
Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Wolfgang Franz, Clemens Fuest
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
(Kronberger Kreis)

Gefördert durch die
informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar

© 2005

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60, 10117 Berlin

Telefon (030) 2060570 – Telefax (030) 20605757
e-mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN 3-89015-098-5

Vorwort

Der vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs Mitte 1997 in Amsterdam feierlich geschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt hat eine klare Zweckbestimmung: die im Vertrag von Maastricht verankerte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu finanzpolitischer Disziplin durch ein wirksames Überwachungsverfahren zu sichern und damit eine unabdingbare Grundlage für die Stabilität der gemeinsamen Währung zu schaffen. Die Initiative für den Pakt war von der damaligen deutschen Bundesregierung ausgegangen, nicht zuletzt auch, um die in der Bevölkerung verbreitete Skepsis über den Ersatz der D-Mark durch den Euro zu zerstreuen.

Dieser Pakt ist vielen Politikern inzwischen lästig geworden. Die beiden größten an der Währungsunion teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten, Deutschland und Frankreich, verzeichnen seit bereits drei Jahren übermäßige Haushaltsdefizite. In anderen Ländern hat die Haushaltsdisziplin nachgelassen. In einem beispiellosen Vorgang hat der Rat der Finanzminister im November 2003 die Deutschland und Frankreich betreffenden Defizitverfahren durch einen Mehrheitsbeschluss ausgesetzt und damit deutlich gegen den Geist des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstoßen. Seit jener Entscheidung ist eine politische Debatte entbrannt, die das Tor für eine Aufweichung dieses haushaltspolitischen Regelwerks weit öffnen könnte. Einige Regierungen, allen voran die heutige Bundesregierung, verlangen, dass künftig die Regeln über die staatliche Neuverschuldung und den gesamten Schuldenstand großzügiger gehandhabt werden, und zwar so, dass die Souveränität der Mitgliedstaaten bei deren Finanzpolitik gewahrt werde. In den Worten des Bundeskanzlers: „Der Stabilitätspakt wird dann besser funktionieren, wenn Eingriffe europäischer Instanzen in die Budgethoheit nationaler Parlamente nur unter sehr restriktiven Bedingungen erlaubt sind.“ (Financial Times Deutschland, 16.1.05). Der Europäische Rat der Staats- und Regierungs-

chefs hat sich vorgenommen, Ende März über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entscheiden. Die Europäische Kommission ist beauftragt worden, dafür Vorschläge zu erarbeiten. Dem Vernehmen nach gehen die Überlegungen in eine Richtung, die die Verschuldungsgrenzen durchlässiger machen und dem Pakt den als lästig empfundenen Biss nehmen werden.

Die Gefahr, dass es zu Konflikten kommt zwischen der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, deren vorrangiges Ziel die Sicherung der Preisniveaustabilität ist, und der Finanzpolitik der nationalen Regierungen, die überzogene Ausgabensteigerungen mit Krediten finanzieren und daraufhin auf eine laxere Geldpolitik unter Inkaufnahme inflationärer Wirkungen drängen, muss ernst genommen werden. Die hier und da vertretene These, durch eine Ausweitung des Verschuldungsspielraums könne der Staat positive Impulse für mehr Investitionen und mehr Beschäftigung auslösen, steht theoretisch und empirisch auf tönernen Füßen. Den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union würde bei einer Lockerung der Paktregeln das falsche Signal gegeben, dass es für die früher oder später anstehende Aufnahme in die Währungsunion nicht so darauf ankommen werde, ob sie ihre jeweiligen Haushaltsdefizite im Griff haben oder nicht. Daher ist eine entschlossene Härtung des Stabilitätspakts das Gebot der Stunde, nicht dessen systematisch betriebenes Aufweichen. Der Kronberger Kreis legt Vorschläge vor, wie dies zu erreichen ist.

Außer der Härtung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gilt es in Deutschland, ein verbindliches Verfahren zur Abstimmung und Begrenzung der Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden zu entwickeln, um gegenüber der Europäischen Union handlungsfähig zu bleiben. Deutschland hat durch innerstaatliche Verfahrensregeln im Haushaltsbereich zu gewährleisten, dass es seine finanzpolitischen Verpflichtungen in der Europäischen Währungsunion erfüllen

kann. Der Bund alleine kann dies nicht leisten, auch die Bundesländer müssen dem „bündischen Prinzip“ folgend wirksam dazu beitragen. Die diesbezüglichen Regelung im Haushaltsgrundsatzgesetz („Nationaler Stabilitätspakt“) ist zu unverbindlich gehalten. Auch hierzu macht der Kronberger Kreis in dieser Studie einen Vorschlag.

März 2005

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Wolfgang Franz, Clemens Fuest
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
(KRONBERGERKREIS)

Inhalt

I. Begründung und Inhalt des Stabilitäts- und Wachstumspakts	11
1. Gesunde Staatsfinanzen als Voraussetzung für Preisstabilität	11
Lehre aus der Wirtschaftsgeschichte: institutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung unumgänglich	
2. Negative Wirkungen dauerhaft steigender Staatsverschuldung	12
Wachsende Staatsverschuldung verdrängt private Investitionen – Spielraum für vorübergehende Verschuldung – Gefahr einer Schuldenspirale	
3. Vertragliche Beschränkungen von Neuverschuldung und Schuldenstand	15
Beschränkung von Neuverschuldung und Schuldenstand durch Artikel 104 EG-Vertrag in Verbindung mit dem „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ – Haushaltsdefizit und Schuldenstand als Kriterien für haushaltspolitische Disziplin ergänzen sich – Schuldenquote als fester Anker für gesunde Staatsfinanzen	
4. Ergänzung des Maastricht-Vertrages durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt	19
Ablauf des Überwachungs- und Sanktionsverfahrens – Mittelfristiges Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts	
5. Ein lehrreiches Beispiel: Das laufende Defizitverfahren gegen Deutschland	23
Frühjahr 2002: Gegen Empfehlung der Kommission verzichtet der Rat auf frühzeitige Warnung – Januar 2003: Rat eröffnet Defizitverfahren – November 2003: Rat setzt Defizitverfahren aus – Kommission klagt gegen Ratsentscheidung – Ergebnis: Kommission muss sich an der Mehrheitsmeinung im Rat ausrichten	

II. Zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung seit der Gründung der Europäischen Währungsunion	28
<p>Schuldenquoten in Frankreich und Deutschland seit 2001 deutlich gestiegen, die Defizite ebenso – Deutschlands und Frankreichs Defizite antizyklisch, aber zu hoch – Fortwährender Anstieg der strukturellen Defizite</p>	
III. Einwendungen und fragwürdige Reformvorschläge	36
1. Der Pakt wirkt prozyklisch?	36
2. Bestimmte Ausgabenarten herausnehmen?	37
3. Länderspezifische Gegebenheiten berücksichtigen?	39
4. Finanzierung umfassender Reformen durch Verschuldung?	41
5. Höhere Defizite für Länder mit niedrigem Schuldenstand?	43
6. Defizitverfahren nur bei schwerwiegenden Fehlern?	44
IV. Vorschläge zur Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts	45
1. Stärkung der Europäischen Kommission	46
<p>Die Achillesferse: Der Rat ist Herr des Verfahrens – Stärkung der Kommission durch Beschlussrechte – Juristische Umsetzung ist schwierig – Mobilisierung der Öffentlichkeit durch mehr Transparenz</p>	

2. Das konjunkturbereinigte Defizit kontrollieren 51

Konjunkturbegleitende Budgetregel im Prinzip geeignet, aber kaum realisierbar – Konjunkturbereinigtes Defizit deckeln – Spielraum für das Auffangen negativer Konjunkturentwicklungen – Haushaltskontrolle stärker auf mittel- und langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ausrichten – Keine Neufassung des Stabilitäts- und Wachstumspakts erforderlich

V. Deutschland braucht einen wirksamen nationalen Stabilitätspakt 58

Der derzeitige deutsche Stabilitätspakt ist wenig hilfreich – Zu regelnde Verfahrensschritte – Referenzwerte für die Verschuldung ins Grundgesetz – Neufassung des Haushaltsgrundsatzgesetzes – Verteilung von zulässigen Defiziten und Maastricht-Vorgaben anhand fester Schlüssel – Finanzstabilitätsrat zur Überwachung der Haushaltsentwicklung – Statut der Unabhängigkeit für den Finanzstabilitätsrat

Zusammenfassung 70

I. Begründung und Inhalt des Stabilitäts- und Wachstumspakts

1. Gesunde Staatsfinanzen als Voraussetzung für Preisstabilität

1. Es ist eine Lehre der Wirtschaftsgeschichte, dass sich das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nur stabil halten lässt, wenn zugleich für gesunde Staatsfinanzen gesorgt wird. Unter gesunden Staatsfinanzen ist zu verstehen, dass der Staat in der Lage bleibt, die aufgelaufene Staatsschuld durch Überschüsse in künftigen Haushalten zu tilgen (intertemporale Budgetbedingung). Eine schwächere Form dieser Bedingung verlangt, dass der Staat jedenfalls in der Lage sein muss, einen dauerhaften Anstieg der Schuldenquote, also des Verhältnisses von ausstehender Staatsschuld zum Bruttoinlandsprodukt, zu vermeiden. Kreditfinanzierung über den Markt ist mit den Stabilitätszielen nur vereinbar, wenn sichergestellt ist, dass die ausstehende Staatsschuld nicht dauerhaft schneller wächst als das Bruttoinlandsprodukt. Die historische Erfahrung ist, dass Regierungen immer dann versucht haben, zu inflationärer Geldschöpfung Zuflucht zu nehmen, wenn es politisch als unzumutbar oder im Hinblick auf den politischen Machterhalt als nicht durchsetzbar erschien, aus dem Ruder gelaufene Staatshaushalte und überbordende Staatsschuld zu konsolidieren. Die Zentralnotenbanken wurden dann dazu angehalten, Staatspapiere im Übermaß zu erwerben und das Zinsniveau möglichst niedrig zu halten. So kam es immer wieder zu großen Inflationen mit beträchtlichen Kosten für die Bürger, vor allem in europäischen und lateinamerikanischen Ländern. Manche Kritiker des Stabilitäts- und Wachstumspakts behaupten, es gäbe keinen direkten Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Inflation. Dabei übersehen sie das Konfliktpotential, das mit übermäßiger Staatsverschuldung für die Stabilitätsorientierung der Geldpolitik geschaffen wird.

2. Diese negativen Erfahrungen haben zu der Einsicht geführt, dass es geeigneter institutioneller Begrenzungen der Staats-

**Lehre aus der
Wirtschaftsge-
schichte: ...**

**... institutionelle
Begrenzung der
Staatsverschul-
dung unum-
gänglich**

verschuldung bedarf, um finanzpolitischem Fehlverhalten entgegenzuwirken und damit einen Hauptgrund für das Verlangen nach inflationärer Geldschöpfung zu beseitigen. Bei Abschluss des Maastricht-Vertrages wurde dem Rechnung getragen, indem in Artikel 104 EG-Vertrag Obergrenzen für die Neuverschuldung und den Schuldenstand vereinbart wurden. Zwar kann im Rahmen der Europäischen Union heute kein Mitgliedsland mehr für sich allein den Ausweg inflationärer Geldschöpfung beschreiten, weil es keine nationalen Währungen mehr gibt und es den Notenbanken verboten ist, den Staaten Kredit zu gewähren. Auch ist die gemeinschaftliche Geldpolitik der unabhängig gestellten Europäischen Zentralbank anvertraut und damit dem Zugriff einzelner Regierungen entzogen. Aber wenn finanzpolitischem Fehlverhalten in den Mitgliedstaaten nicht durch gemeinsame finanzpolitische Normen vorgebeugt wird, dann kann man nicht ausschließen, dass sich die Mitgliedsregierungen, und sei es nur mehrheitlich, eines Tages auf die Forderung nach einer generell expansiver geführten Geldpolitik verständigen werden. Es wäre schwierig für die Europäische Zentralbank, sich im Rahmen des „Makroökonomischen Dialogs“ einem fortwährenden politischen Druck, für ein niedrigeres Zinsniveau zu sorgen, zu entziehen.

2. Negative Wirkungen dauerhaft steigender Staatsverschuldung

3. Die mit Artikel 104 EG-Vertrag angestrebte haushaltspolitische Disziplin in den Mitgliedstaaten dient nicht nur der Abschirmung der gemeinschaftlichen Geldpolitik. Sie bildet auch eine unabdingbare Rahmenbedingung für ein hohes Wirtschaftswachstum, indem sie der verbreiteten Neigung zu einer übermäßigen Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch Verschuldung und der damit verbundenen Belastung zukünftiger Generationen entgegenwirkt.

4. Gelegentlich wird behauptet, eine zunehmende Finanzierung von Staatsausgaben durch öffentliche Verschuldung sei *nicht* mit einer Verlagerung realer Lasten in die Zukunft verbunden.

Die gegenwärtigen Investitionen und der Konsum des Staates seien güterwirtschaftlich aus den gegenwärtig vorhandenen Ressourcen zu bestreiten, ganz unabhängig von der Art der Finanzierung. Entsprechend müsse die gegenwärtige Generation Konsumverzicht leisten.

**Wachsende
Staatsverschul-
dung verdrängt
private Investi-
tionen**

Diese These ist jedoch irreführend. Sie beruht auf der Annahme, eine wachsende Staatsverschuldung habe keinen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und auf die privaten Investitionen. Zwar ist es möglich, dass zunehmende Staatsverschuldung mehr private Ersparnis und einen entsprechenden Konsumverzicht der heute lebenden Generation mit sich bringt. Diese Wirkung entsteht, wenn die privaten Haushalte berücksichtigen, dass die zusätzlichen heutigen Staatsschulden später von ihren Kindern oder Kindeskindern in Form höherer Steuern zurückgezahlt werden müssen. Aber: Nur wenn die Bürger die Wohlfahrt ihrer Nachkommen in ihr Kalkül einbeziehen, werden sie vermehrt sparen, um der künftigen Generation ein höheres Erbe zu hinterlassen und es ihr zu erleichtern, die auf sie zukommenden höheren Steuerlasten zu tragen. Eine vollständige Kompensation zusätzlicher Staatsverschuldung durch vermehrte private Kapitalbildung (Neo-Ricardianische Äquivalenz) ist jedoch empirisch nicht zu beobachten. Sie ist auch aus theoretischer Sicht nicht zu erwarten, weil die dafür erforderlichen Voraussetzungen – vor allem ein uneingeschränkter Altruismus zugunsten künftiger Generationen und das Fehlen verzerrender Steuern – in der Regel nicht erfüllt sind. Daher führt eine dauerhaft wachsende Staatsverschuldung in aller Regel zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis, zu einem höheren Zinsniveau am Kapitalmarkt und einer Verdrängung privater Investitionen, mit entsprechend negativen Folgen für das Wirtschaftswachstum und den Lebensstandard zukünftiger Generationen.

5. Gegen eine institutionelle Begrenzung der Verschuldung wird ferner angeführt, dass die Möglichkeit zu staatlicher Kreditaufnahme unter bestimmten Bedingungen ökonomische Vorteile mit sich bringe. Zum einen könne es aus konjunktur-

**Spielraum für
vorübergehende
Verschuldung**

politischen Erwägungen sinnvoll sein, in konjunkturellen Abschwungsphasen die automatischen Stabilisatoren des Steuer- und Transfersystems wirken zu lassen, also konjunkturbedingte Steuerausfälle und Mehrausgaben mit Kreditaufnahme zu finanzieren. Zum anderen sei eine Überbrückung vorübergehender Ausgabenschwankungen durch kurzfristige Verschuldung sinnvoll, um die durch das Steuersystem verursachten Verzerrungen wirtschaftlicher Tätigkeit möglichst gering zu halten (Tax Smoothing).

Beide Argumente sprechen dafür, eine *vorübergehende* Kreditaufnahme des Staates zu erlauben. Dafür bietet der Vertrag von Maastricht mit einer zulässigen Neuverschuldung von bis zu 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hinreichenden Spielraum. So hätte beispielsweise Deutschland sich im Jahr 2004 ein Gesamtdefizit von bis zu 65 Milliarden Euro erlauben dürfen. Aber weder das Argument der Konjunkturstützung noch das Argument einer intertemporalen Glättung der Steuereinnahmen rechtfertigen eine *dauerhaft* ansteigende Staatsverschuldung, wie sie seit Jahrzehnten in Deutschland und vielen anderen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten ist.

Gefahr einer Schuldenspirale

6. Darf die Politik zusätzliche dauerhafte Ausgaben beschließen, ohne zugleich für eine ausreichende Finanzierung durch Steuereinnahmen sorgen zu müssen, so erleichtert das die Ausdehnung der Staatsausgaben, weil die Finanzierung am Kapitalmarkt politisch leichter und geräuschloser vonstatten geht als die Bewilligung von Steuererhöhungen. Eine unbeschränkte Schuldenfinanzierung trägt stets den Keim der Instabilität in sich, denn das Zinsniveau am Kapitalmarkt ist in aller Regel deutlich höher als die Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Beispielsweise lag das Zinsniveau in den Jahren 2001 bis 2003 im Eurogebiet bei durchschnittlich 4,0 Prozent (fünfjährige öffentliche Anleihen) bis 4,7 Prozent (zehnjährige Anleihen), während der durchschnittliche Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts nur 3,4 Prozent betrug. Wird bei einer solchen Konstellation im Haushalt nicht für einen hinreichend hohen Primärüberschuss – definiert als die Diffe-

renz zwischen den Staatseinnahmen und den um die Zinsausgaben bereinigten Staatsausgaben – gesorgt, so bleibt zur Finanzierung der Zinsausgaben nur der Rückgriff auf eine Neuverschuldung, und es kann zu einem Anstieg der Schuldenquote kommen. Nur in dem seltenen Fall, dass das Zinsniveau nicht höher ist als die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts, bleibt die Schuldenquote unverändert, wenn die Zinsausgaben durch neue Schulden finanziert werden. Die Neuverschuldung vergrößert dann den Schuldenstand in demselben Verhältnis, wie das Bruttoinlandsprodukt zunimmt. Im Regelfall kommt es dagegen zu einem fortwährenden und allmählich zunehmenden Ansteigen von Zinsausgaben und Schuldenquote. Falls eine wirksame Beschränkung der Verschuldung fehlt, kann daher eine Schuldenspirale entstehen, die sich nur mit unverhältnismäßig großen und daher schwierig durchzusetzenden Konsolidierungsanstrengungen beenden lässt.

