

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 142/2005

Jürgen v. Gaal-Löwe

Gründe für eine unveränderte Beibehaltung des EU-Stabilitätspaktes

Berlin, März 2005

Ansprechpartner:

Dr. Canan Atilgan
Koordinatorin für Europapolitik
Telefon: +49 (0)30/26996-511
E-Mail: canan.atilgan@kas.de

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Tiergartenstr. 35, 10907 Berlin

Gründe für eine unveränderte Beibehaltung des EU-Stabilitätspaktes

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund und Ziele	2
2. Motive für den Abschluß des EU-Stabilitätspaktes im Jahr 1997.....	2
3. Auseinandersetzung mit der Argumentation der Bundesregierung.....	4
Darstellung und Beurteilung der einzelnen Begründungen.....	4
Identifizierung möglicher Interessen und Strategien der Bundesregierung	11
4. Aktuelle Gründe für die Beibehaltung eines wirksamen EU-Stabilitätspaktes	12
Wirtschaftspolitische Begründung	12
Fiskalpolitische Begründungen.....	13
Strukturpolitische Begründung	14
Verteilungs- und sozialpolitische Begründungen.....	15

PD Dr. Jürgen v. Gaal-Löwe

1. Hintergrund und Ziele

Die EU-Finanzminister planen am 20. März und der Europäische Rat am 22./23. März 2005 die Grundzüge einer Reform des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes - kurz: "EU-Stabilitätspakt" - zu verabschieden. Ziel der Bundesregierung ist es, das vom EU-Stabilitätspakt vorgesehene Defizitverfahren so zu reformieren, daß zukünftig in der Regel keine Sanktionen zu erwarten sind, wenn die Nettoneuverschuldung 3% des BIP überschreitet. Damit würde der EU-Stabilitätspakt zwar formal beibehalten, faktisch wäre er jedoch nahezu bedeutungslos.

In diesem Arbeitspapier wird die Argumentation der Bundesregierung auf wirtschafts-, fiskal-, struktur- und verteilungspolitische Konsequenzen einer Reform des EU-Stabilitätspaktes überprüft. Die Argumente sind auf die aktuelle Debatte ausgerichtet und sollen dazu dienen, die Positionen innerhalb der EU zu beleuchten, die für die unveränderte Beibehaltung des EU-Stabilitätspaktes sprechen.

2. Motive für den Abschluß des EU-Stabilitätspaktes im Jahr 1997

Die Initiative zum Abschluß des EU-Stabilitätspaktes ging im November 1995 vom deutschen Bundesfinanzminister Waigel aus. Ziel war es, die Bestimmungen des Artikels 104c des Maastrichter Vertrages so zu konkretisieren und zu ergänzen, daß die Erwartung von Sanktionen die nationalen Regierungen dazu veranlaßt, ein übermäßiges Haushaltsdefizit und eine überhöhte Gesamtverschuldung zu vermeiden bzw. baldmöglichst abzubauen.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht - neben dem grundlegenden Artikel 104c des Maastrichter Vertrages und dem dazugehörigen "Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit" - aus drei Elementen: einer im Juni 1997 in Amsterdam angenommenen "Entschliessung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt" sowie aus zwei im Juli 1997 vom Ecofin-Rat erlassenen und ab Januar 1999 rechtswirksamen Verordnungen.

Konkret sollten aus deutscher Sicht durch den Abschluß des EU-Stabilitätspaktes folgende Ziele erreicht werden:

