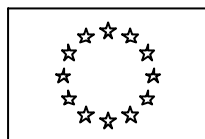


Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
029



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE GENERAL
ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS
Economies of the Member States I
The Director

Brussels,
DG ECFIN F2 D(2007)

**Antwort auf Fragen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen
Öffentliche Anhörung, 22. Juni 2007**

Dr. Jürgen Kröger¹

ZUSAMMENFASSUNG

- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine vertragliche *Selbstverpflichtung* der Mitgliedstaaten, um die Ziele der Währungsunion zu erreichen. Die Mitgliedstaaten haben einen regelgebundenen Mechanismus gewählt, dafür aber die Entscheidungsmacht über Finanzpolitik behalten.
- Die Mitgliedstaaten sind vertraglich auch verpflichtet, innerstaatliche Verfahren so zu gestalten, dass die europäischen Vorgaben erfüllt werden können.
- Die grundlegende numerische Regel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) ist das mittelfristige Haushaltsziel (für Deutschland derzeit ein strukturell ausgeglichener Gesamthaushalt). Abweichungen von dieser Regel werden unter anderem im Verfahren des übermäßigen Defizits (VÜD) behandelt. Die Stabilisierung der Konjunktur erfolgt allgemein durch automatische Stabilisatoren, nicht durch diskretionäre Finanzpolitik. Es gibt keine dem Art. 115 Grundgesetz entsprechende Regel.

¹ Die Ausführungen sind die persönliche Meinung des Autors und nicht notwendigerweise die der Europäischen Kommission.

- Die EU und die Mitgliedstaaten haben dazu Indikatoren sowie Statistik und Methoden zur deren Messung entwickelt. Es gibt Arbeitsgruppen auf europäischer Ebene, in denen alle Akteure die Methoden nach Stand der Wissenschaft weiterentwickeln. Grundsätzlich können diese Methoden auf jede Volkswirtschaft oder Region angewendet werden. Es scheint nicht zwingend, bei der Beurteilung der Finanzlage staatlicher Teilsektoren davon abzuweichen.
- Der finanzwirtschaftlichen Verflechtung der staatlichen Ebenen in Deutschland kann sicherlich Rechnung getragen werden – im Verhältnis der Ebenen untereinander. Wichtig wäre aber, dass in der Aggregation die Regeln für die staatlichen Teilsektoren die Haushaltsziele des Gesamtstaats im EU-Kontext wiedergeben. Dazu gehört auch die Korrektur von Regelabweichungen für den Gesamtstaat. Die institutionellen Möglichkeiten, Regelabweichungen zu korrigieren, sind auf Ebene des Mitgliedstaates sicherlich größer als auf zwischenstaatlicher Ebene.

VORBEMERKUNG

1. Im ersten Teil dieser Stellungnahme wird die Frage nach einem nationalen Stabilitätspakt in einen größeren Zusammenhang gestellt, nämlich die Erfahrungen auf europäischer Ebene. Im zweiten Teil wird vor diesem Hintergrund auf einzelne Fragen eingegangen.

1 ALLGEMEINE AUSFÜHRUNGEN

(Fragen 2, 16, 44, 75, 82)

2. Das dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügte Protokoll Nr. 20 von 1992 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit² stellt in Artikel 3 klar: "Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen."

² Abl. C 321 E/294, 29.12.2006.

3. Damit ist die Perspektive festgelegt, aus der die Europäische Kommission die Fragen der Föderalismuskommission zur Reform der Finanzverfassung zu bewerten hat. Aus Sicht der Kommission sollen die innerstaatlichen Haushaltsverfahren in erster Linie kompatibel mit den europäischen Vorgaben sein. Hinzuweisen ist auch darauf, dass letztlich der Zentralstaat, also der Bund, für die Erreichung der europäischen Verpflichtungen verantwortlich ist.

1.1 Unterschied zwischen EU und Föderalstaat

4. Ein Vergleich der finanzpolitischen Koordination in der Bundesrepublik Deutschland und der EU (Euro-Zone) muss berücksichtigen, dass es grundsätzliche Unterschiede gibt, die wirtschaftlicher, institutioneller und politischer Natur sind. Eine direkte Umsetzung der EU-Regeln ist somit nicht durchgehend machbar.
5. Die Unterschiede im BIP je Einwohner zwischen den Bundesländern sind mittlerweile niedriger als zwischen den Mitgliedsländern der Währungsunion. 2006 betrug das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner gut 19 Tsd. Euro in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber knapp 33 Tsd. Euro in Bayern (Hamburg als Stadtstaat gut 49 Tsd. Euro). Das BIP je Einwohner betrug knapp 15 Tsd. Euro in Portugal, aber über 41 Tsd. Euro in Irland (Luxemburg als Stadtstaat über 71 Tsd. Euro), Deutschland lag bei gut 28 Tsd. Euro. Wenn man die Erwerbs- und Vermögenseinkommen abzieht, die an das Ausland geflossen sind, und im Gegenzug die aus dem Ausland empfangenen Einkommen hinzurechnet, erhält man das Bruttonationaleinkommen (BNE). Es stellt auf *Inländer* ab, berücksichtigt also im Vergleich zum BIP z.B. Pendler, aber auch Vermögensabflüsse an ausländische Eigentümer inländischer Produktionsanlagen. Zwar verringert sich so der Abstand zu den Stadtstaaten in Deutschland und auch zu Irland und Luxemburg, aber die Unterschiede im BNE je Einwohner bleiben innerhalb der EU höher als in Deutschland.

6. Die Unterschiede in den Wachstumsraten des BIP sind im Euro-Währungsgebiet seit 1995 höher als zwischen den Bundesländern.³
7. Die Inflationsunterschiede scheinen zwischen den Bundesländern eher geringer zu sein als zwischen den am Euro teilnehmenden Ländern. Die vor der Währungsunion eingetretene Konvergenz hat sich nicht fortgesetzt. In beiden Wirtschaftsgebieten gibt es hohe Divergenzen im Niveau der Arbeitslosenquoten.
8. Die Struktur des öffentlichen Sektors ist kaum vergleichbar. Der Bundeshaushalt umfasst etwa 17% des BIP, die Sozialversicherung (Bund) macht etwa 13% des BIP aus, so dass der Zentralhaushalt etwa 30% des BIP umfasst. Es gibt wichtige automatische Stabilisatoren, die die Konjunkturentwicklung beeinflussen. Es gibt einen bedeutenden horizontalen und vertikalen Finanzausgleich, bei überwiegend gleichen Steuern und Steuersätzen. Das Finanzsystem der EU ist kaum vergleichbar. Der EU-Haushalt umfasst 1% des BIP, es gibt keine Sozialhilfeversicherung auf EU-Ebene und damit auch keinen Finanzausgleich von Bedeutung. Steuer- und Sozialversicherungssysteme sind sehr unterschiedlich und es gibt keine eingebauten Stabilisatoren.
9. Aufgrund dieser Unterschiede ergeben sich unterschiedliche Zielsetzungen. In Deutschland geht es darum, das föderale System des Finanzausgleichs Effizienz optimierend zu gestalten. Der Finanzausgleich darf nicht die leistungsstarken Länder benachteiligen, die wirtschaftlich schwachen Länder müssen genügend Anreize haben, ihre Wirtschaftsentwicklung zu verbessern. Auf europäischer Ebene geht es darum, Trittbrettfahrer-Verhalten zu vermeiden.
10. Bei dem Vergleich der fiskalischen Systeme der EU im Vergleich zu Deutschland muss auch berücksichtigt werden, dass die Arbeitsmobilität zwischen den EU-Ländern deutlich niedriger ist als zwischen den Bundesländern. Dies bedeutet, dass auch die Einkommensunterschiede (Bruttonationaleinkommen) zwischen den EU-

³ Gemessen durch die Standardabweichung in den jährlichen Wachstumsraten, siehe: European Commission (2005): *Quarterly Report on the Euro Area*, II/2005, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Seite 20. Abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/quarterly_report_on_the_euro_area/2005/report0205en.pdf

Ländern größer sein können als zwischen den Bundesländern, mit anderen Worten, die "Notwendigkeit" eines Finanzausgleiches ist (noch) geringer.

1.2 Der Stabilitätspakt und die Wirtschafts- und Währungsunion

1.2.1 Einleitung

11. Zunächst soll ein Überblick über die Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene gegeben werden, die mit dem Vertrag von Maastricht 1992 eingeführt wurde. Im Juni 1997 hat der Europäische Rat in Amsterdam die Verfahren als Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert, und zwar mittels zweier Verordnungen, welche 2005 durch den Rat reformiert wurden.
12. Nach der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags stand in der politischen Diskussion die Aufrechterhaltung haushaltspolitischer Disziplin im Vordergrund: Wie konnte man garantieren, dass das Maastricht-Kriterium über gesunde und dauerhaft aufrecht zu erhaltende öffentliche Haushaltsdefizite weiter erfüllt bleibt? Hintergrund für eine derartige Forderung waren im wesentlichen zwei Punkte. Zum einen hätte eine zu expansive Haushaltspolitik, insbesondere eines großen Landes, negative Externalitäten für die Partnerländer impliziert, da die Europäische Zentralbank mit einer Restriktion ihrer Zinspolitik reagiert hätte. Der geänderte Policy-mix hätte anderenfalls zu größeren Gefahren für die Preisniveaustabilität geführt. Zum anderen kennt die Wirtschafts- und Währungsunion keinen so genannten "bail-out" Mechanismus. Um nun aber dauerhaft tragbare öffentliche Defizite und Schuldenstände zu gewährleisten, ist der Stabilitätspakt auch darauf gerichtet, die Schuldenstände zu begrenzen, d.h. eine mittelfristige Orientierung der öffentlichen Haushalte in die Bewertung der aktuellen Lage einzubeziehen.
13. Die Währungsunion ist auch als Teil einer politischen Union zu verstehen. Wie die Geschichte zeigt, waren Währungsunionen ohne klare politische Integrationsfortschritte wenig erfolgreich. Man muss also davon ausgehen, dass auch Schritte in Richtung einer Fiskalunion für das langfristige Gelingen der Währungsunion in Betracht zu ziehen sind. Um die Akzeptanz zu sichern, sollten die finanzpolitischen Indikatoren der einzelnen Mitgliedstaaten nahe beieinander liegen.