3. Vertragliche Beschränkungen von Neuverschuldung und Schuldenstand

7. Aufgrund dieser Überlegungen, insbesondere um das Versprechen zu untermauern, dass die neue gemeinsame Währung stabil sein werde, hatte man sich im Maastricht-Vertrag ausdrücklich darauf verständigt, Maßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung zu vereinbaren. Die Mitgliedstaaten sollten zwar in konjunkturell ungünstigen Zeiten das Wirken der automatischen Stabilisatoren nicht bremsen müssen, sondern sich in dem Maße verschulden dürfen, wie das zum Ausgleich vorübergehender Steuerausfälle und konjunkturell bedingter Mehrausgaben, beispielsweise für die Unterstützung von Arbeitslosen, notwendig sein würde. Aber eine darüber hinausgehende Finanzierung auch dauerhafter Staatsausgaben durch Schuldenaufnahme sollte nur in einem eng begrenzten Maße zulässig sein, um ein fortwährendes Steigen der nationalen Schuldenquoten zu vermeiden.

Konkret wurden die finanzpolitischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten durch Artikel 104 EG-Vertrag in Verbindung

Beschränkung von Neuverschuldung und Schuldenstand durch Artikel 104 EG-Vertrag in Verbindung mit dem „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“

mit dem „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ geregelt. Nach Artikel 104 (1) EG-Vertrag haben die Mitgliedstaaten in der Wirtschafts- und Währungsunion übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Das staatliche Gesamtdefizit umfasst die Defizite der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Nach Artikel 104 (2) wird die Einhaltung der Haushaltsdisziplin von der Europäischen Kommission anhand von zwei Kriterien überprüft, dem Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (Defizitquote) und dem Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt (Schuldenquote). Im Defizitprotokoll sind als Referenzwerte für Haushaltsdisziplin im Sinne des Artikel 104 (1) die Werte 3 Prozent für die Defizitquote und 60 Prozent für die Schuldenquote bestimmt. Eine höhere Defizitquote oder Schuldenquote gilt als mit dem Referenzwert vereinbar, wenn sie sich deutlich reduziert hat. Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines der beiden Haushaltskriterien des Artikel 104 (2), so schreibt die Kommission einen Bericht (Artikel 104 (3)), und kommt sie zu der Auffassung, dass ein übermäßiges Defizit gegeben ist oder eintreten könnte, legt sie dem Ecofin-Rat eine Stellungnahme zur Beschlussfassung vor (Artikel 104 (5)). Beschließt der Rat, dass ein übermäßiges Defizit besteht, so gibt er Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen (Artikel 104 (7)). Kommt der Mitgliedstaat den Empfehlungen nicht nach, so kann der Rat die Empfehlungen veröffentlichen (Artikel 104 (8)), und, falls das nicht hilft, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug setzen, die Maßnahmen in bestimmter Frist zu ergreifen (Artikel 104 (9)). Falls der Mitgliedstaat diese Vorgaben nicht befolgt, kann der Rat Sanktionen verschiedener Art, darunter Geldbußen, verhängen (Artikel 104 (11)).

8. Von erheblicher finanzpolitischer Bedeutung ist, dass das Vorliegen von Haushaltsdisziplin im Vertrag an zwei Kriterien festgemacht wird – dem Haushaltsdefizit und dem Schuldenstand – anstatt an nur einem Kriterium. Dazu ist der numerische Zusammenhang zwischen der öffentlichen Netto-Neuerschul-

dung, die dem jeweiligen Haushaltsdefizit entspricht, und dem Schuldenstand näher zu betrachten. Es sei angenommen, dass die Defizitquote und die Schuldenquote eines Landes auf der Höhe der Referenzwerte von 3 und 60 Prozent liegen. Sorgt nun die Finanzpolitik dafür, dass die Defizitquote auch in den folgenden Jahren knapp 3 Prozent beträgt, so ist damit nicht zugleich gesichert, dass auch die Schuldenquote bei ihrem Referenzwert von 60 Prozent verharren wird. Ob dies erreicht wird, hängt dann davon ab, wie stark das nominale Bruttoinlandsprodukt ansteigt. Nimmt es beispielsweise gar nicht zu, so steigt die Schuldenquote unvermeidlich an, nimmt es dagegen ebenso stark zu wie die Verschuldung, so bleibt die Schuldenquote unverändert.

Das Beispiel illustriert, dass die Einhaltung eines der beiden Referenzwerte für Haushaltsdisziplin im Allgemeinen nicht garantiert, dass auch der andere Referenzwert eingehalten wird. Achtete man in der Finanzpolitik etwa allein darauf, die Defizitquote bei 3 Prozent zu halten, so würde sich die Schuldenquote bei einem dauerhaften Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 5 Prozent auf den Referenzwert von 60 Prozent einpendeln. Von dieser Zuwachssrate war bei Abschluss des Maastricht-Vertrages ausgegangen worden. Aber bei einem geringeren Wachstum von beispielsweise 4 Prozent würde sie mittelfristig auf 75 Prozent steigen und bei einem Wachstum von nur 3 Prozent auf sogar 100 Prozent. Das unterstreicht die Bedeutung der Schuldenquote. Würde alternativ die Schuldenquote bei dem Wert von 60 Prozent gehalten, so wäre dies bei einem dauerhaften Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 5 Prozent dadurch zu erreichen, dass die Defizitquote auf das 0,6-fache von 5 Prozent, also auf 3 Prozent, begrenzt wird. Aber für jeden Prozentpunkt, um den das Wirtschaftswachstum niedriger ausfällt, müsste die zulässige Defizitquote um 0,6 Prozentpunkte verringert werden, damit gesichert bleibt, dass die Schuldenquote nicht über ihren Referenzwert ansteigt.

**Haushaltsdefizit
und Schulden-
stand als
Kriterien für
haushaltspoliti-
sche Disziplin
ergänzen sich**

**Schuldenquote
als fester
Anker für
gesunde
Staatsfinanzen**

9. Aus dem dargelegten Zusammenhang folgt, dass man bei der Beurteilung der Tragfähigkeit von Haushaltslagen klären muss, welches der beiden Kriterien als Ausgangspunkt genommen werden soll. In der öffentlichen Diskussion der Haushaltslagen in den Mitgliedstaaten wird bisher der Entwicklung von Defiziten mehr Aufmerksamkeit zuteil als der Entwicklung des Schuldenstands. Aber dem Defizitkriterium die Führungsrolle in der Beurteilung zu geben, greift zu kurz in Zeiten, da das nominale Wirtschaftswachstum anhaltend weniger als 5 Prozent beträgt, wie das in vielen Mitgliedsländern seit einer Reihe von Jahren der Fall ist. Dann genügt es eben nicht, die Defizite nur knapp unter dem Referenzwert von 3 Prozent zu halten, sondern sie müssten wesentlich niedriger angesetzt werden, soll ein fortwährendes Ansteigen der Schuldenquote vermieden werden. Um ein Beispiel zu geben: Die deutsche Defizitquote hat im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2004 rund 2,7 Prozent betragen bei einem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 2,3 Prozent. Um einem Anstieg der Schuldenquote über ihren Referenzwert hinaus vorzubeugen, hätte die Defizitquote auf das 0,6-fache des Wachstum des Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden müssen, also auf durchschnittlich 1,4 Prozent.

Langfristig gesehen kommt es für die Stabilität der öffentlichen Finanzen und für das Wachstum der Volkswirtschaft darauf an, dass die Staatsverschuldung dauerhaft zumindest nicht schneller wächst als das Sozialprodukt. Dieser Sachverhalt spricht dafür, den für die Schuldenquote vereinbarten Referenzwert in dem Sinne zum festen Anker gesunder Staatsfinanzen zu machen, dass anhand dieser Obergrenze die maximal zulässigen Defizite bestimmt werden. Defizite dürfen nicht dauerhaft höher sein als dem Wert von 60 Prozent der Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts entspricht. Anderenfalls kommt es unausweichlich zu einem dauerhaften Ansteigen des Schuldenstands über den Referenzwert von 60 Prozent hinaus.

4. Ergänzung des Maastricht-Vertrages durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt

10. Schon im Rahmen des Artikel 104 EG-Vertrag wurde, wie gesagt, eine Reihe von Bestimmungen über die Vorgehensweise bei der Haushaltsüberwachung, über die Feststellung eines übermäßigen Defizits und über die gegen einen Mitgliedstaat gegebenenfalls zu ergreifenden Maßnahmen getroffen. Aber es fehlte an einer Konkretisierung der Abläufe, beispielsweise wurden keine Fristen für die verschiedenen Verfahrensschritte festgelegt. Deshalb erschien der deutsche Vorschlag, die Abläufe in einem den EG-Vertrag ergänzenden Pakt zu regeln, folgerichtig.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte Dreierlei erreichen: Er sollte *erstens* die Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten und das Verfahren zur Feststellung eines exzessiven Defizits im Einzelnen regeln, er sollte *zweitens* durch geeignete Fristsetzungen das Verfahren zur Feststellung eines übermäßigen Defizits und zur Erteilung von Korrekturauflagen beschleunigen, und er sollte schließlich *drittens* die Androhung von Sanktionen wirksam machen.

11. Der Pakt besteht aus der „Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997“ und zwei Verordnungen, der Verordnung des Rates 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken vom 7. Juli 1997 sowie der Verordnung des Rates 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Juli 1997.

Ablauf des Überwachungs- und Sanktionsverfahrens

Insbesondere aus den beiden Verordnungen ergibt sich folgender Ablauf des Überwachungs- und Sanktionsverfahrens:

- Jedes Mitgliedsland, das der Währungsunion (in der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion) angehört, hat jährlich ein auf die drei folgenden Jahre ausgerichtetes Stabili-

tätsprogramm vorzulegen, aus dem unter anderem das mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss und der geplante Anpassungspfad in Richtung dieses Ziels für den Finanzierungssaldo und die Schuldenquote zu ersehen sind. Ein „nicht teilnehmender Mitgliedstaat“ hat ein den Stabilitätsprogrammen vergleichbares Konvergenzprogramm vorzulegen.

- Anhand von Berichten der Kommission überwacht der Eco-fin-Rat die Durchführung der Stabilitätsprogramme. Im Rahmen der ex-ante Koordination und multilateralen Überwachung (Artikel 99 EG-Vertrag) prüft er, ob das Stabilitätsprogramm eine hinreichende Sicherheitsmarge enthält, so dass kein übermäßiges Defizit entsteht, ob die dem Programm zugrundeliegenden Annahmen realistisch sind und ob die geplanten Maßnahmen ausreichen. Analog wird hinsichtlich der Konvergenzprogramme verfahren.
- Der Rat verfolgt aufgrund von Bewertungen der Kommission die Umsetzung der Programme. Gelangt er zu der Auffassung, dass in einem teilnehmenden Mitgliedstaat die Haushaltslage von den Programmzielen erheblich abweicht oder abzuweichen droht, so warnt er frühzeitig vor dem Entstehen eines übermäßigen Defizits und empfiehlt Maßnahmen zur Anpassung.
- Hält die Kommission ein übermäßiges Defizit für gegeben, so legt sie nach Stellungnahme des betreffenden Mitgliedstaats dem Rat einen entsprechenden Bericht und eine Empfehlung von Maßnahmen vor, über deren Annahme oder Verwerfung der Rat innerhalb von drei Monaten zu entscheiden hat.
- Beschließt der Rat, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt, so gibt er zugleich Empfehlungen an den Mitgliedstaat bezüglich innerhalb von vier Monaten zu ergreifender Maßnahmen. Außerdem setzt er für die Korrektur des Defizits eine Frist, die in der Regel in das folgende Jahr reicht.

- Während der Zeit, da der Mitgliedstaat die Empfehlungen durchführt, ruht das Verfahren.
- Kommt der Rat zu der Einschätzung, dass der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen. Spätestens einen Monat danach hat der Rat den Mitgliedstaat durch Anmahnung der Maßnahmen in Verzug zu setzen. Handelt der Mitgliedstaat trotzdem nicht, so soll der Rat innerhalb von zwei weiteren Monaten Sanktionen verhängen. Ob es zu Sanktionen kommt, hängt also davon ab, ob der Rat sie will. Die von deutscher Seite seinerzeit ins Spiel gebrachte Automatik hatte keine Unterstützung gefunden.
- Sanktionen haben die Form einer unverzinslichen Einlage bei der Kommission. Die Höhe der Einlage beträgt 0,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts plus ein Zehntel der Differenz, um den ein Defizit (ausgedrückt in Prozent des vorjährigen Bruttoinlandsprodukts) den Referenzwert übersteigt, höchstens 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Einlage wird vom Rat in der Regel nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt, falls der Mitgliedstaat das übermäßige Defizit nicht korrigiert hat.

Insgesamt gesehen wurde mit diesen Bestimmungen ein zügiger Ablauf des Verfahrens vorgesehen, denn es sollen zwischen dem Beschluss des Rats, dass ein übermäßiges Defizit vorliegt, und einer etwaigen Verhängung von Sanktionen insgesamt nicht mehr als zehn Monate verstreichen. Nicht mitgerechnet in dieser Frist sind Zeiten, in denen das Defizitverfahren ruht, weil der Mitgliedstaat empfohlene Maßnahmen durchführt.

Zu einem Defizitverfahren kommt es nicht, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen. In der Verordnung des Rates 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom 7. Juli 1997 werden zwei Ausnahmetatbestände formuliert. Der erste bezieht sich auf die

Stärke eines Wirtschaftsabschwungs: Schrumpft in einem Jahr das reale Bruttoinlandsprodukt um mindestens 2 Prozent, so gilt der Referenzwert als „ausnahmsweise“ überschritten; bei einem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität um weniger als 2 Prozent steht es im Ermessen der Finanzminister, ob sie ein übermäßiges Defizit feststellen oder „angesichts weiterer relevanter Umstände“ darauf verzichten. Die zweite Ausnahme betrifft eine Situation, in der ein Land von einem „außergewöhnlichen Ereignis“, einem exogenen Schock, heimgesucht wird, der die öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt (gedacht war an eine Naturkatastrophe). In keinem der Mitgliedsländer sind diese Ausnahmetatbestände bislang virulent geworden. Trotzdem wird gern behauptet, dass der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt den Regierungen Handlungsspielraum nimmt, wenn dieser besonders gebraucht wird.

**Mittelfristiges
Ziel eines
nahezu ausge-
glichenen
Haushalts**

12. Mit der einstimmigen Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 wurde unterstrichen, dass eine gesunde öffentliche Finanzlage eine wichtige Voraussetzung ist „für Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist“. Darüber hinaus wurde eine neue finanzpolitische Vorgabe eingeführt, die über die Bestimmungen des EG-Vertrags hinausführt. Und zwar wurde das Erreichen eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder sogar eines Überschusses als ein neues mittelfristiges Ziel für die Finanzpolitik eines jeden Mitgliedstaats postuliert. Sofern die Mitgliedstaaten dieses Ziel zur Richtschnur ihrer Haushaltsführung machen sollten, werden ihre Schulden nicht mehr ansteigen, so dass ihre Schuldenquoten dauerhaft fallen. Es handelt sich bei dieser zusätzlichen Bindung der finanzpolitischen Gestaltungsfreiheit allerdings nur um eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten durch politische Willenserklärung, also um eine freiwillige Selbstbindung. Die Erklärung ist Teil der Entschließung des Rats vom 17. Juni 1997, nicht der Verordnungen. Sie hat somit nicht die rechtliche Qualität der vertraglichen Vereinbarungen zum übermäßigen Defizit.

5. Ein lehrreiches Beispiel: Das laufende Defizitverfahren gegen Deutschland

13. Im Jahr 2001 betrug das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit in Deutschland 2,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und war damit zum ersten Mal seit 1997 der Dreiprozentgrenze bedenklich nahe gekommen (vgl. Tabelle 1, S. 25). Daraufhin empfahl die Kommission Anfang Januar 2002 dem Rat, Deutschland für das Jahr 2002 eine frühzeitige Warnung zu geben („blauer Brief“), weil das im deutschen Stabilitätsprogramm für 2001 genannte Defizitziel von 1,5 Prozent unerwartet stark überschritten worden war und sich zudem angesichts der damaligen Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums abzeichnete, dass auch der für das Jahr 2002 genannte Zielwert von 2,5 Prozent nicht eingehalten werden würde.

**Frühjahr 2002:
Gegen Empfehlung der
Kommission
verzichtet der
Rat auf frühzeitige
Warnung**

Auf massiven deutschen Druck folgte der Rat der Empfehlung der Kommission nicht, sondern vermied es im Jahr einer Bundestagswahl, die fällige frühzeitige Warnung auszusprechen. Dies wurde dem Rat durch eine gesichtswahrende Erklärung der Bundesregierung erleichtert. Und zwar stellte diese Maßnahmen zur Defizitkorrektur in Aussicht, die bis zum Jahr 2004 zum Budgetausgleich führen sollten. Im Verlauf des Jahres 2002 wurde aber klar, dass dieses Versprechen nicht zu halten sein würde. Im September propagierte daher die Kommission als ein neues Ziel den Budgetausgleich für das Jahr 2006. Der im Oktober 2002 tagende Rat übernahm diesen Vorschlag aber nicht, sondern beschloss auf Vorschlag der Kommission eine neue Strategie, die dazu gedacht war, den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu retten. Ab dem Jahr 2003 sollten die Defizite jährlich um mindestens einen halben Prozentpunkt verringert werden, und diese Strategie sollte für alle Länder mit Haushaltsdefiziten gelten.

14. Spätestens im November 2002 erwies sich, dass eine Warnung an Deutschland sachgerecht gewesen wäre. Die Kommission kam zu der Einschätzung, dass das deutsche Defizit 2002 mit einer zu erwartenden Quote von 3,8 Prozent die

**Januar 2003:
Rat eröffnet
Defizitverfahren**

zulässige Obergrenze weit übersteigen würde, wobei nicht mehr als 0,5 Prozent konjunkturell bedingt seien. Tatsächlich erreichte die Defizitquote 3,7 Prozent, wie die heutigen Daten ergeben. Auf Vorschlag der Kommission stellte der Rat daraufhin im Januar 2003 ein übermäßiges Defizit fest und eröffnete das Verfahren gegen Deutschland. Er mahnte eine rasche und rigorose Rückführung des Defizits an und verpflichtete Deutschland, innerhalb von vier Monaten Korrekturmaßnahmen im Umfang von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu ergreifen. Im Mai zeigte sich die Kommission mit dem Verhalten Deutschlands zufrieden, weil der Bundesfinanzminister erstmals Maßnahmen zur Verringerung des Defizits eingeleitet hatte. Sie bewirkten, wie aus Tabelle 1 zu ersehen ist, einen Rückgang des konjunkturbereinigten Defizits 2003, allerdings lediglich um einen halben Prozentpunkt. Im weiteren Verlauf des Jahres kam das deutsche Wirtschaftswachstum praktisch zum Stillstand, und es wurde offensichtlich, dass auch 2003 das Defizit wieder zu hoch ausfallen würde. Tatsächlich stieg die Defizitquote auf 3,8 Prozent. Auch war die damalige innenpolitische Diskussion über ein Vorziehen der für 2005 vorgesehenen Steuerreform auf das Jahr 2004 nicht zu übersehen. Sie verdeutlichte, dass es zu zusätzlichen Steuerausfällen kommen würde und die Bundesregierung die Implikationen für die Entwicklung des Haushaltsdefizits und damit den Stabilitätspakt weitgehend ignorierte.

