

Zur Frage des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestags am 19. Januar 2005

Zusammenfassung

- *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der bestehenden Form ist als gescheitert anzusehen. Die Ursache liegt in seinen beträchtlichen ökonomischen Mängeln. Eine Festschreibung des bestehenden Pakts und eine Übernahme der Referenzwerte des Pakts in das Grundgesetz sind daher nicht zu empfehlen.*
- *Die von der EU-Kommission im September 2004 vorgeschlagene Weiterentwicklung des Pakts im Sinne einer Abkehr von der mechanistischen Anwendung starrer Regeln hin zu einer umfassenden Einzelfallprüfung wird den ökonomischen Gegebenheiten eher gerecht als der bestehende Pakt. Deswegen sind die Kommissionsvorschläge beachtenswert.*
- *Allerdings würde die zentrale Ursache des Konflikts um die Staatsdefizite, ob und inwieweit nämlich die Kompetenz für die Finanzpolitik bei den Mitgliedstaaten verbleibt oder auf die EU-Ebene übergeht, mit der Weiterentwicklung des Paktes im Sinne der Kommission zusätzlich verstärkt. Der Bundestag sollte daher den Kommissionsvorschlägen nur mit der Maßgabe beitreten, dass mit einem weiterentwickelten Pakt lediglich ein Konsultationsprozess etabliert wird, der die Entscheidungskompetenz des Bundestags in finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen nicht berührt.*

Fragestellung

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite (Art. 104 EGV). Insbesondere haben die Staaten die Referenzwerte von 3 % und 60 % des Bruttoinlandsprodukts für das öffentliche Defizit bzw. den öffentlichen Schuldenstand einzuhalten. Dies ist einigen Ländern, unter ihnen Deutschland, wiederholt nicht gelungen. Jedoch konnte die EU-Kommission die im SWP für diesen Fall vorgesehenen Sanktionen nicht durchsetzen. Vielmehr ist der SWP als zu inflexibel und zu starr in die Kritik geraten.

Die EU-Kommission hat in einer Mitteilung vom 3.9.2004 (KOM(2004) 581 endgültig) Vorschläge zur *Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts* unterbreitet. Es geht ihr bei der Überwachung der Haushaltspolitik im Kern um die Abkehr von starr anzuwendenden Regeln hin zu einer umfassenden und vertiefenden Einzelfallprüfung der jeweiligen Mitgliedsländer. Die wichtigsten Elemente der Einzelfallprüfung sollen sein:

- Stärkere Beachtung von Schuldenstand und langfristiger Tragfähigkeit bei der Überwachung der Haushaltspositionen

- Stärkere Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten bei der Definition des mittelfristigen Ziels eines „nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses“
- Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten und Entwicklungen bei der Anwendung des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten
- Gewährleistung frühzeitiger Maßnahmen zur Korrektur unangemessener Haushaltsentwicklungen

Vor dem Hintergrund dieser Kommissionsmitteilung sind die drei von Abgeordneten und Fraktionen des Bundestags eingebrachten Anträge und Gesetzentwürfe zu sehen, die Gegenstand der Anhörung des Finanzausschusses des Bundestags am 19.1.2005 sind. Sie lassen folgende Hauptzielsetzungen erkennen:

- Antrag der CDU/CSU (Drucksache 15/3719 vom 21.09.2004): An dem bestehenden SWP soll festgehalten werden; die Vorschläge der EU-Kommission werden als eine Schwächung des Regelwerks betrachtet und sind daher abzulehnen.
- Gesetzentwurf der FDP (Drucksache 15/3721 vom 22.09.2004): Die Referenzwerte des SWP (3-%-Defizitquote, 60-%-Schuldenstandsquote) sollen in das Grundgesetz aufgenommen und somit für die Haushaltsplanung von Bund und Ländern verpflichtend werden.
- Antrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 15/3957 vom 20.10.2004): Der bestehende SWP wird als zu starr empfunden. Die Weiterentwicklung des SWP soll vor dem Hintergrund der Vorschläge der EU-Kommission aktiv mitgestaltet werden.

