

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
(IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung

Zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Stellungnahme des IMK
zum Hearing des Finanzausschuss des Deutschen
Bundestages am 19.01.2005

von

PD Dr. Gustav Horn und Dr. Achim Truger

Düsseldorf
Januar 2005

Der Pakt ist an seinen ökonomischen Konstruktionsfehlern gescheitert

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in seiner gegenwärtigen Form muss als gescheitert angesehen werden – zumindest ist seine Glaubwürdigkeit schwer beschädigt. Das Ziel, die jährliche Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte auf unter 3% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu begrenzen und mittelfristig ausgeglichene oder sogar überschüssige öffentliche Haushalte zu erreichen, ist klar verfehlt worden. Im Jahr 2004 überschritten sechs der zwölf Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion (EWU) die 3%-Grenze, ohne dass die im Pakt vorgesehene Ausnahmesituation einer schweren Rezession (Rückgang des jährlichen BIP von 2 %) vorgelegen hätte. Selbst die schwächere Konditionierung von einem Rückgang von 0,75 %, bei dem eine Überschreitung der 3 % Marke im Einzelfall toleriert werden kann, wurde in der Regel nicht erfüllt. Deutschland und Frankreich überschritten beide das Defizitziel 2004 mittlerweile im dritten Jahr in Folge. Trotzdem setzte der ECOFIN-Rat das im Pakt festgelegte Defizitverfahren gegen beide Länder aus.

Der wesentliche Grund für das Scheitern des SWP liegt weder in einer verschwenderischen öffentlichen Ausgabenpolitik in den betroffenen Ländern noch in einem unverantwortlichen Mangel an Stabilitätsbewusstsein auf Seiten der europäischen Finanzminister, sondern in der ökonomischen Widersinnigkeit des Paktes selbst.

Erstens ist schon die Verwendung der Defizitquote als Zielgröße zur Verhinderung einer übermäßigen Staatsverschuldung problematisch. Das eigentliche Problem sind nämlich nicht die öffentlichen Defizite an sich, sondern vielmehr die Gefahr eines unkontrollierten Anstiegs der Schuldenstandsquote, d.h. des Anteils der Staatsschulden am Bruttoinlandsprodukt. Ein solcher Anstieg führt automatisch zu einem unkontrollierten Anstieg der Zinslastquote, d.h. des Anteils der staatlichen Zinsausgaben an den Staatsausgaben, bei dem den öffentlichen Haushalten langfristig die Zahlungsunfähigkeit droht. Daher wäre die Schuldenstandsquote die eigentlich problemadäquate Zielgröße. Die Defizitgröße erfasst den Prozess der Verschuldung in einer wesentlich weniger präzisen Weise, da sie den jeweiligen Verschuldungsgrad des Staates, und damit die drohende Zinslast, überhaupt nicht abbildet.

Zweitens ist die Defizitquote, selbst wenn sie die richtige Zielgröße wäre, für die Regierungen nur sehr unvollkommen kontrollierbar und daher zur Bewertung der tatsächlichen Konsolidierungsanstrengungen und für die Entscheidung über mögliche Sanktionen denkbar schlecht geeignet. Das tatsächliche Defizit wird nicht nur von der Finanzpolitik der Regierung, sondern ganz wesentlich von der Konjunkturlage beeinflusst. Kommt es zu einem

Wachstumseinbruch und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, nehmen die Ausgaben für Arbeitslosengeld und andere Sozialtransfers automatisch zu. Gleichzeitig gehen die Steuereinnahmen zurück. Die Konjunkturschwankungen selbst sind von der Finanzpolitik jedoch nur begrenzt kontrollier- und steuerbar. Zwar kann sie unbestritten die Konjunkturlage deutlich beeinflussen; sie ist aber nicht der alles entscheidende Faktor.

