

Regelgebundene versus diskretionäre Wirtschaftspolitik: Das Beispiel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Von Renate Ohr* und André Schmidt*

Zusammenfassung: Der vorliegende Beitrag thematisiert den Stabilitäts- und Wachstumspakt unter Berücksichtigung von Zeitinkonsistenzproblemen. Die Verfasser gelangen zu dem Ergebnis, dass die bisherige Anwendungspraxis des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht geeignet ist, die Zeitinkonsistenzprobleme zu reduzieren. Vom Stabilitäts- und Wachstumspakt wird nur dann eine disziplinierende Wirkung ausgehen, wenn dieser auch glaubwürdig umgesetzt wird. Daher betonen die Verfasser die Notwendigkeit einer stärkeren Regelbindung anstelle der in der bisherigen Anwendung bestehenden hohen diskretionären Ermessensspielräume.

Summary: The following paper deals on the problems of time inconsistency in connection with the stability and growth pact. The authors conclude that the current practice of application of the stability and growth pact is not appropriate for reducing the problems of time inconsistency. The stability pact will yield disciplining effects only if it will be credible applied. Therefore, the authors emphasises a more rule and less discretion orientated application of the stability and growth pact.

1 Ineffizienzen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) entwickelt seine eigene Dynamik. Ursprünglich konzipiert, um die Mitgliedstaaten der europäischen Währungsunion zu einer soliden Haushaltspolitik zu zwingen, wird die Liste derjenigen Staaten, die gegen die Vereinbarungen des SWP verstoßen, immer länger. Waren es im vergangenen Jahr „nur“ Frankreich und Deutschland, die sich durch eine Aussetzung des Verfahrens den drohenden Sanktionen gerade noch entziehen konnten, so ist im laufenden Jahr schon für die Hälfte der Mitglieder der Währungsunion die Feststellung eines übermäßigen Defizits zu erwarten. Auf die disziplinierende Wirkung dieses Vertrags wirft dies kein gutes Licht. Würde der SWP die Anreize richtig setzen, so müsste die Anzahl der Länder, die gegen die vorgegebenen fiskalischen Grenzen verstoßen, abnehmen – und nicht zunehmen! Mit anderen Worten: Die Anreizkompatibilität des SWP ist infrage zu stellen.

In Politik und Wissenschaft werden vor diesem Hintergrund zahlreiche Maßnahmen diskutiert, mit deren Hilfe der SWP reformiert und damit neu belebt werden könnte. Diese Maßnahmen zielen vor allem auf eine Neuinterpretation oder auch Neuformulierung der Grenze ab, von der an das Vorliegen eines übermäßigen Defizits angenommen werden soll. In der Tat erscheint das 3 %-Kriterium für die Neuverschuldung willkürlich und wenig ökonomisch fundiert, so dass sich die Frage stellt, ob es nicht bessere und ökonomisch

* Universität Göttingen, E-Mail: renate.ohr@wi-wiss.uni-goettingen.de, andre.schmidt@wi-wiss.uni-goettingen.de

fundiertere Kriterien gibt, mit deren Hilfe eine solide bzw. unsolide Haushaltspolitik justitiabel gemacht werden kann. Doch haben die Ineffizienzen des SWP ihre Ursache wirklich vor allem in der schwierigen Operationalisierung eines übermäßigen Defizits? Dies ist zu bezweifeln. So haben bereits Kydland und Prescott (1977) sowie Barro und Gordon (1983) für die Geldpolitik festgestellt, dass Ineffizienzen in der Geldpolitik weniger auf Schwierigkeiten bei der Ermittlung der anzustrebenden Geldmenge zurückzuführen sind als vielmehr auf mangelnde Glaubwürdigkeit des angestrebten geldpolitischen Kurses. Genau dieses Problem scheint auch beim SWP aufzutreten, da von Jahr zu Jahr eine zunehmende Unglaubwürdigkeit der Stabilitätsvereinbarung festzustellen ist. Wenn dem so ist, so würde eine alleinige Uminterpretation der Grenzwerte vielleicht kurzfristig helfen, langfristig würden jedoch die gleichen Probleme wieder auftauchen.

Effiziente Wirtschaftspolitik setzt stets voraus, dass sie glaubwürdig ist. Aus der Konstitutionenökonomik lässt sich ableiten, unter welchen Bedingungen eine Regelsetzung anstelle diskretionärer Entscheidungsspielräume sinnvoll ist. Inwieweit diese Regeln effizient sind, hängt allerdings wiederum von deren glaubwürdiger Umsetzung ab.

