

Memorandum zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)

Zur wirtschaftspolitischen Aufgabe im Spätherbst 2003

Die Nichteinhaltung der Regeln des Stabilitätspakts durch einige Länder der Währungsunion und deren Weigerung, die Vorschläge der Kommission in der gegebenen Situation anzunehmen, hat eine schwere politische Krise innerhalb der EU zur Folge, deren Auswirkungen heute noch kaum absehbar sind. Wahrscheinlich ist eine rascher und durchgreifender Reformprozess des SWP, der Ersatz obsoleter Bestimmungen durch neue, glaubwürdigere, politisch und ökonomisch sinnvollere der beste Weg, das Vertrauen in die europäische Wirtschaftspolitik wieder herzustellen.

In Anbetracht der nach wie vor ziemlich schwächlichen Wirtschaftslage in Europa, macht es wenig Sinn, sich wechselweise Versäumnisse der Vergangenheit und die Schuld am Zusammenbruch der Paktdisziplin zuzuweisen. Die Klärung des Hergangs ist sicher notwendig, doch kann sie eine entschlossene Politik für die nächste Zeit nicht ersetzen.

Letztlich wurzeln die kollektiven Fehler in der zur Zeit des Maastricht-Vertrages 1992 politisch vorherrschenden Grundauffassung, dass eine strikte stabilitätsorientierte – geld- und budgetpolitisch abgestützte – Makropolitik ergänzt um strukturelle Reformen ausreichen, um jederzeit die besten Bedingungen für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung sicherzustellen.

Diese stark angebotsseitig argumentierende Position war damals verständlich, weil sich spätestens in den achtziger Jahren die staatliche Nachfragesteuerung gemäß der trivial-keynesianischen Praxis als ungenügend und schädlich herausgestellt hatte.

Mittlerweile haben Theorie und Praxis auch die strikt angebotsseitige Politik als gefährlich illusionär erwiesen. Was eigentlich leicht einsichtig sein sollte, ist, dass die Politik eine simultane Verantwortung für die beiden Seiten des Wirtschaftsprozesses wahrzunehmen hat. Dabei hat sie die Wahl und die Kombination der jeweiligen Prioritäten flexibel der gegebenen Situation anzupassen. Es ist nicht von vornherein

auszuschließen, dass "keynesianische" Situationen eines fortschreitenden gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangels sich in ganz Europa ausbreiten können.

Wirkungen des SWP

Die tatsächlichen konjunkturellen Wirkungen des SWP sind noch nicht genügend geklärt. Eine jüngst veröffentlichte Untersuchung von Galí-Perotti (2003) kommt zum Schluß, dass die Maastricht-Kriterien im Vorfeld der Errichtung der EWU und der auf ihnen fußende SWP im Zeitraum bis 2001 jedenfalls keine pro-zyklische Wirkung gehabt hätten. Die Aussagekraft dieser Studie leidet darunter, dass sie die kritisch gewordene budgetpolitische Situation in der EWU in den Jahren 2002 und 2003, in welchen Deutschland, Frankreich und andere das obere Defizitlimit nicht mehr einhielten, noch nicht einbezieht.

Wesentlich stärkere empirische Evidenz liegt dafür vor, dass die nationalen Budgets im Zuge der Konsolidierungsbemühungen langfristig sinnvolle öffentliche Investitionen stärker kürzten als konsumtive Verwendungen der öffentlichen Mittel. Die unmittelbaren konjunkturellen und budgetären Konsequenzen einer solchen Tendenz sind eine Seite, die längerfristigen Ausfälle an gesamtwirtschaftlicher Kapazität und Produktivität sind die andere, viel bedenklichere (EU-Kommission, Public Finances in EMU 2003, p. 88).

Ein Versuch, Frankreich und Deutschland in der Situation vom Herbst 2003 zur Einhaltung der ursprünglichen Kriterien des SWP zu veranlassen, hätte zusätzliche restriktive Maßnahmen vorausgesetzt und die Wirkung der automatischen Stabilisatoren beeinträchtigt. Deshalb wäre wahrscheinlich selbst der verzweifelte Versuch letztlich zum Scheitern verurteilt gewesen. Zusätzliche dämpfende Impulse hätten die labile europäische Konjunktur noch mehr belastet.

