

An die Vorsitzende
Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Frau Christine S c h e e l

Platz der Republik 1

1011 B e r l i n

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 17.01.05

Direktor

Prof. Dr.

Rudolf Hic kel

FB Wirtschaftswissenschaft

Barkhof, Raum: 2120
Parkallee 39
28209 Bremen

Telefon +49 (0)421 218 – 3278/3281
Fax +49 (0)421 218 - 26 80
eMail hickel@uni-bremen.de
www www.iaw.uni-bremen.de
Handy: 01715301125

Stellungnahme zur Anhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags am 19 Januar 2005 zu den Anträgen der Koalitionsfraktion, der Fraktion der CDU/CSU, sowie dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zur:

Zukunft der Begrenzung der Staatsverschuldung in den Mitgliedsländern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) im Rahmen des „Stabilitäts- und Wachstumspakts (ESWP)“

1. Staatsverschuldung: Auswirkungen auf Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum

Derzeit wird in der Wirtschaftswissenschaften und Politik eine heftige Kontroverse über die Grundlagen und Anwendung der (relativen) Begrenzung der Staatsverschuldung in den Mitgliedsländern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geführt. Im Mittelpunkt steht der „Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (ESWP) mit den zwei Verordnungen „zur haushaltspolitischen Überwachung“, die durch den Europäischen Rat vom 7. Juli 1997 dem „Vertrag von Amsterdam“ (nach Revision des Maastrichter Vertrags) hinzugefügt worden sind (vgl. Kasten „Rechtliche Regelungen...“). Nachdem in Deutschland die Begrenzung der Neuverschuldung auf 3% des Bruttoinlandsprodukts in Marktpreisen seit 2002 überschritten worden ist und im November 2002 erstmals durch die EU-Kommission ein Defizitverfahren gegen Deutschland eingeleitet worden ist, wird auf der einen Seite verlangt, die verordnete haushaltspolitische Disziplin unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung strikt einzuhalten (vgl. Tabelle 1). Auf der anderen Seite wird eine grundlegende Reform dieses Regelwerks gefordert. Es sei zu starr und unnötigerweise einseitig auf die Geldwertstabilität ausgerichtet. Solide Haushaltspolitik verlange eine Konsolidierung über die finanzpolitische Stärkung des Wirtschaftswachstums, die durch die Verschuldungskriterien verhindert werde.

Die im Maastrichter Vertrag eingeführte und durch das ESWP verschärfte Begrenzung der Neuverschuldung auf 3% und der Gesamtverschuldung auf 60% ist aus der Sorge entstanden, eine darüber hinausgehende Verschuldung eines Mitgliedstaates würde die Geldwertstabilität der neuen Eurowährung gefährden.

Mit der Schuldenbegrenzung sollte beispielsweise im stabilitätsbewussten Deutschland die Befürchtung, die stabile DM-Währung würde durch eine inflationsträchtige Eurowährung eingetauscht, entgegengewirkt werden. Gegenüber der geplanten Eurowährung bestand durchaus eine auch geschürte Inflationshysterie. Ursprünglich gehörte die doppelte (relative) Schuldenbegrenzung zu den fünf Kriterien der Konvergenz. Um in die Europäische Währungsunion aufgenommen zu werden, musste der an diesen Kriterien gemessene Grad der Konvergenz – Reife für den Euro – eines Bewerberlandes empirisch nachgewiesen werden. Alle Konvergenzkriterien (neben den Verschuldungskriterien maximal zugelassene Inflationsrate und Höhe des Kapitalmarktzinses sowie zwei Jahre Mitgliedschaft im Europäischen Währungssystem ohne Leitkursänderung) sind ausschließlich auf das Ziel der Geldwertstabilität in den Ländern, die Mitglied werden, ausgerichtet. Diese einseitige Fixierung auf die Geldwertstabilität prägt bis heute die ökonomische Begründung der aus den fünf Konvergenzkriterien herausgelösten, auf Dauer gestellten Begrenzung der öffentlichen Staatsverschuldung.