2 Wirtschaftspolitik aus der Sicht der Konstitutionenökonomik

Abstrakt betrachtet ist die zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik darin zu sehen, immer dort, wo die Marktergebnisse bzw. die dezentralen Handlungen der Wirtschaftssubjekte zu ineffizienten Ergebnissen führen, die Anreize so zu setzen, dass sich die gewünschten bzw. effizienten Ergebnisse einstellen. Die Frage, welche Verhaltensweisen als erwünscht bzw. unerwünscht anzusehen sind, wird im Rahmen der ökonomischen Theorie zumeist aus der Sicht der Wohlfahrtsökonomik beantwortet. Immer dann, wenn es aus wohlfahrtsökonomischer Sicht zum Widerspruch zwischen individueller und kollektiver Rationalität kommt, soll mithilfe wirtschaftspolitischer Gestaltungsmaßnahmen dafür Sorge getragen werden, dass sich ein für die Gesamtwirtschaft vorteilhaftes Ergebnis einstellt.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, muss sich die Wirtschaftspolitik zwei Herausforderungen stellen. Zum einen muss sie die geeignete Regel finden, die aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive zum effizienten Ergebnis führt, und zum anderen muss sie dafür Sorge tragen, dass diese Regel nicht nur gesetzt, sondern auch effizient durchgesetzt wird. Diese Problematik lässt sich bereits am Beispiel Buchanans (1975) der Entstehung einer Verfassung illustrieren:

Der Ausgangspunkt der theoretischen Ausführungen Buchanans ist zunächst eine Situation ohne Staat, ohne Gesetze, ohne Eigentumsrechte und ohne Moral, die in ihren Grundzügen dem „Hobbes’schen Naturzustand“ (Hobbes 1651: 62) entspricht. In einer solchen „Hobbes’schen Anarchie“ versuchen manche Wirtschaftssubjekte, ihren Lebensunterhalt durch Raub derjenigen Güter, die die anderen Wirtschaftssubjekte für ihren eigenen Lebensunterhalt produziert haben, zu bestreiten. Entsprechend ihrer unterschiedlichen Fähigkeiten spezialisieren sich einige Wirtschaftssubjekte eher auf die Aktivitäten der Beraubung, andere wiederum eher auf die Produktion und Verteidigung dieser Güter. Im Ergebnis ergibt sich somit eine „natürliche Verteilung“ dieser Güter, bei der der Nutzen zusätzlicher Produktions-, Raub- oder Schutzaufwendungen den jeweiligen Grenzkosten entsprechen (Buchanan 1975: 34). Dieser Zustand lässt sich auch als „Gleichgewicht der Anarchie“ (Buchanan 1975: 90) beschreiben. Individuell ist es aus der Sicht der einzelnen Akteure rational, ihre

Aktivitäten, bestehend aus Raub, Produktion und Verteidigung, so aufzuteilen, dass die jeweiligen Grenzkosten den Grenznutzen entsprechen. Allerdings ließen sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erhebliche Wohlfahrtsverbesserungen erzielen, wenn sich die Wirtschaftssubjekte auf die wechselseitige Anerkennung individueller Eigentumsrechte einigen könnten, da durch ein solches Abkommen der durch Raub- und Schutzzwecke gebundene Ressourcenaufwand größtenteils vermieden werden könnte. Werden diese Ressourcen für produktive Zwecke freigesetzt, so könnte dadurch ein höheres Versorgungs- und Nutzenniveau erreicht werden. Darüber hinaus ermöglicht die wechselseitige Anerkennung der Eigentumsrechte den Austausch von Gütern und damit die Erzielung weiterer Wohlfahrtsgewinne. Im übertragenen Sinne, auch wenn es in diesem Beispiel noch keine Institution des Staates gibt und demzufolge auch noch keine staatliche Wirtschaftspolitik, wäre eine adäquate wirtschaftspolitische Strategie die Definition von Eigentumsrechten und die Bestimmung von Regeln zu deren Übertragung.