- ▶ Die Voraussetzung für die Aufnahme eines EU-Staates in die 3. Stufe der Europäischen Währungsunion bestand in der Erfüllung der Konvergenzkriterien. Unter anderem war die Bedingung zu erfüllen, daß die jährliche Nettoneuverschuldung maximal 3% des BIP und die Gesamtverschuldung maximal 60% des BIP beträgt. Der EU-Stabilitätspakt sollte gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten nach ihrer Aufnahme in die Eurozone weiterhin eine Politik betreiben, die diesen Kriterien entspricht, indem sie einen ausgeglichenen Haushalt anstreben und übermäßige Defizite vermeiden.
- ▶ Mit der Begrenzung der Haushaltsdefizite und der Gesamtverschuldung wurde - neben der Förderung einer weiteren Konvergenz der einzelnen Volkswirtschaften - vorrangig das Ziel verfolgt, ein hinreichendes Vertrauen internationaler Anleger in die Stabilität der neuen Währung zu begründen.
- ▶ Der EU-Stabilitätspakt war auch deshalb erforderlich, um dem Euro bei der deutschen Bevölkerung eine ausreichende Akzeptanz zu verschaffen: Wesentliche Teile der Bevölkerung mußten davon überzeugt werden, daß der Euro ebenso "stabil" wie die DM ist, die mit dem "Wirtschaftswunder" sowie mit Wohlstand und Sicherheit assoziiert wurde. Ein Vertrauen in die neue Währung wurde damit gerechtfertigt, daß eine solide Haushaltsführung der Mitgliedsstaaten längerfristig gewährleistet ist.
- ▶ Die Gewährleistung von Haushaltsdisziplin galt auch deshalb als erforderlich, weil in einem Währungsraum, wie er durch Einführung des Euro als Buchgeld im Januar 1999 entstand, spezielle Anreize zu einer erhöhten Verschuldung bestehen können: Die einzelnen Mitgliedstaaten können sich hier übermäßig verschulden, ohne von möglichen Konsequenzen in Form erhöhter Zinsen (allein) betroffen zu sein. Folglich können sich einzelne Staaten unter Umständen durch eine

Erhöhung der Verschuldung Vorteile verschaffen, während die Nachteile dieser Maßnahme von allen Mitgliedern der Währungsunion zu tragen sind.

- ▶ Mit dem Beitritt eines Staates zur Währungsunion gibt dieser die Zuständigkeit für die Geld- und Wechselkurspolitik an die Europäische Zentralbank ab. Als wirksamstes Instrument zur Beeinflussung der Konjunktur verbleibt den nationalen Regierungen die Fiskalpolitik. In Verfolgung konjunkturpolitischer Ziele liegt es somit nahe, verstärkt fiskalische Instrumente einzusetzen, was die Wahrscheinlichkeit einer zusätzlichen Verschuldung erhöht. Die zu erwartende übermäßige Verschuldung sollte der EU-Stabilitätspakt verhindern.

3. Auseinandersetzung mit der Argumentation der Bundesregierung

Darstellung und Beurteilung der einzelnen Begründungen

Das Schreiben des Bundesministers der Finanzen an den EU-Ratspräsidenten Jean-Claude Juncker vom 8. Februar 2005, das dazugehörigen Argumentationspapier und die Stellungnahme des Bundeskanzlers bilden die Grundlagen für die im folgenden wiedergegebenen Begründungen für die beabsichtigte Reform des EU-Stabilitätspaktes. Die einzelnen Argumente der Bundesregierung werden jeweils anschließend beurteilt.

→ Bundesregierung: *"Mit Blick auf die Lissabon-Agenda und auf die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen muß dem Wachstumsziel des Paktes mehr Gewicht beigemessen werden. Wichtig für dauerhaft höheres Wachstum sind zukunftsorientierte Investitionen ..." Den Mitgliedstaaten muß daher "... mehr finanzpolitischer Spielraum zur Erhöhung ihrer Wachstums- und Beschäftigungspotentiale gegeben werden, ohne dabei das Ziel langfristig gesunder öffentlicher Haushalte aus dem Auge zu verlieren".*

Diese Aussagen beinhalten folgende Annahmen:

(a) *Kreditfinanzierte staatliche Investitionen fördern wirtschaftliches Wachstum*

Beurteilung:

- ▶ Infolge einer Erhöhung der Ausgaben des Staates steigt grundsätzlich die Nachfrage, wodurch die wirtschaftliche Entwicklung in der jeweiligen Periode gefördert wird. Insoweit staatliche Investitionen beispielsweise eine Förderung im Bereich von Bildung, Forschung und Entwicklung bezwecken, werden hierdurch auch die Rahmenbedingungen für mittel- und längerfristiges Wachstum verbessert. - Die Erfahrung lehrt jedoch, daß die Auswirkungen von staatlichen Investitionen nur zum Teil längerfristig sind und die Wirkungen von Konjunkturprogrammen in aller Regel in relativ kurzer Frist "verpuffen".
- ▶ Unabhängig davon, wie nachhaltig die Wachstumsimpulse sind, erhöht sich durch kreditfinanzierte Maßnahmen die Verschuldung des Staates. Durch eine Beschleunigung der "Verschuldungsspirale" verschlechtern sich die Rahmenbedingungen und u. U. auch die Konditionen für privatwirtschaftliche Investitionen, für wirtschaftliche Dynamik und für ein längerfristiges Wachstum.
- ▶ Die Vorstellung, die Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft könne durch eine Erhöhung staatlicher Ausgaben beseitigt werden, kann nicht nur der Bundesregierung dazu dienen, von bisherigen Versäumnissen in der Strukturpolitik abzulenken, sondern sie kann auch zur Folge haben, daß die aktuelle Notwendigkeit von Strukturreformen vernachlässigt wird.

Indem die deutsche Volkswirtschaft zum EU-Binnenmarkt gehört und für den globalen Wettbewerb weitgehend geöffnet ist, sind umfassende Strukturreformen jedoch die Voraussetzung für Erfolg im internationalen Wettbewerb und für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum.

- (b) *Wachstumsfördernde Maßnahmen des Staates sind wichtiger als die Sicherung der Geldwertstabilität*

Beurteilung:

- ▶ Diese Aussage ist allenfalls in kurzfristiger Sicht zutreffend, indem zusätzliche Ausgaben des Staates in der betreffenden Periode zu einer Belebung der Wirtschaft führen können, die Konsequenzen der hiermit einhergehenden Erhöhung der Staatsverschuldung aber vorrangig in folgenden Perioden wirksam werden.
- ▶ Indem durch eine weitere Erhöhung der Haushaltsdefizite die Gesamtverschuldung des Staates noch schneller anwächst, ist mittel- und längerfristig die Geldwertstabilität gefährdet. Geldwertstabilität und damit das Vertrauen in eine Währung ist jedoch eine entscheidende Voraussetzung für Investitionen und wirtschaftliches Wachstum.

- (c) *Langfristig ist eine "Gesundung" der öffentlichen Haushalte möglich*

Beurteilung:

- ▶ Die Staatsverschuldung wächst selbst bei einer jährlichen Nettoneuverschuldung unter 3% des BIP exponentiell und bei ungenügendem Wachstum des BIP steigt auch die Verschuldungsquote (Gesamtverschuldung in % des BIP) zunehmend. Wir sind hier mit einer sich beschleunigenden "Verschuldungsspirale" konfrontiert. Entsprechend wachsen die Aufwendungen für den Schuldendienst.

Eine "Gesundung" der öffentlichen Haushalte kann nicht nur in einer Vermeidung von Defiziten bestehen, sondern setzt einen Abbau der Gesamtverschuldung - nicht nur in % des BIP, sondern auch real - voraus. Dieser ist nur denkbar, wenn der Staat entweder die Schuld durch Inflation entwertet oder über die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen tilgt. Ersteres hätte unabsehbare wirtschaftliche und gesellschaftliche Konsequenzen und letzteres

würde - angesichts der Dimension der Verschuldung und ungenügenden Wirtschaftswachstums - so weitgehende Sparmaßnahmen erfordern, daß es politisch kaum durchsetzbar ist

- Der Zielkonflikt zwischen der von der Bundesregierung beabsichtigten Erhöhung der Staatsverschuldung und einer "Gesundung" öffentlicher Haushalte könnte dadurch beseitigt werden, indem der Staat die zusätzlichen Kreditmittel so investiert, daß er eine Rendite erzielt, die die Kosten des Kredites übersteigt. Staatliche Investitionen werfen jedoch überwiegend keine "Rendite" ab, und es kann nicht erwartet werden, daß die unter Umständen durch die Maßnahme bewirkten Steuermehreinnahmen ausreichen, um die Kosten des Kredites zu decken.