Drittens führt die Defizitgrenze des SWP dazu, dass die Finanzpolitik ihre potenziell konjunkturell stabilisierenden Wirkungen nicht entfalten kann. Eine konjunkturgerechte Finanzpolitik geht aus Gründen der Nachfragestabilisierung im Abschwung mit höheren Defiziten einher; im Aufschwung dagegen führt sie die Defizite zurück und verhindert so eine konjunkturelle Überhitzung. Versucht die Finanzpolitik, sich an den SWP zu halten, ist sie gezwungen, im Abschwung kontraktive, also krisenverschärfende Maßnahmen (Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen) zu ergreifen, sobald die Überschreitung der Defizitgrenze droht. Die finanzpolitisch bewirkte Verschärfung des Abschwungs führt dann automatisch zu weiteren konjunkturbedingten Ausgabensteigerungen und Einnahmeausfällen, so dass nicht einmal gewährleistet ist, ob die Maßnahmen zur Begrenzung des Defizits überhaupt erfolgreich sind. Genau dieses Problem konnte in den Jahren 2003 und 2004 sehr gut anhand der – gemessen an der Einhaltung der Defizitgrenze letztlich wenig erfolgreichen – deutschen Sparpolitik beobachtet werden. Umgekehrt gibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Aufschwung, wenn die Defizite aufgrund konjunkturbedingter Mehreinnahmen/Minderausgaben gering sind, keinerlei Anreize zur Haushaltskonsolidierung. Damit entsteht die eigentliche Gefahr einer Überschuldung, wenn nämlich wohlgefüllte Kassen zu auf Dauer nicht finanzierbaren Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen genutzt werden. Der SWP verleitet also insgesamt zu einer prozyklischen Finanzpolitik.

Viertens besteht die Gefahr, dass einer restriktiven Finanzpolitik in der Krise aufgrund ihrer kurzfristigen Disponibilität insbesondere die öffentlichen Investitionen, die sowohl kurzfristig unter konjunkturellen als auch langfristig unter Wachstumsgesichtspunkten besonders wichtig sind, zum Opfer fallen. Auch dieses Problem konnte in den letzten Jahren besonders eindrucksvoll in Deutschland studiert werden. Mittlerweile ist der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP nur noch halb so hoch wie im Schnitt des gesamten Euroraums. Zugleich wirft die Beschneidung der öffentlichen Investitionen die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit (Art 115 GG) der Verschuldung auf.

Die Vorschläge von CDU/CSU-Fraktion und FDP-Fraktion sind ökonomisch kontraproduktiv

Die vorstehend beschriebenen ökonomischen Probleme haben in Wissenschaft und Politik mittlerweile zu einer lebhaften Debatte über eine Reform des SWP geführt. Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP lehnen allerdings jede Änderung des SWP ab. Die FDP-Fraktion will der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums von 60% und des Defizitkriteriums von 3% des BIP sogar in einem neu geschaffenen Art. 109a GG Verfassungsrang einräumen.

Aus den genannten Gründen wäre ein unbedingtes Festhalten am SWP ökonomisch widersinnig und in der konkreten wirtschaftlichen Lage für EWU und Deutschland sogar kontraproduktiv. Hätte Deutschland in der wirtschaftlichen Schwächephase seit 2001 versucht, sich exakt an das 3%-Kriterium zu halten, wäre aus der mehrjährigen Stagnation aller Wahrscheinlichkeit nach eine mehrjährige Rezession geworden. Über die engen wirtschaftlichen Verflechtungen im Euroraum hätte dies auch die anderen EWU-Staaten in Mitleidenschaft gezogen – insgesamt ein sehr hoher Preis für die Einhaltung eines ökonomisch willkürlichen Kriteriums.

Darüber hinaus steht die Forderung nach unbedingter Einhaltung des SWP in einem gewissen Widerspruch zu den steuerpolitischen Vorstellungen von CDU/CSU und FDP und den gesundheitspolitischen Vorstellungen von CDU/CSU. Die von ihnen vertretenen Reformmodelle würden zu Haushaltslücken im zweistelligen Mrd.-Euro-Bereich führen.

Die Reformvorschläge der EU-Kommission und der Bundestagsfraktionen von SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN gehen nicht weit genug

Die EU-Kommission hat jüngst, nachdem sie schon bei der Beurteilung der deutschen und französischen Finanzpolitik eine gewisse Flexibilität in der Auslegung des SWP bewiesen hatte, zum wiederholten Male Reformvorschläge unterbreitet. Die im Antrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterbreiteten Vorstellungen schließen sich den Vorschlägen der EU-Kommission weitgehend an.