Der unterstellte Zusammenhang, ein über die Kriterien hinausgehender Anstieg der öffentlichen Verschuldung würde zur Inflation der Euro-Währung führen, ist weder analytisch nachweisbar noch empirisch belegbar. Jedenfalls in Phasen der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche nimmt durch die schuldenfinanzierten Staatsausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ohne Inflation zu. Die Behauptung von der inflationstreibenden Staatsverschuldung lässt sich auch empirisch nicht nachweisen. Während in den neunziger Jahren die Staatsverschuldung im Zuge der Finanzierung der deutschen Einigung schnell angestiegen ist, wurde eine sich beschleunigende Inflation nicht ausgelöst. In dieser Phase sind auch die Kapitalmarktzinsen deutlich zurückgegangen. Von einer Verdrängung kreditfinanzierter privater Investitionen durch steigende Kapitalmarktzinsen in Folge der staatlichen Beanspruchung der Kapitalmärkte – einem „crowding out“ - kann nicht die Rede sein. Auch durch die seit 2002 eingetretene Überschreitung der Neuverschuldungsquote von 3% ist eine sich beschleunigende Inflation nicht ausgelöst worden. Im Gegenteil, die Inflationsrate Deutschlands liegt deutlich unterhalb der durch die EZB vorgegebenen Zielrate der Geldentwertung mit maximal 2%. Der - gemessen an den Kriterien - übermäßige Schuldenanstieg ging auch in dieser Phase mit extremen niedrigen Kapitalmarktzinsen einher.

Während also der unterstellte Zusammenhang zwischen einem Anstieg der Staatsverschuldung und Geldentwertung vor allem in Phasen konjunktureller Schwäche nicht nachweisbar ist, wird durch die engstirnige Anwendung dieser Regeln der Spielraum für konjunkturelles Handeln massiv eingeschränkt, ja durch die Dominanz des Defizitabbaus die wirtschaftliche Entwicklung belastet. Der Europäische Wachstums- und Stabilitätspakts muss daher für eine koordinierte Finanzpolitik der Mitgliedsländer mit den Zielen geldwertstabile Stärkung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials sowie der Beschäftigung geöffnet werden.

Rechtliche Regelungen zur (relativen) Begrenzung der Staatsverschuldung in den Mitgliedsländern der EWWU

1. Maastrichter Vertrag vom 7. 2. 1992 (abgelöst durch den Amsterdamer Vertrag von 1997)

- Art. 104 c (Art. 104): Zur Überprüfung der „Einhaltung der Haushaltsdisziplin“, die dem Ziel dient, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden, werden Referenzwerte für die beiden Kriterien Neuverschuldung und Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen vorgesehen, die nicht überschritten werden dürfen. Eine Quantifizierung erfolgt in diesem Artikel nicht. Abs. 3 sieht vor, dass auch überprüft werden soll, ob die öffentlichen Defizite die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertreffen.

- Im Protokoll (Nr. 11) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit werden im Art. 1 die Referenzwerte quantifiziert: 3% für das Verhältnis Öffentliches Defizit und 60% Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

2. Der am 17. 6. 1997 durch den EU-Rat verabschiedete „**Stabilitäts- und Wachstumspakt**“ besteht aus zwei Verordnungen, die am 7. Juli 1997 in Kraft getreten sind:

- *Verordnung (Nr. 1466/97)* über den „Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“: Diese Verordnung verschärft die Regelung des Maastrichter Vertrags (einschließlich des Protokolls 11). Festgeschrieben wird „das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt“. Es wird festgestellt, dass bei Einhaltung dieses mittelfristigen Ziels einer Nullverschuldung bzw. eines Überschusses die Mitgliedsländer in der Lage sind, „normale Konjunkturschwankungen“ mit dem Instrument der Neuverschuldung innerhalb der Spanne von 0% und dem maximalen Referenzwert von 3% gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt zu bewältigen.

