

**Zur politischen Ökonomie des
Stabilitäts- und Wachstumspakts**

Helmut Kramer

Zur politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Helmut Kramer

Vortrag anlässlich des Symposiums
zum 60. Geburtstag von Prof. Fritz Breuss,
Wien, 28. September 2004

WIFO-Vorträge, Nr. 92

Helmut Kramer

Zur politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wird Ökonomen und Politikwissenschaftlern noch lange als Studienobjekt einer besonders bemerkenswerten Hervorbringung eines Gemenges von politischen und ökonomischen Gesichtspunkten dienen. Sein Schicksal, insbesondere seit dem Beginn der europäischen Konjunkturflaute 2001 wird, so ist zu hoffen, als Demonstrationsobjekt dafür dienen, wie weit Konflikte zwischen nationalen und europäischen Interessen, unterschiedliche Staats- und Wirtschaftsphilosophien, widersprüchliche Stellungnahmen der Ökonomen und, schließlich, illusionäres Vertrauen in die quantitative Erfassung fiskalischer Wirklichkeiten und gesamtwirtschaftlicher Einflüsse in die Irre führen können.

Diejenigen, die das Scheitern des Paktes aus vielleicht pflichtgemäßer politischer Verantwortlichkeit gegenüber ihren Ämtern auch nach dem ECOFIN-Beschluss vom 25. November 2003 noch immer nicht zur Kenntnis nehmen können, müssen zumindest einsehen, dass der Pakt sein ins Zentrum der Zielvorgaben gestellte Kriterium des Defizitlimits eben nicht gewährleisten konnte.

Es ist müßig zu fragen, ob die Politik oder der Pakt versagt haben. Letzteres jedenfalls ist sicher, auch wenn man den Nachweis führen könnte, daß ohne den Pakt die fiskalische – und gesamtwirtschaftliche – Entwicklung der EU anders verlaufen wäre.

Wahrscheinlich; damit ist noch nicht gesagt, ob insgesamt besser oder schlechter. Der Pakt war nicht wirkungslos, aber er war nicht effektiv im Sinn seiner eigenen Zielsetzung. Von dieser Einsicht müssen Reformbestrebungen ausgehen, wenn das Problem "nachhaltig" behoben werden soll.

Gleich vorweg: indem die Kommission pflichtgemäß und mit politischem Kalkül soviel wie möglich vom Pakt zu retten versucht, geht sie das Risiko ein, dass die Krise um die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik prolongiert wird.

Die sehr einfältige Regelbindung der nationalen Budgetpolitik durch den Pakt hat zweifellos einige gute Ausgangsargumente: sie ist so transparent, dass sie sich politisch leicht kommunizieren lässt. Und, ebenfalls grundsätzlich richtig: schon häufig haben sich politische, insbesondere auch demokratische Prozesse im Widerspruch zu guter Wirtschaftspolitik erwiesen.

Allerdings ist auch die umgekehrte Beobachtung kaum seltener anzutreffen: dass wirtschaftspolitische Vorgaben sich als Feinde guter Politik erweisen können.

Implizit liegt der Regelbindung ein gewiss nicht unbegründetes Mißtrauen in das Funktionieren demokratischer Prozesse zugrunde: einerseits könnten sich nationale Regierungen in einer Währungsunion verleitet sehen, Glaubwürdigkeit von den Partnern zu importieren, ohne selbst

ausreichenden und längerfristigen politischen Aufwand zu treiben, um Glaubwürdigkeit zu gewinnen. Andererseits kann Regelbindung damit argumentiert werden, dass sie politische Konjunkturzyklen dämpfen kann, die durch Rücksichtnahme der Regierungen auf die Reaktionen der Wähler ausgelöst oder verstärkt werden können. Diese beiden Argumente politischen Versagens sind allerdings untereinander nicht kompatibel: im einen wird angenommen, dass die Regierenden kurzfristiger denken als der durchschnittliche Wähler, im anderen genau umgekehrt (Begg-Schelke, 2004, p. 89).