Allerdings bleibt die Situation in diesem Beispiel auch bei Definition von Eigentumsrechten weiter instabil. Jedes Wirtschaftssubjekt hat trotz der Zustimmung zur Festsetzung von Eigentumsrechten einen Anreiz, etwa durch gelegentlichen Diebstahl, seine individuelle Nutzenposition zu verbessern. Diese Situation entspricht dem aus der Spieltheorie bekannten Gefangenendilemma: So verfüge – im Zwei-Personen-Beispiel – jedes der beiden Individuen über die Optionen, die Eigentumsrechte des anderen zu respektieren oder sie zu verletzen. Bei bestimmten Nutzenfunktionen ergibt sich nun die Situation, dass – gleichgültig, welche Strategie der Gegenspieler wählt – es immer individuell nutzenmaximierend erscheint, die Option der Regelverletzung zu wählen. Im Ergebnis wird dann jedes Wirtschaftssubjekt diese Übereinkunft verletzen, so dass sich letzten Endes die gleiche Situation einstellt wie vor der Definition von Eigentumsrechten. Eine Wirtschaftspolitik, die sich nur auf das Setzen der Regeln beschränken würde, wäre in diesem Fall also bedeutungslos.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist nur möglich, wenn neben den Eigentumsrechten weitere Regeln definiert werden, die die Verletzung von Eigentumsregeln auch zuverlässig sanktionieren, so dass sich die Wirtschaftssubjekte durch regelabweichendes Verhalten nicht mehr besser stellen können. Im Buchanan'schen Beispiel wäre dies die Gründung des Rechtsschutzstaates, der mit den Mitteln der Polizeigewalt, der Gerichtsbarkeit und des Strafvollzuges Institutionen zur Sicherung und Durchsetzung von Eigentumsrechten begründet. Mithilfe dieses Rechtsschutzstaates ließe sich das obige Gefangenendilemma in ein kooperatives Spiel transformieren. Die Nutzenposition bei Verletzung der Eigentumsrechte würde sich aufgrund der Sanktionierung so weit verschlechtern, dass kein Wirtschaftssubjekt mehr einen Anreiz besitzt, die Eigentumsrechte der anderen nicht zu respektieren.

Wirtschaftspolitik kann somit nur dann zu effizienten Ergebnissen führen, wenn sie nicht nur die Regeln setzt, sondern vor allem auch die Einhaltung der Regeln überwacht. Dabei kommt wiederum der Glaubwürdigkeit eine hohe Relevanz zu, denn nur wenn die Wirtschaftspolitik ihre Regeln auch glaubwürdig umsetzt, müssen die Wirtschaftssubjekte in ihrem Entscheidungskalkül mit den entsprechenden Sanktionen rechnen, womit der Anreiz zu abweichenden Verhaltensweisen geringer wird. Diese Glaubwürdigkeit unterliegt allerdings selbst auch einem Anreizproblem.

3 Das Zeitinkonsistenzproblem in der Wirtschaftspolitik

Allgemein kann Glaubwürdigkeit als der Grad an Übereinstimmung zwischen den Erwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte über die zukünftige Politik einerseits und der ursprünglich von der Politikinstanz angekündigten Politik andererseits definiert werden (Blackburn und Christensen 1989: 2, Cukierman 1992: 148). Unterscheidet sich beispielsweise aus der Sicht der politisch handelnden Akteure die optimale langfristige Strategie von einer optimalen kurzfristigen Strategie, so werden die Wirtschaftssubjekte die Anreize der Regierung, von der langfristigen Strategie abzuweichen, antizipieren und der langfristig angekündigten Politik keinen Glauben schenken (Alesina und Tabellini 1988: 543). Damit hat jedoch die langfristig optimale Strategie keine Aussicht auf ihre Durchsetzung. Eine solche Situation beschreibt das typische Zeitinkonsistenzproblem, das die Glaubwürdigkeit wirtschaftspolitischer Gestaltungsmaßnahmen prinzipiell infrage stellt. Entscheidend ist dabei, dass es zwischen den Akteuren zu wechselseitigen Interdependenzen kommt, so dass der Erfolg der gewählten Strategie nicht nur vom eigenen Verhalten, sondern auch vom Verhalten der anderen Akteure abhängt.

Diese Problematik lässt sich auch an dem eingangs dargestellten Beispiel der Festlegung von Eigentumsrechten darstellen, die ebenfalls dem Zeitinkonsistenzproblem unterliegen. So vermag die Definition und Beachtung der Eigentumsrechte für alle Akteure langfristig von Vorteil sein; kurzfristig kann jedoch jedes Individuum seine Nutzenposition verbessern, indem es sich nicht an die vereinbarten Regeln hält und die Eigentumsrechte missachtet. Das Versprechen, die Eigentumsrechte als bindend anzusehen, ist von vornherein zeitinkonsistent und hat damit ohne Festlegung geeigneter Regeln der Sanktionierung keinen Bestand.

Diese dargestellten Zeitinkonsistenzprobleme sind für eine Vielzahl wirtschaftspolitischer Maßnahmen konstituierend. Theoretisch fundiert wurde dies insbesondere für die Felder der Geldpolitik (Kydlund und Prescott 1977, Barro und Gordon 1983), der internationalen Politikkoordination (Oudiz und Sachs 1985, Rogoff 1985) sowie der Regulierungs- und Umweltpolitik (Troesken 1996, Majone 2001) nachgewiesen. Auch für den in Bezug auf den SWP relevanten Bereich der öffentlichen Finanzen und der Besteuerung sind diese Zeitinkonsistenzprobleme charakteristisch (Calvo 1978, Fisher 1980, Lucas und Stokey 1983, Ackrill und Garrat 1997).

