

Detlef J. Blesgen

Stabilität und Wachstum? Von der Last mit dem Pakt

Kim Stolic: *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union: Fortentwicklung oder Niedergang?*, VDM Verlag, Saarbrücken 2008, 78 Seiten, 49,00 Euro.

Patrick Etter: *Die Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Probleme und Auswirkungen*, VDM Verlag, Saarbrücken 2007, 78 Seiten, 42,00 Euro.

Thomas Eschenbach: *Zum Budgetdefizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes*, Josef Eul Verlag, Lohmar-Köln 2010, 173 Seiten, 49,00 Euro.

Auch nach dem Kompromiss des jüngsten EU-Gipfels über ein strikteres Regelwerk zur Budgetdisziplin des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt die konkrete Ausgestaltung der künftigen Währungsunion zunächst ungewiss. Zur Erinnerung: Mit der 1999 in Kraft getretenen Vereinbarung sollen Stabilität und

Wachstum in Europa gefördert werden. Dazu fordert der Pakt von den Euroländern ein annähernd ausgeglichenes Staatsbudget (Neverschuldung maximal drei Prozent, Schuldenstand maximal sechzig Prozent jeweils des Bruttoinlandsprodukts) und eine disziplinierte Finanzpolitik. Zusammen mit einer unabhängigen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) hoffte man, die – vor allem deutschen – Ängste vor einer mangelnden Preisniveaustabilität der Einheitswährung nehmen zu können.

Keine geregelten Automatismen

Um eine Schuldenpolitik einzelner Staaten zulasten anderer zu verhindern, wurde auch vereinbart, dass gegen nachhaltige „Sünderländer“ letztlich Sanktionen verhängt werden können. Allerdings folgten diese Maßnahmen bislang keinem geregelten Automatismus, sondern sind Einzelfallentscheidungen des Ministerrats. Im Ergebnis entscheiden

also Sünder über die Sünden anderer.

Erste Unzulänglichkeiten dieses Systems zeigten sich bereits kurz nach Verabschiedung des Pakts, als beispielsweise Deutschland und Frankreich die Defizitgrenzen ohne spürbare Konsequenzen verletzten. Spätestens aber mit der seit Sommer 2008 virulenten Finanzmarktkrise, dem daraus resultierenden stärksten Einbruch der Wirtschaftsaktivität seit dem Zweiten Weltkrieg und – in den Augen mancher – einer ganzen Reihe ordnungspolitischer Sündenfälle ersten Ranges (Verstaatlichung von Kreditinstituten, Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB, Unterlaufen des *Bail-out*-Verbots, mithin die Haftung von Euro-Staaten für die Schulden anderer et cetera) wurde offenbar, dass die Politik nicht in der Lage oder nicht willens ist, sich strikten ordnungspolitischen Regeln zu unterwerfen. Vielmehr wurden und werden Regeln den politischen Opportunitäten angepasst. Damit stellt sich die

berechtigte Frage, ob die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen für die Europäische Währungsunion noch adäquat sind. Angesichts dessen haben Skeptiker wie Befürworter zahlreiche Vorschläge und Konzepte zur Neuausrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes unterbreitet. Die Schwere der europäischen Schuldenkrise sollte Anlass genug sein, um Sachlage und mögliche Konsequenzen mithilfe der jüngeren Literatur zu systematisieren.

Verbesserung der Überwachungsmechanismen

Der Beitrag von Stolic kann hierzu einen ersten Einstieg bieten: Hier werden in knappen Zügen die Grundlagen und das institutionelle Rahmenwerk des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie die geldpolitische Strategie der EZB und deren Instrumentarium vorgestellt. Sodann analysiert die Autorin Chancen und Schwächen des Paktes und wendet sich dem Ansinnen nach einer Reform des Vertragswerkes durch eine Verbesserung der haushaltspolitischen Überwachung zu. Im Ergebnis schließt sich die Autorin den Forderungen nach einer Flexibilisierung der Drei-Prozent-Defizitgrenze an, um den

Niedergang des Paktes zu verhindern. Interessant ist aus heutiger Sicht das am Ende des Bandes abgedruckte Interview, das die Autorin im Herbst 2007 mit dem seinerzeitigen stellvertretenden Regierungssprecher (und späteren Medienberater von SPD-Kanzlerkandidat Steinmeier im Bundestagswahlkampf 2009) Thomas Steg führen konnte; wissenschaftlich weniger überzeugend ist die Literaturarbeit, die neben notwendigen, gleichwohl zumeist in die Thematik einführenden Werken auch Wikipedia-beiträge bemüht.