- *Verordnung (Nr. 1497/97)* über die „Beschleunigung und Klärung des Verfahrens für ein übermäßiges Defizit“: Zum einen wird die Überschreitung des 3%-Referenzwertes nur für „außergewöhnliche Ereignisse oder einen starken Wirtschaftsabschwung“ (jährlicher Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um mindestens 2%) zugelassen. Zum anderen wird das institutionelle und zeitliche Verfahren bei Feststellung eines übermäßigen Defizits präzisiert. Schließlich werden die Höhe der Strafen bei Verstoß sowie die Umwandlung von einer zuerst unverzinslichen Einlage (zwischen 0,2% und 0,5% des Bruttoinlandsprodukts) in eine Geldbuße geregelt.

Reaktionen auf die konjunkturellen Probleme durch die Anwendung dieser Schuldenregeln

1. Zur Klage der EU-Kommission vom 14. 1. 2004 gegen Deutschland und Frankreich auf Einhaltung der Defizitkriterien hat der Europäische Gerichtshof die Schlussfolgerungen des Rats der Finanzminister über die Aussetzung der Verfahren für nichtig erklärt. Jedoch wird für eine flexiblere, der konjunkturellen Entwicklung angemessenen Handhabung der öffentlichen Kreditaufnahme plädiert.

2. Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung „Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ vom 3. September 2004 Vorschläge zur künftigen Praxis des ESWP unterbreitet. Unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen mit den starren, zum Teil kontraproduktiv wirkenden Regeln zielen die Vorschläge konjunkturell und strukturell in die richtige Richtung. Die wichtigsten Klarstellungen sind:

- Nicht nur schwere Rezessionen, sondern auch Perioden der Stagnation oder eines positiven, jedoch anhaltend niedrigen Wirtschaftswachstums gelten künftig als „außergewöhnliche Umstände“.
- Für die Beseitigung eines übermäßigen Defizits wird mehr Zeit eingeräumt.
- Statt der starren und einseitigen Fixierung auf die zwei Referenzkriterien ist eine umfassende und vertiefte Analyse der einzelnen Mitgliedsländer im Rahmen des allgemein gültigen Regelwerks erforderlich.

2. Anforderungen an einen Pakt für ein stabiles reales Wirtschaftswachstum

Ziel eines „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ sollte es sein, ein geldwertstabiles Wachstum des Produktionspotenzials der EWWU im Zusammenwirken der einheitlichen Währungs- mit einer koordinierten nationalen Finanzpolitik zu ermöglichen. Aus dieser Zielsetzung leiten sich die Funktionsfelder der Staatsverschuldung ab:

Konjunkturpolitik: Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist angesichts des hohen Standes der Staatsschulden eine zentrale Aufgabe. Diese kann aber nur gelingen, wenn die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und Rückwirkungen der Finanzpolitik beachtet werden. Die in Phasen der Stagnation ansteigenden Staatsschulden in Folge sinkender Steuereinnahmen und steigender Krisenkosten durch Aufgabenreduktion abbauen zu wollen, muss fehlschlagen. Sinkende Staatsausgaben reduzieren die Nachfrage, den Umsatz und schließlich die Produktion der Wirtschaft um ein Vielfaches. Am Ende wachsen die Schulden weit über das Bruttoinlandsprodukt hinaus. Eine Zielverfehlung ist vorprogrammiert. Die letzten Jahre haben in Deutschland gezeigt, dass dieser Weg der Konsolidierung nicht erfolgreich gegangen werden konnte. Das Ziel, die 3%-Grenze der Neuverschuldung gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt zu unterschreiten, hat wegen der stagnativen Tendenz am Ende die Neuverschuldungsquote erhöht. Tabelle 1 zeigt die Fehlentwicklung auf der Basis der Eckwerte des jüngsten, der EU-Kommission vorgelegten Deutschen Stabilitätsprogramms. Der von Jahr zu Jahr nach oben korrigierte Zielwert der Neuverschuldung ist der Tabelle 2 zu entnehmen. Die (relative) Schuldenbegrenzung durch den ESWP zwingt zu einer Einsparpolitik, die die fiskalischen Probleme verschärft.

