

Renate Ohr
André Schmidt

**Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im
Zielkonflikt zwischen fiskalischer
Flexibilität und Glaubwürdigkeit:**

**Ein Reformansatz unter Berücksichtigung
konstitutionen- und institutionenökonomischer
Aspekte**



GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT GÖTTINGEN

August 2003

ISSN 1439-2305

**Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zielkonflikt zwischen fiskalischer
Flexibilität und Glaubwürdigkeit:
Ein Reformansatz unter Berücksichtigung konstitutionen- und
institutionenökonomischer Aspekte**

Renate Ohr und André Schmidt¹, Göttingen

Abstract

By applying the concepts of institutional and constitutional economics, this paper addresses the question to what extent a reform of the stability pact will be efficient and appropriate. The starting point of the analysis is the assumption that the stability pact will yield disciplining effects only if it will be credibly applied. Enhancing credibility presupposes that the objectives of the pact are credible themselves and that non-compliance will be contemporarily and strictly sanctioned.

The authors conclude that the objectives of the stability pact correspond to the requirements concerning credibility. However, the procedural design of the enforcement mechanism shows substantial deficits. Therefore, an institutional reform of the procedural design following the notion of the separation of powers is proposed, in order to enhance the credibility with respect to the stability pact's enforcement. Suitable institutional mechanisms, which guaranty the compliance with, and the enforcement of, the stability pact, are unalterable prerequisites for transforming the stability pact into an effective disciplining device in the long run.

Keywords: Stabilitätspakt, Europäische Währungsunion, Konstitutionenökonomik

JEL classification: E5, E6, H6

Prof. Dr. Renate Ohr
Dr. André Schmidt
Volkswirtschaftliches Seminar
Georg-August-Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
renate.ohr@wi-wiss.uni-goettingen.de
andre.schmidt@wi-wiss.uni-goettingen.de

¹ Das Papier wurde im März 2003 bei der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Leipzig und im Juni 2003 im Forschungskolloquium des *CeGE* vorgetragen. Die Autoren danken den Teilnehmern der beiden Veranstaltungen sowie Friedrich L. Sell und Stefan Voigt für wertvolle Anregungen.

1. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Diskussion

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt² ist ein wesentlicher Pfeiler der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Obwohl grundsätzlich Übereinstimmung dahingehend besteht, dass die Währungsunion nur dann dauerhaft erfolgreich sein kann, wenn sich die Regierungen der teilnehmenden Staaten einer gewissen Haushaltsdisziplin unterwerfen, ist die diesbezügliche Konkretisierung der Budgetgrenzen jedoch nach wie vor umstritten. So leben die kontroversen Diskussionen in regelmäßigen Abständen wieder auf, insbesondere seitdem der im Stabilitätspakt verankerte Sanktionsmechanismus tatsächlich zum Einsatz zu kommen droht. Dabei geht es zunehmend immer weniger um die Frage, wie die Defizitkriterien eingehalten werden können, sondern nur noch darum, unter welchem Vorwand man sich dieses allzu strengen Regimes entziehen kann. Als Argument für eine „Flexibilisierung“ oder Reform des Stabilitätspaktes wird oft die Notwendigkeit der Abmilderung von Rezessionen mittels staatlicher Konjunkturprogramme angeführt.

Die ökonomische Forschung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt konzentrierte sich bisher vor allem auf dessen Wirkungen hinsichtlich der nationalen Budgetdisziplin und damit verbunden der Glaubwürdigkeit und Effizienz der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (z.B. Artis/Winkler, 1997, Beetsma/Uhlig, 1997, Eichengreen, 1997). Dabei wird jedoch stets implizit von der Annahme ausgegangen, dass der Pakt zu jeder Zeit strikt angewendet wird und es grundsätzlich zu einer Sanktionierung kommt, wenn sich einzelne Mitgliedstaaten nicht stabilitätskonform verhalten.

Von der Erfüllung dieser Annahme kann jedoch nicht ohne weiteres ausgegangen werden, wie die Diskussionen seit Frühjahr 2002 zeigen, als sich die deutsche Regierung erfolgreich gegen einen – eindeutig begründeten – blauen Brief aus Brüssel zur Wehr setzte. Es folgte die Äußerung des Präsidenten der Europäischen Kommission, Romano Prodi, der Stabilitätspakt sei „dumm“, womit quasi der offizielle Startschuss für die derzeitige politische, aber auch wissenschaftliche Diskussion über die künftige Anwendung des Stabilitätspaktes gegeben war. In dieser Debatte geht es zum einen darum, ob und gegebenenfalls wie der Stabilitätspakt reformiert werden sollte, um mehr Spielraum für expansive Fiskalpolitik in Rezessionsphasen zu schaffen, zum anderen aber auch darum, inwieweit der politische Einfluss auf die Sanktionsentscheidungen zu reduzieren sei (Calmfors u.a., 2003). Auf der politischen Ebene scheint bereits niemand mehr von einer konsequenten Umsetzung des Stabilitätspaktes auszugehen; dies zeigt sich insbesondere anhand der gegenwärtigen Tendenz, nationale Beschäftigungsprobleme und die weltweite konjunkturelle Abwärtsentwicklung als unbestreitbare Rechtfertigung für eine Abweichung von den im Stabilitätspakt konstituierten Verschuldungskriterien anzusehen.

² Im Folgenden manchmal auch nur „Stabilitätspakt“ genannt.

Mit der oben beschriebenen aktuellen Entwicklung muss sich aber auch der Fokus der theoretischen Diskussion über den Stabilitäts- und Wachstumspakt ändern. Es genügt nicht, dessen makroökonomische Wirkungen zu erforschen, sondern es ist zunächst einmal zu analysieren, ob und gegebenenfalls wie ein solcher Pakt überhaupt glaubwürdig umgesetzt werden kann. Dieser Problemkreis ist in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion bisher mit wenigen Ausnahmen (Sutter, 2000) weitgehend ausgeblendet worden. Genau an diesem Punkt will daher die vorliegende Untersuchung ansetzen. Ziel der Analyse ist es, auf der Basis der grundlegenden Aussagen der Konstitutionen- und Institutionenökonomik Reformvorschläge für einen Stabilitätspakt auszuarbeiten, der die Mitgliedstaaten eindeutig und ohne Ermessensspielräume zu stabilitätskonformem Verhalten zwingt. Denn nur dann, wenn gewährleistet ist, dass sich die Mitgliedstaaten an den Stabilitätspakt halten (müssen), besitzt er Glaubwürdigkeit und kann seiner Funktion als Garant einer stabilen Währung auch gerecht werden.

Die Notwendigkeit der Schaffung eines glaubwürdigen Stabilitätspaktes gewinnt vor allem auch vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Europäischen Union an Bedeutung. In absehbarer Zukunft werden die Staaten Mittel- und Osteuropas nicht nur der Europäischen Union beitreten, sondern auch eine Mitgliedschaft in der Währungsunion anstreben. Durch die damit verbundene zunehmende Heterogenität der Mitgliedsländer der Währungsgemeinschaft wird es jedoch für die Europäische Zentralbank noch schwieriger, eine für alle adäquate gemeinsame Geldpolitik zu formulieren und zu praktizieren. Umso wichtiger ist es dann, dass nicht noch ein weiteres „Störfeuer“ durch mangelnde Budgetdisziplin der alten oder neuen Mitgliedsländer hinzu kommt und politische und ökonomische Spannungen bei der Frage der Einhaltung der Defizitkriterien auftreten. Sollte bis dahin der Stabilitätspakt nicht an Glaubwürdigkeit hinzu gewonnen haben, wird er die Bewährungsprobe der Osterweiterung nur schwer bestehen. Daher werden die empfohlenen Reformmaßnahmen vor allem auch vor dem Hintergrund dieser Herausforderung gesehen.

Die Untersuchung gliedert sich im Wesentlichen in drei Teile. Zunächst werden Ziele und Verankerung des Stabilitätspaktes im Gefüge der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert. Im nächsten Schritt erfolgt die konstitutionen- und institutionenökonomische Betrachtung des Stabilitätspaktes. Dabei wird vor allem die Bedeutung der Glaubwürdigkeit für langfristig stabiles stabilitätskonformes Verhalten herausgearbeitet, um dann der Frage nachzugehen, durch welche institutionellen Möglichkeiten Glaubwürdigkeit erzielt werden kann. Diesen Möglichkeiten wird der status quo des bestehenden Stabilitäts- und Wachstumspaktes gegenübergestellt. Aus dem Vergleich zwischen den bestehenden Regelungen und den theoretisch abgeleiteten Bedingungen zur Schaffung von Glaubwürdigkeit werden dann im letzten Schritt Reformvorschläge abgeleitet.

2. Aufgabe und Bedeutung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

2.1 Die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Eine Währungsgemeinschaft mit einer einheitlichen Geldpolitik, aber nationalen Haushaltspolitiken braucht einen institutionellen Rahmen, der einen finanzpolitischen Grundkonsens zwischen den Mitgliedsländern gewährleistet. Dieser Grundkonsens muss darin bestehen, dass die Finanzpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten so gestaltet wird, dass die Staatshaushalte nachhaltig solide und auf Dauer tragfähig sind. Es soll damit sicher gestellt werden, dass die Teilnehmer der Währungsunion keine nationale Finanzpolitik zulasten anderer Mitgliedsländer bzw. entgegen der Zielrichtung der gemeinsamen Währungspolitik betreiben.

Grundsätzlich kann hohe Staatsverschuldung die Stabilität einer Währung beeinträchtigen. Je höher der Schuldenstand ist, um so größer ist die Gefahr, dass die verantwortliche Regierung versucht – soweit sie die Möglichkeit dazu hat – sich über Inflation zu entschulden. Auch eine institutionell unabhängige Notenbank kann dabei zumindest unter moralischen Druck geraten, die Geldpolitik expansiver als geplant auszurichten. Anhaltend hohe Neuverschuldung führt darüber hinaus zu einem Anstieg der Kapitalmarktzinsen und kann hierdurch (produktive) privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit verdrängen. Je länger eine unsolide Haushaltspolitik anhält und je höher der Schuldenstand ist, um so wahrscheinlicher wird ein Vertrauensverlust gegenüber der Volkswirtschaft. Dies kann zu Kapitalabflüssen und zu einer Abwertung der Währung – mit entsprechenden inflationären Effekten – führen.

In einer Währungsunion werden nun alle Partnerländer vom unsoliden Haushaltsgebaren eines einzelnen Landes betroffen (Ohr, 1996, S. 104). Ein wachsendes Budgetdefizit in einem Mitgliedsland bewirkt negative externe Effekte in Form von Zinserhöhungen und Wechselkursveränderungen in der gesamten Gemeinschaft. Da innerhalb einer Währungsunion keine wechselkursbedingten Risikoprämien mehr bestehen, ist der Kapitalmarkt durch eine hohe Substituierbarkeit der Kapitalanlagen gekennzeichnet. Das Kapital fließt daher in das Land mit der hohen Neuverschuldung, so dass es zu einer monetären Alimentierung der Fiskaldefizite in diesem Land kommt – allerdings zulasten des finanziellen Spielraums der Partnerländer. Die Aneignung eines wachsenden Anteils der Ersparnisse einer Währungsgemeinschaft durch einzelne unsolide agierende Regierungen ist also nicht auszuschließen (Fuest 1993, S. 124). Weiterhin kann die zunehmende Zinsbelastung in den Ländern mit der relativ hohen Staatsschuld dazu führen, dass diese versuchen, Druck auf die gemeinschaftliche Notenbank auszuüben, damit sie eine expansivere und damit zinssenkende Geldpolitik einleitet.

In einer Währungsunion übernimmt also die Gemeinschaft einen Teil des zinsinduzierten und gegebenenfalls wechselkursinduzierten crowding outs der Staatsverschuldung des einzelnen Mitgliedslandes (Wyplosz, 1991, S. 178 f.) und sie trägt auch etwaige inflationäre Folgen mit.

Die Abwälzung eines Teils der negativen Folgen der eigenen Staatsverschuldung auf die Partnerländer lässt aber die nationalen Grenzkosten der staatlichen Neuverschuldung eines Landes sinken und kann daher dazu führen, dass die Verschuldungsbereitschaft wächst (Buti/Giudice, 2002, S. 824).

