

Fiskalpolitik in der Europäischen Währungsunion – im Dilemma zwischen Konsolidierung und Stabilisierung

Jan Prieue

Geleitet vom Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt hat sich die deutsche Finanzpolitik einen strikten Konsolidierungskurs verordnet, der in wenigen Jahren zu einem ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalt führen soll. Trotz hoher Arbeitslosigkeit, trotz schwachem Wachstumstrend wird seit langem eine fast durchweg restriktive Fiskalpolitik betrieben. Allerdings verfehlt diese ihr Ziel, da Deutschland gemessen am Haushaltsdefizit unter den Teilnehmerländern der Währungsunion Schlusslicht ist. Warum wurde das Konsolidierungsziel trotz sparsamer Ausgabenpolitik nicht erreicht? Welcher ökonomischen Logik folgt diese Fiskalpolitik? Gibt es Alternativen?

1 Ausgeglichener Haushalt bis 2004?

1992 wurde im Maastricht-Vertrag eine Defizitquote von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Teilnehmerländer an der Europäischen Währungsunion vorgeschrieben, 1997 wurde dieses Budgetkriterium im Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 zum mittelfristigen Ziel des Budgetausgleichs bzw. des Budgetüberschusses nachgehärtet. Beide Regelwerke wurden maßgeblich von der deutschen Bundesregierung durchgesetzt, teilweise gegen den Widerstand anderer EU-Länder. Die Europäische Kommission hat das Ziel des ausgeglichenen Budgets in der Eurozone – gemäß den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2001“ (Kommission 2001, S. 3) – auf 2003 terminiert; Anfang 2002 ist ausgerechnet Deutschland das Schlusslicht bei der Haushaltskonsolidierung in Europa. Die Bundesregierung konnte nur mit Mühe einem „Blauen Brief“ entgehen, weil das deutsche Defizit in 2001 hart an die 3-Prozent-Marge hochgeschossen ist. Dies erstaunt um so mehr, als eine rigorose Konsolidierungspolitik als Markenzeichen und oberste Leitlinie der deutschen Finanzpolitik (und des Finanzministers persönlich) spätestens seit 1999 gilt. Andererseits hat das relativ hohe Budgetdefizit in 2001 auch nicht verhindern können, dass eine Quasi-Rezession eingetreten ist, die zu einem Wirtschaftswachstum von

nur 0,6 % 2001 und voraussichtlich ebenfalls 0,6 % 2002 führt (DIW 2002).

Unbeirrt hat die Bundesregierung in der Aktualisierung des „Deutschen Stabilitätsprogramms“ vom Dezember 2001 (gewissermaßen der deutsche Beitrag zu den „Grundzügen“ der Kommission) sowie im Jahreswirtschaftsbericht 2002 am strengen Konsolidierungskurs festgehalten, der im Bundeshaushalt zum Budgetausgleich im Jahr 2005/6 führen soll, im öffentlichen Gesamthaushalt bereits 2004 (BMF 2001a, S. 41; BMF 2002b, S. 16, 24). Bei genauerem Hinsehen wird dies unter zwei Annahmen erreicht: (1) Es wird ein Wirtschaftswachstum von rd. 2 % p.a. im Zeitraum 2000-5 unterstellt,¹ was bei einem Wachstum von nur 0,6 % 2001 und 2002 illusionäre Zuwächse von 2,9 % in den Folgejahren erfordern würde. (2) Die nominalen Ausgaben des Bundes sollen bis 2005 nur um 0,8 % p.a. steigen, also real deutlich schrumpfen, die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts (einschließlich Sozialversicherungen) um knapp 2 % (BMF 2001a, S. 19, 29). So soll die Verfehlung des Konsolidierungsziels durch um so strengere Ausgabendisziplin und hochgestochene Wachstumsannahmen wettgemacht werden. Bisher sind weder die Haushaltskonsolidierung noch eine deutliche Konjunktur- oder gar Wachstumsstabilisierung gelungen. In den 90er Jahren lag der deutsche Wachstumstrend bei nur 1,5 % p.a., so dass Deutschland (zusammen mit Italien) Schlusslicht in der Europäischen Union geworden ist. Die im Jahreswirtschaftsbericht 2002 angeführten Gründe (S. 13 f.) für das schwache deutsche

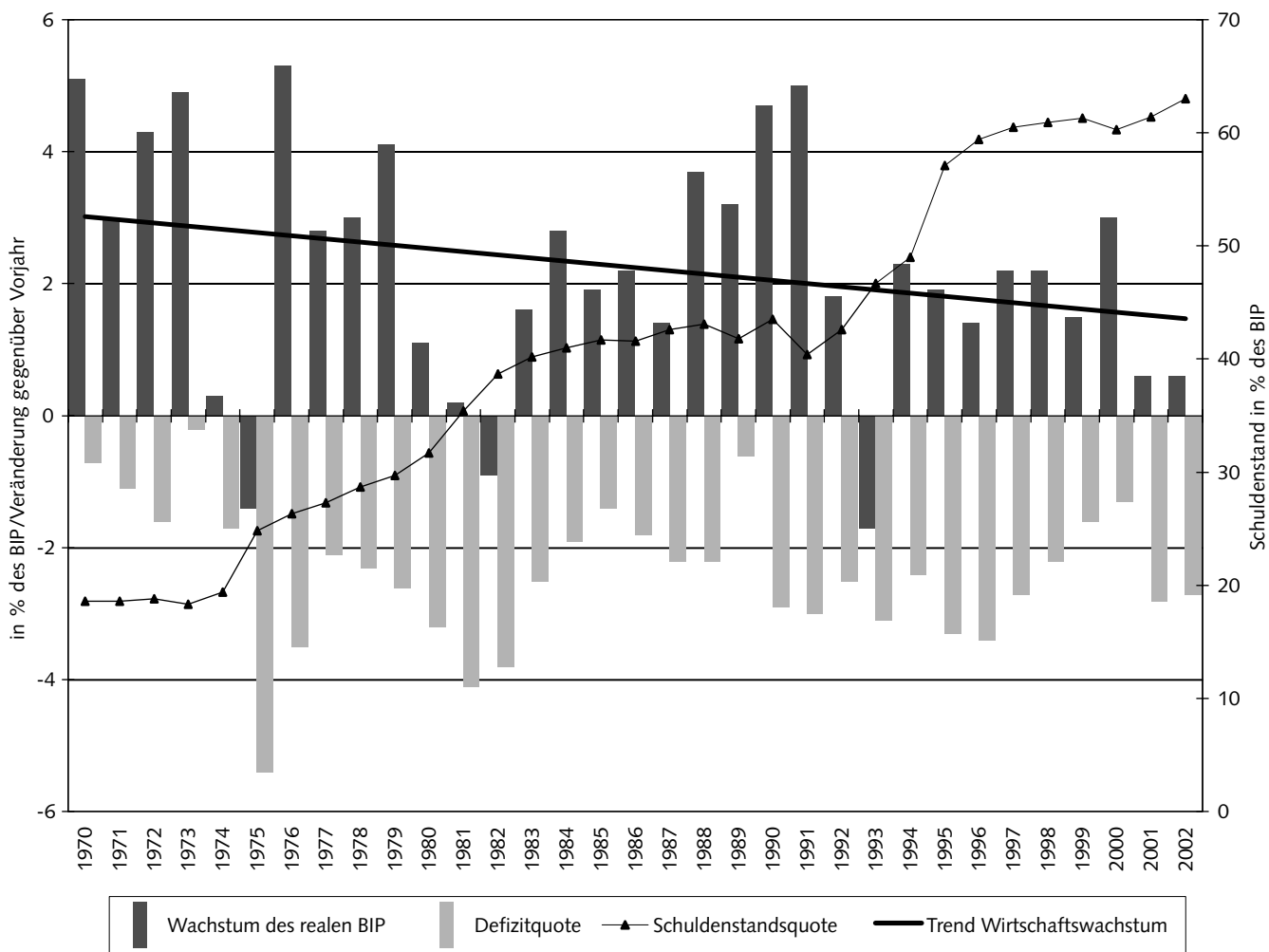
Wirtschaftswachstum seit Mitte der 90er Jahre (vor allem die Konsolidierung der Bauwirtschaft in Ostdeutschland, ungünstige außenwirtschaftliche Einflüsse) sind nicht hinreichend; ungeprüft bleibt, ob nicht auch die über lange Strecken restriktive Fiskalpolitik selbst zum niedrigen Wachstum und zu den schwachen Bauinvestitionen beigetragen hat.