→ Bundesregierung: *"Die Vergangenheit hat gezeigt, daß eine rein mechanistische Anwendung des Indikators '3%-Defizitgrenze' der Komplexität der finanzpolitischen Realität nicht gerecht wird."*

Beurteilung:

- Der Stabilitätspakt ermöglicht eine hinreichend flexible Haushaltspolitik: Die Mitgliedstaaten haben in ihrer Entschließung vom Juni 1997 die Absicht bekundet, "...das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts einzuhalten ...". Indem ein Defizit in Höhe von 3% des BIP möglich ist und während einer Rezession auch über diesem Wert liegen darf, erfordert die Erreichung dieses Zieles, daß in Zeiten wirtschaftlicher Erholung ein entsprechender Haushaltsüberschuß vorhanden ist. Die Bundesregierung kann folglich eine dem jeweiligen Konjunkturverlauf angemessene und damit hinreichend flexible Haushaltspolitik betreiben, sofern sie nicht den Fehler begeht, die 3% Marke als fixe Zielgröße zu interpretieren, sondern - wie der Pakt es vorsieht - als Obergrenze eines Intervalls.
- Die heutige Defizitgrenze in Höhe von 3% des BIP ermöglicht es der Bundesregierung bereits, sich mit derzeit zusätzlich rund 65 Mrd. €.

pro Jahr zu verschulden. Damit sollte es der Bundesregierung möglich sein, in Phasen einer Stagnation angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Der EU-Stabilitätspakt steht somit einer antizyklischen Fiskalpolitik nicht entgegen.

- Die Auffassung der Bundesregierung, daß infolge der "3%-Defizitgrenze" prozyklische Maßnahmen empfohlen wurden, ist zumindest nicht verallgemeinerbar. Experten gehen eher davon aus, daß die Auswirkungen des EU-Stabilitätspaktes zyklisch neutral gewesen sind.

→ Bundesregierung: *Damit eine "... situationsgerechte Anwendung des Paktes möglich wird", ist "...bei der Beurteilung des Einzelfalls - zusätzlich zur Prüfung der quantitativen Vorgaben zum Defizit und Schuldenstand - ..." die Berücksichtigung von "qualitativen Kriterien" erforderlich, welche eine über 3% des BIP liegende Nettoneuverschuldung rechtfertigen können.*

Bei diesen "qualitativen Kriterien für eine umfassende Bewertung der Finanzpolitik" handelt es sich um:

- *den makroökonomischen Rahmen (konjunkturelle Entwicklung, Stabilitätsbeitrag),*
- *die Wachstumsorientierung des Budgets (Qualität der öffentlichen Ausgaben) und Strukturreformen,*
- *und Sonderlasten (z.B. finanzielle Belastungen durch die Deutsche Einheit) sowie Solidarleistungen (überdurchschnittlich hohe Nettotransfers an den EU-Haushalt).*

"Die Entscheidung [über das Verfahren bei Sonderlasten] obliegt - hier wie bei allen anderen Faktoren - letztlich dem Rat."

Beurteilung:

- Durch den Einbezug von zusätzlichen Kriterien soll die Bedeutung des Defizitkriteriums relativiert und ein über 3% des BIP liegendes Defizit legitimiert werden können. Indem die "Meßlatte" höher gelegt wird, ist die

Wahrscheinlichkeit geringer, daß gegen die Bestimmungen des EU-Stabilitätspaktes verstoßen wird.