Auf dem Hintergrund der länger anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsschwäche Deutschlands wird deutlich, dass das Kriterium 3% Neuverschuldung bzw. 60% Schuldenstand am Bruttoinlandsprodukt viel zu eng bemessen ist. Die Höhe der im Protokoll 11 zum Maastrichter Vertrag festgeschriebenen Quoten für die Neuverschuldung und den gesamten Schuldenstand basiert auf der angenommenen Wachstumsrate des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts von 5%. Diese Expansionsrate, die aus den Erfahrungen der neunziger Jahre abgeleitet wurde, erreicht die deutsche Wirtschaft seit 2001 nicht mehr. Bei einer vergleichsweise stetigen Wachstumsrate des BIP von 5% ließen sich die Schuldenbegrenzen recht problemlos einhalten. Zudem muss die Finanzpolitik ihren Beitrag zur Überwindung der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche leisten. Dies verlangt einen zielgerichteten Umgang mit der Neuverschuldungsquote. Zugleich wird deutlich, dass derartige Begrenzungen der Verschuldung nicht naturgegeben sind, sondern immer wieder makroökonomisch begründet werden müssen.

Die Zunahme der öffentlichen Schulden ist jedoch nicht nur auf die konjunkturelle Schwäche zurückzuführen. Die Entwicklung der Staatsschulden muss im Kontext der Steuerpolitik gesehen werden. Massive Steuersenkungen, die nicht zu Steuermehreinnahmen wegen ausbleibender Wachstumsimpulse führten, haben den Druck, die Staatsschulden zu steigern, erhöht. Einer seit 2001 sinkenden Steuerquote steht eine steigende Quote der Neuverschuldung gegenüber (vgl. Tabelle 3 „Deutsches Stabilitätsprogramm vom Dezember 2004“). Der durch den ESWP erzeugte Zwang zu Ausgabenkürzungen hinterlässt auch tiefe Spuren bei den öffentlichen Investitionen. So ist der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt seit 2001 von 1,73% auf zu erwartende 1,32% in diesem Jahr zurückgefallen. Der doppelte Preis - konjunkturelle Schwächung einerseits und Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur andererseits – muss für diese Schuldendeckelung bezahlt werden. Dabei liegt die Hauptursache der prekären Lage der öffentlichen Haushalte in der sich zäh haltenden wirtschaftlichen Stagnation.

Erfolg hat nur eine Konsolidierungspolitik mit folgenden Eckpunkten: Stärkung der Konjunktur durch antizyklische Finanzpolitik, Finanzierung von öffentlichen Investitionen sowie eine solide Steuerpolitik, die die Staatsschulden nicht nach oben treibt.

Einheitliche Geldpolitik und nationale Fiskalpolitik: Im Maastrichter Vertrag sowie im später verschärften Konzept des ESWP wird ein strukturelles Problem der Geldpolitik der EZB nicht gewürdigt. Die streng einheitliche Geldpolitik ist derzeit insgesamt zwar leicht expansiv ausgerichtet. Sie wirkt jedoch je nach der makroökonomischen Entwicklung in den Mitgliedsländern gegenüber dem Durchschnitt völlig unterschiedlich. Deutschland gehört zu den Ländern mit niedrigem Wirtschaftswachstum und einer unterdurchschnittlichen Entwicklung der Lohn- und Preissteigerungen. Diese eher deflationäre Entwicklungskonstellation führt die Finanzpolitik schnell an die Obergrenzen der Verschuldung. Gleichzeitig sind die Realzinsen wegen der niedrigen Inflationsrate vergleichsweise hoch und belasten die Investitionstätigkeit. Die Geldpolitik wirkt im Unterschied zur allgemein expansiven Ausrichtung in Deutschland restriktiv. Zur Stärkung des geldwertstabilen Wirtschaftswachstums wäre die Deutschland eine expansive Geldpolitik erforderlich. Allerdings müsste die Geldpolitik in Ländern mit hohem Wirtschaftswachstum und hohen Inflationsraten, die daher die Verschuldungsgrenzen gut einhalten können, restriktiv ausgestaltet werden. Diese Konstellation trifft beispielsweise für Spanien zu. Dieses Dilemma einer unteilbaren, einheitlichen Währungspolitik bei sehr unterschiedlichen Wirkungen entsprechend der makroökonomischen Konstellation in den Mitgliedsländern kann nur durch einen größeren Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik aufgefangen werden.