Im Folgenden soll zunächst die empirische Entwicklung der Budgetposition in Deutschland im europäischen Vergleich dargestellt werden. Dabei soll erklärt werden, warum die Konsolidierungs- und Stabilisierungserfolge so mager sind. Anschließend wird die der deutschen und europäischen Fiskalpolitik zugrundeliegende Konzeption, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt zum Ausdruck kommt, kritisch resümiert. Abschließend werden mögliche Alternativen skizziert.

¹ In der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes wird sogar ein Wachstumstrend von $2\frac{1}{4}$ % p.a. 2000-5 angenommen (BMF 2001b, S. 84).

Dr. rer. pol. Jan Prieue ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands; Entwicklungsökonomik.
e-mail: prieue@fhtw-berlin.de

Abb. 1: Defizite, Schuldenstand, Wachstum in Deutschland*



*bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Deutschland insgesamt; Staat in der Abgrenzung der VGR, ohne Sozialversicherungen, mit Sonderhaushalten

Quelle: SVR 1995, 2000, DIW 2002; eigene Berechnungen

2 Verschuldungsindikatoren für die öffentlichen Haushalte

Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte stieg seit Mitte der 70er Jahre in beängstigendem Tempo an, absolut und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) (Abbildung 1). Auf den ersten Blick erscheint dies die Folge „unsolider“ Haushaltspolitik zu sein. Bei genauerer Betrachtung ist die Schuldenstandsquote nicht nur Ergebnis der Ausgaben- und Steuerpolitik, sondern die Einnahmen und Ausgaben des Staates selbst sind in hohem Maße *Resultat* der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,

die nun auch ihrerseits von der Finanzpolitik mitbestimmt wird. Ohne den deutlichen Rückgang des Wachstumstrends seit den 70er Jahren lässt sich die Entwicklung der Schuldenstandsquote nicht verstehen. Deren Anstieg in den 70er Jahren war sowohl der ersten schweren Rezession 1974/75 mit konjunkturbedingten Defiziten (Mindereinnahmen und Mehrausgaben infolge der Arbeitslosigkeit) geschuldet, als auch dem relativ schwachen und kurzen Aufschwung bis zur nächsten Rezession 1980-82, als jetzt abermals der Schuldenstand konjunkturbedingt anstieg. Bis Ende der 80er Jahre blieb die Konjunktur recht verhalten, aber es wurde mit restriktiver Ausgabenpolitik, zugleich mit „angebotspolitisch“ ausgerichteten Steuerensenkungen reagiert, die das Wachstum wieder

beflügelten sollten. So konnte zwar der Anstieg der Schuldenstandsquote bis zur deutschen Vereinigung in Zaum gehalten, jedoch nicht der vorwiegend konjunkturbedingte Anstieg 1980–85 um 10 Prozentpunkte revidiert werden.

Infolge der Vereinigungspolitik verdoppelten sich dann die Staatsschulden, die Schuldenstandsquote nahm innerhalb weniger Jahre um die Hälfte auf etwa 60 % des BIP zu. Nach den neuerlichen rezessionsbedingten Defiziten (1993) setzte eine Konsolidierungspolitik mit Priorität bei Ausgabenkürzungen ein, ergänzt um Steuerensenkungen, insbesondere auch im Zuge der Einkommen- und Unternehmenssteuerreformen nach 1999. Mit Ausnahme des Jahres 2000 blieb das Wachstum jedoch sehr schwach.

Tabelle 1: Fiskalische Indikatoren in Deutschland 1991–2002

(in % des BIP, soweit nicht anders angegeben; Staat in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Defizit	3,0	2,5	3,1	2,4	3,3	3,4	2,7	2,2	1,6	1,3	2,8 ^{h)}	2,7 ^{h)}
Schuldenstand	40,0	42,6	46,7	49,0	57,1 ^{c)}	59,4	60,5	60,9	61,3	60,3	61,4	63,0
strukturelles Defizit ^{a)}	3,0	2,8	1,9	1,1	3,1	2,9	1,9	1,7	0,8	0,7	2,3	k.A.
Primärdefizit ^{b)}	1,6	0,5	1,1	0,1	-0,5	-0,2	-1,0	-2,0	-2,1	-1,7	-1,5	k.A.
Zinsausgaben	2,6	3,2	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,3	3,3	3,3
Zinsen/Staatsausgaben	7,9	9,4	9,1	9,7	10,7	10,9	11,8	11,8	11,7	11,3	11,1	11,4
Staatl. Bruttoinvestitionen												
- real ^{g)}	100,0	107,9	102,2	99,6	85,5	81,8	75,5	76,3	80,5	79,0	80,7	k.A.
- in % des BIP	2,6	2,8	2,7	2,5	2,2	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	k.A.
öff. Ausgabend (o. SV), real	100,0	104,4	106,4	108,8	109,3	107,5	101,4	102,9	105,0	104,7	105,0	k.A.
Staatsquote,												
- insgesamt	47,1	48,1	49,3	49,0	56,1	50,3	49,3	48,8	48,9	48,4 ^{d)}	k.A.	k.A.
- Gebietskörp.	31,2	31,0	31,9	31,3	37,3	31,3	30,6	30,5	31,0	30,5 ^{d)}	k.A.	k.A.
- Sozialversich.	18,4	19,6	20,4	20,5	21,1	21,9	21,7	21,5	21,6	21,4	k.A.	k.A.
Steuern/BIP	23,3	23,7	23,9	23,9	23,5	23,9	23,7	24,2	25,3	25,6	23,0 ^{e)}	23,5 ^{e)}
Sozialabgaben/BIP	16,3	16,6	17,2	17,6	17,8	18,4	18,6	18,2	18,0	17,7	18,5 ^{e)}	k.A.
Abgaben/BIP	39,6	40,4	41,1	41,5	41,3	42,3	42,3	42,4	43,3	43,3	41,5 ^{e)}	41,5 ^{e)}
Erwerbstätige in der öff. Verwaltung/SV	100,0	99,0	96,6	95,4	94,1	93,4	91,5	89,9	88,7	87,1	k.A.	k.A.

