-Kommission die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes aktiv mitzugestalten“ sowie „sich dafür einzusetzen, ... eine stärker am Einzelfall und an den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen orientierte Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erreichen“. Dagegen ist es wünschenswert, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung bei den Anstrengungen unterstützt, die Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahre 2005 zu erfüllen; denn es wird für die Zukunft des Stabilitäts- und Wachstumspakts wichtig sein, ob Deutschland im Jahr 2005 die 3-Prozent-Marke für das Budgetdefizit unterschreitet.

C. Zu Antrag 2 (Anlage 2)

1. Das Institut für Weltwirtschaft teilt die Einschätzung, dass von der Zielverfehlung durch Deutschland negative Signale auf die Finanzpolitik anderer Länder ausgehen können.
2. Es bewertet die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – wie erläutert – insgesamt negativ. Schon die Tatsache, dass kurz nach der Einführung der Regeln bei deren erster Anwendung auf große Länder Reformvorschläge gemacht werden, schwächt die Glaubwürdigkeit – unabhängig von der Qualität der Vorschläge. Die Vorschläge selbst werden für nicht zielführend gehalten, soweit ihre Verwirklichung eine Änderung des Rechtsrahmens erfordert; denn das Regelwerk würde geschwächt.
3. Es ist der Deutschen Bundesbank zuzustimmen, die kein Ausgestaltungs-, sondern ein Umsetzungsproblem diagnostiziert.

D. Zum Gesetzentwurf (Anlage 3)

1. Der Gesetzentwurf sieht die Verpflichtung vor, den Haushalt des Staates bis zum Ende des laufenden Jahrzehnts auszugleichen oder einen Überschuss zu erwirtschaften. Er stellt auf das eigentliche Ziel des Pakts ab.

In der Diskussion um das Einhalten der Defizitobergrenze wird dagegen das eigentliche Ziel des Pakts ausgeblendet: Das Budget soll mittelfristig ausgeglichen sein bzw. einen Überschuss aufweisen. Der Ausgleich ist seit Bestehen des Stabilitäts- und Wachstumpakts in vielen Ländern nicht erreicht worden und wird in dem Stabilitätsprogramm für Deutschland nicht einmal mehr für die Zeit bis zum 2008 angestrebt. Dieses Versäumnis kann nicht – auch nicht teilweise – auf die schwache Konjunktur in den Jahren 2001 bis 2003 zurückgeführt werden. Nach Schätzungen internationaler Organisationen ist das konjunkturbereinigte Defizit in Deutschland höher als zum Ende der neunziger Jahre. Dabei ist sogar ein Potentialwachstum unterstellt, das eher am oberen Rand des Spektrums der Schätzungen liegt. Demnach fand eine echte Haushaltskonsolidierung, die gemeinhin als Abnahme des strukturellen Defizits definiert wird, in den vergangenen Jahren nicht statt.

2. Der Gesetzentwurf ist auch in einer anderen Hinsicht positiv zu bewerten. Er behebt für Deutschland einen Mangel des gegenwärtigen Überwachungs- und Sanktionsverfahrens, dass nämlich betroffene Regierungen über ihr eigenes Fehlverhalten richten. Die Erwartung, die Regierungen würden sich hinsichtlich einer soliden Haushaltspolitik selbst genug unter Druck setzen bzw. unter genügend großem Druck der Öffentlichkeit stehen und eine solide Finanzpolitik verfolgen, hat sich nicht erfüllt. Im Gegenteil: Nachdem Deutschland und Frankreich wiederholt gegen die Idee des Pakts verstoßen haben, hat sich der Druck bei anderen Ländern vermindert, und die Defizite sind teilweise gestiegen.
3. Der Gesetzentwurf könnte allerdings konkretisiert werden. Insbesondere könnte eine Regel für die Aufteilung des Budgetsaldos des Staates auf Bund (einschl. Sozialversicherungen) und Länder (einschl. Gemeinden) bestimmt werden. Zwar ist die Bundesregierung allein dafür verantwortlich, dass der Vertrag von Maastricht eingehalten wird, aber es sollten für den Bund und für die Länder insgesamt Defizitobergrenzen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt festgesetzt werden.
4. Der in dem Gesetzentwurf enthaltene Termin für den Budgetausgleich (Ende des Jahrzehnts) ist wenig ehrgeizig gewählt.

E. Schlussbemerkungen

Es ist unklar, wie das Defizitverfahren gegen Deutschland nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs fortgesetzt wird. Unabhängig davon, wie das Zusammenspiel der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union in Zukunft hinsichtlich der Empfehlungen funktionieren wird, sollten die Regierungen ihr Bekenntnis zum Stabilitäts- und Wachstumspakt in die Tat umsetzen. Eine solide Finanzpolitik, die durch die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewährleistet wird, trägt entscheidend zur makroökonomischen Stabilität im Euroraum bei.

Eine Finanzpolitik ohne bindende Regeln hätte gravierende Auswirkungen. Zum einen würden sich die Länder durch eine unsolide Politik selbst schaden. Vor dem Hintergrund der absehbaren demographischen Entwicklung und der daraus resultierenden Belastungen wäre es sogar angebracht, dass der Staat heute Budgetüberschüsse aufweist, also spart im eigentlichen Sinne des Wortes. Bei einem Verzicht auf Konsolidierung ist es wahrscheinlich, dass in der Zukunft drastische Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die öffentlichen Haushalte zu sanieren. Zum anderen hätten diejenigen EU-Länder, die den Beitritt zur Währungsunion planen, weniger Grund, sich an die Kriterien für solide öffentliche Finanzen zu halten. In der Folge könnten die Eintrittskriterien zumindest aufgeweicht werden, was im Widerspruch zu den Fundamenten der Europäischen Währungsunion stünde.