Insbesondere in der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie tritt die Zeitinkonsistenzproblematik im Bereich der öffentlichen Finanzen deutlich zutage. Die Gestaltung des öffentlichen Budgets und damit auch die Entscheidung über die Ausdehnung der öffentlichen Verschuldung stellen im politischen Wettbewerb einen entscheidenden Aktionsparameter dar. Die Sicherung der Wiederwahl oder der Positionen der eigenen Wählerklientel kann vor allem mithilfe von expansiven Ausgaben erreicht werden. Die Folge ist die Entstehung politischer Konjunkturzyklen (Nordhaus 1975, Rogoff 1990, Alesina, Roubini und Cohen 1997). Da aufgrund der zwischen Wählern und politisch handelnden Akteuren bestehenden Informationsasymmetrien keine vollständige Überwachung der Politiker durch die Wähler erfolgen kann, besteht für Erstere immer wieder ein Anreiz dazu, z. B. von einer ursprünglich angekündigten Konsolidierungspolitik zugunsten einzelner Partikularinteressen abzuweichen. Die Ankündigung einer stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Fiskalpolitik ist daher von vornherein unglaubwürdig.

Die Existenz solcher Zeitinkonsistenzprobleme muss jedoch eine Wirtschaftspolitik in diesen Bereichen nicht von vornherein zum Scheitern verurteilen. Vielmehr ist nach den geeigneten institutionellen Arrangements zu fragen, die dazu dienen, die Zeitinkonsistenzproblematik zu entschärfen und somit der jeweiligen Politik eine höhere Glaubwürdigkeit zu verleihen. Im Bereich der Geldpolitik geschieht dies beispielsweise mittels der politikneutralen Institutionalisierung durch eine unabhängige Zentralbank. Die politikneutrale Institutionalisierung stellt grundsätzlich nur eine der Gestaltungsoptionen dar. So könnte beispielsweise auch durch geeignete Regeln, die die Höhe der diskretionären Entscheidungsspielräume der politisch handelnden Akteure beschränken, eine wirksame Entschärfung des Zeitinkonsistenzproblems erreicht werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass diese Regeln nicht nur formuliert werden, sondern dass die Nichteinhaltung der Regeln auch wirksam sanktioniert werden kann.

In diesem Zusammenhang entsteht die Frage, inwieweit eine Wirtschaftspolitik diskretionär – also unter der Wahrnehmung entsprechender Entscheidungsspielräume – oder rein regelgebunden, d. h. im Extremfall ohne jegliches Ermessen, erfolgen sollte. Der Vorteil einer rein regelgebundenen Politik ist vor allem darin zu sehen, dass sie aufgrund des Fehlens von Entscheidungsspielräumen keine Möglichkeiten für die Berücksichtigung von Partikularinteressen bietet (Hayek 1971: 185). Allerdings setzt die Anwendung einer rein regelgebundenen Wirtschaftspolitik voraus, dass stets bereits a priori die Wirkungen der Politikmaßnahme auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt bekannt sind. Diese Voraussetzung ist jedoch in den wenigsten Fällen erfüllt. So kann beispielsweise unter bestimmten Umständen die Ausweitung der Staatsverschuldung durchaus zu positiven Wohlfahrts-effekten führen, wenn die zusätzlichen Staatsausgaben investiv verwendet werden. Daher wäre es zum Beispiel nicht sinnvoll, ein Per-se-Verbot bezüglich des Aufbaus von Schulden zu konstitutionalisieren. Insofern ist es notwendig und sinnvoll, den politisch handelnden Akteuren diskretionäre Entscheidungsspielräume im Rahmen von Haushaltsentscheidungen zuzubilligen. Die Frage ist nur, inwieweit die Entscheidungsspielräume letztlich doch an Grenzen stoßen sollen, um z. B. einer Instrumentalisierung der Wirtschaftspolitik zugunsten von Sonderinteressen entgegenzuwirken.

Das heißt, dass auch eine solche auf Entscheidungsspielräumen basierende Politik regelgebunden erfolgen muss, in dem Sinne, dass der Ausübung der jeweiligen Entscheidungsspielräume entsprechende Grenzen gesetzt werden müssen. Dies setzt voraus, dass die jeweiligen Ermessensbereiche transparent sind und klare Richtlinien für die Ausübung der Ermessensspielräume definiert werden sowie eine unabhängige, möglichst gerichtliche Kontrolle des politischen Handelns institutionalisiert wird.