a) gemäß SVR (tatsächliches Defizit – konjunkturelle Komponente – investitionsorientiertes Defizit)

b) Staatsausgaben – Zinsausgaben – Staatseinnahmen (negatives Vorzeichen = Überschuss)

c) Sondereffekt durch Übernahme der Treuhandschulden

d) deflationiert mit dem Deflator des Staatskonsums

e) nach BMF 2001c, S. 123

f) ohne UMTS-Sondereffekte

g) deflationiert mit dem Deflator der Bauinvestitionen

h) Schätzung durch DIW 2002

Quelle: SVR 2001, BMF 2002a, eigene Berechnungen

WSI Hans Böckler Stiftung

In der Rezession 1975 hatte die Defizitquote mit 5,4 % ihren bisherigen Höhepunkt erreicht, 1981 in der Rezession stieg sie auf 4,1 %, in den 90er Jahren erreichte sie ihren Höchstwert mit 3,4 % 1996. Bis 2000 konnte sie, bedingt durch Ausgabenkürzungen und günstiges Wachstum, auf 1,3 % gesenkt werden. Der Anstieg 2001 ist auf massive Steuerentlastungen im Zuge der Steuerreformen bei gleichzeitiger Ausgabenrestriktion in Verbindung mit dem Konjunkturereinbruch im zweiten Halbjahr zurückzuführen. Konjunkturbedingte Defizite schlagen 2002 voraussichtlich stärker zu Buche als die im zweiten Halbjahr 2002 erwartete konjunkturelle Belebung. Wären die Steuerentlastungen des Jahres 2001 in vollem Umfang durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert worden, wäre vermutlich der konjunkturelle Rückschlag härter ausgefallen und das konjunkturbedingte Defizit größer geworden. Insofern hat die Fiskalpolitik tatsächlich in gewissem Umfang stabilisierend gewirkt und damit ihr selbst gestecktes Konsolidierungsziel verfehlt. Dies ist jedoch nicht zu kritisieren, wenn man konjunkturbedingte Defizite als automatische Stabilisatoren hinnehmen will, wie es zumindest verbal unisono von der Bundesregierung, der Eu-

ropäischen Kommission und den meisten Wirtschaftswissenschaftlern zu Recht gefordert wird. Da das Ausgangsniveau im Jahr 2000 bei 1,3 % lag, rückt man unweigerlich in die Nähe der 3-Prozent-Marge. Wollte man dies vermeiden, wäre prozyklisches Finanzgebaren in einer quasi-rezessiven Situation notwendig.

Dass unabhängig von der konjunktur- stabilisierenden Fiskalpolitik in 2001/2 tatsächlich eine strenge Konsolidierung, vorwiegend bei den Ausgaben, praktiziert wurde, lässt sich an verschiedenen Indikatoren für die 90er Jahre ablesen (Tabelle 1):

– Trotz der Vereinigung stiegen die realen Staatsausgaben (ohne Sozialversicherungen) nur um 0,5 % p.a. 1991–2001 (bei einem Wirtschaftswachstum von 1,5 % p.a.).

– Die realen staatlichen Bruttoinvestitionen schrumpften in dieser Periode um fast 20 %; offenbar ging die Konsolidierung in starkem Maße zulasten öffentlicher Investitionen, die zu zwei Dritteln von den Gemeinden getätigt werden.

– Das öffentliche Personal wurde um 13 % reduziert, und dies erfolgte nicht nur im Osten des Landes, wo 1991–99 34 % abgebaut wurden.²

– Die Staatsausgabenquote (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) ist nach ihrem Höhepunkt 1996 um etwa 2 Prozentpunkte auf gut 48 % gesunken, und dies fast ausschließlich bei den Ausgaben der Gebietskörperschaften – trotz der West-Ost-Transfers in Höhe von etwa 3 % des westdeutschen BIP.³

Da an dem laufenden Budgetdefizit nicht abgelesen werden kann, ob es *passiv* durch konjunkturelle Einflüsse oder eher *aktiv* durch die staatliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik bestimmt ist, wird die Konzeption des *strukturellen Defizits* herangezogen. Gemäß der Methode des SVR wird das tatsächliche Defizit konjunkturbereinigt, sodann wird eine investitionsorientierte Defizitkomponente herausgerechnet, wobei nur die staatlichen *Nettoinvestitionen* als kreditfinanzierungsfähig angesehen

² Deutschland gehört mittlerweile zu den Ländern mit dem kleinsten öffentlichen Dienst, gemessen als Anteil der öffentlich Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung: 12,3 % in Deutschland (ähnlich Niederlande und Großbritannien), USA 14,6 % (BMF 2002b, S. 18).

³ Im Jahre 2000 lag die Staatsausgabenquote – gemäß Finanzstatistik – mit 47,3 % exakt auf dem Niveau von vor der deutschen Vereinigung (1989).

werden. Die Restgröße ist demnach das strukturelle Defizit, das zu konsolidieren ist. Diese Methode, abhängig von zahlreichen Annahmen, ist häufig geändert worden, andere Organisationen wenden ähnliche Berechnungen an, kommen jedoch zu leicht anderen Ergebnissen. Folgt man trotz erheblicher methodischer Bedenken⁴ diesem Konzept, dann konnte immerhin das strukturelle Defizit von 3,0 % 1991, Höhepunkt der 90er Jahre, auf 0,7 % im Jahre 2000 gesenkt werden. Nur die Finanzierung der Steuerreformen 2001 durch Kreditaufnahme, vom SVR als strukturelles Defizit klassifiziert, hat zur erneuten Zielabweichung geführt (SVR 2001, Ziffer 25). Allerdings ist einzuwenden, dass bei einer vollen Gegenfinanzierung der steuerreformbedingten Mindereinnahmen das konjunkturelle Defizit entsprechend höher ausgefallen wäre. Doch bestünde ein konjunkturelles Defizit nur *vorübergehend*, während die strukturellen Defizite infolge der Steuerreformen anhaltend sind. Insofern ist die Klassifizierung des SVR korrekt: Die durch dauerhafte Steuersenkungen entstandenen Defizite sind zu konsolidieren; indem diese Reformen zu einem großen Teil kreditfinanziert wurden, war man faktisch von der strikten Konsolidierungspolitik abgewichen, weil man vermutlich – wie schon so häufig und meist vergeblich seit den 80er Jahren – auf expansive „Angebotswirkungen“ gehofft hatte, die anhaltende Wachstumsimpulse bringen sollen. Insofern bezieht sich die proklamierte strikte Konsolidierungspolitik – nicht erst seit 1998 – fast ausschließlich auf die *Ausgabenseite* der Haushalte, auf der Einnahmenseite wurden und werden aktivistisch Steuern ohne ausreichende Gegenfinanzierung gesenkt.