- ▶ Die "qualitativen" Kriterien umfassen ein breites Spektrum möglicher Begründungen für ein über 3% liegendes Defizit. Nicht nur Deutschland, sondern auch andere Mitgliedstaaten werden die Möglichkeiten nutzen, hierdurch deutlich erhöhte Defizite zu rechtfertigen.
- ▶ Die Beurteilung von "qualitativen" Kriterien ist problematisch, da eine exakte Bewertung und Vergleichbarkeit nicht oder nur bedingt möglich ist, zumal wenn diese Kriterien relativ unterschiedlich und komplex sind. Der Einbezug dieser "qualitativen" Kriterien begünstigt Intransparenz und vergrößert den Ermessensspielraum der im Rat entscheidenden Regierungen. Damit verringert sich die Bedeutung der Bestimmungen des EU-Stabilitätspaktes.
- ▶ Indem die Entscheidungsbefugnis letztlich beim Rat liegen soll, werden die Kompetenzen der EU-Kommission deutlich eingeschränkt.

→ Bundesregierung: *Verfahrensschritte in einem Defizitverfahren sollen "...bei Überschreitung der 3%-Defizitgrenze grundsätzlich nur eröffnet werden, wenn dem Mitgliedstaat tatsächlich schwerwiegende Fehler vorzuwerfen sind. Kommt die Kommission ... zu diesem Ergebnis, obliegt es dem Rat zu entscheiden, ob er die Beurteilung der Kommission teilt oder ob er im Rahmen der von ihm zu treffenden ... Ermessensentscheidung zu einem anderen Ergebnis kommt."*

Beurteilung:

- ▶ Der Nachweis, daß die Entstehung eines übermäßigen Defizits bzw. der Scheitern der Bemühungen um dessen Beseitigung auf einen "schwerwiegenden Fehler" der jeweiligen Regierung zurückzuführen ist, wird nur schwer zu führen sein. Hierdurch verringert sich die Wahrscheinlichkeit, daß infolge eines Defizitverfahrens Sanktionen verhängt werden.

- Und selbst wenn die EU-Kommission dem Mitgliedstaat einen "schwerwiegenden Fehler" nachweisen kann, hat die betreffende Regierung die Möglichkeit, über Absprachen mit anderen Mitgliedern des Rates die Verhängung der Sanktionen zu verhindern. Indem die Regierungen mit übermäßigem Defizit faktisch keine Sanktionen zu fürchten haben, wird der EU-Stabilitätspakt zu einem "Tiger ohne Zähne".

→ Bundesregierung: *Es geht um "... eine stärkere Respektierung der primären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wirtschafts- und Finanzpolitik." Wenn "... Eingriffe europäischer Instanzen in die Budgethoheit der nationalen Parlamente nur unter sehr restriktiven Bedingungen erlaubt sind", wird der "... Stabilitätspakt ... besser funktionieren ..."*

Beurteilung:

- In diesem Fall würde der Stabilitätspakt nicht "besser funktionieren", sondern in jenem Maße an Bedeutung verlieren, in dem die Entscheidung über die Höhe der Haushaltsdefizite wieder in die Zuständigkeit der nationalen Regierungen fällt. Und letzteres ist das Ziel der Bundesregierung, die kurzfristigen politischen Gestaltungsspielraum zurückgewinnen will.
- Indem die Geld- und Währungspolitik in einer Währungsunion zwangsläufig eine Gemeinschaftsaufgabe ist und die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten einen wesentlichen Einfluß auf geld- und währungspolitische Zielsetzungen haben kann, muß die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten bestimmten Regeln unterworfen werden. Die damit einhergehende Einschränkung der nationalen Souveränität durch den Maastrichter Vertrag war unabdingbar. Ansonsten hätte die Gefahr bestanden, daß die Geldpolitik der EZB mit ihrem vorrangigen Ziel der Preisstabilität [Art. 105 (1), EG-Vertrag] durch die Fiskalpolitik kontaminiert wird und eine rationale bzw. verantwortbare Politik nicht mehr möglich ist.