Die Kernfrage ist also, ob der SWP in der bestehenden Form erhalten und auch von Deutschland künftig strikt angewendet werden soll (CDU/CSU, FDP) oder ob der SWP im Sinne der Vorschläge der EU-Kommission weiterentwickelt werden soll (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es neben der Fortführung oder Weiterentwicklung des SWP auch die Option gibt, ihn gänzlich neu zu strukturieren. So ist beispielsweise vorgeschlagen worden, den Pakt von Defizitziele auf Ausgabenziele umzustellen (vgl. „Zur Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002“, Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute vom 18. Oktober 2002, Votum von DIW und IWH). Dieser Option wird in dieser Stellungnahme nicht weiter behandelt, weil sie in den zitierten Drucksachen keinen Anknüpfungspunkt findet. Gleichwohl sollte der Bundestag, bevor er sich für die Festschreibung eines Defizitkriteriums in der einen oder anderen Form ausspricht, andere Modelle zumindest prüfen.

Bewertung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt steht von Anfang an auf tönernen Füßen. Er ist zwar politisch gewollt, aber ökonomisch nicht überzeugend begründet. Der SWP hat deswegen die EU in ein Dilemma geführt: entweder wird der Pakt strikt durchgesetzt, auch um den Preis, dass seine erzwungene Einhaltung ökonomischen Schaden hervorruft (zum Beispiel die Volkswirtschaft in einer Schwächephase durch forcierte Konsolidierung prozyklisch noch zusätzlich belastet wird). Das lässt sich der Öffentlichkeit kaum vermitteln. Oder der Pakt wird im Vollzug so weit aufgeweicht, dass er letztlich keine Bindungswirkung mehr entfaltet, was ein Glaubwürdigkeitsproblem für die EU-Institutionen schafft. Der zweite Weg ist in den letzten Jahren beschritten worden.

Der SWP ist als Bestandteil des EG-Vertrages und künftig des Vertrags für eine Verfassung für Europa eigentlich verbindlich. Dass seine Einhaltung bisher trotzdem nicht strikt durchgesetzt worden ist und stattdessen von der EU-Kommission nun eine „Weiterentwicklung“, sprich: flexiblere Handhabung vorgeschlagen wird, reflektiert letztlich die Einsicht, dass der Pakt in der gegenwärtigen Form ökonomisch fragwürdig ist. Die wesentlichen ökonomischen Kritikpunkte am SWP sind folgende:

(a) Eine Begrenzung der Staatsdefizite als Voraussetzung für die Stabilität des Euro ist, anders als es mit dem SWP unterstellt wird, nicht erforderlich. Dies wäre anders, wenn die Staatsdefizite von der Europäischen Zentralbank (EZB) mittels inflationärer Geldschöpfung finanziert würden. Dies ist jedoch ausgeschlossen. Der EZB ist die Gewährung jeglicher Kredite an öffentlichen Stellen in Europa untersagt (Art. 101 EGV). Die Staaten der Eurozone sind für die Finanzierung ihrer Defizite wie Unternehmen oder private Haushalte auf die allgemeinen Finanzmärkte angewiesen. Eine inflationäre Geldschöpfung findet nicht statt. Staatsdefizite und Kreditaufnahme der Staaten schaden dem Euro ebenso wenig, wie es Finanzierungsdefizite und Kreditaufnahme der Unternehmen tun.

(b) Eine Begrenzung der Staatsdefizite als Voraussetzung für wachstumsfördernde niedrige Zinsen im Euroraum ist nicht notwendig. Die Gleichsetzung hoher (steigender) Staatsdefizite mit hohen (steigenden) Zinsen ist sachlich nicht gerechtfertigt. Schwillt ein Staatsdefizit durch einen Konjunkturunbruch beispielsweise infolge einer Absenkung der privaten Ausgaben an, so ist dies mit tendenziell sinkenden Zinsen verbunden. Hierfür liefern jüngste Erfahrungen die empirischen Belege. So haben die Staatsdefizite in der Eurozone insgesamt von 1,7 % des BIP (2001) auf 2,7 % (2003) zugenommen, während die langfristigen Zinsen in der gleichen Zeit von 5,0 % auf 4,2 % gesunken sind. Eine ähnliche Entwicklung ist in den USA zu beobachten. Im Übrigen führt der weltweite Verbund der Finanzmärkte heute zu einer Entkopplung der Zinsen von regionalen Staatsdefiziten. Obwohl beispielsweise die Vereinigten Staaten ein ungleich höheres Budgetdefizit realisieren als die Eurozone (4,6 % des BIP im Vergleich zu 2,7 % in 2003), liegen die langfristigen Zinsen in beiden Regionen praktisch gleichauf (4,0 % gegenüber 4,2 %).