Diesen Überlegungen könnte allerdings entgegenstehen, dass die Kapitalmärkte Schuldtitel unsolider Regierungen auch in einer Währungsunion mit Risikoaufschlägen bei den Zinsen belegen und somit direkt sanktionieren könnten. Inwieweit dies der Fall sein wird, hängt u.a. davon ab, ob eine Solidarhaftung aller an der Währungsunion beteiligten Staaten erwartet werden kann (bail out). Im EG-Vertrag (Art. 103) wird die Übernahme von Schulden durch andere Mitgliedsländer ausgeschlossen (no-bail-out Klausel). Die Glaubwürdigkeit dieses Haftungsausschlusses ist allerdings nicht unumstritten, da sich die Europäische Union ja ansonsten eher als Solidargemeinschaft versteht und ein Haftungsausschluss im Krisenfall auch eine Bedrohung für die weitere Existenz der Währungsunion darstellen würde (Siebert, S. 5 f.). Ist die no-bail-out Klausel aber unglaubwürdig, so werden auch Länder mit einem übermäßigen Defizit keine gravierenden Bonitäts- und Liquiditätsrisiken tragen müssen und entsprechend auch keinen Risikozuschlag auf ihren Zinsen erfahren.

Ein weiterer Grund für eine möglicherweise abnehmende Fiskaldisziplin in der Währungsunion ist die Verschiebung der Verantwortung für die Währungsstabilität von der nationalen Ebene hin zur Gemeinschaftsebene. Nationale Regierungen werden sich die negativen Folgen ihres Haushaltsgebarens auf die Währungsstabilität nicht mehr zurechnen lassen, sondern die Verantwortung dafür allein der Europäischen Zentralbank zuweisen. Da bei nationaler Geldpolitik und nationaler Währung die Qualität der Währung – abzulesen an niedrigen Zinsen und Inflationsraten sowie stabilen Wechselkursen – auch als Indiz für die Qualität der Regierungspolitik angesehen wird, ist eine Regierung mit eigener nationaler Währung einem größeren Druck ausgesetzt, eine stabilitätsgerechte Politik zu betreiben. In einer Währungsunion ist dieser Mechanismus des Währungswettbewerbs dagegen ausgeschaltet, so dass Regierungen sich eher als free-rider verhalten können (Ohr 1996, S. 111).

Es wird somit deutlich, dass grundsätzlich zwar Konsens darüber besteht, dass solide Staatsfinanzen ein generell anzustrebendes Ziel sind, doch steht der begrenzte Zeithorizont politischen Handelns und die kurzfristige, persönliche Nutzenorientierung der politischen Entscheidungsträger dem langfristigen Ziel nachhaltiger Haushaltskonsolidierung oftmals entgegen.³ Und gerade in einer Währungsunion besteht darüber hinaus noch die Gefahr, dass mit moral hazard und hierdurch steigender Verschuldungsbereitschaft zu rechnen ist. In einer Währungsunion scheint der politische Netto-Nutzen höherer Defizite zunächst besonders hoch auszufallen, da die negativen Auswirkungen sich auf die gesamte Gemeinschaft verteilen und damit für das verursachende Land selbst geringer werden.⁴

³ Vgl. als Überblick zu politökonomischen Schuldenansätzen Persson/Tabellini (2000)

⁴ Politökonomische Gründe für einen *Abbau* von Staatsverschuldung (Döring, 2002) erscheinen dagegen weniger stichhaltig.

Hieraus erwächst die Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, nämlich durch konkrete Regeln und Budgetgrenzen sowie Sanktionen bei deren Nichteinhaltung eine institutionelle Absicherung nationaler Haushaltsdisziplin in der Währungsunion zu gewährleisten.

2.2 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Rechtsgefüge der europäischen Wirtschafts- verfassung

Die Basis für den Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde bereits mit der Verabschiedung der Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht geschaffen. Der damals neu eingefügte Art. 104c (heute Art. 104) EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite und regelt die Kompetenzen von Europäischer Kommission und Rat für den Fall, dass sich die Staaten nicht an diese Verpflichtungen halten. Der eigentliche Stabilitäts- und Wachstumspakt findet sich nicht in den primärrechtlichen Regelungen des EG-Vertrages, sondern in den Verordnungen des Rates „Über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“ (VO Nr. 1466/97) und „Über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (VO Nr. 1467/97) sowie in der „EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt“ aus dem Jahr 1997. Diese sekundärrechtlichen Regelungen basieren auf Art. 104 Abs. 14 EGV, der die Bestimmung näherer Einzelheiten durch Bekanntmachungen und Verordnungen explizit vorsieht.

Die Tatsache, dass wesentliche Bestimmungen nicht primärrechtlich, sondern sekundärrechtlich verankert sind, ist im Regelwerk des EU-Rechts nichts Neues. Schon immer ist das EU-Recht vom Nebeneinander primärrechtlicher und sekundärrechtlicher Bestimmungen gekennzeichnet.⁵ Die oben genannten Verordnungen dienen der Präzisierung der eher vagen Bestimmungen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Dabei folgt der Stabilitätspakt – ohne Details bereits vorwegzunehmen – einem zweistufigen Konzept. Mit der ersten Stufe soll die haushaltspolitische Überwachung durch die Europäische Kommission verbessert werden. Auf der zweiten Stufe soll das Verfahren bei Überschreitung der Nettodefizitgrenze inhaltlich präzisiert werden. Dieses Konzept spiegelt die erstrebte Kombination von Prävention und Abschreckung wider.

Mit der Einordnung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu den sekundärrechtlichen Vorschriften darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass diesem nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Im Europarecht besteht weitgehender Konsens dahingehend, dass Verordnungen, die auf der Grundlage geänderter Vertragsbestimmungen erlassen worden sind, den Rang primären Gemeinschaftsrechtes einnehmen (Oppermann, 1999, Rdnr. 507). In Zusammenhang mit Art. 48 EGV (Vertragsänderungsverfahren) müssen solche

⁵ Erinnert sei hierbei beispielsweise an die europäische Fusionskontrolle, die eine wesentliche Säule des europäischen Wettbewerbsrechts darstellt und deren Bestimmungen ebenfalls in einer Verordnung (VO Nr.4064/89) materiell-rechtlich verankert sind.

Rechtsakte ebenso behandelt werden, als wäre ein reguläres Vertragsänderungsverfahren durchgeführt worden.

Damit ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt verbindlich im EU-Recht verankert. Weiterhin wird hier von der herrschenden Meinung ausgegangen, dass die vertraglichen Grundlagen der Union tatsächlich eine Wirtschaftsverfassung sind. Diese Auffassung bestätigt auch das EWR-Gutachten des EuGH, in dem der Gerichtshof konstatiert, dass es sich beim EG-Vertrag um eine Wirtschaftsverfassung nicht nur im materiellen, sondern auch im formellen Sinn handelt. Insofern ist der Stabilitätspakt essenzieller Bestandteil der europäischen Wirtschaftsverfassung, und die Analyse eines etwaigen Reformbedarfs ist als Gestaltungsproblem der europäischen Wirtschaftsverfassung zu betrachten, deren Fortentwicklung gerade auch vor dem Hintergrund der künftigen Erweiterung der Europäischen Union eine große Bedeutung zukommt.

3. Die konstitutionen- und institutionenökonomische Dimension des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

3.1 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt aus Sicht der Konstitutionen- und Institutionenökonomik

Allgemein beschäftigt sich die konstitutionelle Ökonomik (Buchanan 1987 und 1990, Voigt, 1998) mit der Analyse von Regelsystemen. Dabei werden die Regeln als Restriktionen menschlichen Handelns verstanden, indem bestimmte Verhaltensweisen als gewünscht, andere als ungewünscht klassifiziert werden und letztere mit Kosten belegt werden. Auf diese Weise wird menschliches Handeln kanalisiert und kalkulierbar, die Transaktionskosten des ökonomischen Zusammenwirkens sinken. Der Gegenstandsbereich der Konstitutionenökonomik ist dabei die Regel selbst sowie die Wahl grundlegender Regeln, die die Verfassung eines Kollektivs ausmachen, und die Auswirkungen dieser Regeln auf das Verhalten der Kollektivmitglieder und ihre wirtschaftliche Wohlfahrt. Bereits auf der Basis der Theorie Buchanans lassen sich wesentliche Aspekte der Art und Weise des Zustandekommens dieses Paktes (Vertrages) erklären.⁶

Als Bestandteil einer europäischen Wirtschaftsverfassung kann der Stabilitäts- und Wachstumspakt der konstitutionenökonomischen Analyse zugänglich gemacht werden. Zunächst handelt es sich beim Stabilitätspakt um einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion, der sie zu finanzpolitischer Stabilität verpflichtet. In seiner jetzigen Fassung ist er einstimmig von allen Signatarstaaten angenommen worden. Er entspringt der Überzeugung der Mitgliedstaaten, dass eine stabile gemeinsame Währung nur dann dauerhaft Bestand haben wird, wenn sich die Mitgliedstaaten der Wahrung der

⁶ Zur Übertragung der Theorie des Gesellschaftsvertrages zwischen Individuen auf Verträge mit Verfassungscharakter, die zwischen Staaten abgeschlossen werden vgl. Frey, B. S./Gygi, B. (1991), S. 58 ff.

Haushaltsdisziplin verpflichten. Die einzelnen Mitgliedstaaten willigten somit einer Beschränkung ihres eigenen Handlungsspielraums in der Form eines partiellen Verlustes an finanzpolitischer Autonomie ein, und zwar im Tausch gegen die voraussichtlichen Vorteile, die ihnen daraus erwachsen, dass der finanzpolitische Handlungsspielraum der anderen Mitgliedstaaten ebenfalls durch die Regeln der Verfassung beschränkt wird.

Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass die so entstandene Verfassungsregel die ihr zugrunde liegenden Ziele auch zu erfüllen vermag. Dies ist insbesondere dann in Frage zu stellen, wenn nur geringe Anreize dafür vorliegen, dass sich die Vertragspartner – hier die Mitgliedstaaten – auch an diese Verfassungsregel halten. So ist keinesfalls garantiert, dass nicht ein einzelner Mitgliedstaat an einer Regelüberschreitung interessiert ist, um sich selbst Nettovorteile zu verschaffen. Wünschenswert sind schließlich immer Regeln, an die sich die anderen halten, von denen man selbst aber notfalls abweichen kann. Die individuelle Entscheidungssituation ist daher stets zweistufig angelegt. Erst erfolgt die (demokratische) Einigung bezüglich der Festlegung der Spielregeln und nachfolgend wird die individuelle Wahl der Spielzüge innerhalb des vorher abgesteckten Rahmens getroffen. Bestehen aber nur geringe Anreize, sich an die Verfassungsregelungen zu halten, dann mag ihr Zustandekommen durch Einstimmigkeit zwar effizient sein, doch werden sie letzten Endes ad absurdum geführt. Genau dieser Verdacht könnte sich, wie noch gezeigt werden wird, im Hinblick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt einstellen.

Um diese Problematik zu erfassen, bedarf es der Erweiterung der Konstitutionenökonomik um die Institutionenökonomik. Es geht schließlich um das Problem der Stabilität einer Verfassungsregel unter der Annahme, dass für die einzelnen Mitglieder der Gemeinschaft nur geringe Anreize bestehen, diese Verfassungsregel einzuhalten – obwohl alle von deren generellen Notwendigkeit überzeugt sind. Die Frage, wie eine solche Verfassungsregel stabilisiert werden kann, ist dann eine Frage, die mit den Erkenntnissen aus der Institutionenökonomik beantwortet werden kann.

Betrachtet man den Stabilitäts- und Wachstumspakt aus institutionenökonomischer Sicht, so handelt es sich hierbei um einen sogenannten relationalen Vertrag. Der Begriff des relationalen Vertrages stammt aus der ökonomischen Vertragstheorie und beschreibt vertragliche Situationen, in denen Anreizprobleme aufgrund asymmetrischer Informationen bestehen. Die Problematik der asymmetrischen Informationen kann zum einen zwischen den Vertragsparteien selbst bestehen oder aber auch zwischen den Vertragsparteien einerseits und einer dritten Institution andererseits. Die asymmetrischen Informationen können sowohl vor als auch nach Vertragsschluss auftreten. Die Folge solcher Informationsasymmetrien ist, dass zunächst abgeschlossene Verträge Lücken aufweisen, deren sich alle Vertragspartner bewusst sind, die sie aber gleichzeitig nicht unmittelbar zu füllen befähigt sind, da sie aufgrund unvollständiger Informationslage nicht alle relevanten Ereignisse antizipieren können. Daraus resultieren unvollständige Verträge, die auch als relationale Verträge bezeichnet werden.