Der Pakt sollte jedenfalls die nicht vorhandene und auch im Verfassungsentwurf für die EU nicht vorgesehene zentrale politische Instanz in Fragen der Budgetpolitik zu surrogieren.

Der schwelende politische Konflikt brach im Herbst 2003 offen aus, als die Vorgaben des Paktes und der Excessive Deficit Procedure (EDP) in akuten Gegensatz zu Gesichtspunkten geriet, die als der eingetretenen Situation entsprechende, gute nationale Politik verstanden werden müssen. Kein nationaler Finanzminister, am wenigsten der französische, kann dazu in der Realität verhalten werden, gegen sehr wesentliche, vorrangige und aktuelle nationale Interessen zu verstoßen, auch nicht unter Androhung der in der EDP vorgesehenen Sanktionen. Daraus entstand nahezu automatisch eine Situation der "proliferation of non-compliance" (Begg-Schelke, 2004, p. 88).

Ich kann an dieser Stelle nicht auf die außerordentlich angeschwollene polit-ökonomische Kritik an dem Pakt vollständig nachzeichnen. Romano Prodi hat sie in einem Wort "stupid" zusammengefasst. Für seinen politisch höchst unkorrekten Gefühlsausbruch empfinde ich als Ökonom Verständnis. Vielleicht wäre "naiv" der zutreffendere Ausdruck gewesen.

Die wichtigsten Kritikpunkte aus polit-ökonomischer Sicht, außer dem nun faktisch entscheidenden, dass der Pakt versagt hat, können hier nur kurz zusammengefasst werden. Von einzelnen Ökonomen sind sie schon 1996/1997 vorgebracht worden (von einzelnen Politikern angeblich auch schon vor den endgültigen Formulierungen in Maastricht 1992), zu Zeitpunkten, als die vorherrschenden wirtschaftspolitischen Strömungen den Pakt noch als zeitgemäß, jedenfalls nicht als krass fehlerhaft erscheinen ließen.

In jüngster Zeit hat sich die Kritik von Seiten vieler Ökonomen (und Politiker) erwartungsgemäß massiv verstärkt, ohne dass die Pflichtverteidiger schon die weiße Fahne gehißt hätten. Verständnis für ein Verhalten, das dem im Märchen von den neuen Kleidern des Kaisers recht ähnlich ist, ist nicht nur wegen des pflichtgemäßen Festhaltens an einmal getroffenen (Fehl-) Entscheidungen angebracht, sondern auch, weil die Neuaushandlung von fiskalischen Regeln und Prozeduren den ohnehin umstrittenen Verfassungsentwurf berühren könnte, und weil es sich überdies um einen sehr riskanten politökonomischen Vorgang handeln würde.

Die hauptsächlichen Kritikpunkte:

1. Der SWP schließt prozyklisches Verhalten nicht aus, in der Wirtschaftsflaute versucht er es sogar zu erzwingen. Er läßt unter Umständen dem Wirken der automatischen Stabilisatoren nicht genügend Raum.

2. Er orientiert sich in Wort und Praxis vorrangig an dem Einzelkriterium Staatsdefizit. Dieses genügt weder dem Gesichtspunkt der Koordinierung mit anderen Zielen der Wirtschaftspolitik und der Politik allgemein, es ist auch rein budget- und schuldenpolitisch regelmäßig irreführend. Staaten mit geringer Staatsverschuldung könnten viel leichter ein vorübergehend exzessives Defizit in Kauf nehmen, ohne selbst an Bonität zu verlieren oder die gemeinsame Währungspolitik zu gefährden.

3. Der Pakt geht von einer einzigen Konfektionsgröße für alle Mitgliedsländer aus, er nimmt auf abweichende Gegebenheiten keine Rücksicht, auch wenn das im Interesse aller Partner wäre. Die Undifferenziertheit und Schwellenwerteigenschaft der Limits ist vielleicht politisch und spieltheoretisch effizient, ökonomisch jedoch sicher nicht.