1.2.2 Ökonomische Grundlagen

(Fragen 4, 92, 106)

14. Zum einen ist in der Währungsunion die Geldpolitik zentralisiert worden, während die Finanzpolitik in der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten blieb. Die Haushaltsregeln sollen Anreize zum **Trittbrettfahrerverhalten** abschwächen, die dadurch entstehen können.
- Der EG-Vertrag verbietet der Europäischen Zentralbank, direkt öffentliche Schuldtitel der Mitgliedstaaten zu erwerben (Artikel 101 EGV). Bei drohender Insolvenz eines Mitgliedstaates könnte die EZB jedoch gedrängt werden, die Staatschuld zu monetisieren. Der daraus resultierende Anstieg in der Geldmenge und letztlich der Inflationsrate würde alle Mitgliedstaaten betreffen. Der Vertrag sieht auch vor, dass die EZB einen geregelten Zahlungsverkehr garantieren muss.
 - Ebenso könnten die anderen Mitgliedstaaten sich zu Zahlungen an den von Insolvenz bedrohten Mitgliedstaat gezwungen fühlen, auch wenn – im Gegensatz zum bündischen Prinzip in Deutschland – solche Zahlungen nicht verpflichtend sind (Art. 103 EGV). Art. 103 schließt eine Haftung der Europäischen Gemeinschaft ebenfalls aus. Die mögliche politische Solidarität steht hier klar im Gegensatz zur Schaffung von Präzedenzfällen mit der Folge von *moral hazard* Verhalten.
15. Ohne explizite oder implizite Garantien würden die Gläubiger, wenn sie der Meinung sind, dass ein Land seine Schulden möglicherweise nicht tilgen kann, hohe Risikoaufschläge auf Staatstitel verlangen. Mit expliziten oder impliziten Garantien verteilt der Kapitalmarkt den Risikoaufschlag auf die Garantiegeber.
16. Die zunehmende wirtschaftliche Integration in der WWU kann die Transmission von eventuellen Insolvenzschocks noch verstärken (über Außenhandel oder den integrierten Kapitalmarkt) und den Druck auf die Mitgliedstaaten und die EZB erhöhen. Könnte eine implizite Garantie für die Staatsschuld eines Mitgliedstaates durch die anderen Mitgliedstaaten bzw. die EZB nicht ausgeschlossen werden, ergäbe sich ein Anreiz zu höherer Verschuldung, weil die Kosten (Risikozuschlag) auf alle teilnehmenden Länder verteilt wären. Welche Anreizwirkungen eine *explizite*

Beistandspflicht haben kann, wird in Deutschland im Hinblick auf die Haushaltsnotlage des Landes Berlin diskutiert.

17. Zum anderen wird der Pakt auch als "externer Anker", also als Referenzpunkt für nationale Haushaltspolitik gesehen. Eine **Regelbindung** von Politik wird oft als Mittel betrachtet, um zu vermeiden, dass Entscheidungen nur nach kurzfristigem Kalkül gefällt werden, selbst wenn es die oben genannten Anreize zum Trittbrettfahren nicht geben würde. Glaubwürdig wird eine Regel besonders dann, wenn sie nicht beliebig von den Entscheidungsträgern abgeändert werden kann. Das trifft natürlich auch auf einen supranationalen Vertrag zu.
18. Vor der Reform des Pakts im Jahr 2005 wurde argumentiert, dass Regeln zu starr seien und der speziellen wirtschaftlichen Lage nicht genug Rechnung trügen. So wurde vereinzelt gefordert, auf Regelbindung ganz zu verzichten. Um dennoch eine kurzfristig orientierte Haushaltspolitik zu vermeiden, wurde deshalb gefordert, die Entscheidung über haushaltspolitische Eckwerte an ein Expertengremium zu delegieren.
19. Der Stabilitätspakt hat die Entscheidungsgewalt weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen. Die Kommission hat im Verfahren selbst keine Entscheidungsbefugnisse, lediglich ein Initiativrecht und Vorschlagsrecht im Rahmen des Verfahrens. Eine Regelbindung erfordert zwingend Indikatoren, anhand derer man die Einhaltung der Regel messen kann. Mit der Reform des Pakts wurde (erfolgreich) versucht, die Regelbindung beizubehalten, aber gleichzeitig die Verfahren zu präzisieren, um begründeten Abweichungen von der Regel zu entsprechen.

1.2.3 Regelbindung erfordert Indikatoren, Überwachung und Sanktionen

(Frage 23)

20. Kopits and Symanski (1998)⁴ haben eine fiskalische Regel definiert als "eine permanente Beschränkung von Finanzpolitik, ausgedrückt als ein zusammenfassender Indikator von finanzpolitischem Verhalten." Mit anderen Worten, bei einer

⁴ Kopits, G. und S. Symanski (1998): "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper No. 162.

fiskalischen Regel gilt eine numerische Vorgabe über mehrere Haushaltszyklen, und sie muss bindend sein. Es gibt also drei konstituierende Elemente:

- numerische Vorgaben (Indikatoren)
- Überwachung
- Korrekturmechanismen

21. Das unterscheidet eine finanzpolitische Regel zum Beispiel von der mittelfristigen Finanzplanung in Deutschland, die mit jedem neuen Haushalt folgenlos revidiert werden kann. Faktisch ist es ähnlich mit der Vereinbarung im Finanzplanungsrat über Ausgabenpfade des Bundes und der Länder nach § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz. Zwar erstreckt sich diese über zwei Jahre und daher über mehrere Haushaltszyklen. Ihre Bindungswirkung ist aber schwach, da sie nicht präzise genug formuliert ist, sowie ein glaubwürdiger Überwachungs- und Sanktionsmechanismus fehlt (siehe weiter unten).⁵
22. Die Regeln des Pakts teilen sich in einen präventiven und einen korrektiven Arm auf.

Mittelfristiges Haushaltsziel

(Frage 8, 14, 31, 32, 33, 43, 60, 61)

23. Der wichtigste Indikator im **präventiven Arm** ist das mittelfristige Haushaltsziel. Mittelfristig heißt: "abgesehen von konjunkturellen Schwankungen und ohne Einmalmaßnahmen" oder kurz: "strukturell".
24. Mit dem **Mittelfristziel** werden zwei Ziele verfolgt:
- 1) die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen soll (schnell) erreicht und gesichert werden,
 - 2) ein ausreichender Sicherheitsabstand zur 3%-Defizit-Grenze soll gewährleistet sein.
25. Auf die statistischen Methoden für diesen Indikator wird noch eingegangen. Vor der Reform war festgelegt, dass alle Länder mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt erreichen sollen. Seit der Reform des Pakts können die Mitgliedstaaten ihr Mittelfristziel selbst festlegen. Dabei ist für Länder des Euroraums ein Bereich zwischen einem strukturellen Defizit von 1% des BIP und einem strukturell

⁵ Siehe Kapitel Deutschland in: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Public Finances in EMU 2007, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm

ausgeglichenen Saldo vorgeschrieben. Länder mit niedrigem Schuldenstand und hohem Potentialwachstum können ein Mittelfristziel von -1% des BIP setzen, Länder mit einem hohen Schuldenstand und einem niedrigen Potentialwachstum (was derzeit auf Deutschland zutrifft) sollten sich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zum Ziel setzen.⁶

26. Zurzeit wird dabei noch auf den heutigen Bruttobestand an öffentlichen Schuldtiteln in privater Hand abgestellt. Zukünftig jedoch sollen sich die Mittelfristziele auch an den impliziten Schulden ausrichten, die bei dem heutigen Stand von Steuern, Abgaben und Sozialleistungen die dadurch entstehenden ungedeckten Ansprüche zukünftiger Generationen in umlagefinanzierten Sozialsystemen wiedergeben. Die Berechnung wird gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten vorgenommen, um Gleichbehandlung zu gewährleisten. Einige Länder streben schon heute strukturelle Überschüsse an und erreichen diese auch (z.B. Finnland).
27. Auch wenn sich die Länder ihr Mittelfristziel nunmehr selbst setzen, kann dieses nicht beliebig revidiert werden, sondern erst nach Ablauf von vier Jahren.⁷ Deutschland hat sich, im Stabilitätsprogramm vom Februar 2006, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt als Mittelfristziel gesetzt. Das entspricht den Vorgaben des Pakts.
28. Der Pakt gibt zwar kein Zieldatum für das Erreichen des Mittelfristziels vor; implizit ist es aber durch den **Anpassungspfad** vorgegeben. Ein Land soll eine Verbesserung des strukturellen Saldos in Prozent des BIP von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr als Richtwert erreichen. Mit der Reform des Pakts wurde weiter bestimmt, dass in wirtschaftlich guten Zeiten mehr und in schlechten Zeiten weniger erreicht werden soll. Dies wird anhand der Abweichung der wirtschaftlichen Aktivität vom

⁶ Am 20. März 2005 verabschiedete der Rat einen Bericht über die „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“. Darin heißt es: "Die Spanne der länderspezifischen mittelfristigen Ziele für Mitgliedstaaten des Euro-Raums und des WKM-II läge dann konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zwischen - 1 % des BIP für Länder mit niedriger Schuldenquote/hohem Potenzialwachstum und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt für Länder mit hoher Schuldenquote/niedrigem Potenzialwachstum."

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Artikel 2a, 3. Absatz

langfristigen Trend bestimmt.⁸ Bei ihrem Treffen in Berlin am 20./21. April 2007 haben die Wirtschafts- und Finanzminister erklärt, dass die Mitgliedstaaten spätestens bis zum Jahr 2010 strukturell ausgeglichene Haushalte erreichen wollen.

29. **Abweichungen vom Anpassungspfad** ziehen keine materiellen Sanktionen nach sich, Kommission und Rat können aber im Rahmen der jährlichen Bewertung der nationalen Stabilitätsprogramme darauf hinweisen. Die Veröffentlichung derartiger Bewertungen führt zu *peer pressure* Effekten, ist also nicht wirkungslos.
30. Darüber hinaus gibt es das Instrument der sogenannten "Frühwarnung", die der Rat, auf Basis einer Stellungnahme der Kommission, an einen Mitgliedstaat richtet, dessen Wirtschaftspolitik nicht den Grundzügen der Wirtschaftspolitik entspricht oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdet. Noch vor Einleiten des Defizitverfahrens gegenüber Deutschland im November 2002 hatte die Kommission dem Rat im Frühjahr 2002 eine Frühwarnung empfohlen, die dieser jedoch aufgrund der Aussage Deutschlands, bis 2004 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, nicht ausgesprochen hat. Der Entwurf zur Europäischen Verfassung sieht übrigens vor, dass künftig die Kommission solche Stellungnahmen direkt an den Mitgliedstaat richten kann.

Referenzwerte

31. Das sogenannte "Maastricht-Defizit" spielt im **korrektiven Arm** eine Rolle. Trotz des präventiven Arms kann es vorkommen, dass ein Land in die Lage eines "übermäßigen Defizits" gerät. Die **Referenzwerte** dazu sind, nach Artikel 104 des EG-Vertrages, ein Haushaltsdefizit von über 3% des BIP und/oder ein Bruttoschuldenstand von über 60% des BIP. Zwar ist der Schuldenstand die Größe, die bei Trittbrettfahrerverhalten in der Währungsunion und bei der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen relevant ist. Allerdings ist das Haushaltsdefizit die wesentliche wirtschaftspolitische Steuerungsgröße des Schuldenstands. Dabei kommt es nicht auf die absolute Höhe des Defizits/Schuldenstands an, sondern auf das Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung. So lässt sich zeigen, dass bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum (in jeweiligen

⁸ Zur Berechnungsmethode weiter unten.

Preisen) von 5% eine Schuldenstandsquote von 60% im Zeitablauf konstant bleiben würde, wenn das Haushaltsdefizit 3% des BIP betrüge. Diese Rechnung lag der Festlegung der Referenzwerte im Maastricht-Vertrag zugrunde, wobei ein reales Wirtschaftswachstum von 3% und eine durchschnittliche Inflationsrate von 2% unterstellt wurde.