Insgesamt gehen diese Vorschläge größtenteils in die richtige Richtung, indem sie allgemeinen wirtschaftlichen und besonders konjunkturellen Rahmenbedingungen sowohl während des Defizitverfahrens als auch bei der Konkretisierung des Zieles eines ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalts in den einzelnen Ländern stärker Rechnung tragen. Auch soll die Schuldenstandsquote stärker als bisher zur Beurteilung der nationalen

Finanzpolitiken herangezogen werden. Zudem soll in Zukunft auch in konjunkturell guten Zeiten mit niedrigen Defiziten der Konsolidierungsprozess stärker überwacht werden.

Die Vorschläge gehen jedoch nicht weit genug, da sie weiterhin an der ökonomisch widersinnigen Defizitorientierung des Paktes, und damit an der 3%-Grenze und dem Ziel des ausgeglichenen/überschüssigen Haushaltes festhalten. Zudem eröffnet die Berücksichtigung zahlreicher länderspezifischer Kriterien einen erheblichen diskretionären Spielraum für die EU-Kommission, so dass die konkreten Folgen der Reform nur schwer absehbar sind. Insbesondere die Berücksichtigung von Kriterien wie Strukturreformen, deren Wirkungen auf den Staatshaushalt letztlich ungewiss sind, macht die praktische Anwendung dieser Kriterien extrem schwierig, wenn nicht sogar willkürlich. Daher ist eine grundlegende, ökonomisch rationale Reform des SWP notwendig, die zugleich Transparenz bei der Bewertung einer Haushaltsituation wahrt.

Kompletter Verzicht auf einen SWP voraussichtlich nicht zielführend

Ein kompletter Verzicht auf den SWP ist zwar diskussionswürdig, da die Verhinderung einer übermäßigen Verschuldung aufgrund risikobedingt steigender Zinssätze für die Staatschuldtitel hoch verschuldeter Staaten durchaus im Eigeninteresse der Nationalstaaten liegt, ohne dass dies erst durch einen supranationalen Pakt sichergestellt werden müsste. Allerdings können externe Effekte übermäßiger Staatsverschuldung in einzelnen Ländern in Form eines Anstiegs des Zinsniveaus innerhalb der gesamten EWU nicht vollkommen ausgeschlossen werden, da letztlich die EZB für die Stabilität des Währungssystems eintreten muss und daher ein bail – out am Ende unvermeidlich wäre. Eine ersatzlose Streichung des Paktes wäre daher voraussichtlich nicht zielführend im Sinne einer Vertrauensbildung. Stattdessen muss eine Reform angestrebt werden, die die erläuterten ökonomischen Probleme des gegenwärtigen SWP vermeidet.

Der IMK-Vorschlag: Feste Obergrenzen für das Wachstum der Staatsausgaben bei Überschreitung eines Referenzwerts für die Schuldenstandsquote

Ein sinnvoll reformierter Pakt muss erstens einen klaren Bezug zur Schuldenstandsquote haben. Zweitens muss die ggf. zur Konsolidierung notwendige Begrenzung der nationalen Finanzpolitiken auf eine Zielgröße abstellen, die die nationalen Finanzpolitiken auch tatsächlich kontrollieren können. Drittens muss die Konsolidierungsstrategie im Einklang mit

dem Ziel der Konjunkturstabilisierung stehen und eine prozyklische Finanzpolitik ausschließen. Viertens sollte sie möglichst Anreize für wachstumssteigernde öffentliche Investitionen beinhalten. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, schlägt das IMK einen wie folgt reformierten SWP vor:

1.) Begrenzungen werden der nationalen Finanzpolitik erst dann auferlegt, wenn die Schuldenstandsquote des betreffenden Staates einen bestimmten mittelfristigen Referenzwert zu überschreiten droht. Über die genaue Höhe dieses Wertes lässt sich aus ökonomischer Sicht wenig sagen. Der Wert sollte jedoch eindeutig über Null, liegen: Zum einen erfüllen Staatsanleihen aufgrund ihrer hohen Bonität wesentliche Funktionen für die Finanzmärkte (z.B. Orientierungsmaßstab für die Zinsbildung, „sicherer Hafen“ für private Geldanleger), zum anderen sollten öffentliche Investitionen aus Gründen der intergenerativen Äquivalenz in dem Maße kreditfinanziert werden, in dem ihr Nutzen erst in der Zukunft anfällt. Aus pragmatischen Gründen böte sich als Referenzwert für die Schuldenstandsquote der im Vertrag von Maastricht bereits fixierte Wert von 60% des BIP an.