Identifizierung möglicher Interessen und Strategien der Bundesregierung

- ▶ Nachdem das Haushaltsdefizit der Bundesrepublik Deutschland bereits 2002 und 2003 deutlich über 3% lag und 2004 rund 3,7% betrug, belasten im laufenden Jahr zusätzliche Probleme die Haushaltslage. Die Bundesregierung hat somit ein Interesse daran, daß laufende Defizitverfahren eingestellt und weitere Verfahren vermieden werden, um die damit einhergehende Kritik in den Medien zu verhindern. Daher ist die Bundesregierung offensichtlich bestrebt, ihr rechtswidriges Verhalten zu legitimieren, indem sie darauf hinwirkt, daß die zugrundeliegenden Rechtsnormen geändert bzw. irrelevant werden.
- ▶ Es geht der Bundesregierung auch darum, durch die Reform des EU-Stabilitätspaktes ein Hindernis für kreditfinanzierte Investitionsprogramme zu beseitigen. Damit will sich der Bundeskanzler offensichtlich die Ressourcen beschaffen, um die Arbeitslosigkeit im Vorfeld der Bundestagswahl zur "Chefsache" machen und einen öffentlichkeitswirksamen Aktionismus entfalten zu können. Dem Bundeskanzler dürfte bewußt sein, daß er in diesem Politikbereich als "Macher" erscheinen muß, um die Wahl gewinnen zu können.

Während die notwendigen Strukturreformen bei den Wähler(inne)n unpopulär sind, haben Investitionsprogramme aus Sicht des Kanzlers zwei Vorteile: zum einen entspräche die Durchführung solcher Programme der Erwartungshaltung weiter Teile der Bevölkerung und zum anderen treten die negativen Folgewirkungen kreditfinanzierter Investitionsprogramme erst mittel- und längerfristig - also nach der Bundestagswahl - ein.

Die Arbeitslosigkeit wird voraussichtlich nicht nur deshalb zu einem zentralen Wahlkampfthema werden, weil der Kanzler sich an seinen Erfolgen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit messen lassen wollte, sondern weil immer mehr Menschen arbeitslos sind oder befürchten, es zu werden. Wie bedeutsam dieses Thema ist, dürfte die SPD spätestens bei der Landtagswahl in Schleswig-Holstein erkannt haben, wo sie bei

Arbeitnehmern und Arbeitslosen weit über 10%ige Stimmenverluste zu verzeichnen hatte.

4. Aktuelle Gründe für die Beibehaltung eines wirksamen EU-Stabilitätspaktes

Die Notwendigkeit des EU-Stabilitätspaktes verdeutlichen zunächst die unter Punkt 1. genannten Motive für den Abschluß des Paktes. Hierüber hinaus sprechen folgende Argumente für eine unveränderte Beibehaltung (oder sogar für eine Verschärfung) der heutigen Regelungen des EU-Stabilitätspaktes:

Wirtschaftspolitische Begründung

Der EU-Stabilitätspakt ist erforderlich, um Geldwertstabilität - und damit eine Voraussetzung wirtschaftlichen Wachstums - zu gewährleisten

- ▶ Durch eine wirksame Begrenzung der Haushaltsdefizite auf 3% des BIP und damit des Wachstums der Gesamtverschuldung der EU-Mitgliedstaaten wird ein unverzichtbarer Beitrag zur Preisstabilität im Euro-Raum geleistet. Geldwertstabilität begründet Vertrauen internationaler Anleger in den Euro, was einen erhöhten Zufluß von Geldkapital bewirkt und damit auch eine zusätzliche Entstehung von Realkapital (Investitionen) erwarten läßt.
- ▶ Geldwertstabilität ermöglicht längerfristige Kalkulationen, verringert Risiken und Kosten, was - unter ansonsten gleichen Bedingungen - zu erhöhten Investitionen führt. Somit bildet Geldwertstabilität eine wesentliche Grundlage eines nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums.
- ▶ Hingegen können unter Umständen infolge einer erhöhten Kreditnachfrage größerer Staaten die Zinsen auf dem Kapitalmarkt steigen, so daß sich auch für private Investoren die Aufnahme von Krediten verteuert und (dann nicht mehr rentable) Investitionen unterbleiben. Sogenannte Crowding-out-Effekte sind bei Unterbeschäftigung zwar eher gering, aber nicht auszuschließen.

