

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe „WIRTSCHAFTSPOLITISCHE DISKURSE“

Nr. 146

Wege aus der Schuldenfalle

Finanzpolitische Stabilität für Europa

Eine Veranstaltung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 26. November 2001
in Berlin

Die Veranstaltung und die Broschüre wurden von der Franziska-und-Otto-Bennemann-Stiftung
in der Friedrich-Ebert-Stiftung finanziert.

Broschüre Nr. 146
Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Druck: Thenée Druck Bonn
Februar 2002
ISBN 3-89892-057-7

Vorwort

Die Einführung des neuen europäischen Geldes am 1. Januar 2002 ist problemlos gelungen. Die Institutionen der Europäischen Währungsunion und die Zentralbanken der Mitgliedsländer haben eine weitere Etappe zur Schaffung der Einheitswährung gut bewältigt. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Europa haben sich dadurch entscheidend verbessert. Die grundsätzlichen Herausforderungen für die nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken bleiben jedoch erhalten. Vor allem die Finanzpolitik wird eine neue Bewährungsprobe bestehen müssen. Nachdem in den vergangenen Jahren die Budget-Defizite, partiell auch die Schuldenstände, im EURO-Raum deutlich verringert worden waren, haben sich mit der konjunkturellen Eintrübung im Jahr 2001 die Bedingungen für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie verändert. Die Abschwächung des Wirtschaftswachstums macht es nunmehr schwieriger, den in den Stabilitätsprogrammen vorgesehenen finanzpolitischen Kurs mit dem Ziel ausgeglichener Haushalts in der geplanten Weise fortzusetzen. Die geänderte Situation wird dadurch verdeutlicht, dass inzwischen manche Mitgliedsländer wieder der Defizit-Obergrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts bedrohlich nahe kommen. Die haushaltspolitische Lage wird zusätzlich durch die noch nicht endgültig überschaubaren wirtschaftspolitischen Konsequenzen belastet, die sich aus den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 ergeben.

Angesichts dieser Situation haben sich die Stimmen gemehrt, die eine Lockerung des finanzpolitischen Konsolidierungskurses fordern. Betont wird beispielsweise, dass ein striktes Einhalten der in den Stabilitätsprogrammen festgelegten Defizitziele zu einer überaus restriktiven Finanzpolitik führen würde. Es sei deshalb eine Neuinterpretation dieser Programme im Licht der aktuellen konjunkturellen Situation geboten. Andererseits wird von vielen wirtschaftspolitischen Akteuren und ebenso vom wissenschaftlichen Sachverstand ein Festhalten am vereinbarten Konsolidierungskurs gefordert. Vor dem Hintergrund dieser uneinheitlichen und kontroversen Lagebeurteilung – deutlich auch in den gegensätzlichen Voten der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute im Herbst 2001 – gewinnt die Debatte über die wirtschafts- und finanzpolitische Stabilisierung in der Europäischen Währungsunion ihre besondere Bedeutung. Im unmittelbaren Vorfeld der Einführung der neuen Währung veranstaltete die Friedrich-Ebert-Stiftung am **26. November 2001** in **Berlin** die Konferenz „**Finanzpolitik in EURO-Land – Wege aus der Schuldenfalle**“,

auf der hochrangige Vertreter der EU-Institutionen (EZB, EU-Kommission, Europäisches Parlament) und aus Regierungen und Parlamenten der Mitgliedsländer der Währungsunion über Strategien, Trends und Konflikte bei der finanzpolitischen Fundamentierung der Europäischen Währungsunion diskutierten.

Das zentrale Ziel der Veranstaltung war, einen vertieften Überblick über die finanzpolitischen Probleme und die Gestaltungsmöglichkeiten der Haushalts- und Finanzpolitik in der europäischen Währungsunion zu geben. Der *erste Teil* der Veranstaltung widmete sich den bisherigen Erfahrungen mit der haushaltspolitischen Überwachung in Euro-Land. Vertreter aus den einzelnen Mitgliedsländern erläuterten die jeweilige Konsolidierungsstrategie und die finanzpolitischen Perspektiven vor dem Hintergrund des jüngsten Wachstumsrückgangs. Im *zweiten Teil* ging es um die wirtschaftspolitische Koordinierung der Finanzpolitik im Euro-Raum. Diskutiert wurden die Abstimmungsprobleme einer teilweise zentralisierten Politik, die in wesentlichen Aspekten auf den dezentralen Politiken der Mitgliedsländer beruht. Der *dritte Teil* war der abschließenden Podiumsdiskussion mit Statements zu einzelnen ausgewählten Themen vorbehalten.

Die Veranstaltung hat gezeigt, dass es einen prinzipiellen Grundkonsens über die Notwendigkeit der Koordinierung gibt. Deutlich wurde: Die unterschiedlichen Erwartungen und Ansprüche an den Leistungsumfang zentraler Koordinierung bilden ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial für die künftige wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung in der Europäischen Währungsunion.

In der Broschüre werden die auf der Konferenz gehaltenen Referate und die Diskussion wiedergegeben. Für die Konzeption und Durchführung der Veranstaltung sowie der Redaktion des Tagungsbandes war Diplom-Ökonomin *Hannelore Hausmann*, für das Sekretariat *Margit Durch* vom wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik verantwortlich. Den Tagungsbericht erstellte *Dr. Otto Singer*.

Inhalt

Vorwort

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	1
1. FINANZPOLITISCHE LAGE IN EURO-LAND: STAND UND TRENDS <i>KLAUS REGLING</i>	12
2. WEGE AUS DER SCHULDENFALLE: FINANZPOLITIK UND KONSOLIDIERUNG IM PRAXISTEST	17
2.1 Die Bundesrepublik Deutschland: Leitplanken für finanzpolitische Stabilität <i>Caio K. Koch-Weser</i>	17
2.2 Die Republik Italien: Die italienische Konsolidierungsstrategie <i>Silvio Fagiolo</i>	23
2.3 Das Königreich der Niederlande: Der niederländische Weg zu einer stabilen und dauerhaften Haushaltspolitik <i>Age F.B. Bakker</i>	31
3. FINANZPOLITISCHE KOORDINIERUNG IM EURO-RAUM: GRUNDSÄTZE, ERFAHRUNGEN UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE ERFORDERNISSE	38
3.1 Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Raum <i>Christa Randzio-Plath</i>	38
3.2 Erfahrungen und wirtschaftspolitische Erfordernisse <i>Jürgen von Hagen</i>	49
4. FINANZPOLITIK IN EUROPA FÜR WIRTSCHAFTLICHE STABILITÄT UND WACHSTUM	61
4.1 Konsolidierung und Koordinierung <i>Klaus Regling</i>	61
4.2 Wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigungssicherung <i>Joachim Poß</i>	64
4.3 Stabile Staatsfinanzen als Voraussetzung für monetäre Stabilität <i>Wolfgang Schill</i>	66
5. DISKUSSION: KONSOLIDIERUNG UND KOORDINATION	68
MODERATION / REFERENTINNEN/TEILNEHMER AN DER PODIUMSDISKUSSION / TAGUNGSPLANUNG- UND ORGANISATION / BEARBEITER DER DOKUMENTATION	80
BISHER ERSCHIENENE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE DISKURSE	82

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit der Ausgabe der Euro-Banknoten und –Münzen am 1. Januar 2002 ist der Euro gesetzliches Zahlungsmittel in allen Teilnahmestaaten des Euro-Raumes geworden. Es ist dies der letzte Schritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), deren Schaffung die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) mit der Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) im Jahr 1993 beschlossen hatten. Bereits am 1. Januar 1999 fand der eigentliche Start der Währungsunion statt, als mit der Fixierung der Wechselkurse der Euro als eigenständige Währung eingeführt wurde. Die Einführung des Euro hat den wirtschaftspolitischen Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten von Grund auf verändert: Aufbauend auf den bestehenden Regelungen für den einheitlichen Binnenmarkt ist die Zuständigkeit für die Geld- und Wechselkurspolitik auf die Gemeinschaft übergegangen, während die Finanzpolitik sowie viele mikroökonomische und strukturelle Politikbereiche weiterhin in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten fallen.

Die europäischen Staaten haben angesichts dieser institutionellen Besonderheiten mit zusätzlichen Regelungen vorgesorgt: Mit der Verpflichtung zur Erfüllung der finanzpolitischen Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht, die – ergänzt durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt - eine strenge und koordinierte Begrenzung der staatlichen Verschuldung vorsehen, soll eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik der Mitgliedsländer gewährleistet werden. Der Leitgedanke der haushaltspolitischen Strategie ist das Prinzip der Tragbarkeit bzw. Nachhaltigkeit, das in den Kontext der finanzpolitischen Flankierung einer autonomen zentralen Geldpolitik gestellt ist.¹ Im Stabilitäts- und Wachstumspakt haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss zu realisieren und diejenigen haushaltspolitischen Korrekturmaßnahmen vorzunehmen, die ihres Erachtens zur Erreichung der Ziele ihrer Stabilitätsprogramme (Euroländer) oder Konvergenzprogramme (Mitgliedstaaten, die nicht an der Wäh-

¹ Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte vgl. das Gutachten zur „Nachhaltigkeit der Finanzpolitik“ des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: www.bundesfinanzministerium.de/Anlage9127/Gutachten-zur-Nachhaltigkeit-in-der-Finanzpolitik.pdf. Vgl. auch Deutsche Bundesbank 2001: Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Monatsbericht 12-01, S. 29-44.

rungsunion teilnehmen) erforderlich sind. Im Rahmen der multilateralen Überwachung werden die Umsetzung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme überwacht und bei erheblichen Abweichungen im Rahmen des Frühwarnsystems Anpassungen empfohlen.²

Die Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten und deren Bewertung durch die Kommission sind nicht nur ein zentrales Element des multilateralen Überwachungsprozesses, sie sind zugleich ein wichtiges europäisches Analyseinstrumentarium. Das Überwachungsverfahren ist deshalb auch ein Forum für Zusammenarbeit und Informationsaustausch. Es zeichnet sich ab, dass sich dieses Forum in den kommenden Jahren von einer rein 'negativen' Koordinierung zur Verhinderung haushaltspolitischen Fehlverhaltens zu einer 'positiven' Form der Koordinierung entwickeln wird, die das Erreichen einer optimalen Haushaltspolitik für die Währungsunion insgesamt ermöglicht und gleichzeitig zu einem Teil einer europäischen Koordination der Wirtschaftspolitik wird.³ Dazu dient auch der neue "Verhaltenskodex" für die Haushaltspolitik, der vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) vereinbart wurde, er soll die Haushaltsüberwachung noch wirkungsvoller machen und den Koordinierungsprozess, bei dem die Kommission eine wesentliche Rolle spielt, erleichtern. Seit 1998 haben alle EU-Länder dem Rat und der Europäischen Kommission Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme vorgelegt. Die Programme geben Auskunft über die Wirtschafts- und Haushaltsprojektionen für die folgenden Jahre. Sie sollen zeigen, wie die Mitgliedsländer das im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses erreichen wollen.

Mit der verbesserten Wirtschaftskonjunktur der vergangenen Jahre und den sinkenden öffentlichen Defiziten oder gar steigenden Überschüssen waren die Euro-Länder zunächst vor die Frage gestellt, welche finanzpolitische Strategie - forciertem Schuldenabbau, Steuersenkungen und/oder Ausgabenerhöhungen - der Vorrang zu geben sei. Die meisten Länder haben sich vor allem für

² Nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – festgelegt in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken – sind die Euro-Staaten verpflichtet, dem ECOFIN-Rat jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme vorzulegen. Die aktuellen Richtlinien zur haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedsländer wurden vom ECOFIN-Rat im Oktober 1998 festgelegt und sind durch den „Verhaltenskodex“ vom 27. Juli 2001 zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme ergänzt worden.

³ Zur Übersicht vgl. Singer, Otto 2001: Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme (Wirtschaftspolitische Diskurse 143). Hrg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Steuersenkungen entschieden und den Schuldenabbau weniger deutlich in Angriff genommen. Angesichts der jüngsten rezessiven Tendenzen im Euro-Raum hat sich jedoch die Debatte über die Rolle der Finanzpolitik im ökonomischen Entwicklungsprozess in eine neue Richtung bewegt. Die Analysten sehen in den wirtschaftlichen Aussichten einen außerordentlich hohen Unsicherheitsgrad, nicht zuletzt wegen der Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA. Allerdings hatte sich das Wachstum bereits vor den Anschlägen in allen großen Wirtschaftsregionen der Welt abgeschwächt. Infolge des schwachen Wachstums – die Herbstprognose der Europäischen Kommission erwartet für das Jahr 2002 ein reales Wachstum von nur 1,3 Prozent⁴ - wird die Arbeitslosigkeit zum ersten Mal seit 1997 wieder zunehmen. Mit den inzwischen geringeren Wachstumsraten - wie sich dies im Jahr 2001 abzeichnete - stellt sich das Konsolidierungsproblem in einer anderen Weise: In den Euro-Ländern wird zunehmend darüber diskutiert, die Finanzpolitik in die konjunkturpolitische Pflicht zu nehmen und die weiteren Konsolidierungsschritte zunächst auszusetzen oder kleiner ausfallen zu lassen. In diesem Zusammenhang werden verschiedentlich die Vorgaben des Wachstums- und Stabilitätspaktes in Zweifel gezogen⁵ und alternative Konsolidierungsansätze vorgeschlagen.⁶

Der **erste Teil (Kapitel 1 und 2)** der Veranstaltung widmete sich den bisherigen Erfahrungen mit der haushaltspolitischen Überwachung in Euro-Land. *Klaus Regling*, Generaldirektor in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission, stellt dar, mit welchen Problemen das Kontrollverfahren konfrontiert ist. Zwar habe im Kontext eines stabilitätsorientierten mittelfristigen Rahmens der Stabilitäts- und Wachstumspakt genügend

⁴ Die Herbstprognose 2001 der EU-Kommission geht für den Euro-Raum von einem realen Wirtschaftswachstum von 1,6 Prozent für 2001 und 1,3 Prozent für das Jahr 2002 aus. Ausführlichere Angaben zu den Prognosen sind Beiheft A der Europäischen Wirtschaft zu entnehmen, das unter der folgenden Adresse im Internet veröffentlicht ist: www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2001/a2001_1011_de.pdf.

⁵ Die unterschiedlichen Positionen in Deutschland werden dokumentiert in der Herbstdiagnose der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute: Die Mehrheit der Institute befürwortet angesichts einer drohenden Rezession eine stärkere Berücksichtigung konjunkturpolitischer Erfordernisse, ohne indessen Maßnahmen der Feinsteuerung zu empfehlen. Das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, betonte hingegen in einem Minderheitenvotum die möglichen nichtkeynesianischen Wachstums-Effekte einer konsequenten Konsolidierungspolitik (DIW u.a. 2001: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, DIW-Wochenbericht 68-01, S. 702ff.).

⁶ Gefordert wird in diesem Zusammenhang die Orientierung an konjunkturbereinigten bzw. strukturellen Defiziten oder die Verankerung von Ausgabenzielen im Stabilitätspakt. Vgl. die Übersicht und Diskussion der verschiedenen Positionen im Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2001/2002: Für Stetigkeit – gegen Aktionismus (Bundestagsdrucksache 14/7569, S. 222ff.).

Flexibilität für eine Abfederung ungünstiger Konjunkturlagen. Dies sei freilich erst dann möglich, wenn die Mitgliedsländer konjunkturbereinigt ausgeglichene Haushalte erreicht hätten. Erst dann bliebe ihnen genügend Spielraum, um die automatischen Stabilisatoren selbst bei größeren Konjunkturlagenbrüchen wirken zu lassen. Er verweist darauf, dass manche Länder auf mittlere Sicht ehrgeizigere Haushaltsziele anstreben sollten, da ihre Wirtschaft hochgradig konjunkturabhängig oder die Verschuldung der öffentlichen Hand besonders groß sei. Auch um den langfristigen Folgen der alternden Gesellschaft zu begegnen, müssten anspruchsvolle Ziele angestrebt werden. Die Verpflichtung zu Finanzdisziplin und die Rückführung der Schuldenquoten seit Einführung des Euro sind für Reglung zentrale Elemente auf dem Wege zu einem angemessenen Policy-Mix, der in den letzten Jahren eine tragende Rolle für ein nicht-inflationäres Wachstum gespielt habe. Für kurzfristig orientierte Stabilisierungspolitik sieht er angesichts der bisherigen fiskalpolitischen Erfahrungen nur wenig Realisierungschancen. Es sei äußerst zweifelhaft, ob zusätzliche fiskalpolitische Impulse im Euro-Gebiet Wirkung zeigen könnten. Die Erfahrung zeige im Übrigen, dass Rezepte, die auf kurze Sicht Erfolg versprechend seien, auf längere Sicht häufig Schaden anrichten. Wichtiger seien Strukturreformen, die das Wachstumspotenzial und die Widerstandskraft der Wirtschaft stärken und die langfristige Tragfähigkeit der Finanzen sicherstellen könnten.

Caio K. Koch-Weser, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen verweist auf die außergewöhnliche Ungewissheit und Unsicherheit aufgrund der Terroranschläge am 11. September 2002. Dadurch habe sich die Risikoaversionskurve stark verlagert, zusätzliche konjunkturelle Belastungen seien die Folge und die Finanzpolitik stehe vor dem Problem rückläufiger Wachstumsraten und einer konjunkturpolitisch schwer einschätzbaren Gesamtsituation. Zu beachten seien auch Prognose-Unschärfen und –Unsicherheiten, die eine verlässliche und solide Finanzpolitik zusätzlich erschweren. Zentrales Ziel für die Finanzpolitik bleibe deshalb die Erhöhung des Wachstumspotenzials. Die konsequente Fortsetzung des Konsolidierungskurses diene diesem Ziel. Die finanzpolitischen Leitplanken, die Finanzminister Hans Eichel Ende 2000 vorgelegt hat, seien hierzu ein langfristig verlässlicher Orientierungsrahmen für nachhaltig solide Staatsfinanzen und mehr Generationengerechtigkeit sowie für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Ein Abweichen vom vereinbarten Konsolidierungskurs werde es nicht geben, strikte Ausgabenbegrenzung und mittelfristiger Defizitabbau seien zwingend erforderlich zur Verbesse-

rung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven. Sie garantierten überdies die künftige Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik und nicht zuletzt sei eine solide Finanzpolitik eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung günstiger monetäre Rahmenbedingungen durch die EZB. Dies gelte auch in konjunkturell schwierigen Zeiten. Koch-Weser betont freilich auch die Verantwortung der Finanzpolitik für die konjunkturelle Entwicklung. Teil der Finanzpolitik sei deshalb auch die Hinnahme vorübergehender Defiziterhöhungen, insbesondere aufgrund konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen, um die Konjunktur nicht zusätzlich zu belasten. Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bedeute, nicht in den Abschwung zusätzlich hineinzusparen und das Atmen des Haushalts zu erlauben. Gegenwärtig gebe es keine Veranlassung für zusätzliche diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen. Finanzpolitische Feinsteuerung sei kaum Erfolg versprechend, Sickereffekte und zukünftige Erwartungen der Marktteilnehmer unterliefen vielfach eine Politik der Konjunktursteuerung. Hinzu kämen internationale Verflechtungen und Abhängigkeiten, die oft unterschätzt würden.