2.) Erst wenn dieser Referenzwert überschritten zu werden droht, muss die Regierung eine konsistente Konsolidierungsstrategie vorlegen. Das IMK schlägt dabei den vollständigen Verzicht auf – tatsächliche wie (letztlich recht willkürliche) „konjunkturbereinigte“ – Defizitquoten vor. Stattdessen sollte eine verbindliche Obergrenze für die Wachstumsrate der Staatsausgaben vorgegeben werden. Um mittelfristig eine Rückführung der Schuldenstandsquote zu gewährleisten, muss der Wert für die Obergrenze unterhalb der durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen BIP der letzten sechs bis acht Jahre liegen.

3.) Um zu gewährleisten, dass die Einhaltung der Ausgabenbeschränkung auch tatsächlich für die Regierung steuerbar ist, und um prozyklische Wirkungen zu vermeiden, sollte sich die Ausgabenobergrenze auf die konjunkturunabhängigen, vom Staat tatsächlich steuerbaren Ausgaben beziehen, d.h. Ausgabenkategorien, die in Abhängigkeit von der Arbeitslosenquote schwanken (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, sonstige Sozialtransfers), ausklammern. Die konjunkturabhängigen Ausgaben können dann ihrer Rolle als automatische Stabilisatoren gerecht werden und je nach Bedarf mit der konjunkturellen Entwicklung um den Ausgabenpfad der konjunkturunabhängigen Ausgaben schwanken. In einer konjunkturellen Schwächephase können sie zunehmen und zur konjunkturellen Stabilisierung beitragen. Im Boom gehen sie deutlich zurück und verhindern dadurch eine konjunkturelle Überhitzung. Dieser Ausschluss der konjunkturabhängigen Ausgaben von der Ausgabenbeschränkung erhöht den Spielraum des Staates in Schwächephasen, schränkt ihn aber in Boomphasen

erheblich ein. Die öffentlichen Haushalte werden so in Phasen hohen Wirtschaftswachstums konsolidiert, wenn die konjunkturabhängigen Ausgaben zurückgehen und die Steuereinnahmen überproportional steigen.

4.) Um zu gewährleisten, dass die Begrenzung der konjunkturabhängigen Staatsausgaben nicht zu Lasten der öffentlichen Investitionen – ggf. in adäquater Neudefinition – geht, sollten sie von der Ausgabenbegrenzung komplett ausgenommen werden.

5.) Um zu verhindern, dass der Konsolidierungsprozess mittels der Beschränkung des Wachstums der Staatsausgaben einnahmenseitig durch Steuersenkungen konterkariert wird – wie es insbesondere in Deutschland während der letzten Jahre zu beobachten war – müssen während des Konsolidierungsprozesses Steuerreformen ausgeschlossen werden, sofern sie mit signifikanten Aufkommensverlusten verbunden wären.

6.) Gelegentlich ist kritisiert worden, Ausgabenpfade implizierten eine Begrenzung der Staatsquote unterhalb des Ausgangsniveaus und engten daher die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Regierungen stark ein. Dies könne insbesondere für aufholende Volkswirtschaften mit wachsendem staatlichen Bedarf problematisch sein, weil es möglicherweise den Konvergenzprozess bremse. Diese Gefahr besteht im Rahmen des hier vertretenen Konzeptes jedoch nicht: Erstens gibt es keinerlei finanzpolitische Beschränkungen, solange der Referenzwert für die Schuldenstandsquote unterschritten wird. Zweitens bleiben die besonders wachstumsträchtigen öffentlichen Investitionen von den Beschränkungen ausgenommen. Drittens ist auch im Rahmen der Pfadlösung eine Erhöhung der Staatsquote jederzeit möglich; sie muss allerdings durch zusätzliche Steuern gegenfinanziert werden.

Insgesamt ist die vom IMK vorgeschlagene Reform des SWP ökonomisch sinnvoller als der gegenwärtige Pakt. Durch die Ausgestaltung der Ausgabenobergrenzen bekommt die Finanzpolitik genug Spielraum, um in der Konjunkturkrise antizyklisch gegenzusteuern. Im Aufschwung dagegen werden die Konsolidierungsanforderungen erheblich verschärft. Dass die Regierungen in der Krise nicht mehr gezwungen sind, durch Krisen verschärfende Maßnahmen gegen ihre eigenen Interessen zu handeln, erhöht gleichzeitig die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz eines reformierten Paktes