Allgemein versteht man darunter alle Verträge, die nicht sämtliche zukünftigen Entwicklungen berücksichtigen, aber dennoch langfristige Verträge sind, in denen vergangene, gegenwärtige und zukünftige Beziehungen zwischen den Vertragsparteien eine große Rolle spielen (Macneil 1974, S. 691 ff., und ders., 1978, S. 854 ff.). Solche Vertragssituationen wiederum bieten bei asymmetrischen Informationen hohe Anreize zu opportunistischem Verhalten, also zur „Verfolgung des Eigeninteresses unter Einsatz von List und Tücke“ (Williamson, 1985, S. 47). Bei relationalen Verträgen ist das Auftreten von Unstimmigkeiten zwischen den Vertragsparteien ein normaler Bestandteil; die daraus resultierenden Probleme sollen im Wege der gegenseitigen Verständigung und anderer möglicher institutioneller Sicherungen behoben werden.

Überträgt man die relationalen Verträgen zugrunde liegenden Eigenschaften, Informationsasymmetrien und opportunistisches Verhalten, auf die Bedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, so lässt sich konstatieren, dass dieser in höchstem Maße einem unvollständigen Vertrag entspricht. So besteht für den einzelnen Mitgliedstaat ein hoher Anreiz, selbst übermäßige Haushaltsdefizite zu Lasten der anderen, sich stabilitätskonform verhaltenden Mitgliedstaaten, zuzulassen. Diese Verhaltensweise entspricht dem klassischen moral hazard Verhalten, indem eine Vertragspartei nach Vertragsschluss jene vertragsrelevanten Verhaltensweisen verändert, die die anderen Vertragsparteien nicht oder nur verspätet beobachten können. Nachfolgend sollen diese Anreize mit Rückgriff auf einige spieltheoretische Überlegungen verdeutlicht werden.

3.2. Einfache spieltheoretische Überlegungen

Betrachtet sei zunächst die Situation, in der sich die Mitgliedstaaten durch einen Vertrag freiwillig darauf einigen, über operationalisierbarer Verschuldungskriterien eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik zu betreiben. Sanktionen bei Verstößen sieht dieser Vertrag zunächst nicht vor. Beide Länder verfügen über zwei Handlungsoptionen. Sie können sich jeweils an die freiwillige Vereinbarung halten oder die Strategie der Abweichung im Sinne einer höheren Verschuldung wählen. Die Zielfunktion der Regierung eines Landes wird politökonomisch begründet und sei durch die individuelle und kurzfristige Nutzenmaximierung der politischen Entscheidungsträger geprägt. Dies bedeutet, dass die politisch handelnden Akteure sich nicht primär der Geldwertstabilität in der Währungsunion verpflichtet sehen, sondern zur Erhöhung ihrer Wiederwahlchancen auch kurzfristige Beschäftigungserfolge durch expansive Fiskalpolitik anstreben. Dazu benötigen sie den Handlungsparameter eines flexibel gestaltbaren Budgets.

Das hieraus nun entstehende Gefangenendilemma wird durch die Entscheidungsmatrix in Tabelle 1 erfasst.

	Land 2	stabilitätskonformes Verhalten	stabilitätswidriges Verhalten
Land 1			
stabilitätskonformes Verhalten		(R / R)	(S / A)
stabilitätswidriges Verhalten		(A / S)	(P / P)

mit: $A > R > P > S$

Tab. 1: Gefangenendilemma bei einem Stabilitätspakt ohne Sanktionen

A entspricht dem sogenannten Ausbeutungsgewinn. Innerhalb einer Währungsunion besteht dieser Ausbeutungsgewinn vor allem darin, dass es einem Land durch höhere Verschuldung gelingt, sich einen Teil der gemeinschaftsweiten Ersparnisse anzueignen, der dann zur Realisierung einer – primär national wirkenden – expansiven Fiskalpolitik genutzt wird.

S steht für den Schaden, den ein Land erfährt, wenn es sich stabilitätskonform verhält, während das andere Land die Strategie der Abweichung wählt. Dieser Schaden entsteht durch höhere Zinssätze, möglicherweise höhere Inflationsraten und damit einhergehende crowding out Effekte.

R entspricht der Situation, in der sich beide Länder, die an der Währungsunion teilnehmen, an die fiskalischen Vereinbarungen halten. In dieser Situation erfahren beide Länder den Nutzen geringer Zinsen und geringer Inflationsraten, haben aber beide auch weniger eigenen fiskalpolitischen Spielraum.

P kennzeichnet die Situation, in der sich dagegen kein Land an die stabilitätspolitischen Vorgaben hält. Daraus folgen für beide Länder höhere Zinsen, eventuell höhere Inflationsraten sowie ein Vertrauensverlust auf den Kapitalmärkten, der zu einer Abwertung der Währung führen kann. Die Annahme, dass die Situation P für ein einzelnes Land vorteilhafter erscheint als die Situation S, lässt sich damit begründen, dass in einer solchen Situation zwar die negativen Folgen für die Stabilität der Währung insgesamt größer sind, aber dafür im nationalen Rahmen ein Spielraum für (eventuell beschäftigungswirksame) fiskalpolitische Maßnahmen genutzt werden kann.

Jedes einzelne Land kann, in Hinblick auf die Zielfunktion seiner Regierungsvertreter, nun seine Nettoposition verbessern, wenn es die Strategie der höheren Verschuldung wählt, während das andere Land sich an die Stabilitätsvereinbarung hält. Das abweichende Land realisiert dann den Ausbeutungsgewinn A, während das Land, welches stabilitätskonform agiert, den Schaden S zu tragen hat. Aber auch wenn das Partnerland sich nicht stabilitäts-

konform verhält, ist als eigene Strategie des Stabilitätsbruch effizienter (Ergebnis P). Wählt nun jedes Land autonom seine Strategie, so wird es stets – unabhängig von der Wahl des anderen Landes – die Strategie des Abweichens vom Budgetziel wählen. Diese Strategie ist dominant. Damit stellt sich das Nash-Gleichgewicht mit dem Ergebnis ein, dass beide Länder von dem vereinbarten Vertragsziel abweichen, so dass sie das Ergebnis (P/P) realisieren. Diese Situation entspricht dem klassischen Gefangenendilemma. Damit ist der geschlossene Vertrag nicht stabil, da jedes Land sich vermeintlich besser stellt, wenn es von der eigentlichen Zielsetzung, der Stabilitätsvereinbarung, abweicht.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, einen Stabilitätspakt zu schließen, der effektive Sanktionen vorsieht. Damit soll das Gefangenendilemmaspiel in ein Kooperationspiel transformiert werden. Der Stabilitätspakt sieht demnach vor, dass stabilitätswidriges Verhalten mit einer Sanktionszahlung Z bestraft wird. Berücksichtigt man diese Sanktionszahlung Z in der Entscheidungssituation, dann ergibt sich folgende Matrix:

	Land 2	stabilitätskonformes Verhalten	stabilitätswidriges Verhalten
Land 1			
stabilitätskonformes Verhalten		(R / R)	(S / A-Z)
stabilitätswidriges Verhalten		(A-Z / S)	(P-Z / P-Z)

Tab. 2: Entscheidungsmatrix bei einem Stabilitätspakt mit Sanktionierung

Tabelle 2 zeigt die neue Entscheidungssituation, in der ein Land wieder zwischen Zielkonformität und Zielabweichung wählen kann, und zwar in Abhängigkeit davon, wie sich das andere Land verhält. Der Koeffizient p (mit $0 \leq p \leq 1$) entspreche der Wahrscheinlichkeit, dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält, also die Strategie der Vertragseinhaltung wählt. Entsprechend sei $(1 - p)$ die Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich das andere Land stabilitätswidrig verhält, also die Strategie des Abweichens vom Budgetziel wählt. Unterstellt man Risikoneutralität, dann wird ein Land die Handlungsalternative des stabilitätskonformen Verhaltens wählen, wenn der Erwartungswert seines Nettonutzens bei eigenem stabilitätskonformen Verhalten $E(\text{KONFORM})$ höher ist als der Erwartungswert seines Nettonutzens bei eigenem stabilitätswidrigem Verhalten $E(\text{ABWEICHEN})$ oder beide Erwartungswerte gleich hoch sind. Damit muss gelten:

- (1) $E(\text{KONFORM}) \geq E(\text{ABWEICHEN})$
- (2) $E(\text{KONFORM}) = pR + (1-p)S$
- (3) $E(\text{ABWEICHEN}) = p(A-Z) + (1-p)(P-Z)$

Setzt man (2) und (3) in (1) ein und löst nach der Sanktionszahlung Z auf, so erhält man:

$$(4) \quad Z \geq p(A-R) + (1-p)(P-S)$$

$(A-R)$ = Nettogewinn des eigenen Abweichens vom Budgetziel bei stabilitätskonformem Verhalten des anderen Landes

$(P-S)$ = Nettogewinn des eigenen Abweichens vom Budgetziel bei stabilitätswidrigem Verhalten des anderen Landes

Die rechte Seite der Ungleichung (4) zeigt einen kritischen Z -Wert an, der die Höhe der Sanktion anzeigt, die (ausgehend von einer gegebenen Wahrscheinlichkeit p , dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält) angedroht werden muss, damit ein Land sich stabilitätskonform verhält. Ist die Sanktion niedriger, so wird die Strategie des stabilitätswidrigen und damit nicht stabilitätskonformen Verhaltens gewählt werden.

Abbildung 1 zeigt die Einflussgrößen auf die kritische Sanktionshöhe auf. Die Abhängigkeit des kritischen Z -Wertes von p (Steigung der Gerade) wird dabei vom Verhältnis der Nettogewinne $(A-R)$ zu $(P-S)$ determiniert. Für die Steigung gilt:

$$\frac{\partial Z}{\partial p} = (A - R) - (P - S)$$

Im folgenden wird unterstellt, dass der Nettogewinn einer eigenen Strategie des stabilitätswidrigen Verhaltens bei stabilitätskonformem Verhalten des anderen Landes größer ist als bei stabilitätswidrigem Verhalten des Partnerlandes $(A - R) > (P - S)$. Dies ist plausibel, da das stabilitätswidrige Land die Vorteile des Nichteinhaltens der Budgetdisziplin (Beschäftigungszuwachs, Aneignung von Ersparnissen der Gemeinschaft) bei stabilitätskonformem Verhalten des anderen Landes für sich alleine in Anspruch nehmen kann, während es die Nachteile (höhere Inflations- und Zinsraten, eventuell Abwertung) auf alle anderen Länder mit übertragen kann. Verhält sich dagegen das andere Land ebenfalls vertragswidrig, so muss jedes Land auch die Kosten der stabilitätswidrigen Politik des Partnerlandes mit tragen, so dass die Nettogewinne geringer ausfallen. Hinzu kommt, dass bei vertragswidrigem Agieren beider Länder sich die negativen Effekte nicht einfach addieren, sondern darüber hinaus verstärken, da dann ein zunehmender Vertrauensverlust in die Gemeinschaftswährung und eine abnehmende Glaubwürdigkeit der Effizienz der gemeinsamen Geldpolitik zu erwarten ist – verbunden etwa mit der Gefahr von Kapitalflucht, Abwertung und einer Preis-Lohn-Spirale.

Daher nehmen die kritischen Z -Werte mit steigender Wahrscheinlichkeit, dass sich das Partnerland stabilitätskonform verhält, zu, da die Nettogewinne des eigenen stabilitätswidrigen Verhaltens dann besonders hoch sind und infolgedessen ein höherer Anreiz zu einem solchen Verhalten besteht.