**November 2003:
Rat setzt
Defizitverfahren aus**

15. Daraufhin empfahl die Europäische Kommission dem Rat im November 2003, die deutschen Korrekturmaßnahmen für unzureichend zu erklären und weitere Maßnahmen für 2004 anzunehmen, um das Defizit bis spätestens 2005 unter die 3-Prozent-Marke zu senken. Der Rat nahm diese Empfehlungen nicht an, sondern setzte gegen den erklärten Willen der Kommission und die Voten von vier Mitgliedstaaten die Defizitverfahren gegen Deutschland, wie auch Frankreich, aus. In seinen „Schlussfolgerungen“ empfahl der Rat, Deutschland solle jene Maßnahmen zum Abbau der Haushaltsdefizite bis Ende 2005 ergreifen, die es selbst ins Spiel gebracht hatte. Und zwar hatte die Bundesregierung eine Verringerung des konjunkturbereinig-

Tabelle 1: Schuldenstände und Budgetdefizite¹⁾						
(in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts)						
	Schuldenstand	Finanzierungssaldo²⁾			Nachrichtlich: Zinsausgaben	
		gesamt	konjunkturell	strukturell		
Deutschland						
1997	61,0	-2,7	-0,6	-2,1	3,6	
1998	60,9	-2,2	-0,4	-1,8	3,6	
1999	61,1	-1,5	-0,2	-1,3	3,5	
2000	60,2	-1,2	0,5	-1,7	3,4	
2001	59,4	-2,8	0,3	-3,1	3,3	
2002	60,9	-3,7	-0,2	-3,5	3,1	
2003	64,2	-3,8	-0,8	-3,0	3,1	
2004 ³⁾	65,9	-3,7	-0,5	-3,2	3,1	
Durchschnitt		-2,7		-2,5	3,3	
Frankreich						
1997	59,3	-3,0	-0,7	-2,3	3,6	
1998	59,5	-2,7	-0,2	-2,5	3,5	
1999	58,5	-1,8	0,2	-2,0	3,2	
2000	56,8	-1,4	0,8	-2,2	3,1	
2001	56,5	-1,5	0,8	-2,3	3,1	
2002	58,8	-3,2	0,4	-3,6	3,0	
2003	63,7	-4,1	-0,3	-3,8	2,9	
2004 ³⁾	64,9	-3,7	-0,2	-3,5	3,0	
Durchschnitt		-2,7		-2,8	3,2	
EU15 ohne Deutschland und Frankreich						
1997	78,9	-2,2	-0,2	-2,0	5,9	
1998	75,0	-1,1	0,1	-1,2	5,3	
1999	73,4	-0,1	0,3	-0,4	4,5	
2000	67,6	0,2	0,9	-0,7	4,2	
2001	66,6	-0,3	0,5	-0,8	3,9	
2002	64,4	-1,2	0,2	-1,4	3,5	
2003	64,3	-1,8	-0,4	-1,4	3,2	
2004 ³⁾	63,8	-2,0	-0,1	-1,9	3,1	
Durchschnitt		-1,1		-1,2	4,2	
1) In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.						
2) Ohne UMTS-Erlöse.						
3) Vorläufig.						
Quelle für Grunddaten: Europäische Kommission.						

ten Defizits um 0,7 Prozentpunkte für 2004 in Aussicht gestellt und um nochmals 0,4 Prozentpunkte für 2005. Mit der Aussetzung des Defizitverfahrens verhinderte der Rat die In-Verzugsetzung Deutschlands, auch Frankreichs, als letzte Stufe des Verfahrens vor dem Beschluss von Sanktionen. Zugleich wurden damit beide Länder von dem Zwang befreit, sich an die zu Beginn des Jahres 2003 auf Vorschlag der Kommission beschlossenen Ratsempfehlungen zum Abbau der Defizite halten zu müssen. Tatsächlich hat Deutschland sein Versprechen, im Verlauf von 2004 das konjunkturbereinigte Defizit um 0,7 Prozentpunkte zu verringern, nicht eingelöst. Die bisher vorliegenden Daten zeigen im Gegenteil, dass dieses Defizit sogar angestiegen ist.

**Kommission
klagt gegen
Ratsentscheidung**

16. Die Kommission wertete die Ratsentscheidungen als Rechtsverletzung und verklagte den Rat beim Europäischen Gerichtshof. Im Juli 2004 entschied der Gerichtshof, dass die Klage der Kommission unzulässig sei, soweit sie darauf abzielte, die Nichtannahme der empfohlenen Entscheidungen, Deutschland und Frankreich in Verzug zu setzen, durch den Rat für nichtig zu erklären. Dagegen bejahte der Gerichtshof die Zulässigkeit der Klage, soweit sie sich gegen die „Schlussfolgerungen“ des Rats richtete. Danach durfte der Rat es zu einem Ruhen des Defizitverfahrens durch Nichtannahme der Empfehlungen der Kommission kommen lassen, aber er durfte es nicht mit dem Vorbehalt verbinden, dass die beiden Staaten ihren selbst angebotenen Verpflichtungen nachkommen. Denn damit stützt sich die Beurteilung einer Entscheidung zur In-Verzug-Setzung „nicht mehr auf den Inhalt der vom Rat bereits an die betroffenen Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen zur Korrektur des Defizits, sondern auf einseitige Verpflichtungen dieser Staaten.“

17. Mit diesem Urteil ist der Kommission verdeutlicht worden, dass sie, will sie effektiv sein, auch in bereits laufenden Defizitverfahren darauf angewiesen ist, ihre Beschlussvorschläge an der zu erwartenden Mehrheitsmeinung im Rat auszurichten. Diese Rechtslage erschwert es, das Ziel der Sicherung fiskali-

scher Disziplin zu erreichen, weil der Rat entgegen der Intention des Stabilitätspakts ein Defizitverfahren zeitlich strecken kann, indem er Kommissionsvorschläge nicht annimmt. Das Verfahren ruht dann faktisch, bis von der Kommission ein mehrheitsfähiger Vorschlag vorgelegt wird. In Würdigung der Gesamtumstände erscheint es als geschickt, dass die Kommission dem Rat bisher nicht die Wiederaufnahme der Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich empfohlen hat, sondern abwartet, ob es in beiden Ländern in diesem Jahr zu der versprochenen Rückkehr zu fiskalpolitischer Disziplin kommen wird. Darunter wird verstanden, dass die Defizitquoten unter 3 Prozent fallen. Ein Vorschlag der Wiederaufnahme hätte die In-Verzug-Setzung beider Länder empfehlen müssen, und die damit zu verbindenden Empfehlungen von Korrekturmaßnahmen wären zu einem schwierigen Balanceakt geworden. Um ihr Gesicht zu wahren, hätte die Kommission keine Abstriche von ihren ursprünglichen Empfehlungen machen können und der Rat hätte aus dem entsprechenden Grund die Vorlage nicht annehmen können. Zu Ende des Jahres 2005 werden sich veränderte Daten ergeben, und dann wird die Kommission neue Empfehlungen vorlegen. Sollte sich dann herausstellen, dass auch nur eines der beiden Länder sein Versprechen, die Defizitquote unter 3 Prozent zu drücken, nicht eingelöst hat, wird auch der Rat freier sein, die Empfehlung der In-Verzug-Setzung anzunehmen. Im Nebeneffekt wird das die Position der Kommission in der europäischen Öffentlichkeit in dem Sinne stärken, dass ihrem fachlichen Urteil mehr zu vertrauen ist als dem der Mehrheit des Rats.

**Ergebnis:
Kommission
muss sich an
der Mehrheits-
meinung im Rat
ausrichten**

II. Zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung seit der Gründung der Europäischen Währungsunion¹⁾

Schuldenquoten in Frankreich und Deutschland seit 2001 deutlich gestiegen, ...

18. Als der Maastricht-Vertrag Anfang der neunziger Jahre geschlossen wurde, hatte die durchschnittliche Schuldenquote in der Europäischen Union der 15 Mitgliedsländer (EU 15) bei rund 55 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gelegen, also noch unter dem damals beschlossenen Referenzwert von 60 Prozent. Danach begann ein dramatischer Anstieg. Innerhalb von nur fünf Jahren stieg die durchschnittliche Quote auf fast 73 Prozent. Allerdings ist sie seit Beginn der Währungsunion wieder auf derzeit rund 65 Prozent gesunken. Das ist im Wesentlichen einer disziplinierteren Finanzpolitik kleinerer Mitgliedstaaten zu verdanken.

Es ist aufschlussreich, die neuere Entwicklung der Verschuldung in den beiden größten Mitgliedsländern Deutschland und Frankreich mit der durchschnittlichen Entwicklung in den übrigen 13 Ländern der EU 15 zu vergleichen. Näheren Aufschluss gibt die Tabelle 1 (S. 25). Danach waren die Schuldenquoten in Deutschland und Frankreich Ende der neunziger Jahre zunächst leicht rückläufig. Sie sind aber seit dem Jahr 2001 merklich gestiegen, in Deutschland um gut 6 Prozentpunkte, in Frankreich sogar um 8 Prozentpunkte. Die durchschnittliche Schuldenquote der übrigen 13 Länder ist dagegen von Jahr zu Jahr gesunken, von 75 Prozent im Jahre 1998 auf derzeit 64 Prozent.

... die Defizite ebenso

19. Was die im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehenden Finanzierungssalden der gesamtstaatlichen Haushalte angeht, so zeigt sich im Einklang mit der Entwicklung der Schuldenquoten für die beiden größten Länder, dass die Defi-

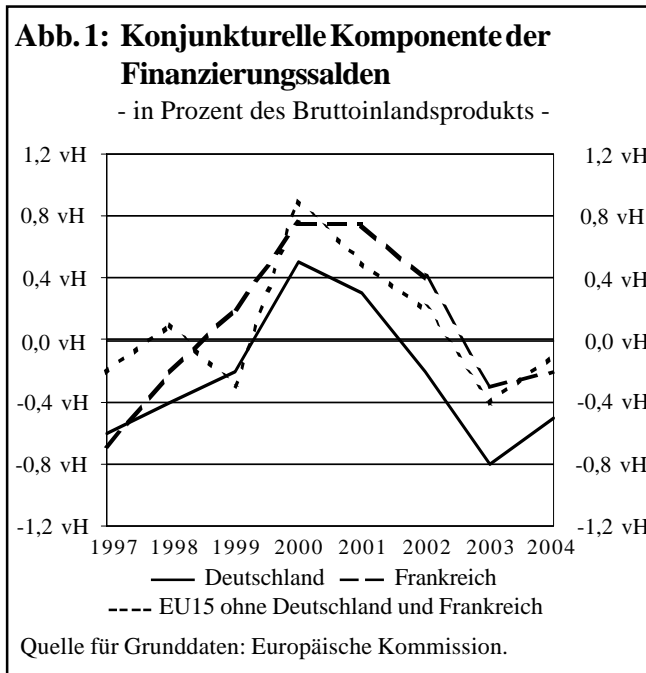
¹ Alle empirischen Angaben und Berechnungen in dieser Studie beruhen auf den Daten der Europäischen Kommission, es sei denn, es wird ausdrücklich eine andere Datenquelle genannt. Vgl. die Publikationen „General Government Data“ und „Cyclical Adjustment of Budget Balances“, jeweils Autumn 2004.

zitquoten anfangs rückläufig waren, dagegen seit dem Jahr 2000, wenn man die einmaligen Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (UMTS-Lizenzen) ausnimmt, Jahr für Jahr zugenommen haben. So ist die deutsche Defizitquote seit 2000 von 1,2 auf inzwischen 3,7 Prozent gestiegen und die französische Quote vergleichbar stark von 1,4 auf 3,7 Prozent. Die durchschnittliche Defizitquote der übrigen 13 Länder ist zwar neuerdings ebenfalls gestiegen, sie lag aber mit zuletzt 2,0 Prozent erheblich tiefer.

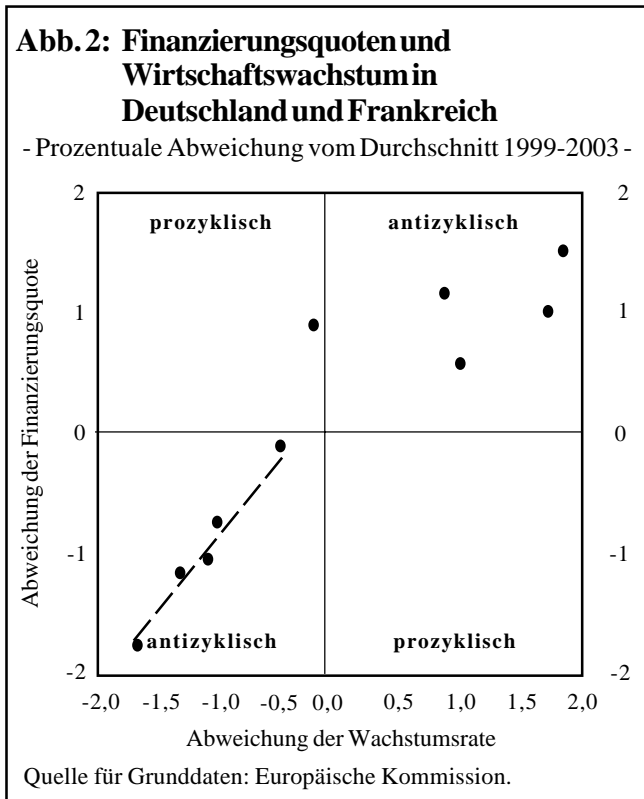
Nach einer in der Politik verbreiteten Behauptung ist der stärkere Defizitanstieg in Deutschland und Frankreich darauf zurückzuführen, dass die beiden großen Länder besonders schwer von einer ungünstigen Entwicklung der Konjunktur getroffen worden sind, mit der unvermeidlichen Folge konjunkturell bedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Tatsächlich sind die negativen konjunkturellen Effekte auf die Finanzierungssalden Deutschlands und Frankreichs aber relativ gering gewesen. Nach den Berechnungen der Kommission haben sie durchweg deutlich weniger als einen Prozentpunkt betragen, wie die mittlere Spalte der Tabelle 1 (S. 25) ausweist. Deutschland hätte in den Jahren 2001 bis 2004 den Referenzwert für das Defizit sogar dann nicht eingehalten, wenn es keine konjunkturelle Abschwächung gegeben hätte. Es zeigt sich auch, dass die Amplituden der konjunkturellen Defizitwirkungen in den beiden Ländern nicht größer sind, als für den Durchschnitt der übrigen Mitgliedsländer festzustellen ist (vgl. Abbildung 1, S. 30).

20. Für die Berechnungen der konjunkturellen Komponenten von Defiziten verwendet die Kommission anerkannte Methoden der Konjunkturforschung (vgl. Abschnitt IV 2, S.55). Letztlich handelt es sich bei den Berechnungen aber um Schätzungen, und dies mag zu Skepsis hinsichtlich der Verlässlichkeit Anlass geben. Deshalb sei hier noch ein zweiter, einfacherer Ansatz zur Prüfung der Frage gewählt, ob die Defizitentwicklungen in Deutschland und Frankreich von ungünstigen Bewegungen der Konjunktur dominiert worden sind. Dazu

**Deutschlands
und Frankreichs Defizite
antizyklisch, ...**



werden in der Abbildung 2 (S. 31) die Abweichungen der jährlichen Defizitquoten von ihrem mehrjährigen Durchschnitt (Zeitraum: 1999 bis 2003) mit den gleichzeitigen Abweichungen des Wachstums des realen Bruttoinlandsprodukts von seinem mehrjährigen Durchschnitt verglichen. Würde man beobachten, dass in Jahren eines unterdurchschnittlichen Wachstums die Finanzierungssalden höher sind als im langjährigen Durchschnitt (linkes oberes Feld) und in Zeiten eines überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums niedriger (rechtes unteres Feld), so könnte man die Einschätzung nicht ablehnen, dass die Finanzpolitik sich prozyklisch anstatt antizyklisch verhalten hat. Die Abbildung 2 zeigt aber, dass in 9 von 10 Fällen die Defizite antizyklisch ausgerichtet waren; einzige Ausnahme bildet das französische Defizit des Jahres 2001. Von besonderem Interesse ist das linke untere Feld der Abbildung, in dem die antizyklischen Abweichungen der *Defizitquoten* in Zeiten



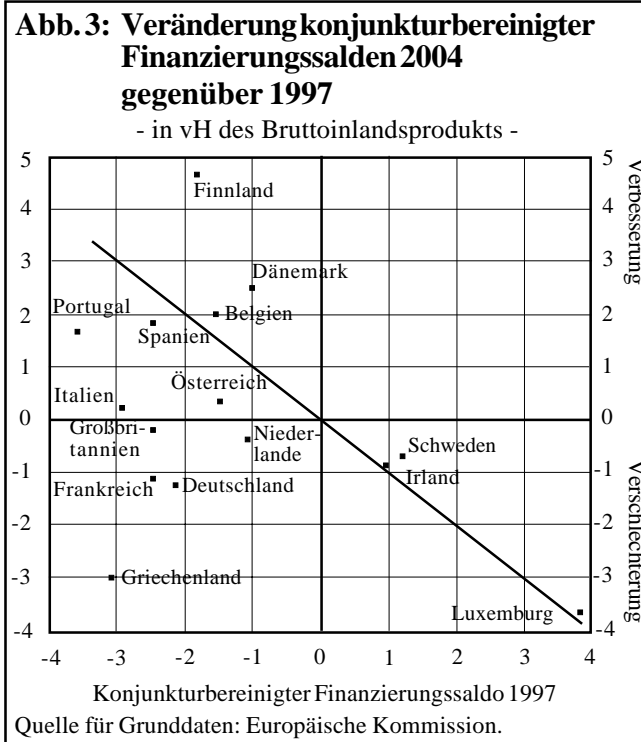
unterdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums ausgewiesen sind. Die gestrichelte Linie verdeutlicht, dass für jeden Prozentpunkt geringeren Wirtschaftswachstums die Defizitquoten um einen zusätzlichen Prozentpunkt über ihren Durchschnitten der Jahre 1999 bis 2003 – Deutschland 2,6 Prozent, Frankreich 2,4 Prozent – gelegen haben.