4. Der Pakt verbreitet Unklarheit über sein eigentliches längerfristiges Ziel: langfristige Nachhaltigkeit (sustainability) der öffentlichen Finanzen in der Währungsunion. Dieses ist nicht explizit erwähnt, sollte es jedoch sein und ist war auch der Ausgangspunkt der Paktkonstruktion. Da der SWP in Hinblick auf sein eigentliches Ziel nicht wirklich explizit ist, ist seine Interpretation unweigerlich umstritten: die Entwicklung der Interpretationen durch die Kommission und das ESZB haben das Ziel jedenfalls in Richtung auf die weniger gut zu begründende Ausgeglichenheit (balanced or in surplus) der einzelnen Staatshaushalte verschoben (Fatás et.al., 2003, Ta.

In der Praxis bedeutete das, dass im Frühjahr 2001, angesichts der Anzeichen eines weltwirtschaftlichen Rückschlags, der auch Europa schon erfasst hatte, eine lange Auseinandersetzung über die Zulässigkeit von konjunkturell wachsenden Defiziten ausbrach, was mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Nachhaltigkeit des Rückschlags der Folgejahre beitrug. Selbst nach dem 11. September 2001 führte dies in Europa nur zum Eingeständnis sehr ungünstiger Wirtschaftsaussichten, aber nicht zu einer koordinierten europäischen Wirtschaftspolitik.

5. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen war in den meisten Mitgliedsländern, auch solchen, die exzessive Defizite hinnahmen oder hinnehmen mußten, gerade in diesen, mit einer Einschränkung der öffentlichen Investitionen in die längerfristigen Wachstumspotentiale verbunden; am wenigsten noch in jenen, die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre konsolidierte Haushalte vorzuweisen hatten (EU Commission, 2003, p. 89). Das ist verständlich: es macht eben einen Unterschied, ob die nationale Politik ein Defizit erleidet oder ob sie geplant und rechtzeitig ein solches eingeht.

Die Zusammenhänge zwischen jährlicher Fiskalpolitik und Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen gehen weit über die Meßlatte "aktuelles Budgetdefizit" hinaus.

6. Die vorgesehenen Sanktionen gegen Verletzungen des Paktes waren nie glaubhaft, mit Recht weder politisch glaubhaft, wie sich gezeigt hat, noch ökonomisch sinnvoll.

Ich kürze die Mängelliste ab, die sich noch um einige nicht unwesentliche Kritikpunkte fortsetzen ließe.

Nein, noch nicht ganz. Noch ein letzter Punkt aus Sicht der empirischen Wirtschaftsforschung:

7. Der Pakt geht implizit von einem grotesken Vertrauen in die Meßbarkeit der wirtschaftlichen Situation durch einige wenige Variable und deren quantitativer Zielvorgaben aus. Nicht nur wird damit die Korrektheit der nationalen Statistik überlastet – wofür es, auch abgesehen von Griechenland, viele Beispiele gibt: Überlastung der erhebungstechnischen Qualität der Daten und Überlastung der Unabhängigkeit der amtlichen Statistik.

Und er geht davon aus, dass bei so unrealistischen Anforderungen an das Datenmaterial sich dennoch rechtzeitig wirtschaftliche Tendenzen und Zusammenhänge im Sinne eines "early warning" erkennen lassen. Dabei ist an die noch gesteigerte Unsicherheit besonders rezenter Daten zu denken. Erfahrungsgemäß bringen nachträgliche Revisionen signifikante Abweichungen von den ersten vorläufigen Daten ("flash estimates"). Ganz gut ist der Fall denkbar, dass sich die Budgetpolitik einige Zeit später als mit dem Pakt in Widerspruch gewesen herausstellt, auch ganz ohne bewußte Manipulation der Daten.