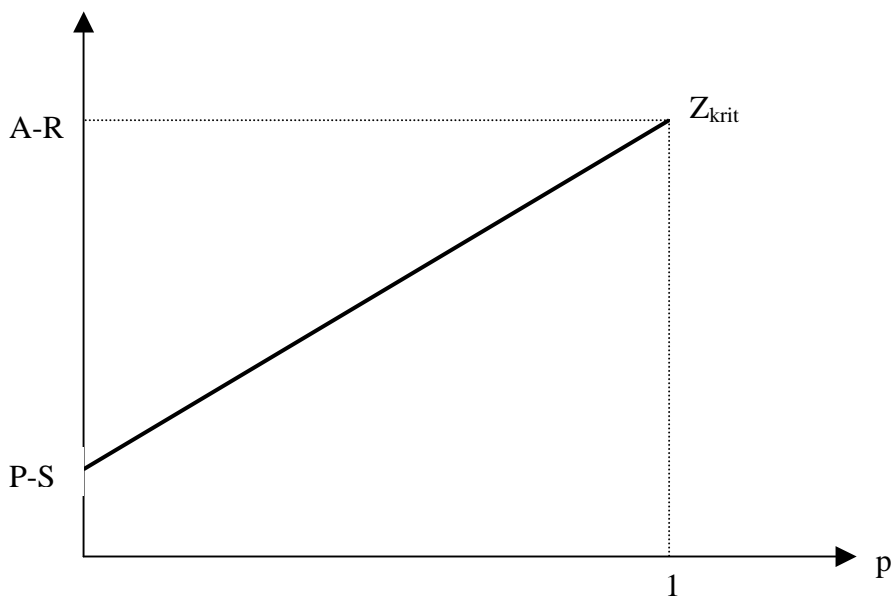


Abb. 1: Kritische Sanktionszahlung zur Vermeidung stabilitätswidrigen Verhaltens

Aus dieser Analyse lassen sich zunächst folgende Ergebnisse ableiten:

- a) Ob es gelingt, die Situation des Gefangenenspiels in eine Situation des Kooperationsspiels umzuwandeln, hängt entscheidend von der Höhe der Sanktionszahlungen ab, die bei abweichendem Verhalten verhängt werden.
- b) Wie hoch diese Sanktionszahlungen sein müssen, hängt wiederum von der Höhe der Wahrscheinlichkeit ab, dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält.

Sollen diese Überlegungen auf den Europäischen Stabilitätspakt übertragen werden, so ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen aus den gegebenenfalls zu zahlenden Geldbußen „unter den teilnehmenden Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, aufgeteilt werden“ (Konow, 2002, S. 178 f.). Im hier vorliegenden Zwei-Länder-Beispiel würde sich die Entscheidungsmatrix dadurch gemäß Tabelle 3 verändern.

	Land 2	stabilitätskonformes Verhalten	stabilitätswidriges Verhalten
Land 1			
stabilitätskonformes Verhalten		(R / R)	(S+Z / A-Z)
stabilitätswidriges Verhalten		(A-Z / S+Z)	(P-Z / P-Z)

Tab. 3: Entscheidungsmatrix bei Aufteilung der Geldbuße an die stabilitätskonformen Länder

Hieraus folgt für den kritischen Sanktionswert:

$$(4') \quad Z \geq \frac{1}{(2-p)} [p(A-R) + (1-p)(P-S)]$$

Die notwendige Sanktionsandrohung wird geringer, da eigenes stabilitätskonformes Verhalten nun „belohnt“ wird, wenn ein anderes Land sich vertragswidrig verhält. Die Abhängigkeit der kritischen Sanktionshöhe Z_{krit} von der Wahrscheinlichkeit, dass sich das andere Land stabilitätskonform verhält, ist nach wie vor positiv, aber nicht mehr linear. Die Kurve beginnt bei $p = 0$ in der Höhe von $(P-S)/2$.

Diese Modellergebnisse gelten jedoch nur für den Fall, dass eine Sanktionierung automatisch und ohne größere Zeitverzögerung erfolgt, wenn sich ein Land vertragswidrig verhält.

Was passiert jedoch, wenn die Sanktionszahlungen nicht automatisch verhängt werden, sondern nicht nur in ihrer Höhe, sondern auch in ihrer Gesamtheit verhandelbar sind, so dass auch die Chance besteht, dass ein abweichendes Verhalten überhaupt nicht sanktioniert wird? In dieser Entscheidungssituation werden dann auch Erwartungswerte über die Wahrscheinlichkeit des Auftretens der Sanktion gebildet. Die Folge ist, dass (zunächst unter Vernachlässigung der Verteilung der Einnahmen aus den Geldbußen) die Ungleichung für die kritischen Sanktionszahlungen jetzt lautet:

$$(5) \quad q Z \geq p(A-R) + (1-p)(P-S)$$

mit $0 \leq q \leq 1$

q = Wahrscheinlichkeit, dass die Sanktionierung stattfindet

bzw.:

$$(6) \quad Z \geq \frac{p}{q}(A-R) + \frac{(1-p)}{q}(P-S)$$

Abbildung 2 zeigt, dass bei verhandelbarer Sanktionierung der Bereich, in denen die nicht stabilitätskonforme Verhaltensweise gewählt wird, zunimmt: Je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass die Sanktionierung stattfindet, um so höher muss die angedrohte Sanktion sein, um stabilitätskonformes Verhalten zu erzielen. Die Z_{krit} -Kurve verschiebt sich im Z/p -Diagramm nach oben.

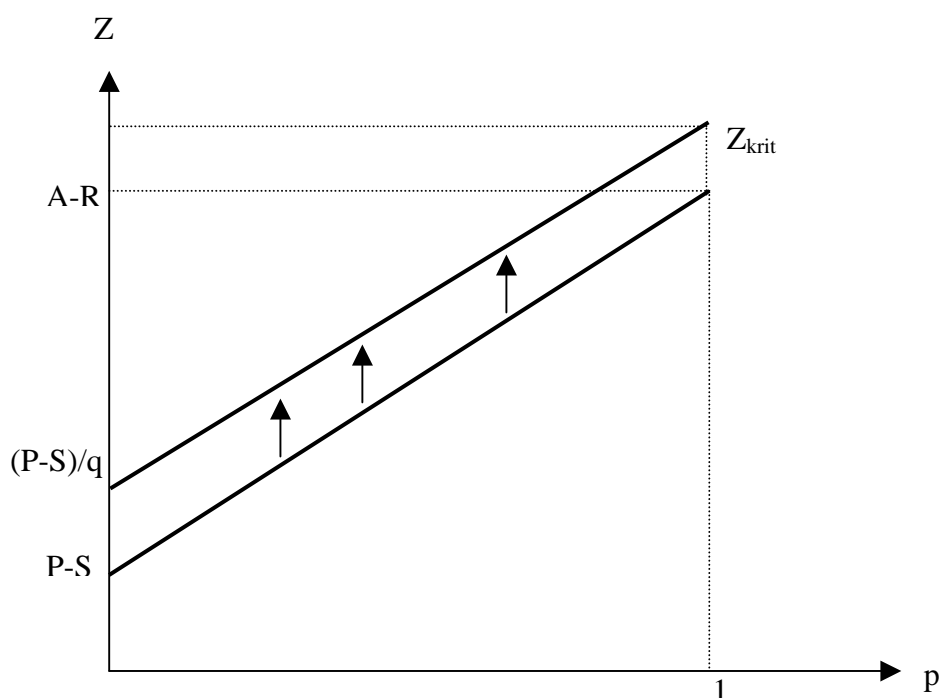


Abb. 2: Kritische Sanktionszahlungen bei verhandelbarer Sanktionierung

Unter Einbeziehung der Aufteilung der Einnahmen aus zu zahlenden Geldbußen auf die stabilitätskonformen Länder wird die kritische Sanktionshöhe durch folgende Ungleichung wiedergegeben.

$$(6') \quad Z' \geq \frac{p}{q(2-p)}(A-R) + \frac{(1-p)}{q(2-p)}(P-S)$$

Auch in diesem Fall schwächt also die Verhandelbarkeit der Sanktionen deren Wirksamkeit ab, so dass die Sanktionshöhe nach oben angepasst werden muss. Damit erhöht sich die Gefahr, dass das Gefangenendilemma nicht in ein Kooperationsspiel transformiert wird und somit die Dilemmasituation nicht oder nur unvollkommen überwunden wird.⁷

Aus institutionen- und konstitutionenökonomischer Sicht stellt sich nun die Frage, mit Hilfe welcher Maßnahmen eine solche Entwicklung vermieden werden kann. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür ist die Notwendigkeit, dass die Sanktionsmaßnahmen nicht verhandelbar

⁷ Aus spieltheoretischer Sicht ließen sich an dieser Stelle noch einige Erweiterungen integrieren. So könnte der Stabilitätspakt auch als sequenzielles Spiel aufgefasst werden, indem zwischen der Entscheidung zur Teilnahme und der dann gewählten Strategie unterschieden wird. Da jedoch alle Signatarstaaten dem Stabilitätspakt bereits zugestimmt haben, wurde dieser Ansatz hier nicht weiter verfolgt. Weiterhin ließe sich die Spielsituation realitätsnäher nicht nur als Einperiodenspiel modellieren, sondern auch als wiederholtes Spiel oder gar Superspiel. Im Rahmen solcher wiederholten Spiele könnte sich das Eigeninteresse eines Landes so verändern, dass es rational sein kann, die eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten, wenn es mit entsprechenden Reaktionen der anderen Staaten rechnen muss. Dies hängt jedoch auch wiederum von der Glaubwürdigkeit der Sanktionierung ab und steht daher den oben genannten Ergebnissen nicht entgegen.

sind und eine abschreckende Wirkung entfalten. Dies setzt jedoch voraus, dass die Sanktionsmaßnahmen glaubwürdig sind. D.h., zielabweichendes, stabilitätswidriges Verhalten kann nur dann vermieden werden, wenn dieses abweichende Verhalten sofort aufgedeckt und glaubhaft bestraft wird. Bevor jedoch der Frage nachgegangen wird, wie der Stabilitätspakt durch ein stärkeres Maß an Glaubwürdigkeit effizienter gestaltet werden kann, sollen zunächst noch einige allgemeine Überlegungen zur Bedeutung von Glaubwürdigkeit in diesem Kontext angestellt werden.

3.3 Zur Bedeutung der Glaubwürdigkeit

Anhand der vorangegangenen Ausführungen konnte gezeigt werden, dass die Glaubwürdigkeit und die mit ihr verbundene Rechtssicherheit für die Einhaltung des Stabilitätspaktes von großer Bedeutung sind. Nur wenn der Stabilitätspakt für alle Signatarstaaten den Anforderungen der Glaubwürdigkeit genügt, kann er erfolgreich umgesetzt werden.

Glaubwürdigkeit kann im Bereich der Politik als Grad der Übereinstimmung zwischen der ursprünglich von der Politikinstanz angekündigten Politik einerseits und den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte über diese zukünftige Politik andererseits definiert werden. Diese Begriffsbestimmung lässt sich auch auf den Bereich der Rechtsanwendung und damit der Glaubwürdigkeit von Regeln übertragen. Hier bezieht sie sich auf den Grad der Übereinstimmung zwischen der ursprünglich angekündigten Rechtsfolge und den Erwartungen der Rechtssubjekte über die tatsächlichen künftigen Rechtsfolgen.

Glaubwürdigkeitsprobleme werden immer dann virulent, wenn die für die Politikrichtung verantwortliche Institution unter Zielkonflikten entscheiden muss. Solche Konflikte können sich beispielsweise zwischen den Zielen einer stabilitätsorientierten Geldpolitik oder einer restriktiven Wettbewerbspolitik und dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstands ergeben. Die Folge daraus sind Zeitinkonsistenzprobleme, die bei diskretionären Handlungsspielräumen der über diese Politikmaßnahmen zu entscheidenden Institution dazu führen, dass z.B. einer angekündigten stabilitätsorientierten Geldpolitik letztlich von vornherein kein Glauben geschenkt wird (Kydlund/Prescott, 1977, S. 473 ff., und Barro/Gordon, 1983, S. 101 ff.).

Genau solch ein Glaubwürdigkeitsproblem lässt sich nun auch für den Stabilitäts- und Wachstumspakt feststellen. Zum einen finden Entscheidungen über die nationalen Haushalte ebenfalls unter Zielkonflikten statt. Auch wenn die nationalen Entscheidungsträger davon überzeugt sind, dass langfristig eine stabile Haushaltspolitik die Basis für Wachstum und Wohlstandsmehrung ist, so kann es für sie durchaus effizient sein, kurzfristig, bspw. aus konjunktur- und beschäftigungspolitischen Gründen, von dieser langfristig angekündigten Strategie abzuweichen. Das bedeutet, dass eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik genauso dem Zeitinkonsistenzproblem unterworfen ist wie eine stabilitätsorientierte Geldpolitik (Ackrill/Garrat, 1997). Damit leidet die nationale Haushaltspolitik grundsätzlich ebenfalls

unter einem Glaubwürdigkeitsproblem. Und auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt vermag dann keine wirksame Absicherung einer solchen Politik zu sein, wenn er im Hinblick auf seine Sanktionen fragwürdig ist.