Vor diesem Hintergrund sind beispielsweise in Deutschland die Regelungen der Artikel 104a bis 115 GG zu verstehen, die den finanzpolitischen Entscheidungen von Bund und Ländern bestimmte Grenzen vorschreiben. Insbesondere die Regelung des Artikels 115 GG, nach der die Höhe der Neuverschuldung die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf, soll die Entscheidungsspielräume der politisch handelnden Akteure beschränken und eine extensive Staatsverschuldung begrenzen.

Im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion soll der SWP den institutionellen Rahmen vorgeben, der die finanzpolitische Autonomie der Mitgliedstaaten dort einschränkt, wo sich durch übermäßige Budgetdefizite Gefahren für die Stabilität der gemeinsamen Währung ergeben können. Auf der Basis der oben vorgetragenen Argumente

ist daher nun zu überprüfen, inwieweit die Regelungen des SWP geeignet erscheinen, um die gewünschten Ergebnisse hervorzubringen.

4 Die Zeitinkonsistenz und der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der SWP unterliegt einem ähnlichen Zeitinkonsistenzproblem, wie es bereits für die oben genannten Beispiele konstatiert werden konnte. Grundsätzlich soll der SWP sicherstellen, dass die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten der Währungsgemeinschaft nachhaltig solide und auf Dauer tragfähig sind, damit die Teilnehmer der Währungsunion keine nationalen Finanzpolitiken zulasten der anderen Mitgliedsländer betreiben können. Damit ist zunächst für alle Mitgliedstaaten die Einigung, übermäßige Defizite zu vermeiden, von Vorteil und führt langfristig zu Wohlfahrtsgewinnen für alle Teilnehmerstaaten der Währungsunion. Wie wichtig solide Staatsfinanzen für die nachhaltige Stabilität einer Währung sind, braucht hier nicht weiter diskutiert zu werden.

Allerdings bestehen nun in einer Währungsunion für die Mitgliedstaaten auch systemimmanente Anreize, kurzfristig von der angekündigten Strategie einer soliden und tragfähigen Haushaltspolitik abzuweichen. Mittels eines übermäßigen Defizits können die nationalen Politiker ihre eigene Nutzenposition (z. B. Wiederwahlchancen durch kurzfristige expansive Impulse) zulasten der Partnerländer in der Währungsunion verbessern (Ohr 1996: 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: 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 zinsenkende Geldpolitik einleitet.

In einer Währungsunion übernimmt also die Gemeinschaft einen Teil des zinsinduzierten und gegebenenfalls wechselkursinduzierten Crowding-out der Staatsverschuldung des einzelnen Mitgliedslandes (Wyplosz 1991: 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 und Giudice 2002: 824).

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 (Creel 2002: 233 ff.). In einer Währungsunion ist dieser Mechanismus des Währungswettbewerbs dagegen ausgeschaltet, so dass Regierungen sich eher als Free-rider verhalten können (Ohr 1996: 111).

Aus der oben angeführten Argumentation wird deutlich, dass auf Seiten der nationalen Regierungen erhebliche Anreize bestehen, kurzfristig von der langfristig angekündigten Strategie einer soliden Haushaltsfinanzierung abzuweichen. Damit zeigt sich, dass auch der SWP unter einem erheblichen Zeitinkonsistenzproblem leidet (Ohr und Schmidt 2004: 196 f.).

Gelingt es dem SWP nicht, diese Verhaltensweisen entsprechend zu unterbinden, so ist seine Anreizkompatibilität prinzipiell infrage zu stellen. Langfristig betrachtet wird dann kein Staat mehr Anlass sehen, sich den Stabilitätskriterien unterzuordnen. Die beobachtbare Zunahme der Anzahl derjenigen Länder, denen gegenwärtig ein Verfahren zur Feststellung eines übermäßigen Defizits droht, scheint diese Gefahr des nachhaltigen Glaubwürdigkeitsverlusts zu bestätigen.

5 Regelbindung im Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der SWP wäre jedoch in der Lage, das konstatierte Zeitinkonsistenzproblem zu reduzieren, wenn er rein regelgebunden ausgestaltet wäre, d. h. wenn jeder Mitgliedstaat, der ein übermäßiges Defizit aufweist, automatisch zeitnah und wirkungsvoll sanktioniert würde, so dass kurzfristige Nutzengewinne aus dem übermäßigen Defizit durch die entsprechenden Sanktionen wieder aufgezehrt würden. Dann hätte kein Mitgliedstaat mehr einen Anreiz, sich stabilitätswidrig zu verhalten.

Die Regelungen des SWP verzichten jedoch weitgehend auf eine solche eindeutige Regelbindung und stellen stattdessen auf diskretionäre Entscheidungen ab. Diese diskretionären Entscheidungen finden dabei auf zwei Ebenen statt: Zum einen muss entschieden werden, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, und zum anderen, ob und welche Sanktionen bei Vorliegen eines solchen übermäßigen Defizits ergriffen werden sollen.