32. Es ist offensichtlich, dass ein geringeres Wirtschaftswachstum als oben angenommen dazu führen würde, dass ein Defizit von 3% zu hoch wäre, um die Schuldenquote nicht ansteigen zu lassen. In den letzten 15 Jahren betrug das durchschnittliche reale Wachstum in Deutschland nur gut 1½% und der BIP-Deflator um 1%. Bei derartig bescheidenen nominalen Wachstumsraten könnte eine Schuldenquote von 60% nur stabil gehalten werden, wenn das Haushaltsdefizit um 1½% des BIP betragen würde. Das heißt, dass das 3%-Ziel über die Zeit deutlich "großzügiger" geworden ist. Wie schon ausgeführt, sind darin noch nicht die impliziten Schulden aus den umlagefinanzierten Sozialsystemen enthalten.

Feststellung des übermäßigen Defizits

33. Das **Verfahren eines übermäßigen Defizits (VÜD)** beginnt mit der Feststellung. Zunächst erstellt die Kommission einen Bericht, der untersuchen soll, ob bestimmte **Ausnahmeklauseln** erfüllt sind. Insbesondere ist eine Überschreitung des Referenzwerts dann nicht übermäßig, wenn sie außergewöhnlich und zeitlich begrenzt ist, sowie nahe beim Referenzwert liegt. In diesem Sinne als "ausnahmsweise überschritten" versteht der Pakt (nach der Reform im Jahr 2005), "wenn sich die Überschreitung des Referenzwerts aus einer negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens oder einem Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessen äußerst geringen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens ergibt."
34. In dem Bericht hat die Kommission auch darauf einzugehen, ob das Defizit die öffentlichen Investitionen überschreitet und auf weitere relevante Faktoren (die die Reform 2005 präzisiert hat), z.B. die derzeitige und prognostizierte Konjunktur, das Potentialwachstum, Strukturreformen, mittelfristige Haushaltslage, die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen, die Qualität und Verlässlichkeit der Statistik sowie auch

nationale Regelungen zur Haushaltsführung. Die betroffenen Mitgliedstaaten können selbst relevante Faktoren vorbringen. So haben das Vereinigte Königreich und Italien auf Zeitverschiebungen in den Nettozahlungen an den EU-Haushalt und auf internationale Verpflichtungen zu Schuldenerlässen hingewiesen; Italien machte auch Revisionen in der Statistik geltend. Nach eingehender ökonomischer Untersuchung hat die Kommission alle Überschreitungen des 3%-Referenzwerts seit der Reform 2005 als "übermäßig" eingestuft. Die "Büchse der Pandora" der Ausnahmen blieb also verschlossen.

Korrektur des übermäßigen Defizits

35. Das VÜD sieht zwei Stufen zur **Korrektur des übermäßigen Defizits** vor, bevor über Sanktionen entschieden werden kann. Zunächst richtet der Rat an den betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen mit dem Ziel, diese Lage innerhalb einer bestimmten Frist zu korrigieren (Art. 104(7) EG-Vertrag). Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat, wiederum auf Empfehlung der Kommission, beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates erforderlichen Defizitabbau zu treffen (Art. 104(9) EGV). In diesem Fall kann der Rat den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem bestimmten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats überprüfen zu können.
36. Bei der Fristsetzung sollen ebenfalls die o.g. weiteren relevanten Faktoren berücksichtigt werden. Für Art. 104(7) gilt, dass die Korrektur in dem Jahr erreicht werden sollte, das auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt, sofern keine besonderen Umstände vorliegen. Bei der Reform des Pakts wurde das Konzept der "wirksamen Maßnahmen" zur Korrektur der ÜD präzisiert. Bei den Anpassungszeiträumen sind längere Fristen vom Rat akzeptiert worden, allerdings nur aufgrund realistischer und ehrgeiziger Maßnahmekataloge der betreffenden Mitgliedstaaten.
37. Auch wenn die **Referenzwerte die entscheidenden Kriterien für die Einleitung bzw. Einstellung des Verfahrens** sind, wurde mit der Paktreform eine Vorschrift

eingeführt, wie die Korrektur zu erreichen sei. Insbesondere bestimmt der Pakt, dass in der Empfehlung, bzw. Inverzugsetzung der Rat den Mitgliedstaat ersucht, eine jährliche Mindestverbesserung des konjunkturbereinigten Saldos von mindestens 0,5 % des BIP als Richtwert, ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zu erzielen, um die Korrektur des übermäßigen Defizits innerhalb der in der Empfehlung gesetzten Frist zu gewährleisten. Im Fall der Inverzugsetzung Deutschlands (Ratsentscheidung vom 14. März 2006) – die Empfehlung nach Art. 104(7) wurde noch im Rahmen des ursprünglichen Pakts ausgesprochen – wurde Deutschland eine Frist von zwei Jahren zur Korrektur gegeben und verlangt, das strukturelle Defizit (also ohne einmalige und befristete Maßnahmen) kumulativ um 1% des BIP in den Jahren 2006 und 2007 abzusinken. Kurz vor der Ratsentscheidung hatte Deutschland das aktualisierte Stabilitätsprogramm vorgelegt, in dem ein Katalog von bereits verabschiedeten bzw. sich im politischen Prozess befindlichen Maßnahmen aufgeführt war. Die Kommission hatte also zu beurteilen, ob (i) diese Maßnahmen auch umgesetzt wurden und ob (ii) die Auswirkungen auf den strukturellen Saldo auch die geforderte Größe zeigten. Beides hat sie in einer Mitteilung an den Rat im Juli 2006 bejaht. Die Wahl von einzelnen Maßnahmen liegt also bei dem Mitgliedstaat. Worauf es letztlich ankommt, ist die Gesamtwirkung, denn einzelne, im Stabilitätsprogramm aufgeführte Maßnahmen ergeben ja noch nicht den Gesamthaushalt. Auf die Methode zur Berechnung des strukturellen Saldos wird noch eingegangen. Aufgrund der erzielten Haushaltskonsolidierung schon im Jahr 2006, also ein Jahr früher als unbedingt notwendig, hat die Kommission nunmehr empfohlen, das Defizitverfahren für Deutschland aufzuheben.

38. Aber auch bei den Verfahrensschritten gibt es **Ausnahmeklauseln**. Nach der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts muss das Verfahren nicht notwendigerweise verschärft werden, wenn ein Mitgliedstaat das Ziel der Korrektur unverschuldet verfehlt hat. Das ist dann der Fall, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen wurden, aber nach der Annahme der Empfehlung bzw. Inverzugsetzung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen eintraten. **Es wird also ein Unterschied zwischen Politikversagen und (unverschuldeten) wirtschaftlichen Entwicklungen gemacht.** In Deutschland wie in anderen Ländern auch werden Haushalte in €aufgestellt. Dabei orientiert man sich an wirtschaftlichen Vorausschätzungen für die Prognose

insbesondere der Einnahmen, aber auch bestimmter Ausgabenarten (z.B. Arbeitslosenversicherung). Nun soll, wie oben beschrieben, die jährliche Verbesserung des Saldos strukturell erfolgen – konjunkturelle Einflüsse werden per Definition also nur berücksichtigt, insoweit sie einen Einfluss auf das Wachstumspotential haben. Es ist ja Zweck des Pakts, die automatischen Stabilisatoren, die konjunkturelle Schwankungen glätten sollen, wirken zu lassen. Bei der Berechnung des strukturellen Saldos wird deren budgetäre Wirkung herausgerechnet. Damit wird der strukturelle Saldo hauptsächlich durch diskretionäre Maßnahmen verändert; rechnerisch können aber auch Änderungen in der (ökonometrisch ermittelten) Rate des Potentialwachstums einen Einfluss haben. Sofern diese nicht vorhergesehen waren, soll der Mitgliedstaat dafür auch nicht haftbar gemacht werden. Daher ist es wichtig, dass die Wirtschaftsprognosen von unabhängiger Stelle erstellt werden, da es sonst einen Anreiz gäbe, Prognosen nach politischen Präferenzen zu erstellen. Daher hat die Prognose der Kommission im Defizitverfahren eine zentrale Rolle.

39. Im Umkehrschluss ist damit auch klar, welche Umstände im Verantwortungsbereich der jeweiligen Regierung liegen. Darunter fallen insbesondere Richtungsänderungen in der Finanzpolitik, aber auch die gesamte Haushaltsführung. Selbst wenn die angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt wurden, können Budgetüberschreitungen an anderer Stelle den strukturellen Saldo negativ beeinflussen. Auch kann die Konsolidierungswirkung einer bestimmten Maßnahme zu hoch veranschlagt worden sein. In der Regel sind solche Umstände vom Mitgliedstaat zu verantworten.
40. Im Defizitverfahren zu Deutschland war eine solche Prüfung nach Ablauf der Frist aus der Empfehlung nach Art. 104(7) allerdings nicht vorzunehmen, da der Pakt ebenfalls vorsieht, dass der Rat unverzüglich einen Beschluß nach Artikel 104(9) trifft, wenn aus Daten über die tatsächliche Entwicklung hervorgeht, dass das übermäßige Defizit nicht innerhalb der festgelegten Frist korrigiert worden ist.
41. Die erfolgreiche **Korrektur eines übermäßigen Defizits** hängt nicht nur von der Unterschreitung des 3%-Referenzwertes und einer hinreichend schnellen Rückführung der Schuldenquote unter den 60%-Referenzwert ab, sondern auch

davon, ob dies dauerhaft geschieht. Das wird anhand der Defizitvorausschätzungen der Kommission beurteilt, wobei insbesondere auch die Entwicklung des strukturelles Saldos von Interesse ist (siehe unten).

Sanktionen

42. Die Reform des Pakts hat an den **Sanktionen** selbst nichts geändert. In der Regel wird eine unverzinsliche Einlage verlangt. Kommt der Mitgliedstaat der Inverzugsetzung des Rates wiederholt nicht nach, kann eine zusätzliche Einlage beschlossen werden. Die Einlage wird in eine Geldbuße umgewandelt, wenn das übermäßige Defizit zwei Jahre nach dem Beschluß, von dem teilnehmenden Mitgliedstaat eine Einlage zu verlangen, nach Auffassung des Rates nicht korrigiert wurde. Da die Verteilung möglicher Sanktionszahlungen von Bund und Ländern an die europäische Ebene bereits Gegenstand der abgeschlossenen Föderalismusreform I war, wird hier nicht weiter darauf eingegangen.

Institutionelle Logik

43. Obschon die Feststellung eines ÜD somit eher technischer Natur ist, ist auch nach der Reform des Pakts 2005 die rechtsverbindliche Feststellung des ÜD in der Verantwortung der Mitgliedstaaten (als Rat der Finanzminister) geblieben. Auch für die weiteren Schritte im VÜD gilt, dass die Kommission die Situation überwacht und die ökonomische Analyse erstellt, während die Mitgliedstaaten letztlich die Verantwortung tragen, wie und mit welchem Zeithorizont das ÜD zu korrigieren ist. Der Europäische Gerichtshof hat 2004 klargestellt, dass der Rat nur auf Grundlage einer Empfehlung der Kommission handeln darf. Die Kommission hat das alleinige Initiativrecht, die Entscheidungen liegen beim Rat, der allerdings den Kommissionsvorschlag auch abändern darf.