Damit Sanktionen aber glaubhaft sind, müssen zumindest zwei Bedingungen erfüllt sein: Erstens müssen sie singuläre Aktionen sein und dürfen nicht zur Regel werden. Dazu gehört hier, dass die im Vertrag vereinbarten Ziele grundsätzlich erreichbar und die vereinbarten Regeln prinzipiell einhaltbar sind. Sind die Ziele selbst nicht glaubwürdig, so ist mit permanenten Sanktionen zu rechnen, die über kurz oder lang zu einer Revision des Vertrags führen müssen. Bezogen auf den Stabilitätspakt muss daher überprüft werden, ob zum einen eine Obergrenze für die öffentliche Neuverschuldung von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts und zum anderen die Verpflichtung eines mittelfristig ausgeglichenen oder gar überschüssigen Staatshaushalts realistische und sinnvolle Zielgrößen sind oder ob eine flexiblere Auslegung der Kriterien angebrachter wäre.

Zweitens müssen die Modalitäten der Sanktionsmechanismen eineindeutig, nicht verhandelbar und zeitnah gestaltet sein. Nur wenn das Regelwerk der Sanktionen hinreichend strikt und glaubwürdig greift, sind die Anreize zu stabilitätskonformem Verhalten größer als zu vertragsinkonformem Verhalten. Um dies zu gewährleisten, ist es erforderlich, institutionelle und prozedurale Rahmenbedingungen für das Sanktions-*Procedere* zu setzen, die im folgenden auf der Basis konstitutionen- und institutionenökonomischer Theorie entwickelt werden. Hieraus lassen sich dann einige Veränderungs- und Anpassungsvorschläge für den Stabilitäts- und Wachstumspakt ableiten.

4. Vorschläge zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

4.1 Die Glaubwürdigkeit des Vertragsziels – Starre Regelbindung versus flexible Auslegung

Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist es, Grenzen für die Belastung der Währungsunion durch zu hohe Staatsverschuldung zu setzen. Da es keine unionsweite zentrale Fiskalpolitik gibt, müssen die Grenzen für die staatliche Neuverschuldung und den Schuldenstand auf nationale Ebene herunter gebrochen werden. Dabei sind numerische Referenzwerte für die jährlichen Haushaltsdefizite und die Gesamtverschuldung (jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) sinnvolle Kriterien, da sie direkt den Einfluss der Haushaltspolitik auf die monetären Rahmenbedingungen in der Währungsunion erfassen.⁸ Eindeutige quantitative Zielvorgaben erhöhen zudem die Transparenz und erleichtern die Kontrolle.

⁸ Ob einer öffentlichen Neuverschuldung mindestens in gleicher Höhe Ausgaben für öffentliche Investitionstätigkeit gegenüberstehen sollten, scheint im hier vorliegenden Kontext dagegen weniger relevant, da es hier um die Frage der Auswirkungen staatlicher Haushaltsdefizite auf die monetäre Stabilität geht und nicht um die Frage der intertemporalen Lastverschiebung.

Da die fiskalischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in die nationale fiskalische Souveränität eingreifen, die Mitgliedstaaten der Währungsunion diese Souveränität jedoch noch nicht aufgeben wollen, ist es sinnvoll, Kriterien zu wählen, die den Teilnehmerländern möglichst viel fiskalische Autonomie belassen, so dass der Eingriff dem noch begrenzten Stand der politischen Integration und demokratischen Legitimation entspricht (Issing, 2003, S. 14). Dazu gehört u.a., dass die Mitgliedsländer einen Spielraum haben müssen, um ihre Haushalte konjunkturgerecht „atmen“ zu lassen. Zugleich sollten die Regeln aber auch so gestaltet sein, dass eine Haushaltssituation geschaffen wird, mit der künftige Zusatzbelastungen, etwa im Zusammenhang mit demographischen Risiken, ohne gravierende Haushaltsprobleme bewältigt werden können.

An welchen Größenordnungen könnten sich dann die Stabilitätsziele orientieren? Unter Einhaltung einer Vorgabe, dass ein Staatshaushalt über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd ausgeglichen sein muss, würde sich bei nominalem Wachstum des BIP die Staatsschuldenquote (Schuldenstand in Relation zum BIP) nach und nach reduzieren. Diese Vorgabe würde allerdings bei rezessionsbedingten Budgetdefiziten die Notwendigkeit von entsprechenden Budgetüberschüssen in der Hochkonjunktur beinhalten. Die Vorgabe, nur in konjunkturell guten Zeiten den Staatshaushalt auszugleichen, und in konjunkturell schwierigen Phasen ein „deficit spending“ praktizieren zu dürfen, würde dagegen per saldo den Schuldenstand ausdehnen, aber nicht unbedingt in Relation zum BIP. Letzteres hängt davon ab, in welcher Höhe in Rezessionsphasen ein Budgetdefizit zugelassen wird und wie hoch die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP ist. Werden unabhängig von der konjunkturellen Situation Höchstgrenzen für das Budgetdefizit formuliert, so hängt es ebenfalls vom durchschnittlichen nominalen Wirtschaftswachstum ab, ob eine Ausnutzung der Budgetlinie zu einer ständig wachsenden Schuldenquote führt oder nicht.

Wie sind vor diesem Hintergrund die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu bewerten? Der Stabilitätspakt enthält zum einen die zentrale Verpflichtung, einen „mittelfristig nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt“ zu verwirklichen, zum anderen die Bestätigung der schon im Vertrag von Maastricht festgesetzten Höchstgrenze für die Neuverschuldung in Höhe von drei Prozent des BIP einschließlich einer Konkretisierung der Sanktionen bei Überschreitung dieser Defizitgrenze. Zudem kennt der Stabilitätspakt zwei Ausnahmetatbestände, bei deren Erfüllung eine höhere Neuverschuldung möglich ist: das Eintreten eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des betroffenen Landes entzieht, wie etwa eine Naturkatastrophe, oder das Vorliegen einer schweren Rezession, die unter Umständen schon ab einem jahresdurchschnittlichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von 0,75 Prozent, spätestens aber bei einem Rückgang des BIP um zwei Prozent diagnostiziert werden kann.⁹

⁹ Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juli 1997, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C236, S. 1f

Auch wenn die Drei-Prozent-Grenze willkürlich ist und in ihrer genauen Höhe ökonomisch nicht gerechtfertigt werden kann¹⁰, so erscheint sie doch eine pragmatische, adäquate und prinzipiell erfüllbare Vorgabe. Das Kriterium ist weiterhin durch die Ausnahmereiche nicht übermäßig restriktiv, so dass die Möglichkeit der Einhaltung durchaus glaubwürdig ist. Auch wird die Autonomie der nationalen Regierungen nicht über die Maßen eingeschränkt, da weder die Ausgabenhöhe, noch die Ausgabenstruktur, noch das Procedere zur Erreichung des Budgetziels vom Stabilitätspakt betroffen sind (Buti/Giudice, 2002, S. 844).

Etwas anderes ist es mit der Vorgabe eines mittelfristig nahezu ausgeglichenen Staatshaushaltes. Hier liegt ein eher unbestimmter Rechtsbegriff vor, der auch unterschiedlich ausgelegt wird. Während einige Autoren davon ausgehen, dass dies einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg bedeutet (z.B. Scherf, 2002, S. 6), interpretieren andere die Vorgabe nur als Forderung, in einer „normalen“ oder „guten“ Konjunkturlage einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen (Issing, 2003, S. 15). Aus der Erfahrung heraus ist die Realisierung der ersten Interpretation dauerhaft kaum realistisch – es würde ein „heroisches Verhalten“ der Politik voraussetzen (Siebert, 2002, S. 8). Geht man von der zweiten Interpretation aus, so bleibt noch ungeklärt, was der Terminus „nahezu“ ausgeglichen bedeutet.

Trotzdem leistet diese Vorgabe auch einen Beitrag zur Effizienz des Stabilitätspaktes, da mit dem Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes deutlich gemacht werden kann, dass die (erlaubte) Neuverschuldung in Höhe von drei Prozent des BIP nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein soll. Denn nur dann behalten die nationalen Regierungen einen hinreichenden fiskalpolitischen Spielraum, wenn sie in „normalen“ Zeiten eine deutlich geringere Staatsverschuldung aufweisen. Ist dies der Fall, d.h. werden die sog. strukturellen Defizite ausreichend zurückgefahren, so bietet eine Ausdehnung der Staatsverschuldung bis zur Drei-Prozent-Grenze im Bedarfsfall Raum für kurzfristige konjunkturstabilisierende Maßnahmen (Siebert, 2002, S. 6 ff.; Peffekoven, 2002, S. 129).¹¹

Insgesamt erscheint somit vor allem die Drei-Prozent-Grenze für die Neuverschuldung als die relevante und glaubwürdige Zielgröße des Stabilitätspaktes. Sie allein wird sanktioniert, wenn sie überschritten wird. Das Erreichen eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes dient

¹⁰ Sie resultiert aus der – ebenfalls willkürlichen – Festsetzung der Höchstgrenze für den Schuldenstand in Höhe von 60 Prozent des BIP. Unter der Annahme, dass das nominale Wirtschaftswachstum 5 Prozent beträgt, wird bei einer Neuverschuldung von maximal 3 Prozent das Schuldenstandskriterium von 60 Prozent nicht überschritten, bzw. wenn der Schuldenstand anfangs darüber liegt, geht er sukzessive auf diesen Wert zurück. Derzeit, bei nominalen Wachstumsraten von nur 2 bis 3 Prozent müsste die Neuverschuldung allerdings weit geringer sein, wenn sie mit dem angestrebten Schuldenstandskriterium kompatibel sein sollte.

¹¹ Wobei berücksichtigt werden muss, dass verschuldungsfinanzierte Ausgabenprogramme in der Regel allenfalls kurzfristig einen gewissen Konjunktur- und Beschäftigungseffekt haben können. Langfristig hohe Haushaltsdefizite erscheinen dagegen eher als Ausdruck der Schwäche der Regierung, als Zeichen des Fehlens notwendiger Reformen sowie implizit der Gefahr künftiger Steuererhöhungen. Sie schwächen damit insgesamt eher das Vertrauen der Investoren und Konsumenten. Somit besteht umgekehrt aber auch kein Zielkonflikt zwischen mittel- und langfristiger Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum (Issing, 2003, S. 15).

eher der Unterstützung einer auch in schwierigen Situationen unproblematischen Einhaltung dieser Defizitobergrenze. Orientiert sich eine Regierung nicht an dieser Vorgabe, so entstehen deutliche Probleme bei der Einhaltung der Budgetgrenze, wenn sich die Konjunktur abschwächt. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass dann die Sanktionierung ausgesetzt wird. Ziel ist eine dauerhaft solide Haushaltspolitik, die eben nicht schon in guten Zeiten die Budgetgrenzen ausschöpft.

Eine Ausdehnung der Budgetlinie zur Abfederung gravierender konjunktureller Schwächeperioden ist im Stabilitätspakt ja zudem – ab einem jahresdurchschnittlichen Rückgang des Sozialprodukts von 0,75 Prozent – möglich. Vor dem Hintergrund der aktuellen Rezessions- und Deflationsbefürchtungen erscheinen allerdings diese Ausnahmetatbestände manchen zu restriktiv. Eine Möglichkeit, den Stabilitätspakt per se zu retten, ohne den fiskalischen Spielraum in Krisenzeiten zu sehr einzuengen, wäre es daher, den Ausnahmetatbestand eines konjunkturellen Einbruchs weiter zu fassen. So könnte beispielsweise dieser Ausnahmetatbestand grundsätzlich als erfüllt gelten, wenn das Bruttoinlandsprodukt über mehr als zwei Quartale negative Werte aufweist. Mit einer solchen Revision des Stabilitätspaktes könnte eine höhere Flexibilität erreicht werden, ohne dass der Stabilitätspakt insgesamt aufgeweicht werden müsste. Zudem wäre der Ausnahmetatbestand eindeutiger als bisher festgelegt, so dass zugleich der Bewertungsspielraum verringert und der Stabilitätspakt somit in seinen Zielen glaubwürdiger würde.