Noch verschärft wird diese bedauerliche, aber realistische Zustandsbeschreibung dadurch, dass die ex-ante-Stabilitätspläne der Mitgliedsländer empirisch nachweisbar zum Positiven (zur 'compliance') gebiast sind. Schon die makroökonomischen Prognosen, die die nationalen Behörden verwenden, sind zu hinterfragen, noch mehr die Einnahmen- und Ausgaben-schätzungen. Immerhin ist die Vermeidung einer EDP, auch wenn sie im nachhinein nicht unbedingt paktgemäß vollzogen wird, im vorhinein ein attraktives politisches Motiv und erspart zunächst peinliche Fragen.

Mit dem Thema der Erkenntnislags hat auch zu tun, dass die Ausnahmebestimmungen für schwere wirtschaftliche Rückschläge nicht nur eine absolute Abnahme des Sozialprodukts voraussetzen, was der Konjunkturtheorie widerspricht, die am Auslastungsgrad ansetzt, sondern dass sie auch erst eingesetzt werden können, wenn der Rückschlag schon statistisch dokumentiert ist. Dann ist es für die rechtzeitige Gegensteuerung durch die Budgetpolitik in aller Regel zu spät. Das ist wie mit einem Anflug einer Erkältung: nimmt man rechtzeitig Aspirin, kann man ihn vielleicht niederkämpfen, nimmt man es erst nach einem oder zwei Tagen, ist man so oder so zu einigen Tagen Bettruhe verurteilt.

Zur Revision des SWP

Eine Form der adäquaten Bewertung, ob die nationale Budgetpolitik mit den Verpflichtungen aus dem Vertrag kompatibel ist, scheint unbedingt erforderlich. Darin sind sich nahezu alle Kritiker einig.

Gelegentlich wird argumentiert, dass die Wirkung von Risikozuschlägen der Kapitalmärkte für Staatsanleihen von Ländern mit längerfristig liderlich erscheinender Budgetpolitik für die Disziplinierung ausreichen könnte. Die gibt es zweifellos. Doch so lange das Rating von Papieren souveräner Mitglieder der Währungsunion auf jeden Fall einen Bonus hat, vor allem wegen der Erwartung eines zwar nicht vorgesehenen, dennoch politisch wohl unvermeidlichen bail-out durch die Partner, schrecken diese Ratingwirkungen wahrscheinlich zu wenig vor budgetpolitischer Unvernunft oder den Sachzwängen anderer politische Ziele ab.

Also eine Lockerung des Paktes als Ausweg?

Der nun vorgelegte Kommissionsvorschlag könnte sich als fatale politische Sackgasse erweisen. Zweifellos könnte er einigen der oben vorgebrachten Mängel mehr oder weniger abhelfen. Dennoch scheint er zu sehr vom Gesichtspunkt, eine politisch schwierige Vertragsänderung zu vermeiden, formuliert. Er hält an der quantitativen Regelbindung fest, bringt aber die besondere nationale Situation als Ausnahmemöglichkeit herein. Damit beschwört er die Gefahr noch weit schwierigerer nationaler Interessenkollisionen hervor. Er trägt nun auch dem Ziel der längerfristig solider Staatsfinanzen ausdrücklich Rechnung, ohne damit schon eine umfassende Koordinierung mit dem Wachstumsziel (mit "Lissabon") zu gewährleisten. Und um zum oben zuletzt angesprochenen Kritikpunkt zurückzukehren: die Illusionen über die Leistungsfähigkeit der Statistik werden offenbar noch vergrößert, wenn man an "early early warning systems" denkt. Die Verfeinerung der Fiskalregeln behebt das Problem nicht wirklich.

Es ist im Gegenteil zu befürchten, dass mit der Lockerung die Unsicherheiten der Interpretation, die disziplinierende Wirkung und die Glaubwürdigkeit noch mehr umstritten sein werden und die Beurteilung der Währungsunion noch mehr Schaden nehmen könnte.