1.2.4 Methodik des Stabilitätspakts

(Frage 9, 10, 11, 42, 45, 46, 142, 143)

Statistischer Referenzrahmen

44. Die statistische Grundlage für den Stabilitäts- und Wachstumspakt bildet das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG). Der wesentliche Unterschied zur in Deutschland in den öffentlichen Haushalten üblichen Finanzstatistik ist wie folgt. Der Hauptzweck der Finanzstatistik ist aufzuzeigen, wie sich Zu- und Abflüsse in der Kasse zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellen. Das ESVG stellt hingegen auf die Entstehung von Ansprüchen ab ("accrual principle").
45. So zählt die Finanzstatistik zum Beispiel die Vergabe von Darlehen zu den Staatsausgaben. Im ESVG hingegen steht der Vergabe eines öffentlichen Darlehens eine entsprechende Forderung an den privaten Sektor gegenüber, so dass sich aus der Vergabe keine Defizitwirkung ergibt. Wenn die öffentliche Hand ihre Beteiligung an einem Unternehmen verkauft, erzielt sie durch den Privatisierungserlös Einnahmen nach der Finanzstatistik. Im ESVG hingegen ersetzt sie lediglich ein Aktivum (die Beteiligung) durch ein anderes, so dass keine Defizitwirkung entsteht. Allerdings sinkt in diesem Beispiel der Bruttoschuldenstand. Auch hatte die Vorverlegung des Fälligkeitstermins der Sozialversicherungsbeiträge im letzten Jahr keine Wirkung auf das Defizit nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Das ESVG bucht die Beiträge nämlich zu dem Zeitpunkt, zu dem die Ansprüche des Staates entstehen, während die Finanzstatistik auf den Zahlungszeitpunkt abstellt. So fielen 2006 in der Finanzstatistik einmalige Einnahmen aus 13 Monatszahlungen an, während die VGR periodengerecht nur 12 Einnahmen verbucht hat. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, vor dem 1. April und dem 1. Oktober jeden Jahres eine Mitteilung an die Kommission (Eurostat) zu schicken ("Maastricht-Meldung"), in der sie für die verschiedenen staatlichen Ebenen eine Überleitung vom finanzstatistischen Defizit zum Defizit nach VGR darstellen und über die Entwicklung des Schuldenstands Auskunft geben. Eurostat überwacht die Umsetzung der statistischen Vorschriften und kann in Zweifelsfällen über die richtige Anwendung der ESVG-Vorschriften entscheiden. Eurostat steht dazu in Kontakt mit den nationalen statistischen Behörden, die verpflichtet sind, Eurostat die Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Auch wurde 1991 ein Forum zur statistischen Koordination von nationalen Statistikämtern und Eurostat einerseits und nationalen Zentralbanken und der EZB andererseits eingerichtet (Committee for Monetary, Financial and Balance of Payments statistics, CMFB).

46. In Deutschland liegt die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zum größten Teil beim Statistischen Bundesamt, das die Konten für die staatlichen Teilsektoren aus den Haushalten der einzelnen staatlichen Ebenen errechnet. Durch die Erstellung der Stabilitätsprogramme und der Maastricht-Meldung ist das Bundesfinanzministerium mit der Defizitberechnung in der VGR vertraut. Auf Länder- und Gemeindeebene jedoch ist der Umgang mit der VGR bei der Haushaltsaufstellung und –ausübung vermutlich nicht besonders ausgeprägt, auch wenn sich daran zukünftig durch die Einführung der doppelten Buchführung ("Doppik") in einigen Gemeinden etwas ändern mag.

Konjunkturelles und strukturelles Defizit

(Frage 14)

47. Zentrales Anliegen der fiskalischen Regeln im Pakt ist, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Daher werden Veränderungen in der fiskalpolitischen Position von konjunkturellen Einflüssen bereinigt. Mit der Reform des Pakts wurde auch das Konzept des konjunkturell bereinigten Saldos präzisiert, nunmehr wird diese Größe noch um einmalige und zeitlich begrenzte Maßnahmen korrigiert, um strukturelle Entwicklungen genauer abbilden zu können.
48. Die Zerlegung des Defizits in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente ist nicht beobachtbar und muss daher geschätzt werden. Das geschieht, grob dargestellt, in zwei Schritten. Der **erste Schritt** ist die Bestimmung der wirtschaftlichen Aktivität zu einem bestimmten Zeitpunkt im Verhältnis zu einem langfristigen Trend. Dazu werden allgemein zwei Verfahren verwendet. Das erste Verfahren ist ein rein statistisches: Ein statistisches Glättungsverfahren ("HP-Filter") bereinigt Schwankungen um einen Trend in einer Zeitreihe. Dabei müssen Annahmen über die statistischen Eigenschaften einer Zeitreihe getroffen werden. Nach Beschluss des ECOFIN-Rats wendet die Europäische Kommission jedoch seit Juli 2002 das zweite Verfahren als Referenzmethode an, das sich auf ökonomische Theorie stützt. Dabei wird das **Produktionspotential über eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion** anhand der Faktoren Arbeit und Kapital sowie der Gesamtfaktorproduktivität (die die Effizienz der Verwendung beider Faktoren zusammen misst) bestimmt. Die Vorteile gegenüber dem rein statistischen Verfahren ist die Möglichkeit, Veränderungen im Potentialwachstum auf die zugrundeliegenden

ökonomischen Faktoren zurückzuführen, so dass man eine Verbindung zu vergangenen politischen Reformen herstellen kann. Gleichmaßen kann man auch Reformszenarien simulieren, mit verschiedenen Annahmen über demographische, technologische und institutionelle Entwicklungen.⁹ Gerade weil dieses Verfahren eine wichtige Rolle in der Haushaltsüberwachung in der EU spielt und um eine Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten sicherzustellen, hat man auf eine einfache und transparente Handhabung sowie eindeutig definierte Variablen geachtet. Das Verfahren wird laufend in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten verfeinert. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass die Anwendung eines einheitlichen Verfahrens für alle Länder eventuell länderspezifische Determinanten des Potentialwachstums nur grob berücksichtigen kann.

49. Prinzipiell lässt sich dieses Verfahren auf jede Volkswirtschaft anwenden. Ob es sich in Deutschland auf einzelne Bundesländer anwenden ließe, ist daher nicht eine Frage der Methode, sondern der Verfügbarkeit von Daten. Daten der VGR auf Länderebene stehen zur Zeit nur eingeschränkt und mit zeitlicher Verzögerung zur Verfügung. Zuvor wäre die Frage zu klären, ob eine Konjunkturbereinigung des Defizits eines Bundeslands sinnvoll ist, weil ja, wie eingangs schon erwähnt, die Korrelation der Wachstumsraten zwischen den Bundesländern höher ist als im Euroraum.
50. Der **zweite Schritt** in der Berechnung des konjunkturbereinigten Defizits ist die Bestimmung des Einflusses der derart bestimmten Abweichung der wirtschaftlichen Aktivität vom **Produktionspotential** auf das **Haushaltsdefizit** des Staates. Auch hierfür ist ein einheitliches und transparentes Verfahren notwendig, das in der Kommission auf einer von der OECD angewandten Methode basiert. Die von der Kommission verwendeten Parameter wurden gemeinsam mit der OECD und den Mitgliedstaaten in einer Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses berechnet und verbindlich festgelegt. Sie werden periodisch revidiert.¹⁰

⁹ Das Verfahren ist ausführlich beschrieben in Denis, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., Röger, W. : Calculating potential growth and output gaps – a revised production function approach, European Commission, DG ECFIN Economic Papers Nr. 247.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/2006/ecp247en.pdf

¹⁰ Die Schweizer Schuldenbremse macht diesen zweiten Berechnungsschritt nicht, sondern trifft Annahmen. Siehe weiter unten.

51. Grob dargestellt, werden Einnahmen und Ausgaben zunächst getrennt betrachtet. Für verschiedene Steuerarten wird errechnet, wie die Einnahmen mit Veränderungen in der Steuerbasis variieren, dabei wird auch auf die Steuergesetzgebung zurückgegriffen. Dann wird mittels ökonometrischer Verfahren errechnet, wie sich die Steuerbasis im Konjunkturzyklus ändert. Für Deutschland stellt man fest, dass die Steuereinnahmen fast gleichmäßig mit dem BIP schwanken. Daher kann man erwarten, dass die Einnahmenquote, also das Verhältnis der Einnahmen zum BIP, im Konjunkturverlauf stabil bleibt. Bei den Staatsausgaben gibt es nur wenige Bereiche, die sich automatisch (d.h. ohne aktives Zutun der Politik) an den Konjunkturverlauf anpassen. Dies sind insbesondere die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung. Daher ist zu erwarten, dass – ohne diskretionäre Maßnahmen – die Staatsquote bei schlechter Konjunktur tendenziell ansteigt und bei guter Konjunktur sinkt. Bereinigt um die konjunkturellen Elemente und ohne diskretionäre Politikmaßnahmen würde die Staatsquote im Zeitablauf konstant bleiben, wenn man unterstellt, dass sich die Staatsausgaben (ohne Arbeitslosenversicherung) am Potentialwachstum orientieren. Die Höhe der Staatsquote ist Ausdruck politischer Präferenzen. Aus der konjunkturbereinigten Einnahmenquote und Staatsquote errechnet sich das konjunkturbereinigte Defizit. Im Grunde soll das konjunkturbereinigte Defizit diskretionäre Politikmaßnahmen widerspiegeln. Da es aber eine Schätzgröße ist, kann es sich auch durch andere Faktoren verändern, die bei der Haushaltsüberwachung von der Kommission berücksichtigt werden. Das kann z.B. die Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums sein. Weil auf Exporte keine Mehrwertsteuer erhoben wird, kann ein hohes Wirtschaftswachstum, das sich hauptsächlich auf den Export stützt, unterdurchschnittliche Steuereinnahmen zur Folge haben.
52. Für die Haushaltsüberwachung ist weiterhin wichtig, dass Mitgliedstaaten das konjunkturbereinigte Defizit – nach der Reform des Pakts sind ja nun quantifizierte Schritte sowohl in der Prävention als auch in der Korrektur des ÜD verlangt – nicht durch **einmalige oder zeitlich begrenzte Maßnahmen** "schönfärben" können. Daher stellt der Pakt auf das konjunkturbereinigte Defizit ohne solche Maßnahmen, kurz: das "strukturelle Defizit" ab. Eine Orientierung, welche Maßnahmen einmaliger oder temporärer Natur sind, wurde mit den Mitgliedstaaten erörtert, hängt aber auch vom Einzelfall ab. Eine solche defizitsenkende Maßnahme war z.B. die Steueramnestie 2004 in Deutschland, die zu einmaligen Mehreinnahmen führte. Einmalig

defizitsenkend haben auch die Entscheidungen der Kommission im Jahr 2004 gewirkt, die die Landesbanken verpflichteten, unerlaubte Beihilfen in die jeweiligen Landeshaushalte zurückzuzahlen. Einmalig defiziterhöhend wären z.B. die Steuerrückzahlungen, die Deutschland infolge eines kürzlich ergangenen Urteils des EuGH zur Besteuerung ausländischer Dividenden im bis 2001 geltenden Steuerrecht zu leisten hat. Im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten wird in Deutschland sehr wenig Gebrauch von solchen Einmalmaßnahmen gemacht. Die Beurteilung, ob es sich um einmalige Ausgaben- oder Einnahmentransaktionen handelt, ist offensichtlich schwierig.

53. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Konjunkturbereinigung ein zentraler Indikator in der Haushaltsüberwachung ist. Da es sich um unbeobachtbare Größen handelt, ist ein Schätzverfahren notwendig. Wie alle wissenschaftlichen Methoden unterliegt die Methode ständiger akademischer Kontrolle. Keine Schätzung vermag die Wirklichkeit detailgenau abzubilden. Daraus aber, wie vereinzelt geschehen, abzuleiten, auf Berechnungen des Potentialwachstums und damit des konjunkturbereinigten Defizits zu verzichten, ist verfehlt. Vielmehr hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten transparente und allgemein akzeptierte Verfahren entwickelt, die, wie alle Indikatoren, sorgfältig interpretiert werden müssen. Die Methoden lassen sich auf jede Volkswirtschaft anwenden, sofern die notwendigen Daten zeitnah vorhanden sind.
54. Die Berechnung des Produktionspotentials und damit der konjunkturellen Lage auf **Länderebene** ist sicherlich ein sinnvoller Indikator. Es ist aber zu überlegen, ob die Berechnung struktureller Defizite auf Ebene der Bundesländer (mit Gemeinden) aus Sicht des Stabilitätspakts sinnvoll ist. Wie dargestellt, erfolgt im SWP die Berechnung in zwei Schritten. Wollte man sich daran bei der Berechnung struktureller Defizite der Gebietskörperschaften orientieren, müsste man zunächst die konjunkturelle Lage der Gebietskörperschaft ermitteln und dann die Sensitivität des Haushalts zu dieser Lage schätzen.
55. In den Haushalten der Länder und Gemeinden sind keine direkten Ausgaben, die *automatisch* auf Konjunkturschwankungen reagieren. Ausgaben der Länder und Gemeinden für Soziales betreffen eher die Grundsicherung und sind zum Teil durch

innerstaatliche Transfers finanziert. Ausgaben für Infrastruktur, Personal, Bildung usw. sind zunächst von der Konjunktur unabhängig und werden durch das Parlament bestimmt. Konjunkturabhängige Ausgaben werden bei regional unterschiedlichen Schocks durch die Transfersysteme der Sozialversicherung gelenkt. Das bedeutet, dass die Länderhaushalte die Einkommenswirkung der automatischen Stabilisatoren in der Bundesrepublik unterzeichnen. Auf der Einnahmenseite der Länderhaushalte findet ein Ausgleich von stärkeren oder schwächeren Konjunkturschwankungen über den Länderfinanzausgleich statt. Wenn man als Gedankenexperiment unterstellt, dass eine konjunkturelle Schwäche in einem Jahr nur ein Bundesland betrifft während alle anderen Bundesländer gemäß ihres Produktionspotentials wachsen, führt der Finanzausgleich dazu, dass sich das Defizit in den anderen Bundesländern tendenziell erhöht. Mit anderen Worten, der Finanzausgleich verteilt die fiskalischen Lasten von automatischen Stabilisatoren. Diesen Effekt müsste man bei der Berechnung struktureller Defizite beachten. Auf der anderen Seite könnten die Einnahmen der Gemeinden konjunkturell stärker schwanken als die der Länder, weil die Gewerbesteuer vermutlich stark auf Konjunkturschwankungen reagiert.

56. Allerdings muss bei Transfers deutlich unterschieden werden zwischen konjunkturell und strukturell motivierten Transfers zwischen Gebietskörperschaften werden ja auch durch strukturelle Unterschiede gelenkt. Die Europäische Kommission schätzt das Transfervolumen der westlichen Bundesländer in die östlichen Länder auf knapp 4% des BNE der Westländer (was über 20% des BNE der Ostländer ausmacht).¹¹ Es dürfte schwierig sein, den konjunkturellen Teil davon zu isolieren (und vermutlich ist er klein, wenn die *konjunkturellen* Unterschiede nicht so hoch sind).
57. Mit anderen Worten: Selbstverständlich schwanken die Einnahmen der Gebietskörperschaften im Laufe des Konjunkturzyklus. Unterscheiden muss man zwischen der Messung der Konjunkturschwankungen einerseits und der Bestimmung der Sensitivität des Haushaltssaldos auf diese Schwankungen andererseits. Die Konjunktur selbst scheint zwischen den Ländern relativ parallel zu schwanken, so dass man auf eine länderspezifische Messung möglicherweise verzichten kann.

¹¹ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2007): "Raising Germany's Growth Potential", *Occasional Papers* 28, Seite 15. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2007/ocp28en.pdf

58. Allerdings könnten die Haushalte unterschiedlich auf die(selbe) Konjunkturlage reagieren. Konjunkturanfällige Ausgaben gibt es nur auf Bundesebene. Was die Einnahmen betrifft, müsste man auch die unterschiedliche Steuerzusammensetzung zwischen Bund und Ländergesamtheit (mit Gemeinden) berücksichtigen, da nicht jede Steuerart gleich auf die Konjunktur reagiert. Im Verhältnis der Länder untereinander (um zum Beispiel die Beiträge eines einzelnen Landes zum gesamtstaatlichen Defizitabbau zu bestimmen), ist wegen des Verbundsystems und dem Finanzausgleich die Variabilität nicht so hoch. Insofern wäre die Berechnung struktureller Defizite auf Länderebene sinnvoll als Aussage über den *Zustand* der Finanzen, aber vielleicht nicht unbedingt nötig, um erforderliche *Anpassungen* des strukturellen Defizits des Gesamtstaats in den einzelnen Bundesländern zu steuern. Letztlich ist das aber eine empirische Frage.

1.3 Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

(Frage 35, 42, 43, 58, 59, 60, 71, 73, 145)

59. Man muss unterscheiden zwischen Insolvenz und eingeschränktem Spielraum für Finanzpolitik. Ein Land ist dann insolvent, wenn die Gläubiger nicht mehr an die Tilgung der Schuld glauben und eine hohe Risikoprämie für Kredite verlangen oder keine Kredite mehr bereitstellen.¹² Sie könnten z.B. dann nicht mehr daran glauben, wenn der Staat enorm hohe Steuern erhebt oder die Ausgaben enorm senken müsste, um Schulden zu tilgen. Selbst wenn das glaubwürdig wäre, so würde das den Staat doch in der Handlungsfähigkeit einschränken, z.B. wenn er sehr hohe, verzerrende Steuern erheben müsste, um Zinszahlungen zu leisten. So kann bei hohem Schuldenstand eine Haushaltskonsolidierung *expansive* Effekte auf die Gesamtwirtschaft haben, weil der private Sektor durch sinkende Zinssätze Vermögensgewinne erhalten kann, aufgrund derer er seine/n Konsum/Investitionen erhöht.
60. Welche Steuerquote bzw. welche Ausgabenquote eine Gefährdung des Gemeinwesens darstellt, ist nicht wissenschaftlich definierbar, sondern eine normative Festlegung der Gesellschaft, die sich danach richtet, wie viel öffentliche Güter der Staat bereitstellen will, wie viel Umverteilung erwünscht ist und welchen

¹² Der IWF errechnet z.B. Insolvenzrisiken von Staaten.

Anteil der Kosten dafür man durch Neuverschuldung auf künftige Generationen verschieben möchte. So lag die Staatsquote in Schweden lange Zeit bei fast 60% des BIP, im Vereinigten Königreich dagegen bei 40%, wobei Deutschland in der Mitte lag. In den letzten zwei Jahrzehnten sind die Staatsquoten in der EU im allgemeinen gesunken. Das lag auch daran, dass man erkannt hat (nicht zuletzt durch das Binnenmarktprogramm der EU), dass die Öffnung staatlicher Monopole für den Wettbewerb wohlfahrtssteigernd sein kann.

61. Eine eindeutige Grenze zu definieren, ist auch deshalb schwierig, weil die vom privaten Sektor gehaltenen öffentlichen Schuldtitel nur die expliziten Ansprüche gegen zukünftige Steuerzahler widerspiegeln. Die umlagefinanzierten Sozialsysteme begründen zusätzlich implizite, wachsende Zahlungsverpflichtungen für künftige Generationen, ähnlich wie die Pensionsansprüche heutiger Beamter.

62. Die Kommission verwendet zwei Definitionen bei der Bewertung der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen. Die erste Definition folgt aus der intertemporalen Haushaltsidentität. Diese besagt, dass alle auf die Gegenwart abgezinsten zukünftigen Einnahmen die gesamten Zahlungen, also die explizite Staatsschuld und alle zukünftigen Ausgaben, abdecken müssen. Da dies über einen unendlichen Horizont gesehen wird, wird nicht gesagt, wann der öffentliche Haushalt Überschüsse erzielen muss, um die explizite und implizite Schuld zu tilgen. Ein daraus von der Kommission (in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten) entwickelter Indikator sagt aus, wie groß der permanente primäre Haushaltsüberschuss (also der Saldo ohne Zinszahlungen) sein muss, um diese Budgetbeschränkung zu erfüllen. Die zukünftigen durch die Bevölkerungsalterung entstehenden Ausgaben wurden nach einheitlicher Methode zusammen mit den Mitgliedstaaten geschätzt. Darauf basierend, hat die Kommission in ihrer Analyse des aktuellen deutschen Stabilitätsprogramms errechnet,¹³ dass Deutschland den strukturellen Haushaltssaldo (der im Stabilitätsprogramm auf -2% im Jahr 2006 des BIP geschätzt wurde) *dauerhaft* in einen Überschuss umwandeln müsste, um eine tragfähige Finanzlage zu erreichen.

¹³ Zu finden in Kapitel 5 in:
http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/country/commwd/de/com_de20062007.pdf

63. Weil ein unendlicher Horizont schwer greifbar ist, wurde ein zweiter Indikator entwickelt, der die Verbesserung im primären strukturellen Saldo (also ohne Zinszahlungen) angibt, die nötig wäre, um den Referenzwert für den Schuldenstand von 60% des BIP im Jahr 2050 nicht zu überschreiten. Zwar sagt dieser Indikator nichts über die Tragfähigkeit nach diesem Zieldatum aus, aber das Politikziel ist sichtbar. Hier gilt, dass Deutschland (von 2006 an gerechnet) mindestens einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen müsste.
64. Zusammengefasst: Angesichts der Kosten der alternden Bevölkerung und des derzeitigen Schuldenstands müsste Deutschland nach dem (schwächeren) zweiten Indikator dauerhaft einen strukturell ausgeglichenen Haushaltssaldo aufweisen, um im Jahr 2050 eine Schuldenquote von 60% zu erreichen. Nach dem strikteren (aber ökonomisch klaren) ersten Indikator bräuchte Deutschland sogar *dauerhaft* Haushaltsüberschüsse. Dies unterstreicht, warum die Kommission und der Rat soviel Wert auf das baldige Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels legen.