Silvio Fagiolo, Botschafter der Republik Italien in der Bundesrepublik Deutschland, gibt eine aktuelle Darstellung der Lage der Staatsfinanzen in Italien vor dem Hintergrund der jüngsten Prognose-Korrekturen. Die Konsolidierungsstrategie der italienischen Regierung verfare strikt nach den Vorgaben des Wachstums- und Stabilitätspakts. Ebenso wie für die übrigen europäischen Partner liege auch für Italien die Herausforderung darin, gleichzeitig das Ziel einer Sanierung der Staatsfinanzen und das Ziel einer Wiederankurbelung der Wirtschaft zu verfolgen und parallel zur Sparpolitik einschneidende Strukturreformen einzuleiten, um zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzial auf mittlere bis langfristige Sicht beizutragen. Trotz der ungünstigeren Ausgangslage hält die italienische Regierung in ihrer Strategie zur Konsolidierung der Staatsfinanzen am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts für 2003 fest. Zusätzlich sollen im gleichen Zeitraum ehrgeizige Strukturreformen stattfinden. Ein wichtiger Aspekt dabei sei die Rückführung der Schattenwirtschaft in den regulären Bereich durch Einsatz von Steuer- und Beitragsanreizen mit positiven Auswirkungen sowohl auf die öffentlichen Finanzen als auch auf die Effizienz des Wirtschaftssystems.

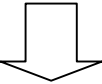
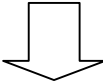
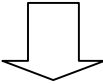
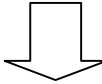
Die bisher erfolgreiche Konsolidierungspolitik der Niederlande beschreibt *Age F.P. Bakker*, stellvertretender Direktor der niederländischen Zentralbank und Professor für Währungs- und Bankfragen an der Freien Universität Ams-

terdam. Seit 1994 betreibe die niederländische Regierung eine konsolidierungs- und wachstumsorientierte strukturelle Haushaltspolitik. Diese zeige sich an der deutlichen Reduzierung des Defizits und in der Wiederherstellung planorientierten haushaltspolitischen Handelns. Dieser Erfolg beruhe zwar auch auf der günstigen konjunkturellen Entwicklung der vergangenen Jahre, aber im Wesentlichen sei er die Folge neuer explizit formulierter Haushaltsregeln, die genau eingehalten würden. Die Grundprinzipien seien von Finanzminister Gerrit Zalm festgelegt worden ("Zalnorm"), wichtig sei jedoch auch der gesellschaftliche Konsens, der für die gesamtwirtschaftliche Einhaltung dieser Regeln erforderlich sei. Eines der Prinzipien sei, dass von vorsichtigen gesamtwirtschaftlichen Prognosen ausgegangen werde. Dadurch vermeide man die Falle überoptimistischer Wachstumsprognosen, die die beteiligten Akteure immer wieder in große Probleme brächten.

Im **zweiten Teil** der Veranstaltung (**Kapitel 3**) geht es vor allem um den Themenbereich der finanzpolitischen Koordinierung im Euro-Raum. Ausgangspunkt dafür ist die Erkenntnis, dass mit der Einführung des Euro die engere wirtschafts- und finanzpolitische Abstimmung unter den Mitgliedstaaten der Euro-Zone an Bedeutung gewonnen hat. Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip, das den dezentralen Ansatz in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik leitet, haben die Mitgliedsländer ein dichtes Netzwerk multilateraler Verfahren entwickelt und nutzen darin eine Reihe wichtiger politischer Instrumente. Auf institutioneller Ebene gibt es hierzu eine Reihe von Koordinierungsgremien wie ECOFIN-Rat, das eher informelle Gremium der Euro-Gruppe⁷ und die Gruppe Steuerpolitik. Diese Einrichtungen des Rates der Europäischen Union sind neben der EZB die wesentlichen Abstimmungsgremien für die Wirtschaftspolitik. Sie sind jedoch eingebunden in ein Geflecht weiterer Einrichtungen (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Finanzausschuss, Ausschuss für Wirtschaftspolitik) und Politikbereiche (makroökonomischer Dialog, Beschäftigungsstrategie, Strukturreformen) der Europäischen Gemeinschaft.

⁷ Diese Untergruppe des ECOFIN-Rates geht auf eine Entschließung des Europäischen Rates in Luxemburg vom Dezember 1997 über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der Währungsunion zurück. Die Europäische Kommission und gegebenenfalls der Präsident der EZB werden zu den Treffen der Euro-Gruppe eingeladen. Der informelle Charakter wird durch den bewussten Verzicht auf die Schaffung neuer Strukturen (wie etwa die Einrichtung eines eigenen Sekretariats, die Erstellung eines eigenen Statuts oder einer Geschäftsordnung) deutlich. Ziel dieses Konsultationsgremiums ist ein verbesserter Meinungs austausch, wodurch ein Konsens in der Beurteilung der wirtschaftlichen Problemstellungen ermöglicht werden soll.

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind die inhaltliche Basis der konkreten Koordinierungs- und Konsultationsverfahren. Um die Kohärenz des wirtschaftspolitischen Rahmens zu gewährleisten, legt der EG-Vertrag die jährlichen Grundzüge der Wirtschaftspolitik als das maßgebliche Instrument für die wirtschaftspolitische Koordinierung auf Gemeinschaftsebene fest. In den Grundzügen werden damit auch qualitative Anforderungen an die Konsolidierungspolitik gestellt.⁸

Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 99 EG-Vertrag)			
Stabilitäts- und Wachstumspakt	Luxemburg-Prozess	Cardiff-Prozess	Köln-Prozess
Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme, Verfahren bei übermäßigem Defizit	Beschäftigungspolitische Leitlinien, Nationale Aktionspläne	Multilaterale Überwachung der Wirtschaftsreformen; Berichte der Mitgliedsstaaten/der Kommission über Reformfortschritte	Abstimmung zwischen Sozialpartnern, Regierungen, EZB und Kommission
			
Finanzpolitik Haushaltspolitische Konsolidierung; halbjährliche Vorlage der Angaben zu Schuldenstand und Defizit	Beschäftigungspolitik Arbeitsmarktreformen zur Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmertum und Chancengleichheit	Strukturreformen Wirtschaftsreformen zur Erhöhung der makroökonomischen Stabilität und der Effizienz von Waren- und Kapitalmärkten (ergänzt durch Lissabon-Regelungen)	Makroökonomischer Dialog Stärkung der makroökonomischen Bedingungen für dynamischen und nachhaltigen Wachstumsprozess
Quelle: Europäische Kommission; EZB			

Aufbauend auf den wirtschaftspolitischen Instrumenten des EG-Vertrages haben die Mitgliedstaaten auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 eine neue „offene Methode der Koordinierung“ beschlossen. Die offene Methode umfasst die Festlegung von Leitlinien mit einem jeweils ge-

⁸ Eine Übersicht, die auch die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und ihre Fortschreibungen enthält, findet sich im Internet-Angebot des Europäischen Rates (<http://ue.eu.int/emu/de/index.htm>). Vgl. dazu auch Europäische Zentralbank 2001: Der wirtschaftspolitische Rahmen der WWU. EZB-Monatsbericht 11-01, S. 59-75.

nauen Zeitplan für die Umsetzung, die Festlegung von Indikatoren und Benchmarks zur Beurteilung des Fortschritts, die Vorgabe konkreter Ziele für die Umsetzung dieser europäischen Leitlinien auf nationaler und regionaler Ebene und die laufende Überwachung und Bewertung der Ergebnisse.

Die Mitgliedstaaten haben eine Wirtschaftspolitik entworfen, die die Vorteile eines teilweise zentralisierten Systems – Ziele und Leitlinien der Politikbereiche, Zeitpläne, Benchmarks und Indikatoren – mit einem Grad an Dezentralität verbindet, den die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und Präferenzen der Mitgliedsländer erfordern. Die Erwartungen und Ansprüche an den Leistungsumfang zentraler Koordinierung sind freilich nicht einheitlich. Die Veranstaltung hat aber gezeigt, dass es einen Grundkonsens über die Notwendigkeit der Koordinierung gibt. Es wird auch als eine der Hauptaufgaben angesehen, dem verstärkten Koordinierungsbedarf in der EU und in der Euro-Zone Rechnung zu tragen und so einen Beitrag zu langfristig nachhaltigem Wachstum zu leisten. Einigkeit besteht auch darin, dass strukturpolitische Fragen stärker in den Mittelpunkt rücken müssten. Strukturwandel, langfristige Haushaltskonsolidierung und Vorsorge für die alternde Bevölkerung gelten als Aufgaben von höchster Priorität.

Für *Jürgen von Hagen*, Direktor des Zentrums für Europäische Integrationsforschung (ZEI), sind die bestehenden Formen der Koordinierung noch nicht ausreichend entwickelt. Zu sehr dominiere das Prinzip der negativen Koordination. Eine Stärkung der positiven Koordination sei deshalb erforderlich. Verbesserungen seien in zwei Richtungen möglich: Institutionell sollte die Euro-Gruppe als Kern der Koordination der Wirtschaftspolitik in der WWU gestärkt werden. Eine Ausstattung des Vorsitzenden mit einem eigenen, kleinen Stab, der eigenständige Analysen durchführen kann, könne zudem seine Unabhängigkeit von der Europäischen Kommission festigen. In der Praxis müsse die Koordination einen Unterschied zwischen normalen Zeiten und Krisen machen. In Zeiten ohne wirtschaftspolitische Schocks könne die Koordination regelgebunden erfolgen, während sie in Krisenzeiten durch eine explizite Abstimmung der Politik im Rahmen der Euro-Gruppe und zwischen ihr und der EZB ergänzt werden müsse.

Christa Randzio-Plath, MdEP, Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Währung legt in ihrem Papier den Schwerpunkt auf die Rolle des Europäischen Parlaments in der Fortentwicklung der wirtschaftspolitischen Koordina-

tion in der Europäischen Währungsunion. Das Europäische Parlament habe frühzeitig auf eine Koordinierung nicht nur in der Finanzpolitik, sondern auch der anderen Politiken gesetzt. Zu Recht sei dieses Anliegen Beschlussbestandteil der EU-Gipfel von Lissabon und Stockholm geworden. Eine deutlicher akzentuierte Koordinierung müsse jedoch jetzt dazu beitragen, dass Strukturreformen auf den Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten vollendet werden könnten. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sei nicht nur als Möglichkeit zu begreifen, sondern stelle eine institutionelle vorgesehene Verpflichtung dar. Dabei sei insbesondere auf einen ausgewogenen makroökonomischen Policy-Mix zu achten. Nur dann könnten die Vorteile der Währungsunion genutzt werden. Institutionell müsse jedoch nachgearbeitet werden. Um dynamische und konkrete Politiken zu verfolgen, sei das Mehrheitsstimmrecht unentbehrlich, die institutionellen Verfahren der Koordinierung seien darüber hinaus mit mehr Verbindlichkeit auszustatten. Dies gelte insbesondere für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die heute immer noch nicht über das Stadium einer Absichtserklärung hinausgekommen seien. Dadurch sei ihre Bedeutung in der nationalen politischen Debatte oft sehr begrenzt. Auch die Sanktionsmöglichkeiten für die Europäischen Gremien sollten verstärkt werden. Gleichzeitig sei der Dialog mit den Sozialpartnern zu verbessern, um die Standpunkte aller wirtschaftlichen und sozialen Akteure angemessen berücksichtigen zu können.

Im **dritten Teil** der Veranstaltung wird die europäisch koordinierte Konsolidierungspolitik in den Zusammenhang der ökonomischen Wachstumsbedingungen in den Mitgliedsländern und im gesamten Euro-Raum gestellt (**Kapitel 4**); diese Themen sind – neben einer Reihe weiterer Fragen – auch ein wesentlicher Teil der darauf folgenden Diskussion (**Kapitel 5**). Eine entscheidende Zielgröße der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion ist die Stärkung des Produktionspotenzials, dies nicht zuletzt deshalb, weil die Potenzial-Entwicklung in den großen europäischen Ländern im internationalen Vergleich sehr niedrig ist. Auch die Art der Konsolidierungsstrategie muß in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Umfang, die Nachdrücklichkeit und die Struktur der Konsolidierungsansätze gelten hier als die wesentlichen Erfolgsfaktoren. Zwar sind in der wissenschaftlichen Diskussion nicht alle makroökonomischen Wirkungszusammenhänge eindeutig geklärt, gleichwohl gibt es einen großen Konsens in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, dass sich die Verbesserung der Struktur der öffentlichen Haushalte, die Budgetqualität und Umfang und Struktur öffentlicher Investitionen günstig auf die langfristigen

Wachstumsbedingungen in der Europäischen Währungsunion auswirken werden. Hierzu gehören auch strukturelle Reformen als Teil einer langfristig tragfähigen Finanzpolitik, die inzwischen auch in den Kontext einer umfassenden gesellschaftlichen Nachhaltigkeitsstrategie gestellt wird.

Klaus Regling, Generaldirektor in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission, betont in seinem Statement die bereits erreichten Fortschritte in der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und stellt sie in den Zusammenhang mit den Konsolidierungserfolgen in der EU während der neunziger Jahre. Auch die strukturellen Defizite seien in dieser Zeit zurückgegangen. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik müsse weitergehen und auch noch verbessert werden. Zusätzlich seien Strukturreformen gefragt, die sowohl auf die Ausgaben- als auch auf die Einnahmenseite abzielten. Die Koordinierung der makroökonomischen Politik müsse in einen engen Zusammenhang mit diesen Strukturreformen gestellt werden. Dies sei erforderlich, um die Wachstumsgrundlagen im Euro-Raum zu verbessern. Ein solches Programm – im Rahmen der Vereinbarungen von Lissabon – ziele auf tiefgreifende Reformen bei den Arbeits- und Produktmärkten ab. Angestrebt seien auch Steuer- und Rentenreformen und die Integration der europäischen Finanzmärkte.

Joachim Poß, MdB und Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, legt besonderen Wert auf den Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigungssicherung. Die Einführung des Euro habe nicht nur hohen symbolischen und integrativen Wert, sondern stelle die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf eine neue Grundlage. Eine beständige und mindestens alle Mitglieder von Euroland umfassende Haushaltsdisziplin sei eine unverzichtbare Grundlage für das Funktionieren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Eine auf wirtschaftliches Wachstum und auf Beschäftigungssicherung und -aufbau gerichtete Finanzpolitik könne und dürfe sich allerdings nicht in der Herstellung und Sicherung von Haushaltsdisziplin erschöpfen. Die Regierungspolitik von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebe ein gelungenes Beispiel dafür, wie sich die Notwendigkeiten der Haushaltskonsolidierung mit einer Politik erheblicher Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und auch mit einer Politik, die notwendige Schritte in Richtung sozialem Ausgleich und Zukunftsgestaltung geht, verbinden könnten. Poß verweist auf Bundesfinanzminister Hans Eichel, der mehrfach klargestellt habe, dass Deutschland vom Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und den dort

vereinbarten Zielen nicht im Mindesten abrücken werde. Das gelte sowohl für die Defizitobergrenze von 3% des Bruttoinlandsprodukts als auch für das mittelfristig zu erreichende Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes. Nur über die stetige Rückführung der jährlichen öffentlichen Kreditaufnahme könnten die finanziellen Spielräume erarbeitet werden, die es dem Staat erlauben, in schwieriger konjunktureller Lage die gegebenenfalls nötigen expansiven Fiskalimpulse zu setzen.

Wolfgang Schill, stellvertretender Generaldirektor bei der Europäischen Zentralbank, verweist darauf, dass stabile Staatsfinanzen auch eine wichtige Voraussetzung dafür seien, dass die Europäische Zentralbank ihr Mandat der Preisstabilität reibungslos erfüllen könne. Hohe laufende Defizite könnten das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch ihren Einfluss auf Preisniveau, Zahlungsbilanz und Wechselkurs stören. In jedem Fall steige mit hohen Defiziten und Schuldenständen das Risiko, dass die Zentralbank ihrer Aufgabe nur erschwert nachkommen kann, und dies mit entsprechend schädlichen Auswirkungen auf Stabilität und Wachstum. Auch Schill sieht das Problem, dass mit der aktuellen wirtschaftspolitischen Lage die Rufe nach einer Lockerung der fiskalischen Stabilitätskriterien lauter geworden seien. Die Sicht der EZB in dieser Frage ist jedoch eindeutig: Eine Lockerung oder Reinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der gegenwärtigen Situation sei die falsche Antwort. In den Ländern, die noch nicht das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Budgetsaldos aufwiesen, müsse der mittelfristige Konsolidierungspfad fortgesetzt werden. Es gehe nicht um dogmatisches Beharren auf unhaltbaren kurzfristigen Budgetzielen, sondern um die stetige Verfolgung einer mittelfristigen Konsolidierung. Auch in einem schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Umfeld bleibe eine mittelfristig ausgerichtete Konsolidierungspolitik der beste Garant für Stabilität und Wachstum. Andauernde Ausgabendisziplin und Reformen zur Senkung der Steuer- und Abgabenlast erhöhten das mittelfristige Wachstumspotenzial und sie brächten den Spielraum für eine konjunkturgerechte Wirkungsweise der fiskalischen Stabilisatoren.

1. Finanzpolitische Lage in Euro-Land: Stand und Trends

Klaus Regling

Generaldirektor, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

Europäische Kommission, Brüssel

Kernstück der finanzpolitischen Disziplin und Koordinierung in der WWU bleibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt:

Während die keynesianische Feinsteuerung offenbar plötzlich wieder in Mode zu kommen scheint, spricht sowohl unter empirischen als auch unter theoretischen Gesichtspunkten nur sehr wenig für den Einsatz der Fiskalpolitik als aktives Instrument der Nachfragesteuerung. Auch unter Berücksichtigung der besonderen Umstände in der WWU sind die "guten Gründe", die für den Stabilitäts- und Wachstumspakt maßgeblich waren, heute überzeugender denn je und sollten auch durch ungünstige Konjunkturentwicklungen nicht in Frage gestellt werden:

- Es muss dafür Sorge getragen werden, dass die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen im Vorfeld und in den ersten Jahren der WWU zu einer festen Errungenschaft wird.
- Ein Trittbrettfahrerverhalten, dass sich zwischen zwölf unabhängigen Haushaltsbehörden ergeben könnte, ist zu vermeiden.
- Die Voraussetzungen für Preisstabilität, die wiederum zu niedrigen Langfristzinsen führt, sind zu stärken.
- Es sind Vorkehrungen für die budgetären Folgen der alternden Gesellschaft vor dem Hintergrund umlagefinanzierter Rentensysteme zu schaffen.
- *Last but not least* muss die mittelfristige Finanzpolitik durch jährliche Fortschreibung der Stabilitätsprogramme berechenbarer und transparenter werden.

Zusammen mit diesem stabilitätsorientierten mittelfristigen Rahmen bietet der Stabilitäts- und Wachstumspakt genügend Flexibilität für eine Abfederung ungünstiger Konjunkturentwicklungen. Wenn Länder konjunkturbereinigt ausgeglichene Haushalte erreichen, bleibt ihnen genügend Spielraum, um die automatischen Stabilisatoren selbst bei größeren Konjunkturreinbrüchen wirken zu lassen.

lassen. Manche Länder müssen allerdings auf mittlere Sicht ehrgeizigere Haushaltsziele erreichen, da ihre Wirtschaft hochgradig konjunkturabhängig ist, das Haushaltsgleichgewicht stark konjunkturanfällig ist oder die Verschuldung der öffentlichen Hand besonders groß ist. Auch um den langfristigen Folgen der alternden Gesellschaft zu begegnen, müssen anspruchsvolle Ziele angestrebt werden.

Bislang hat der finanzpolitische Rahmen der WWU einigermaßen gut funktioniert, aber nicht alle Länder haben die Chancen des starken Wachstums dazu genutzt, um ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

Die Verpflichtung zu Finanzdisziplin und die Rückführung der Schuldenquoten seit Einführung des Euro sind zentrale Elemente auf dem Wege zu einem angemessenen Policy-Mix, der in den letzten Jahren zu einem nicht-inflationären Wachstum beigetragen hat. Überdies haben die meisten Länder bereits im Jahr 2000 konjunkturbereinigt ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse erreicht, und alle anderen Länder haben sich verpflichtet bis spätestens 2003 oder 2004 ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Der Überwachungsprozess hat sich bislang als effizient erwiesen. Darüber hinaus dürfte der neue "Verhaltenskodex" für die Haushaltspolitik, der vom ECOFIN-Rat vereinbart wurde, die Haushaltsüberwachung noch wirkungsvoller machen und den Koordinierungsprozess, bei dem die Kommission eine wesentliche Rolle spielt, erleichtern.