Würde man eine Aussetzung der Sanktionen aber auch schon bei geringeren Wachstumsverschlechterungen zulassen, so wäre nicht mehr erkennbar, worin der Stabilitätsfaktor des Stabilitätspaktes bestehen sollte. Die Forderung nach mehr Flexibilität ist somit nicht nur ungerechtfertigt, da der Stabilitätspakt hinreichend fiskalpolitischen Spielraum für die nationalen Regierungen belässt, sondern auch kontraproduktiv, da sie zugleich die Glaubwürdigkeit von Sanktionen verringert und damit die Effektivität dieses Instrumentes schwächt.

Auch die übrigen derzeit diskutierten Vorschläge einer Revision des Stabilitätspaktes – Orientierung an Ausgabenzielen statt an Budgetzielen, Tausch der Bezugsgröße Bruttoinlandsprodukt durch Produktionspotential (Scherf, 2002, S. 6), Orientierung am strukturellen Defizit statt am Gesamtdefizit¹² oder die Erlaubnis, dass Länder mit geringerem Schuldenstand höhere Defizite praktizieren dürfen (Calmfors u.a., 2003, S. 61 ff.) – würden die Zielvorgaben weniger transparent, weniger operational, weniger eindeutig und dadurch weniger glaubwürdig machen. Im Ergebnis würde dies nur dazu führen, dass bei der Feststellung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, die diskretionären Handlungsspielräume erhöht würden. Gleiche Verschuldungsstände – mit ihren spezifischen monetären Wirkungen – könnten vollkommen unterschiedlich bewertet werden. Eine solche Entwicklung würde vor allem die Rechtssicherheit bei der Anwendung des Stabilitätspaktes stark einschränken und

¹² Vgl. zur Kritik hieran Peffekoven (2002), S. 129

darüber hinaus noch mehr Raum für politische, weniger auf ökonomischen Fakten basierende Entscheidungen schaffen.

4.2 Prozedurale Gestaltung der Sanktionsmaßnahmen im Stabilitätspakt

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Determinanten der Glaubwürdigkeit des Vertragsziels analysiert worden sind, sollen in diesem Abschnitt die prozeduralen und institutionellen Gestaltungsmaßnahmen diskutiert werden, mit deren Hilfe eine effektive Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erreicht werden kann. Zunächst soll jedoch das bestehende Sanktionsverfahren, wie es im Stabilitätspakt geregelt ist, kurz dargestellt werden.¹³

Die prozeduralen Regelungen zur Überwachung und Einhaltung der Stabilitätsziele umfassen das Frühwarnsystem, die Überwachung der Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und das Verfahren bei Feststellung eines übermäßigen Defizits. Im Rahmen dieser Regelungen sind die an der Währungsunion teilnehmenden Länder verpflichtet, jährlich ein sog. Stabilitätsprogramm vorzulegen. Nicht-Mitgliedstaaten müssen dagegen sog. Konvergenzprogramme vorlegen. Innerhalb von zwei Monaten überprüft der Rat dann auf der Grundlage einer Bewertung durch die Europäische Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuss, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, ob die Annahmen, die den wichtigsten ökonomischen Indikatoren zugrunde liegen, realistisch sind und ob die Maßnahmen zur Erreichung des Budgetziels angemessen sind.

Weicht die Haushaltslage eines Staates erheblich vom mittelfristigen Ziel eines ausgeglichenen oder positiven Budgetsaldos ab, so spricht der Rat bereits vor Auftreten eines übermäßigen Defizits eine frühzeitige Warnung aus, und gibt Empfehlungen für notwendige Anpassungsmaßnahmen.

Die Überwachung der Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme erfolgt jeweils unabhängig durch die Europäische Kommission und den Wirtschafts- und Finanzausschuss. Gem. Art. 104 Abs. 5 EGV legt die Kommission dem Rat eine Stellungnahme vor, wenn sie der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte. Eine Überschreitung der Drei-Prozent-Grenze beim gesamtstaatlichen Defizit gilt grundsätzlich als übermäßig, es sei denn die Überschreitung wäre ausnahmsweise und vorübergehend aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse [Art. 2 Abs. 1 VO 1467/97] (bspw. Flutkatastrophen) oder eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs.

Gem. Art. 104 Abs. 4 EGV gibt der Wirtschafts- und Finanzausschuss eine Stellungnahme zum Kommissionsbericht ab. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss besteht aus jeweils zwei Mitgliedern der Kommission, der Europäischen Zentralbank und der einzelnen Mitglied-

¹³ Vgl. hierzu insbesondere Konow (2002), S. 76-199.

staaten.¹⁴ Seine Stellungnahme soll der Kommission vor allem als Entscheidungshilfe in der Frage dienen, ob sie dem Rat eine Stellungnahme und Empfehlung nach Art. 104 Abs. 5 EGV vorlegen soll. Im Wesentlichen entspricht der Wirtschafts- und Finanzausschuss damit einer zweiten unabhängigen Instanz, die neben der Kommission eine zweite Überwachung der Stabilitätsziele durchführt. Insofern gibt die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses der Europäischen Kommission einen frühzeitigen Anhaltspunkt, ob der Rat bei gegebener Tatsachenlage voraussichtlich ein übermäßiges Defizit feststellen wird, und gibt der Kommission damit die Möglichkeit, ihre Stellungnahme noch weiter zu begründen.

Der Rat kann sich nun anhand des Kommissionsberichts und der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses umfassend über die Finanzlage des betreffenden Mitgliedstaates informieren. Sodann kann er die Kommission um die Abgabe einer Empfehlung gem. Art. 104 Abs. 4 und Art. 115 EGV ersuchen.

Aus institutioneller Sicht haben die Verpflichtungen der Kommission im Rahmen des Stabilitätspaktes eine doppelte Funktion. Sie sollen zum einen dafür sorgen, dass der Rat seine Entscheidung gem. Art. 104 Abs. 4 EGV wohlinformiert trifft und zum anderen führen sie zu einer Verschiebung der Klagelast. Für den Fall, dass die Kommission im Gegensatz zum Rat ein Defizit als nicht übermäßig bewertet, müsste der Rat im Wege einer Untätigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof diese zu einer Abgabe von Stellungnahme und Empfehlung zwingen.

Der Rat entscheidet gem. Art. 104 Abs. 6 EGV mit qualifizierter Mehrheit (ohne die Stimmen des betroffenen Landes) auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen des betroffenen Mitgliedstaates sowie „nach Prüfung der Gesamtlage“, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt. Dabei nimmt der Rat somit eine eigenständige, von der Kommission inhaltlich unabhängige Beurteilung der Lage vor und ist nicht an die Empfehlung der Kommission gebunden.

Da die Entscheidung darüber, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, nicht auf eine unabhängige Institution übertragen wurde, ist die Feststellung eines übermäßigen Defizits bewusst als eine politische Entscheidung gestaltet worden (Schulze-Steinen, 1998, S. 256). Dies bedeutet, dass in der Entscheidung die Berücksichtigung nicht-rechtlicher, politischer Argumente als legitim angesehen wird. Insofern kann der Rat insbesondere bei der Prüfung der sogenannten Gesamtlage auch bei Verletzung der Drei-Prozent-Grenze zu dem Ergebnis gelangen, dass kein übermäßiges Defizit vorliegt. Hiermit verfügt der Rat in seiner Entscheidung über erhebliche diskretionäre Ermessensspielräume. Dies wiederum hat speziell für die Rechtssicherheit und die Glaubwürdigkeit des Stabilitätspaktes weitreichende Konsequenzen. Denn eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass es zu Rechtssicherheit kommt, ist, dass eine Entscheidung auf der Anwendung klar definierter Rechtskriterien bzw. ausschließlich auf der

¹⁴ Vgl. Europäischer Rat (1998), S. 109.

Basis rechtlicher Erwägungen erfolgt. Soll eine Entscheidung aber auch auf der Basis nicht-rechtlicher Kriterien getroffen werden, ist Rechtssicherheit nicht mehr gegeben.

Auch die Regelungen bezüglich der erforderlichen Mehrheiten im Rat im Defizitfeststellungsverfahren garantieren selbst noch keine stringente Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Gem. Art. 104 Abs. 6 i.V. m. Art. 205 Abs. 2 EGV ist für die Feststellung eines übermäßigen Defizits eine Mehrheit von mindestens 62 Stimmen, die die Zustimmung von mindestens 10 Ratsmitgliedern umfassen muss, erforderlich. Bei den insgesamt 87 Stimmen der derzeitigen 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ergibt sich eine Sperrminorität, wenn entweder mindestens 26 Stimmen oder mindestens 6 Mitgliedstaaten zusammen kommen. Dies eröffnet die Möglichkeit zu sogenanntem strategischen Abstimmungsverhalten. So können beispielsweise die vier Südstaaten (Portugal, Griechenland, Spanien und Italien mit 28 Stimmen) oder nur drei der vier großen Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien mit je 10 Stimmen) jede Entscheidung blockieren. Insbesondere dann, wenn einer oder mehrere der Staaten selbst in Zukunft ein Defizitverfahren erwarten, kann der Wunsch entstehen, sich das Wohlwollen eines anderen Staates zu erkaufen, indem die Eröffnung eines aktuellen Verfahrens gegen dieses Mitgliedsland abgewehrt wird (Sutter, 2000, S. 100 und 140 ff.). In einem solchen Fall würden quasi potenzielle Sünder über aktuelle Sünder zu Gericht sitzen (Ohr/Schmidt, 2001, S. 430).

Verschärft wird die Gefahr des „Erkaufens“ von Stimmen insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Entscheidungsprozesse im Rat keineswegs nur auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt begrenzt sind, sondern der Konsens auch in anderen Politikfeldern, auf denen die Gemeinschaft tätig ist, gesucht werden muss. Gerade dieser Tatbestand eröffnet dem strategischen Abstimmungsverhalten, wie man es auch aus anderen, die Gemeinschaftspolitik betreffende Feldern kennt, unbestimmte Möglichkeiten.

Daher lässt sich konstatieren, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt schon erhebliche Glaubwürdigkeitsprobleme im Hinblick auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat aufweist. Die Ursache dafür findet sich insbesondere in der Politisierung des Entscheidungsverfahrens und den Möglichkeiten strategischen Abstimmungsverhaltens. Aus konstitutionenökonomischer Sicht ist dieser Zustand in höchstem Maße unbefriedigend, da hier die Anwendung und Einhaltung von Verfassungsregeln nicht durch rechtsstaatliche Regelungen geschützt werden, sondern durch politisches und strategisches Entscheidungsverhalten determiniert werden.

Aber selbst wenn es zur Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat kommt, so ist noch lange nicht sichergestellt, dass es auch zu einer Sanktionierung kommt. Stellt der Rat ein solches übermäßiges Defizit fest, so muss das betroffene Land innerhalb bestimmter Fristen angemessene Maßnahmen (sogenannte Abhilfemaßnahmen) für die Reduktion des Budgetsaldos ergreifen. Dies wird zum Ende des Jahres kontrolliert. Falls keine hinreichenden Maßnahmen erfolgt sind, kann der Rat von dem betreffenden Mitgliedstaat eine unverzins-

liche Zwangseinlage verlangen. Sind jedoch Maßnahmen ergriffen worden, so wird erst nach Ablauf des darauffolgenden Jahres überprüft, ob nun das Defizit hinreichend reduziert ist. Ist das Haushaltsdefizit dann immer noch übermäßig, so ist nun eine unverzinsliche Zwangseinlage zu zahlen. Diese Zwangseinlage setzt sich jeweils aus 0,2 Prozent des BIP und einer variablen Komponente (10 Prozent des Betrags, um den das Defizit den Referenzwert von 3 Prozent überschreitet) zusammen. Jedoch darf der Gesamtbetrag der Einlage 0,5 Prozent des BIP nicht überschreiten. Bei erfolgreichem Rückgang des Defizits wird das Verfahren dagegen eingestellt.