Die Feststellung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, orientiert sich dabei am 3 %-Kriterium der Relation von öffentlicher Neuverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dieses erscheint auf den ersten Blick wie eine Per-se-Regel. Allerdings nennt der SWP zwei Tatbestände, bei denen von diesem Kriterium abgewichen werden kann. So gilt eine Überschreitung dann als ausnahmsweise und vorübergehend, wenn hierfür außergewöhnliche Umstände (z. B. Naturkatastrophen) oder ein schwerwiegender Wirtschaftsabschwung (das BIP ist innerhalb eines Jahres um mindestens 2 % gesunken) geltend gemacht werden können. Der Vorteil dieses 3 %-Kriteriums ist nun zunächst darin zu sehen, dass es außerordentlich leicht zu operationalisieren und damit transparent ist und zugleich eine hinreichende Flexibilität bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände bietet. Den diskretionären Handlungsspielräumen der Entscheidungsträger sind somit bei der Feststellung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, Grenzen gesetzt, so dass von einer Regelbindung ausgegangen werden kann.

Trotz der nicht von der Hand zu weisenden Vorteile dieser fiskalischen Grenze entzündet sich gerade an ihr die öffentliche Kritik. Dabei wird darauf hingewiesen, dass diese dreiprozentige Obergrenze zu starr sei und damit zu wenig Flexibilität bieten würde. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass unterhalb dieser Höchstgrenze der Neuverschuldung hinreichend Flexibilität besteht, um in Krisenzeiten einen expansiveren Haushalt zu finanzieren – zumindest dann, wenn in konjunkturell guten Zeiten der ebenfalls anvisierte ausgeglichene Haushalt tatsächlich angesteuert worden war. Nur wenn schon hier die Stabilitätsorientierung verloren ging, wird in konjunkturell schlechten Zeiten der Spielraum zu eng. Ziel muss es daher sein, die Stabilitätsorientierung der Mitgliedsländer der Währungsunion so weit zu treiben, dass sie ihr strukturelles Defizit nachhaltig reduzieren, um notfalls Spielraum für ein konjunkturelles Defizit zu haben.

Eine Abkehr vom strengen 3 %-Kriterium würde stattdessen jedoch darauf abzielen, die diskretionären Entscheidungsspielräume zu erhöhen, womit das konstatierte Zeitinkonsistenzproblem an Relevanz gewinnen und dadurch der SWP nur weiter destabilisiert würde. Insbesondere würden die Anstrengungen jener Mitgliedsländer, die ihr strukturelles Defizit abzubauen versuchen, untergraben, indem andere Länder mit einer laxeren Haushaltspolitik letztlich doch nicht unter Strafandrohung geraten (Beetsma und Jensen 2003: 189 f.).

Dieses Moral-hazard-Problem ergibt sich grundsätzlich, gleichgültig, welche konkrete fiskalische Größe als Grenzwert für einen soliden Staatshaushalt gewählt wird. Dies ist von Bedeutung, da als weiterer Kritikpunkt am SWP ja oft die mangelnde theoretische Fundierung des 3 %-Kriteriums genannt wird. In der Tat gibt es keine ökonomisch fundierte Begründung, warum gerade eine Neuverschuldung über 3 % des BIP problematisch sein soll, eine von 2 % dagegen nicht. In diesem Zusammenhang sind eine Reihe von Alternativkriterien entwickelt worden, die zugleich eine bessere Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Gesamtlage ermöglichen sollen. Hierzu gehören (Peffekoven 2002, Scherf 2002, Calmfors et al. 2003):

- Ausgabenziele anstatt Budgetziele,
- Tausch der Bezugsgröße BIP durch Produktionspotential,
- Orientierung am strukturellen Defizit oder
- Hinzuziehung des Schuldenstandkriteriums.

Die Untersuchung der Alternativvorschläge zeigt jedoch, dass diese allesamt durch höhere diskretionäre Ermessensspielräume gekennzeichnet sind, damit auslegungsfähiger und zu meist weniger transparent sind. Damit ist die Gefahr politischer Einflussnahme auf die Beurteilung, ob ein Defizit wirklich „übermäßig“ ist, noch größer und der Nachweis einer glaubwürdigen Verfolgung eines übermäßigen Defizits noch schwieriger zu erbringen als beim 3 %-Kriterium mit seinen eindeutig definierten Ausnahmetatbeständen. Was die Berücksichtigung des Ausnahmetatbestands einer Rezession betrifft, so könnte dieser – im Interesse derjenigen Länder, die sich tatsächlich in einer Rezession befinden – klarer gefasst werden. Das bisherige, vielleicht zu restriktive Kriterium eines mindestens zweiprozentigen Rückgangs des BIP könnte dadurch ersetzt werden, dass es genügt, wenn die Entwicklung des BIP über zwei Quartale hinweg negative Werte aufweist. Insofern würde im Rahmen des bestehenden SWP der Ausnahmetatbestand zum einen gelockert und zum anderen auch klarer gefasst werden.