Die Kommission der EU hat in der gegebenen Situation und unter dem Eindruck dieser Erkenntnis eine zeitliche Erstreckung der Verpflichtungen unter der Voraussetzung vorgeschlagen, die strukturellen Defizite schrittweise, jedoch zügig zu senken, um das Defizitkriterium 2005 nicht mehr zu verletzen. Zusätzlich wurde eine intensive Zusammenarbeit und ein Monitoring der nationalen Budgetprozesse durch die Kommission vorgeschlagen. Dieser Vorschlag, der den politischen Kollateralschaden verringert hätte, wurde vom Rat der Finanzminister mehrheitlich nicht unterstützt. Für die konjunkturellen Perspektiven war aber die Resignation vor der entstandenen Situation exzessiver Defizite der weniger riskante, pragmatische Ausweg.

Der von der Kommission aufgezeigte Ausweg ist ökonomisch gesehen aus zwei Gründen problematisch: erstens, weil die Trennung von konjunkturellem und

strukturellem Defizit ein methodisches Problem darstellt und fast unvermeidlich Spielraum für arbiträre Interpretationen entstünde, zweitens und wichtiger noch, weil er suggeriert, dass die Senkung des strukturellen Defizits die Wirkung der automatischen Stabilisatoren nicht beeinträchtigt. Doch wenn deren Wirken durch Senkungen des strukturellen Defizits, so vorrangig solche auf mittlere und längere Sicht sein mögen, ganz oder teilweise kompensiert wird, bedeutet auch eine Senkung des strukturellen Defizits eine Dämpfung der konjunkturellen Impulse.

Kritik am SWP

Am SWP hat sich in letzter Zeit zunehmend viel Kritik entzündet. Neben politischen Stellungnahmen haben auch Vertreter der Wissenschaft daran mitgewirkt. Die Mehrzahl der namhaften Ökonomen brachte Einwände gegen die Festlegungen des SWP schon vor dessen Beschluss 1997 vor, doch bekamen diese angesichts der unbeirrbar Haltung der deutschen Bundesregierung kein politisches Gewicht. (So auch die Stellungnahme des WIFO im Auftrag des Finanzministers vom Februar 1997). Eine noch größere Mehrheit der ökonomischen Wissenschaft hält den SWP jedenfalls heute für dringend revisionsbedürftig.

Wichtige Einwände gegen die Vorkehrungen des Paktes, der seinerseits bereits Elemente der Flexibilität im Vergleich zum Maastricht-Vertrag enthält, sind durch die Praxis von Kommission und Rat in den letzten Jahren bereits zugunsten einer realistischeren und zweckdienlicheren Interpretation gemildert worden. Dennoch bestehen ernste Bedenken, nicht nur angesichts der dramatischen Zuspitzung der jüngsten Zeit, weiter.

Die wichtigsten Einwände sind:

- 1) Der Pakt kann in bestimmten Situationen prozyklische Wirkung entfalten, jedenfalls so lange, als nicht alle Teilnehmer das strukturelle Budget ausgeglichen oder in einen Überschuss gedreht haben. In diesem Zusammenhang wird für eine Hinaufsetzung des Limits auf 4 oder 5 Prozent des BIP plädiert, was jedoch anderen Einwänden gegen den SWP nicht Rechnung tragen würde.
- 2) Die Bedeutung, die im Pakt dem Kriterium des Limits der Neuverschuldung (laufendes Defizit) zukommt, lässt unberücksichtigt, dass dieses bei stark unterschiedlichem Schuldenstand sehr unterschiedlich bewertet werden muss. Hoch verschuldete Staaten müßten engere Limits für die Neuverschuldung einhalten als weniger verschuldete.
- 3) Das simple Kriterium Netto-Defizit ist zwar klar und verhältnismäßig leicht kommunizierbar, aber es abstrahiert von den konjunkturell und längerfristig viel

wichtigeren Fragen der Gestaltung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur. Es kann etwa auch durch konjunkturell und wachstumspolitisch problematische Steueranhebungen erfüllt werden.