1.4 Öffentliche Investitionen als Ausnahmen von der Defizitregel?

(Frage 36, 38, 39, 40, 79, 86)

65. Der Fokus des Stabilitätspakts liegt darin, den automatischen Stabilisatoren Raum zu lassen und gleichzeitig die langfristige Tragfähigkeit sicherzustellen. Daher richtet sich, wie schon dargelegt, die Festlegung des mittelfristigen Ziels auch nach dem Schuldenstand. Eine dem Art. 115 Grundgesetz entsprechende finanzpolitische Regel ist im Pakt nicht vorgesehen. Öffentliche Investitionen sind also aus laufenden Einnahmen zu finanzieren.
66. Bevor dies begründet wird, soll zunächst die Wirkung der goldenen Regel auf die Staatsfinanzen betrachtet werden.¹⁴

¹⁴ Für eine ausführliche Darstellung siehe Buiters, W. und C. Grafe (2003): Reforming EMU's fiscal policy rules: some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union, in: Buti, M.: *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*, Cambridge University Press.

67. Auf die Tragfähigkeit wurde bereits hingewiesen. Heutige Schulden müssen künftigen Überschüssen im Primärsaldo (Haushaltssaldo ohne Zinsausgaben) entsprechen. Angenommen, die öffentliche Hand nimmt eine Investition vor, die zukünftig dem Staat eine Nettorendite erwirtschaftet, der genau dem Marktzins entspricht. Wenn die Investition heute die Neuverschuldung erhöht, besitzt der Staat künftig Sachkapital, aus dem ihm eine Rendite¹⁵ zufließt, die genau den Kosten der Neuverschuldung entspricht. Es wären also keine höheren Steuern zukünftig nötig, um die Tragfähigkeitsbedingung zu erfüllen. Wie auch bei privaten Investitionen, wird somit heutiger Konsum in die Zukunft transferiert.
68. Wenn die öffentliche Hand nun eine Investition vornimmt, deren Nettorendite aus ihrer Sicht null ist, dann findet der Konsum bereits heute statt. Ein daraus entstehendes Defizit muss durch spätere Überschüsse ausgeglichen werden, entweder durch höhere Steuern oder geringere Ausgaben. Es ist also ein Abgrenzungsproblem, welche Staatsausgaben Investitionen sind, die aus Haushaltssicht intertemporal neutral wirken, und solchen, die entsprechende Steuern/Einsparungen nach sich ziehen müssen. Da es auf die Rendite ankommt, ist die haushaltsrechtliche Definition in Deutschland eher willkürlich. Bildung kann auch den Bestand an Humankapital erhöhen.¹⁶
69. Um genau zu sein: Es ist die Rede vom *Nettoertrag*. Der Kapitalstock muss sich durch die Investition erhöhen. Art. 115 Grundgesetz und die entsprechenden Länderverfassungen zielen aber auf Bruttoinvestitionen ab. Falls eine goldene Regel gewünscht ist, sind die Abschreibungen abzuziehen.
70. Seit Ende der 80er Jahre gibt eine lange Diskussion in der Literatur, wie groß die Wachstumseffekte öffentlicher Investitionen sind, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.¹⁷ Die Erfahrungen in Deutschland, zum Beispiel beim Aufbau Ost, zeigen, dass eine Verallgemeinerung schwierig ist und die Rendite stark

¹⁵ Die Rendite kann man auch so verstehen, dass es sich um zusätzliche Steuereinnahmen handelt, die dadurch entstehen, dass die staatliche Investition die Effizienz der Privatwirtschaft erhöht, z.B. durch Infrastruktur.

¹⁶ Siehe die (kritische) Diskussion in Sachverständigenrat (2007): "Staatsverschuldung wirksam begrenzen", Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.

¹⁷ Für eine Übersicht: Romp, W. und J. de Haan (2005): "Public capital and economic growth, a critical survey", European Investment Bank, EIB Papers 10, Seiten 40-70.

von den Umständen des einzelnen Projekts abhängen. Es sind die zukünftigen Generationen, die ein Interesse daran haben, dass die heutige Generation in Projekte investiert, die eine ausreichend hohe Rendite haben. Hier aber tritt das gleiche Anreizproblem auf, das letztlich zur Regelbindung von Politik durch den Stabilitätspakt geführt hat. Es kann für die jetzige Generation vorteilhaft sein, sich auf Kosten zukünftiger Generation zu verschulden, in diesem Fall also bei der Auswahl der Investitionsprojekte nicht so strenge Anforderungen an die Rendite zu stellen.

71. Die Vorschrift des Pakts, dass Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind, ist also eine Vorsichtsmassnahme. Wie schon erwähnt, unterbindet der Pakt damit nicht die antizyklische Wirkung des Haushalts. Die Grundidee bleibt, dass dies durch automatische Stabilisatoren geschieht. Das wird weiter unten begründet.
72. Der europäische Stabilitätspakt hat also aus guten Gründen entschieden, dass für die gesamtstaatlichen Haushalte der Mitgliedstaaten gilt, dass Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind. Staatliche Teilsektoren müssten also in der Aggregation das mittelfristige Haushaltsziel des Pakts erreichen. Daher wäre eine dem Art. 115 GG (und Länderverfassungen) entsprechende finanzpolitische Regel *insgesamt* nur möglich, wie sie dem mittelfristigen Ziel für den Gesamtstaat entspricht, das sich, wie erwähnt, u.a. nach dem Potentialwachstum und dem Schuldenstand richtet. Die Zulässigkeit von strukturellen Defiziten (wegen Investitionen oder was auch immer) in einem Teilsektor – bei Erfordernis von gegenläufigen strukturellen Salden in anderen – wäre ja nicht ausgeschlossen und könnte sich ebenfalls nach Tragfähigkeitskriterien richten.

1.5 Automatische Stabilisatoren vs. diskretionäre Fiskalpolitik

(Frage 13, 14, 50, 51, 105)

73. Antizyklische Fiskalpolitik könnte man auch *diskretionär* durch Investitionsprogramme ausüben. Selbst wenn diese rein als Staatskonsum wirken würden (wie eine Erhöhung von Transferausgaben), könnten in der Zukunft höhere Steuereinnahmen (genauer: höhere *Steuersätze* – denn die Steuereinnahmen bei gleichen Steuersätzen wirken als automatische Stabilisatoren) die dazu aufgenommen Kredite tilgen.

74. Die stetig gestiegene Schuldenquote hat gezeigt, dass das nicht geschieht. Diskretionäre Fiskalpolitik ist wie ein Generationenvertrag, in dem die heutige Generation, die die Schulden aus einer früheren Wachstumsschwäche tilgt, darauf hoffen muss, dass ihr Gleiches von künftigen Generationen widerfährt. Irgendwann muss die Politik *diskretionäre* Entscheidungen treffen, wie Einsparungen oder Steuersatzerhöhungen, um die Tragfähigkeit nicht zu gefährden. Berücksichtigt man dabei, dass die Bevölkerungsalterung das Potentialwachstum verlangsamen und die Staatsausgaben steigen lässt, dürften solche Entscheidungen zukünftig noch schwieriger durchzusetzen sein.
75. Es gibt noch zwei weitere Gründe, die gegen diskretionäre Fiskalpolitik zur Konjunktursteuerung sprechen. Der erste ist, dass diskretionäre Massnahmen erst beschlossen werden müssen und ihre Wirkung mit Verzögerung entfalten, vielleicht sogar erst dann, wenn sich die Konjunktur erholt hat. Diskretionäre expansive Fiskalpolitik kann somit unbeabsichtigt prozyklisch wirken. Der zweite Grund ist, dass die empirische Literatur zeigt, dass diskretionäre Fiskalpolitik zwar im allgemeinen positiv wirken kann, aber durchaus private Investitionen verdrängt werden können.¹⁸ Untersuchungen haben weiter gezeigt, dass die kurzfristigen, stimulierenden Wirkungen diskretionärer Fiskalpolitik über die letzten Jahrzehnte abgenommen haben. Das mag mit zunehmender außenwirtschaftlichen Verflechtung und einer strikteren anti-inflatorischen Haltung der Zentralbanken zusammenhängen. Auf mittlere und lange Sicht kann diskretionäre expansive Fiskalpolitik sogar negative Auswirkungen auf das Wachstum haben. Das wurde auch für Deutschland nachgewiesen.¹⁹ Schließlich können, unter bestimmten Bedingungen (insbesondere ein hoher Schuldenstand), *Konsolidierungen* sogar expansiv wirken.

1.6 Ein "nationaler Stabilitätsrat"?

(Frage 5)

76. Der SWP ist ein regelgebundener Mechanismus. Man kann ihn in drei Komponenten gliedern: die normative, numerische Vorschrift, die Überwachung und die

¹⁸ Einen Literaturüberblick bieten: Hemming, R., M. Kell, S. Mahfouz (2002): "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature", International Monetary Fund, Working Paper 02/208.

¹⁹ Perotti, R. (2004): "Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries", Bocconi University, IGIER Working Paper 276.

Mechanismen zur Einhaltung. Die Frage nach dem "Stabilitätsrat" betrifft die letzten beiden Aspekte.

77. Im SWP sind an der Überwachung die Mitgliedstaaten und die übergeordnete Ebene beteiligt. Wie schon betont, ist die von den Mitgliedstaaten unabhängige Überwachung wichtig. Daher liegt die statistische Aufsicht bei der Kommission (Eurostat), ebenso wie die Erstellung der maßgeblichen Wirtschaftsprognosen (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen). Eurostat hat sogar Entscheidungsbefugnis in statistischen Streitfragen, während die Kommissionsprognosen unabhängig sind (es gibt nur einen Meinungs austausch mit den Mitgliedstaaten).
78. Über rechtliche Schritte im Defizitverfahren wird von den Mitgliedstaaten entschieden, allerdings hat die Kommission das alleinige Initiativrecht. Selbst kann die Kommission keine Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abgeben. Daher wurde übrigens in dem Entwurf für die Europäische Verfassung vorgeschlagen, dass wenn die Kommission der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme vorlegt. Derzeit muss sie die Stellungnahme an den Rat richten. Die Idee dahinter ist, dass dies eine Feststellung eher technischer Natur ist, die sich aus der Überwachungsaufgabe ergibt. Politische Konsequenzen daraus sollen weiterhin von den Mitgliedstaaten verantwortet werden (wobei der betroffene Mitgliedstaat kein Stimmrecht hat).
79. Die Einführung eines "nationalen Stabilitätsrats" könnte sich an dieser Trennung zwischen Überwachung und politischen Schritten orientieren. Die Überwachung (insbesondere die Prognoseerstellung) würde dann unabhängig von Regierungsstellen vorgenommen. Vorschläge in dieser Richtung, wie eine Erweiterung des "Arbeitskreises Steuerschätzung" sind ja bereits gemacht worden. Es wäre in dem Zusammenhang sicher auch überlegenswert, die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung auf Länderebene zu stärken, insbesondere schon in der Erstellung der Haushalte. Aufgrund der Verflechtungen der Haushalte durch innerstaatliche Transfers muss die Überwachungsstelle in der Lage sein, Konsistenz herzustellen, letztlich also die Kompetenz haben zu entscheiden, wie bestimmte Transaktionen

innerstaatlich zu verbuchen sind. Die politische Verantwortung könnte dann von einem anderen Gremium getragen werden. Eine institutionelle Aufwertung des Finanzplanungsrats wurde z.B. dazu vorgeschlagen. Für die politische Akzeptanz ist sicher auch Transparenz und Öffentlichkeit wichtig, im Gegensatz zur heutigen Arbeitsweise des Finanzplanungsrats. Innerhalb Deutschlands stehen aber auch andere rechtliche Instrumente zur Verfügung als auf EU-Ebene, z.B. eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Haushalte.