Dennoch ist die Chance zur rascheren Konsolidierung der öffentlichen Finanzen vor dem Hintergrund des starken Wachstums der Jahre 1999-2000 in manchen Ländern nicht in vollem Umfang genutzt worden. Angesichts des Zielkonflikts zwischen der Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf der einen Seite und einer Senkung der hohen steuerlichen Belastung auf der anderen haben sich mehrere Länder für die zweite Alternative entschieden. Zwar ist ein gewisser "Post-Maastricht-Überdruß" nach den anhaltenden Konsolidierungsanstrengungen im Vorfeld der WWU verständlich, aber der haushaltspolitische Spielraum ist enger geworden.

In der derzeitigen Abschwungphase muss auch weiterhin eine umsichtige Fiskalpolitik verfolgt werden.

Im Allgemeinen lassen die jüngsten fiskalpolitischen Erfahrungen in Europa und anderswo in der Welt fiskalpolitischen Aktivismus nicht gerade ratsam erscheinen. Unter den derzeitigen Umständen ist äußerst zweifelhaft, ob zusätzliche fiskalpolitische Impulse im Euro-Gebiet Wirkung zeigen würden: Da erhebliche Steuererleichterungen bereits geplant oder durchgeführt worden sind, würden die privaten Haushalte bei zusätzlichen Steuersenkungen wahrscheinlich mehr sparen. Außerdem ist in den meisten Ländern des Euro-Gebiets der Spielraum für zusätzliche produktive Staatsausgaben äußerst begrenzt. Die Erfahrung zeigt, dass Rezepte, die auf kurze Sicht Erfolg versprechend sind, auf längere Sicht häufig Schaden anrichten. Geht man von den derzeitigen Prognosen aus, so könnten fiskalpolitische Impulse, die heute erfolgen würden, Mitte 2002 prozyklisch wirken. Und schließlich hat die Geldpolitik wahrscheinlich einen komparativen Vorteil gegenüber der Fiskalpolitik, wenn - wie allgemein angenommen - die derzeitige Konjunkturverlangsamung auf einen von der Nachfrage ausgehenden, weitgehend symmetrischen Schock zurückzuführen ist.

Ein Abgehen von dem mittelfristigen Rahmen der Haushaltspolitik wäre außerdem unbestreitbar schädlich für Wachstum und Beschäftigung auf mittlere Sicht, da so die Glaubwürdigkeit des gesamten wirtschaftspolitischen Rahmens der WWU untergraben würde, was wiederum höhere Langfristzinsen zur Folge hätte. Kurz gesagt ist der Nutzen eines fiskalpolitischen Aktivismus unter den derzeitigen Umständen auf kurze Sicht höchst ungewiss und auf mittlere Sicht höchstwahrscheinlich schädlich. Wir müssen uns daher um das schwierige Gleichgewicht zwischen einem angemessenen Grad an Stabilisierungspolitik ohne Gefährdung der mittelfristigen Ziele der Haushaltspolitik bemühen. Der angemessene haushaltspolitische Kurs besteht darin, die automatischen Stabilisatoren in den Ländern ungehindert wirken zu lassen, die bereits einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss vorweisen können. In Ländern mit immer noch beträchtlichen Defiziten sollte der Anpassungspfad, der zu soliden Haushaltspositionen führen soll, nicht in Frage gestellt werden. In jedem Fall sollte das angestrebte Ziel, bis 2004 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, der Wirtschaftsentwicklung Rechnung tragen, also konjunkturbereinigt Bestand haben.

Bislang halten die Länder des Euro-Gebiets diesen Kurs ein. Sie widerstehen der Versuchung zur Feinsteuerung der Wirtschaft - ein Verhalten, das in der Vergangenheit zu einer steigenden Verschuldung geführt und wegen der Wirkungsverzögerung letzten Endes häufig prozyklisch gewirkt hat. So lassen die gegenwärtigen Haushaltspläne für 2002 auch keine Verschlechterung der Haushaltslage erkennen, wenn man die Salden konjunkturbereinigt betrachtet. Allerdings zeichnen sich inzwischen mehrere Risiken ab. Erstens werden manche Länder und in erster Linie Deutschland möglicherweise der Defizitmarke von 3 % des BIP gefährlich nahe kommen, was bedeutet, dass sie praktisch keinen Spielraum hätten, sollte sich die Konjunktur weiter verschlechtern. Zweitens liegen den Haushaltsplänen in manchen Ländern Wachstumsannahmen zugrunde, die oft zu optimistisch waren.

Schlussbemerkungen

Wenngleich Haushaltsfragen im Mittelpunkt der Konferenz stehen, sollte man sich doch darüber im Klaren sein, dass die Finanzpolitik in der WWU nicht isoliert betrachtet werden kann. Eine Bewertung der Haushaltspolitik kann sich nicht auf buchhalterische Fragen beschränken. Eine erfolgreiche und dauerhafte Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sollte fundamental angelegt sein und durch umfassende Steuer- und Ausgabenreformen erreicht werden, die das Wachstumspotenzial und die Widerstandskraft der Wirtschaft stärken und die langfristige Tragfähigkeit der Finanzen sicherstellen. Man darf nicht vergessen, dass sich makroökonomische Politik und Strukturpolitik gegenseitig beeinflussen. Daher empfiehlt sich ein "zweigleisiger" Ansatz. Auf der einen Seite helfen stabile makroökonomische Rahmenbedingungen bei der Umsetzung beschäftigungsfreundlicher Maßnahmen. Gut funktionierende Arbeits- und Produktmärkte tragen wiederum in hohem Maße zur Entlastung der makroökonomischen Politik (und insbesondere der Fiskalpolitik aber auch der Geldpolitik) bei. Durch Reform der Steuer- und Leistungssysteme können die öffentlichen Finanzen dazu beitragen, die Angebotsseite der europäischen Wirtschaften zu verbessern.

Eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten ist wichtig für eine solche fruchtbare Wechselwirkung. Die enge makroökonomische Abstimmung in der Euro-Gruppe trägt zum besseren Verständnis des Policy-Mix im gesamten Euro-Gebiet bei und hilft bei der Suche

nach der angemessenen politischen Antwort auf externe Schocks, die das Euro-Gebiet in seiner Gesamtheit treffen. Mindestens ebenso wichtig sind aber strukturelle Themen wie z.B. die Reform der Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkte oder die Zusammensetzung, Qualität und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Um das Subsidiaritätsprinzip mit der wachsenden Erkenntnis in Einklang zu bringen, dass diese Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse zu behandeln sind, wurden im Anschluss an die Europäischen Räte der letzten Jahre (Cardiff, Luxemburg, Köln und Lissabon) verschiedene spezifische Koordinierungsprozesse eingeleitet. Diese Prozesse dienen der gegenseitigen Anregung und Überwachung der nationalen Wirtschaftsentwicklung und üben einen gewissen Gruppenzwang aus. Vor allem aber bereiten sie den Weg für die Entwicklung einer besser integrierten Wirtschaftspolitik. Diesen Fragen wird auch bei der nächsten Prüfung der Stabilitätsprogramme und im Rahmen der "wirtschaftspolitischen Grundzüge" mehr und mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

2. Wege aus der Schuldenfalle: Finanzpolitik und Konsolidierung im Praxistest

2.1 Die Bundesrepublik Deutschland: Leitplanken für finanzpolitische Stabilität

Caio K. Koch-Weser

Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Der Zeitpunkt der Diskussion zum Thema „Finanzpolitik und Konsolidierung im Praxistest“ hätte von der Ebert-Stiftung nicht besser gewählt werden können. Es hat in der Tat hohe Aktualität und Brisanz gewonnen. Ich will jetzt hier keine Schulnoten für mich in Anspruch nehmen, aber ich glaube, dass wir auf einem guten Kurs sind. Seit der Jahreswende 2000/2001 haben wir eine gewaltige weltwirtschaftliche Abkühlung erlebt. Bemerkenswert ist, dass diese Konjunkturabschwächung ungewöhnlich synchron stattfindet. Und dies hat inzwischen auch massiv die deutsche Wirtschaft erreicht. Nach dem 11. September kommt eine außergewöhnliche Ungewissheit und Unsicherheit aufgrund der Terroranschläge hinzu. Die Risikoaversionskurve hat sich dadurch stark verlagert. Wie kann und wie soll die Finanzpolitik mit diesen Zusatzbelastungen in Folge der konjunkturellen Eintrübung umgehen? Welche Konsequenzen ergeben sich für die mittel- und langfristige finanzpolitische Strategie und unsere Verpflichtung aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt? Und wie erhöhen wir mittelfristig das Wachstumspotenzial und unseren Beitrag zum Wachstum in der Euro-Zone? Hierauf werde ich einige Antworten versuchen.

Zunächst die Fakten. Noch im Frühjahr gingen die Wachstumsprojektionen der Bundesregierung – und das im Einklang mit der Einschätzung der großen Wirtschaftsforschungsinstitute und dem Prognosespektrum internationaler Organisationen – von einem Anstieg des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) um zwei Prozent im Jahre 2001 mit einer leichten Beschleunigung auf etwa 2 ¼ Prozent in 2002 aus. Nun ist aufgrund der Faktoren, die ich ansprach, eine Korrektur der Wachstumserwartungen erforderlich geworden. Wir gehen jetzt von einem realen BIP-Wachstum – wie Sie bereits wissen - in 2001 von nur noch rund einem ¾ Prozent aus und für 2002 sehen wir ein Wachstum von 1 ¼ Prozent. Wir gehen davon aus, dass das Durchschreiten der Talsohle in

diesem Winter erfolgt. Die wirtschaftlichen Fundamentalfaktoren sind gut, dennoch müssen wir betonen, dass dies mit außergewöhnlichen Unsicherheitsgraden behaftet ist. Und so werden in den Projektionen immer noch laufend Korrekturen nach unten vorgenommen. Unsere aktuelle Einschätzung ist konform mit der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute, Aber Sie haben Herrn Regling gehört, es gibt pessimistischere Perspektiven, etwa jene des Sachverständigenrates, der OECD, des IWF. Zu nennen sind auch die Zahlen der EU-Kommission: Erwartet werden für Deutschland 0,7 Prozent für 2001 und nur 0,7 Prozent für 2002. Aber wer weiß in dieser Zeit der großen Ungewissheit, wie sich die tatsächlichen Wachstumsraten entwickeln werden. Der Internationale Währungsfonds (IWF) geht für die USA davon aus, dass ein Wiederaufschwung nach dem ersten oder zweiten Quartal erfolgt, rechnet aber nur mit nur 0,7 Prozent Wachstum für die USA. Für Japan rechnet der Fonds inzwischen mit einem Wachstumsrückgang von einem Prozent für das Jahr 2002.

Was sind die Ursachen dieser aktuellen Wachstumsabschwächung? Zunächst sind es vor allem externe Faktoren. Der Abschwung des Welthandels ist vor allem eine Folge der konjunkturellen Abkühlung in den USA. Die USA am Rande der Rezession und die andauernde Konjunkturschwäche in Japan haben zu einer spürbaren Verlangsamung der zunächst bemerkenswert dynamischen Entwicklung der deutschen Exporte geführt. Zweiter Grund: Die Real-einkommeneinbußen infolge des Ölpreisanstiegs im letzten Jahr sowie die Preissteigerungen für Nahrungsmittel aufgrund der Tierseuchen. Daraus folgte eine starke Belastung des Konsums. Und Konsumentenvertrauen ist bei uns ein schwierigeres Thema als z.B. in Frankreich, wo das Konsumentenvertrauen zwar jetzt etwas einbricht, sich aber bemerkenswert gut hält. Dritter Grund: Die Nachwirkungen der monetären Straffung durch die EZB im Vorjahr. Für Deutschland war das etwas problematisch. Und viertens sind es die verheerenden Terroranschläge in den USA, von denen ich bereits sprach. All dies hat zur Zurückhaltung bei Konsumenten und Investoren geführt und gleichzeitig hat die Risikoaversion zugenommen. Nun mussten wir auch eine Korrektur der Ansätze für die Steuereinnahmen aufgrund der schwächeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vornehmen. Der Arbeitskreis Steuerschätzung hatte Anfang November für 2001 eine Schätzabweichung gegenüber Mai für Bund, Länder und Gemeinden von 6,6 Milliarden Euro und 2002 gegenüber Mai wiederum für Bund, Länder und Gemeinden von 9,8 Milliarden Euro festgestellt. Zusätzlich haben wir Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite, die zurzeit

noch nicht genau beziffert werden können. All dies stellt uns natürlich vor die sehr schwierige Aufgabe für die deutsche Finanzpolitik, sowohl den konjunkturellen Risiken als auch den mittelfristigen Konsolidierungserfordernissen Rechnung zu tragen.

Nun zur Fortsetzung dieses Konsolidierungskurses: Die finanzpolitischen Leitplanken, die Finanzminister Hans Eichel Ende letzten Jahres vorgelegt hat, gelten als langfristig verlässlicher Orientierungsrahmen für nachhaltig solide Staatsfinanzen und mehr Generationengerechtigkeit sowie für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch ein tragfähiges und gerechtes Steuer- und Abgabensystem. Deshalb können wir uns auch kein Abweichen vom finanzpolitisch gebotenen Konsolidierungskurs erlauben. Wir brauchen erstens eine strikte Ausgabenbegrenzung und den mittelfristigen Defizitabbau als Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik. Dies gilt auch in konjunkturell schwierigen Zeiten. Zweitens ist die Fortsetzung des Konsolidierungskurses eine unerlässliche Voraussetzung für die weitere Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven in Deutschland. Wir müssen unser Potenzialwachstum erhöhen, dafür brauchen wir auch eine solide finanzierte Rückführung der Steuer- und Abgabenbelastung. Und drittens ist eine solide Finanzpolitik eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung günstiger monetärer Rahmenbedingungen durch die EZB. Wir begrüßen natürlich den jüngsten Zinsschritt.

Was aber auch gilt, ist die Verantwortung der Finanzpolitik für die konjunkturelle Entwicklung. Die Hinnahme vorübergehender Defiziterhöhungen, insbesondere aufgrund konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen, um die Konjunktur nicht zusätzlich zu belasten, ist Teil unserer Finanzpolitik. Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bedeutet, nicht in den Abschwung zusätzlich hineinzusparen und das Atmen des Haushalts zu erlauben. Darüber hinaus ist unsere Finanzpolitik auch konjunkturgerecht – dies wird in den Diskussionen gerne vergessen – durch die Steuerreform 2000. Die Steuerreform ist eines der größten Konjunkturprogramme durch die Verhinderung eines stärkeren Rückgangs des privaten Verbrauchs durch Steuerentlastungen – allein in 2001 im Umfang von 45 Milliarden Mark. Hinzu kommt die Konjunkturstabilisierung zusätzlich durch die für 2002 beschlossenen Maßnahmen der Steuerpolitik: Die zweite Stufe der Familienförderung mit einer Entlastung von Familien um etwa 2 ½ Milliarden Euro, eine spürbare Entlastung von Unternehmen durch die Aussetzung der Anpassung der Branchenabschrei-

bungstabellen, die Wiedereinführung des halben Steuersatzes für Betriebsveräußerungen bzw. -aufgaben sowie die Steuerbefreiung von Gewinnen von Kapitalgesellschaften aus der Veräußerung von Anteilen an inländischen Kapitalgesellschaften. Und drittens der Beitrag zur wirtschaftlichen Belebung auf der Ausgabenseite durch das Zukunftsinvestitionsprogramm und das Programm Stadttumbau Ost. Das addiert sich zu respektablen Summen.

Gegenwärtig – und dies betone ich – gibt es deshalb keine Veranlassung für zusätzliche diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen. Stimulus-Pakete und dergleichen, das wäre der falsche Weg. Klaus Regling hat schon einige der Gründe, die ich unterstreiche, angeführt. Die ökonomische und zeitliche Wirkung ist kaum abzuschätzen. Ich bin sehr skeptisch, was das Problem des zeitlichen *Fine-Tuning*, der Feinsteuerung angeht. Ich sehe auch Probleme, was Sickereffekte und die Erwartung der Rücknahme dieser Maßnahmen in der Zukunft betrifft. Hinzu kommt: Die internationalen Verflechtungen werden meiner Ansicht nach sehr unterschätzt. Vor einem Jahr haben wir noch gedacht, dass die Euro-Zone sich weitgehend von den Entwicklungen in den USA abkoppeln würde, in der Annahme, die Fundamentaldaten seien wesentlich besser. Das hat sich nicht bestätigt. Und gerade für die deutsche Volkswirtschaft sind nicht nur über die traditionellen Transmissionskanäle Handel, Investitionen, sondern auch über *Corporate Decision Making*, über Entscheidungen von Unternehmen, die auf beiden Seiten des Atlantiks tätig sind, zusätzliche Faktoren der Verflechtung hinzugekommen. Diese gilt es übrigens noch weiter zu untersuchen, um ihre Wirkung in Zukunft besser berücksichtigen zu können.

Vor allem aber wäre es eine Gefährdung der Glaubwürdigkeit der Konsolidierungspolitik und Gift für die konjunkturelle Erholung, wenn wir solche Programme jetzt auflegten. Ich wundere mich immer, wie viele Keynesianer sich gemeldet haben in jüngster Zeit. Ich glaube, dass die Kosten des Verlusts an Glaubwürdigkeit den Nutzen des Stimulus der Feinsteuerung übersteigen. Die Bestätigung dafür – und wir begrüßen das – erhielten wir durch den Sachverständigenrat im kürzlich vorgelegten Jahresgutachten 2001/2002. Der Leitgedanke des Jahresgutachtens ist: „Für Stetigkeit – gegen Aktionismus“. Das Plädoyer des Sachverständigenrates für eine verlässliche und berechenbare Politik zur Stärkung des Vertrauens von Investoren und Konsumenten teilen wir. Hier besteht volle Übereinstimmung mit der Bundesregierung. In dieser weltwirtschaftlichen Lage geht es in erster Linie um Vertrauensbildung und

dies war auch sehr stark das Thema letzte Woche in Ottawa bei der IWF- und Weltbanktagung und der G20.

Nun ein paar Worte zu den europäischen Erfordernissen, zur europäischen Dimension der Finanzpolitik. Natürlich gibt es Begrenzungen der nationalen Spielräume durch Verpflichtungen im Stabilitäts- und Wachstumspakt. Wir haben klare gemeinsam akzeptierte Regeln für die Sanierung der Staatsfinanzen in den EU-Ländern. Und gerade Deutschland kommt hier eine besondere Verantwortung zu, schon allein dadurch, dass Deutschland eine gewichtige Rolle in der Schaffung dieses Rahmens gespielt hat. Wir sind die größte Volkswirtschaft und unser Verhalten beeinflusst unmittelbar das Verhalten anderer. Wir dürfen hier keine Dämme brechen lassen. Wesentlich ist das Festhalten an den Grundsätzen und Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das ist die einhellige Meinung aller europäischen Finanzminister und dies ist auch in jüngster Vergangenheit noch einmal bestätigt worden. Dies bedeutet die Verfolgung eines mittelfristigen Konsolidierungskurses unabhängig von der Konjunkturlage mit Spielraum für das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bei konjunktureller Abschwächung.