Die mangelnde Anreizkompatibilität des SWP ist jedoch weniger in dem Kriterium begründet, mit dem ein übermäßiges Defizit diagnostiziert werden soll, sondern vielmehr in der mangelhaften Sanktionierung. Bei Vorliegen eines übermäßigen Defizits erfolgt das Aussprechen von Sanktionen nicht automatisch, sondern obliegt dem Rat in einer politischen Entscheidung, in der er über hohe diskretionäre Ermessensspielräume verfügt. So kann er, wenn der betroffene Staat ausreichende Abhilfemaßnahmen verspricht, von einer Sanktionierung absehen oder aber das Verfahren, wie zuletzt in den Fällen Frankreich und Deutschland, ganz aussetzen.¹ Damit ist die Sanktionierung selbst nicht regelgebunden, sondern erfolgt wiederum über die Ausübung diskretionärer Entscheidungen. Hierdurch sinkt jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Staat überhaupt sanktioniert wird, was wiederum die Anreize für jeden einzelnen Staat erhöht, gegen die Zielsetzung des SWP zu verstoßen, um nationale kurzfristige Vorteile zu realisieren. Somit steht der SWP vor dem gleichen Dilemma, wie es das ursprüngliche Verfassungsbeispiel von Buchanan gezeigt hat. Solange keine Bestrafung derjenigen erfolgt, die die Eigentumsrechte missachten, so lange werden die Eigentumsrechte keinen ausreichenden Bestand haben. Dies kann unmittelbar auf den SWP übertragen werden.

Um den SWP vor den daraus resultierenden Glaubwürdigkeitsverlusten zu schützen, müsste die diskretionäre Sanktionierung durch eine regelgebundene und zeitnahe Sanktionierung ersetzt werden. Da dies für die betroffenen Mitgliedstaaten einen schwerwiegenden Eingriff darstellt, müsste das Sanktionierungsverfahren einer unabhängigen Institution, die in einem gerichtsähnlichen Verfahren über die jeweiligen Sanktionen entscheidet, übertragen werden. Auf gar keinen Fall darf die Sanktionsentscheidung einem politisch-diskretionären Prozess, wie im gegenwärtigen Verfahren, überantwortet werden. Es wäre auch denkbar, die Rolle der Europäischen Kommission, die bisher nur an der Feststellung eines übermäßigen Defizits mitwirkt, im Sanktionierungsverfahren zu stärken. Mithilfe einer solchen politikneutralen Institutionalisierung des Sanktionsverfahrens ließen sich erhebliche Nachteile des gegenwärtigen Verfahrens abbauen (Ohr und Schmidt 2004: 204 ff.).

Der Vorteil einer politisch unabhängigen Aufsicht über den SWP wäre insbesondere darin zu sehen, dass diese sich ausschließlich an ökonomischen Kriterien orientieren könnte. Gleichzeitig könnten Sanktionen ohne politische Verhandlungen und zugleich schneller verhängt werden, was den Anreiz zu abweichendem Verhalten eines einzelnen Mitgliedstaates erheblich reduzieren würde – solange die Sanktion eine ernsthafte Drohung ist. Gerade das sofortige Verhängen von Sanktionen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Regierungen zu vertragskonformem Verhalten zu zwingen, da sie dann auch mit Sicherheit noch von den für das Defizit verantwortlichen politischen Akteuren zu tragen sind. Auch das Problem eines zu engen fiskalischen Spielraums in rezessiven Phasen würde sich reduzieren: Bei glaubwürdigen Sanktionen besteht ein Anreiz, in guten Zeiten den Haushalt nahezu ausgeglichen zu gestalten, um in Rezessionszeiten den Spielraum zu haben, um ohne Sanktionen eine expansivere Fiskalpolitik betreiben zu können. Die Moral-hazard-Problematik löst sich daher dann ebenfalls auf.

¹ Allerdings hat der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache C-27/04 Kommission/Rat am 13. Juli 2004 entschieden, dass der Rat sich nicht von den Vorschriften des SWP lösen und ein Defizitverfahren einfach aussetzen darf, wenn die erforderlichen Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind.