Sind Sanktionen ergriffen worden und ist im hierauf folgenden Jahr erneut ein zu hohes Budgetdefizit nachweisbar, so wird die Zwangseinlage in eine endgültige Geldbuße umgewandelt. Ist der Staatshaushalt dagegen konsolidiert, so wird die anfängliche Zwangseinlage wieder zurückgezahlt. Eine endgültige Geldbuße ist also nur vorgesehen, wenn das übermäßige Defizit über mehrere Jahre bestehen bleibt. Zu hohe Defizite über ein bis zwei Jahre bewirken nur Zwangseinlagen, die wieder zurückgezahlt werden, so dass nur ein Zinsverlust verbleibt. Damit verlieren diese Sanktionen deutlich an Abschreckungswirkung. Hinzu kommt, dass der Rat bei Feststellung eines übermäßigen Defizits nicht zwangsläufig Sanktionen beschließen muss. So muss ein Land mit übermäßigen Haushaltsdefiziten nur „in der Regel“ mit einer unverzinslichen Einlage rechnen, und nur „in der Regel“ erfolgt die Umwandlung der Zwangseinlage in eine Geldbuße. Dazwischen stehen immer wieder politische Abstimmungsmechanismen mit diskretionären Handlungsspielräumen, die unter Umständen eine wirkungsvolle Sanktionierung bei abweichendem Verhalten verhindern.

4.3 Reformvorschlag für das Procedere des Stabilitätspaktes

Ein Reformbedarf des Stabilitäts- und Wachstumspaktes besteht daher insbesondere in den institutionellen und prozeduralen Verfahren, damit diese den Anforderungen eines rechtsstaatlichen und damit glaubwürdigen Verfahrens besser entsprechen. In seiner gegenwärtigen Form erfüllt der Stabilitätspakt diese Anforderungen nur teilweise. Für ein glaubwürdiges, auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhendes Verfahren aber müssen drei Anforderungen erfüllt sein: Das Verfahren muss durch *klare Verantwortlichkeiten* gekennzeichnet sein, und es muss *unabhängig* und *transparent* sein. Auf diesen drei Grundanforderungen aufbauend sollen nachfolgend einige Reformvorschläge für die Ausgestaltung des Stabilitätspaktes präsentiert werden.

Was die Zuordnung der Verantwortlichkeiten betrifft, so sollten dem Prinzip der Gewaltenteilung folgend, unterschiedliche Institutionen an der Entscheidungsvorbereitung und dem Treffen der Entscheidung selbst, beteiligt sein. Zwar werden auch im gegenwärtigen Verfahren bereits wesentliche Ansatzpunkte der Gewaltenteilung berücksichtigt, doch sind diese noch verbesserungsfähig.

Die Kontrolle der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes obliegt derzeit zunächst der Europäischen Kommission. Deren Bericht wird noch einmal durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss überprüft. Danach kann die Kommission ihren Bericht noch einmal modifizieren, bevor sie ihn dem Rat zur Entscheidung vorlegt. Das gegenwärtige Verfahren kann somit in der folgenden Abbildung verkürzt dargestellt werden:

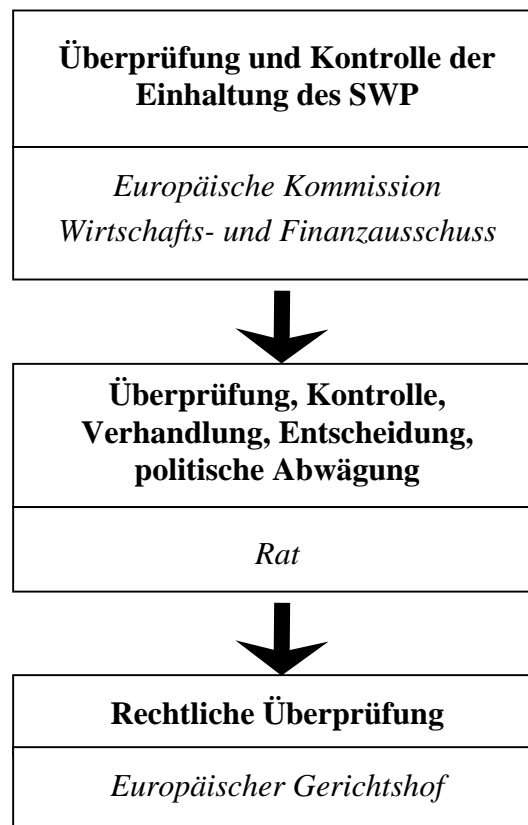


Abb. 3: Gegenwärtiges Verfahren bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits

Dabei lässt sich feststellen, dass dieses Verfahren einige Redundanzen aufweist. Sowohl Europäische Kommission als auch der Wirtschafts- und Finanzausschuss überprüfen die Einhaltung der Kriterien. Unabhängig von der Bewertung der Kommission und des Wirtschafts- und Finanzausschusses überprüft der Rat unter Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates nochmals die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätspaktes, um dann – auch unter Berücksichtigung politischer Erwägungen – eine Entscheidung zu treffen. Sollen Glaubwürdigkeit und Rechtssicherheit in diesem Verfahren erhöht werden, so müssten die einzelnen Kontrollschritte weiter aufgeteilt und die Entscheidung entpolitisiert werden. Das institutionelle Verfahren könnte dann wie in Abbildung 4 gestaltet werden:

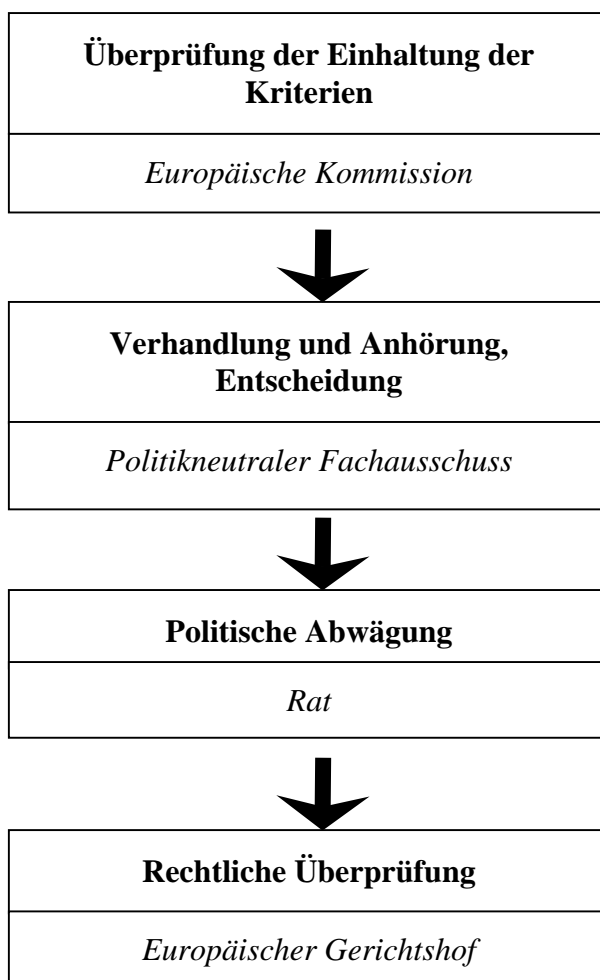


Abb. 4: Vorschlag für das reformierte Verfahren

Der Europäischen Kommission würde zunächst nach wie vor die Überprüfung der Einhaltung der Defizitkriterien obliegen. Stellt sie einen Verstoß fest, so leitet sie das Verfahren ein. Das Verfahren selbst würde dann aber einem Fachausschuss (z.B. ähnlich dem Wirtschafts- und Finanzausschuss) übertragen. Dabei wäre es wichtig, dass dieser Ausschuss politikneutral institutionalisiert wird, mit Vertretern, die über hohes Expertenwissen und über ein hinreichendes Maß an Unabhängigkeit verfügen. Dieser Ausschuss würde die Verhandlungen mit den betroffenen Mitgliedstaaten führen und die Sanktionsentscheidung allein auf der Basis eindeutiger ökonomischer Kriterien treffen. Die Sanktion in Form einer zinslosen Einlage müsste darüber hinaus sofort wirksam werden und nicht verhandelbar sein. Dem Fachausschuss würde es sodann nach der Erhebung der Sanktion obliegen, die Stabilitätsfortschritte des betroffenen Landes zu kontrollieren und bei anhaltender Verfehlung des Budgetziels die Sanktionsentscheidung einer Umwandlung der Einlage in eine Geldbuße zu treffen.

Im Rahmen dieses Verfahrens könnten mehrere **Vorteile gegenüber dem bisherigen Verfahren** realisiert werden:

1. Die **politikneutrale Institutionalisierung** dient vor allem der Stärkung der Unabhängigkeit des Verfahrens. Gerade bei Vorliegen relationaler Verträge können durch unabhängige Institutionen, die die Einhaltung solcher Verträge überwachen, Unsicherheiten, die sich aus den Informationsasymmetrien ergeben, reduziert werden. Der Fachausschuss könnte als eine solche Institution fungieren. Der Vorteil einer politisch unabhängigen Aufsicht über den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist darin zu sehen, dass diese sich ausschließlich an ökonomischen Kriterien orientieren würde. Gleichzeitig könnten Sanktionen zeitnah und ohne politische Verhandlungen verhängt werden, was den Anreiz zu abweichendem Verhalten eines einzelnen Mitgliedstaates erheblich reduzieren würde. Gerade das sofortige Verhängen von Sanktionen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Regierungen zu stabilitätskonformem Verhalten zu zwingen, da die Strafen dann auch mit Sicherheit noch von den für das Defizit Verantwortlichen zu tragen sind.¹⁵

2. Um ein **transparentes Entscheidungsverfahren** zu ermöglichen, könnte der Fachausschuss weiterhin sogenannte „guidelines“ veröffentlichen, in denen er bekannt gibt, wie er die unbestimmten Rechtsbegriffe des Stabilitätspaktes auslegen will und unter welchen Umständen die bestehenden diskretionären Entscheidungsspielräume genutzt werden sollen.

3. Da eine rein automatische Sanktionierung ohne politische Abwägungen realistischere politisch nicht durchsetzbar wäre, würde den Mitgliedstaaten in einer zweiten Stufe ermöglicht, gegebenenfalls eine Art **politische Revision der Entscheidung** des Fachausschusses **beim Ministerrat** anzustreben. Hier könnten auch politische und nicht-ökonomische Aspekte berücksichtigt werden. Dieser Schritt wäre ein rein politisches Revisionsverfahren und könnte zur Korrektur der Entscheidung des Fachausschusses führen. Durch die Zweistufigkeit des Verfahrens würde jedoch eine transparente Separierung der ökonomischen und politischen Entscheidungsfaktoren geschaffen. Sollte sich der Ministerrat entschließen, die Entscheidung des Fachausschusses zu revidieren, dann müssten diese politischen Erwägungen offengelegt und für alle nachprüfbar begründet werden. Sollten in der Tat höherrangige politische Ziele für eine Einschränkung des Prozederes des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sprechen, dann müsste der Rat hierfür aber auch die Beweislast tragen. Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren, in dem der Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit für die Entscheidung benötigt, *dass* stabilitätswidriges Verhalten vorliegt, müsste er zudem jetzt mit genau dieser Mehrheit beweisen, dass *kein* stabilitätswidriges Verhalten seitens des betroffenen Landes stattgefunden hat.

¹⁵ Erinnerung sei nur an das Beispiel der Europäischen Beihilfenkontrolle. Diese wäre immer noch eine stumpfe Waffe, wenn die Europäische Kommission nicht das Recht nach Art. 87 EGV hätte, die Staaten, die vertragswidrig Subventionen gewähren, direkt zu sanktionieren.

4. Um den **Rechtsschutzgedanken** zu berücksichtigen, sollte schließlich gegebenenfalls in letzter Instanz der Europäische Gerichtshof über die Entscheidungen des Fachausschusses oder des Rates befinden können. Nicht nur den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und dem Rat könnte dabei ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof eingeräumt werden, sondern auch der Europäischen Zentralbank und privaten Verbänden. Dem Europäischen Gerichtshof fiele dann auch eine Art Übermaßkontrolle zu, wenn die politische Revision des Rates die ökonomischen Entscheidungen des Fachausschusses verdrängen sollte. Dies kann auf der Basis der bestehenden Regelungen des Art. 104 Abs. 10 EGV erfolgen. Darüber hinaus ergibt sich auch die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage nach Art. 232 Abs. 1 EGV. Allerdings sind hier die Klagen nur durch die Kommission, die Mitgliedstaaten und den Rat möglich. Über eine Ausweitung der Klagebefugnis, insbesondere für die Europäische Zentralbank, könnte in diesem Zusammenhang ebenfalls ernsthaft nachgedacht werden.¹⁶

Fazit: Die vorgeschlagenen institutionellen und prozeduralen Veränderungen der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollen vor allem der Erhöhung der Rechtssicherheit, der Glaubwürdigkeit und damit der Effizienz des Vertragswerkes dienen. Voraussetzungen dafür sind klare Verantwortlichkeiten der Entscheidungsfindung, Unabhängigkeit und Transparenz. Allen drei Voraussetzungen würde in diesen Vorschlägen genügt werden.