21. Die Haushalte Deutschlands und Frankreichs sind also nicht wegen ungünstiger konjunktureller Wirkungen aus dem Ruder gelaufen, sondern weil in diesen Ländern nicht rechtzeitig für eine ausreichende Finanzierung dauerhafter Staatsausgaben durch anderweitige Ausgabenkürzung oder durch zu-

... aber zu hoch

sätzliche Steuereinnahmen gesorgt worden ist. Dies lässt sich auch an der Entwicklung der strukturellen Komponenten der Finanzierungssalden ablesen (vgl. Tabelle 1, S. 25). Als strukturelle Komponente des Finanzierungssaldos, bei negativem Vorzeichen des Defizits, bezeichnet man jenen Teil, der nicht auf konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen zurückzuführen ist. Statistisch gesehen handelt es sich um das konjunkturbereinigte Defizit. Seit 1997, dem Stichjahr für die Gründung der Währungsunion, hat die strukturelle Komponente der Defizitquote in Deutschland bei durchschnittlich 2,5 Prozent und in Frankreich sogar bei 2,8 Prozent gelegen. Damit bestand zu wenig Spielraum, um den Referenzwert auch bei ungünstiger Konjunkturentwicklung einhalten zu können. Im Querschnitt über die weiteren 13 Mitgliedstaaten lag die strukturelle Defizitquote dagegen bei durchschnittlich nur 1,2 Prozent und bot damit eine komfortable Sicherheitsmarge für konjunkturelle Wechselfälle.

Um näheren Aufschluss darüber zu gewinnen, in welchen Mitgliedstaaten die Haushaltslage grundlegend verbessert worden ist, wird in der Abbildung 3 für jeden der 15 Mitgliedstaaten gezeigt, wie sich die durch den konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo (in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts) gemessene strukturelle Komponente seit 1997 per Saldo entwickelt hat. Auf der horizontalen Achse sind die konjunkturbereinigten Finanzierungsquoten des Jahres 1997 aufgetragen, auf der vertikalen Achse die bis zum Jahr 2004 insgesamt eingetretenen Verbesserungen oder Verschlechterungen. Jedes Mitgliedsland wird durch einen Datenpunkt dargestellt. Liegt dieser im oberen Feld der Abbildung, also über der Null-Linie, so hat die strukturelle Komponente abgenommen, das heißt die Budgetlage ist grundlegend verbessert worden. Das ist bei 7 der 15 Länder der Fall. Liegt der Punkt sogar über der von links nach rechts fallenden Kurve, so ist ein im Jahr 1997 bestehendes strukturelles Defizit inzwischen in einen Überschuss verwandelt worden. Das trifft für Belgien und Dänemark und besonders eindrucksvoll für Finnland zu. Dagegen hat sich für sämtliche Länder, deren Datenpunkt unter



der Null-Linie liegt, die Budgetlage im Vergleich zu 1997 verschlechtert. Das ist als weniger problematisch zu werten für die drei im rechten unteren Feld aufgeführten Länder Irland, Luxemburg und Schweden. Sie haben zwar ihre strukturellen Budgetüberschüsse allmählich verringert, aber es sind immer noch Überschüsse.

Es sind schließlich jene Länder zu betrachten, deren Haushalte schon 1997 ein strukturelles Defizit aufwiesen und die in dieser Hinsicht heute noch schlechter dastehen als damals. Das sind die im linken unteren Feld ausgewiesenen 5 Länder. Was zunächst die Niederlande angeht, so ist dort die Quote des strukturellen Defizits mit derzeit 1,4 Prozent nicht besonders hoch und zugleich unwesentlich höher als 1997. Auch für

Großbritannien ist eine nur unwesentliche Verschlechterung im Vergleich zu 1997 zu konstatieren. Aber dort hat mit inzwischen 2,7 Prozent die Quote des strukturellen Defizits eine kaum zu tolerierende Höhe erreicht. Allerdings unterliegt Großbritannien nicht den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, weil es an der Währungsunion nicht teilnimmt. Als die wirklich problematischen Fälle unter den teilnehmenden Mitgliedstaaten erweisen sich Griechenland, Deutschland und Frankreich. Griechenlands Haushaltslage ist desaströs. Das blieb viele Jahre unentdeckt, weil systematisch falsche Zahlen nach Brüssel übermittelt wurden. Das strukturelle Defizit belief sich schon 1997 auf rund 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und ist inzwischen auf sogar 6 Prozent gestiegen. Wären die wahren Defizite bekannt gewesen, hätte Griechenland im Jahr 2001 nicht in die Währungsunion aufgenommen werden können.

**Fortwährender
Anstieg der
strukturellen
Defizite**

22. Im Vergleich zu Griechenland mögen die Ergebnisse für Deutschland und Frankreich als harmlos erscheinen, aber sie sind es nicht. Beide Länder verzeichneten 1997 ein strukturelles Defizit von etwas mehr als 2 Prozent. Anstatt dieses nun Jahr für Jahr abzubauen, wie das zu Beginn der Währungsunion als selbstverständlich galt, haben sie es mit einer zu laxen Finanzpolitik dahin gebracht, dass die strukturellen Defizite um mehr als einen Prozentpunkt auf über 3 Prozent angestiegen sind. Nicht unglückliche Konjunkturlagen, sondern eine fehlende politische Bereitschaft und Durchsetzungskraft zu durchgreifender Haushaltskonsolidierung sind dafür verantwortlich zu machen, dass in beiden Ländern der Referenzwert für das Defizit schon dreimal hintereinander verletzt worden ist. In beiden Ländern hat man nicht einmal im Boomjahr 2000 die Haushalte entschlossen konsolidiert, sondern die strukturellen Defizite sogar vergrößert. In Deutschland wurden zwar die unerwartet hohen Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (50,8 Milliarden Euro) zur Schuldentilgung verwendet, aber die daraus resultierende Entlastung des Haushalts um Zinsausgaben wurde durch den Beschluss neuer Ausgaben in gleicher Höhe konterkariert.

Sicherlich ist nicht auszuschließen, dass auch Fehlprognosen des unerwartet starken Rückgangs des Wirtschaftswachstums ab dem Jahr 2001 eine Rolle gespielt haben. Die Europäische Zentralbank hat darauf aufmerksam gemacht, dass die meisten Mitgliedstaaten in ihren Stabilitätsprogrammen die künftigen Defizite zu gering veranschlagen und insbesondere jene Länder zu optimistische Schätzungen an die Kommission melden, deren Defizit nahe oder oberhalb des Referenzwerts liegen. Tatsächlich hat beispielsweise die Bundesregierung ihre jeweils zum Jahresende revidierten Stabilitätsprogramme für die Jahre 2001 bis 2003 auf zu optimistische Prognosen gestützt. Und zwar hat sie die für das jeweils folgende Jahr zu erwartenden Defizitquote um durchschnittlich 1,3 Prozentpunkte zu niedrig angesetzt. Ob diese systematischen Unterschätzungen der Defizite allein auf die gleichzeitigen Überschätzungen des nominalen Wirtschaftswachstums, um durchschnittlich 2 Prozentpunkte, zurückzuführen sind oder ob es auch andere Gründe dafür gab, mag offen bleiben. Jedenfalls fällt auf, dass die Bundesregierung die bei Abgabe der Stabilitätsberichte verfügbaren Wachstumsprognosen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht beachtet hat. Zwar hat auch der Sachverständigenrat das Wirtschaftswachstum damals regelmäßig zu hoch prognostiziert, aber der durchschnittliche Prognosefehler des Rats war mit 1,2 statt 2 Prozentpunkten wesentlich geringer als der der Bundesregierung.

III. Einwendungen und fragwürdige Reformvorschläge

23. Seit der Vereinbarung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind vor allem aus der Politik, teilweise auch aus dem akademischen Bereich, zahlreiche kritische Einwendungen erhoben und Vorschläge zur Veränderung des Pakts vorgetragen worden. In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Einwendungen und Vorschläge zur Fortentwicklung kurz kritisch diskutiert, unabhängig davon, ob sie dazu gedacht sind, den Stabilitätspakt zu härten oder seine Anwendung „flexibler“ zu gestalten. Dabei wird auch auf Reformvorstellungen der Kommission eingegangen, die erstmals im September 2004 vorgetragen worden sind.

1. Der Pakt wirkt prozyklisch?

24. Die Bundesregierung hat durch den Bundesfinanzminister darauf hingewiesen, dass eine prozyklische Konsolidierung vermieden werden müsse. „Eine Politik, die kurzfristig allein die Einhaltung quantitativer Konsolidierungsziele im Blick hat, läuft Gefahr, nicht nur zu weniger Wachstum, sondern auch zu mehr Schulden beizutragen.“²⁾ Eine prozyklische Wirkung des Pakts muss zweifellos verhindert werden. Aber es gibt bisher keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Besorgnis der Bundesregierung begründet ist.

Zunächst ist festzuhalten, dass nach den bisherigen Erfahrungen kein Fall bekannt ist, bei dem infolge einer Rezession allein die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben Haushaltsdefizite ausgelöst hätten, die größer ausfielen, als es dem vereinbarten Referenzwert für das Defizit entspricht. So hat die Europäische Kommission für die beiden stärksten Rezessionen, die Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg erlebt hat, die Rezessionen von 1975 und von 1982/

2 Hans Eichel (2003): „Der Pakt ist kein Strafgesetzbuch“, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 266 v. 15.11.2003, S. 12.

83, vorgerechnet, dass die damals induzierten Defizite nicht mehr als 1,6 bis 1,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen. Sofern daher die Mitgliedsländer es sich zum Grundsatz machten, in Zeiten normaler Konjunktur auf Budgetausgleich zu achten oder jedenfalls ein nur geringes Defizit zuzulassen, müssten sie nicht damit rechnen, dass sie im Falle einer Rezession gezwungen sein könnten, prozyklische Maßnahmen zu ergreifen, um ein übermäßiges Defizit zu verhindern. Die meisten Mitgliedstaaten haben seit Beginn der Währungsunion Maßnahmen zum Abbau der strukturellen beziehungsweise konjunkturbereinigten Komponente ihrer Defizite getroffen. Wie aus Abbildung 3 (S. 33) zu ersehen ist, gibt es aber auch Mitgliedstaaten, die solche Vorsorge unterlassen haben. Dazu gehören vor allem Deutschland und Frankreich, von Griechenland ganz zu schweigen. Dass ein Abbau struktureller Defizite bei hinreichendem politischen Willen möglich ist, haben die skandinavischen Länder eindrucksvoll gezeigt, aber auch Belgien und Spanien.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass kein Mitgliedstaat durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu prozyklischen Maßnahmen gezwungen wird, wenn ein schwerer Wirtschaftsabschwung – definiert als ein Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um mindestens 2 Prozent innerhalb eines Jahres – eintritt. Sondern für diesen Fall ist im Stabilitäts- und Wachstumspakt ausdrücklich vorgesehen, eine Überschreitung der Defizitgrenze als eine zulässige Ausnahme zu werten und nicht als ein übermäßiges Defizit. Sogar im Falle eines leichten Abschwungs, das heißt einer Abnahme des realen Bruttoinlandsprodukts um weniger als 2 Prozent, kann ein Defizit von der Kommission als nicht übermäßig bewertet werden, wenn es sich beispielsweise um einen unvorhersehbar jähen Konjunkturereinbruch handelt.

2. Bestimmte Ausgabenarten herausnehmen?

25. Aus verschiedenen Mitgliedstaaten sind Vorschläge gekommen, bei der Berechnung des Defizits einzelne Ausgaben-

kategorien nicht zu berücksichtigen. Genannt worden sind unter anderem die Verteidigungsausgaben, die Bildungs- und Forschungsausgaben, die Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen und die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union.

Wenn bestimmte Ausgaben in die Berechnung des Defizits nicht eingehen sollen, dann werden sie so behandelt, als ob sie nicht durch Steuereinnahmen zu decken seien, sondern dauerhaft mit Schulden finanziert werden dürften. Das ist bei Verteidigungsausgaben eindeutig nicht der Fall, denn dabei handelt es sich um konsumtive Ausgaben, die durch laufende Einnahmen gedeckt sein sollten. Eine Finanzierung durch Kreditaufnahme wird üblicherweise auch nur bei investiven öffentlichen Ausgaben diskutiert. Hier wird argumentiert, dass ein Teil der Finanzierungslasten durch Kreditaufnahme in die Zukunft verlagert werden kann, weil auch die Erträge aus diesen Ausgaben in der Zukunft anfallen. Daraus folgt allerdings nicht, dass derartige Ausgaben *permanent* durch zusätzliche Verschuldung finanziert werden können, ohne die bereits aufgenommenen Kredite zu tilgen. Das sei anhand öffentlicher Bildungsausgaben erläutert. Es ist zwar richtig, dass eine Generation für ihre Ausbildung im Prinzip zunächst Kredite aufnehmen kann, denn diese Ausbildung hat Investitionscharakter und wirft später Erträge in Form höherer Arbeitseinkommen ab. Aus diesen Erträgen müssen die für die Finanzierung der Ausbildung aufgenommenen Kredite jedoch getilgt werden, weil die Ausgebildeten nach und nach wieder aus dem Arbeitsprozess ausscheiden. Die Verschuldung kann nicht an die nächste Generation weitergereicht werden, denn diese muss ihre eigene Ausbildung finanzieren und sich dafür eventuell neu verschulden.

Ähnliches gilt für öffentliche Infrastrukturinvestitionen. Wenn die Kosten für den Bau einer Autobahn heute durch Kredite finanziert werden, muss sichergestellt sein, dass die dafür aufgenommenen Kredite entsprechend der Abnutzung wieder getilgt werden. Die Autobahn unterliegt wie jedes Investitions-

gut einem gewissen Verschleiß, und langfristig sind Ersatzinvestitionen erforderlich. Wenn diese erneut durch Kredite finanziert werden, ohne dass der ursprünglich aufgenommene Kredit getilgt wurde, steht den wachsenden Schulden kein entsprechendes Kapital gegenüber, das hinreichende Erträge zur Bedienung des Kapitaldienstes abwirft.

Daraus folgt, dass die bloße Existenz investiver öffentlicher Ausgaben zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht bedeutet, dass die Verschuldung um den Betrag dieser Ausgaben erhöht werden kann. Zusätzliche Verschuldungsspielräume ergeben sich nur, wenn die öffentlichen Investitionen gegenüber dem Status quo gesteigert werden und angenommen werden kann, dass diese Investitionen hinreichend produktiv sind. Es kommt auf die Nettoinvestitionen an. In diesem Fall entsteht in der Zukunft zusätzliches Wirtschaftswachstum, das es erlaubt, die Verzinsung und Tilgung der zusätzlich aufgenommenen Kredite zu finanzieren. Von einem derartigen Anstieg kann in Deutschland derzeit jedoch keine Rede sein. Ganz im Gegenteil sind die öffentlichen Investitionen in Deutschland in den letzten Jahren rückläufig. Das heißt, dass der Kapitalstock, aus dem künftige Erträge fließen, kleiner wird. Deshalb würde eine Berücksichtigung der investiven Ausgaben bei der Bemessung der Verschuldungsspielräume eher für eine Einschränkung der Kreditaufnahme sprechen, zumindest solange die Investitionen nicht ausreichen, die Abnutzung des Kapitalstocks auszugleichen. Auf keinen Fall wäre es sachgerecht, die bestehenden Verschuldungsgrenzen pauschal um die vorhandenen investiven öffentlichen Ausgaben zu erweitern. Ließe man sich auf diesen Vorschlag ein, so wäre der Weg in den Schuldenstaat programmiert, mit all seinen schädlichen Folgen für das Wirtschaftswachstum und den Geldwert.

3. Länderspezifische Gegebenheiten berücksichtigen?

26. Die Kommission schlägt vor, länderspezifische Gegebenheiten, zum Beispiel bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, sowohl bei der Definition des mittelfristigen Ziels

eines ausgeglichenen Haushalts als auch bei der Umsetzung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu berücksichtigen.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass Besonderheiten der konjunkturellen Entwicklung eines Landes, wie ein besonders jäher und schwerer Konjunkturabschwung, ohnehin berücksichtigt werden können. Das gilt auch für außergewöhnliche Ereignisse, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaats entziehen. In Deutschland verweist die Bundesregierung darauf, dass die laufenden Transferleistungen an die neuen Bundesländer eine außergewöhnliche Last darstellten, wie sie anderen Mitgliedstaaten nicht aufgegeben sei. Tatsächlich betrug nach überschlägigen Schätzungen des Sachverständigenrats die jährlichen Nettotransfers im Durchschnitt des Zeitraums 1991 bis 2003 rund 75 Milliarden Euro; das entspricht 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu laufenden Preisen. Würde dies bei der Beurteilung der deutschen Defizite berücksichtigt, so könnte das deutsche Haushaltsdefizit verdoppelt werden, ohne dass die Kommission Einwendungen erheben dürfte. Wäre diese Last erst neuerdings und ganz unerwartet aufgetreten, so ließe der Stabilitäts- und Wachstumspakt ein gewisses Überschreiten der Defizitgrenze zu. Aber es handelt sich hier um eine seit der Wiedervereinigung gegebene Transferlast, deren Finanzierung durch Steuern zu bewirken ist. Das ist die Ratio des Solidaritätszuschlages. Im Übrigen waren die Transferleistungen an die neuen Bundesländer schon 1997 so hoch, als der Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart wurde.

Wenn mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission bezweckt sein sollte, davon abzugehen, dass nur unerwartete Sondertatbestände und diese auch nur vorübergehend bei der Beurteilung von Defiziten heranzuziehen sind, dann hätte dies eine andere Qualität. Dann müsste ein überzeugender Katalog relevanter Ausnahmetatbestände aufgestellt werden. Das ist kaum möglich, weil für jeden Tatbestand darzulegen wäre, warum eine bestimmte landesspezifische Gegebenheit es rechtfertigt, dauerhaft höhere Defizite zu planen beziehungsweise in

Kauf zu nehmen, und weil darüber hinaus zu begründen wäre, warum andere Ausgaben nicht gesenkt werden könnten. Und schließlich besteht die Gefahr, dass der Vorschlag darauf hinausläuft, eine Generalklausel einzuführen, die weitgehend beliebigen Ermessensentscheidungen Tür und Tor öffnen, zu Streit führen und im Ergebnis europaweit eine laxe Haushaltspolitik begünstigen wird.