Bestätigung hierfür haben wir erhalten vom informellen ECOFIN im September, vom Europäischen Rat im Oktober. Anfang Dezember werden wir die Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms in Brüssel vorlegen.⁹ Natürlich beinhaltet das die Korrektur des Ende letzten Jahres projizierten Defizitpfades aufgrund der konjunkturellen Eintrübung. Wichtig ist hier aber, dass auch kurzfristig keine Überschreitung der Defizitobergrenze von drei Prozent des BIP erfolgt. Wir gehen von einem Staatsdefizit 2001 von rund 2 ½ Prozent aus und einer Rückführung im kommenden Jahr 2002 auf zwei Prozent des BIP. Wir halten fest am mittelfristigen Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts der Maastricht-Abgrenzung im Jahre 2004. Zweifellos sind dies äußerst ehrgeizige Defizitziele. Sie bedeuten eine Rückführung der Defizitquote Jahr für Jahr in einem großem Umfang. Wir brauchen dazu weiterhin strikte Ausgabendisziplin auf allen staatlichen Ebenen und darüber hinaus die weitere Verbesserung der Effizienz der Staatsausgaben. Nach den Wahlen 2002 wird es weiterer besonderer Anstrengungen bedürfen.

⁹ Die Aktualisierung des Deutschen Stabilitätsprogramms ist am 5. 12. 2001 vom Bundeskabinett beschlossen worden (<http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage9086/Deutsches-Stabilitaets-programm.pdf>). Vgl. auch eine Kurz-Übersicht im Monatsbericht des BMF vom Dezember 2001 (<http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsbericht-des-BMF-.686.9359/.htm>).

Die Einhaltung dieser Ziele ist natürlich auch in hohem Maße abhängig von der weiteren Wachstumsentwicklung. Ich habe Ihnen unsere Zahlen genannt. Wir müssen mittelfristig darauf achten, dass wir unser Potenzialwachstum - ich schätze es auf etwa zwei Prozent - erhöhen. Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang, die Lissabon-Reformen – vor allem Strukturreformen und ein einheitlicher Finanzmarkt bis 2003 – in Europa voranzutreiben. Hier kann gerade Deutschland noch in vielem nachlegen. Bei deutlich geringeren Wachstumsannahmen oder –resultaten gibt es natürlich eine nur leichte Defizitverbesserung in 2002. Das müssen wir akzeptieren und das erfordert dann in den Folgejahren erhöhte Anstrengungen im Defizitabbau. Ich hoffe, dass ein solches Alternativszenario mit geringeren Wachstumsannahmen für die kommenden Jahre nicht eintritt. Ich habe mit Aufmerksamkeit gehört, was Klaus Regling über die mittelfristigen Wachstumsprojektionen der Kommission sagte. Diese Wachstums- und Defizitverschlechterung wirkt sich natürlich auch beim Schuldenstand aus. Die Schuldenstandsquote wird in den nächsten Jahren etwas höher sein, als im letzten Stabilitätsprogramm angenommen wurde. Dennoch gehen wir davon aus, dass wir den Referenzwert von 60 Prozent des BIP in 2001 und 2002 erreichen, nachdem die Schuldenquote im Jahr 2000 noch 60,3 Prozent betrug. Nach 2003 werden wir dann den Referenzwert unterschreiten.

Mein Fazit: Die deutsche Finanzpolitik leistet damit einen wichtigen und den richtigen Beitrag zur Überwindung der aktuellen Konjunkturschwäche, ohne die notwendige Sanierung der Staatsfinanzen aus dem Auge zu verlieren. Mein Fazit ist aber auch, dass es gerade in Deutschland darum geht, strukturelle Reformen in den kommenden Jahren energisch voranzutreiben und das Potenzialwachstum zu erhöhen. Denn nur das ist die Antwort auf den demographischen Faktor und die Antwort unseres Landes auf die Herausforderungen, vor denen Europa steht, gerade was künftiges Produktivitätswachstum und das Wachstum der Wirtschaft anbelangt. Mittelfristig gilt es auch gerade in Deutschland die zeitliche Anordnung und die Konsistenz der Makro- und Mikroreformen noch weiter zu verbessern.

2.2 Die Republik Italien: Die italienische Konsolidierungsstrategie

Dr. Silvio Fagiolo

Botschafter der Republik Italien in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Zunächst möchte ich der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Einladung zu dieser Tagung danken und auch dafür, dass ich in diesem hochrangigen Rahmen die Möglichkeit erhalte, eine aktuelle Darstellung der Lage der Staatsfinanzen in Italien und der Konsolidierungsstrategie der italienischen Regierung nach den Vorgaben des Wachstums- und Stabilitätspakts zu geben. Die Daten und Überlegungen in meinem Bericht entsprechen dem am 14. November dieses Jahres vom Wirtschafts- und Finanzministerium im Hinblick auf dessen Vorlage beim ECOFIN in Brüssel veröffentlichten Dokument zur Aktualisierung des italienischen Stabilitätsprogramms.¹⁰ Ebenso wie für die übrigen europäischen Partner liegt auch für Italien die Herausforderung darin, gleichzeitig das Ziel einer Sanierung der Staatsfinanzen und das Ziel einer Wiederankurbelung der Wirtschaft zu verfolgen und parallel zur Sparpolitik einschneidende Strukturereformen einzuleiten, durch die sich das wirtschaftliche Wachstumspotenzial mittel- und langfristig steigern lässt.

Einführung und Überblick

Jede Untersuchung der derzeitigen Lage der italienischen Staatsfinanzen – wie übrigens jede vergleichbare Untersuchung der Finanzen der anderen europäischen Staaten – muss zwangsläufig von der Prämisse ausgehen, dass sich die Wachstumsaussichten der italienischen Wirtschaft im Vergleich zur letzten Aktualisierung des Stabilitätsprogramms kurzfristig deutlich verschlechtert haben. Für diese Verschlechterung gibt es zwei Hauptgründe: Die verlangsamte Entwicklung der internationalen Wirtschaft, die sich seit dem letzten Sommer noch verstärkt hat, und das nach den Terrorangriffen vom September dieses Jahres entstandene Klima der politischen und wirtschaftlichen Unsicherheit. Aus diesen Gründen wurde die Wachstumsrate des Brutto-

¹⁰ Die Aktualisierung des Stabilitätsberichtes findet sich in einer englischen Fassung auf der Web-Site des italienischen Finanzministeriums http://www.dgt.tesoro.it/direzioni/1_programmazione_economica/docs/2001/italy's_stability_programme/isp2001.pdf.

inlandsprodukts (BIP) gegenüber den Annahmen in der vorherigen Aktualisierung des Programms (2,9 % und 3,1 %) mit 2 % für 2001 und 2,3 % für 2002 um fast einen Prozentpunkt nach unten korrigiert. Für diese beiden Jahre dürfte das Wachstum daher auf einem Niveau deutlich unterhalb des Potenzials der italienischen Wirtschaft liegen. Später, d.h. nach Überwindung der derzeitigen internationalen Krise, kann Italien den Schätzungen nach, dank eines stärkeren Ressourcen-Einsatzes in den weniger gut entwickelten Regionen des Landes, dank einer Fortsetzung der Liberalisierungsprozesse auf dem Arbeits- und Warenmarkt, dank Strukturreformen beim Fiskus und bei der Altersversorgung ein hohes Wachstumsziel von jährlich etwa 3 % (für 2003 und 2004), erreichen.

Trotz der bereits erwähnten ungünstigeren Ausgangslage hält die italienische Regierung in ihrer Strategie zur Konsolidierung der Staatsfinanzen am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts für 2003 und an einer Senkung der Staatsverschuldung fest. 2001 soll das Haushaltsdefizit bei 1,1 % liegen, 2002 bei 0,5 %, 2003 und 2004 schließlich bei Null. Zur Erinnerung: In der Vorausschau der früheren Aktualisierung des Stabilitätsprogramms war für 2001 und 2002 ein Defizit von jeweils 0,8 % bzw. 0,5 % vorgesehen, ein Ausgleich dann für 2003 und ein Überschuss von 0,3 % für 2004. Bei der Relation zwischen Schuldenstand und BIP sieht die Strategie der Regierung eine schrittweise Rückführung vor (2001 auf 107,5 %, 2002 auf 104,3 %, 2003 auf 101 % und 2004 auf 98 %). Wegen der bereits genannten Faktoren, die zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und damit auch der Haushaltssituation geführt haben, sind die Größenordnungen dieser Rückführung jedoch geringer, als im letzten Aktualisierungsdokument vorgesehen: 2001 und 2002: 0,9 % bzw. 0,8 %, 2003: 1,4 % und 2004: 3,1 %.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass die wirtschaftspolitischen Entscheidungen Italiens insgesamt auf die Schaffung der Voraussetzungen für ein anhaltendes Wirtschaftswachstum im Rahmen einer substantiellen Preisstabilität durch Umsetzung von Strukturreformen, Senkung des Steuerdrucks und schrittweise Verbesserung der öffentlichen Finanzen ausgerichtet sind. Das von der Regierung im September vorgelegte Haushaltsgesetz für 2002 stellt einen ersten wichtigen Schritt innerhalb dieser Strategie dar.

Der makroökonomische Rahmen

Die deutliche Verlangsamung des Wirtschaftswachstums im Jahr 2001 ist in Italien in erster Linie auf einen Rückgang der Investitionen zurückzuführen. Die Ursachen hierfür waren eine Verschlechterung der Erwartungen, eine Stagnation bei den Ausfuhren und eine verhaltene Nachfrage nach Konsumgütern. Zu einer teilweisen Kompensierung dieser Effekte haben Steuererleichterungen und eine ständige Verbesserung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt beigetragen. Auf dem Arbeitsmarkt dürfte der Beschäftigungszuwachs 2001 trotz einer Verlangsamung in der zweiten Jahreshälfte bei 1,5 % liegen. Die Arbeitslosenrate würde daher weiter sinken und für 2001 bei 9,6 % liegen, was trotz des geringeren Wirtschaftswachstums im Wesentlichen den Vorgaben des im Dezember 2000 vorgelegten Stabilitätsprogramms entspricht. Diese Entwicklung ist zu einem großen Teil auf ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes zurückzuführen. Es bestehen aber dennoch weiterhin starke regionale Ungleichgewichte im Hinblick auf Geschlecht und Alter, weshalb gezielte Maßnahmen ergriffen werden.

Die anhaltende Schwäche des Euro und der erhebliche Anstieg der Lohnstückkosten, die nur teilweise durch den Rückgang der Rohstoffpreise und die substantielle Stabilität der Gewinnmargen der Unternehmen ausgeglichen wurden, schlugen sich im Jahr 2001 in einer Inflationsrate von 2,8 % nieder, die jedoch schrittweise zurückgeht. Zum Jahresende hin soll sich die Inflationsrate dem Wert von 2,2 % annähern. Die Wachstumsprognose für die italienische Wirtschaft im Jahr 2002 (2,3 %) stützt sich auf die zur Zeit unter den Wirtschaftsexperten vorherrschende Annahme, dass die in den letzten Monaten zu verzeichnende starke Verschlechterung des internationalen wirtschaftlichen Klimas 2002 schrittweise zum Stillstand kommt und dass sich die Binnennachfrage auch dank der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, wie etwa Steuerbefreiungen für reinvestierte Gewinne und bereits ab der zweiten Jahreshälfte 2001 begonnene verstärkte Investitionen in staatliche Bauvorhaben, wieder kräftigt. Die Expansion der Produktionstätigkeit dürfte zu einem Beschäftigungswachstum von 1,2 % führen, und die Arbeitslosenrate dürfte 2002 bei 9,2 % liegen. Für 2002 wird ein Rückgang des Preisdrucks prognostiziert: Einerseits erwartet man einen Wertzuwachs des Euro und andererseits rechnet man auf nationaler Ebene mit einer langsameren Entwicklung der Lohnstückkosten. Im Durchschnitt dürfte die Inflationsrate bei 1,7 % liegen.

Mittelfristig sollen die Perspektiven für die Weltwirtschaft nach Überwindung der derzeitigen internationalen Krise in den Jahren nach 2002 wieder günstiger werden, und in diesem Zusammenhang kann für die italienische Wirtschaft von einer mittelfristigen Wachstumsrate von um die 3 % ausgegangen werden. Eine Reihe von Faktoren wird die Erreichung dieses Ziels ermöglichen. Dazu zählen die Fortsetzung des Reformprozesses auf dem Arbeitsmarkt; Struktur-reformen auf dem Warenmarkt, durch die Produktionssteigerungen begünstigt werden; Steuerreformen und Reformen der sozialen Sicherungssysteme zur Förderung der Beschäftigung, eine Verbesserung der Kapitalausstattung und Investitionen in Forschung und Entwicklung; die Fortsetzung des Konsolidierungsprozesses, was zu einer Erhöhung der nationalen Sparrate und zu steigendem Investitionswachstum beitragen wird. Die Konsolidierung der Entwicklung wird zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in einer Größenordnung von jährlich etwa 1,5 % führen. Man geht daher davon aus, dass die Arbeitslosenrate 2005 auf 7,5 % sinken wird. Eine am Produktivitätszuwachs orientierte Lohnentwicklung dürfte außerdem einen schrittweisen Rückgang der Inflation erlauben, die ab 2004 bei etwa 1 % liegen dürfte.

Nettoneuverschuldung und Schuldenstand

Die Finanzpolitik der Regierung für 2001 hatte vor allem das Ziel, die im Stabilitätsprogramm des vergangenen Jahres festgelegten Ziele bei der Netto-neuverschuldung zu erreichen. Die entsprechenden Maßnahmen haben das zweifache Ziel, das Wachstum zu stützen und den Saldo der Staatsfinanzen weiter zu verbessern. Die Kostendämpfung erfolgte durch Senkung der verfügbaren Mittel im Haushalt des laufenden Jahres, durch eine wachsame Ausgabenkontrolle bei den Gebietskörperschaften, durch eine stärkere Kontrolle der Gesundheitsausgaben und die Einleitung eines entschlossenen Programms zur Verwertung des Staatsvermögens (vor allem Immobilien). Auf Grund einer um 0,9 % niedrigeren Wachstumsrate gegenüber den Prognosen im früheren Programm wurde das geplante Haushaltsdefizit für 2001 im Entwurf des Haushaltsgesetzes für 2002 auf 1,1 % des BIP revidiert, das sind nur 0,3 Prozentpunkte mehr, als im Stabilitätsprogramm des vergangenen Jahres angegeben. Das geplante Ergebnis ermöglicht die Fortsetzung einer degressiven Entwicklung im Vergleich zu 2000 und zwar sowohl bei der Höhe der Neuverschuldung als auch beim strukturellen Saldo, beide im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt.

Das Ergebnis der Nettoneuverschuldung für das Jahr 2001 ergibt sich aus einem Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben in Höhe von 47,2 % des BIP. Die Beibehaltung dieses Verhältnisses konnte durch eine umsichtige Mittelbewirtschaftung gewahrt werden, der die gesamten Ausgaben in der zweiten Jahreshälfte unterzogen wurden. Bei der Emission von Staatstiteln ermöglichte die Politik eine Ausgabendämpfung für passive Zinsen auf 6,2 % des BIP. Bei den Einnahmen insgesamt wird ein Anteil von 46,1 % des BIP erwartet. Der primäre Überschuss soll den Prognosen nach bei 4,9 % des BIP liegen. Das Verhältnis Schuldenstand/BIP wird auch wegen der Verlangsamung bei der Umsetzung des Privatisierungsprogramms aufgrund der Instabilität der Aktienmärkte voraussichtlich bei 107,5 % des BIP im Jahr 2001 liegen, das ist etwa ein Prozentpunkt mehr als im vorausgegangenen Stabilitätsprogramm angegeben.

Für 2002 hat die Regierung entsprechend dem vorherigen Programm bei der Nettoneuverschuldung der öffentlichen Hand ein Ziel von 0,5 % des BIP bekräftigt. Vor allem bei den gesamten Einnahmen werden 46,5 % des BIP erwartet, während es bei den Ausgaben ein Anteil von 47 % am BIP ist, in beiden Fällen mit weiteren Verbesserungen gegenüber 2001.

Ab 2003 will die Regierung auch eine erhebliche Senkung des Steuerdrucks erreichen, wodurch sowohl das Wirtschaftswachstum als auch eine größere soziale Gerechtigkeit gefördert werden sollen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die italienische Regierung für das Jahr 2003 das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts bestätigt. Das gleiche Ziel wird auch für 2004 festgelegt. Gleichzeitig verpflichtet sich die italienische Regierung bei einer erheblichen Senkung des Steuerdrucks zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen für die Erreichung eines leicht positiven Nettosaldo in den Haushalten der öffentlichen Verwaltung ab dem Jahr 2005. Die Erreichung dieser Ziele soll durch die Verpflichtung zu einer entschlossenen Eindämmung der laufenden primären Ausgaben, durch eine Überprüfung der Zinsentwicklung und somit durch die Planung eines niedrigeren Finanzbedarfs des staatlichen Sektors beitragen. Das Verhältnis Schuldenstand/BIP wird dank der Beibehaltung eines hohen primären Überschusses im Verhältnis zum BIP und dank einer Wiederaufnahme des Privatisierungsplans weiterhin schrittweise sinken und 2005 95,4 % des BIP erreichen.

Qualität der Staatsfinanzen

Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierung waren durch Umsetzung struktureller Reformen, durch eine umfassende Sanierung der Staatsfinanzen, die Senkung des Steuerdrucks und der Staatsverschuldung auf die Schaffung der Voraussetzungen für ein anhaltendes Wirtschaftswachstum in einem Rahmen der Preisstabilität ausgerichtet. Diese Maßnahmen sollen die potenzielle Wachstumsrate der Wirtschaft nachhaltig beeinflussen.

Die ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen insgesamt wurden im Rahmen des Gesetzentwurfs über die Wiederankurbelung der Wirtschaft vom Juni 2001 formuliert. Insgesamt gilt hierbei der Qualität der Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit: Stabilität, Wachstum und Gerechtigkeit sind die Säulen, auf denen die Aktion der Regierung aufbaut.

Dem Ziel der wirtschaftlich-finanziellen Stabilität dienen die Maßnahmen, die eine Beibehaltung der finanzpolitischen Ziele ermöglichen:

- Eindämmung der Staatsausgaben, sorgfältige Planung bei den Einstellungen im öffentlichen Dienst sowie Rationalisierung und Zentralisierung des Beschaffungswesens für Güter und Dienstleistungen,
- Umstrukturierung und Rationalisierung einer Reihe von Behörden,
- Nutzung und Privatisierung des staatlichen Immobilienvermögens durch Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren zur Veräußerung von Immobilien, die zügiger und transparenter werden sollen,
- Möglichkeit für Unternehmen, Beteiligungen und Grundstücke in ihren Bilanzen aufzuwerten, wodurch auch Eigentums-Umstrukturierungsprozesse unterstützt werden sollen,
- Unterzeichnung eines neuen internen Stabilitätspakts mit den Regionen zwecks wirksamerer Kontrolle der Gesundheitsausgaben,
- Rückführung der Schattenwirtschaft in den regulären Bereich durch Steuer- und Beitragsanreize mit positiven Auswirkungen sowohl auf die öffentlichen Finanzen als auch auf die Effizienz des Wirtschaftssystems.

Der Unterstützung der Wirtschaft dienen steuererleichternde Maßnahmen, die in einigen Fällen auch darauf abzielen, Blockaden im Wirtschaftssystem aufzulösen und der staatlichen Verwaltung wieder zur Effizienz zu verhelfen.

Diese Maßnahmen betreffen:

- Steuerbefreiungen für Gewinne, die in Investitionsgüter investiert werden, um den Aufschwung bei den Produktionsinvestitionen zu fördern,
- Umstrukturierung der wirtschaftsrelevanten lokalen öffentlichen Dienste und Öffnung der Verwaltung der Dienste für den Privatsektor,
- rasche Umsetzung eines umfassenden Programms öffentlicher Bauvorhaben für die Verbindung des Landes durch Revision der Entscheidungs- und Genehmigungsverfahren, Einsatz staatlicher und privater Finanzmittel zu gleichen Teilen,
- Erleichterung von Unternehmensgründungen und des Wachstums von Unternehmen durch eine Vereinfachung der Verwaltungsverfahren.