Vielfach wird zur Beurteilung der Budgetdefizite das *Primärdefizit* herangezogen, Indikator für den zinsausgabenbereinigten Budgetsaldo. Nachhaltigkeit der Schuldenlast erfordert, dass ein Primärbudgetüberschuss existiert, sofern der Wachstumstrend beim BIP unter dem langfristigen Zinssatz liegt.⁵ Unter realistischen Bedingungen ist ein Primärbudgetüberschuss von 0,6 bis 1,0 % des BIP erforderlich, wenn von einer dauerhaften Schuldenstandsquote von 60 % ausgegangen wird. Seit 1995 liegt im öffentlichen Gesamthaushalt ein Primärüberschuss vor, der deutlich über dieser Marge liegt. Aus Sicht der Nachhaltigkeit ist folglich kein weiterer Konsolidierungsbedarf gegeben, es sei

Tabelle 2: Haushaltsdefizite in % des BIP und Wirtschaftswachstum im Euroraum

	Haushaltsdefizit in % es BIP					Wirtschaftswachstum 1995–2002
	1998	1999	2000	2001a)	2002a)	
Deutschland	-2,2	-1,6	-1,3	-2,8	-2,7	1,4
Frankreich	-2,7	-1,6	-1,4	-1,9	-2,4	2,3
Italien	-2,8	-1,8	-1,5	-1,6	-1,7	1,7
Spanien	-2,6	-1,1	-0,4	0,0	-0,4	3,3
Niederlande	-0,8	0,4	1,5	1,1	0,4	2,9
Belgien	-0,8	-0,6	0,1	-0,2	-0,2	2,4
Österreich	-2,4	-2,2	-1,5	-0,3	-0,6	2,2
Finnland	1,3	1,9	6,9	4,5	2,6	3,8
Griechenland	-2,4	-1,8	-1,1	-0,8	0,1	3,4
Portugal	-2,4	-2,1	-1,8	-2,1	-1,9	2,9
Irland	2,3	2,3	4,5	2,4	1,8	8,2
Luxemburg	3,6	3,7	6,1	4,2	2,5	5,4
Euroraum	-2,2	-1,3	-0,8	-1,4	-1,6	2,1

a) Schätzung und Prognose des DIW

Quelle: DIW 2002, DIW u.a. 2001, SVR 2001, eigene Berechnungen

WSI Hans Böckler
Stiftung

denn, die Schuldenstandsquote soll unter 60 % gesenkt werden.

Auch der Verlauf der Zinslastquote lässt erkennen, dass im öffentlichen Gesamthaushalt der Anstieg der Zinslast stabilisiert wurde und keine explosive Dynamik aufweist. Im Zuge der deutschen Vereinigung stieg die Zinslast der öffentlichen Schulden von 2,6 % auf 3,6 % des BIP bis Mitte der 90er Jahre, danach ist sie auf 3,3 % zugesunken. Die Zinsausgabenquote hat sich bei gut 11 % stabilisiert, allerdings könnte sie infolge von Ausgabenstreichungen etwas steigen. Im Durchschnitt der öffentlichen Haushalte ist also fiskalische Nachhaltigkeit gegeben. Will man die Zinslast senken, so sind kurz- und mittelfristig nur marginale Erfolge möglich, weil der Schuldenbestand kaum veränderbar ist. So ist es nicht verwunderlich, dass der fiskalische Ertrag der Konsolidierungsbemühungen mit 0,3 % des BIP bislang minimal blieb. Massive Schuldentilgung brems in der Regel das Wirtschaftswachstum, zumindest vorübergehend.⁶

Im europäischen Vergleich schneidet Deutschland bei der Defizitquote im Jahre 2001 und 2002 schlecht ab, jedoch nicht besonders ungünstig im Jahr 2000 (Tabelle 2). Einige meist kleinere Länder haben trotz Konjunkturabschwächung Haushaltsüberschüsse, andere sind dicht am Budgetausgleich. Der Euroraum verzeichnete im Jahr 2000 im Durchschnitt ein kleines Defizit von 0,8 %, eigentlich eine blendende Voraussetzung, um mit automatischen Stabilisatoren eine Rezession abzufedern. Für die durchschnittliche Budgetposition in „Euroland“ sind allerdings in erster Linie die drei großen Volkswirtschaften

Deutschland, Frankreich und Italien verantwortlich, in denen gut 70 % des BIP erzeugt wird.

Viele kleinere EU-Länder konnten beachtliche Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung erzielen, einerseits Folge eines wesentlich höheren Wachstumstrends als in Deutschland, das seit 1995 mit 1,4 % p.a. Schlusslicht in der EU ist, andererseits sind die negativen makroökonomischen Rückwirkungen der Sparpolitik in kleinen Volkswirtschaften vernachlässigenswert. In Deutschland, in Frankreich oder Italien dürften dagegen die negativen Ausgabenmultiplikatoren wesentlich höher sein. Sicher gibt es zahlreiche Gründe für die erstaunlichen Wachstumsunterschiede zwischen den Euroländern, aber die ungünstigen Auswirkungen der restriktiven Fiskal-

4 Meist wird das konjunkturelle Defizit unterschätzt, da ein abnehmender Wachstumstrend als konjunkturunabhängig angesehen wird. Die Höhe der staatlichen Nettoinvestitionen hängt sehr von den Abschreibungsmodalitäten der Statistik ab, obwohl de facto in den meisten Haushalten keine Abschreibungen eingestellt werden. Vor allem aber wird unterstellt, dass die drei Defizitkomponenten unabhängig voneinander existieren. Auch ist nicht klar, warum strukturelle Defizite per se schädlich sind.

5 Wenn b die Schuldenstandsquote ist, p der Primärbudgetsaldo in % des BIP, i der langfristige nominale Zins und n der nominale Wachstumstrend des BIP, dann gilt als Nachhaltigkeitskriterium: $-p = (i-n)b$ (zur Ableitung vgl. u.a. Brümmerhoff 2001, S. 605 ff., Blanchard 1990). Taxiert man i auf 5–5,5 % und n auf 4–4,5 %, b auf 0,6, kommt man auf einen Primärüberschuss von 0,6 bis 1,0 % des BIP.

6 Die Entschuldung des Staates durch die UMTS-Lizenz-Erlöse ist ein Sonderfall, weil ihr die zusätzliche Verschuldung des Unternehmenssektors gegenübersteht.

politik und die weitgehend ausbleibenden Angebotswirkungen der Steuersenkungspolitik dürften dazugehören.

Fazit der Budgetanalyse für Deutschland: Auf der Ausgabenseite wurde eine harte restriktive Konsolidierungspolitik betrieben, nicht aber auf der Einnahmenseite. Insbesondere im Jahre 2001 wurde die Senkung der Einkommen- und Unternehmenssteuern kreditfinanziert, was zwar kurzfristig konjunkturstützend wirkt, aber auf Dauer ein kräftiges strukturelles Defizit erzeugt. Bis 2000 ist das strukturelle Defizit (nach Definition des SVR) gesunken, allerdings in starkem Maße auf Kosten öffentlicher Investitionen. Gemessen am Nachhaltigkeitskriterium besteht kein weiterer Konsolidierungsbedarf, wenn eine Schuldenstandsquote von etwa 60 % als Prämisse akzeptiert wird. Die starke Verfehlung des Konsolidierungsziels in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern des Euroraums hängt mit dem wesentlich niedrigeren Wachstumstrend in Deutschland zusammen (abgesehen von der jüngsten kreditfinanzierten Steuerreform), der u.a. auch Ergebnis der restriktiven Fiskalpolitik ist.