4. Finanzierung umfassender Reformen durch Verschuldung?

27. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, im Stabilitäts- und Wachstumspakt sollten besondere finanzpolitische Spielräume – also zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten – für jene Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, die grundlegende Reformen in Angriff nehmen, vor allem Reformen ihrer Sozialsysteme.

Überzeugend ist das nicht. Im Prinzip sollten derartige Reformen zu Kürzungen der öffentlichen Ausgaben führen und dazu beitragen, die Staatsverschuldung zu reduzieren. Zusätzliche Verschuldung kann allenfalls dann entstehen, wenn die implizite Staatsverschuldung, die in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen vorliegt, durch eine Reform dieser Systeme ganz oder teilweise in eine explizite Staatsverschuldung überführt wird. Beispielsweise könnte ein Übergang der umlagefinanzierten Renten-, Kranken- oder Pflegeversicherung zum Kapitaldeckungsverfahren so geregelt werden, dass die Bedienung der bestehenden Ansprüche teilweise durch zusätzliche Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte finanziert wird. Eine derartige Umstellung wäre jedoch ein einmaliger Vorgang, der sich eindeutig von einer Ausdehnung der Verschuldung zur Finanzierung laufender Ausgaben unterscheiden lässt. Derartige Reformen sind im Rahmen des geltenden Stabilitäts- und Wachstumspakts möglich und können von der Kommission bei der Analyse der nationalen Finanzpolitiken entsprechend bewertet werden.

28. Ein verwandtes Argument besagt, der Pakt erschwere, ja verhindere umfassende Steuersenkungen, weil solche Steuerreformen zunächst zu hohen Steuerausfällen führen und daher solange höhere Haushaltsdefizite bewirken, bis die positiven Anreizeffekte ein stärkeres Wachstum der Wirtschaft auslösen und damit die Steuereinnahmen wieder ansteigen lassen. Die Erfahrungen der USA mit den Steuerreformen unter Präsident Reagan sprechen dafür, dass es sich um eine lange Reihe von Jahren handeln kann, bis die von Steuersenkungen induzierten Defizite sich wieder aufgelöst haben.

Allerdings macht man es sich mit der Kritik am Pakt, er verhindere umfassende Steuersenkungen, zu einfach, weil unausgesprochen die Ausgabenseite des Haushalts als sakrosankt behandelt wird. Dann haben Steuersenkungen zur Folge, dass sie durch Aufnahme zusätzlicher Kredite zu finanzieren sind, bis es zu späterem Zeitpunkt zu der erhofften Selbstfinanzierung kommt. Um mit einer Senkung von Steuern das Wachstum der Wirtschaft positiv zu beeinflussen, muss die Steuersenkung aber dauerhaft sein und als solche von den Bürgern verstanden werden. Das lässt sich nur erreichen, indem die Steuersenkung in konsolidierter Form durchgeführt wird, das heißt, indem die Staatsausgaben in etwa gleichem Ausmaß gesenkt werden. Wird auf eine solche Konsolidierung von Steuersenkungen durch eine parallele Verminderung der Staatsausgaben verzichtet, so wird den Bürgern signalisiert, dass trotz Steuerreform nicht mit einer nachhaltigen Verringerung der Steuerbelastung zu rechnen ist, weil bei unveränderten Ausgaben die langfristig geltende gesamte Abgabenbelastung nicht abnehmen kann. Durchgreifende Wachstumseffekte sind dann nicht zu erwarten. Eine konsolidierte Steuersenkung dagegen senkt Einnahmen und Ausgaben des Staates in etwa gleichem Ausmaß. Dann kollidiert sie nicht mit dem Stabilitätspakt.

5 Höhere Defizite für Länder mit niedrigem Schuldenstand?

29. Im Hinblick auf die langfristige Tragbarkeit der Schulden schlägt die Kommission vor, mehr Gewicht auf die Überwachung sowohl der laufenden Schuldenentwicklung als auch jener Faktoren zu legen, die die mittel- und langfristige Schuldendynamik beeinflussen. Und zwar ist daran gedacht, einzelnen Mitgliedstaaten als mittelfristiges Ziel die Aufrechterhaltung eines dauerhaften Defizits zu erlauben, vorausgesetzt, deren Schuldenquote liegt hinreichend weit unter dem Referenzwert von 60 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts.

Mit diesem Vorschlag, der bisher nicht im Einzelnen präzisiert worden ist, versucht die Kommission offenbar den Konflikt aufzulösen, der sich daraus ergibt, dass im Vertragswerk von Maastricht als ein von den Mitgliedstaaten zu beachtendes Ziel eine Schuldenquote bei 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vereinbart worden ist, während mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt als ein neues mittelfristiges Haushaltsziel praktisch Budgetausgleich gelten soll. Dieser Konflikt ist nicht auflösbar. Dauerhaft Budgetausgleich zu halten, würde, wie schon ausgeführt worden ist, zur Folge haben, dass der Schuldenstand nicht mehr steigt und es daher zu einem fortwährenden Fallen der Schuldenquote kommt. Ob ein Mitgliedstaat dazu gezwungen werden könnte, dies hinzunehmen, ist allerdings fraglich. Denn in Artikel 104 (2 a) EG-Vertrag ist lediglich vereinbart worden ist, dass die Schuldenquote unter dem Referenzwert von 60 Prozent oder in seiner Nähe zu halten ist. Wenn man sich aber darauf einlässt, Mitgliedstaaten, deren Schuldenquote weit unter 60 Prozent liegt, dauerhaft höhere Defizite zuzugestehen, dann bedeutet das, dass das in den Stabilitäts- und Wachstumspakt eingeführte mittelfristige Haushaltsziel des Budgetausgleichs aufgegeben wird. Es bleibt aber abzuwarten, in welcher Weise die Kommission diesen Vorschlag konkretisiert.

6. Defizitverfahren nur bei schwerwiegenden Fehlern?

30. Der deutsche Bundesfinanzminister hat in einem Brief an den amtierenden Ratsvorsitzenden als jüngste Variante vorgeschlagen, dass ein Defizitverfahren nur dann eingeleitet oder fortgeführt werden solle, wenn einem Mitgliedstaat „schwerwiegende Fehler“ vorzuwerfen sind. Ob solche Fehler gegeben seien, sei nicht allein an der Höhe des Defizits und des Schuldenstands festzumachen, wie es in Artikel 104 (2) EG-Vertrag heißt, sondern es sollten auch entlastende qualitative Faktoren berücksichtigt werden. Gemeint ist offenbar ein vorwerfbares finanzpolitisches Verhalten.

Ließe man sich darauf ein, einen Katalog von potentiellen Entschuldigungsgründen für übermäßige Defizite zu akzeptieren, dann endete man in der Beliebigkeit. Denn es wäre nicht schwierig, in jedem konkreten Fall in dem Katalog eine Begründung dafür zu finden, dass aktuelle Defizite keinen schwerwiegenden Fehler der Finanzpolitik darstellen, sondern eine angemessene Antwort auf drängende Probleme. Die Kommission und der Rat wären dann nicht länger in der Lage, auf die Mitgliedstaaten im Sinne der Aufrechterhaltung von Haushaltsdisziplin einzuwirken. Sollte es der Bundesregierung gelingen, diesen Vorschlag auch nur halbwegs durchzusetzen, dann wäre das Ziel, vermittels des Artikel 104 EG-Vertrag und des ergänzenden Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Mitgliedstaaten dauerhaft Haushaltsdisziplin durchzusetzen und damit die Stabilität der gemeinsamen Währung und ein hohes Wirtschaftswachstum zu fördern, endgültig ad acta gelegt. Die Ziele, die mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erreicht werden sollen, sind im Übrigen unabhängig davon, ob in einem Mitgliedsland ein haushaltspolitisches Fehlverhalten vorliegt oder nicht.

IV. Vorschläge zur Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

31. Im Vertrag von Maastricht haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, Haushaltsdisziplin zu wahren und die Staatsverschuldung in den Grenzen vereinbarter Referenzwerte für den Schuldenstand und die Neuverschuldung zu halten. Haushaltsdisziplin zu wahren, ist eine grundlegende Voraussetzung für Preisniveaustabilität und für ein starkes dauerhaftes Wachstum der Volkswirtschaften. Mit dem Vertrag haben die Mitgliedstaaten auch akzeptiert, dass ihre Haushaltsführung einem gemeinschaftlichen Überwachungsverfahren unterliegt, das dem Ecofin-Rat anvertraut ist. Dieses Vertragswerk steht nicht zur Disposition. Aber es ist nicht auszuschließen, dass die anstehenden Verhandlungen über eine Reform des das Vertragswerk ergänzenden Stabilitäts- und Wachstumspakts zu Veränderungen der Interpretation, wenn nicht des Wortlauts, und der Handhabung des Pakts führen werden, mit denen das Vertragsziel gesunder öffentlicher Finanzen faktisch ausgehebelt wird. Das gilt es zu verhindern.

Der Pakt hat zur Aufgabe, das Überwachungsverfahren im Einzelnen so zu regeln, dass die Entwicklung übermäßiger Defizite möglichst frühzeitig erkannt wird und angemessene Korrekturen rechtzeitig auf den Weg gebracht werden. Die Analyse der Funktionsbedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und seiner bisherigen Anwendung erweist, dass der Pakt die ihm zugewiesene Aufgabe dann nicht erfüllen kann, wenn es der Regierung eines Mitgliedstaates, in dem der gesamtstaatliche Haushalt aufgrund eines zunehmenden strukturellen Defizits aus dem Ruder läuft, an dem Willen oder der politischen Kraft fehlt, wirksame Korrekturen auf den Weg zu bringen. Die Mehrheit im Ecofin-Rat begünstigt ein solches Fehlverhalten, wenn sie auf Warnungen verzichtet, ein Defizitverfahren nicht einleitet, sondern im Pakt vorgesehene Verfahrensschritte verzögert oder gar anhält.

Das führt zu der Schlussfolgerung: Das Ziel gesunder Staatsfinanzen kann in den Mitgliedstaaten nur gesichert werden, wenn der Stabilitäts- und Wachstumspakt gehärtet wird. Dafür gibt es zwei Ansatzpunkte: Zum einen sollten die Kompetenzen der Europäischen Kommission erweitert werden. Zum anderen sollte das Defizitkriterium strikter gefasst werden. Das macht es erforderlich, ergänzend zum bestehenden Defizitkriterium eine enger bemessene Obergrenze für die konjunkturbereinigten Defizite einzuführen.

1. Stärkung der Europäischen Kommission

32. In Übereinstimmung mit Artikel 104 EG-Vertrag sind dem Ecofin-Rat die Entscheidungen auf allen Stufen eines Defizitverfahrens übertragen, von der Einleitung des Verfahrens bis zur Verhängung von Sanktionen. Aufgabe der Kommission ist die Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten und die fachliche Vorbereitung von Ratsentscheidungen durch Berichte und Stellungnahmen. Die Kommission verfügt über die Zuständigkeit, dem Rat Empfehlungen vorzulegen, wenn sie zu der Auffassung gelangt, dass ein übermäßiges Defizit besteht oder entstehen könnte, aber sie kann selbst keine Entscheidungen treffen. Nicht einmal die Kompetenz, eine Frühwarnung auszusprechen, ist der Kommission anvertraut. Dies wäre kein Nachteil, wenn Verlass darauf wäre, dass der Rat sich an seine feierlichen Versprechen hielte, die in der Entschließung vom Juni 1997 aufgeführt sind. Dort hatte er sich verpflichtet, für eine rechtzeitige und rigorose Durchführung aller im Pakt bestimmten Verfahrensschritte zu sorgen.

Die Achillesferse: Der Rat ist Herr des Verfahrens

33. Die Achillesferse des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist, dass der Ecofin-Rat seine Versprechen *nicht einlösen muss*. Ein Grundproblem ist, dass die Mitglieder des Rats nicht über die Haushaltsdisziplin externer Dritter zu entscheiden haben, sondern über die Disziplin einzelner Mitgliedstaaten, mit deren Interessen sie in anderer Weise vielfältig verbunden sind, schon weil der Rat mit einer breiten Palette von wirtschafts- und finanzpolitischen Problemen befasst ist. Das begünstigt wech-

selseitige Rücksichtnahme und damit eine weniger strikte Anwendung des Pakts.

Beispielsweise konnte die Bundesregierung im März 2002 verhindern, dass der Rat eine frühzeitige Warnung an Deutschland sandte, obwohl sie sachlich gerechtfertigt gewesen wäre. Ein Beschluss des Rats, dass ein übermäßiges Defizit besteht, kann nur mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Wenn mehrere Mitgliedsländer sich in vergleichbar schwieriger Finanzlage befinden und die Kommission empfiehlt, übermäßige Defizite festzustellen, dann wird es weniger wahrscheinlich, dass es zu den erforderlichen Mehrheiten kommt. Es besteht dann der Anreiz zu opportunistischem Verhalten und zur Kollusion zwischen den Ratsmitgliedern. Zwar kann ein Mitgliedstaat nicht mitstimmen, wenn es um eine Beschlussfassung zu der eigenen Haushaltslage geht (Artikel 104 (13)), aber diese Bestimmung kann die Möglichkeit zu wechselseitiger Rücksichtnahme in getrennten Abstimmungen nicht verhindern. Eben weil der Rat Herr des Verfahrens in allen seinen Stufen ist, kann es sogar dazu kommen, dass bereits eingeleitete Defizitverfahren ohne sachliche Rechtfertigung auf unbestimmte Zeit ausgesetzt werden, wie das im November 2003 in den Fällen Deutschlands und Frankreichs geschehen ist.

Wie schon erwähnt worden ist, hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften inzwischen klargestellt, dass die Kommission zwar im Rahmen des Defizitverfahrens über ein Initiativrecht verfügt, aber der Rat Empfehlungen der Kommission nicht annehmen muss (vgl. Abschnitt I 5, S. 23 ff.). Die Kommission ist daher in einer schwächeren Position als vielfach angenommen wird. Sie kann den Rat nicht daran hindern, ihre Beschlussempfehlungen zur Einleitung oder zum Fortgang eines Defizitverfahrens abzuschwächen oder einfach nicht anzunehmen. Das hat schwerwiegende Folgen. Wenn zu erwarten ist, dass sich keine qualifizierte Mehrheit im Rat für bestimmte Empfehlungen der Kommission findet, dann wird die Kommission versuchen, sich mit den Regierungen zu arrangieren. Um dies spekulativ zu illustrieren: Sie kann für Griechen-

land, das sich aufgrund manipulierter Daten unbeliebt gemacht hat, harte Auflagen empfehlen, aber kaum für Deutschland oder Frankreich.

34. Belässt man es bei diesem strategischen Nachteil für die Kommission, dann kann man für die Zukunft nicht ausschließen, dass das Maß fiskalischer Disziplin in der Währungsunion weiter erodieren wird, weil die Kontrollmöglichkeiten, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt bietet, nicht voll ausgeschöpft werden. Dabei steht außer Frage, dass die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission nicht grundlegend verändert werden kann: Allein dem Rat steht es zu, Entscheidungen zu fällen. Aber es könnte versucht werden, die Stellung der Kommission auf dem Feld der Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten wesentlich zu stärken, indem vermittelt einer geeigneten Veränderung des Entscheidungsverfahrens es dem Rat schwerer gemacht wird, Empfehlungen der Kommission nicht oder nur in abgeschwächter Form anzunehmen.

**Stärkung der
Kommission
durch Be-
schlussrechte**

35. Deshalb wird hier vorgeschlagen, der Kommission die Kompetenz zu geben, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang mit Artikel 104 EG-Vertrag festgelegten Beschlussrechte des Rats für diesen im Vorgriff wahrzunehmen. Das würde konkret bedeuten, dass die Kommission mit ihrem Bericht über die Haushaltslage eines Landes anstelle einer bloßen Empfehlung einen Beschluss über gegebenenfalls zu ergreifende Maßnahmen fasst. Dem betroffenen Mitgliedstaat bliebe es unbenommen, Einwendungen zu erheben und vom Rat zu verlangen, eine Entscheidung der Kommission aufzuheben. Aber der Beschluss der Kommission sollte solange gelten, wie der Rat ihn nicht mit qualifizierter Mehrheit aufhebt oder modifiziert.

Ein solchermaßen verändertes Beschlussverfahren hätte den strategischen Vorteil, dass es öffentlichkeitswirksamer und damit politisch geräuschvoller verläuft. Der Versuch einer Regierung, einen Beschluss der Kommission durch den Rat aufheben zu lassen, wäre politisch weit schwieriger, das heißt

kostspieliger, zu realisieren als die derzeitige Praxis, durch Stimmenhandel im Rat zu verhindern, dass eine Empfehlung der Kommission angenommen wird. Dafür reicht es derzeit aus, eine qualifizierte Minderheit im Rat zustande zu bringen. Künftig würde es dagegen einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, damit ein Beschluss der Kommission aufgehoben wird. Ökonomisch betrachtet geht es darum, dass der Rat sich selbst bindet, indem er der Kommission die Regelentscheidung überlässt und nur im begründeten Ausnahmefall prüft und gegebenenfalls deren Beschluss aufhebt. Es versteht sich, dass der Rat, da er sich selbst bindet, diese Selbstbindung auch wieder aufheben könnte.

36. Die juristische Umsetzung dieses Vorschlages stößt auf Schwierigkeiten. Zunächst könnte man daran denken, dass der Rat eine dritte Verordnung erlässt, die die Verordnungen Nr. 1466/97 und 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 ergänzt, welche zusammen mit der EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 den Stabilitäts- und Wachstumspakt bilden. Diese Verordnungen sind auf Artikel 99 (5) EG-Vertrag und auf Artikel 104 (14) EG-Vertrag gestützt. Der hier vorgelegte Vorschlag geht freilich über „Einzelheiten des Verfahrens der multinationalen Überwachung“ (Artikel 99 (5) EG-Vertrag) und über „nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen“ für die Durchführung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit hinaus. Er würde in die Zuständigkeitsverteilung des Artikel 104 EG-Vertrag selbst eingreifen. Das geben diese Ermächtigungsgrundlagen nicht her.

**Juristische
Umsetzung ist
schwierig**

Zwar kann der Rat einstimmig beschließen, dass die Kommission im hier dargestellten Sinne Entscheidungsrechte des Rates im Vorgriff ausübt und der Rat diese Entscheidungsrechte jederzeit zurückholen könnte. Ein betroffener Mitgliedstaat könnte dies beim Rat beantragen. Dafür scheint der Rechtsgrundsatz zu sprechen „Wer zustimmt, dem geschieht kein Unrecht“. Doch dürfte dies zu kurz greifen: Die in Artikel 104 EG-Vertrag normierte Zuständigkeitsverteilung steht nicht zur Disposition des Rates; dafür gibt es auch keine Ermächti-

gungsgrundlage. Zuständigkeitsrecht bedeutet in aller Regel zugleich Zuständigkeitspflicht. Die Mitgliedstaaten, die sich in Maastricht auf Artikel 104 EG-Vertrag verständigt hatten, wollten mit der Zuständigkeit des Rates die Zuständigkeit des politisch definierten Organs begründen, nicht die Zuständigkeit der eher technokratisch legitimierten und unabhängigen Kommission.