- 4) Investitionen des Staates in die materielle und immaterielle Infrastruktur werden von diesem Kriterium nicht anders behandelt als laufender Personal-, Sach- und Transferaufwand. Dies widerspricht ökonomischen Prinzipien ähnlich wie die Kameralistik und wirkt in der Tendenz wachstumshemmend.
- 5) Das Defizitkriterium läßt die Entwicklungsbedingungen und vor allem absehbare Belastungen des Staatshaushalts auf längere Sicht unberücksichtigt, vor allem die noch nicht budgetär fixierte politische Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Pensions- und Sozialsystems.
- 6) Das Defizitkriterium sieht überhaupt von entscheidenden politisch-institutionellen Mechanismen der Budgeterstellung und des Vollzugs ab (Verbindlichkeit mittelfristiger Budgetpläne, Durchsetzung innerstaatlicher Stabilitätspakts in föderalen Staaten etc.)
- 7) Der SWP abstrahiert in hohem Maß von den Zusammenhängen mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten, vor allem von der Währungspolitik und von der Wachstumspolitik. Im Vergleich mit den Ansätzen einer europäischen Wachstumspolitik (Lissabon-Prozess) ist der SWP mit deutlich stärkerer politischer Verbindlichkeit und mit Sanktionen gegen seine Verletzung ausgestattet.
- 8) Das Defizitkriterium ist trotz einheitlicher und überwachter statistischer Behandlung politisch manipulationsanfällig. Zumindest reagiert es auf kurzfristig, oder einmalig (one-off) konzipierte Maßnahmen zum politischen Window-dressing.
- 9) Die Sanktionierung von Verletzungen des SWP durch Pönalzahlungen ist politisch unglaublich und wirtschaftlich kontraproduktiv.
- 10) Schließlich und nicht zuletzt stellen sich drängende Fragen zu den Regeln des WSP im Licht der kommenden EU-Erweiterung. die sich aus dem Pakt ergebenden budget- und währungspolitischen Konsequenzen für die Reformländer und für die Währungsunion sind mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht optimal.

Reformvorstellungen

Eine Vielzahl von Reformvorstellungen wurde von unabhängigen Experten, aber auch von Kommissions-Dienststellen in Form kritischer Evaluierung der bisherigen Erfahrungen vorgelegt. Sie sind untereinander oft nicht konsistent und sie sind oft ähnlich ernsten Einwänden ausgesetzt, wie die gegenwärtige Fassung des SWP.

- 1) Ein Kriteriensystem, das der komplexen wirtschaftspolitischen Wirklichkeit eher entspräche als das simple Defizitkriterium würde unübersichtlich und politisch

schlecht kommunizierbar. Kommunizierbarkeit ist jedoch für die innerstaatliche Durchsetzung unbequemer Maßnahmen sehr wesentlich.

- 2) Rein quantitative Kriterien – trotz ihrer einfacheren Vermittelbarkeit – vernachlässigen qualitative Indikatoren, die entscheidender sein könnten, etwa die innerstaatliche Effizienz des Budgetprozesses, des Vollzugs und der Kontrolle.
- 3) Der Verzicht auf Sanktionen könnte Disziplinlosigkeit und Trittbrettfahrerverhalten ermutigen. Ähnlich würde eine bloße Hinaufsetzung des Defizitlimits eine Einladung bedeuten, einfach unbequeme Maßnahmen einige Zeit aufzuschieben.

Im Licht dieser Überlegungen sollen aus der Vielzahl der Stimmen einige Vorschläge zur Neukonzeption herausgegriffen werden.

- Sehr wichtig als empirisches Fundament sind die Untersuchungen zur Wirkungsweise des Pakts und zu hypothetischen Alternativen, die von der Kommission (GD ECFIN) im jährlichen Bericht über die öffentlichen Finanzen (zuletzt besonders eingehend in "Public Finances in EMU 2003", Brüssel 21.5.2003) vorgelegt wurden. Dieser Bericht evaluiert unter anderem die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren und die hypothetische Einführung einer Goldenen Regel der Neuverschuldung (Defizite im Ausmaß öffentlicher Investitionen werden auf das Limit nicht angerechnet), wie sie etwa das deutsche Grundgesetz und die britische Finanzverfassung kennen.
- Der Bericht einer unabhängigen hochrangigen Studiengruppe unter dem Vorsitz von Professor André Sapir an den Präsidenten der Kommission (Brüssel, Juli 2003), betont die Notwendigkeit einer den SWP ergänzenden und mit größerem politischen Nachdruck ausgestatteten Wachstumspolitik als jener, die sich aus dem Lissabon-Prozess ergab. Die politische Asymmetrie von Stabilität und Wachstum müsse beseitigt werden. Der Bericht empfiehlt die Kombination von kurzfristiger Flexibilität mit langfristiger Nachhaltigkeit (sustainability) (Sapir-Bericht, 2003, S. 136ff.)
- Unabhängig davon haben Marco Buti und Gabriele Giudice, ersterer Rapporteur der Sapir-Gruppe, eine kritische Evaluierung der Erfahrungen mit den Maastricht-Kriterien und dem WSP vorgelegt (2002).
- Vorschläge von Professor Barry Eichengreen (Berkeley, Ca.) zu institutionellen Kriterien fanden jüngst erhebliche Aufmerksamkeit.