3

Bewertung der fiskalpolitischen Konzeption in der Europäischen Union

3.1 ALTERNATIVE KONZEPTIONEN DER FISKALPOLITIK

Sieht man von der Möglichkeit absoluter konstitutioneller Schuldenbegrenzungen ab, dann lassen sich die folgenden fiskalpolitischen Konzeptionen unterscheiden, die allesamt in Theorie und Praxis eine wichtige Rolle gespielt haben oder immer noch spielen (ausführlich hierzu Priewe 2002):

(1) *Ausgeglichenes Budget*: Dies ist die klassische traditionelle (vorkeynesianische) Variante der staatlichen Budgetpolitik, die jede Form der Staatsverschuldung in jedem Zeitpunkt zu vermeiden sucht. Die klassische Begründung ist einfach: Wenn auf allen Faktor- und Gütermärkten ein Gleichgewicht (oder wenigstens eine rasch wirksame Gleichgewichtstendenz) herrscht, also auch Vollbeschäftigung und volle Kapazitätsauslastung, dann würde jede zu-

sätzliche Kreditnachfrage inflationär und zinssteigernd wirken, und im Falle des Staates würde staatliche Kreditaufnahme private Nachfrage verdrängen. Da die Staatstätigkeit im Wesentlichen als konsumtiv angesehen wird, kommt es zur Beeinträchtigung der Kapitalakkumulation, des Wirtschaftswachstums und (vorübergehend) der Beschäftigung. Kurzum, der Staat verdrängt die Privatwirtschaft, im Wesentlichen über Zinssteigerungen (*crowding-out*). Diese Konzeption erfuhr harte Kritik aus zwei Richtungen. Zunächst argumentierten Finanzwissenschaftler, dass staatliche Investitionen, etwa in die Infrastruktur, sehr wohl mit Kredit finanziert werden können und sogar sollten. Später kam die keynesianische Kritik hinzu: Ein permanent ausgeglichenes Budget impliziert *Parallelpolitik* – bei zyklischer Instabilität des Wachstumsprozesses verstärkt diese Fiskalpolitik prozyklisch die Schwankungen. Aus dieser Kritik heraus geriet die Politik des ausgeglichenen Budgets in die Defensive gegenüber zwei anderen Varianten, die sich kombinieren lassen.

(2) *Zyklischer Budgetausgleich*: Am Postulat des Budgetausgleichs wird festgehalten, jedoch sollen konjunkturbedingte zyklische Defizite ebenso hingenommen wie zyklische Überschüsse in Aufschwung und Hochkonjunktur erwirtschaftet und zur Schuldentilgung verwendet werden sollen. Dahinter steckt die Vorstellung symmetrischer Schwankungen des Wachstumsprozesses nach unten und oben bei stabilem Trend, der dazu der Regierung bekannt ist – eine wenig realitätsnahe Annahme. Immerhin wird in einer Rezession „*passive Stabilisierungspolitik*“ betrieben, indem man automatische Stabilisatoren wirken lässt, also rezessionsbedingte Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben für Arbeitslosenunterstützungen kreditfinanziert. Die normale mittelfristige Ausgabenplanung, auch bei den öffentlichen Investitionen, müsste in einer Rezession beibehalten werden. Idealtypisch würde bei dieser Konzeption der staatliche Schuldenstand langfristig konstant bleiben, also die Schuldenstandsquote sinken (unterstellt man eine Anfangsverschuldung und positives Wirtschaftswachstum).

(3) *Investitionsorientierte Verschuldung*: Demnach können öffentliche Investitionen (in erweiterter Fassung investive Ausgaben, die auch Finanzhilfen für private In-

vestitionen einschließen) konjunkturunabhängig kreditfinanziert werden, weil die Nutzer dieser Investitionen zur Finanzierung herangezogen werden sollen („*pay-as-you-go*“-Prinzip bzw. „goldene Regel“). Ob es sich dabei um rentierliche staatliche Investitionen oder um öffentliche Güter schlechthin handelt, ist unwichtig. Genau genommen dürften nur Nettoinvestitionen kreditfinanziert werden, die Kredite müssten getilgt werden, damit die Steuerzahler nicht für frühere Staatsinvestitionen, die längst ersetzt werden, mehrfach zur Kasse gebeten wurden. Das deutsche Grundgesetz lässt in Artikel 115 investitionsorientierte Verschuldung im Normalfall, also unabhängig von einem „gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewicht“, zu, ebenso der SVR bei seiner Konzeption des strukturellen Defizits (allerdings nur Nettoinvestitionen).

(4) *Zyklischer Budgetausgleich und investitionsorientierte Verschuldung*: Hier werden (3) und (4) kombiniert, lediglich strukturelle Defizite, die weder zyklisch noch durch Investitionen bedingt sind, sind zu vermeiden.

(5) *Antizyklische Fiskalpolitik*: Über (4) hinaus sollen nun in einer Rezession kreditfinanzierte Ausgabenprogramme oder Steuersenkungen realisiert werden, die über passive Stabilisierung hinausgehen und den zyklische Abschwung der Privatwirtschaft dämpfen. Genau genommen erfordert dies auch entsprechend antizyklische Restriktionsmaßnahmen in der Hochkonjunktur, oder rezessionsbedingte Defizite wären auf Dauer hinzunehmen. Antizyklische Fiskalpolitik ist diskretionäre, kurzfristig ausgerichtete Politik, die schnelles Handeln und geschicktes Timing voraussetzt. Dieses Erfordernis ist besonders von den Monetaristen, die wie *Milton Friedman* den privatwirtschaftlichen Sektor für inhärent stabil halten, kritisiert worden, weil vom Staat destabilisierende Einflüsse ausgingen. Die „Theorie rationaler Erwartungen“ hält kurzfristig-antizyklische Fiskalpolitik für ineffektiv, weil der Misserfolg von den Wirtschaftssubjekten antizipiert würde.

(6) *Nachhaltige Fiskalpolitik*: Im Anschluss an *Domar* (1944) wird Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung dann erreicht, wenn die Zinslast der Steuerzahler konstant bleibt. Dies kann auch bei permanenten

Defiziten erreicht werden, wenn die staatlichen Zinszahlungen nicht schneller als das Sozialprodukt steigen, also – konstante Zinsen unterstellt – die Schuldenstandsquote konstant bleibt. Ist der Zinssatz höher als der Wachstumstrend, ist ein Primärbudgetüberschuss für Nachhaltigkeit erforderlich. Wie hoch die zu stabilisierende Schuldenstandsquote sein soll, kann diese Konzeption jedoch nicht vorgeben, dies bleibt eine politische Entscheidung.