Allokative Staatsverschuldung: Der am 7. Juli 1997 verordnete Stabilitätspakt reduziert die Begrenzung der Verschuldung ausschließlich auf das erklärte Ziel, die Geldwertstabilität zu sichern. Wie bereits gezeigt, wird die Bedeutung der öffentlichen Kreditaufnahme für die gesamtwirtschaftlich-konjunkturelle Entwicklung völlig unterschätzt. Der Einsatz der Staatsverschuldung zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen wird im Regelwerk der haushaltspolitischen Disziplinierung nicht mehr berücksichtigt.

Denn die Verordnung zur „haushaltspolitischen Überwachung“ stellt mittelfristig „insbesondere das Ziel eines nahezu ausgeglichen Haushalts oder einen Überschuss ausweisenden Haushalt“ in den Mittelpunkt. Im Widerspruch zu dieser Rigorosität steht immerhin noch der Hinweis im Absatz 3 Artikel 104 (ex-Artikel 104c). Dort ist vorgesehen, dass im Bericht über ein Mitgliedsland, das die Kriterien nicht erfüllt, zu berücksichtigen ist, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft“. Die Verordnung verengt also den Artikel, der Verfassungsrang hat. Hier ist eine Klärung unbedingt erforderlich. Ökonomisch und generationsübergreifend ist es sinnvoll, die allokativ genutzte Schuldenaufnahme an das Ausmaß der öffentlichen Investitionen zu binden: Öffentliche Investitionen erhöhen die ökonomische und ökologische Entwicklungsqualität, sind also produktiv. Soweit künftige Generationen Nutznießer der heute getätigten öffentlichen Investitionen (etwa in die Umwelt) sind, bietet die Staatsverschuldung einzig und allein die Möglichkeit, diese an der Finanzierung zu beteiligen („pay as you use“). Allerdings erfolgt in der künftigen Generation die Umverteilung zwischen Zinszahlern und Zinsbeziehern hinnehmen.

Die FDP schlägt in ihrem Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes vor, die Maastrichtkriterien für das Staatsdefizit bzw. die Staatsschuld in einem neuen Artikel 109 a dem Grundgesetz hinzuzufügen. Da die Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf das Ausmaß der öffentlichen Investitionen nach Art. 115 nicht gestrichen werden soll, würden nach der Vorstellung der FDP zwei unterschiedliche Arten der Begrenzung der Verschuldung existieren.

- **Konzept der Normalverschuldung:** Dieses Konzept, das der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ modelliert hat, jedoch seit einigen Jahren nicht mehr anwendet, und die Deutsche Bundesbank in ähnlicher Art einsetzte, geht von folgender Überlegung aus. Die Wirtschaftsakteure kalkulieren unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung rational mit einer Normalverschuldung des Staates. Zum einen spiegeln sich in den staatlichen Defiziten saldenmechanisch Überschüsse anderer Sektoren der Volkswirtschaft wider. Die privaten Haushalte bilden im Rahmen des Sparens gigantische Überschüsse, d.h. die verfügbaren Einkommen werden in diesem Ausmaß nicht konsumtiv verausgabt. Auch der Unternehmenssektor produziert nach dem er seit 2000 seine Verschuldung abgebaut hat, derzeit Überschüsse. Um die Reduktion der Wertschöpfung und Beschäftigung zu verhindern, muss der Staat per Defizit diese Überschüsse übernehmen. Die Finanzmärkte erwarten deshalb eine Normalnachfrage nach Kreditmitteln durch den Staat. Zum anderen erwartet die Unternehmenswirtschaft Produktionsaufträge im Rahmen kreditfinanzierter Staatsausgaben. Wird insgesamt dieser Normalverschuldung, auf die sich alle Wirtschaftsakteure rational positiv einstellen, nicht entsprochen, kommt es zu Nachfrageausfällen auf den Güter- und Finanzmärkten. Die Schätzung zur Normalverschuldung liegen bei knapp 2% des Produktionspotenzials. Diese Idee der Normalverschuldung sollte bei der Reform des EWSP berücksichtigt werden.