Unter anderem aus diesem Grunde hatte sich bei den Verhandlungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt das Anliegen der damaligen deutschen Bundesregierung nicht durchsetzen lassen, innerhalb des Verfahrens des Artikel 104 EG-Vertrag die Ermessensspielräume des Rates faktisch zu beseitigen. Gefordert wurde ein Automatismus bei der Verhängung von Sanktionen, verbunden mit einer Beweislastumkehr: Ein Überschreiten des Referenzwertes sollte die Vermutung begründen, dass ein übermäßiges Defizit mit entsprechenden Sanktionsfolgen bestehe. Die Vermutung sollte im Rat nur mit den im Vertrag vorgesehenen Mehrheitserfordernissen außer Kraft gesetzt werden können. Juristisch wären damit die Ermessensspielräume des Rates aufgehoben worden. Dies galt als nicht mehr vereinbar mit der Regelung des Artikel 104 EG-Vertrag.

Der juristisch sauberste Weg ist eine Änderung des Artikel 104 EG-Vertrag. Dies wäre eine Änderung des primären Gemeinschaftsrechts und bedürfte einer Ratifizierung durch sämtliche Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

**Mobilisierung
der Öffentlichkeit durch mehr
Transparenz**

37. Auch die Kommission selbst könnte dazu beitragen, ihre Stellung zu stärken, indem sie sich prononciert bemüht, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten für die Ergebnisse des Überwachungsverfahrens zu gewinnen. Bisher publiziert die Kommission einen umfangreichen jährlichen Bericht über die öffentlichen Finanzen in der Währungsunion, in dem die Probleme der Finanzpolitik und insbesondere der Staatsverschuldung länderübergreifend dargelegt und zusätzlich kurze Charakterisierungen der Haushaltspolitik für jeden Mitgliedstaat gegeben werden.³⁾ Aber es wäre dem Ziel

der Aufrechterhaltung fiskalischer Disziplin in den Mitgliedstaaten förderlich, wenn die Kommission aktueller, beispielsweise durch vierteljährliche Berichte, der Öffentlichkeit mehr Transparenz über den Gang der Dinge, insbesondere über absehbare Fehlentwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten, verschaffen würde. Die Schaffung von mehr aktueller Transparenz über die Budgetprozesse und den Verlauf der Überwachungsverfahren würde zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch Information beitragen. Dem wäre es förderlich, die Stabilitätsberichte der Mitgliedstaaten, die Empfehlungen der Kommission an den Ecofin-Rat und die Beschlüsse und Verlautbarungen des Rats im Wortlaut zu dokumentieren. Das könnte auf Dauer auch in den großen Mitgliedsländern die Regierungen dazu veranlassen, ihre Finanzpolitik disziplinierter zu führen.

2. Das konjunkturbereinigte Defizit kontrollieren

38. Nach den bisherigen Erfahrungen sorgen einige Mitgliedstaaten nicht einmal in wirtschaftlich guten Zeiten, wenn die Steuereinnahmen reichlicher sprudeln, für eine hinreichende Konsolidierung ihrer Haushalte, indem sie Defizite drastisch zurückfahren oder besser noch einen Haushaltsüberschuss erwirtschaften. Die Folge solchen Verhaltens ist zum einen, dass ein Überschreiten des Referenzwerts für das Defizit im Falle einer unerwarteten konjunkturellen Abschwächung kaum zu vermeiden ist, und zum anderen, dass die Defizitquote im mehrjährigen Durchschnitt nahe bei 3 Prozent liegt anstatt nahe bei Null, mit der weiteren Folge, dass das Einhalten des Referenzwerts von 60 Prozent für den Schuldenstand gefährdet wird. In Antizipation solchen Verhaltens hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft bereits 1994, also drei Jahre bevor der Stabilitätspakt beschlossen wurde, vorgeschlagen, eine „konjunkturbegleitende Budget-

³ Vgl. European Commission: Public finances in EMU - 2004, *European Economy*, Nr. 3/2004.

**Konjunkturbe-
gleitende
Budgetregel im
Prinzip geeig-
net, ...**

regel“ zu vereinbaren.⁴⁾ Diese zur Ergänzung von Artikel 104 EG-Vertrag gedachte Regel sollte den Referenzwert von 3 Prozent durch eine Staffel von Höchstsätzen der Neuverschuldung beziehungsweise der Nettotilgung von Staatsschuld ersetzen, die auf die konjunkturelle Entwicklung rückgekoppelt sind.

Die Grundidee einer solchen Regel lässt sich beispielhaft wie folgt illustrieren: Es wird anhand der Analyse historischer Erfahrungen ein typischer Konjunkturverlauf bestimmt und in Phasen schwacher und guter Konjunktur eingeteilt. Der Phase „schwache Konjunktur“ werden gestaffelte Höchstsätze der Neuverschuldung zwischen 0 und bis knapp 3 Prozent zugeordnet, je nachdem, wie ausgeprägt die Schwächephase ist. Entsprechend werden der Phase „gute Konjunktur“ Mindestsätze der Nettotilgung der Staatsschuld zwischen 0 und 3 Prozent zugeordnet. Bei symmetrischem Konjunkturverlauf würde mit einer solchen Regel erreicht, dass die in Zeiten der Konjunkturschwäche neu aufgenommene Staatsschuld in der anschließenden Phase guter Konjunktur wieder getilgt würde. Bei idealtypischem symmetrischen Konjunkturverlauf würde über den gesamten Zyklus gemessen das durchschnittliche Defizit bei Null liegen. Insofern könnte mit einer konjunkturbegleitenden Budgetregel grundsätzlich erreicht werden, dass die Haushalte auf das in der Entschließung des Rats vom Juni 1997 neu eingeführte mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder sogar eines Überschusses ausgerichtet werden.

**... aber kaum
realisierbar**

Allerdings wäre es kaum möglich, eine befriedigende Regel konkret zu bestimmen, weil Konjunkturbewegungen sich nicht in mechanischer Weise wiederholen, sondern nach aller Erfahrung erheblich hinsichtlich ihrer Stärke und ihrer Dauer differieren. Daher wäre es für die Mitgliedstaaten auch bei bestem Willen schwierig, die Haushaltspolitik ex ante so zu planen,

4 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: *Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union*, BMWi-Dokumentation Nr. 356, Bonn, August 1994, 73-78.

dass nicht gegen einzelne Höchstsätze der Staffel verstoßen wird.

39. Es gibt einen alternativen Ansatz, der diese Schwäche behebt. Einem dauerhaften Ansteigen des Schuldenstands lässt sich wirksam vorbeugen, wenn das im Durchschnitt über einen Konjunkturzyklus realisierte Defizit hinreichend begrenzt wird. Das erfordert es, das um die konjunkturellen Wirkungen bereinigte Defizit zu deckeln. Deshalb wird vorgeschlagen, das für das Gesamtdefizit geltende 3-Prozent-Kriterium im Stabilitätspakt durch ein enger bemessenen Referenzwert zu ergänzen, mit dem eine Obergrenze für das als zulässig zu erachtende konjunkturbereinigte Defizit eingezogen wird.

Konjunkturbe- reinigtes Defizit deckeln

Das im Vertragswerk von Maastricht bestimmte Ziel, den Schuldenstand nicht über den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen ansteigen zu lassen, verlangt, dass die Verschuldung pro Periode durchschnittlich um nicht mehr zunimmt als um 60 Prozent der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Abschnitt I 3, S. 15 ff.). Und das bedeutet, dass die Quote des dauerhaften Defizits nicht höher sein darf als 60 Prozent der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts zu laufenden Preisen. Beim Maastricht-Vertrag wurde ursprünglich von einem Trendwachstum von 5 Prozent (3 Prozent Anstieg des Bruttoinlandsprodukts plus 2 Prozent Preissteigerung) ausgegangen. Bei einer jährlichen Zunahme des Bruttoinlandsprodukts zu laufenden Preisen um 5 Prozent führt ein Budgetdefizit von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu einer Stabilisierung der Schuldenquote bei 60 Prozent. Berechnungen der Kommission zeigen allerdings, dass die Trendrate des realen Wachstums für die EU 15 wie für die EU 12 inzwischen derzeit nur rund 2 Prozent beträgt. Nimmt man hinzu, dass die Europäische Zentralbank eine gemessene Steigerungsrate des allgemeinen Preisniveaus von rund 2 Prozent für mit dem Ziel der Preisniveaustabilität verträglich ansieht, so ergibt sich eine mittelfristige Trendrate des nominalen Wachstums von nur 4 Prozent. Dann darf aber bis auf weiteres die Quote des konjunkturbereinigten Defizits auf Dauer nicht mehr

als 2,4 Prozent betragen (60 Prozent von 4 Prozent). Damit ist gewährleistet, dass die Schuldenquote nicht dauerhaft über ihren Referenzwert von 60 Prozent ansteigen kann.

Auch für die Obergrenze von 2,4 Prozent für das konjunkturbereinigte Defizit gilt wieder, dass sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nur sichern lässt, wenn das Bruttoinlandsprodukt zu laufenden Preisen dauerhaft mit 4 Prozent oder mehr wächst. Ist das in einem Mitgliedsland nicht der Fall, so muss die Kommission den Grenzwert für die dauerhafte Neuverschuldung niedriger ansetzen, damit die Maßgabe eingehalten werden kann, die Schuldenquote nicht dauerhaft über den Wert von 60 Prozent ansteigen zu lassen. In diesen Fällen ist der zulässige Grenzwert für das konjunkturbereinigte Defizit um jeweils 0,6 Prozentpunkte je Prozentpunkt abzusenken, um den das Trendwachstum den Wert von 4 Prozent unterschreitet. Für alle übrigen Mitgliedstaaten ist dagegen einheitlich die Obergrenze von 2,4 Prozent anzusetzen, und zwar auch dann, falls sie wesentlich schneller wachsen. Zwar wäre es mit dem Ziel der Begrenzung des Schuldenstands bei 60 Prozent rein rechnerisch vereinbar, wenn einem Land, dessen Wirtschaft mit einer höheren Trendrate von beispielsweise 5 Prozent wächst, ein konjunkturbereinigtes Defizit von 3 Prozent erlaubt würde. Aber dann würde dieses Land über keinen Spielraum mehr verfügen, der es ihm ermöglichte, einen konjunkturell bedingten Anstieg des Defizits zuzulassen, ohne gegen den fortbestehenden Referenzwert von 3 Prozent für das Gesamtdefizit zu verstoßen.

40. Mit dem Hinweis auf die maximal zulässige, konjunkturbereinigte Defizitquote wird eine Trennung zwischen den zunehmenden Defizitwirkungen einer ungünstigen Konjunktur-entwicklung und den nicht zu akzeptierenden Defizitwirkungen einer undiszipliniert geführten Finanzpolitik vollzogen. Die Trennlinie lässt sich anhand der Daten der Kommission der Öffentlichkeit kommunizieren und schärft den Blick für die mittelfristigen Konsequenzen der aktuellen Finanzpolitik. Die übliche Bemäntelung einer unzureichenden Kontrolle der

Ausgaben durch den pauschalen Verweis auf konjunkturelle Probleme wird der Politik dann wesentlich schwerer gemacht. Stärker noch als der fortbestehende Referenzwert von 3 Prozent für das Gesamtdefizit wird die Obergrenze von 2,4 Prozent für das konjunkturbereinigte Defizit in der Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten zum sichtbaren Kriterium der Solidität der Haushaltspolitik werden. Das dürfte die finanzpolitische Disziplin befördern. Ein weiterer Vorzug der genannten Obergrenze liegt darin, dass mit ihr in einsichtiger Weise die finanzpolitische Unbedenklichkeit beziehungsweise Zulässigkeit dauerhafter Defizite daran festgemacht wird, ob sie mit dem im Vertragswerk von Maastricht vereinbarten Höchstwert für den Schuldenstand in Einklang stehen.

Statistisch gesehen, handelt es sich bei dem konjunkturbereinigtem Defizit nicht um eine Messung, sondern um eine Schätzung. Denn es wird in der Weise ermittelt, dass die konjunkturelle Komponente des Gesamtdefizits ökonometrisch geschätzt und dann vom Gesamtdefizit subtrahiert wird. Die Kommission verwendet zwei Schätzverfahren zur Ermittlung der konjunkturellen Komponente, und zwar als dominantes Verfahren die Schätzung von Produktionsfunktionen des Cobb-Douglas-Typs und als ergänzendes Kontrollverfahren die Schätzung von Outputtrends anhand des in der Konjunkturforschung üblichen Hodrick-Prescott-Filters.⁵⁾ Diese Vorgehensweise wurde vom Ecofin-Rat im Mai 2004 gebilligt. Es lässt sich nicht ausschließen, dass eine Mitgliedsregierung Einzelheiten von Schätzverfahren in Frage stellen könnte, wenn die Kommission zu einer politisch unerwünschten Einschätzung der Perspektive seiner Haushaltslage gelangt. Bisher sind aber keine methodischen Einwendungen erhoben worden.

41. Mit einer Obergrenze für das konjunkturbereinigte Defizit wird ein Spielraum für das Auffangen negativer Konjunkturentwicklungen ohne Verstoß gegen das 3-Prozent-Kriterium

5 Vgl. European Commission (2004): Cyclical Adjustment of Budget Balances, Autumn 2004.

**Spielraum für
das Auffangen
negativer
Konjunkturer-
wicklungen**

für das Gesamtdefizit geschaffen. Dieser Spielraum beträgt für die schneller wachsenden Volkswirtschaften 0,6 Prozentpunkte (3,0 minus 2,4). Für die langsamer wachsenden Volkswirtschaften muss die Obergrenze für das konjunkturbereinigte Defizit niedriger sein, damit diese Länder die maximal zulässige Schuldenstandsquote von 60 Prozent einhalten können. Daraus folgt, dass der Sicherheitsabstand zur Drei-Prozent-Defizitgrenze größer ist. Dies kommt dem Umstand entgegen, dass solche Volkswirtschaften von internationalen Schocks tendenziell stärker betroffen werden. Untersucht man anhand der von der Kommission für die Mitglieder der EU 15 geschätzten konjunkturellen Defizitkomponenten, ob der mit dem hier vorgeschlagenen Kriterium für das konjunkturbereinigte Defizit bestimmte Spielraum in den Jahren 1999 bis 2003 ausgereicht hätte, so ergibt sich, dass es nur in 3 von 75 Beobachtungen zu einem Verstoß gegen das 3-Prozent-Kriterium für das Gesamtdefizit gekommen wäre. Der Spielraum ist demnach hinreichend groß, so dass mit einer Verletzung des Referenzwerts für das Gesamtdefizit in üblichen Konjunkturabschwüngen nicht gerechnet werden muss, vorausgesetzt, die Obergrenze für das konjunkturbereinigte Defizit wird eingehalten. Das bedeutet natürlich nicht, dass es im Falle drastischer Konjunkturerinbrüche nicht zu Verletzungen des 3-Prozent-Kriteriums für das Gesamtdefizit kommen könnte. Aber wenn in solchen eher seltenen Fällen dann festgestellt wird, dass der betreffende Mitgliedstaat jedenfalls die Obergrenze für das konjunkturbereinigte Defizit eingehalten hat, so ergibt sich daraus zwingend, dass die Überschreitung der 3-Prozent-Marke als „ausnahmsweise und vorübergehend“ zu werten ist. Dann gibt es also keinen Anlass, das Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits einzuleiten.

42. Zusammenfassend ist festzuhalten: Mit der Obergrenze für das konjunkturbereinigte Defizit wird der Fokus der Haushaltskontrolle stärker auf die mittel- und langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ausgerichtet. In transparenter Weise wird die Obergrenze der Toleranz dauerhafter Defizite mit dem im Vertragswerk von Maastricht bestimmten Höchstwert für den

Schuldenstand verknüpft und dabei wird der mittelfristigen Dynamik der Schuldenentwicklung Rechnung getragen, indem die unterschiedlichen Wachstumspotentiale der Mitgliedsländer berücksichtigt werden.

43. Eine Anwendung der Obergrenze für das konjunkturbereinigte Defizit erfordert keine Veränderung des Stabilitäts- und Wachstumspaks. Erwünscht wäre allerdings, dem Pakt eine dritte Verordnung hinzuzufügen. In ihr wäre die Obergrenze für das konjunkturbereinigte Defizit festzuhalten und es wäre das Verfahren zur Festsetzung der Abschlüsse bei niedrigem Wachstumstrend zu bestimmen. Schließlich wäre dort zu klären, wie das neue Kriterium in die Haushaltsüberwachung eingeführt werden kann. Dafür gibt es zwei sich ergänzende Ansatzpunkte in Artikel 104 (2 a, b) EG-Vertrag.

Einen ersten möglichen Anknüpfungspunkt bildet in Artikel 104 (2 a) die Frage, ob der Referenzwert für das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt „nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt.“ Zur Prüfung der Frage könnte darauf abgestellt werden, ob der Referenzwert für die Quote des konjunkturbereinigten Defizits überschritten worden ist. Denn ist das der Fall, dann muss damit gerechnet werden, dass die 3-Prozent-Marke bei ungünstiger Konjunkturlage wiederholt verletzt wird. Ein zweiter Anknüpfungspunkt ergibt sich aus Artikel 104 (2 b), in dem es darum geht, ob die Schuldenquote den Referenzwert von 60 Prozent überschreitet oder jedenfalls hinreichend rückläufig ist. Natürlich bedarf es nur einer Schuldenstatistik, um zu entscheiden, ob der erreichte Schuldenstand zu hoch ist. Aber sie sagt nichts darüber aus, wie sich die Schulden in der Zukunft entwickeln werden. Die Quote des konjunkturbereinigten Defizits dagegen erlaubt es zu bewerten, ob das laufende Defizit mit der Verpflichtung in Einklang steht, den Schuldenstand künftig nicht über seinen Referenzwert ansteigen zu lassen oder, falls er darüber liegt, ihn rasch genug sinken zu lassen.