(7) *Kompensatorische Fiskalpolitik*: Über die antizyklische Fiskalpolitik hinausgehend soll der Staat auch über längere Zeiträume mangelnde privatwirtschaftliche Nachfrage kompensieren. Entweder ist dann ein steigender Schuldenstand hinzunehmen oder es werden kräftige Multiplikatorwirkungen erwartet, die zur weitgehenden Selbstfinanzierung der Defizite führen.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik ist in Artikel 115 die Variante (4) als Mischung aus zyklischem Budgetausgleich und investitionsorientierter Verschuldung vorgesehen. Da der Schuldenstand seit Mitte der 70er Jahre fast ständig angestiegen ist und die diskretionäre Fiskalpolitik heftig kritisiert wurde, propagierten manche stärker mittelfristig ausgerichtete Konzeptionen, andere warben für Nachhaltigkeit, wieder andere wollten sich auf „passive Stabilisierungspolitik“ bei Budgetausgleich in konjunkturellen Normallagen beschränken.

Die fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages stehen, wohlwollend interpretiert, ansatzweise für das Prinzip der fiskalischen Nachhaltigkeit in einfachster Form: Entscheidet man sich – ausschließlich politisch – für einen zu stabilisierenden Schuldenstand von 60 % und erwartet einen Wachstumstrend von 5 %, dann sind Defizitquoten von 3 % tolerabel. Allerdings hat der Maastricht-Vertrag die Referenzwerte als Obergrenzen definiert, gemäß Nachhaltigkeit müssten es eigentlich langfristige Durchschnittswerte sein, von denen kurzfristig je nach konjunkturellen oder strukturellen Erfordernissen (z.B. hoher Infrastruktur-Nachholbedarf) abgewichen werden kann.⁷ Diese einfache Konzeption hat den Vorzug, sich nicht auf methodisch schwierige, schwer nachvollziehbare und kaum konsensfähige Annahmen bei der Berechnung struktureller Defizite einlassen zu müssen. Offen bliebe

freilich, wie viel Abweichung vom Referenzwert für zulässig erachtet wird.

Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (StWP) beinhaltet eine Rückkehr zum klassischen Budgetkonzept, allerdings in der Kombination mit den Maastricht-Kriterien in der Form passiver Stabilisierungspolitik, nach der konjunkturbedingte Abweichungen vom Nulldefizit bis zur Marge von 3 % zulässig sind. Zu unterscheiden ist das eigentliche Konzept selbst mit dem Budgetausgleich als Referenzwert und der Weg zu diesem Ziel, der restriktive Fiskalpolitik impliziert.

3.2 KRITIK DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS (STWP)

Der StWP, 1997 in Amsterdam nach vorangegangenen Diskussionen des Europäischen Rates in Madrid, Florenz und Dublin verabschiedet, besteht aus einer Entschließung und zwei Verordnungen über den „Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“ sowie über die „Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (Europäischer Rat 1997a, b und c). In der Entschließung wird die folgende Zielsetzung hervorgehoben: „Gewährleistung gesunder Staatsfinanzen als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und für ein starkes, nachhaltiges und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderliches Wachstum“, Unterstützung der stabilitätsorientierten Geldpolitik durch die nationalen Haushaltspolitiken, „Das Festhalten an dem Ziel eines soliden, nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts wird es allen Mitgliedstaaten ermöglichen, die normalen Konjunkturschwankungen zu bewältigen und dabei das öffentliche Defizit im Rahmen des Referenzwertes von 3 % des BIP zu halten.“ Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zu Korrekturmaßnahmen, sobald Anzeichen der Abweichung vom Konsolidierungspfad erkennbar sind; sie unterwerfen sich dem gemeinschaftlichen Frühwarnsystem und den Empfehlungen der Kommission. Jährlich legen die Mitgliedstaaten Stabilitätsprogramme vor, die mit den „Grundzügen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ seitens der Europäischen Kommission übereinstimmen sollen. Zwar greifen die finanziellen Sanktionen erst im Falle eines „übermäßi-

gen Defizits“ (über 3 %),⁸ sofern nicht außergewöhnliche Ereignisse wie etwa eine schwere Rezession eingetreten sind, die zu einem Rückgang des BIP um über 2 % auf Jahresbasis geführt haben. Bei einem BIP-Rückgang zwischen 0,75 und 2,0 % kann Straffreiheit gewährt werden, nicht aber unterhalb 0,75 %. Offenbar ist der Pakt ein Kompromiss zwischen jenen, die eine harte Sanktionsautomatik wollten, und anderen, die auf Ermessensspielräumen und differenzierteren makroökonomischen Bewertungen bestehen. Wichtiger als die finanziellen Sanktionen dürften die öffentlichkeitswirksamen Mahnungen der Kommission bzw. des Rates sein. Insgesamt wird dadurch der Budgetsaldo zu einer ungemain politischen, geradezu hochstilisierten Größe, als sei er unmittelbar für Wachstum, Preisstabilität und Beschäftigung von kardinaler Bedeutung. Die Gefahr ist groß, dass er zum Irrlicht der Fiskalpolitik wird.

In den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ der Kommission, die mehr und mehr verbindlichen Charakter für die nationale Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten bekommen (BMF 2001c, S. 49 ff.), bekennt sich die Kommission zu automatischen Stabilisatoren, zur Vermeidung prozyklischer Haushaltspolitik (Kommission 2001, S. 9 f.). Als zusätzlicher Maßstab sollen auch konjunkturbereinigte Haushaltsalden zur Bewertung herangezogen werden. Andererseits soll auf einen „rigorosen Haushaltsvollzug“ (S.10) geachtet werden, um den Haushaltsausgleich rasch zu erreichen. In den landesspezifischen Leitlinien der „Grundzüge“ des Jahres 2001 zu Deutschland wird deutlich darauf hingewiesen, dass auch bei abgeschwächtem Wirtschaftswachstum die Stabilitätsziele des deutschen Stabilitätsprogramms, das auf anderen Wachstumsannahmen beruhte, eingehalten werden sollen (S. 26). Damit wird – entgegen den vorangegangenen Beteuerungen – faktisch prozyklisches Haushaltsgebaren gefordert. Auch im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung

7 Wem ein nominaler Wachstumstrend von 5 % zu hoch erscheint, sollte mit 4 % rechnen: Man käme für die Defizitquote auf einen Referenzwert von 2,4 %, um den die tatsächlichen Defizite nach oben und unten oszillieren können.

8 Die maximale Höhe der unverzinslichen Einlage, die ein Land mit einem übermäßigen Defizit zu zahlen hat, beträgt 0,5 % des BIP. Nach zwei Jahren wird sie in der Regel in ein Bußgeld umgewandelt werden, wenn das Defizit nicht besenigt ist.

wird betont, dass automatische Stabilisatoren nur im Rahmen der 3-Prozent-Marge wirken sollen (BMF 2002a, Ziffer 8), d.h. gerade bei heftigen Rezessionen soll prozyklisches Handeln zugelassen werden.