6 Fazit

Glaubwürdigkeit ist essentielle Voraussetzung für eine effiziente Wirtschaftspolitik. Je höher die diskretionären Entscheidungsspielräume sind, desto größer ist die Gefahr, dass unter Ausübung derselben die Glaubwürdigkeit der jeweiligen Politikmaßnahme erodiert wird. Daher sollte Wirtschaftspolitik überall dort, wo Glaubwürdigkeitsprobleme aufgrund auftretender Zeitinkonsistenzen virulent sind, regelgebunden erfolgen. Dies gilt auch uneingeschränkt für den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die bisherige, in der Hauptsache diskretionäre Anwendung des SWP kann als eine der zentralen Ursachen für seine mangelnde Effizienz angeführt werden. Die Reformvorschläge sollten sich daher nicht darauf konzentrieren, die diskretionären Entscheidungsspielräume noch weiter zu vergrößern, sondern eine stärkere Regelgebundenheit bei der Anwendung des SWP, speziell beim Prozedere der Sanktionen, zu institutionalisieren.

Literaturverzeichnis

- Ackrill, R. und D. Garrat (1997): *Rules versus Discretion: Why EMU Needs a Stability Pact*. Discussion Papers of the University of Leicester, No. 97/3.
- Alesina, A., N. Roubini und G. D. Cohen (1997): *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, MA.
- Alesina, A. und G. Tabellini (1988): Credibility and Politics. *European Economic Review*, 32, 542–550.
- Barro, R. J. und D. B. Gordon (1983): Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 12, 101–121.
- Beetsma, R. und H. Jensen (2003): Contingent Deficit Sanctions and Moral Hazard with a Stability Pact. *Journal of International Economics*, 61, 187–208.
- Blackburn, K. und M. Christensen (1989): Monetary Policy and Policy Credibility: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature*, 27, 1–45.
- Buchanan, J. M. (1975): *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago.
- Buti, M. und G. Giudice, G. (2002): Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment. *Journal of Common Market Studies*, 40, 823–848.
- Calmfors, L. et al. (2003): *Report on the European Economy 2003*. European Economic Advisory Group des CESifo. München.
- Calvo, G. (1978): On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy. *Econometrica*, 46, 1411–1428.
- Creel, J. (2002): Strategic Interactions between Monetary and Fiscal Policies: A Case Study for the European Stability Pact. *ifo Studien*, 48, 231–253.
- Cukierman, A. (1992): *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge, MA.
- Fisher, S. (1980): Dynamic Inconsistency, Cooperation and the Benevolent Dissembling Government. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2, 93–107.
- Fuest, C. (1995): Budgetdefizite in einer europäischen Währungsunion: Bedarf es gemeinsamer Verschuldungsregeln? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 42, 123–149.
- Hayek, F. A. von (1971): *The Constitution of Liberty*. London.
- Hobbes, T. (1651): *Leviathan, or the Matter, Forme, & Power of Common-Wealth Ecclesiastical and Civill*. London.
- Kydland, F. E. und E. C. Prescott (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85, 473–491.

- Lucas, R. und N. Stokey (1983): Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital. *Journal of Monetary Economics*, 12, 55–93.
- Majone, G. (2001): Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, 57–78.
- Nordhaus, W. D. (1975): The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169–190.
- Ohr, R. (1996): Fiskaldisziplin in der Europäischen Währungsunion. In: E. Kantzenbach (Hrsg.): *Staatsüberschuldung*. Göttingen, 103–114.
- Ohr, R. und A. Schmidt (2004): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Eine Analyse unter Berücksichtigung konstitutionen- und institutionenökonomischer Aspekte. In: W. Schäfer (Hrsg.): *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*. Berlin, 181–211.
- Oudiz, G. und J. Sachs (1984): Macroeconomic Policy Coordination among the Industrialized Countries. *Brookings Papers on Economic Activity*, 5, 1–64.
- Peffekoven, R. (2002): Sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt geändert werden? *Wirtschaftsdienst*, 82, 127–130.
- Rogoff, K. (1985): Can International Monetary Policy Cooperation be Counterproductive. *Journal of International Economics*, 18, 199–217.
- Rogoff, K. (1990): Equilibrium Political Business Cycles. *American Economic Review*, 80, 21–36.
- Schelling, T. C. (1982): Establishing Credibility: Strategic Considerations. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 72, 77–80.
- Scherf, W. (2002): Konjunkturgerechte Schuldengrenzen für den Stabilitätspakt. *ifo Schnelldienst*, 55, 4–7.
- Troesken, W. (1996): *Why Regulate Utilities? The New Institutional Economics and the Chicago Gas Industry, 1849–1924*. Ann Arbor, MI.
- Wyplosz, C. (1991): Monetary Union and Fiscal Policy Discipline. In: Europäische Kommission (Hrsg.): *European Economy*. Special Edition No. 1: The Economics of EMU, 165–184.