Zum Ziel der Gerechtigkeit, aber auch zur Unterstützung der Wirtschaft, zählen die Maßnahmen wie:

- Anhebung der Mindestrenten,
- Anhebung der Abzugsmöglichkeiten für Familien mit mittlerem und niedrigem Einkommen,
- Bereitstellung der notwendigen Mittel für die Erneuerung der Tarifverträge im öffentlichen Dienst.

Diese Maßnahmen wirken sich unmittelbar auf die Wahrung der finanzpolitischen Ziele aus und dienen gleichzeitig einer angemessenen Unterstützung der Wirtschaft. Sie entfalten auch mittelfristige Wirkungen auf die Wachstumsrate, vor allem die Maßnahmen für öffentliche Investitionen und die Reformen der staatlichen Verwaltung.

Eine nachhaltige Stärkung des Wachstumsprozesses verlangt ein ehrgeiziges Strukturreformprogramm, das sich auf drei Hauptschritte stützt: die Steuerreform, die Reform der Altersversorgung und die Reform des Arbeitsmarktes. Die Steuerreform zielt auf eine deutliche Senkung der Steuer- und Beitragsätze ab. Die Maßnahmen zur Unternehmensbesteuerung sehen eine Angleichung des Systems an die bewährte europäische Praxis mit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit, der Transparenz und Neutralität vor.

Die Reform der Altersvorsorge zielt nicht nur auf eine Kontrolle der langfristigen Rentenausgaben ab, sondern auch auf die Förderung ergänzender Kom-

ponenten, in der Überzeugung, dass sich die staatlichen Rentenausgaben nicht senken lassen, ohne ein umfassendes System zur Ergänzung durch private Leistungen einzuführen.

Die Reform für einen effizienteren Arbeitsmarkt im Einklang mit den in den vergangenen Jahren bereits mit Erfolg begonnenen Schritten dient dem Ziel einer Steigerung der Beschäftigungsrate.

Die Strukturreformen, die schrittweise und symmetrisch mit Hilfe so genannter „deleghe“ (Ermächtigungen) durch das Parlament realisiert werden sollen, dienen dem Ziel einer Steigerung des effektiven und potentiellen Wachstums durch Senkung des Steuer- und Beitragsdrucks, durch Verringerung der laufenden primären Ausgaben und durch ein besseres Funktionieren der Märkte.

2.3 Das Königreich der Niederlande: Der niederländische Weg zu einer stabilen und dauerhaften Haushaltspolitik

Prof. Dr. Age F.P. Bakker

Stellv. Direktor der Nederlandsche Bank,

Professor für Währungs- und Bankfragen, Freie Universität Amsterdam

Einführung

Die zweite Hälfte der Neunzigerjahre war in den Niederlanden durch ein außerordentliches Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Die Verzögerung des Wachstums, die im Jahr 2000 eingesetzt hat, geht jedoch auch nicht an den Niederlanden vorbei. Zum Glück befinden sich die niederländischen Staatsfinanzen verglichen mit der miserablen Situation zu Beginn der Achtzigerjahre heute in einer guten Verfassung. Damals wies der Staatshaushalt hohe Finanzierungsdefizite auf, die zeitweise sogar bis zu 7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen. Auch die kollektiven Ausgaben lagen damals auf einem unhaltbaren Niveau von 65 % des BIP. Darüber hinaus war die Arbeitslosenrate hoch und zu einem wesentlichen Teil strukturell bedingt. Kurz: Die Niederlande waren bestimmt nicht der Musterknabe Europas. Deutschland dagegen war das schon eher. Mit der in 1983 eingeführten festen Bindung des Guldens an die Deutsche Mark wurde jedoch auch die niederländische Haushaltspolitik allmählich disziplinierter. Man importierte quasi die deutsche Stabilitätspolitik. Doch erst ab Mitte der neunziger Jahre begann diese neue Politik wirklich Früchte abzuwerfen. Allerdings war dieser Prozess keineswegs automatisch. Vielmehr war er die Folge einer glücklichen Kombination von Haushaltskonsolidierung und Liberalisierung der Arbeits- und Produktmärkte, unterstützt durch eine Politik der langfristigen Lohnmäßigung.

In meinen heutigen Beitrag steht die Haushaltspolitik im Mittelpunkt. Ich werde zunächst auf die Politik der vergangenen Jahre eingehen, deren positive Ergebnisse die heutige solide Haushaltslage der Niederlande erklären. Danach möchte ich Ihnen eine finanzpolitische Perspektive für die Zukunft darlegen, mit der sich die Niederlande auf die bevorstehenden Finanzierungsprobleme der Altersvorsorge vorbereiten und gleichzeitig die Forderungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erfüllen können, auch im Falle eines konjunkturellen Abschwungs.

Die strukturelle Haushaltspolitik

Seit 1994 betreibt die niederländische Regierung eine erfolgreiche strukturelle Haushaltspolitik. Erfolgreich in der Reduzierung des Haushaltsdefizits und in der Wiederherstellung planorientierten haushalts-politischen Handelns. Dieser Erfolg beruht zwar teilweise auf der günstigen konjunkturellen Entwicklung der vergangenen Jahre, aber im Wesentlichen ist er die Folge neuer explizit formulierter Haushaltsregeln, die genau eingehalten wurden. Diese strukturelle Haushaltspolitik beruht auf drei Grundprinzipien, die durch den niederländischen Finanzminister Gerrit Zalm festgelegt wurden und daher als "Zalmnorm" Eingang gefunden haben.

- Das *erste Grundprinzip* ist, dass von vorsichtigen gesamtwirtschaftlichen Prognosen ausgegangen wird. In den siebziger und achtziger Jahren haben wir die wichtige Lektion gelernt, dass der Haushalt häufig auf zu optimistischen Wachstumsprognosen basierte. Dadurch waren zukünftige Finanzierungslücken quasi vorprogrammiert. Deshalb geht man heute anders vor: Am Beginn einer neuen Legislaturperiode, die in den Niederlanden vier Jahre dauert, wird eine mittelfristige Finanzplanung auf der Basis von vorsichtigen Prognosen erstellt. Dabei wird von einer Wachstumsrate ausgegangen die unter dem erwarteten Potenzialwachstum liegt. Für die heutige Legislaturperiode, die im Mai 2002 enden wird, beträgt die Wachstumsannahme $2\frac{1}{4}$ % pro Jahr, das heißt mehr als ein $\frac{3}{4}$ Prozent weniger als das geschätzte Potenzialwachstum in der heutigen Legislaturperiode. Trotz der Konjunkturschwäche in diesem und nächstem Jahr wird dieses Wachstum vermutlich erreicht. Der Vorteil der vorsichtigen Planung liegt darin, dass der Finanzierungsbedarf eher kleiner als größer ausfällt. Das heißt, dass einerseits, im Falle einer günstigen Wirtschaftsentwicklung, im öffentlichen Haushalt ein gewisser Spielraum entsteht. Andererseits, sind keine Haushaltsanpassungen erforderlich, wenn sich das Wachstum bis auf das Niveau der vorsichtigen Annahme abschwächt. Trotz der düsteren Wirtschaftsprognosen brauchen wir den Haushalt für das Jahr 2002 vorläufig nicht anzupassen.
- Das *zweite Grundprinzip* ist die Anwendung fester Rahmen für das Ausgabenvolumen, dessen jährliche Wachstumsrate im Voraus für die gesamte Legislaturperiode festgelegt wird. Das für die heutige Legislaturperiode zulässige Ausgabenwachstum einschließlich der Aufwendungen für Sozial-

leistungen und Zinsen beträgt 1,5 % pro Jahr. Der Umfang des Ausgabenvolumens ist somit durch Obergrenzen limitiert, während sich die Zusammensetzung der Ausgaben jederzeit anpassen lässt. Der Vorteil einer Obergrenze für das Ausgabenwachstum besteht darin, dass das Problem der Entgleisung der Staatsfinanzen an der Wurzel angepackt wird, nämlich bei der Ausgabenseite.

- Das *dritte Grundprinzip* betrifft eine strikte Trennung zwischen den Einnahmen und Ausgaben während der Legislaturperiode. Diese Trennung bedeutet, dass Mehreinnahmen im Haushalt nicht zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben verwendet werden dürfen. Umgekehrt führen niedrigere Einnahmen jedoch nicht zu Einsparungen auf der Ausgabenseite. Finanzpolitische Beschlüsse in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben können im Prinzip also unabhängig voneinander getroffen werden. Ein erster Vorteil dieser strikten Trennung zwischen Einnahmen und Ausgaben besteht darin, dass auf diese Weise die Haushaltspolitik keine Tagespolitik mehr ist, womit die Position des Finanzministers als Verwalter der Staatsfinanzen gestärkt wird. Ein zweiter Vorteil ist, dass die Gestaltung der finanzpolitischen Vorhaben, die sich aus dem Koalitionsabkommen ergeben, besser gewährleistet wird, da sich Änderungen in den Steuereinnahmen nicht auf die Ausgaben auswirken müssen. Aufgrund der vorsichtigen Wachstumsprognosen - dem ersten Grundprinzip - gibt es darüber hinaus eine reale Möglichkeit, dass sich während des Haushaltjahres Einsparungen auf der Ausgabenseite ergeben. Auf diese Weise ist in der heutigen Legislaturperiode bereits ein zusätzlicher Spielraum von gut 6 Milliarden Euro entstanden - vor allem durch niedrigere Ausgaben für Sozialleistungen und Zinsen. Dieser zusätzliche Spielraum ist für andere Ausgaben benutzt worden. Damit wurde erreicht, dass das Ausgabenvolumen, ausschließlich der Aufwendungen für Sozialleistungen und Zinsen, durchschnittlich mit 3 ½ % pro Jahr erwartungsgemäß gewachsen ist.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Niederlande aus ihren haushaltspolitischen Fehlern der Vergangenheit gelernt haben. Die strukturelle Haushaltspolitik ist durch die drei Grundprinzipien eindeutig formuliert. Nicht zuletzt dank dieser Politik befinden sich die niederländischen Staatsfinanzen im Jahr 2001 in einer guten Verfassung. Der EWU-Saldo beläuft sich auf einen Überschuss von etwa 1 % des BIP und erfüllt damit die Anforderungen des

Stabilitäts- und Wachstumspakts.¹¹ Die EWU-Verschuldung sinkt in diesem Jahr auf 52 % des BIP und befindet sich damit unter der EWU-Norm von 60 %. Schließlich zu den Staatsausgaben: Sie betragen jetzt 46 % des BIP und sind damit um circa 20 Prozentpunkte niedriger als vor zwanzig Jahren. Die Niederlande haben seitdem einen weiten Weg zurückgelegt.

Mit welchen Problemen waren die Niederlande während der Haushaltskonsolidierung konfrontiert?

In der niederländischen politischen Diskussion über die Konsolidierung der Staatsfinanzen wurde häufig angeführt, dass eine Konsolidierung zu einem Nachfrageausfall führen würde. Nach der traditionellen Keynesianischen Theorie führt eine Haushaltskürzung zu einer vorübergehend niedrigeren Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen. Aus dieser Perspektive verstärkt eine solche Sanierung des Staatshaushalts den wirtschaftlichen Abschwung. Forschung und politische Praxis zeigen jedoch, dass dies nicht notwendig ist. Inwieweit ein Nachfrageausfall als Folge der Haushaltskonsolidierung vermieden werden kann, hängt von zwei Faktoren ab.

Der erste Faktor ist die Frage, wie stark die öffentlichen Finanzen aus dem Gleichgewicht geraten sind. Untersuchungen haben ergeben, dass in Ländern mit einem hohen Defizit - definiert nach den Kriterien der Europäischen Währungsunion (EWU) - eine Sanierung der Staatsfinanzen zu positiven Vertrauenseffekten bei den Verbrauchern und Herstellern führen kann. Sie sind sich nämlich der Tatsache bewusst, dass die Defizite von heute die höheren Lasten von morgen sind. Solche Vertrauenseffekte können sich in Ländern mit einem hohen Defizit derart positiv auswirken, dass die negativen Wachstumseffekte einer Defizitreduzierung schnell übertroffen werden. Länder, in denen dieser Mechanismus ebenfalls erfolgreich gewirkt hat, sind Dänemark (1983 – 1986) und Irland (1987 – 1989).

Der zweite Faktor, der den Nachfrageausfall lindern kann, ist eine flankierende Politik des Staates und - im Falle der Niederlande - der Sozialpartner. Die negativen makroökonomischen Auswirkungen einer kurzfristigen Haushaltskon-

¹¹ Die Aktualisierung des Stabilitätsberichtes findet sich in einer englischen Fassung auf der Web-Site des niederländischen Finanzministeriums http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=EF19B3421FB0442BA9AB85D2064ADF4A.

solidierung können durch eine Politik von Lohnmäßigung und Liberalisierung von Arbeits- und Produktmärkten kompensiert werden. Die Niederlande haben die Haushalts-Konsolidierung unterstützt mit einer Politik der Lohnmäßigung und der strukturellen Reformen der Arbeits- und Produktmärkte. Verzerrungen auf den Arbeits- und Produktmärkten sind beseitigt – zum Beispiel durch diverse Privatisierungsoperationen und die Einführung eines neuen Wettbewerbsgesetzes, das sich unter anderem mit dem Problem der Preiskartelle befasst. Wichtig war es, dass die Sozialpartner und die Wirtschaftspolitik über diese Angelegenheiten Übereinstimmung erreichten im sog. „Poldermodell“. Die weitgehende Flexibilisierung der Arbeits- und Produktmärkte hat zu einer Wachstumssteigerung und Verbesserung der Beschäftigungslage geführt. So betrug die durchschnittliche Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze in den vergangenen Jahren immerhin knapp 3 % (auf der Basis der Erwerbsbevölkerung). Ein anderes konkretes Beispiel ist die Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Jahr 1996. Die erhebliche Lockerung der Ladenöffnungszeiten hat die Beschäftigung in den niederländischen Supermärkten um 5 % erhöht.

Wie wird die niederländische Haushaltspolitik in der nächsten Legislaturperiode aussehen?

Die niederländische Haushaltspolitik wird in der kommenden Legislaturperiode 2003 – 2006 zum großen Teil auf den erfolgreichen Elementen der heutigen Politik aufbauen. So wird man beispielsweise an den Grundprinzipien – vorsichtige makroökonomische Ausgangspunkte, feste Ausgabenrahmen und Trennung zwischen Einnahmen und Ausgaben – festhalten. Dies lässt sich unter anderem aus den Programmen ablesen, die die politischen Parteien zur Wahl im nächsten Jahr präsentiert haben. Makroökonomische Politik ist jedoch nie perfekt, auch in den Niederlanden nicht. Um auf die Herausforderungen der kommenden Jahre angemessen reagieren zu können, müssen die Politiker zwei neuen Elementen Rechnungen tragen.

Das erste – und das ist ein alter Wunsch der Zentralbanken – betrifft das vollständige Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite. Sie können eine Rolle spielen bei der Dämpfung von Konjunkturschwankungen. Konkret bedeutet das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, dass in Zeiten der Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätig-

keit, die damit verbundenen niedrigeren Steuereinnahmen zu einer Verschlechterung des Haushaltssaldos führen. Diese Verschlechterung braucht nicht unbedingt höhere Lasten nach sich zu ziehen. Auf diese Weise wird der konjunkturelle Abschwung zunächst nicht unnötig durch die Haushaltspolitik verstärkt. Dadurch bewegt sich die Haushaltsposition praktisch parallel mit der Konjunkturschwankung. Ein konkretes Beispiel für die Wirkung der automatischen Stabilisatoren bietet der nach den EWU-Kriterien berechnete Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in den Niederlanden. Die für das Jahr 2002 prognostizierte niedrigere Wachstumsrate führt zu niedrigeren Staatseinnahmen, was einfach im EWU-Saldo aufgefangen werden kann. Die Niederlande können erstmals seit langer Zeit wieder vollständig die automatischen Stabilisatoren wirken lassen, weil sie einen strukturell ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt aufweisen und damit das so genannte "close to balance or in surplus"-Kriterium des Pakts erfüllen. Anders gesagt: Es gibt Spielraum.

Vor dem Hintergrund des jetzigen Konjunkturrückganges in Europa stellen Sie sich vielleicht die Frage, ob der Stabilitätspakt überhaupt noch angemessen ist. Meine Antwort darauf ist ein klares Ja. Die jetzige Konjunkturlage bildet die erste "Schlechtwetter-Periode" seit dem Start der Europäischen Währungsunion. Würden die Mitgliedstaaten den Stabilitäts- und Wachstumspakt schon bei diesem ersten Test aufweichen, stünde die Glaubwürdigkeit des Pakts auf dem Spiel. Dies könnte, auch auf den Finanzmärkten, zu schweren negativen Vertrauenseffekten führen, die das erhoffte stabilitätsfördernde Verhalten zunichte machen könnten. Die Zielsetzungen für den faktischen EWU-Saldo aus dem Stabilitätsprogramm sind bindend, solange ein Land nicht "close to balance or in surplus" ist. Zwar müssten alle Mitgliedstaaten den Pakt eigentlich bereits erfüllen, doch scheinen manche eine Verschlechterung des Haushaltsdefizits in diesem Jahr leider nicht mehr vermeiden zu können. Dennoch sollten die Länder streng am Ziel des Pakts festhalten und das Kriterium "close to balance or in surplus" in 2003 oder 2004 erfüllen, so wie es in den einzelnen Stabilitätsprogrammen auch festgeschrieben wurde.

Ein zweites neues Element in der künftigen Haushaltspolitik ist, dass den wirtschaftlichen Folgen der Bevölkerungsüberalterung expliziter Rechnung getragen werden muss. Dieser unvermeidliche Prozess wird in der Altersvorsorge zu einer starken Zunahme der Kosten führen. In diesem Jahr belaufen sich diese Kosten auf 12 % des BIP und werden im Jahr 2040 20 % des BIP errei-

chen. Die Niederlande beabsichtigen, diese Kosten größtenteils dadurch zu finanzieren, dass sie versuchen, ihre Staatsschulden bis 2020 – 2025 vollständig abzubauen. Die Mittel, die dann nicht mehr für die Zinszahlungen aufgewendet werden müssen, können für die Finanzierung der steigenden Altersvorsorge verwendet werden. Zur vollständigen Tilgung der Staatsschulden ist nach den heutigen Erkenntnissen jährlich ein EWU-Überschuss von $1 \frac{1}{4} \%$ bis $1 \frac{3}{4} \%$ des BIP erforderlich. Die vier größten politischen Parteien in den Niederlanden streben in ihren Wahlprogrammen einen Überschuss von 1% des BIP an. Wir werden also ein Stück in diese Richtung gehen.

Den zugenommenen Ungewissheiten hinsichtlich der kurzfristigen Perspektiven in Europa steht die langfristige Gewissheit einer Überalterung der Bevölkerung gegenüber. Es ist deshalb wichtig, nicht nur heute, sondern auch in der Zukunft, die weitere Konsolidierung der Staatsfinanzen in Europa nachdrücklich zu verfolgen.