Schlussfolgerungen für eine stabile und wachstumskräftige EWWU

1. Schwerpunkte einer grundlegenden Reform des EWSP: Aus der Analyse der konjunkturellen und allokativen Anforderungen an die öffentliche Kreditfinanzierung folgt der Vorschlag, die beiden Verordnungen zur Überwachung der öffentlichen Haushaltspolitik grundlegend umzubauen. An die Stelle gesetzt werden sollte ein verbindlicher Pakt, der die Stabilität der Euro-Währung ebenso zum Ziel hat wie die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials und der Beschäftigung. Derzeit dominieren insbesondere in Deutschland eine wirtschaftliche Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit bei einer niedrigen Inflationsrate, die unterhalb der durch die Europäische Zentralbank (EZB) mit maximal 2% vorgegebenen Zielgröße liegt. Während die Überschreitung der Defizitgrenze zwar normalerweise nicht zur Geldentwertung führt, wird der Zwang erzeugt, das öffentliche Defizit abzubauen. Sowohl konjunkturell als auch allokativ-investiv ist die Akzeptanz eines angemessenen Spielraums für die Neuverschuldung dringend erforderlich. Die wichtigsten Anforderungen sind:

- Beim Einsatz der öffentlichen Kreditfinanzierung muss auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geachtet werden. Es bedarf des Mutes zur antizyklischen Finanzpolitik. Dazu gehört aber auch, dass die in der konjunkturellen Schwächephase notwendigen Defizite im Aufschwung auch wieder abgebaut werden müssen. Um einen sockelförmigen Anstieg der Staatsschulden über den Konjunkturverlauf hinweg zu vermeiden, sollte diese Verpflichtung per Gesetz festgeschrieben werden.
- Im Sinne des Art. 115 GG („goldene Regel“) ist die öffentliche Kreditaufnahme zur Finanzierung von Staatsausgaben strikt auf öffentliche Investitionen zu begrenzen. Öffentliche Investitionen sollten an dem Leitbild einer zukunftsfähigen Ökonomie und Gesellschaft ausgerichtet werden.
- Bei der Neudefinition des ESWP ist das Konzept einer geldwertstabilen, potenzialorientierten Normalverschuldung zu berücksichtigen, wie sie die Deutsche Bundesbank und der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ entwickelt hatten, jedoch heute nicht mehr anwenden. Die Höhe der Normalverschuldung, auf die sich die Wirtschaftsakteure rational einstellen, liegt bei knapp 2% des Produktionspotenzials.
- Schließlich erzwingt die einheitliche Geldpolitik, die auf unterschiedliche makroökonomischen Konstellationen in den Mitgliedsländern nicht eingehen kann, einen höheren Handlungsspielraum für die Fiskalpolitik in den einzelnen Mitgliedsländern. So wirkt die insgesamt leicht expansive Geldpolitik der EZB-Politik speziell in Deutschland durch die Konstellation niedriges Wirtschaftswachstum und Inflationsrate restriktiv. Da eine länderspezifische Differenzierung der Geldpolitik nicht möglich ist, nimmt der Druck auf die Fiskalpolitik, gegenzusteuern, zu.

Nationaler Stabilitäts- und Wachstumspakt: Der grundlegend reformierte Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt muss als Nationaler Stabilitäts- und Wachstumspakt die Leitlinie finanzpolitischen Handelns aller Gebietskörperschaften in Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden) umgesetzt werden. Dafür zuständig ist der Finanzplanungsrat. Die Gestaltung der Koordination aller Gebietskörperschaften ist im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vom Juni 1967, mit dem der Finanzplanungsrat eingeführt wurde, festgeschrieben.

