

Wie Staatsverschuldung
hoffähig gemacht wird

Abschied vom europäischen Stabilitätspakt

Michael Meister

Die EU-Kommission hat mit ihrer Entscheidung, das Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich vorerst ruhen zu lassen, dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt einen Bärendienst erwiesen. Sie geht damit den Weg des geringsten Widerstandes und nicht den der ökonomischen Vernunft. Dies ist ein verheerendes Signal für das Vertrauen in die Stabilität des Euro. Es steht zu befürchten, dass mit dem Ruhen der Defizitverfahren in einem nächsten Schritt die Regeln des Stabilitätspaktes aufgeweicht werden. Nach dem Motto, wer nicht in der Lage ist, die Regeln einzuhalten, muss versuchen, diese zu ändern, um den Schein wahren und Kritiker ruhig stellen zu können. In diesem Sinne hat die Bundesregierung bereits mehrfach gefordert, das Regelwerk zu ändern, um künftig nationale Sonderlasten defizitmindernd zu berücksichtigen, bestimmte Ausgabenkategorien oder die Kostenbelastungen aus der deutschen Einheit, wie etwa Bildungsausgaben, aus dem Defizit herauszurechnen und die Haushaltskonsolidierung flexibler an der konjunkturellen Lage ausrichten zu können.

Der Bundeskanzler hat mit seinem Namensartikel in der *Financial Times* vom 17. Januar 2005 diese Marschrichtung vorgegeben; sein Finanzminister versucht sie nunmehr im Finanzministerrat auf europäischer Ebene umzusetzen. Würden diese Vorschläge umgesetzt, ließe sich künftig jede Staatsverschuldung rechtfertigen, und der Stabilitätspakt wäre wirkungslos. Allein die Ausnahmen, die der

Bundeskanzler fordert, erlauben *de facto* ein Staatsdefizit von acht Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP).

„Stark wie die Mark“ – so sollte der Euro werden. Deshalb sollte die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion auch als Stabilitätsgemeinschaft konstruiert werden, und deshalb wurden die Stabilitätskriterien 1992 in den Maastricht-Vertrag aufgenommen und durch den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997 auf Drängen Deutschlands ergänzt. Damit sollten der Bevölkerung die Ängste bei der Euro-Einführung genommen werden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt war die Geschäftsgrundlage für den Euro. In gleich lautenden Erklärungen von Bundestag und Bundesrat haben alle Parteien deshalb bereits im Dezember 1992 bekräftigt, „sich jedem Versuch (zu) widersetzen, die Stabilitätskriterien aufzuweichen, die in Maastricht vereinbart worden sind“. Hieran wird die SPD-geführte Bundesregierung heute nicht gerne erinnern, weil es ihr politisch nicht mehr opportun erscheint, die notwendigen Anstrengungen zur Einhaltung der Kriterien zu unternehmen.

Seit dem Jahr 2002 betreibt die Bundesregierung kontinuierlich eine Politik beschleunigter Neuverschuldung. Sie hält seit 2002 weder die verfassungsrechtliche Neuverschuldungsgrenze ein, wonach die Neuverschuldung die Investitionssumme nicht übersteigen darf (Artikel 115 Grundgesetz), noch die Stabilitätskriterien von Maastricht. Im letzten Jahr lag nach Berechnungen des Statistischen

Bundesamtes das Maastricht-relevante Finanzierungsdefizit des Staates bei 80,3 Milliarden Euro oder 3,7 Prozent des BIP. Davon sind allein 51 Milliarden Euro oder über sechzig Prozent des Gesamtdefizits auf den Bund zurückzuführen. Er war, wie in den Jahren zuvor, der maßgebliche Schuldentreiber. Mittlerweile liegt die Verschuldungsquote bei über 66 Prozent des BIP. Damit wurden beide Stabilitätskriterien seit nunmehr drei Jahren nicht eingehalten. Deutschland hat damit zum dritten Mal in Folge gegen europäisches Recht verstoßen.