(c) Mit Blick auf die gemeinsame Währung, des Euro, ist eine Begrenzung der Staatsdefizite *einzelner* Länder ohnehin nicht zu begründen. Es kommt, wenn überhaupt, nur auf das *aggregierte* Staatsdefizit der gesamten Eurozone an. (Zu Zeiten der D-Mark ist vernünftigerweise auch niemand auf die Idee gekommen, das Haushaltsdefizit eines einzelnen Bundeslandes mit dem Wert der D-Mark in Verbindung zu ringen). Zwischen 1998 und 2003 hat das aggregierte Staatsdefizit in der Eurozone durchweg unter 3 % des BIP gelegen. Somit hat es also auf der Ebene der Eurozone – akzeptiert man den Referenzwert von 3 % - überhaupt kein relevantes Defizitproblem gegeben. Wenn die Staatsdefizite über alle Euroländer aggregiert unter der 3-Prozent-Marke liegen, ist es mit Blick auf die Währung unbedenklich, wenn einzelne Länder darüber liegen. Der SWP fordert aber von jedem einzelnen Land die Einhaltung der Kriterien.

(d) Die Referenzwerte für die Stabilitätskriterien (Defizitquote maximal 3 %, Staatsschuldenquote maximal 60 % des Bruttoinlandsprodukts) sind willkürlich. Hätte man die Defizitquote ebenso willkürlich auf 4 % gesetzt, würde heute niemand über den SWP diskutieren (weil die meisten Länder, in 2003 zehn der zwölf Euroländer, darunter liegen). Hätte man den Wert auf 1 % gesetzt, wäre die Zahl der „Täterstaaten“ noch höher (in 2003 sieben von zwölf Euroländern, statt vier bei dem 3-%-Kriterium). Es ist ökonomisch nicht verständlich zu machen, warum eine Defizitquote von 2,9 % wirtschaftlich vertretbar sein soll und keine Sanktionen auslöst, eine geringfügig höhere Quote von 3,1 % aber sanktionsbewehrt ist. Statt über die Sinn-

haftigkeit des Referenzwertes zu diskutieren, zieht man es in Europa vor, die statistische Abgrenzung des Defizits kreativ zu gestalten.

(e) Ein für alle Länder der EU gleicher Referenzwert für zulässige Staatsdefizite bzw. Staatsschulden, wie ihn der bestehende SWP vorsieht, ist ökonomisch nicht angemessen. Das hat nun endlich auch die EU-Kommission erkannt: „Angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Diversifizierung in einer EU mit 25 Mitgliedstaaten scheinen Einheitsziele für alle Länder weder geeignet noch ökonomisch sinnvoll“ (KOM(2004) 581 endg. S. 5). Welches Budgetdefizit für ein Land tragfähig ist, hängt in der Tat von vielen spezifischen Faktoren ab: ob das Defizit konjunktureller oder struktureller Natur ist, wie hoch die bestehende Staatsschuld bereits ist, wie hoch das Primärdefizit ist und welchen Umfang die Zinszahlungen haben, ob die mit Kredit finanzierten Staatsausgaben investiv oder konsumtiv sind, wie hoch der Umfang der Staatstätigkeit gemessen an der Staatsquote ist, wie die demographische Entwicklung zu beurteilen ist. Diese Einflussfaktoren sind für die einzelnen Länder in ganz unterschiedlichen Kombinationen gegeben. Daher sind die vertretbaren Defizite der einzelnen Länder der Sache nach ebenfalls unterschiedlich. Mit dem bestehenden SWP und seinen einheitlichen Grenzwerten werden diese Unterschiede schlicht negiert.

(f) Für die generelle Begrenzung der Staatsdefizite spricht auch nicht das Schutzinteresse der finanzpolitisch soliden Länder. Die soliden Länder müssen eben nicht für die Schulden der unsoliden Länder aufkommen. Der EG-Vertrag schließt in seinem Art. 103 EGV jegliche Haftung der Gemeinschaft für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten aus. (Das ist viel strikter als im deutschen föderalen System: Haushaltsnotlagen einzelner Bundesländer führen zu Zahlungsverpflichtungen anderer Bundesländer und des Bundes).