Schlußfolgerungen

Aus diesen Überlegungen könnten folgende Schlüsse gezogen werden:

- 1) Ein Revisionsprojekt auf hoher politischer Ebene, das letztlich eine Regierungskonferenz zur Änderung von Maastricht impliziert, ist dringend zu befürworten. Es sollte nicht nur von Regierungsvertretern, der EU-Kommission und der EZB, sondern auch von unabhängigen Experten vorangetrieben werden, bevor das Vertrauen in den EURO und die europäische Wirtschaftspolitik irreparablen Schaden nimmt.
- 2) Die europäische Konjunkturpolitik hat ausdrücklich eine Verantwortung auch für den Fall eines über die Mitglieder annähernd gleich verteilten, also symmetrischen europäischen Wirtschaftsrückschlags zu übernehmen. Die "excessive deficit procedure" (Art. 104 EGV) ist durch eine "coordinated impulse procedure" mit konjunkturell-kurzfristigem Wirksamkeitsbeginn zu ergänzen. Dafür ist wohl eine Vertragsänderung unumgänglich.
- 3) Wachstumspolitischen Zielen in der EU ist durch symmetrischen politischen Druck oder symmetrische vertragliche Verpflichtungen der gleiche Nachdruck zu verschaffen wie dem Stabilitätsziel.
- 4) Öffentliche materielle und immaterielle Investitionen sind im Sinne der Goldenen Regel vom Limit eines zumindest ausgeglichenen Staatshaushalts bis zu einer Höchstgrenze auszunehmen. Welchen Bedingungen solche Investitionen zu genügen haben, ist eine schwierige methodische Frage und letztlich ein Kompromiss. Dennoch erscheint dieser Ansatz griffiger und präziser als die methodisch weit willkürlichere Zerlegung in strukturelles und konjunkturelles Defizit. Umgehungsmanöver und kreative Buchführung sind jedoch nicht auszuschließen, weshalb darüber zunächst eine inhaltliche und quantitative Vereinbarung zu treffen wäre.
- 5) Dem Vorschlag Eichengreens, über die Angemessenheit der nationalen Budgetprozesse, eine unabhängige Kommission eine jährliche qualitative Beurteilung erarbeiten und veröffentlichen zu lassen, ist zu unterstützen. Sie könnte auch und vor allem über die längerfristige Nachhaltigkeit der Budgetpolitik öffentlich Berichte und Empfehlungen erstatten. Davon wären wahrscheinlich marktmäßige Sanktionen durch die Kapitalmärkte (größerer Zinsspread wegen nationalem Risiko) zu erwarten, die größerer Bedeutung sein würden als das bloße Defizitkriterium oder unrealistische Pönaldrohungen.

Literaturhinweise.

Buti, Marco, Giudice, Gabriele: "Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment." JCMS 2002, Vol.40/5, p. 823-48

Eichengreen, Barry: "Institutions for Fiscal Stability". In: Institute of European Studies. Working Paper, Berkeley (Ca.) 2003.

European Commission, DG Economic and Financial Affairs: Public Finances in EMU 2003, Brüssel 21.5.2003

Galí, Jordi, Perotti, Roberto: "Fiscal policy and monetary integration in Europe". Economic Policy, No, 37, October 2003, p.533-72.

Independent High-Level Study Group established on the Initiative of the President of the European Commission: An Agenda for a Growing Europe. (Chairman: André Sapir), Brüssel, July 2003.

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: "Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion", Verf. J. Baumgartner, F. Breuss, H. Kramer, E. Walterskirchen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, Februar 1997.