3. Finanzpolitische Koordinierung im Euro-Raum: Grundsätze, Erfahrungen und wirtschaftspolitische Erfordernisse

3.1 Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Raum

Prof. Dr. Jürgen von Hagen

Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Direktor, Bonn, Indiana University und Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington

1. Grundsätze der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der WWU

Mit dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion Anfang 1999 haben sich in Europa die Bedingungen der Wirtschaftspolitik qualitativ verändert. In dem durch den Euro geschaffenen gemeinsamen Währungs- und Finanzraum haben die Mitgliedstaaten der WWU Anteil an einer Reihe von wirtschaftspolitischen Klubgütern, d.h. wirtschafts-politische Größen, deren Vorteile ihnen als Gruppe gemeinsam zuteil werden.¹ Das beste Beispiel hierfür ist die Stabilität des Preisniveaus. Da das "Preisniveau" sinnvollerweise immer nur für einen Währungsraum insgesamt definiert werden kann, gilt Preisstabilität entweder für die gesamte Währungsunion oder sie gilt überhaupt nicht. Natürlich gibt es in einer Währungsunion regionale Unterschiede in den Preisen und in der Preisänderung. Diese Unterschiede sind aber nur als relative Preise zwischen den Regionen zu verstehen, mit der Geldpolitik und ihrem Mandat, der Wahrung der Preisstabilität, haben sie nichts zu tun. Ähnliches gilt für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht der WWU gemessen an der Stabilität des Wechselkurses des Euro gegenüber anderen Währungen, der ja für alle Mitglieder der WWU derselbe ist. Weitere wirtschaftspolitische Klubgüter sind das geringe Währungsrisiko im Euro-Raum, das sich in niedrigen langfristigen Zinsen niederschlägt, und die Stabilität des Banken- und Finanzsektors, die sich in effizienter und stabiler Finanzintermediation ausdrückt.

¹ Vgl. dazu Mundschenk, S. und von Hagen, J. (2001). The Functioning of Economic Policy Coordination in Europe. In A. Sapir und M. Buti (Hrsg.), *EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years*. London: Edward Elgar Publishing.

Die Wirtschaftspolitik verläuft in der WWU auf zwei Ebenen, der Ebene der Währungsunion und der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Souveränität über die gemeinsame Geldpolitik haben die Mitgliedstaaten der WWU an das Eurosystem (EZB und nationale Zentralbanken) delegiert. Die Unabhängigkeit der Notenbank soll diese dazu befähigen, frei von kurzfristigen, an politischem Opportunismus orientierten Überlegungen ihre Geldpolitik primär an dem mittelfristigen Ziel der Preis- und damit der Geldwertstabilität für den Euroraum auszurichten. Andere, wichtige Bereiche der Wirtschaftspolitik, die das Preisniveau ebenso wie die anderen Klubgüter der WWU beeinflussen können, verbleiben jedoch in der Verantwortlichkeit der nationalen Regierungen. Dazu zählt vor allem die Finanzpolitik, die Arbeitsmarktpolitik und die Strukturpolitik. Wirtschaftspolitische Maßnahmen eines Mitgliedstaats können aber die makroökonomischen Bedingungen in anderen Mitgliedstaaten sowie auf der Ebene der Währungsunion und damit die wirtschaftspolitischen Klubgüter der WWU erheblich beeinflussen.²

Zur Illustration nehmen wir einmal an, die Regierung eines WWU Landes erhöhe die Staatsausgaben, um die Nachfrage und damit die Beschäftigung im eigenen Land zu erhöhen. Die größere Nachfrage führt zu Preisdruck in diesem Land, welcher sich auch auf das Preisniveau der WWU auswirkt. Sofern die EZB ihr Mandat der Preisstabilität ernst nimmt, wird sie darauf mit einer Zinserhöhung reagieren. Da letztere die ganze WWU trifft, führt sie zu einem Rückgang von Nachfrage und Beschäftigung in allen anderen Mitgliedstaaten. Eine expansive Fiskalpolitik in einem Mitgliedstaat führt daher über die Reaktion der Geldpolitik zu negativen Konsequenzen in den anderen Staaten.

Als zweites Beispiel nehmen wir an, ein Mitgliedstaat verschlechtere durch eine fehlgeleitete Steuer- und Regulierungspolitik die Bedingungen auf dem heimischen Arbeitsmarkt mit der Folge einer anhaltenden Erhöhung der Arbeitslosigkeit. Die Verschlechterung der langfristigen Wirtschaftsaussichten in einem Teil des Euroraums führt selbst bei unabhängigen Zentralbanken zu höheren Inflationserwartungen, da die Haushalte und Investoren damit rechnen, dass die Zentralbank die Zügel lockern wird, um steigender Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Um den negativen Folgen höherer Inflationserwartungen vorzubeugen, wird die Zentralbank die Geldpolitik restriktiver gestalten,

² Für eine ausführliche Diskussion der Interdependenzen der Fiskalpolitik in der WWU vgl. Mund-schenk, S. und von Hagen, J. (2002). *The Political Economy of Policy Coordination in EMU*. *Swedish Economic Policy Review* (im Erscheinen).

mit der Folge sinkender Nachfrage und Beschäftigung in allen Ländern der Währungsunion. Nationale Wirtschaftspolitik hat demnach nicht nur nationale Auswirkungen.

Der Einfluss der nationalen Wirtschaftspolitik auf die makroökonomische Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten und auf die gemeinsamen Klubgüter der Währungsunion begründet die Forderung nach wirtschaftspolitischer Koordination in der WWU. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang von wirtschaftspolitischen "Externalitäten". Eine rein national orientierte Wirtschaftspolitik berücksichtigt solche Externalitäten nicht und führt auf Dauer zu einer unbefriedigenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der WWU. Die Koordinierung im Euroraum muß zwei Aspekten Rechnung tragen. Erstens der Tatsache, dass, wie allgemein im Zusammenhang mit Klubgütern, die nationalen Regierungen zu wenig Anreize haben, Maßnahmen zu ergreifen, die eine gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung der gesamten WWU begünstigen, da der Nutzen solcher Maßnahmen ihnen nicht allein und voll zuteil wird. Zweitens der Tatsache, dass die nationalen Regierungen zu wenig Anreiz haben, Maßnahmen zu unterlassen, die die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der WWU und der anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, da sie den Schaden solcher Maßnahmen nicht allein tragen. Die Aufgabe der wirtschaftspolitischen Koordination ist also, allen wirtschaftspolitischen Akteuren stets die Konsequenzen ihrer Politik im gesamten Währungsraum vor Augen zu führen und vor diesem Hintergrund eine gemeinschaftliche Politik zu entwickeln. Unsere Beispiele zeigen, dass damit nicht nur der enge Bereich staatlicher Defizite angesprochen ist, sondern auch die Höhe und Zusammensetzung der Staatseinnahmen und -ausgaben, die erhebliche makroökonomische Bedeutung haben, sowie weite Bereiche der Struktur- und Arbeitsmarktpolitik.

Wirtschaftspolitische Koordinierung ist weder gleichzusetzen mit wirtschaftspolitischem Aktionismus noch mit wirtschaftspolitischer Zentralisierung oder der Verlagerung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen "nach Brüssel". Koordinierung bedeutet zunächst nichts weiter als die Abstimmung wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Dazu stehen eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten offen. Koordinierung kann mit einer engen Ausrichtung erfolgen, d.h. sich auf die Vermeidung nationaler Wirtschaftspolitiken, die der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der WWU insgesamt schaden, begrenzen, oder mit einer breiten Ausrichtung, d.h. auf die gemeinsame Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele ausgerichtet sein. Sie kann regelgebunden erfolgen

oder durch die Abstimmung einzelner, diskretionärer Maßnahmen in den Mitgliedstaaten und seitens der EZB. Sie kann die beteiligten Regierungen durch die Androhung von Strafen zwingen, gemeinsam beschlossene Maßnahmen oder Regeln auch durchzuführen, oder zu diesem Zweck auf die Kraft der Überzeugung setzen.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht sollten Prozesse der Koordinierung eine Reihe von Anforderungen erfüllen:

- Koordinierung sollte zielgerichtet erfolgen, d.h. auf die im Rahmen der WWU relevanten wirtschaftspolitischen Größen ausgerichtet sein.
- Sie sollte konsistente Entscheidungen herbeiführen und zu diesem Zweck eine adäquate wirtschaftspolitische Analyse und effiziente Verfahren zur Abstimmung der nationalen, wirtschaftspolitischen Präferenzen beinhalten, um irrationale Entscheidungen zu vermeiden.
- Sie sollte bindende Absprachen zwischen den beteiligten Akteuren beinhalten, um eine stabile und vorhersehbare Wirtschaftspolitik zu ermöglichen.
- Die relevanten Entscheidungsprozesse sollten transparent sein, um möglichst wirkungsvoll die Erwartungen privater Entscheidungsträger an den Güter-, Arbeits- und Finanzmärkten im Hinblick auf eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu lenken und unnötige Unsicherheiten zu vermeiden.
- Koordination der Wirtschaftspolitik darf den beteiligten Akteuren keine Möglichkeiten eröffnen, auf Ressourcen anderer Akteure zuzugreifen, da dies nach aller Erfahrung Aktionismus und mangelnder finanzieller Verantwortung Vorschub leistet.
- Schließlich sollten die Entscheidungsprozesse so gestaltet sein, dass die Verantwortung für Entscheidungen den beteiligten Akteuren zugerechnet werden und demokratische Kontrolle wirksam werden kann.

2. Verfahren der Koordinierung in der EU und WWU

Der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten der EU ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten sollten, findet sich bereits in den Römischen Verträgen. Die EU hat auf dieser Grundlage eine Reihe von

Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik geschaffen.³ Dazu gehören jährlichen Allgemeinen Wirtschaftspolitischen Leitlinien (Grundzüge der Wirtschaftspolitik), das Verfahren bei Übermäßigen Defiziten, der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der "Luxemburg-Prozess", der "Cardiff-Prozess" und der "Köln-Prozess". Während der Luxemburg- und der Cardiff-Prozess auf strukturpolitische Fragen ausgerichtet sind, beinhalten die anderen Verfahren verschiedene makroökonomische Aspekte der Wirtschaftspolitik. Die sog. "Offene Koordinierung" bildet seit dem Lissabonner Gipfel die Klammer um die einzelnen Verfahren und versucht, diese inhaltlich miteinander abzustimmen. Die Allgemeinen Wirtschaftspolitischen Leitlinien bilden den Referenzrahmen der gegenseitigen wirtschaftspolitischen Überwachung, in deren Rahmen die EU die Konsistenz der nationalen Wirtschaftspolitik mit den wirtschaftspolitischen Zielen und Grundsätzen der Gemeinschaft überprüft und die Möglichkeit zu vertraulichen und öffentlichen Stellungnahmen und Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik einzelner Regierungen bietet.

Die Vorschriften des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten und seiner Ergänzung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt setzen die Grenzen für die maximale Höhe der Haushaltsdefizite und der Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten fest und bestimmen, was bei einer Überschreitung dieser Grenzen geschieht. Im Rahmen dieses Verfahrens legen die Mitgliedstaaten jährliche Stabilitätsprogramme vor, die ihre mittelfristige Haushaltsplanung darstellen und erläutern, wie die Regierungen ihre Zielgrößen für Defizite und Verschuldung einzuhalten gedenken. Ziel der Koordinierung in diesem Bereich ist die Wahrung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als Voraussetzung der Preisstabilität. Das Verfahren erlaubt vertrauliche und öffentliche Kommentare und Empfehlungen zur Haushaltspolitik einzelner Regierungen sowie finanzielle Sanktionen im Fall einer Verletzung der Defizitgrenzen.

Der Köln-Prozess bringt Vertreter der Regierungen, der Kommission, der EZB und der europäischen Sozialpartner, letztere vertreten durch ihre europäischen Verbände, zu einem makroökonomischen Dialog zusammen, bei dem versucht werden soll, die Konsistenz der Lohnentwicklung mit den stabilitätspolitischen Zielen der EZB und der Regierungen herzustellen bzw. zu wahren. Mit Ausnahme der Regelungen des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten

³ Vgl. dazu Mundschenk und von Hagen (2002).

bzw. des Stabilitäts- und Wachstumspaktes setzt die Koordinierung in der WWU auf die Wirksamkeit des Versuchs, einzelne Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft zu einer angemessenen Wirtschaftspolitik zu überzeugen.

Nach Artikel 99 des EU-Vertrags findet die wirtschaftspolitische Koordination zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen des Ministerrates statt. Der Europäische Rat der Regierungschefs diskutiert und beschließt die allgemeinen politischen Leitlinien der Europäischen Union. Der ECOFIN-Rat ist als Rat der Finanzminister verantwortlich für die Allgemeinen Wirtschaftspolitischen Leitlinien, die gegenseitige Überwachung, das Verfahren bei übermäßigen Defiziten und den Stabilität- und Wachstumspakt sowie für den Köln- und den Luxemburg-Prozess. Angelegenheiten der Arbeitsmarktpolitik insbesondere im Rahmen des Luxemburg-Prozesses und ihre Koordinierung werden im Rat der Arbeits- und Sozialminister behandelt. Neben den Vertretern der Regierungen nehmen an seinen Sitzungen Vertreter der Europäischen Kommission und, soweit erforderlich, Vertreter der EZB teil. Die Kommission und der Wirtschafts- und Finanzausschuss, welcher sich aus Vertretern der Finanzministerien und Zentralbanken zusammensetzt, bestimmen die Agenda des ECOFIN und führen die für seine Arbeit erforderlichen Analysen durch. Zur Diskussion der wirtschaftspolitischen Koordination innerhalb der WWU hat sich die Euro Gruppe als Teilgruppe des ECOFIN-Rates gebildet. Die Euro-Gruppe ist ein informelles Treffen der Finanzminister der WWU Länder ohne eigene Beschlußkompetenz. Der Ministerrat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit über Leitlinien und Empfehlungen, die von der Kommission vorgeschlagen werden.

Dieser Überblick über Verfahren und Akteure zeigt die Vielfalt der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der WWU. Er verdeutlicht, dass es in der wirtschaftspolitischen Diskussion heute nicht mehr um die Frage gehen kann, ob die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik koordinieren sollten, sondern wie, bzw. welche Möglichkeiten der Verbesserung der bestehenden Verfahrenes zum Wohle der gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Euroraums gibt.

3. Beurteilung

Staatsverschuldung und Defizite

Die Wirksamkeit der fiskalpolitischen Koordinierung läßt sich anhand der Erfahrungen der 1990er Jahre bereits abschätzen. 1992 betrug die durchschnittliche Staatsverschuldung in der EU 60%, 1997 lag diese Quote bei 72%, zu Beginn der WWU bei 69%. Hinsichtlich der durchschnittlichen Verschuldung der europäischen Staaten waren die Defizit- und Verschuldungsregeln also keineswegs ein Erfolg. Bei näherem Hinschauen erkennt man allerdings, dass die Zunahme der Quote auf den deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung in den großen WWU-Ländern Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien zurückgeht. Diese Länder verzeichneten zwischen 1992 und 1996 einen Anstieg von durchschnittlich 15,5% gegenüber durchschnittlich 4% in den kleinen Ländern der WWU. Zwischen 1996 und 1999 nahm die Verschuldungsquote in den großen Ländern um durchschnittlich zwei Prozent ab, während die kleinen Länder einen deutlichen Rückgang von durchschnittlich 10% realisierten. Dies deutet darauf hin, dass die europäischen Regeln sich in den kleinen Ländern als sehr viel effektiver erweisen. Die Erfahrungen seit Beginn der WWU bestätigen dies. Wachstumsbereinigt wiesen die Haushalte Deutschlands, Frankreichs und Italiens im Jahr 2000 bereits wieder Defizite aus und wirkten damit in der konjunkturellen Aufschwungphase, während die Haushaltsdefizite von Finnland, Irland, Portugal, Griechenland, und Großbritannien wachstumsbereinigt weiter zurückgeführt wurden. Letzten Endes verwundert dies nicht, denn in den kleinen europäischen Ländern spielt der Wunsch, ein "guter Europäer" zu sein, eine erheblich größere Rolle in der Politik. Vor diesem Hintergrund sind sowohl bei dem Verfahren bei übermäßigen Defiziten als auch beim Stabilitäts- und Wachstumspakt Zweifel an ihrer Wirksamkeit angebracht.

Ein Blick auf Planung und Haushaltsmanagement im Bereich der Finanzpolitik bestätigt den Eindruck gravierender Unterschiede zwischen den Ländern der WWU.⁴ Eine Reihe von kleinen Teilnehmerstaaten hat in den letzten Jahren enge Verknüpfungen zu den europäischen Planungs- und Berichtsverfahren geschaffen. Im Gegensatz dazu verlaufen die europäischen und die nationalen Planungs- und Verwaltungsprozesse in den großen Ländern zeitlich und administrativ deutlich getrennt voneinander. Von daher ist kaum zu erwarten,

⁴ Vgl. Hallerberg, M., R. Strauch und J. von Hagen (2001). *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*. Mimeo, Bonn: ZEI.

dass die nationalen Stabilitätsprogramme dieser Länder eine deutliche, bindende Wirkung auf die nationalen Haushalte entfalten.

Zugleich muß allerdings auch bemerkt werden, dass die Regelungen des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten bzw. des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Hinblick auf eine Konsolidierung der Staatsfinanzen wenig vielversprechend sind. Während die ökonomische Forschung längst gezeigt hat, dass die Art einer Konsolidierung - Rückführung der Ausgaben oder Erhöhung der Steuern - ein zentraler Faktor ist für ihren langfristigen Erfolg, setzten die europäischen Verfahren kurzfristig allein bei den Defiziten an.⁵ Der Rat und die Europäische Kommission haben zwar in den letzten Jahren mehrfach auf die Bedeutung der Art der Konsolidierung hingewiesen, im Rahmen der bestehenden Verfahren hat sie aber kaum Durchsetzungsmacht für derartige Einsichten. Ebenso weist die internationale Forschung seit Jahren auf die Bedeutung fiskalpolitischer Institutionen für die langfristige Stabilität der Staatsfinanzen hin.⁶ Damit sind Aspekte des Haushaltsverfahrens wie die Erstellung mittelfristiger Finanzpläne und Aspekte der Organisation von Regierungen wie Stellung des Finanzministers gegenüber seinen Kabinettskollegen gemeint. Der EU-Vertrag enthält zwar die Anweisung an die Mitgliedstaaten, ihre fiskalpolitischen Institutionen im Hinblick auf das Ziel der langfristigen Stabilität zu gestalten. In der Praxis weisen aber einzelne Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, in dieser Hinsicht noch immer große Schwächen auf.⁷

Die empirische Erfahrung der 90er Jahre zeigt, dass sich eine erfolgreiche Verringerung der Verschuldungsquote allein "über den Nenner" erreichen läßt, d.h. durch eine erfolgreiche, wachstumsorientierte Politik. In allen Ländern, die seit 1992 eine deutliche Verringerung ihrer Verschuldungsquoten erreichten, geschah dies hauptsächlich dadurch, dass das Bruttosozialprodukt deutlich schneller stieg als die Verschuldung. Es klingt zunächst paradox: Durch Sparen oder Steuererhöhungen erreicht man keine Rückführung der Verschuldungsquote! In der Praxis löst sich allerdings das Rätsel schnell auf: Höhere Steuern oder Sparen vornehmlich an öffentlichen Investitionen bremsen das Wirtschaftswachstum und wirken kontraproduktiv auf die Verschuldungs-

⁵ Vgl. dazu Perotti, R., Strauch, R. und von Hagen, J. (1998), *Sustainable Public Finances*. London: CEPR; Strauch, R. und von Hagen, J. (2001). Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success. *Public Choice* 109, 327-346.

⁶ Vgl. hierzu Poterba, J., und von Hagen, J. (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: Chicago University Press.

⁷ Vgl. Hallerberg, Strauch und von Hagen (2001).

quote. Damit ist natürlich nicht gesagt, dass sich Schuldenprobleme durch wachsende Ausgaben lösen lassen; ein kurzfristiger Wachstumsimpuls durch höhere Ausgaben verspricht ebenfalls keine Lösung. Eine erfolgreiche Politik der finanzpolitischen Konsolidierung setzt auf langfristige Wachstumsförderung durch Steuererleichterungen, geringere Abgabenbelastung der Arbeit und Reformen, die den Arbeitsmarkt beschäftigungsfreundlicher machen.