(g) Die mögliche Befürchtung, ohne den SWP würde wegen der wegfallenden Sanktionsmöglichkeiten (Gruppendruck, Androhung von Geldbußen) einer unsoliden Verschuldungspolitik Tür und Tor geöffnet, ist so nicht begründet. Jedes einzelne Land wird sehr sorgfältig abwägen, welche Defizite es sich in Hinblick auf künftige Zinslasten und die Verschuldung künftiger Generationen leisten kann. Und: an die Stelle der Sanktionsmöglichkeiten des Paktes würde der Sanktionsmechanismus des Marktes treten. Auch exzessive Staatsdefizite müssen an den Finanzmärkten finanziert werden. Länder mit einer unsoliden Defizitpolitik, die letztlich in eine Überschuldung führen könnte, würden an den Finanzmärkten durch entsprechende Risikoprämien in den Zinsen sanktioniert. Es ist ohnehin zu fragen, warum das Urteil darüber, ob ein Mitgliedsland unsolide Haushaltspolitik betreibt und übermäßige Defizite hat, in einem bürokratisch-administrativen Verfahren mit Hilfe willkürlicher Referenzwerte durch die EU-Behörden gefällt werden muss, statt es der Einschätzung der Finanzmärkte zu überlassen. Schließlich tragen ja die Geldgeber an den Finanzmärkten das Risiko, dass der von ihnen finanzierte Staat in Zahlungsschwierigkeiten gerät. Das macht sie hochgradig sensibel für Unzulänglichkeiten in der Haushaltspolitik der Länder, und der Druck der Märkte baut sich schneller auf, als ein bürokratisch-administratives Verfahren jemals erwarten lässt.

Obwohl eine Reihe von Ländern seit Jahren höhere Defizite realisiert, als der SWP zulässt, sind negative Auswirkungen auf den Euro nicht eingetreten, weder auf seinen Binnenwert, noch auf seinen Außenwert. Auch hat eine Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten über hohe Zinsen nicht stattgefunden. Dies alles ist ökonomisch nicht überraschend. Doch das Ausbleiben von Schäden für Europa trotz unerlaubt hoher Defizite erklärt das politische Scheitern des bestehenden SWP: wo ein Schaden nicht vorhanden ist, fehlt der politische und öffentliche Druck, der es der EU-Kommission ermöglichen würde, die Einhaltung der Kriterien auch mittels spürbarer Sanktionen strikt durchzusetzen. Dies bedeutet – wohlgemerkt – nicht, dass staatliche Budgetdefizite unerheblich sind. Für ein einzelnes Land können und

werden exzessive Staatsdefizite gravierende wirtschaftliche Nachteile zur Folge haben. Aber es bedeutet, dass nationale Budgetdefizite wirtschaftlich ein nationales Problem und kein europäisches Problem darstellen und deswegen eine europaweite Koordinierung der einzelstaatlichen Finanzpolitiken entbehrlich ist.

Schlussfolgerungen für die Anträge und Gesetzentwürfe

Dem SWP in der bisherigen Form fehlt die ökonomische Rechtfertigung, mit Blick auf den Euro hat er sich als funktionslos erweisen. Eine Fortführung des bestehenden SWP bei gleichzeitig strikter Umsetzung (Drucksache 15/3719) kann daher nicht empfohlen werden. Die EU würde sich mit der fortgesetzt versuchten Durchsetzung eines ökonomisch fragwürdigen und funktionslosen Kontraktes nur schaden.

Schon gar nicht kann dazu geraten werden, die Referenzwerte für die Stabilitätskriterien in das Grundgesetz aufzunehmen (Drucksache 15/3721). Die wirtschaftlich angemessene und tragfähige Höhe eines Staatsdefizits ist kein fester Wert (auch nicht 0 % oder 3 %), sondern hängt von der wirtschaftlichen Lage ab. Würde das Defizit festgeschrieben, müsste das Parlament in einer tendenziell defizitären Lage entweder die Steuern erhöhen oder die Staatsausgaben senken. Dies kann gegenüber der Hinnahme eines vorübergehenden Anschwellens des Defizits der volkswirtschaftlich schlechtere Weg sein. Das Parlament muss die volle finanzpolitische Gestaltungsfähigkeit behalten, und das heißt über Steuern, Staatsausgaben und eben auch über Defizite entscheiden zu können.

Da an eine ersatzlose Streichung des untauglichen SWP aus politischen Gründen wohl nicht zu denken ist, bedarf es seiner Modifikation. Die EU-Kommission zielt mit ihren Vorschlägen vom 3.9.2004 in diese Richtung. Sie laufen darauf hinaus, an die Stelle starrer Regeln und mechanistischer Bewertungen eine umfassende Einzelfallbeurteilung zu setzen, die länderspezifischen Faktoren mehr Gewicht einräumt.

Die Abkehr von der starren, mechanistischen Regelung hat den Vorteil, dass die Umstände des Einzelfalles in umfassender und angemessener Weise berücksichtigt werden können, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Insofern sind die Kommissionsvorschläge zu unterstützen (Drucksache 15/3957).