Im Folgenden werden die wichtigsten Kritikpunkte an dem StWP und der ihm inhärenten Logik skizziert:

(1) Das Ziel eines ausgeglichenen Budgets ist bar jeglicher ökonomischer Begründung. Es ist eine arbiträre Setzung. Auch die 3-Prozent-Marge ist willkürlich gewählt. Richtig ist zwar, dass normale Rezessionen zu konjunkturellen Defiziten von deutlich unter drei Prozentpunkten geführt haben, aber warum sollte daraus eine strenge sanktionsbewehrte Regel gemacht werden? In den USA wurden zeitweilig viel höhere Defizite (6,0 % 1983 und 4,7 % 1992, Priewe 2001b, S. 105) mit kräftig dosierter antizyklischer Fiskalpolitik akzeptiert, allerdings auch nachfolgende Konsolidierungsanstrengungen. Zu Recht schreibt der SVR, dass die Referenzwerte des StWP wissenschaftlich nicht begründbar sind (SVR 2001, Ziffer 28). Wenn er sich gleichwohl dafür stark macht, dass an dem Pakt nicht gerüttelt wird, weil er zu erstaunlichen Konsolidierungsbemühungen geführt hat, dann nimmt er eine rein politische Bewertung vor. Das Ziel des Budgetausgleichs suggeriert „Solidität“ der Finanzpolitik. Ökonomische „Solidität“ kann nur bedeuten, dass die Finanzpolitik mit Preisstabilität und Nachhaltigkeit vereinbar ist. Dazu ist ein ausgeglichenes Budget jedoch nicht erforderlich. In Wirklichkeit scheint es eher um populistische Obsessionen zu gehen, die sich eignen, ein politisches Ziel zu befördern, nämlich den Staatssektor eines Sozialstaates zusammenzuschrumpfen; das eigentliche Ziel wäre gar nicht die Schuldendämpfung, sondern die Reduktion der Staatsquote und die Begrenzung der Staatstätigkeit.

(2) Der Zusammenhang von Budgetdefiziten und Inflation ist höchst indirekt. Nur unter sehr spezifischen Annahmen wirken Defizite inflationär; hierbei ist sowohl die Art der staatlichen Kreditaufnahme als auch die gesamtwirtschaftliche Konstellation zu beachten. Ein Budgetausgleich gewährleistet noch lange nicht, dass die Fiskalpolitik einen hinreichenden Beitrag zur Preisstabilität leistet. Beispielsweise verzeichnete Irland in den vergangenen Jahren hohe Haushaltsüberschüsse, aber Inflati-

onsraten, die zeitweilig über 4 % lagen. Umgekehrt zeigt Japan, dass hohe Haushaltsdefizite mit Deflation vereinbar sind. Zur Vermeidung fiskalisch induzierter Inflation sind andere Mittel erforderlich, u.a. ein Verbot der Notenbankfinanzierung, „no-bail-out“-Klauseln⁹ – beides ist in der Europäischen Währungsunion realisiert – sowie eine situationsbezogene, mit der Geldpolitik abgestimmte Haushaltspolitik.

(3) Nachhaltigkeit im Sinne stabiler Schuldenstands- bzw. Zinslastquoten ist mit Haushaltsdefiziten durchaus vereinbar. Prekär sind allein *strukturelle* Defizite, wobei in diesem Messkonzept die erwähnten methodischen Probleme auftreten, oder anhaltend steigende Schuldenstandsquoten. Versteht man fiskalische Nachhaltigkeit jedoch in einem viel umfassenderen Sinn (Wissenschaftlicher Beirat 2002), indem die Abgabenquote intergenerativ stabilisiert werden soll, insbesondere um die erwarteten steigenden Alterslasten auf der Zeitachse gleich zu verteilen, dann stößt man auf eine Fülle methodischer und ökonomischer Probleme. Wer etwa jetzt Haushaltsüberschüsse ersparen will, um damit zukünftige zusätzliche Alterslasten zu senken, erzeugt schwerwiegende makroökonomische Probleme.

(4) Auch das vielfach bemühte Argument intergenerativer Verteilungsgerechtigkeit ist wenig überzeugend, wenn man damit das Postulat ausgeglichener oder überschüssiger Haushalte begründen möchte. Im Kern handelt es sich stets um intragenerative Umverteilung in der gleichen Periode, etwa vom Steuerzahler zum Gläubiger des Staates. Nur wenn durch verhinderte Sachkapitalbildung heute zukünftige Generationen benachteiligt werden, kann es zu intergenerativer Umverteilung kommen. Selbst Aussagen über die intragenerativen Verteilungswirkungen von Staatsverschuldung sind meist spekulativ. In jedem Fall müssten die Verteilungswirkungen von Kreditfinanzierung mit denen von Steuerfinanzierung verglichen werden. Nicht selten schadet strenge Austeritätspolitik gerade unteren Einkommensschichten.

(5) Der StWP suggeriert, dass Haushaltsdefizite von der Finanzpolitik mehr oder minder punktgenau planbar sind. Vernachlässigt wird, dass sie ein *Resultat* der makroökonomischen Entwicklung sind, die die Fiskalpolitik nur begrenzt steuern

kann. So charakterisiert den StWP ein technokratischer Etatismus. Letztlich lassen sich nur *konditionierte Defizitziele* in den nationalen Stabilitätsprogrammen fixieren: Sie sind immer an Wachstumsannahmen und andere Prämissen gebunden. Sobald sich die Wachstumsfaktoren ändern, lassen sich die Fiskalziele nicht mehr erreichen; soll etwa ein etwas höher als erwartet ausfallendes Defizit, das durch eine konjunkturelle Eintrübung entstanden ist, durch stärkere fiskalische Sparanstrengungen ausgeglichen werden, wird prozyklisch und zugleich kurzfristig-diskretionär gehandelt – und gerade dies war nicht zu Unrecht Gegenstand heftiger Kritik.

(6) Überdies sind die Multiplikatorwirkungen der Fiskalpolitik selbst zu berücksichtigen, wobei unter bestimmten Konstellationen auch das *Schuldenparadoxon* eintreten kann: Konsolidierungspolitik bewirkt hier das Gegenteil, nämlich größere Defizite (umgekehrt kann „*deficit spending*“ zur Haushaltskonsolidierung beitragen). Allerdings gilt dies nur dann, wenn die restriktive (expansive) Haushaltspolitik die Investitionstätigkeit beeinträchtigt (bzw. beflügelt). Für größere Volkswirtschaften wie Deutschland dürfte – im Gegensatz zu kleineren Ländern – typisch sein, dass Konsolidierungsbemühungen zu relativ starken kontraktiven nationalen Multiplikatorwirkungen führen, die den Konsolidierungsfortschritt zwar nicht aufheben, aber doch deutlich mindern.