Fiskalpolitische Begründungen

Der EU-Stabilitätspakt kann verhindern, daß sich infolge einer zunehmenden Verschuldung der Handlungsspielraum des Staates ständig verringert

- Eine fortgesetzte Nettoneuverschuldung führt zu einer permanenten Erhöhung der Gesamtverschuldung des Staates. Damit steigen dessen Aufwendungen für den Schuldendienst von Jahr zu Jahr.

Eine vollständige Finanzierung des anwachsenden Zinsaufwandes durch eine Nettoneuverschuldung ist dauerhaft kaum möglich, da hier Zweifel an der Bonität des Schuldners unausweichlich sind.

Folglich wird der Staat einen immer größer werdenden Anteil seiner (Steuer-)Einnahmen für Zinszahlungen aufwenden müssen, was zur Folge hat, daß sich sein finanzieller Handlungsspielraum zunehmend verringert.

- Dies gilt um so mehr, wenn sich das Rating des Staates verschlechtert und Kredite nur noch zu einem erhöhten Zinssatz erhältlich sind. Die Ratingagentur Standard & Poor's wies darauf hin, daß die Kreditwürdigkeit eines Staates wesentlich von dessen Finanzpolitik abhängt.
- Durch eine jährliche Nettokreditaufnahme - auch unter 3% des BIP - und die damit ebenfalls ansteigenden Zinsaufwendungen erhöht sich die Gesamtverschuldung des Staates exponentiell. Mit fortschreitender Zeit wird es immer schwieriger, diese "Verschuldungsspirale" zu durchbrechen.

Der Schlüssel auch zur Lösung dieses Problems bestünde in einem hinreichend hohen Wirtschaftswachstum. Mit entsprechendem Wachstum erhöhen sich die Steuereinnahmen des Staates und infolge steigender Beschäftigung reduzieren sich die Ausgaben für soziale Leistungen, so daß eine Verringerung der Haushaltsdefizite möglich ist. Indem sich zudem das BIP vergrößert, würde auch hierdurch der prozentuale Anteil der Nettoneuverschuldung am BIP sinken. Ist die Nettoneuverschuldung in % des BIP deutlich geringer als das prozentuale Wachstum des BIP, so sinkt die Verschuldungsquote. Bei entsprechend hohem

Wirtschaftswachstum kann auch ein Abbau der Gesamtverschuldung durch Haushaltsüberschüsse möglich sein. - Nur ist leider zu erwarten, daß die hierbei zugrundeliegende Voraussetzung - ein hinreichend hohes Wirtschaftswachstum - in Deutschland auf absehbare Zeit nicht erfüllt sein wird.

Einen eher realistischen Weg zur Verringerung der Verschuldung gibt der EU-Stabilitätspakt vor, in welchem die Mitgliedstaaten ihre Absicht bekunden, "das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts einzuhalten".

Die antizyklische Fiskalpolitik, deren Ausweitung durch die Reform des EU-Stabilitätspaktes bezweckt wird, ist in der Praxis bereits gescheitert

- Die vom Bundeskanzler vertretene antizyklische Fiskalpolitik hat in der Vergangenheit nicht die erhofften Wachstumsimpulse bewirkt und maßgeblich zum Anstieg der Verschuldung des Staates beigetragen. Problematisch ist die antizyklische Fiskalpolitik insbesondere deshalb, weil in Phasen wirtschaftlicher Erholung in der Regel kein Abbau der Staatsschuld, sondern weiterhin eine Nettoneuverschuldung erfolgte.