Weiterführend ist das Werk von Etter, welcher ebenfalls zunächst auf die Entstehung und die Ausgestaltung des EU-Stabilitätspaktes eingeht, diesen sodann aber auch modelltheoretisch analysiert. Hieraus wird deutlich, dass ein Stabilitäts- und Wachstumspakt in einer Wirtschafts- und Währungsunion unter anderem zu einer Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens führt, weil dieser negative externe Effekte internalisiert (Strafzahlungen als Korrektiv übermäßiger Schuldenaufnahme beziehungsweise Erhöhung der Inflationsrate). Dies nimmt der Autor zum Anlass, um die Kritik am ursprünglichen Pakt so-

wie die Reformvorschläge der EU-Kommission (2004/2005) vorzustellen und zu bewerten. Zu Recht charakterisiert er diese Änderungen als das Ergebnis politischer Verhandlungen: Wenngleich hierdurch die Maastrichtkriterien zwar bestätigt wurden, durften fortan länderspezifische Faktoren bei der Beurteilung eines übermäßigen Budgetdefizits berücksichtigt werden. Faktisch war es den Staaten damit in nahezu jedem Fall möglich, einen Verstoß gegen die auferlegte Budgetdisziplin zu rechtfertigen. Aus Sicht der Reformbefürworter sollte durch den höheren finanzpolitischen Spielraum vor allem dem Wachstumsziel stärker Rechnung getragen werden.

Von „Stabilität“ zu „Wachstum“

Wohin diese Schwerpunktverlagerung von „Stabilität“ hin zu „Wachstum“ im Pakt führen konnte, zeigt nicht zuletzt die Krise der PIIGS-Staaten (Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien). Insofern hat sich die Besorgnis des Autors, wonach das höhere Maß an nationaler Finanzflexibilität zulasten der Anreize für eine solide Haushaltspolitik und der Bindungswirkung

des Regelwerkes ging, bestätigt.

Im Zusammenhang mit dem Budgetkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geht die innovative Arbeit von Eschenbach der grundsätzlichen Frage nach, ob die der Drei-Prozent-Regelung zugrunde liegende Annahme, nach welcher steigende Zinssätze aufgrund einer zu hohen (Neu-)Verschuldung eines Landes zu negativen Konsequenzen insbesondere für die Preisniveaustabilität in anderen Mitgliedstaaten führen müssen, auch modelltheoretisch fundiert ist. Da diese Defizitgrenze im Wesentlichen politisch und nicht ökonomisch gesetzt wurde, wird hinterfragt, wie eine theoretisch abgeleitete Regelbindung aussehen könnte. Untersucht wird einerseits, ob positive Spill-over-Effekte des Außenhandels die Folgen der geldpolitischen Interdependenzen dominieren und so zu einem steigenden Volkseinkommen in den Partnerländern führen können (angenommen, in einer Zwei-Staaten-Währungsunion

würde ein Mitgliedsland defizitfrei bleiben, das andere sich aber massiv verschulden, so würden diese Schulden bei einer gemeinsamen Geldpolitik zu steigenden Zinsen führen, woraus im defizitfreien Land positive Realeinkommenseffekte, bei unverändertem Export aber auch sinkende Investitionen resultieren) und andererseits, ob die Budgetgrenze nicht um „ausländische Variablen“ ergänzt werden sollte, um dem interdependenten Charakter der Währung besser Rechnung tragen zu können.

Mehr Glaubwürdigkeit vonnöten

Die makroökonomische Analyse der dynamischen Implikationen zeigt in der Modellierung einer Zwei-Staaten-Währungsunion, dass die Zielsetzung des Stabilitätspaktes, anderen Mitgliedstaaten nicht die Anpassungslast des wachsenden Budgetdefizits eines Landes aufzuerlegen, aufgrund der Oszillation der Inflationsrate des defizitfreien Landes durch die Drei-Prozent-Grenze nicht ohne Weite-

res gedämpft beziehungsweise beseitigt wird. Vielmehr kommt Eschenbach zu dem Ergebnis, dass ein zunehmendes Defizit in einem Land keine negativen Realeinkommenseffekte im Partnerland der Währungsgemeinschaft bewirken und für dieses zu einer Begrenzung der positiven Realeinkommenseffekte führen kann. Hieraus wird gefolgert, dass es einer Berücksichtigung von weiteren Variablen (beispielsweise Inflationsrate, Ländergröße) in die Regelbindung des Paktes bedarf.

Die Arbeiten unterstreichen nachdrücklich, dass ein stabiler Euro auf einem glaubwürdigen Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht. Dies erfordert ein tragfähiges Konzept für fiskalpolitische Regelungen, die von den Euroländern nicht en passant unterlaufen werden können. Es bleibt abzuwarten, ob und wie die Vereinbarungen des letzten Brüsseler EU-Gipfels bei der nächsten Krise eines Mitgliedstaates hierzu beitragen werden.

Geschicke Europas

„Europas Geschick ist das Geschick eines jeden europäischen Staates.“

Konrad Adenauer in einer Rede vor den Grandes Conférences Catholiques in Brüssel am 25. September 1956