Als Ausweg sind eigentlich nur jene Vorschläge nachvollziehbar, die ursprünglich wohl von Barry Eichengreen vorgetragen wurden und mittlerweile immer mehr Resonanz unter angesehenen Ökonomen gefunden haben: nämlich ein unabhängiges Gremium damit zu beauftragen, die Budgetpolitik der Mitglieder in Hinblick auf das Ziel der längerfristigen Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen in der Währungsunion regelmäßig zu beurteilen. Die Maßstäbe, die dieses Gremium anlegen könnte, würden der Vielschichtigkeit der nationalen und internationalen, kurz- und längerfristigen Zusammenhänge entsprechen, die Analyse müßte natürlich ökonomisch state-of-the-art sein.

Entscheidend wäre die Unabhängigkeit des Gremiums. Es müßte dazu Verfassungsrang genießen ähnlich wie die Unabhängigkeit des EZB von der nationalen Wirtschaftspolitik. Die Wahl der - nicht zahlreichen - Mitglieder wäre in der europäischen Verfassung wohl am ehesten dem Europäischen Parlament vorzubehalten, an welches dieses Gremium auch öffentlich zu berichten hätte.

Wären damit die Probleme mit dem SWP gelöst? Nein, das zu erwarten wäre wohl politisch zu naiv. Es gibt nur keine bessere Alternative. Die europäischen Institutionen sind noch immer im Werden. Und sie sind ohne Vorbild in der Welt und in der Geschichte. Mit einer solchen unabhängigen Prüfinstanz wie immer sie genannt werden könnte (Fatás et al.: Sustainability Council) würden aber Lernprozesse und Transparenz in der Währungsunion verbessert. Die Erkenntnisse eines angesehenen, politisch unabhängigen Rates von ausgewiesenen Experten würden von Öffentlichkeit und Politik ernster genommen, als die Inquisition (EDP) durch die Kommission (mit garantiert bloß rauchendem Scheiterhaufen). Sie hätten den methodischen Spielraum, kurz- und langfristige Prioritäten und Strategien simultan zu berücksichtigen, sie könnten frei sein von kurzfristigen Interessen und nationaler Opportunität. Die öffentliche und parlamentarische Diskussion würde wohl auch die Marktsignale auf den Kapitalmärkten verstärken und das Rating den national spezifischen Risiken annähern.

Bis dahin müssen die Sorgen um die Zukunft der Währungsunion damit beruhigt werden, dass das vor aller Augen sich vollziehende Koma des SWP den Kurs des Euro augenscheinlich noch nicht beeinflusst hat (oder war es bereits "eingepreist"?) und dass die Staatsfinanzen trotz ausufernder Defizite die Inflation noch nicht angeheizt haben können.

Literaturhinweise

- Alesina, A., Perotti, R.: The European Union: A Politically Incorrect View. NBER Working Papers No. 10342. New York, March 2004.
- Begg, I., Schelkle, W.: The Pact is Dead. Long Live the Pact. NIESR Review No. 189, London, July 2004, p. 86-98.
- Bofinger, P.: Grundlinien für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In: Wirtschaftsdienst, 1/2004, S. 14-18.
- Eichengreen, B.: Institutions for Fiscal Stability. Institute of European Studies (peif 14), Berkeley, 2003.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs: Public Finances in EMU 2003. Brussels, May 2003.
- European Commission, Public Finances in EMU 2004, Brussels, 2004.
- Fatás, A., von Hagen, J., Hallett, A.H., Strauch R.R., Sibert A.: Stability and Growth in Europe. Towards a Better Pact. London, October 2003.
- UN Economic Commission for Europe: Economic Survey of Europe 2004, No.1. Chapter I.1.3: The Future of the Stability and Growth Pact. New York - Geneva 2004.
- von Hagen, J., Hallett, A.H., Strauch, R.: Budgetary Consolidation in EMU. Economic Papers, European Commission, Nr. 148, March 2001.
- von Hagen, J.: Stabilität und Wachstum im Euroland: Plädoyer für einen Stabilitätsrat. Wirtschaftsdienst 1/2004, S. 11 - 14.

© 2004 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: EUR 8,00 • Kostenloser Download:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25279