

Sieben Mythen der Stabilitäts- und Wachstumspakt-Diskussion

Von Philipp Paulus

Spätestens seit dem Veto Frankreichs und Deutschlands im November 2003 gegen den EU-Kommissionsantrag, die deutsche Überschreitung der Haushaltsdefizitgrenze von 3 vH des Bruttoinlandsproduktes von 2002 und 2003 zu ahnden, ist eine Reformdebatte um den Stabilitäts- und Wachstumspakt (kurz im Folgenden StWP) entbrannt. Dieser Monat verspricht beim Treffen der Finanz- und Wirtschaftsminister des Europäischen Rates (Ecofin) am 8. März und dem EU-Gipfel am 22. und 23. März erneut zähe Verhandlungen über eine Neugestaltung des StWP. Dabei reicht das Meinungsspektrum von der Forderung stärkerer finanzpolitischer Regelbindung und Durchsetzung der Sanktionen einerseits bis hin zur Resignation und Ruf nach Abschaffen des Paktes andererseits.

Allerdings fußen auch einige der immer wieder angeführten Argumente sowohl für als auch gegen den StWP auf Mythen, die eine wirtschaftspolitisch sinnvolle Einigung erschweren. Sieben dieser Mythen sollen im Folgenden näher erläutert werden.

1. „Der StWP müsste flexibler interpretiert werden“

Es sind bereits eine Fülle von Vorschlägen gefallen, was vor allem für das 3 vH-Kriterium berücksichtigt bzw. weggelassen werden sollte: konjunkturbedingte Einnahmeausfälle und höhere Ausgaben (die zu Beginn der Reformdebatte noch im Vordergrund standen) bis hin zu einer bloßen finanzpolitischen Hülle ohne Zinsausgaben, Verteidigungsausgaben, Investitionsausgaben, EU-Transfers, Entwicklungshilfe und (so die jüngste Idee) sogar undefinierte Größen wie „Reformausgaben“. Dass es in extremen Konjunktursituationen zu hohen Neuverschuldungen kommen kann, wird bereits durch die bestehenden Ausnahmen im StWP berücksichtigt. Wie selten jedoch rein konjunkturell bedingte Schübe über die 3 vH-Defizitgrenze bei einer Politik strukturell ausgeglichener Haushalte vorkommen, zeigte u.a. über mehrere Jahre der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ebenso wenig macht das Herausheben anderer Größen aus dem Budget Sinn (allenfalls die EU-Nettotransfers, die jedoch EU-verteilungspolitisch bedingt und ohnehin

eine vernachlässigbare Größe sind). Das Problem lässt sich auf eine einfache Formel bringen: Wenn man eine Regel aufstellt, bedeutet der Wunsch nach einer Flexibilisierung letzten Endes nichts anderes als eine Ablehnung dieser Regel.

2. „Die Grenzen des StWP sind zwar umstritten, aber einfache Regeln und Grenzen sind glaubwürdiger“

Wenn auch die Flexibilisierung einer Regel kritisch zu beurteilen ist, so heißt das nicht, dass jede Regel ohne Fehler ist. So macht sich auch der StWP angreifbar, da die Höhen der Schuldengrenzen keine ökonomische Begründung haben, sondern auf Durchschnittswerten aus der Zeit der Maastrichter Verträge basieren. Mittlerweile zentriert sich die Diskussion zudem auf das Budgetdefizit, obwohl doch der gesamte Schuldenstand wesentlich ist: Die finanzpolitische Stabilität wird jedenfalls tendenziell mehr von einer deutlichen Überschreitung der Grenze von 60 vH-Grenze der Gesamtschulden gefährdet (wie bei Italien, Griechenland und Belgien), also von selbst 4 vH oder mehr betragenden Neuverschuldung von Ländern mit geringeren Schuldenstand. Für Staatsschulden besteht ferner keine Theorie, die einen für alle Länder und Gesellschaften optimalen Schuldenstand ermitteln könnte. Die implizite Verschuldung, die die Verpflichtungen einiger EWU-Staaten aus Renten- und Krankenversicherungen beinhaltet, ist im StWP sogar noch ausgeklammert und kann sich angesichts der demographischen Entwicklungen als echte Zeitbombe herausstellen. Fehlerhafte Regeln, auch wenn einfach, können somit auf diese Art nicht für mehr Glaubwürdigkeit sorgen.

3. „Der StWP sollte mit Regeln über Steuern, Ausgaben und europaweite Fiskalpolitik flankiert werden“

Der Ruf nach EWU-weiter finanzpolitischer (Stichwort Steuerharmonisierung), fiskalpolitischer (Stichwort gemeinsame Konjunkturprogramme) und verteilungspolitischer (Stichwort höheres EU-Budget) Koordination zur Flankierung des StWP wirkt angesichts der jetzigen Reformdebatte wie der Versuch, die Probleme des StWP zu überkompensieren. Der wirtschaftspolitische Kenntnisstand spricht aber sowohl gegen Steuerharmonisierung (also einer Beschneidung der Autonomie über die Einkünfte der EWU-Länder) als auch gegen eine Effektivität und Effizienz koordinierter Ausgabenprogramme und Umverteilungen. All dies kann zu suboptimalen finanzpolitischen Verflechtungen führen,

die wiederum eher für politischen Streit sorgen würden als eine rein schuldenregelgebundene, aber weiterhin unabhängige nationale Finanzpolitik in der EWU.