Für das laufende Jahr sieht es nach Ansicht aller Wirtschaftsexperten nicht wesentlich besser aus. Finanzminister Eichel hält Artikel 115 Grundgesetz bei der Haushaltsaufstellung formal nur dadurch ein, dass er Rekord-Privatisierungserlöse in einem Volumen von knapp dreiundzwanzig Milliarden Euro in den Haushalt einstellt. Dem ökonomischen Geist der Verschuldungsgrenze im Grundgesetz entspricht dies nicht, denn einer steigenden Staatsverschuldung steht ein sinkendes Staatsvermögen gegenüber – alles zu Lasten unserer Kinder. Die Drei-Prozent-Grenze des Stabilitätspaktes wird 2005 erneut nicht eingehalten werden; denn das nach dem Prinzip Hoffnung dem Bundeshaushalt zu Grunde gelegte Wirtschaftswachstum von 1,7 Prozent ist zu hoch angesetzt. Sachverständigenrat und alle Wirtschaftsforschungsinstitute gehen von einem deutlich niedrigeren Wert aus. Damit sind aber auch die Steuereinnahmen zu hoch und die Ausgaben, insbesondere für den Arbeitsmarkt, zu niedrig angesetzt. Wie schon in den Vorjahren wird der Finanzminister im Haushaltsvollzug mehr Schulden machen als im Haushaltsgesetz geplant.

Wenn der EU-Währungskommissar Almunia das vorgelegte deutsche Stabilitätsprogramm trotz dieser wackligen Wachstumsprognose akzeptiert und das Defizitverfahren ruhen lässt, zeigt dies

zweierlei: *Erstens* hat die EU-Kommission – leider – ihren Biss verloren, den Geist des europäischen Stabilitätspaktes und eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik in allen Mitgliedsstaaten durchzusetzen. *Zweitens* versucht sie Ruhe in die Verhandlungen einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu bekommen, um das Heft des Handelns in der Hand zu behalten. Damit stellen sich zwei Fragen: Welchen Wert hat ein Stabilitätspakt, den niemand einhält, und brauchen wir eine Reform des Stabilitätspaktes, damit er wieder eingehalten wird?

Aus zumindest zwei Gründen ist ein wirksamer Stabilitäts- und Wachstumspakt unabdingbar, der die Mitgliedsstaaten zu einer soliden Finanzpolitik zwingt: *Erstens* zeigt die Wirtschaftsgeschichte, dass Preisstabilität und eine stabile Währung ohne solide Staatsfinanzen dauerhaft nicht zu erreichen sind. Anhaltend hohe Haushaltsdefizite und eine wachsende Staatsverschuldung mindern das Marktvertrauen und erhöhen den Inflationsdruck. Die Folgen sind höhere Zinsen und niedrigere Investitionen. Das Wirtschaftswachstum sinkt, und die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, negative Schocks zu verkraften, geht zurück. Insofern liegt es im ureigenen Interesse Deutschlands, den Stabilitätspakt einzuhalten. Den von der Bundesregierung konstruierten Gegensatz zwischen Konsolidierung der Staatsfinanzen und Wirtschaftswachstum gibt es nicht. *Zweitens* übertragen sich in einer Währungsunion fiskalpolitische Fehlentwicklungen in einem Mitgliedsstaat zwangsläufig auf die gesamte Union. So zahlen auch Mitgliedsländer, die sich stabilitätskonform verhalten, den Preis für nationalstaatliches Fehlverhalten, etwa in Form höherer Zinsen oder höherer Inflationsraten. Die beschriebenen negativen Auswirkungen sind umso größer, je größer das entsprechende Sünderland ist.