2. Vereinheitlichung der Ausgabenlinie: Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat vorgeschlagen, eine verbindliche Ausgabenlinie in den ESWP einzuführen. Der Zuwachs der Ausgaben soll dem längerfristigen Trend des Wirtschaftswachstums folgen. Soweit die Verschuldung als zu hoch empfunden wird, ließe sich diese mit einer gegenüber diesem Trend niedrigen Rate des Ausgabenwachstums abbauen. Spielraum wäre dann immer noch für eine gestaltende Finanzpolitik gegeben. Dieser Vorschlag setzt eine Einigung über die akzeptable Ausgabenlinie voraus und erhöht den Druck auf interne Umstrukturierung der Ausgaben. Dabei könnten die öffentlichen Investitionen vernachlässigt werden. Um dies zu verhindern, müsste für die öffentlichen Investitionen ein eigene Ausgabenlinie definiert werden. Schließlich wird die Entscheidungskompetenz über die öffentliche Ausgabenpolitik der Mitgliedsländer und damit deren fiskalische Souveränität stark eingeschränkt. Die Gefahr, dass das starre System durch einen neuen, zwar flexibleren, jedoch einschränkenden Automatismus ersetzt wird, ist groß.

3. Zielorientierte Kooperation der Finanzpolitik: Der Europäische Wachstums- und Stabilitätspakt konzentriert sich auf einheitliche Regeln der öffentlichen Verschuldung, die in den einzelnen Mitgliedsländern zu beachten sind. Dabei wird die Wirkungsweise der Verschuldung einseitig auf die Vermeidung der Geldwertstabilität konzentriert. Zur Unterstützung eines geldwertstabilen Potenzialwachstums und damit zur Steigerung der Beschäftigung sollte eine makroökonomische Koordination in der EU sicher gestellt werden. Dabei steht die abgestimmte Finanzpolitik innerhalb der EU im Zentrum. Dieser Vorschlag greift auf eine Forderung im Delors-Plan vom 12. 4. 1989 zur Schaffung einer EWWU zurück (benannt nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors). Dort war vorgesehen, komplementär zur einheitlichen Währungspolitik durch die EZB eine makroökonomische Koordination der Finanzpolitik sicherzustellen. Bei der Finanzpolitik lassen sich strukturellen Defizite einer einheitlichen Geldpolitik und damit die gegenüber dem Durchschnitt deutlich abweichende makroökonomische Konstellationen in einzelnen Mitgliedsländern berücksichtigen.

Hickel/Tabelle 1

Deutsches Stabilitätsprogramm vom Dezember 2004* Eckwerte der öffentlichen Haushalte von 2003 bis 2008 <i>in v H des Bruttoinlandsprodukts (in laufenden Preisen)</i> <i>Abgrenzung Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen</i>							
	2002 ¹⁾	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Staatsquote	48,5	48,8	47 ½	46,0	45 ½	44 ½	43 ½
Abgabenquote	41,0	41,2	40,0	39 ½	39 ½	39 ½	39
darunter							
- Steuerquote	22,6	22,6	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
- Sozialbeiträge	18,4	18,6	18,0	18,0	17 ½	17 ½	17,0
- Finanzierungs- saldo	-3,5	-3,8	-3 ¾	-3	-2/ ½	-2,0	-1 ½
<i>(nach dem Stabilitäts- pakt vom Dez. 2003</i>	<i>-3,5</i>	<i>-4,0</i>	<i>-3 ½</i>	<i>-2 ½</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1 ½</i>	<i>-)</i>
Staatsschulden- quote (Bestand)	60,8	64,2	65 ½	66,0	66,0	65 ½	65,0

*) *Deutsches Stabilitätsprogramm - Aktualisierung, vom Dezember 2004 (gegenüber Aktualisierung vom Dezember 2004) nach den Bestimmungen des „Stabilitäts- und Wachstumspakts - Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1991)*

¹⁾ *Quoten für das Jahr 2002 aus dem „Deutschen Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2003)*

Legende

Staatsquote: Staatsausgaben/Bruttoinlandsprodukt

Einnahmen-
quote: (Steuern + Sozialversicherungsbeiträge + Sonstige Einnahmen)/
Bruttoinlandsprodukt