Haushaltskontrolle stärker auf mittel- und langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ausrichten

Keine Neufassung des Stabilitäts- und Wachstumspakts erforderlich

V. Deutschland braucht einen wirksamen nationalen Stabilitätspakt

44. Das vertragliche Gebot, ein übermäßiges Haushaltsdefizit zu vermeiden, richtet sich aus der europäischen Perspektive an den deutschen Gesamtstaat. Dieser hat durch entsprechende innerstaatliche Verfahren zu gewährleisten, dass die Referenzwerte und etwaige besondere Auflagen für Korrekturmaßnahmen eingehalten werden können (Artikel 3 Protokoll zum EG-Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). Weil Deutschland ein Bundesstaat ist, bedarf es innerstaatlicher Regelungen für eine koordinierte Beteiligung aller eigenständigen öffentlichen Haushalte an den Budgetpflichten des Gesamtstaats gegenüber der Europäischen Union. Das bündische Prinzip des Einstehens füreinander verlangt nicht nur, dass der Bund in seinem finanzpolitischen Handeln gegenüber der Europäischen Union auch die wohlverstandenen Interessen der Bundesländer vertritt, sondern ebenso, dass die Bundesländer dem Bund dabei helfen, die finanzpolitischen Verpflichtungen Deutschlands zu erfüllen.

Der derzeitige deutsche Stabilitätspakt ...

45. Nach mehreren Anläufen ist im März 2002 eine erste gesetzliche Regelung zur innerdeutschen Koordination der Haushalte getroffen worden, und zwar durch Einfügen eines § 51 a in das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG). Dieser Nationale Stabilitätspakt sieht mit § 51 a (1) vor, dass Bund und Länder die Verantwortung für die Einhaltung der mit Artikel 104 EG-Vertrag und dem ergänzenden Stabilitäts- und Wachstumspakt bestimmten finanzpolitischen Anforderungen gemeinsam tragen und eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anstreben. Der Finanzplanungsrat, in dem im wesentlichen die Finanzminister von Bund und Ländern vertreten sind, gibt nach § 51 a (2) „Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin“ und „erörtert auf dieser Grundlage“ die Vereinbarkeit der Entwicklung der Haushalte mit den Anforderungen von Artikel 104 EG-Vertrag und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Entspricht die Entwicklung der Haushalte nicht hinreichend den Vorgaben, „erörtert

der Finanzplanungsrat die Gründe und gibt Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin“ (§ 51 a (3)).

46. Der deutsche Stabilitätspakt in seiner derzeitigen Fassung ist der Bundesregierung, die das finanzpolitische Verhalten des Gesamtstaats gegenüber der Kommission und im Europäischen Rat zu vertreten hat, wenig hilfreich. Zwar werden im Finanzplanungsrat Ausgabenleitlinien vereinbart, aber es handelt sich nicht um feste Begrenzungen des Ausgabenwachstums, sondern um nicht bindende Absichtserklärungen. Die Versuche des Bundes, zu konkreten Regeln über die Ausgabenbegrenzung zu kommen, waren am Einspruch des Bundesrates gescheitert. Überschreitet also ein Bundesland die Ausgabenleitlinie, so bleibt das ohne budgetpolitische Konsequenzen. Der deutsche Stabilitätspakt kann infolgedessen nicht verhindern, dass einzelne Gebietskörperschaften dem Gebot der Haushaltsdisziplin entgegen handeln. Auch gibt es keinerlei Vorkehrungen für den besonderen Fall, dass etwa im Rahmen eines Defizitverfahrens dem Gesamtstaat budgetpolitische Auflagen gemacht werden. Es fehlt an einem verbindlichen Aufteilungsverfahren, das es erlauben würde, die innerhalb relativ kurzer Fristen zu leistenden Korrekturaufgaben auf den Bund und die verschiedenen Länder konkret zu verteilen. Zwar haben sich Bund und Länder schon im Jahr 2002 darauf geeinigt, ab 2004 das staatliche Gesamtdefizit zwischen dem Bund, einschließlich Sozialversicherungen, und den Bundesländern, einschließlich der Gemeinden, im Verhältnis von 45 zu 55 aufzuteilen. Aber das ist ein Plan geblieben.⁶⁾ Mit dem vorläufigen Scheitern der Föderalismusreform ist dieser Aufteilungsgrundsatz erst einmal ad acta gelegt. Im Übrigen müsste er um eine Regel ergänzt werden, die klärt, in welchem Maße jedes der Bundesländer sich am gemeinsamen Anteil der Bundesländer zu beteiligen hätte.

**... ist wenig
hilfreich**

⁶⁾ Tatsächlich betrug 2003 der Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Defizit 57 Prozent. Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm v. Dezember 2004.

47. In einem neueren Gutachten hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Vorschläge gemacht, wie der nationale Stabilitätspakt verbessert werden könnte.⁷⁾ Neben eher technischen Vorschlägen, die sich auf die Definition und die Umrechnung der Ausgaben und der Budgetdefizite nach Finanzstatistik in die erforderlichen Maastricht-Abgrenzungen sowie auf die Entwicklung verlässlicher Status-quo-Prognosen künftiger Steuereinnahmen und Budgetdefizite beziehen, hat der Beirat vorgeschlagen, den heutigen Finanzplanungsrat in eine Finanzministerkonferenz umzugestalten. Der Finanzplanungsrat sei mehr Arbeitsausschuss denn gewichtiges Entscheidungsgremium. Es bedürfe eines Gremiums, in dem die Finanzminister persönlich teilnehmen, und wo daher unmittelbar politisch und juristisch verbindliche Beschlüsse gefasst werden können. Der Vorschlag des Beirats ist insofern überzeugend, als, solange es bei unverbindlichen Leitlinien bleibt, kurzfristige finanzpolitische Einzelinteressen angesichts der großen Anzahl zu koordinierender Haushalte wenig gehindert sind, sich zu Lasten des gemeinsamen langfristigen Stabilitätsinteresses durchzusetzen. Allerdings sollten fallweise politische Entscheidungen zugunsten von automatisch greifenden Regeln auf das Unvermeidbare beschränkt sein, weil sie stets in der Gefahr sind, von kurzfristigen Interessen des politischen Alltags beeinflusst zu werden. Deshalb ist zu fragen, welche Verfahrensschritte im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts der Regelung bedürfen.

**Zu regelnde
Verfahrensschritte**

48. Sieht man von allen budgetpolitischen Details ab, so geht es um die Regelung folgender vier Verfahrensschritte:

- *Erstens*: Für jedes Haushaltsjahr und – im Hinblick auf das von Deutschland der Europäischen Kommission jährlich

⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspakts*, Schriftenreihe des BMF, Band 75, Berlin 2003. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern*, Schriftenreihe des BMF, Band 54, Berlin 1994.

vorzulegende Stabilitätsprogramm – für die zwei folgenden Jahre ist unter Beachtung der europäischen Vorgaben vorweg verbindlich zu klären, wie hoch das für den Gesamtstaat maximal zulässige Defizit unterhalb des europäischen Referenzwerts von 3 Prozent angesetzt werden soll. Dafür bedarf es unter Beachtung der Maastricht-Vorgabe für den Schuldenstand einer jährlichen Einigung zwischen Bund und Ländern und somit eines entsprechenden politischen Beschlusses. Der Beschluss entfällt in dem besonderen Fall, dass Deutschland einem Defizitverfahren und damit zwingenden besonderen Vorgaben unterliegt. Zusätzlich sind wie bisher, Leitlinien für die Ausgaben der darauf folgenden zwei Haushaltsjahre zu beschließen.

- *Zweitens:* Das maximal zulässige Gesamtdefizit ist auf den Bund und die einzelnen Länder aufzuteilen. Dafür bedarf es keines gesonderten Beschlusses, wenn die Aufteilung nach einem festen Schlüssel vorgenommen wird. Sie kann zweistufig sein, indem zuerst die Aufteilung zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder nach dem erwähnten Verhältnis 45:55 vorgenommen und dann der Anteil eines jeden Landes nach einem für einen längeren Zeitraum festgelegten Schlüssel bestimmt werden. Als Grundlage für den Schlüssel sollte eine Variable gewählt werden, die nicht kurzfristig strategisch manipuliert werden kann. Infrage kommen beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt, das Steueraufkommen oder die Bevölkerung. Tabelle 2 (S. 62) zeigt die Anteile der Länder an diesen Größen und zum Vergleich ihre Anteile am gemeinsamen Defizit des Jahres 2003.
- *Drittens:* Von Beginn eines Haushaltsjahrs an ist das tatsächliche Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaften laufend zu kontrollieren und in Berichten anhand von Status-quo-Prognosen zu interpretieren. Besteht die Gefahr einer wesentlichen Überschreitung des einer Gebietskörperschaft zugeteilten maximal zulässigen Defizits, so sollte es frühzeitig zu einer formellen Warnung, einem „blauen Brief“, an die betreffende Gebietskörperschaft kommen.

Tabelle 2: Alternative Defizitschlüssel 2003

(in Prozent)

	Brutto- inlands- produkt	Bevöl- kerung	Steuer- einnah- men	Zum Vergleich: Tatsächlicher Defizitanteil^{*)}
Baden-Württemberg	14,8	13,4	12,3	8,7
Bayern	17,4	15,8	14,2	7,2
Berlin	3,6	3,8	5,8	16,4
Brandenburg	2,1	3,0	3,4	4,2
Bremen	1,1	0,7	1,9	2,9
Hamburg	3,6	2,1	2,9	-0,4
Hessen	9,1	7,4	7,3	3,9
Mecklenburg-Vorpommern	1,4	2,0	2,4	3,2
Niedersachsen	8,6	9,1	8,5	10,9
Nordrhein-Westfalen	21,9	20,3	20,6	24,8
Rheinland-Pfalz	4,4	4,9	4,5	5,0
Saarland	1,2	1,1	1,3	1,2
Sachsen	3,6	4,9	5,8	0,9
Sachsen-Anhalt	2,1	5,3	3,4	3,6
Schleswig-Holstein	3,1	3,4	3,1	4,8
Thüringen	2,0	2,8	3,2	2,9
Gesamt	100	100	100	100

*) Gemäß Finanzstatistik.

Quellen für Grunddaten: Bundesministerium der Finanzen;
Statistisches Bundesamt.

- *Viertens*: Kommt es zu Korrekturauflagen an Deutschland, weil das Defizit des Gesamtstaats eine kritische Marke überschreitet oder zu überschreiten droht, so sind diese Auflagen von Bund und Ländern gemeinschaftlich zu erfüllen. Es bedarf verbindlicher Regelungen, welchen Beitrag jede Gebietskörperschaft zu leisten hat. Entsprechendes gilt für den Fall von Sanktionen. Aber auch unabhängig davon, ob Deutschland Auflagen gemacht werden, wäre es der fiskalischen Disziplin förderlich, wenn ein innerstaatliches Sanktionsverfahren eingerichtet würde.

Alle Verfahrensschritte berühren grundlegende politische Belange von Bund und Ländern und bedürfen daher einer klaren gesetzlichen Regelung. Es empfiehlt sich, die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Einhaltung der Stabilitätskriterien durch eine Verankerung im Grundgesetz hervorzuheben und die Durchführung der genannten vier Verfahrensschritte in einem zustimmungspflichtigen Bundesgesetz zu regeln.

49. Es wird vorgeschlagen, in das Grundgesetz einen neuen „Artikel 109 a Staatsdefizit, Schuldenstand“ einzuführen:

„Bund und Länder haben auf der Grundlage ihrer Haushaltspläne gemeinsam dafür zu sorgen, dass der für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit des Gesamthaushalts und dem Bruttoinlandsprodukt maßgebliche Wert von 3 Prozent eingehalten wird. Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt darf den Wert von 60 Prozent nicht (dauerhaft) überschreiten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Mit dem neuen Artikel würde die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern festgeschrieben und eine klare Rechtsgrundlage geschaffen. Einzelheiten, welche das Bundesgesetz regelt, wären dann mit dem Grundsatz der Selbstständigkeit und der Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern im Grundsatz vereinbar. Die rechtliche Situation

**Referenzwerte
für die Ver-
schuldung ins
Grundgesetz**

**Neufassung des
Haushalts-
grundsätze-
gesetz**

wäre ähnlich wie bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern nach Artikel 106 (3) GG, nämlich teilweise Regelung in der Verfassung, teilweise Regelung im zustimmungspflichtigen Bundesgesetz. Mit dem Grundgesetzartikel würde auch die auf deutscher Ebene bestehende Schwachstelle des Artikel 104 (10) EG-Vertrag beseitigt, dass gemeinschaftsrechtliche Klagemöglichkeiten in diesem Zusammenhang weitgehend ausgeschlossen sind. Der neue Grundgesetzartikel würde grundsätzlich die Möglichkeit einer Nachprüfung seitens des Bundesverfassungsgerichts eröffnen. Das könnte im politischen Vorfeld den Anreiz stärken, Haushaltsdisziplin zu wahren.

50. Im politischen Raum gibt es bereits Überlegungen zu einer solchen Regelung. So schlägt die Freie Demokratische Partei die Aufnahme eines Artikels 109 a in das Grundgesetz vor.⁸⁾ Der Vorschlag ist mit dem unsrigen nicht identisch. Insbesondere heißt es bezüglich des Defizitkriteriums etwas unklar, „Bund und Länder haben jeweils den ... maßgeblichen Wert von 3 Prozent einzuhalten ...“. Das könnte die Fehlinterpretation befördern, es sei hinreichend, wenn jede Gebietskörperschaft für sich den europäischen Referenzwert von 3 Prozent nicht überschreitet. Es sollte aber klar sein, dass das staatliche Gesamtdefizit 6 Prozent vom Bruttoinlandsprodukt betragen würde, wenn sich der Bund und die Länder jeweils ein Defizit von 3 Prozent leisteten. Der Grund besteht darin, dass das nationale Bruttoinlandsprodukt nichts anderes als die Summe der Bruttoinlandsprodukte der Länder ist, es mithin doppelt belegt wird. Deshalb hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen, dem Bund und den Ländern den einheitlichen Grenzwert von 1,5 Prozent vorzugeben.⁹⁾

8 Vgl. F.D.P., BT-Drucksache 15/3721 vom 22.9.2004.

9 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/05, Ziff. 810. Der Vorschlag impliziert, dass das gesamtstaatliche Defizit zwischen dem Bund und den Ländern nicht in dem bisher geltenden Verhältnis 45:55 aufgeteilt wird, sondern in dem Verhältnis 50:50. Ein Nachteil des Vorschlags ist, dass

51. Alle konkreten Regelungen zur verbindlichen Ausrichtung der Planung und der Ausführung der Haushalte von Bund und Ländern an den im neuen Artikel 109a GG niedergelegten Stabilitätskriterien und zur diesbezüglichen laufenden Überwachung des Haushaltsvollzugs sollten in einem besonderen Bundesgesetz beziehungsweise in einer Neufassung des Haushaltsgrundsätzegesetzes getroffen werden. (Das hat den Vorzug, dass entsprechend der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts die Regelung des Wesentlichen dem Parlament vorbehalten bleibt und nicht der Regierung oder anderen Gremien überlassen wird.) Im Einzelnen geht es um die anreizverträgliche Konkretisierung der aufgeführten vier Verfahrensschritte. Im Unterschied zu der weichen Fassung des § 51a HGrG, dem derzeitigen nationalen Stabilitätspakt, sollten möglichst automatisch greifende Regelungen bestimmt werden, die für jede Gebietskörperschaft zu verbindlichen Vorgaben führen. Verbleibende politische Entscheidungen könnten einer Finanzministerkonferenz übertragen werden, die nach dem erwähnten Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen den wenig effektiven Finanzplanungsrat ersetzen soll.

52. Eine Prüfung der im Rahmen der vier Verfahrensschritte zu leistenden Aufgaben ergibt, dass politische Beschlüsse darauf beschränkt werden können, die für das laufende und die zwei folgenden Jahre der Europäischen Kommission im deutschen Stabilitätsprogramm anzugebenden Obergrenzen des gesamtstaatlichen Defizits sowie Leitlinien für die Ausgaben zu bestimmen. Das sind genuin politische Aufgaben, die nicht einem Regelmechanismus oder einem Fachgremium überlassen werden können. Die Aufteilung des maximal zulässigen Gesamtdefizits auf die Gebietskörperschaften wäre nicht von der Finanzministerkonferenz zu bestimmen, sondern im Bun-

**Verteilung von
zulässigen
Defiziten und
Maastricht-
Vorgaben
anhand fester
Schlüssel**

die Länder in der Regel unzureichende Informationen über ihre aktuellen Bruttoinlandsprodukte haben. Eine Aufteilungsregel, die jedem Bundesland einen in Euro bemessenen Defizithöchstwert zuweist, wäre leichter zu handhaben.

desgesetz zu regeln. Das machte es wahrscheinlich, dass die Aufteilung nicht fortwährend infrage gestellt und verändert würde, weil die Novellierung eines zustimmungspflichtigen Gesetzes mehrere Hürden zu nehmen hat.

Welche ökonomische Variable im Gesetz als geeigneter Maßstab verwendet werden soll, kann strittig sein, weil je nachdem, auf welche Variable man abstellt, der Anteil eines Bundeslandes an dem für die Gesamtheit der Länder zulässigen Gesamtdefizit größer oder kleiner ausfällt. Wie Tabelle 2 (S. 62) zeigt, würden beispielsweise den neuen Bundesländern höhere Anteile am zulässigen Gesamtdefizit zugewiesen, wenn als Schlüssel die Bevölkerung anstelle des Bruttoinlandsprodukts gewählt würde. Weil die längerfristige Finanzierbarkeit der Staatsverschuldung von den öffentlichen Einnahmen eines Landes abhängt, empfiehlt es sich aber, die Aufteilung zwischen den Ländern nach ihren Anteilen am Bruttoinlandsprodukt oder an der Summe der Einnahmen der Ländershaushalte zu bemessen, wobei – um strategische Manipulation auszuschließen – es als ratsam erscheint, Vorjahreszahlen zu berücksichtigen. Gegen das von manchen Politikern bevorzugte Kriterium der Bevölkerung spricht gerade, dass damit die unterschiedlichen Niveaus der verfügbaren öffentlichen Mittel, die über die Tragbarkeit von Staatsschuld mitbestimmen, außer Ansatz bleiben.

Schließlich bedarf es für den Fall eines europäischen Defizitverfahrens einer Regelung zur Aufteilung von Korrekturauflagen für das gesamtstaatliche Defizit und gegebenenfalls für die Aufteilung von zu leistenden Geldbußen. Auch dies sollte nicht Beschlüssen der Finanzministerkonferenz überlassen werden, sondern es wäre anreizverträglicher, im Bundesgesetz die Aufteilungsverfahren vorweg festzulegen. Hier wird darauf verzichtet, dafür einen Aufteilungsvorschlag zu entwickeln. Dem Grundsatz nach wird man dem erwähnten Vorschlag des Sachverständigenrats folgen wollen, wonach im Wege eines innerstaatlichen Sanktionsverfahrens jede Gebietskörperschaft verpflichtet wird, eine Geldbuße in Höhe eines gesetzlich

festgelegten Prozentsatzes des die zulässige Defizitgrenze übersteigenden Defizitbetrages an einen Fond zu zahlen. Diese Mittel würden zum Teil an jene Gebietskörperschaften ausgeschüttet, die ihre Defizitobergrenze unterschritten haben, zum Teil für etwaige europäische Geldbußen zur Verfügung stehen.