Der Stabilitätspakt hat in der Vergangenheit seine disziplinierende Funktion auf die Finanzpolitiken der Mitgliedsstaaten durchaus erfüllt – dies auch in wirtschaftlich schweren Zeiten. Deutschland ist dabei als größte Volkswirtschaft immer mit gutem Beispiel vorangeschritten und hat so den entsprechenden Druck auf die anderen Mitgliedsländer aufrechterhalten. Die heute erreichte Stabilitätskultur im Euro-Raum und die niedrigen Inflationsraten wären ohne den Stabilitätspakt nicht möglich. Erst die laxen Haushaltspolitik des einstigen Stabilitätsankers Deutschland und die Weigerung der Bundesregierung Ende 2003, die aus dem Stabilitätspakt resultierenden Konsequenzen zu tragen, haben den Stabilitätspakt infrage gestellt und die Rahmenbedingungen für die europäische Geldpolitik deutlich verschlechtert. Der Stabilitätspakt hat kein Ausgestaltungs-, sondern ein reines Umsetzungsproblem. Die in der Folge von den Defizitsündern angestoßene Diskussion um eine Aufweichung des Regelwerkes und die von der EU-Kommission vorgelegten Reformvorschläge sind nicht Teil der Lösung, sondern verschärfen das Problem. Die Reformvorschläge machen auch nach Ansicht der Deutschen Bundesbank das bestehende Regelwerk komplizierter und unübersichtlicher. Sie verringern den Anreiz zu einer soliden nationalstaatlichen Haushaltspolitik und sind das falsche Signal an die Länder, die den Euro noch nicht haben.

Im Übrigen ist der Pakt hinreichend flexibel. Ausgehend von einem ausgeglichenen Staatshaushalt, kann Deutschland sechzig Milliarden Euro (!) neue Schulden machen, um die automatischen Stabilisatoren im Konjunkturabschwung wirken zu lassen und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren. Die Verschuldungsobergrenze des Maastricht-Vertrages würde ein solches temporäres Defizit erlauben, die Drei-Prozent-Gren-

ze würde nicht überschritten. Die gegenwärtigen Haushaltsprobleme in Deutschland zeigen indes, dass die Bundesregierung die konjunkturell guten Jahre 1999 bis 2001 nicht genutzt hat, um die erforderlichen Strukturreformen umzusetzen, die eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erst ermöglichen und zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt führen.

Wer glaubt, mit einer Änderung des Regelwerkes eine bessere Stabilitätskultur zu erreichen, irrt. Nicht mehr Stabilität, sondern weniger Stabilität wird die Folge sein. Die Anpassung der Regeln an das unsolide Haushaltsgebarren einzelner Mitgliedsländer verringert den Sparzwang, schiebt Haushaltskonsolidierung auf die lange Bank und macht Staatsverschuldung hoffähig. Statt eine nachhaltige Politik für künftige Generationen zu verfolgen, die Strukturanpassungen und Reformen für mehr Wirtschaftswachstum auf dem Arbeitsmarkt, in den sozialen Sicherungssystemen und im Steuerrecht erfordert, geht diese Bundesregierung den vermeintlich leichteren Weg in die Staatsverschuldung. Allein im letzten Jahr hat sich die Verschuldungslast pro Kopf der Bevölkerung um tausend Euro erhöht. Jedes ungeborene Kind trägt heute bereits eine Erblast von 17 000 Euro Staatsschulden, Tendenz weiter steigend. Nur wenn Deutschland den Stabilitätspakt uneingeschränkt einhalten und einen ausgeglichenen Staatshaushalt ohne neue Schulden anstreben würde, könnte der Weg in die Schuldenfalle umgekehrt werden. Mit ihrer Verschuldungspolitik nimmt die Bundesregierung den schleichenden Tod des Stabilitätspaktes und eine unsolide Finanz- und Haushaltspolitik zu Lasten künftiger Generationen in Kauf. Sie wird damit zum Totengräber einer insgesamt bislang erfolgreichen europäischen Stabilitätskultur und wird verantwortlich dafür sein, wenn der Euro seine Stabilität einbüßt.