5. Schlussbetrachtung

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein wesentlicher Pfeiler der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der bisherige Umgang mit dieser verfassungsrechtlichen Norm zeigt jedoch, dass es die europäischen Politiker und Institutionen mit der Anwendung dieser Rechtsnorm anscheinend nicht immer so genau nehmen. Daraus resultieren erhebliche Verluste an Rechtssicherheit und Glaubwürdigkeit im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses. Sollte dieser Weg weiterhin beschritten werden, so ist zu befürchten, dass diese Praxis keineswegs nur bei der Anwendung des Stabilitätspaktes Halt macht. Zudem stellt sich dann schnell die Frage, wie man den Beitrittskandidaten aus den Ländern Mittel- und Osteuropas den Zugang zur Europäischen Währungsunion verweigern will, wenn diese die Konvergenzkriterien nicht erfüllen. Eine wirksame Disziplinierung ist dann nicht zu erwarten, wenn die Beitrittsstaaten antizipieren, dass zwischen Regel und Regelanwendung in der Europäischen Union eine große Diskrepanz besteht.

Im vorliegenden Beitrag wurde daher – auf der Basis institutionen- und konstitutionen-ökonomischer Ansätze – der Frage nachgegangen, inwieweit eine Reform des Stabilitäts-

¹⁶ Eine solche Klagemöglichkeit für die EZB wurde bisher mit dem Argument abgelehnt, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht in den Tätigkeitsbereich der EZB falle. Berücksichtigt man jedoch die Interdependenzen zwischen Haushaltspolitik und einer stabilitätsorientierten Geldpolitik, so erscheint diese Argumentation nicht plausibel.

paktes tatsächlich zielführend und adäquat wäre. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Überlegung, dass vom Stabilitätspakt nur dann eine disziplinierende Wirkung ausgehen kann, wenn dieser glaubwürdig umgesetzt wird. Die Erzeugung von Glaubwürdigkeit setzt voraus, dass die Ziele des Paktes selbst glaubwürdig sind, und dass ein vertragsinkonformes Verhalten zeitnah und strikt sanktioniert wird.

Im Hinblick auf die Ziele des Stabilitätspaktes lässt sich feststellen, dass diese den Anforderungen der Glaubwürdigkeit entsprechen. Sie belassen den nationalen Regierungen weitgehende fiskalpolitische Autonomie und üben dennoch einen hinreichenden Stabilitätsdruck aus. Insbesondere das Drei-Prozent-Kriterium – wie umstritten auch seine ökonomische Fundierung sein mag – macht die Erfüllung des Stabilitätspaktes operationalisierbar und damit umsetzbar. Jede Aufweichung oder Erweiterung dieses Kriteriums würde die diskretionären Handlungsspielräume bei der Beurteilung stabilitätswidrigen Verhaltens nur noch weiter ausdehnen, was eindeutig zu Lasten der Glaubwürdigkeit gehen würde. Demzufolge ist eine Veränderung oder Aufweichung der Defizitkriterien strikt abzulehnen.

Im Hinblick auf die prozedurale Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens lassen sich dagegen erhebliche Mängel konstatieren. Weder sind die Verantwortlichkeiten klar zugeordnet, noch erfolgt das Verfahren unabhängig von politischer Einflussnahme. Darunter leiden vor allem Verlässlichkeit und Transparenz des Verfahrens. Zur Heilung dieser Defizite wird daher eine institutionelle Reform der prozeduralen Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens vorgeschlagen, in deren Mittelpunkt eine politikneutrale Institutionalisierung steht. Auf der Basis klar zugeordneter Verantwortlichkeiten sollen in einem mehrstufigen Verfahren die ökonomischen Aspekte von den politischen separiert werden.

Nur wenn durch geeignete institutionelle Mechanismen die Einhaltung des Stabilitätspaktes auch garantiert werden kann, wird der Stabilitätspakt auf Dauer Erfolg haben – und nur dann kann er seiner Aufgabe im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion gerecht werden. Kritiker mögen nun einwenden, dass mit einer Reform des Stabilitätspaktes die Unsicherheit der Vertragsanwendung erhöht würde. Diese Gefahr besteht jedoch nicht, da hier die Vertragsziele nicht verändert werden, sondern nur das prozedurale Verfahren ihrer Umsetzung. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Vorschläge zur Aufweichung der Haushaltsdisziplin muss eine solche Reform des Stabilitätspaktes dringend erfolgen, damit er wieder das erhält, was letzten Endes das Herzstück einer jeden Rechtsgemeinschaft und damit auch der Währungsunion ist: Glaubwürdigkeit. Eine solche Reform wäre im übrigen durch eine neue Verordnung – beschlossen durch den Ministerrat – durchaus auch kurzfristig realisierbar.

Literatur

- Ackrill, R./D. Garrat* (1997), Rules versus Discretion: Why EMU needs a Stability Pact, Discussion Papers of the University of Leicester No. 97/3.
- Artis, M.J./B. Winkler* (1997), The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank, CEPR Discussion Paper 1688;
- Barro, R./D. Gordon* (1983), Rules, Discretion, and Reputation in a Positive Model of Monetary Policy, Journal of Monetary Economics 12, S. 101-121.
- Beetsma, R./H. Uhlig* (1997), An Analysis of the Stability Pact, CEPR Discussion Paper 1669;
- Bittlingmayer, G.* (2001); Regulatory Uncertainty and Investment: Evidence from Antitrust Enforcement, Cato Journal 20(3), S. 295-325.
- Buchanan, J. M.* (1987), Constitutional Economics, The New Palgrave, Bd. 1, S. 588-595.
- Buchanan, J. M.* (1990), The Domain of Constitutional Economics, Constitutional Political Economy 1, S. 1-18.
- Buti, M./Giudice, G.* (2002), Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment, Journal of Common Market Studies, 40, S. 823-848;
- Calmfors, L. u.a.* (2003), Report on the European Economy 2003 der European Economic Advisory Group des CESifo.
- Döring, T.* (2002), Läßt sich ein Abbau der öffentlichen Verschuldung politökonomisch erklären? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51, S. 142-171;
- Eichengreen, B.* (1997), Saving Europe's Automatic Stabilisers, National Institute Economic Review 159; S. 92-98.
- Europäischer Rat* (1998), Beschluss des Rates vom 21. Dezember 1998 über die Einzelheiten der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses, Abl EG 1998 Nr. L 358
- Fuest, C.* (1995), Budgetdefizite in einer europäischen Währungsunion: Bedarf es gemeinsamer Verschuldungsregeln?, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 42, S. 123 ff.
- Issing, O.* (2003), Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – unentbehrliches Korrelat zur einheitlichen Geldpolitik, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, S. 13-18.
- Konow, Ch.* (2002), Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden
- Kydland, F./E. Prescott* (1977), Rules Rather Discretion: The Inconsistency of the Optimal Plans, Journal of Political Economy 85, S. 473-491.
- Macneil, I. R.* (1974), The Many Futures of Contracts, Southern California Law Review 47, S. 691-816.
- Macneil, I. R.* (1978), Contracts: Adjustment of Long-term Economic Relations Under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law, Northwestern University Law Review 72, S. 854-905.
- Ohr, R.* (1996), Fiskaldisziplin in der europäischen Währungsunion, in: Kantzenbach, E. (Hrsg.), Staatsüberschuldung, Göttingen, S. 103-114
- Ohr, R./Schmidt, A.* (2001), Europäische Geld- und Währungspolitik: Konsequenzen der gemeinsamen Währung, in: Ohr, R./Theurl, Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, S. 417-467
- Oppermann, Th.* (1987), Europäische Wirtschaftsverfassung nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Müller-Graff, P./M. Zuleeg (Hrsg.), Staat und Wirtschaft in der EG, Baden-Baden, S. 53-71.
- Oppermann, Th.* (1999), Europarecht, 2. Aufl., München;
- Peffekoven, R.* (2002), Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden? Wirtschaftsdienst, 82, S. 127-130.

- Persson, T./G. Tabellini* (2000), *Political Economics*, Cambridge (MA).
- Scherf, W.* (2002), Konjunkturgerechte Schuldengrenzen für den Stabilitätspakt, ifo Schnelldienst, 55, S. 4-7.
- Schulze-Steinen, M.* (1998), *Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion: Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Gestaltung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik nach dem EG-Vertrag*, Baden-Baden.
- Siebert, H.* (2002), Weshalb die Europäische Währungsunion den Stabilitätspakt braucht, Kieler Arbeitspapier, Nr. 1134, Kiel.
- Sutter, M.* (2000), *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Europäischen Währungsunion: Grundlagen, Abstimmungsmacht und Glaubwürdigkeit der Sanktionierung übermäßiger Defizite*, Baden-Baden.
- Voigt, St.* (1998), Das Forschungsprogramm der Positiven Konstitutionenökonomik, in: Groezinger, G., und St. Panther (Hrsg.), *Konstitutionelle Politische Ökonomie - unsere gesellschaftlichen Regelsysteme in Form und guter Verfassung?*, Marburg, S. 279-319.
- Williamson, O. E.* (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York – London.
- Wyplosz, Ch.* (1991), *Monetary Union and Fiscal Policy Discipline*, in: Europäische Kommission) (Hrsg.), *European Economy, Special Ed. No. 1, The Economics of EMU*, S. 155 ff.

Bisher erschienene Diskussionspapiere

- Nr. 19: Ohr, Renate; Schmidt, André: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zielkonflikt zwischen fiskalischer Flexibilität und Glaubwürdigkeit: Ein Reformansatz unter Berücksichtigung konstitutionen- und institutionenökonomischer Aspekte, August 2003**
- Nr. 18: Ruehmann, Peter: Der deutsche Arbeitsmarkt: Fehlentwicklungen, Ursachen und Reformansätze, August 2003**
- Nr. 17: Suedekum, Jens: Subsidizing Education in the Economic Periphery: Another Pitfall of Regional Policies?, Januar 2003**
- Nr. 16: Graf Lambsdorff, Johann; Schinke, Michael: Non-Benevolent Central Banks, Dezember 2002**
- Nr. 15: Ziltener, Patrick: Wirtschaftliche Effekte des EU-Binnenmarkt-programms, November 2002**
- Nr. 14: Haufler, Andreas; Wooton, Ian: Regional Tax Coordination and Foreign Direct Investment, November 2001**
- Nr. 13: Schmidt, André: Non-Competition Factors in the European Competition Policy: The Necessity of Institutional Reforms, August 2001**
- Nr. 12: Lewis, Mervyn K.: Risk Management in Public Private Partnerships, Juni 2001**
- Nr. 11: Haaland, Jan I.; Wooton, Ian: Multinational Firms: Easy Come, Easy Go?, Mai 2001**
- Nr. 10: Wilkens, Ingrid: Flexibilisierung der Arbeit in den Niederlanden: Die Entwicklung atypischer Beschäftigung unter Berücksichtigung der Frauenerwerbstätigkeit, Januar 2001**
- Nr. 9: Graf Lambsdorff, Johann: How Corruption in Government Affects Public Welfare – A Review of Theories, Januar 2001**
- Nr. 8: Angermüller, Niels-Olaf: Währungskrisenmodelle aus neuerer Sicht, Oktober 2000**
- Nr. 7: Nowak-Lehmann, Felicitas: Was there Endogenous Growth in Chile (1960-1998)? A Test of the AK model, Oktober 2000**
- Nr. 6: Lunn, John; Steen, Todd P.: The Heterogeneity of Self-Employment: The Example of Asians in the United States, Juli 2000**
- Nr. 5: Güßefeldt, Jörg; Streit, Clemens: Disparitäten regionalwirtschaftlicher Entwicklung in der EU, Mai 2000**

- Nr. 4: Haufler, Andreas: Corporate Taxation, Profit Shifting, and the Efficiency of Public Input Provision, 1999**
- Nr. 3: Rühmann, Peter: European Monetary Union and National Labour Markets, September 1999**
- Nr. 2: Jarchow, Hans-Joachim: Eine offene Volkswirtschaft unter Berücksichtigung des Aktienmarktes, 1999**
- Nr. 1: Padoa-Schioppa, Tommaso: Reflections on the Globalization and the Europeanization of the Economy, 1999**