Verfahrensschwächen

Gemessen an den o.g. Anforderungen an eine erfolgversprechende Koordinierung der Wirtschaftspolitik weisen die Verfahren der WWU erhebliche Schwächen auf. Erstens ist die Koordinierung nicht genügend auf die Erfordernisse der Währungsunion ausgerichtet. So wird in der Praxis der fiskalpolitischen Koordinierung die Frage nach der Konsistenz der nationalen Haushaltspolitiken mit der Geldpolitik und der makroökonomischen Entwicklung des Euro-Raums überhaupt nicht gestellt. Andererseits bezieht die Koordinierung im Rahmen des Luxemburg-Prozesses Politikbereiche wie die Ausbildung von Jugendlichen oder den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt ein, für deren Koordination es in der WWU keinen wirklichen Bedarf und keine ökonomische Rechtfertigung gibt.

Zweitens sind Verfahren kaum geeignet, bindende Absprachen zwischen den nationalen Regierungen zu erzeugen. Kenner der Verfahren halten den Europäischen Rat bzw. den ECOFIN-Rat aufgrund seiner Arbeitsbelastung und des hohen Medieninteresses für ungeeignet, detaillierte wirtschaftspolitische Diskussionen zu führen. Zugleich unterscheiden sich die Mitglieder des Rates hinsichtlich ihrer Befugnisse und Kompetenzen innerhalb ihrer eigenen Regierungen; ähnliches gilt für den Rat der Arbeits- und Sozialminister. Es ist daher fraglich, inwieweit die Ratsmitglieder Entscheidungen für ihre Regierungen treffen können.

Drittens führt die Aufspaltung der Koordination in einzelne, formalisierte Verfahren zu einer künstlichen Trennung der Politikbereiche auch da, wo es sachliche Verbindungen gibt. Darüber hinaus beschränkt sich die Analyse gerade im fiskalpolitischen Bereich auf die gegenseitige Mitteilung, welche haushaltspolitischen die Regierungen anstreben und welche Maßnahmen sie bei gegebenen Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung zur Erreichung dieser Ziele ergreifen wollen. Es fehlt dagegen eine Diskussion darüber, wie die Re-

gierungen reagieren würden, wenn die tatsächliche Entwicklung von der erwarteten Entwicklung abweicht. Gerade im Zusammenspiel zwischen Geld- und Fiskalpolitik könnte eine solche bedingte Analyse und Diskussion nützlich sein, um die Erwartungen privater Konsumenten, Investoren und Tarifpartner zu lenken.

Viertens ist das Niveau der wirtschaftspolitischen Analyse in der Vorbereitung von Ratsentscheidungen in der Regel nicht sehr hoch, erst in jüngster Zeit unternimmt die Kommission Versuche, dieses Manko auszugleichen. Mangelnde Qualität der Analyse vermindert jedoch die Überzeugungskraft von Beurteilungen und Empfehlungen des Rates, die Grundlage einer auf Überzeugung beruhenden Koordination ist.

Zusammengenommen bedeuten diese Schwächen, dass die wirtschaftspolitische Koordination wenig effektiv bleibt. Dies ist für diejenigen Bereiche, die die makroökonomische Entwicklung der WWU nicht oder nur in geringem Maße betreffen durchaus angemessen. Für die gesamtwirtschaftlich relevanten Bereiche, d.h. vor allem für die Haushaltspolitik kann sich diese Schwäche in Zeiten größerer wirtschaftlicher Ungleichgewichte als erheblicher Mangel in der Gestaltung der Währungsunion erweisen. Dabei ist die Gefahr, dass es aufgrund mangelnder Abstimmung zwischen den Teilnehmerländern zu unnötigen Fehlentwicklungen im Hinblick auf die Beschäftigung, die Preisstabilität oder das außenwirtschaftliche Gleichgewicht der WWU kommt ebenso zu beachten, wie die Gefahr, dass die Regierungen in solchen Zeiten spontan gemeinsamen Aktionismus entfalten, der am Ende erhebliche wirtschaftspolitische Kosten nach sich ziehen kann.

Ausblick

Der Überblick zeigt, dass die Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordination in der WWU heute noch erhebliche Mängel aufweisen. Verbesserungen lassen sich vor allem in zwei Richtungen suchen. Institutionell sollte die Euro-Gruppe als Kern der Koordination der Wirtschaftspolitik in der WWU gestärkt werden. Dies ließe sich dadurch erreichen, dass der Vorsitz der Euro-Gruppe anstatt wie derzeit für sechs Monate für längere Zeiträume, z.B. vier Jahre vergeben wird. Dies würde dem Vorsitzenden erlauben, eine wirtschaftspolitische Konzeption für die WWU zu entwickeln und gegenüber seinen Kollegen zu vertreten. Die längere Amtszeit würde zugleich die Sichtbarkeit dieser Posi-

tion und die Verantwortlichkeit ihres Inhabers für seine politischen Vorschläge und für die von ihm entwickelte gemeinsame Politik gegenüber der europäischen Öffentlichkeit stärken. Eine Ausstattung des Vorsitzenden mit einem eigenen, kleinen Stab, der eigenständige Analysen durchführen kann, würde seine Unabhängigkeit von der Europäischen Kommission festigen.

In der Praxis könnte die Koordination einen Unterschied zwischen normalen Zeiten und Krisen machen. Solange die wirtschaftlichen Schocks, denen die WWU ausgesetzt ist, gering bleiben, kann Koordination regelgebunden erfolgen und benötigt auch keine explizite Abstimmung zwischen der Geld- und der Fiskalpolitik. In Zeiten größerer Schocks würde die Koordinierung dagegen durch eine explizite Abstimmung der Politik im Rahmen der Euro-Gruppe und zwischen ihr und der EZB erfolgen. Die dazu erforderlichen Konzepte sollten allerdings nicht erst dann entwickelt werden, wenn die Krise schon da ist.

3.2 Erfahrungen und wirtschaftspolitische Erfordernisse

Christa Randzio-Plath, MdEP

*Europäisches Parlament, Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Währung
Brüssel/Straßburg/Hamburg*

Es sieht in der Tat danach aus, als ob die Währungsunion und der Stabilitäts- und Wachstumspakt als eines ihrer tragenden Elemente ihre eigentliche Bewährungsprobe noch vor sich haben. Die gegenwärtige Krise ist insoweit eine Herausforderung für das Funktionieren der Währungsunion und die wirtschaftspolitische Integration in Europa. Gleichzeitig sehe ich eine große Chance für den Euro, aus dieser Krise gestärkt und als ernst zu nehmende Alternative zum US-Dollar hervorzugehen. Voraussetzung ist allerdings ein koordiniertes Zusammenspiel aller verantwortlichen Akteure auf Gemeinschaftsebene, d.h. Geldpolitik, Fiskalpolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik. Jedem der Beteiligten kommt dabei eine spezifische Aufgabe zu, die jeweiligen Verantwortungsbereiche lassen sich nicht beliebig austauschen. So lässt sich z.B. mangelnde Haushaltsdisziplin nicht durch eine restriktive Geldpolitik kompensieren. Für die Finanzpolitik stellt sich nach den Ereignissen des 11. September und angesichts einer drohenden Rezession verstärkt die Frage, inwieweit sie zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung beitragen kann und sollte, gerade angesichts eines nach den Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts unverändert zu hohen Schuldenstandes. In diesem Zusammenhang werden auch zunehmend die darin vorgesehenen Defizitobergrenzen in Frage gestellt.

Aus meiner Sicht geht diese Diskussion am Kernproblem vorbei: Die quantitativen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind als "Korsettstangen" eine unverzichtbare Hilfe zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, und die Erfolge sind bereits allgemein sichtbar. Eine rein quantitative Betrachtungsweise greift allerdings zu kurz, da es nicht nur darauf ankommt, wie viel Geld der Staat einnimmt und ausgibt, sondern auch zu welchem Zweck. Auch bei privaten Bürgern gibt es schließlich einen großen Unterschied, ob jemand einen Kredit für den Bau eines Hauses verwendet und damit zu seiner finanziellen Absicherung im Alter beiträgt, oder ob er damit seine laufenden Ausgaben finanziert. Wir brauchen daher neben dem quantitativen Ansatz des Stabi-

litäts- und Wachstumspakts eine qualitative Betrachtungsweise. Diese soll zum einen Aufschluss geben über die Nachhaltigkeit der finanziellen Konsolidierung und gleichzeitig Handlungsspielräume aufzeigen für eine beschäftigungs- und wachstumsorientierte Umschichtung der öffentlichen Aufgaben. Darüber hinaus müssen auch künftige Zahlungsverpflichtungen wie z.B. Renten- und Pensionszahlungen in die Beurteilung einbezogen werden. Obwohl sie in den laufenden Haushalten nicht ausgewiesen werden, liegen in den überproportional steigenden Ausgaben der Renten und Gesundheitssysteme die eigentlichen Haushaltsrisiken der kommenden Jahre und Jahrzehnte.

Zur Koordinierung der Politiken

Die Koordinierung der Politiken folgt der Methode eines "offenen Prozesses". Damit ist nicht weniger, aber auch nicht mehr als der Wille zur Koordinierung ausgedrückt. Dies wird deutlich an wenigen Beispielen.

Erstes Beispiel ist der unterschiedliche Umgang mit den Mobilfunklizenzen der dritten Generation. In Finnland wurden sie gebührenfrei verteilt. In Deutschland und Großbritannien dagegen bedeuteten sie eine erhebliche Kostenbelastung für die Mobilfunk-Operateure. Auf eine gemeinsame Herausforderung haben die europäischen Staaten improvisiert und ohne Abstimmung gehandelt. Die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen sind erheblich.

Als weiteres Negativbeispiel möchte ich die Reaktion der Mitgliedstaaten auf den letzten Anstieg der Mineralölpreise anführen. Während es in einigen Mitgliedstaaten keinerlei Reaktion von staatlicher Seite gab, wurden in anderen Ländern ohne vorherige Abstimmung im ECOFIN-Rat die Mineralölsteuern gesenkt, um die Auswirkungen auf die Verbraucherpreise und die Unternehmen abzumildern. Ob die betreffenden Staaten die damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen nicht gesehen oder billigend in Kauf genommen haben, blieb dabei unklar. In jedem Fall ist dies kein integrationsförderndes Verhalten.

Ein weiteres abschließendes Beispiel: Die meisten internationalen Institutionen begrüßen in besondere Weise die Tatsache, dass die Haushaltspolitik die Aktivitäten 2001 durch Steuersenkungen unterstützen können, nämlich in Frankreich, in Deutschland und in Italien. Diese Steuersenkungen werden die Binnennachfrage erhöhen und wie wir hoffen, den Konjunkturrückgang anhalten.

Die Tatsache aber, dass diese Steuersenkungen gleichzeitig erfolgten und gerade zum Zeitpunkt des Wirtschaftsabschwungs, ist ein bloßer Zufall. Sie wurden im Jahr 2000 zu einem Zeitpunkt entschieden, als die Wirtschaftskonjunktur positiv war. Wir sollten uns in Zukunft nicht auf den Zufall verlassen: Wir sollten eine wirkliche Koordinierung der Haushaltspolitiken erreichen. Schließlich: Die volkswirtschaftliche Interdependenz in der Euro-Zone nimmt stetig zu. Dies bedeutet, dass sich auch ihr Wachstumsrhythmus immer stärker angleichen wird. Unter diesen Bedingungen wird sich ihr Steueraufkommensprofil immer stärker annähern. Folglich ist es sehr wahrscheinlich, dass die Situation der Regierungen in der Euro-Zone in Bezug auf zu geringe oder ausreichende Steuereinnahmen vergleichbar ist. Ich befürworte eine Diskussion auf europäischer Ebene über dieses Thema.

Mit der Einführung des Euro ist der Bedarf an Koordinierung gestiegen. Das Europäische Parlament hat frühzeitig auf eine Koordinierung nicht nur in der Finanzpolitik, sondern auch der anderen Politiken gesetzt. Zu Recht wurde dieses Anliegen Beschlussbestandteil der EU-Gipfel von Lissabon und Stockholm. Eine proaktivere Koordinierung muss dazu beitragen, dass Strukturreformen auf den Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten vollendet werden. Schließlich stellt die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in rechtlicher Hinsicht für die Mitgliedstaaten der Union keine Möglichkeit, sondern eine Verpflichtung dar. Artikel 99 Absatz 1 des EG-Vertrags legt fest: *„Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat nach Maßgabe des Artikels 98“*, der die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft auf die Ziele des Art. 2 verlangt. Diese eindeutige und präzise Verpflichtung ist beim Eintritt in die dritte Stufe des Übergangs zur einheitlichen Währung noch besser verständlich. Die Wirtschafts- und Währungsunion verpflichtet zur einheitlichen Geldpolitik und zur Koordinierung der anderen Politiken zur Herstellung eines ausgewogenen Policy-Mix. Dieses Ziel muss konsolidiert werden, wenn alle Vorteile in Verbindung mit der einheitlichen Währung genutzt werden sollen. Bisher konnte die nur unvollständige Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) durch das starke Wirtschaftswachstum kaschiert werden. Dies wird in naher Zukunft nicht mehr möglich sein, so dass eine gute Zusammenarbeit umso notwendiger wird.

In Bezug auf die erste Frage können zwei Ansätze in Betracht gezogen werden: Der Rückgriff auf *die zwischenstaatliche Ebene* oder die *Stärkung des*

Vorgehens der europäischen Institutionen. In beiden Fällen muss der Konsens berücksichtigt werden. In der jetzigen Phase des europäischen Aufbauwerks sind die Mitgliedstaaten kaum bereit, auf wesentliche Teile ihrer Autonomie in der Steuer- bzw. Haushaltspolitik zu verzichten. Die zwischenstaatliche Methode muss sich jedoch mit der Tatsache abfinden, dass in vielen Tätigkeitsbereichen, die die Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten betreffen, die Beschlüsse mehrheitlich und außerdem mit einer sehr aktiven Rolle der Kommission gefasst werden, die dort über das Initiativmonopol verfügt. Um dynamische und konkrete Politiken zu verfolgen, ist das Mehrheitsstimmrecht unentbehrlich. Der Vertrag für die Europäische Zentralbank sieht zu Recht dieses Stimmverhalten im EZB-Rat vor.

Die zentrale Politik-Leitlinie sind die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, die – jährlich erneuert – Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, aber auch die der Mitgliedstaaten enthalten. Die Umsetzung der Grundzüge ist gemäß Art. 99 EG-Vertrag zu überwachen und der Rat kann auch ad hoc Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, falls deren Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen nicht vereinbar oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdet ist (Artikel 99). Wichtige Instrumentarien sind auch die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedsländer und die Konvergenzberichte der europäischen Institutionen (EU-Kommission und EZB). Die Grundzüge der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten gehören auch dazu. Die jedes Jahr von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte und Programme ermöglichen es der Europäischen Kommission und dem Rat sowie dem Europäischen Parlament, die laufenden wirtschaftlichen Entwicklungen und ihre Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik zu überprüfen. Heute gehen diese immer noch nicht über das Stadium einer Absichtserklärung hinaus. Ihre Bedeutung in der nationalen politischen Debatte ist oft sehr beschränkt. Außerdem wird ihr verbindlicher Charakter bestritten, wie es der Fall Irland gezeigt hat. Sie sind darüber hinaus auf nationaler und europäischer Ebene praktisch kein Beratungsgegenstand. Man sieht sich somit einem vagen Instrumentarium gegenüber, das nicht die Rolle des Motors der wirtschaftspolitischen Koordinierung spielt.

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollten jedoch zu einem Instrumentarium werden, das es möglich macht, konkret die Wirtschafts- und Haushaltsleistungen der Staaten zu beurteilen. Ihr verbindlicher Charakter könnte z.B. dadurch verstärkt werden, dass der Kommission die Möglichkeit eingeräumt wird, einen

Mitgliedstaat zu sanktionieren, dessen Wirtschaftspolitik auf lange Zeit nicht den Vorgaben entspricht: Der endgültige Beschluss würde mit Zustimmung des Rates, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, gefasst. Der Dialog mit den Sozialpartnern muss verstärkt werden, um die Standpunkte aller wirtschaftlichen und sozialen Akteure zu berücksichtigen.

Zu beantworten ist noch die Frage, welche Rolle jede Institution in diesem Prozess zu spielen hat. Artikel 202 sieht vor, „*dass der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sorgt*“. Neben dem ECOFIN-Rat hat sich jedoch die Euro-Gruppe entwickelt, eine informelle Institution, die nach und nach mit der verstärkten Integration des Euro-Gebiets mehr Gewicht erhalten soll. Das gilt auch im Hinblick auf die Erweiterung, die ja nicht automatisch mit der Erweiterung der Währungsunion verbunden ist. Die Kommission muss das Initiativmonopol behalten und ihre Rolle bei der Analyse der Daten über die wirtschaftliche Lage des Gebiets durch zuverlässige Statistiken verstärken, um dem Rat eindeutige quantitative und qualitative Zielsetzungen für die Wirtschaftspolitik vorzulegen. Sie sollte jedes Jahr mit der Ausarbeitung eines spezifischen Berichts über die wirtschaftliche Lage im Euro-Gebiet betraut werden, der genaue Vorschläge für die zu erreichenden Ziele und die zu treffenden Maßnahmen enthält. Diese würden die Grundlage für die Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik werden. Ein Anfang ist mit den Syntheseberichten und den EU-Frühlingsgipfeln in dem Prozess von Lissabon gemacht worden.

Transparenz und demokratische Kontrolle dieser Politiken sind eine wichtige Voraussetzung für ihren Erfolg und ihre Legitimität: Die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente muss gestärkt werden. Diese müssen verstärkt beteiligt werden an der Fertigstellung der nationalen Stabilitätsprogramme. Schließlich sollte der makroökonomische Dialog ausgebaut und das Europäische Parlament beteiligt, aber auch die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten gefördert werden. Und nicht zuletzt muss das Europäische Parlament im Rahmen einer inter-institutionellen Vereinbarung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik ex ante konsultiert werden.

Für eine Neuorientierung der Finanzpolitiken

Ein erster Schritt in Richtung eines qualitativen Ansatzes wurde Ende letzten Jahres mit einer Mitteilung der Kommission über den Beitrag der öffentlichen Haushalte zu Wachstum und Beschäftigung, entsprechend einem Mandat des Europäischen Rats in Lissabon, gemacht. Das Europäische Parlament sieht wie die Europäische Kommission drei Möglichkeiten der Einflussnahme der öffentlichen Haushalte auf Wachstum und Beschäftigung:

- Durch öffentliche Investitionen,
- ein investitions- und beschäftigungsförderndes Steuersystem und
- durch Schaffung geeigneter makroökonomischer Rahmenbedingungen.