-Steuerquote: Steuern/ Bruttoinlandsprodukt

-Sozialbeiträge Sozialabgaben/Bruttoinlandsprodukt

- Sonstige Einnahmen Sonstige Einnahmen/Bruttoinlandsprodukt

Finanzierungs-
saldo: (Bruttokreditaufnahme - Tilgung)/Bruttoinlandsprodukt

Staatsschul-
denquote: Gesamte Staatsschulden/Bruttoinlandsprodukt

Hickel /Tabelle 2

Die Quote der öffentlichen Nettokreditaufnahme nach den Deutschen Stabilitätsprogrammen vom Dezember 1999, 2001, 2003, 2004 im Vergleich¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aktualisierung des Deutschen Stabilitätsprogramms vom ²⁾							
- Dezember 1999	-2 ½	-1	-1	-0	-0		
- Dezember 2002		-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	0	
- Dezember 2003			-4,0	-3 ½	-2 ½	-2,0	-1 ½
- Dezember 2004				-3 ¾	-3,0	-2 ½	-2,0 (2008: -1 ½)
<hr/>							
Faktische Entwicklung bzw. Prognose ³⁾	-2,8	-3,7	-3,8	-3,8	-3,1 ^{p)}	-2,5 ^{p)}	
<hr/>							

¹⁾ In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts; gemäß der Abgrenzung nach dem Vertrag von Maastricht. Finanzierungssaldo ohne Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunknetzen.

²⁾ Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierungen von 1999, 2002, 2003 und 2004 nach den Bestimmungen des „Stabilitäts- und Wachstumspakts – Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997

³⁾ Angaben aus: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006; in: DIW-Wochenbericht 1-2/2005

^{p)} Prognose vgl. Fußnote ³⁾

Hickel /Tabelle 3

	Staat in der Gesamtwirtschaft^{*)}					
	2001	2002	2003	2004 ^{v)}	2005 ^{P)}	2006 ^{P)}
Bruttoinlands- produkt (BIP; real; Veränderung in vH)	0,8	0,1	-0,1	1,8	1,8	2,0
Finanzierungs- saldo des Staats						
- in Mrd. €	-58,6	-77,5	-81,3	-82,7	-69,5	- 58,2
- in vH des BIP	-2,8	-3,7	-3,8	-3,8	-3,1	-2,5
Steuereinnahmen						
- in Mrd. €	473,96	475,93	481,09	479,06	488,61	510,10
- in vH des BIP	23,0	22,7	22,6	22,0	22,0	22,2
(Finanzstatistik	21,5	21,0	20,7	20,5	20,0)	
Öffentliche Investitionen						
- in Mrd. €	35,86	34,31	31,10	30,54	29,85	29,80
- in vH des BIP	1,73	1,63	1,46	1,40	1,32	1,29
Nachfrageimpulse des Staates in Mrd. € einschließlich Zinsausgaben (+ expansiv, - restriktiv) ¹⁾	+34,92	+14,21	+4,46	+0,81	-16,93	-13,16

^{*)} Basis für die Daten: Arbeitskreis Konjunktur, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006; in: Wochenbericht 1-2/ 2005 (v= vorläufig, P =Prognose)

1) Die Methode zur Berechnung der durch den Staat auf die Gesamtwirtschaft ausgelösten Nachfrageimpulse (+ expansiv, - kontraktiv) erfolgt nach dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, vgl. Arbeitskreise Konjunktur, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006; in Wochenbericht 1-2/2005, S. 24:
 „Als Nachfrageimpulse sind jene Abweichungen der Einnahmen und Ausgaben definiert, die sich gegenüber dem jeweils realisierten Volumen des Vorjahres und fortgeschrieben mit der mittelfristigen Trendrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts errechnen. Konjunkturrelevant sind alle Veränderungen der Staatsaktivitäten, also diskretionäre ebenso wie solche Änderungen, die auf der Wirkung automatischer Stabilisatoren beruhen.“