Ursächlich hierfür ist, daß politische Entscheidungsträger die Chancen ihrer Wiederwahl durch (kreditfinanzierte) Ausgaben erhöhen, durch einen Abbau der Verschuldung aber eher verringern. Die Lasten werden auf zukünftige Generationen verlagert, die keinen Einfluß auf Wahlentscheidungen in der Gegenwart haben.

Folglich ist die antizyklische Fiskalpolitik ein theoretisches Konzept, das in der Praxis nicht nur ungenügend wirksam, sondern zudem eine zentrale Ursache der Verschuldungsproblematik ist.

Strukturpolitische Begründung

Die vorgesehene Reform des EU-Stabilitätspaktes behindert die Umsetzung dringend notwendiger Strukturreformen

- ▶ Durch eine erhöhte Staatsverschuldung würde die Bundesregierung über zusätzliche Liquidität verfügen, wodurch sich der aktuelle Problemdruck verringert. Daher ist zu erwarten, daß die zur Lösung der Probleme notwendigen Strukturreformen weniger konsequent vorangetrieben werden.
- ▶ Indem der EU-Stabilitätspakt in seiner aktuellen Fassung bei angemessener Umsetzung durch die EU-Kommission übermäßige Haushaltsdefizite sanktionieren und damit Restriktionen vorgeben kann, ist es den nationalen Regierungen eher möglich, Strukturreformen und unpopuläre Sparmaßnahmen durchzusetzen, indem sie sich auf die Vorgaben der EU berufen können.

Verteilungs- und sozialpolitische Begründungen

Der EU-Stabilitätspakt bildet eine Voraussetzung dafür, daß Sparguthaben und Leistungen der privaten Altersvorsorge nicht durch Inflation entwertet werden

- ▶ Geldwertstabilität ermöglicht den Erhalt des realen Wertes von Sparguthaben und anderer festverzinslicher Geldanlagen.
 Entsteht hingegen infolge einer überhöhten Staatsverschuldung Inflation, so verringert sich die Kaufkraft des Geldes und damit auch der reale Wert von Sparguthaben, Schuldverschreibungen, Lebensversicherungen und anderer nomineller Anlagen.
 Hiervon profitieren Schuldner - wie der Staat -, während die Forderungen von Sparern und anderen Gläubigern an Wert verlieren. Inflation führt somit dazu, daß insbesondere die Sparer für einen mehr oder weniger großen Teil der Staatsverschuldung aufzukommen haben.
- ▶ Betroffen von der Geldentwertung sind auch die Systeme der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, sofern die Auszahlung nomineller Beträge vereinbart wurde. In diesen Fällen können - obwohl aus heutiger

Sicht eine angemessene Vorsorge getroffen wurde - soziale Notlagen entstehen.

Insoweit der EU-Stabilitätspakt ein Anwachsen der Verschuldung verhindert, wird vermieden, daß Probleme in die Zukunft verlagert werden

- Sofern der Staat die durch Nettoneuverschuldung beschafften Mittel tatsächlich nur für Investitionen verwendet und sich in deren Folge auch die (Steuer-)Einnahmen erhöhen, so reichen diese Mittel in der Regel nicht aus, um die durch diese Maßnahme verursachten Zins- und Folgekosten zu decken.

Daher wächst die Gesamtverschuldung durch die jährlich anfallenden Zinsen ständig an. Indem jede Schuld irgendwann von jemandem zu begleichen ist, bedeutet dies, daß die zukünftig zu tragenden Belastungen größer sind als die infolge der Kreditaufnahme bestehenden Vorteile.

Folglich führt eine Erhöhung der Staatsverschuldung in diesen Fällen dazu, daß längerfristig mehr Probleme entstehen, als kurzfristig durch die zusätzliche Liquidität gelöst werden können. Durch die zusätzliche Verschuldung werden damit nicht nur Probleme in die Zukunft verlagert, sondern hierdurch vergrößert sich zudem der Problemdruck.

Der Autor

Dr. Jürgen v. Gaal-Löwe ist Privatdozenten für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und selbständiger Wirtschafts- und Politikberater in München.