*Exkurs: Kann Deutschland von Belgien lernen?*²⁰

80. Die Währungsunion hat angesichts eines hohen Schuldenstands von gut 130% des BIP zu Beginn der 90er Jahre zu institutionellen Reformen im föderalen Belgien geführt. In Belgien gibt es dazu zwei wichtige Institutionen, einen "Hohen Finanzrat" und die "Föderale Planungsstelle" ("föederal" heißt hier Zentralstaat). Der Hohe Finanzrat ("High Finance Council", <http://docufin.fgov.be>), der seit 1936 besteht, wurde 1989 für die Zwecke der Währungsunion reformiert. Er setzt sich aus Vertretern der Ministerien, der Föderalen Planungsstelle, der Zentralbank und der Wissenschaft zusammen und hat, unter anderem, zwei wichtige Aufgaben. Zum einen überwacht er die Haushaltslage der regionalen Regierungen und zum anderen gibt er zwischen den staatlichen Ebenen koordinierte Empfehlungen zu den Finanzplänen der einzelnen Haushalte ab. Dazu hat er die gesetzliche Ermächtigung, die Haushaltslage auf verschiedenen staatlichen Ebenen zu analysieren, für die Regional- und Gemeindehaushalte mittelfristige Haushaltsziele vorzuschlagen und deren Einhaltung in der Haushaltsausführung zu überwachen. Der Hohe Finanzrat veröffentlicht auch eine ex post Analyse des belgischen Stabilitätsprogramms. Festzuhalten ist, dass dieser Rat zwar konsensorientiert arbeitet, aber ein hohes Maß an Transparenz besitzt.

²⁰ Eine aktuelle englischsprachige Darstellung ist: Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt, I. Lebrun (2006), "Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case", Federal Planning Bureau, abrufbar unter: http://docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/onzedienst/PDF/WP0604en_fiscal_councils.pdf
Ein kurzer Abriss findet sich bei Bethuynne, G. (2005), "Federalisation and fiscal consolidation: The Belgian experience", ECFIN Country Focus, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/countryfocus_en.htm

81. Mittelfristige Prognosen werden ebenfalls von der Föderalen Planungsstelle ("Federal Planning Bureau FPB, www.plan.be) erstellt. Sie ist eine staatliche Stelle, deren wissenschaftliche Unabhängigkeit durch Transparenz erreicht wird. Für die Prognose werden die Daten, Methoden und Schätzmodelle veröffentlicht. Es werden auch einzelne Politikmaßnahmen evaluiert; Politikempfehlungen werden jedoch nicht abgegeben. Die Evaluation von Vorschlägen kann auch im Auftrag Dritter geschehen. Ein ähnliches Institut besteht in den Niederlanden (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, www.cpb.nl). Die bislang durchgeführte Gemeinschaftsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland war zwar unabhängig, aber nicht bindend.
82. Es lohnt sich auch ein Blick in die USA, wo das Congressional Budget Office (www.cbo.gov) nicht nur von der Regierung unabhängige Wirtschaftsprognosen erstellt (den Vorsitz führt ein Vertreter aus der Wissenschaft), sondern auch einzelne Politikmaßnahmen evaluiert und die der Haushaltsaufstellung zugrundeliegende Berechnungen durchführt (zusätzlich zur Regierung). Sowohl Rechnungsmethoden als auch Ergebnisse, bis hin zu detaillierten Berechnungen zu den Kosten der Essensmarken in der Armee, sind auf der Webseite abrufbar. Unabhängige Kostenschätzungen für Gesetzesvorschläge auf vergleichbarer institutioneller Basis gibt es in Deutschland nicht, wie die Unsicherheiten in der Einschätzung der finanziellen Auswirkungen von Hartz IV verdeutlicht haben. Andererseits werden solche Berechnungen durch die Wirtschaftsforschungsinstitute punktuell durchgeführt.

2 AUSGEWÄHLTE FRAGEN

2.1 Sind finanzpolitische Regeln nicht generell zu starr?

(Frage 69)

83. Wie schon dargelegt, hat man bei der Reform des Pakts die Regeln nicht abgeschafft, sondern präzisiert und dadurch definierte Spielräume für Flexibilität gegeben. Da die Entscheidungsgewalt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten liegt, können diese die Spielräume nutzen.

84. Von einigen Beobachtern werden jedoch Regeln *generell* als zu starr angesehen. Als Lösung wurde vorgeschlagen, die Regeln abzuschaffen, dafür aber die Entscheidungsgewalt nicht mehr den Mitgliedstaaten zu belassen, sondern auf ein Expertengremium zu übertragen.²¹ Danach würde nicht nur die Überwachung von solchen Gremien geleistet, sondern auch die Politik bindende Vorgaben gemacht.
85. Allerdings verkennen solche Vorschläge, dass die **Delegation von Entscheidungsgewalt** die Regelbindung nicht abschafft, sondern nur verlagert. Um transparente und berechenbare Entscheidungen zu treffen, müsste ein solches Expertengremium für seine Entscheidungen ebenfalls öffentlich bekannte Regeln aufstellen.
86. Ein Beispiel hierfür ist die Europäische Zentralbank. Die Entscheidungsmacht über die Geldpolitik wurde an die EZB delegiert, die sich ihrerseits an mehr oder weniger ausformulierte Regeln (Inflationskorridor, Geldmenge) hält. Allerdings ist die EZB frei, die Regeln abzuändern, wenn sie ihr vertraglich festgelegtes Ziel anders besser zu erfüllen glaubt. Sie könnte auch ganz auf öffentliche Regeln verzichten – aber das wird im allgemeinen von EZB-Beobachtern nicht für optimal gehalten. Im Gegenteil: Transparente Regeln für die Geldpolitik werden auch deshalb gefordert, um die EZB gegen politischen Einfluss zu immunisieren. Letztlich geht es bei dem Delegationsmodell also nicht darum, Regeln abzuschaffen, sondern es den Experten zu überlassen, unter welchen Umständen sie die Regeln ändern wollen. Im SWP ist diese Entscheidung nicht delegiert, sondern liegt bei den Mitgliedstaaten.

2.2 SWP und Schweizer Schuldenbremse

(Frage 68, 69)

87. Es wurde für Deutschland auch eine Adaption der "Schweizer Schuldenbremse" vorgeschlagen. Wie eingangs zitiert, ist Deutschland vertraglich verpflichtet, die innerstaatlichen Verfahren so zu gestalten, dass der Gesamtstaat die europäischen Vorgaben erfüllen kann. Von daher ist die "Schweizer Schuldenbremse" dahin

²¹ Wyplosz, C. (2001): "Fiscal Policy: Institutions vs. Rules", Report prepared for the Swedish Government's Committee on Stabilisation Policies in EMU.

gehend zu prüfen, ob sie mit dem SWP sowohl konzeptuell als auch methodisch vereinbar ist.

88. Konzeptuell ist die Schuldenbremse dem SWP ähnlich. Die numerische Vorgabe ist strukturell formuliert. Über den Konjunkturzyklus hinweg soll der Haushaltssaldo (permanent) ausgeglichen sein. Das würde dem Mittelfristziel, das im SWP gegenwärtig für Deutschland gilt, entsprechen. Es bedeutet auch, dass wie im SWP die automatischen Stabilisatoren ihre antizyklische Wirkung entfalten sollen. Ausgehend von einer Einnahmenprognose, die dann konjunkturbereinigt wird, werden die maximalen Ausgaben festgelegt. Damit würde man einen strukturell ausgeglichenen Saldo erreichen. Weiterhin impliziert es, dass es in der Schweiz keine "goldene Regel" gibt – wie im SWP sind also Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren.
89. Wie im SWP erfordert das ein Verfahren zur Konjunkturbereinigung. In der Schweizer Version wird das "Konjunkturfaktor" genannt. Er ist methodisch etwas anders konstruiert als die Konjunkturbereinigung im SWP. Wie oben diskutiert, verwendet die EU (auf Beschluss des Rates) ein zweiteiliges Verfahren. Der erste Teil dient der Feststellung der Lage im Konjunkturzyklus. In der EU stützt sich das auf eine Produktionsfunktion, in der Schweiz wird ein rein statistisches Verfahren angewandt. Der zweite Teil ist die Abschätzung, wie stark sich die konjunkturelle Lage auf die Staatsfinanzen auswirkt. Im Prinzip *unterstellt* die Konjunkturbereinigung in der Schweiz eine Sensitivität der Einnahmen zur Konjunkturlage von eins, während im SWP diese *geschätzt* wird (aber für Deutschland nahe eins liegt). In der Schweiz werden Ausgaben, die von der Konjunktur abhängen, nämlich die Arbeitslosenversicherung, von der Festsetzung der maximalen Ausgabenhöhe ausgenommen. Im SWP wird die Konjunkturabhängigkeit der Ausgaben geschätzt (was ebenfalls durch die Arbeitslosenversicherung bestimmt wird). Die Ergebnisse in der jeweiligen Konjunkturbereinigung können sich unterscheiden. Das ist aber ein methodischer, kein prinzipieller Unterschied zum SWP.