(7) Der StWP konzentriert sich allein auf kontraktive Fiskalpolitik zwecks Defizitminderung. Ein paralleles Gebot zu expansiver Fiskalpolitik im Falle von Rezessionen und Wachstumsabschwächungen ist nicht vorgesehen. Das Vermeiden prozyklischen Handelns und die Nutzung automatischer Stabilisatoren ist ins Belieben der einzelnen Länder gestellt. Damit werden Anreize für kleinere Länder zum Trittbrettfahren geschaffen, und keine Vorkehrungen für eine gemeinschaftliche expansive Fiskalpolitik, nicht einmal in der „*light*“-Variante der passiven Stabilisierungspolitik. Besonders schwer wiegt aber, dass die Hinnahme konjunkturbedingter Defizite nur gestattet wird, wenn starke Konjunkturrückschläge eintreten. Wachstumsverlangsamungen, die unter das erwartete

9 Haftungs-Ausschlussklauseln anderer Länder.

Trendwachstum führen, dürfen offenbar die fixierten Defizitziele nicht beeinträchtigen. So wächst die Gefahr, dass die Fiskalpolitik nicht nur vorübergehend, bis zum Erreichen der Null-Marge, sondern ständig leicht restriktiv die gesamtwirtschaftliche Nachfragedynamik dämpft, insbesondere in den größeren Ländern der EU.

(8) Betreibt man restriktive Fiskalpolitik mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung, dann wird die Geldpolitik entlastet, da nachfrageseitige Inflationsrisiken, soweit vorhanden, gemindert werden. Damit wachsen die geldpolitischen Handlungsspielräume. Aber weder der StWP noch die geldpolitische Verfassung enthalten Vorkehrungen zur Kooperation oder Koordination von Fiskal- und Geldpolitik in Europa. Niemand sorgt sich um den optimalen Policy-Mix (Prieue 2001a).

4 Fazit

Es vermag nicht einzuleuchten, warum bei schwachem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit die Fiskalpolitik weiterhin so restriktiv ausgerichtet werden muss, dass partout im Jahre 2004 in Deutschland ein ausgeglichener Staatshaushalt erreicht wird. Konsolidierung scheint hier zum Selbstzweck symbolisch „solider“, ökonomisch jedoch nicht legitimer Wirtschaftspoli-

tik zu werden. Wichtiger wäre es, konjunkturbedingte Defizite nicht nur in einer Rezession, sondern auch bei einem schwachen Wirtschaftswachstum, welches das Produktionspotenzial nicht voll auslastet, hinzunehmen; notwendige öffentliche Investitionen sollten kreditfinanziert angekurbelt, statt mit dem Rotstift zusammengestrichen werden. Eine rigorose Konsolidierungspolitik über die Ausgabenseite schadet allen Ländern mit starkem öffentlichen Infrastrukturbedarf, wenn dieser fortan nicht kreditfinanziert werden darf. In Deutschland trifft dies vor allem die Kommunen, und hier insbesondere den Osten der Republik. Besonders prekär ist eine Konsolidierungspolitik, die fast ausschließlich bei den Ausgaben ansetzt, während gleichzeitig eine massive Finanzpolitik der Steuersenkungen betrieben wird.

Grundsätzlich ist die eingeschlagene Richtung der Fiskalpolitik in Frage zu stellen. An die Stelle des Leitbilds ausgeglichener Budgets bei konjunktureller Normallage sollte die investitionsorientierte Verschuldung treten, oder aber eine Politik einer langfristig stabilen, aber konjunkturell variablen Schuldenstandsquote. Problematisch ist freilich die Fortsetzung der Tendenz steigender Schuldenquoten, an die wir uns seit Mitte der 70er Jahre gewöhnt haben.

Der StWP kann positiv als Signal interpretiert werden, diese Tendenz nicht fortzuführen. Er mag auch als Zeichen der Be-

reitschaft der Fiskalpolitik angesehen werden, die Stabilität der neuen Währung in Europa zu unterstützen. Zu bedenken ist, dass in den meisten Ländern, die erfolgreiche rasche Schuldenkonsolidierung erreicht haben, dies unter Bedingungen kräftigen Wachstums stattfand. Ohne Zweifel ist dies der Königsweg. Indessen ist der StWP ein starres Korsett, dessen ökonomische Logik mehr als schwach ist, das wirkungsvolles, makroökonomisch ausgerichtetes fiskalpolitisches Handeln in Europa – vielleicht ähnlich wie in den USA erfolgreich praktiziert – behindert. Der Pakt sollte neu durchdacht werden (Arestis et al. 2001).

Aber selbst innerhalb der geltenden Regeln gibt es durchaus erhebliche Spielräume. *Wann* der Budgetausgleich erfolgen soll, legen die Vorgaben des Pakts nicht fest. Das Postulat der Vermeidung prozyklischen, wachstumsdämpfenden fiskalischen Handelns sollte präzisiert werden. Bei der Interpretation der nationalen Haushaltsdefizite sollten explizit die öffentliche Investitionstätigkeit und das Konzept struktureller Defizite berücksichtigt werden. Das Ziel fiskalischer Nachhaltigkeit ist zu präzisieren, häufig dient diese Formel nur als Synonym für Ausgabenkürzungen. Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ der Europäischen Kommission, die wesentliche Weichenstellungen für die gemeinschaftliche Fiskalpolitik enthalten, werden in den nationalen wirtschaftspolitischen Debatten kaum wahrgenommen.

LITERATUR

- Arestis, Ph. et al.** (2001): An Alternative Stability Pact for the European Union, in: Cambridge Journal of Economics, S. 113 ff.
- Blanchard, O.** (1990): Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Working Paper 79, Paris
- BMF** (2001a): Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Dezember 2001, Berlin
- BMF** (2001b): Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005, Berlin
- BMF** (2001c): Fachblick. Monatsbericht des BMF, August 2001
- BMF** (2002a): Finanzbericht 2002, Berlin
- BMF** (2002b): Jahresbericht der Bundesregierung zur Wirtschafts- und Finanzpolitik. Jahreswirtschaftsbericht 2002. Berlin
- Brümmerhoff, D.** (2001): Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München-Wien
- DIW** (2002): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003, in: DIW-Wochenbericht 1-2
- DIW u. a.** (2001): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, in: Wirtschaft im Wandel 14, S. 331 ff.
- Domar, E.** (1944): The „Burden of Debt“ and the National Income, in: The American Economic Review, S. 798 ff.
- Europäischer Rat** (1997a): Entschließung des Europäischen Rats über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Amtsblatt C 236 vom 2.8., S. 1 f.
- Europäischer Rat** (1997b): Verordnung (EG) 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, in: Amtsblatt L 209 vom 2.8., S. 1 ff.
- Europäischer Rat** (1997c): Verordnung (EG) 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, in: Amtsblatt L 209 vom 2.8., S. 6 ff.
- Kommission** (2001): **Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2001): Empfehlungen der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahre 2001, Brüssel, KOM(2001)224 endgültig
- Priewe, J.** (2001a): Integrierte Makropolitik für mehr Beschäftigung in Europa. Gutachten im Auftrag der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Berlin (www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/index.html)
- Priewe, J.** (2001b): Vom Defizit zum Überschuss – US-Fiskalpolitik in den 90er Jahren, in: Heise, A. (Hrsg.), USA – Modellfall der New Economy? Marburg, S. 103 ff.
- Priewe, J.** (2002): Fiskalpolitik in einem makroökonomischen Wachstums- und Beschäftigungskonzept, in: Truger, A./Welzmüller, R. (Hrsg.), Chancen der Währungsunion nutzen – koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur, Düsseldorf, S. 75-104
- SVR** (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), Jahresgutachten, Wiesbaden (verschiedene Jahrgänge)
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF** (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. O.O. Manuskript