Gleichwohl sind die Implikationen und Konsequenzen der Kommissionsvorschläge kritisch zu beleuchten, denn sie sind nicht ohne Tücken. Es besteht nämlich die Gefahr, dass durch die Realisierung der Kommissionsvorschläge die finanz- und wirtschaftspolitische Autonomie der nationalen Parlamente noch weiter ausgehöhlt wird. Die Kommission hat ja unmissverständlich erklärt, worauf sich die „haushaltspolitische Überwachung in der EU“ erstrecken wird: „Wirtschafts- und Haushaltspolitik müssen die richtigen Prioritäten setzen in Richtung auf Wirtschaftsreformen, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Stärkung von privaten Investitionen und privatem Verbrauch“ (KOM(2004) 581 eng. S. 8). Das ist nicht weniger als die Ankündigung, dass praktisch alle Bereiche der nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik zum Gegenstand einer Überwachung und Bewertung durch die EU-Behörden gemacht werden können. Die finanzpolitischen Beschlüsse der nationalen Parlamente stünden, jedenfalls solange sie bestimmte Budgetdefizite beinhalten, fortan unter dem Vorbehalt der Überprüfung durch die Kommission und den Ecofin-Rat. Es ist absehbar, dass dies zu erheblichen Konflikten zwischen den EU-Behörden und den Mitgliedsländern führen wird.

Da in die Aufstellung von Haushalten und die Formulierung der ihnen zugrunde liegenden Politik naturgemäß politische Zielvorstellungen und Bewertungen (zum Beispiel über die Wünschbarkeit bestimmter Staatsausgaben) und Risikoabwägungen (zum Beispiel über die wirtschaftlichen Auswirkungen bestimmter finanzpolitischer Strategien) eingehen, wird es die Regel sein, dass das Ergebnis der „umfassenden Einzelfallbeurteilung“ zwischen dem Mitgliedsland und Kommission/Ecofin-Rat strittig ist. Das Mitgliedsland hält seinen Haushalt, das damit verbundene Budgetdefizit und die zugrunde liegende Finanz- und Wirtschaftspolitik unter Würdigung aller Umstände für angemessen und zielführend (sonst hätte es ihn so nicht eingebracht). Kommission und Ecofin-Rat können hingegen aufgrund anderer Zielvorstellungen, Bewertungen und Risikoabwägungen zu einem anderen Ergebnis kommen. Wer setzt sich dann durch?

Das muss geklärt werden, bevor man sich die Kommissionsvorschläge zu Eigen macht. Denn von der Antwort auf diese Frage hängt letztlich ab, wie stark die EU künftig in die nationale Finanz- und Wirtschaftspolitik eingreifen kann.

Wer eine weitgehende Vereinheitlichung der Finanzpolitik in Europa zum Ziel erklärt, wird das letzte Wort den EU-Gremien, Kommission und Ecofin-Rat, gewähren müssen. Dadurch würde der zentrale europäische Einfluss auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder gegenüber dem bestehenden SWP erheblich ausgeweitet. Denn mit der „umfassenden Einzelfallprüfung“ geht es nicht mehr „nur“ um die Höhe des Defizits, sondern eben um die gesamter Struktur des finanz- und wirtschaftspolitischen Geflechts, welches mit diesem Defizit verbunden ist.

Wer die Wahrung der nationalen finanz- und wirtschaftspolitischen Autonomie der europäischen Länder zum Ziel hat, wird das letzte Wort den nationalen Regierungen und Parlamenten gewähren müssen. Es wäre jedenfalls widersinnig, wenn einerseits anerkannt wird, dass die Differenziertheit der EU-Mitgliedstaaten länderspezifische Gestaltungen erfordert, diese zugleich aber zentralistisch auf EU-Ebene überwacht (und gleichgeschaltet?) werden. Es ist sogar zu bestreiten, dass die EU-Bürokratie die fachliche und politische Kompetenz besitzt, um die spezifischen Gegebenheiten und politischen Gestaltungsvorstellungen in 25 Mitgliedsstaaten angemessen und abschließend bewerten zu können.

Wenn der Deutsche Bundestag finanz- und wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum bewahren will, muss er der weiteren Kompetenzverlagerung „nach Brüssel“ einen Riegel verschieben. Im vorliegenden Fall wäre festzuhalten, dass der Bundestag die Beteiligung an der umfassenden Einzelfallprüfung, wie sie in dem Kommissionsvorschlag skizziert ist, als einen Konsultationsprozess versteht, der die Entscheidungskompetenz des Bundestages in finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen nicht berührt. Dem Gedanken der Subsidiarität entspricht es, die Entscheidungskompetenz bei den nationalen Parlamenten zu belassen.