90. Weiterhin geht die Schuldenbremse davon aus, dass im Ausgangszustand der strukturelle Saldo ausgeglichen ist.²² Da ja auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren gesetzt wird (und nicht auf diskretionäre Politik) würde das strukturelle Defizit dauerhaft bei Null bleiben. Was passiert bei Abweichungen vom vorgeschriebenen Anpassungspfad? In der Schweiz schreibt die Schuldenbremse einen "Anpassungspfad" an das Ziel des strukturell ausgeglichenen Haushalts vor, mit Hilfe eines virtuellen *Ausgleichskontos*. Dies ist eine Bestandsgröße, in der sich Zielverfehlungen über eine festgelegte Anzahl von Jahren virtuell kumulieren dürfen. Überschreitungen des Anpassungspfades werden also dort "gespeichert" und müssen *nachgeholt* werden. Der SWP sieht ebenfalls einen Anpassungspfad für Abweichungen vom Mittelfristziel vor, der oben schon ausführlich beschrieben wurde (nämlich eine jährliche strukturelle Verbesserung des Saldos von 0.5 % des BIP als Richtwert). Wenn ein Mitgliedstaat sich nicht im Verfahren des übermäßigen Defizits befindet, kann der Anpassungspfad im SWP auf wirtschaftlich "gute oder schlechte" Zeiten Rücksicht nehmen und entsprechend höher oder niedriger ausfallen. Die Verpflichtung auf das Erreichen des Mittelfristziels über den Richtwert gilt; vergangene Versäumnisse aber durch eine *verstärkte* Anstrengung wettzumachen, wird im SWP (leider) nicht verlangt.
91. In der Schweiz scheint es in der Praxis eine Berücksichtigung von Prognosefehlern der Einnahmen im Zuge der Haushaltsaufstellung gegeben zu haben, die bei der Festlegung des Defizits über die zulässigen Ausgaben eine Rolle gespielt haben.²³ Das ist im SWP ähnlich. Die Bindungswirkung kann auf nationalstaatlicher Ebene sicherlich durch andere Mittel gestärkt werden als auf EU-Ebene. Beim SWP muss man dabei unterscheiden, ob der Mitgliedstaat sich im VÜD befindet oder nicht. Hat der Mitgliedstaat ein ÜD, muss er die vom Rat verlangten strukturellen Abbauschritte leisten. Sollten Prognosefehler die Ursache dafür sein, dass die Ratsvorgabe nicht erfüllt wird, kann die bestehende Stufe im VÜD wiederholt werden anstatt einer Verschärfung. Ist ein Mitgliedstaat nicht im VÜD, kann der Rat Aufforderungen im präventiven Arm abgeben.

²² Siehe Abschnitt 3.2 in Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Konjunkturforschungsstelle (2007): "Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt, Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung", Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen.

²³ Siehe Abschnitt 4.1 in Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Konjunkturforschungsstelle (2007), *op.cit.*

92. In der numerischen Regel bestehen also keine prinzipiellen, allenfalls methodische Unterschiede. Größere Unterschiede gibt es bei den Korrekturmechanismen. Hier spiegelt sich auch wieder, dass der SWP ein zwischenstaatliches Verfahren ist, während auf nationaler Ebene natürlich andere Instrumente der Durchsetzung zur Verfügung stehen. Ob das virtuelle Ausgleichskonto in der Schweiz ein strikteres Instrument ist als der Richtwert (des strukturellen Defizitabbaus) im SWP, ist eine Frage der Parameter, also der Definition der maximalen Höhe und der Zeitvorgabe zur Korrektur. Grundsätzlich kann man die Frage stellen, ob sich nationale finanzpolitische Regeln, die auch dazu dienen sollen, die europäischen Vorgaben einzuhalten, nicht auch in der Methode an den europäischen Verfahren orientieren sollten.

2.3 In welchem Verhältnis sollten strukturelle und konjunkturelle Regel stehen?

(Frage 47)

93. Die Einhaltung der strukturellen Regel (das mittelfristige Haushaltsziel) ist die Voraussetzung, dass die 3%-Grenze (die ja auch die konjunkturelle Komponente enthält), bei normalen konjunkturellen Schwankungen nicht überschritten wird. Für atypische konjunkturelle Schwankungen gibt es Ausnahmetatbestände.

2.4 Das Stabilitätsgesetz von 1967

(Frage 2, 27, 43, 49, 53, 76, 77, 78)

94. Das Konzept der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stammt aus dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 (StWG). Als wirtschaftspolitische Ziele sind darin genannt: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum. Das Ziel der Preisniveaustabilität ist nun Aufgabe der EZB. Wie aber schon aufgeführt, trägt die nationale Finanzpolitik dazu bei.
95. Wichtig ist, dass das StWG auf Symmetrie in der Fiskalpolitik abzielt. Im Aufschwung werden Schulden getilgt, im Abschwung neue aufgenommen (§5

StWG). Diese Symmetrie ist auch Grundgedanke des europäischen Stabilitätspakts, der das mit dem Mittelfristziel, das als struktureller Haushaltssaldo formuliert ist, operationalisiert.

96. Das StWG unterscheidet zunächst nicht zwischen automatischen Stabilisatoren und diskretionärer Fiskalpolitik. Es geht aber davon aus, daß man die Konjunktur aktiv steuern kann, dafür gab es ja den potenten Begriff der „Globalsteuerung“. Das Gesetz schlägt dazu vor („kann“-Bestimmungen), dass man bei der Ausführung des Haushaltsplans Investitionen aus mehrjährigen Programmen zusätzlich vornehmen oder aber verschieben kann. Zeitweise Steuersatzänderungen wurden ebenfalls in Betracht gezogen.
97. Automatische Stabilisatoren erwähnt das Gesetz nicht. Das ist einerseits nicht überraschend, da die automatischen Stabilisatoren in den 60er Jahren kleiner waren als heute (die Staatsquote lag 1967 bei 37% des BIP), weil die Transfersysteme kleiner waren. Andererseits ist zu vermuten, dass dem Gesetzgeber die Unterscheidung nicht wichtig war. Denn er hat symmetrisches Handeln der Politik einfach vorausgesetzt. Das ist der Unterschied zum SWP, der eine Regelbindung ja gerade deswegen propagiert, weil Politik auch eigene, kurzfristige Interessen verfolgen kann und langfristig nicht zwangsläufig symmetrisch handelt.
98. Dem Gesetz fehlt eine Operationalisierung des "Gleichgewichts" und den Abweichungen davon. Salopp in die Sprache und Methodik des SWP übersetzt, könnte man hier an Abweichungen vom Potentialwachstum denken. Dafür kann es nur politische, keine empirischen Zielwerte geben. Wie besprochen, gibt es Verfahren, das Wachstumspotential als Funktion struktureller Parameter einer Volkswirtschaft zu berechnen.
99. Abweichungen vom so berechneten Potentialwachstum wären dann "Störungen". Das mag den Begriff "Störung" zu sehr auf den Konjunkturzyklus einengen, denn die Verwendung des Wortes "angemessen" scheint einen Zielwert im Sinn zu haben. Insoweit ein tragfähiger Schuldenstand und die Qualität der öffentlichen Finanzen zum Wachstumspotential beitragen, hat der SWP die gleichen Ziele. Andererseits gibt

es auf EU-Ebene auch weitere Instrumente, das Potentialwachstum zu erhöhen, wie den Lissabon-Prozess oder die Strukturfonds.

100. In dem Gesetz von 1967 findet sich auch das Instrument einer "Konjunkturausgleichsrücklage", die bei der Bundesbank zu hinterlegen sei. Also wird es sich dabei um wirkliche Vermögenspositionen handeln, nicht um ein virtuelles Ausgleichskonto wie in der Schweizer Schuldenbremse. In der Sprache des SWP könnte man hierbei einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vermuten. In konjunkturell guten Zeiten werden Schulden abgebaut (bzw. Vermögenspositionen aufgebaut), in konjunkturell schlechten Zeiten wird diese Rücklage abgebaut (oder die Schulden erhöht). Falls die Gesetzgeber nicht schon einen Schuldenstand von null dabei im Sinn gehabt haben sollten, so scheinen sie jedenfalls keine stetig ansteigenden Schulden befürwortet zu haben.
101. Diese Konjunkturausgleichsrücklage in den Händen der Bundesbank scheint zumindest leichte Zweifel des Gesetzgebers daran vermuten, dass die Politik tatsächlich symmetrisch handeln würde. 1970/71 gab es einen Konjunkturzuschlag zur Einkommens- und Körperschaftssteuer, der bei der Bundesbank hinterlegt und 1972 an die Pflichtigen zurückgezahlt wurde. In der Diskussion um die Reform des europäischen Stabilitätspakts wurde ein ähnlicher Mechanismus vorgeschlagen, mit dem Namen „rainy day fund“. Die Idee war, Regierungen einen Anreiz zu geben, in guten Zeiten für schlechte Zeiten zu sparen. In den „rainy day fund“ abgeführte Mittel würden einen ausgewiesenen Haushaltsüberschuss mindern. In schlechten Zeiten könnten diese dann den Spielraum zur 3%-Defizit-Grenze vergrößern.²⁴ Sofern allerdings der Politik die Entscheidung überlassen wird, wie viel sie in guten Zeiten in die Rücklage einzahlt, wird das zugrundeliegende Anreizproblem nicht gelöst. Denn das besteht ja darin, dass die gegenwärtige Regierung versucht sein kann, eigene kurzfristige Interessen auf Kosten zukünftiger Regierungen zu verfolgen. Auch hier wäre wohl eine Regel nötig, die Zu- und Abflüsse aus der Rücklage bestimmt.
102. Im Sinne des SWP wären Abweichungen vom "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht" (verstanden als Potentialwachstum) durch die automatischen

²⁴ Sapir, A. et al. (2004): *An Agenda for a growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press

Stabilisatoren zu begegnen. Gleichzeitig ist im SWP festgelegt, welchen Beitrag die Finanzpolitik zur Erreichung der Preisniveaustabilität leisten soll (Mittelfristziel, Vermeidung des übermäßigen Defizits). *Ausnahmen* von dieser *Regel* sind im Pakt ebenfalls definiert, wie schon beschrieben.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die Mitgliedstaaten der EU sind vertraglich verpflichtet, den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu erfüllen und ihre innerstaatlichen Institutionen in dieser Hinsicht zu gestalten. Der SWP bietet Orientierung, was die numerischen Regeln und das Verhältnis der Akteure untereinander angeht. Insbesondere bietet er einen statistischen und methodischen Referenzrahmen. Die folgenden Punkte geben das Wesentliche wieder:

- Die Symmetrie in der Fiskalpolitik (in schlechten aber auch in guten Zeiten) muß deutlich formuliert werden. Es geht um einen strukturellen Saldo, der Tragfähigkeit herstellt. Nach Lage der Dinge in Deutschland ist ein strukturell ausgeglichener Saldo angemessen.
- Weiter sollte deutlich werden, dass Kurzsichtigkeit der Politik der eigentliche Grund für Regeln ist. Daher sollte, wie im Stabilitätspakt, klargestellt werden, dass Konjunkturpolitik im Grundsatz durch automatische Stabilisatoren erfolgt.
- Die Regeln sollten numerisch formuliert werden und die Überwachung von der Politik getrennt werden. Bei der Methodik sollte man sich erinnern, dass das Stabilitätsgesetz in §2 die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ausdrücklich erwähnt.
- Auch Regelübertretungen erfordern Regeln. Anpassungsmechanismen sind zu formulieren, sowohl in Form von numerischen Vorschriften („Anpassungspfade“), als auch in Form von Sanktionen.

Was der SWP als zwischenstaatliches Instrument nicht bieten kann, sind konkrete Hinweise zur gesetzlichen Umsetzung. Weiterhin sind die finanzpolitischen Beziehungen der staatlichen Ebenen in Deutschland wesentlich komplexer als zwischen den Mitgliedstaaten. Auch da kann der SWP keine Orientierung bieten.