4. *„Solange die „Sünder“ nicht bei der Sanktionierung mitwirken dürfen, müsste der StWP doch funktionieren“*

Auch diese Hoffnung könnte sich als naiv herausstellen. Seit dem westfälischen Frieden von 1648 gilt das völkerrechtliche Prinzip der Nicht-Einmischung in die Souveränität eines anderen Landes. Daran kann auch der StWP nichts ändern. Denn die Strafzahlung kann von EU-Instanzen trotz des Ausschlusses des betroffenen Landes in den qualifizierten Mehrheiten des StWP-Sanktionsverfahrens letzten Endes nicht durchgesetzt werden (einmal abgesehen von der Möglichkeit strategischen Stimmentauschs bei mehreren „Defizitsündern“). Dies wurde eindrucksvoll durch die Machtlosigkeit des Europäischen Gerichtshofs illustriert, der den Ecofin lediglich zur Wiederaufnahme der StWP-Verhandlungen mahnte, als er der Kommissionsklage auf Durchsetzung der Strafen gegen Deutschland Recht gab. Solange die EU-Staaten für die Erfüllung der Sanktionen keine exekutive Gewalt abgeben wollen, bleibt es bei rein politischem Druck auf „Defizitsünder“.

5. *„Finanzpolitisch instabile große EU-Länder werden im StWP immer bevorzugt behandelt“*

Wenn Deutschland und Frankreich sich mit Hilfe ihres Stimmengewichts im Ecofin der Sanktionierung des StWP entziehen, Portugal und Griechenland jedoch abgemahnt werden, liegt dieser Verdacht nahe. Allerdings ist es nicht so einfach. Z.B. Griechenland, dessen Regierung vor dem EWU-Beitritt falsche Daten zur Prüfung der Maastrichter Kriterien gegeben hatte, verstieß nicht gegen den StWP, sondern gegen den Maastrichter Vertrag, was Griechenland mit der EWU-Mitgliedschaft einen weitaus größeren Vorteil verschaffte als eine etwa straffrei ausgehende deutsche Regierung für drei aufeinander folgende Jahre Defizitverletzung. Wichtig sind jedoch vor allem zwei Zusammenhänge, die einer Tendenz zur Ungleichbehandlung der kleinen EWU-Länder Schranken setzen: Zum einen muss gerade in solchen finanzpolitischen Fragen wie dem Reformvorhaben des StWP Einstimmigkeit aller Mitglieder herrschen, zum anderen macht die anstehende EWU-Erweiterung eine solche Einstimmigkeit an den kleinen EWU-Ländern vorbei schwerer.

6. *„Wenn der StWP scheitert, droht die EWU in jedem Fall, in eine Schuldenfalle abzurutschen“*

Für die EWU wird befürchtet, dass durch eine gemeinsame Währung nun eine Schuldenaufnahme zu weniger Zinserhöhung für den Schuldner, aber damit zu Zinserhöhungen für die (evtl. stabileren) anderen EWU-Länder führt. Folge: ein Dilemma, in dem jedes Land versucht, sich auf Kosten der anderen zu verschulden. Allerdings existieren solche Zinseffekte in jedem Währungssystem, da Staaten immer auf dem Kapitalmarkt um Kredite konkurrieren. Und noch gewähren zwar die Kapitalmärkte den EWU-Ländern einen hohen Vertrauenszinsbonus, den eine gemeinsame (bislang stabilitätsorientierte) Geldpolitik mit sich bringt. Wie das Beispiel der Herabstufung italienischer Staatsschulden im Sommer letzten Jahres durch Standard & Poor's andeutet, und wie an anderen föderalen Systemen (Kanada, USA) ersichtlich, können Kapitalgeber einen Schuldenanstieg durch höhere Zinsspannen dämpfen.

7. *„Ohne den StWP wäre die Europäische Zentralbank (EZB) nicht unabhängig genug für ihre Geldpolitik“*

Durch die Europaverträge hat die EZB eine stärkere Unabhängigkeit, als es selbst die Bundesbank je hatte. Daher ist eine Einflussnahme von Seiten der Finanzpolitik nur in dem Grenzfall zu befürchten, wenn eine übermäßige Verschuldung in einem oder mehreren EWU-Ländern zu einer Liquiditätskrise führt. Hier müsste die EZB einschreiten, und es ist genau dieser von den Kapitalmärkten trotz EU-vertraglichen Verbots erwartete „bail-out“, der wohl auch mit zu den geringen Zinsspannen in der EWU führt. Allerdings: Auch dies ist ein Problem jedes Währungssystems und Landes mit geld- und finanzpolitischer Hoheit, wenn auch mit erhöhter Unsicherheit der „bail-out“-Problematik.

Was bleibt also von diesen sieben Mythen übrig? Eine Gefahr für finanzpolitische Stabilität besteht immer in der EWU, noch kompliziert durch die Konstellation dezentraler Finanzpolitik und gemeinsamer Geldpolitik. Aber ein Aufweichen des StWP hilft sicher nicht dabei, diese Gefahr zu bewältigen. Schon auf nationaler Ebene müssten, je nach dortigen finanzpolitischer Gegebenheiten (einschließlich nationaler Sanktionsmöglichkeiten), die notwendigen Stabilitätsvoraussetzungen geschaffen werden. Auch bessere Rahmenbedingungen für EWU-Kapitalmärkte können die Haushaltsdisziplin erhöhen.

9059 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Volksw. Philipp Paulus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln **Kontakt:** Tel. 0221-470 5355 oder email: paulus@wiso.uni-koeln.de