53. Insgesamt ist festzuhalten, dass fast sämtliche Verfahrensweisen im Wege des Bundesgesetzes abschließend geregelt werden können, so dass die der Finanzministerkonferenz zu überlassende Entscheidungsmaterie auf ein Minimum beschränkt werden kann. Es verbleibt zu klären, welchem Gremium die vielfältigen Aufgaben der konkreten Überwachung der innerstaatlichen Haushaltsentwicklungen anvertraut werden sollen. Auf der europäischen Ebene hat es sich bewährt, dass der unabhängigen Europäischen Kommission die laufende Beobachtung und Bewertung des Budgetverhaltens übertragen ist. Eine vergleichbare Regelung empfiehlt sich innerstaatlich, wie jüngst auch der Internationale Währungsfonds festgestellt hat.¹⁰ Der Fonds verspricht sich von der Einrichtung unabhängig gestellter nationaler Finanzräte („independent, nonpartisan national fiscal councils“) eine Stärkung der Haushaltsdisziplin. In Übereinstimmung mit der Grundidee wird hier vorgeschlagen, der Finanzministerkonferenz einen unabhängigen „Finanzstabilitätsrat“ zur Seite zu stellen. Der Finanzministerkonferenz wären als ständige Aufgaben im wesentlichen die jährlichen Beschlüsse über die Höhe des maximal zulässigen gesamtstaatlichen Defizits und über verbindliche Leitlinien für die Ausgaben übertragen. Die für diese Beschlüsse erforderlichen Vorarbeiten und alle übrigen Aufgaben der Überwachung finanzpolitischer Stabilität wären dagegen dem Finanzstabilitätsrat zuzuweisen.

54. Bei dem Finanzstabilitätsrat sollte es sich um ein durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz einzurichtendes Gremium von Sachverständigen handeln. Dem Rat wäre die laufen-

Finanzstabilitätsrat zur Überwachung der Haushaltsentwicklung

¹⁰ Internationaler Währungsfonds, Presseunterrichtung v. 15. Februar 2005.

de Beobachtung und öffentliche Berichterstattung über den Stand des Budgetvollzugs und die wahrscheinlichen Entwicklungen bei Einnahmen, Ausgaben und Defiziten des Bundes und der Ländern zu übertragen. Dabei ginge es nicht nur um eine solide statistische Erarbeitung von Fakten, Projektionen und Prognosen; für solche Zwecke würde es ausreichen, einen „Arbeitskreis Defizitschätzung“ einzurichten, wie das der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagen hat.¹¹⁾ Sondern der Finanzstabilitätsrat wäre darauf zu verpflichten, in vorzugsweise vierteljährlichem Abstand für jede Gebietskörperschaft ein im Einzelnen zu begründendes Urteil darüber abzugeben, ob der aktuelle finanzpolitische Kurs als mit dem vorgegebenen maximal zulässigen Defizit vereinbar erscheint oder nicht. Im Falle einer negativen Einschätzung sollte der Finanzstabilitätsrat darlegen, welche besonderen Entwicklungen dafür verantwortlich zu machen sind, und er sollte frühzeitig Vorschläge für Korrekturmaßnahmen entwickeln.

**Statut der
Unabhängigkeit
für den Finanz-
stabilitätsrat**

55. Damit der Finanzstabilitätsrat die ihm zugewiesenen Aufgaben sachgerecht wahrnehmen kann, bedarf er eines gesetzlich verankerten Statuts der Unabhängigkeit, das dem des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht nachsteht. Stärker als der Sachverständigenrat wird der Finanzstabilitätsrat in der Gefahr sein, in finanzpolitisch schwierigen Zeiten in innenpolitische Konflikte hineingezogen zu werden, weil sich fachliche Beurteilungen von Haushaltlagen als politische Stellungnahmen missdeuten lassen. Bei der Formulierung des Statuts wird man zur Stärkung der Unabhängigkeit längeren Amtszeiten den Vorzug geben, beispielsweise die Ratsmitglieder für eine einmalige Amtsperiode von mindestens fünf Jahren berufen. In dem Zusammenhang wird unter anderem auch zu klären sein, wer die zu berufenden Ratsmitglieder auswählt. Das Bundesgesetz könnte zum Bei-

¹¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspakts*, Schriftenreihe des BMF, Band 75, Berlin 2003.

spiel einen paritätischen Ausschuss vorsehen, der mit Zweidrittelmehrheit die Ratsmitglieder bestellt.

Mit dem unabhängigen Finanzstabilitätsrat würde eine Institution geschaffen, die für Transparenz hinsichtlich des finanzpolitischen Verhaltens von Bund und Ländern sorgt und damit die Voraussetzung dafür schafft, dass die Entwicklung übermäßiger Defizite verhindert werden kann. Als wünschenswert erscheint, dass dem Finanzstabilitätsrat neben allen statistischen Arbeiten zur Überwachung der Haushaltslage auch die weiter gehende Kompetenz übertragen wird, wo nötig eine Defizitwarnung auszusprechen, um die öffentliche Meinung frühzeitig zugunsten von Korrekturen zu mobilisieren. Würde dieses Recht der Finanzministerkonferenz vorbehalten, so programmierte man das vom Ecofin-Rat her bekannte Dilemma, nämlich dass aus falscher politischer Rücksichtnahme Warnungen nicht beschlossen werden. Anders als auf der europäischen Ebene muss mit dem Recht zur formellen Warnung nicht auch die Kompetenz verbunden werden, einer Gebietskörperschaft konkrete Auflagen zu machen. Der Finanzstabilitätsrat sollte zwar dafür Vorschläge öffentlich vorlegen, aber ein Beschluss wäre der Konferenz der Finanzminister vorzubehalten.

56. Die hier vorgeschlagene Schaffung eines wirksamen nationalen Stabilitätspakts wäre geeignet, Deutschlands finanzpolitische Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene wiederherzustellen und damit einen bedeutenden Beitrag zur Sicherung der gemeinsamen Währung zu leisten. Aber sogar dann, wenn man damit rechnen müsste, dass der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt vollends aufgeweicht werden wird, gäbe es ein fundamentales deutsches Eigeninteresse, innerstaatlich für fiskalische Disziplin zu sorgen und dies durch eine Beteiligung aller Gebietskörperschaften an einem transparenten Verfahren zu sichern.

Zusammenfassung

Es ist eine Lehre der Wirtschaftsgeschichte, dass sich das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nur stabil halten lässt, wenn zugleich für gesunde Staatsfinanzen gesorgt wird. Unter gesunden Staatsfinanzen ist zu verstehen, dass der Staat zumindest in der Lage bleibt, die aufgelaufene Staatsschuld durch Überschüsse in künftigen Haushalten zu tilgen (intertemporale Budgetbedingung). Die historische Erfahrung ist, dass immer dann, wenn es Regierungen nicht mehr gelang, aus dem Ruder gelaufene Staatshaushalte und überbordende Staatsschuld zu konsolidieren, sie zu inflationärer Geldschöpfung Zuflucht genommen haben. Es kann keine Zweifel an der Bedeutung solider Staatsfinanzen für die Geldwertstabilität, aber auch für die wirtschaftliche Stabilität und damit für die Chancen künftiger Generationen geben.

Zur Sicherung finanzpolitischer Disziplin in den Mitgliedstaaten wurden im Vertrag von Maastricht Begrenzungen für Schuldenstand und Neuverschuldung sowie eine Überwachung durch die Kommission und den Ecofin-Rat vereinbart. Der 1997 beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt diente zur Konkretisierung des Überwachungsverfahrens und sollte eine effiziente Umsetzung ermöglichen. Dieser Pakt ist inzwischen offenbar lästig geworden. Die beiden größten an der Währungsunion teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten, Deutschland und Frankreich, verzeichnen seit bereits drei Jahren übermäßige Haushaltsdefizite. In anderen Ländern hat die Haushaltsdisziplin nachgelassen. In einem beispiellosen Vorgang hat der Rat der Finanzminister im November 2003 die Deutschland und Frankreich betreffenden Defizitverfahren durch einen Mehrheitsbeschluss ausgesetzt und damit gegen den Geist des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstoßen. Seit jener Entscheidung ist eine politische Debatte entbrannt, die das Tor für eine Aufweichung dieses haushaltspolitischen Regelwerks weit öffnen könnte. Einige Regierungen, allen voran die heutige Bundesregierung, verlangen, dass künftig die Regeln über die staatliche Neuverschuldung und den gesamten Schulden-

stand großzügiger gehandhabt werden, und zwar so, dass die Souveränität der Mitgliedstaaten bei deren Finanzpolitik gewahrt werde. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat sich vorgenommen, Ende März über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entscheiden. Die Europäische Kommission ist beauftragt worden, dafür Vorschläge zu erarbeiten. Dem Vernehmen nach gehen die Überlegungen in eine Richtung, die die Verschuldungsgrenzen durchlässiger machen und dem Pakt den als lästig empfundenen Biss nehmen werden.

Aus dem politischen Raum sind gleich mehrere Reformideen vorgetragen worden, die fragwürdig sind. So wurde angeregt, die Beiträge zur Europäischen Union und Ausgaben für Verteidigung, Bildung, Forschung und Infrastrukturinvestitionen bei der Berechnung des Defizits auszunehmen. Aber damit würden sie so behandelt, als ob sie nicht aus Steuern, sondern auch mit Schulden zu finanzieren seien. Der Weg in den Schuldenstaat wäre programmiert. Das gilt auch für den Vorschlag der Europäischen Kommission, bei der Beurteilung von Haushaltslagen länderspezifische Gegebenheiten, beispielsweise die deutschen Transferleistungen an die neuen Bundesländer, zu berücksichtigen. Dies wäre einsichtig, wenn es sich um neue, plötzlich auftretende Belastungen handelte. Aber seit langem bestehende innerstaatliche Transferzahlungen sind immer aus Steuern zu finanzieren. Auch der Vorschlag der Bundesregierung, anfängliche Kosten von Reformen der Sozialsysteme durch Schuldenaufnahme zu finanzieren, ist nicht anders zu beurteilen. Falls es solche Kosten in größerem Umfang gibt, wird es sich um Transferzahlungen handeln, die durch Steuereinnahmen zu decken sind. Für das Offenlegen impliziter Schulden anlässlich einer Umgestaltung eines Sozialsystems besteht im geltenden Verfahren hinreichender Spielraum. Schließlich hat der deutsche Bundesfinanzminister einen ganzen Katalog qualitativer Faktoren zusammengestellt, die als entlastende Umstände anerkannt werden sollen, wenn ein Land gegen die Schuldenkriterien verstößt. Folgte man dem, so

endete man in der Beliebigkeit. Ein entlastender Umstand wird sich immer finden lassen.

In der Gesamtwertung ist festzuhalten, dass die aus der Politik vorgetragene Kritik nicht trägt. Das Hauptproblem ist nicht, dass die Regeln zur Begrenzung öffentlicher Verschuldung zu restriktiv wären, sondern dass einzelne Mitgliedsregierungen, zu denen auch die Bundesregierung gehört, nicht die politische Kraft aufbringen, die im Interesse der Stabilität der gemeinsamen Währung aber auch des Wirtschaftswachstums gebotene finanzpolitische Disziplin zu halten. Die aus dem politischen Raum vorgetragenen Reformvorschläge zielen de facto darauf, die vereinbarten Grenzen der Verschuldung aufzuweichen. Dem gilt es entgegenzuwirken.

Der Pakt kann seinen Zweck nur erreichen, wenn er gehärtet wird und sicherstellt, dass die Schuldenquote in den Mitgliedstaaten nicht über den im EG-Vertrag vorgesehenen Referenzwert (60 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts) ansteigt. Es gibt zwei Ansatzpunkte: Zum *Ersten* sollten die Kompetenzen der Kommission erweitert werden. Zum *Zweiten* sollte das Defizitkriterium um eine enger bemessene Obergrenze für die konjunkturbereinigten Defizite ergänzt werden.

Zum *Ersten*: In Übereinstimmung mit Artikel 104 EG-Vertrag sind dem Ecofin-Rat die Entscheidungen auf allen Stufen eines Defizitverfahrens übertragen worden, von der Einleitung des Verfahrens bis zur Erhebung von Sanktionen. Aufgabe der Kommission ist die fachliche Vorbereitung. Die Kommission legt dem Rat Empfehlungen für Maßnahmen vor, aber der Rat muss diese nicht annehmen. Er allein ist Herr des Verfahrens in allen seinen Stufen. Das begünstigt wechselseitige Rücksichtnahme der Ratsmitglieder und damit keine strikte Anwendung des Pakts.

Deshalb wird hier angeregt, der Kommission die Kompetenz zu geben, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Beschlussrechte des Rates für diesen im Vorgriff wahrzunehmen.

men. Ein Beschluss der Kommission würde so lange gelten, wie der Rat ihn nicht aufhebt oder modifiziert. Ein solches Beschlussverfahren hätte den strategischen Vorteil, dass es öffentlichkeitswirksamer und damit politisch geräuschvoller verläuft. Der Versuch einer Regierung, einen Beschluss der Kommission durch den Rat aufheben zu lassen, wäre politisch weit schwieriger, das heißt kostspieliger, zu realisieren als die derzeitige Praxis, durch Stimmenhandel im Rat zu verhindern, dass eine Empfehlung der Kommission angenommen wird. Dafür reicht derzeit eine qualifizierte Minderheit im Rat aus. In Zukunft würde es dagegen einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, um einen missliebigen Beschluss aufzuheben. Ökonomisch betrachtet, geht es um eine Selbstbindung des Rates.

Zum *Zweiten* wird vorgeschlagen, das für das Gesamtdefizit geltende 3-Prozent-Kriterium um eine Obergrenze für das als zulässig zu erachtende konjunkturbereinigte Defizit zu ergänzen. Dies hätte den Vorzug, dass mit ihm in einsichtiger Weise die Zulässigkeit dauerhafter Defizite daran festgemacht wird, ob sie mit dem vereinbarten Höchstwert für den Schuldenstand, 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, in Einklang stehen. Aus diesem Ziel folgt, dass der Schuldenstand pro Periode um nicht mehr zunehmen darf, als 60 Prozent der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts entspricht. Das Verhältnis von Defizit zu Bruttoinlandsprodukt darf daher nicht höher sein als 60 Prozent der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts zu laufenden Preisen. Es ist realistisch, die mittelfristige Trendrate des nominalen Wirtschaftswachstums mit 4 Prozent und nicht mehr anzunehmen. Daher darf die Obergrenze des konjunkturbereinigten Defizits nicht mehr als 2,4 Prozent betragen (60 Prozent von 4 Prozent). Dann ist gewährleistet, dass die Schuldenquote nicht dauerhaft über ihren Referenzwert von 60 Prozent ansteigen kann. Mit der Einführung dieser Obergrenze wird eine klare Trennung zwischen den hinzunehmenden Defizitwirkungen einer ungünstigen Konjunkturentwicklung und den nicht zu akzeptierenden Defizitwirkungen einer undiszipliniert geführten Finanzpolitik vollzogen.

Der Kronberger Kreis hat auch geprüft, wie in Deutschland ein verbindliches Verfahren zur Abstimmung und Begrenzung der Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden entwickelt werden kann, um gegenüber der Europäischen Union handlungsfähig zu bleiben. Der im Haushaltsgrundsätze-gesetz enthaltene „nationale Stabilitätspakt“ ist zu unverbindlich formuliert. Faktisch ist es dem Bund alleine überlassen, Deutschlands finanzpolitische Verpflichtungen zu erfüllen. Aus dem „bündischen Prinzip“ folgt aber, dass die Bundesländer ebenfalls beizutragen haben.

Deshalb wird vorgeschlagen, in das Grundgesetz einen neuen Artikel 109 a Staatsdefizit, Schuldenstand einzuführen: „Bund und Länder haben auf der Grundlage ihrer Haushaltspläne gemeinsam dafür zu sorgen, dass der für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt maßgeblichen Wert von 3 Prozent eingehalten wird. Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt darf den Wert von 60 Prozent nicht (dauerhaft) überschreiten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“ Damit würde eine klare Rechtsgrundlage geschaffen.

In dem Bundesgesetz wären insbesondere folgende vier Verfahrensschritte zu regeln: *Erstens*: Für jedes Haushaltsjahr ist unter Beachtung der europäischen Vorgaben zu entscheiden, wie hoch das für den Gesamtstaat (maximal) zulässige Defizit sein darf. *Zweitens*: Das als zulässig beschlossene Gesamtdefizit ist auf den Bund und die einzelnen Länder aufzuteilen. Das sollte anhand eines festen Schlüssels erfolgen. *Drittens*: Das tatsächliche Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaften ist laufend zu kontrollieren und zu interpretieren. Bei Gefahr einer wesentlichen Überschreitung des zulässigen Defizits sollte es eine frühzeitige Warnung („blauen Brief“) geben. *Viertens*: Kommt es zu europäischen Korrekturauflagen oder gar Sanktionen an Deutschland, so sind diese möglichst nach einer vorbestimmten Regel auf Bund und Länder aufzuteilen.

Schließlich wird vorgeschlagen, zur Förderung finanzpolitischer Disziplin einen unabhängigen „Finanzstabilitätsrat“ einzurichten. Für die Einrichtung solcher Räte in allen europäischen Mitgliedstaaten hat sich jüngst auch der Internationale Währungsfonds ausgesprochen. Dem Finanzstabilitätsrat sollten alle Arbeiten zur Überwachung und öffentlichen Bewertung der Haushaltslagen in Bund und Ländern übertragen werden. Dazu könnte auch die Kompetenz zu einer frühzeitigen Defizitwarnung gehören, um die öffentliche Meinung zugunsten von Korrekturen zu mobilisieren.

Die hier vorgeschlagene Reform des nationalen Stabilitätspakts wäre geeignet, Deutschlands finanzpolitische Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene wiederherzustellen. Aber sogar dann, wenn man damit rechnen müsste, dass der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgeweicht werden wird, gäbe es ein fundamentales deutsches Eigeninteresse, innerstaatlich für fiskalische Disziplin zu sorgen und dies durch eine Beteiligung aller Gebietskörperschaften an einem transparenten Verfahren zu sichern.