Die Problemanalyse der Kommissionsmitteilung wird vom Europäischen Parlament weitgehend geteilt. Ausdrücklich begrüßt wird in diesem Zusammenhang der qualitative Ansatz, der über die traditionelle zahlenmäßige Betrachtung von Schuldenstand und Defiziten hinausgeht und die Finanzpolitik erstmals ausdrücklich in den Dienst von Wachstum- und Beschäftigung stellt. Ich persönlich habe allerdings Zweifel, ob der seit Jahren zu verzeichnende Rückgang der öffentlichen Investitionen lediglich statistischer Natur ist, wie von der Kommission behauptet. Aus meiner Sicht haben wir es mit einem Rückzug des Staates aus einer Vielzahl von Politikbereichen zu tun, über dessen Zweckmäßigkeit man diskutieren kann, man sollte ihn jedoch zumindest zur Kenntnis nehmen. Vor dem Hintergrund des 11. September müssen wir uns ohnehin fragen, was die Politik dazu beitragen kann, um das drastisch verschlechterte Investitions- und Verbraucherklima zu kompensieren und einer drohenden Rezession vorzubeugen. Ich meine damit keineswegs, den lautstarken Forderungen der Wirtschaft nach staatlichen Beihilfen, massiven Steuersenkungen oder Konjunkturprogrammen nachzugeben. Dabei handelt es sich zu einem großen Teil vermutlich um "Mitnahmeeffekte": Unternehmen, die bereits vor dem 11. September mit Schwierigkeiten zu kämpfen hatten, wie z.B. die internationalen Fluggesellschaften, nehmen jetzt längst überfällige Strukturreformen vor, indem sie diese als Folge der Terroranschläge deklarieren. Ich fand es in den letzten Wochen sehr bezeichnend, dass hochrangige Industrievertreter, die sich in guten Zeiten jegliche staatliche Einmischung in die Wirtschaft verbitten, plötzlich staatliche Konjunkturprogramme fordern. Faktisch bedeutet dies nichts anderes als eine Privatisierung der Gewinne und die Sozialisierung der Verluste.

Die Warnung vor politischem Aktionismus bedeutet allerdings keineswegs eine Aufforderung zur Untätigkeit, im Gegenteil. Wir müssen unsere knappen Haushaltsmittel gezielt für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung einsetzen. Hierzu gehört zum einen eine Restrukturierung unserer öffentlichen Haushalte, d.h. eine Verlagerung von laufenden Ausgaben in Richtung Investitionen. Zur Vermeidung eines "crowding out" des privaten Sektors sollte der Schwerpunkt auf Infrastrukturmaßnahmen liegen. Bildung und Ausbildung, die Förderung neuer Informationstechnologien, Forschung und Entwicklung gehören ebenso wie der Umweltschutz zu den zukunftsweisenden Bereichen. Die dramatische Situation im internationalen Luftverkehr sollte Anlass genug sein, das jahrelang vergessene Projekt der transeuropäischen Netze wieder zu beleben und auch die Verbesserung der inneren Sicherheit wird in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen erfordern. An geeigneten Projekten besteht somit kein Mangel.

Grundsätzlich gehen der EU-Vertrag und die auf ihm aufbauenden Verfahren allerdings davon aus, dass es in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt, in ihrer Haushaltspolitik politische Schwerpunkte und Akzente zu setzen. Aus diesem Grund hatten sich die Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf eine rein quantitative Betrachtungsweise verständigt, d.h. die Mitgliedstaaten sollten nach wie vor frei darüber entscheiden können, welchen Anteil die Einzeletats (wie z.B. der Sozialetat, der Verteidigungs- oder der Forschungsetat) am Gesamthaushalt haben. Einzige Voraussetzung ist, dass sich die Kreditfinanzierung im Rahmen der festgesetzten Parameter bewegt. Auch die jährliche Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme muss sich daher zwangsläufig auf eine quantitative Betrachtung beschränken.

Das Europäische Parlament hat diesen Ansatz schon immer als unbefriedigend empfunden und sich für eine qualitative Betrachtungsweise ausgesprochen. So spricht sich die im Mai 2001 verabschiedete Entschließung zur jährlichen Bewertung der Durchführung der Konvergenz- und Stabilitätsprogramme dafür aus, die öffentlichen Haushalte durch die Förderung öffentlicher und privater Investitionen stärker in den Dienst von Wachstum und Beschäftigung zu stellen. Als Schwerpunkte werden Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung sowie die Förderung neuer Informationstechnologien genannt. Die Aufnahme von Krediten durch die öffentliche Hand (im Rahmen der Gren-

zen des Stabilitäts- und Wachstumspakts) wird ausdrücklich befürwortet, soweit sie für staatliche Investitionen verwendet werden. Auf die Beurteilung der Situation einzelner Länder wurde aus politischen Gründen letztlich verzichtet, obwohl insbesondere die gegenüber Irland im Zusammenhang mit geplanten Steuersenkungen ausgesprochene Rüge Anlass zu Diskussionen gab. Angesichts der Gefahr einer konjunkturellen Überhitzung und der daraus resultierenden inflationären Risiken waren die Steuersenkungen als prozyklisch und mit dem Funktionieren der Währungsunion nicht vereinbar kritisiert worden, obwohl Irland die Verschuldungskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts voll erfüllt und gleichzeitig mit 25% des BIP das höchste Investitionsvolumen in der Gemeinschaft aufweist. Aus meiner Sicht lassen sich aus dem Fall Irland zwei Schlussfolgerungen ziehen: Er beweist zum einen das Funktionieren der multilateralen Überwachung, d.h. entgegen vielfachen Befürchtungen sind die Mitgliedstaaten sehr wohl bereit und in der Lage, wirtschaftspolitisches Fehlverhalten zu kritisieren und ggf. auch zu sanktionieren. Andererseits macht er deutlich, dass qualitative Kriterien, wie z.B. der hohe Investitionsanteil am BIP, der für andere Länder als Vorbild dienen sollte, keine angemessene Berücksichtigung finden.

Die Schlussfolgerung kann daher nur lauten, dass wir bessere Kriterien und Überwachungsmechanismen benötigen, wenn die allgemeine Wirtschaftspolitik und die Finanzpolitik im besonderen tatsächlich zu einer "Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" werden soll, wie in Art. 99 des Vertrags vorgesehen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten politischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Angesichts einer drohenden Rezession und drastisch zurückgehender Steuereinnahmen kommt es entscheidend darauf an, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung einzusetzen. Dies ist nur möglich durch eine verstärkte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Angesichts der Tatsache, dass die Probleme letztlich für alle Mitgliedstaaten identisch sind, sind Insellösungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht nur zu teuer, sondern vielfach auch ineffizient. Gleichzeitig stehen sie der Vertiefung der Integration im Wege. Erforderlich ist in jedem Fall eine laufende Erfolgskontrolle anhand geeigneter Strukturindikatoren, die nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Elemente enthalten müssen. Die in Lissabon vereinbarte Methode der offenen Koordinierung muss daher ausgebaut und um geeignete Überwachungs- und Sanktionsmechanismen ergänzt werden. Es ist aus meiner Sicht nur schwer verständlich, weshalb ein Verfahren, das im Rahmen des Stabilitäts- und

Wachstumspakts überaus erfolgreich war, für andere Politikbereiche auf den Widerstand der Mitgliedstaaten stößt. Ich kann daher dem Präsidenten der Europäischen Kommission nur zustimmen, der in seiner Rede am 11. November in Brügge haushaltspolitische Alleingänge einzelner Mitgliedstaaten als fruchtlos und schädlich für die ganze Euro-Zone bezeichnet hat. Der in diesem Zusammenhang geforderte Verhaltenskodex, der die wirtschaftspolitischen Grundsätze der Mitgliedstaaten und die Kriterien für den Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente festschreibt, würde die wirtschaftspolitische Integration entscheidend voranbringen. Im Interesse der Transparenz und der demokratischen Verantwortlichkeit ist allerdings eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments in diesen Prozess zu fordern.

Hinsichtlich der Diskussion über die qualitative Struktur der öffentlichen Haushaltsdefizite noch einige Bemerkungen zur Einnahmenseite. Auch hier gibt es erhebliche qualitative Unterschiede. So hat das Europäische Parlament in seinem Bericht vom 4. Juli die Forderung der Kommission nach einem Verhaltenskodex für Steuersenkungen ausdrücklich begrüßt und gleichzeitig die Notwendigkeit unterstrichen, den unfairen Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu unterbinden. Eine weitere Forderung des Parlaments geht dahin, das Steuer- und Abgabensystem möglichst beschäftigungsfreundlich zu gestalten, d.h. geplante Steuerentlastungen sollten nach Möglichkeit auf Niedrigverdiener abzielen, um die Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung zu steigern. Ich meine, es ist endlich an der Zeit, das "strukturelle Defizit" in den Steuersystemen der Mitgliedstaaten zu beseitigen, d.h. die wachsende steuerliche Belastung der Arbeitnehmer bei gleichzeitiger Entlastung des mobilen Produktionsfaktors Kapital. Dies ist nicht nur der Schaffung neuer Arbeitsplätze abträglich, sondern widerspricht auch unseren Vorstellungen von einer sozialen Marktwirtschaft. Die Vereinheitlichung der Zinsbesteuerung muss daher mit Nachdruck vorangetrieben werden. Seit drei Jahrzehnten plagt sich die EU mit ihren Projekten zur steuerlichen Koordinierung. Auch hier sollte der "Strategie von Lissabon" im Hinblick auf eine gewisse Konvergenz gefolgt werden. Bei verschiedenen zentralen Punkten wie z.B. im Bereich der Unternehmensbesteuerung muss dringend eine Einigung herbeigeführt werden. Nur so kann eine weitere Erosion des steuerlichen Fundaments vermieden und ein fairer steuerlicher Wettbewerb geschaffen sowie unfaire steuerliche Konkurrenz beseitigt werden, die zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen in der europäischen Volkswirtschaft führt. In einer globalisierten Welt, in der die Unternehmen grenzübergreifend operieren und der e-Commerce zuneh-

mend an Volumen gewinnt, wird die Eingrenzung der Steuerpflicht zunehmend schwieriger. Eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in Europa wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie flankiert wird von einer koordinierten Steuerpolitik.

In der Union sollten auf Dauer auch Überlegungen angestellt werden, in wiefern eine stärkere Gewichtung der Ausgabenpolitik bei der Überprüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme unter Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik herausgebildet werden sollte. Ein Teil der in Lissabon eingegangenen Verpflichtungen betrifft die Konsolidierung der Haushalte. Auch wenn Fortschritte in diesem Bereich zu verzeichnen sind, kann in der Frage des Schuldenabbaus in einigen Staaten noch mehr geleistet werden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll Instrument sein, um zu verhindern, dass wir jemals wieder ein Defizit von 3% des Bruttosozialprodukts überschreiten.

Zum Verhältnis von Finanzpolitik und Geldpolitik

Die Finanzpolitik wird allerdings nur dann in der Lage sein, die ihr zukommende Rolle bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung zu übernehmen, wenn auch die anderen Akteure, wie z.B. die Europäische Zentralbank ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung gerecht werden, d.h. unter den Voraussetzungen eines ausgewogenen Policy-Mix. Zwar gibt es keinen Zweifel daran, dass Zinsentscheidungen in die ausschließliche Verantwortung der Zentralbank fallen und jeder (auch scheinbare Druck von außen) verhängnisvoll ist. Allerdings ist von der EZB ein höheres Maß an Klarheit zu fordern in Bezug auf die Definition ihres Sekundärziels und der Bereitschaft dieses im Rahmen ihres stabilitätspolitischen Auftrags zu unterstützen. Insbesondere ist bislang nicht ausreichend klar, wie die Zentralbank einer drohenden Deflation gegensteuern würde. Zwar gibt es berechtigte Zweifel hinsichtlich der Wirkung von Zinssenkungen auf die Realwirtschaft. So gibt es die nur schwer quantifizierbare zeitliche Verzögerung geldpolitischer Maßnahmen. Andererseits können Zinssenkungen Verbrauchervertrauen und Investitionsbereitschaft fördern. Man sollte auch den Entlastungseffekt auf die öffentlichen Finanzen nicht übersehen: Niedrigere Zinsaufwendungen erhöhen in jedem Fall den Handlungsspielraum für staatliche Investitionsausgaben.

Ein höheres Maß an Transparenz von Seiten der EZB würde für alle politischen Akteure mehr Planungssicherheit schaffen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Verfolgung des Sekundärziels als auch hinsichtlich ihres Zwei-Säulen-Konzepts. Nach der mit der amerikanischen Zentralbank (*Fed*) konzertierten Zinssenkung als Reaktion auf die Terroranschläge, die von den Marktteilnehmern zu Recht als Akt der Solidarität mit den USA und als ermutigendes Signal an die Finanzmärkte verstanden wurde, dürfte es die EZB künftig schwerer haben, der Öffentlichkeit glaubwürdig zu vermitteln, dass der Beitrag der EZB zu Stabilität und Wachstum ausschließlich in der Verfolgung des monetären Stabilitätsziels liegt. Das Europäische Parlament hat im Rahmen des vierteljährlichen Monetären Dialogs mit dem Präsidenten der europäischen Zentralbank wiederholt die Forderung nach einer Verbesserung der Kommunikationspolitik der EZB erhoben. Der im Juni verabschiedete Bericht zum EZB Jahresbericht stellt klar, dass es dabei nicht um formale Transparenz geht. Es ist wenig verständlich, weshalb die, ebenfalls auf einer Forderung des Europäischen Parlaments beruhende Veröffentlichung der Wirtschaftsprognosen, offiziell nur als Arbeitspapier qualifiziert werden. Ich meine, damit wird eine hervorragende Chance für wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen vertan, auf Gemeinschaftsebene über eine verlässliche und allgemein akzeptierte Grundlage zu verfügen.

4. Finanzpolitik in Europa für wirtschaftliche Stabilität und Wachstum

4.1 Konsolidierung und Koordinierung

Klaus Regling

Generaldirektor, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

Europäische Kommission, Brüssel

Bevor die Diskussion beginnt, nutze ich die Chance, auf das zu antworten, was meine Vorredner schon gesagt haben. Ich würde gerne einige Nuancen anders setzen. Vor allem Herr von Hagen hat für mein Gefühl die Dinge zu negativ dargestellt. Etwas überpointiert formuliert hat er gesagt: Es gibt zu wenig Koordinierung, die Koordinierung funktioniert nicht und dort sitzen die falschen Leute. Institutionell läuft der ganze Laden nicht richtig und es gibt keine Fortschritte. Er hat es natürlich viel freundlicher gesagt, als ich das jetzt kurz zusammengefasst habe, aber wir wollen ja auch die Diskussion ein bisschen voranbringen. Ich sehe das nicht so negativ. Dass da die falschen Leute sitzen, kann man weiß Gott nicht sagen. Auf Herrn Eichel haben Sie schon verwiesen. Aber da sitzt auch Herr Fabius aus Frankreich, da sitzt Herr Tremonti aus Italien, da sitzt Herr Zalm aus den Niederlanden und auch Herr Rato aus Spanien. Das sind die entscheidenden fünf Finanzminister in Europa und was die sagen, hat Gewicht. Sie sprechen für ihre Regierung und sie sorgen auch dafür, dass das zu Hause umgesetzt wird.

In institutioneller Hinsicht sehe ich auch nicht, dass man nun den großen Durchbruch erreichen würde oder grundsätzlich etwas anderes machen könnte, wenn der Vorsitzende der Euro-Gruppe für vier Jahre amtieren würde und nicht nur für sechs Monate. Natürlich ist es für die Amerikaner verwirrend, wenn plötzlich ein finnischer Finanzminister in der G7-Gruppe auftritt und sechs Monate später ein griechischer Finanzminister. Herr Schill hat zu Recht darauf verwiesen, dass die europäischen Prozesse außerordentlich komplex sind. Es ist jedoch zweifelhaft, ob dies sehr viel einfacher werden würde, wenn jemand über vier Jahre den Vorsitz ausübt. Dies wäre sicherlich nicht schädlich, aber wir haben nun einmal die Situation, dass zwar die Geldpolitik zentralisiert ist, aber die Haushaltspolitik weiterhin dezentral stattfindet. Da müsste

der gesamte europäische Integrationsprozess einen gewaltigen Sprung nach vorn machen, damit diese Dinge in Brüssel wirklich beschlossen werden könnten. Ist Deutschland bereit, ist der Deutsche Bundestag bereit, die Öffentlichkeit, ist die Wählerschaft bereit, dass Steuern in Deutschland mit Mehrheitsbeschluss in Brüssel geändert werden? Ich habe da meine Zweifel. Eines Tages werden wir dies vielleicht bekommen – aber das wird sicherlich noch etwas dauern. Und auch die Kritik, dass die Fortschritte nicht groß genug seien, scheint mir überzogen zu sein. Herr Poß hat darauf hingewiesen, wie die Defizit-Zahlen in den achtziger Jahren und auch noch zu Beginn der neunziger Jahre aussahen.

Ich habe es bereits heute morgen gesagt: Die Defizite betrug damals sechs Prozent des BIP in den zwölf Ländern des Euro-Gebietes. Diese Werte sind kontinuierlich zurückgegangen. Wir haben in diesem Jahr das erste Mal seit 1993 einen Anstieg der Defizitquote im Euro-Gebiet. Und auch die Aussage von Herrn von Hagen, dass es in den letzten Jahre keinen Fortschritt gegeben habe in der Rückführung der Strukturdefizite, ist falsch. Denn noch bis zum letzten Jahr haben wir bei den konjunkturbereinigten strukturellen Defiziten einen Rückgang gehabt. In diesem Jahr nicht mehr – ich habe heute morgen darauf hingewiesen. Wir haben jetzt eine Stagnation in diesen Zahlen, wie sie die Kommission in ihren Prognosen ausweist. Aber wir haben auch keine Erhöhung dieser Strukturdefizite. Insofern möchte ich betonen, dass es bis 1999/2000 durchaus Fortschritte auch in der Rückführung der konjunkturbereinigten Defizite gab.

Deshalb sehe ich die finanzpolitische Situation in Europa nicht ganz so negativ. Dies bedeutet keineswegs, dass man nicht manches verbessern könnte. Wir durchlaufen ja auch durchaus einen Lernprozess. Die Währungsunion gibt es jetzt seit drei Jahren. Und da gibt es natürlich Dinge, die man besser machen kann. Und wenn wir über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sprechen, dann denke ich, dass in den letzten sieben Jahren der Policy-Mix in Europa gar nicht schlecht war. Die Defizite wurden kontinuierlich zurückgeführt, auch der Schuldenstand wurde zurückgeführt. Wir hatten also eine leicht restriktive Haushaltspolitik. Und das hat erlaubt, dass die Geldpolitik relativ locker sein konnte. Und das hat ja auch bis zum letzten Jahr durchaus eine Beschleunigung des Wachstums in Europa mit gefördert und möglich gemacht. Es war übrigens eine Konstellation, wie wir sie auch in den USA im Laufe der neunziger Jahre gesehen haben, nämlich eine leicht restriktive Haushaltspolitik, wodurch eine akkommodierende Geldpolitik möglich wurde.

Der Überwachungsprozess und die Koordinierung der Wirtschaftspolitik werden natürlich weiter gehen. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird weiter verbessert werden. Dies wird aber nur in dem Maße möglich sein, wie die Mitgliedstaaten bereit sind, eine stärkere Koordinierung mitzutragen. Und hier gibt es durchaus Fortschritte. Im letzten Juli hat z. B. der ECOFIN-Rat einen neuen Verhaltenskodex für die Finanzpolitik vereinbart. Und dort stehen – ich will jetzt nicht in die Einzelheiten gehen – ganz konkrete Regelungen drin, wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt im einzelnen umzusetzen ist. Dies betrifft etwa die Rolle der Kommission in der Bewertung und auch die Frage, wie die multilaterale Haushaltsüberwachung optimiert werden kann.

Das Ziel ist natürlich, über die Jahre hinweg zu einer wirklichen Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu gelangen, d. h. zu einer Koordination, bei der jedes Land die makroökonomischen Erfordernisse des gesamten Euro-Gebiets angemessen berücksichtigt. Dazu gehört beispielsweise – und die Kommission hat hierzu Vorschläge gemacht – die Vorabinformation der Kommission und der übrigen Mitgliedsstaaten vor wichtigen haushaltspolitischen Entscheidungen. Auch die stärkere Berücksichtigung von Ratsempfehlungen und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik bei der Aufstellung der nationalen Haushalte wäre ein wichtiger Punkt. Es betrifft auch das Einvernehmen über eine Reihe von Verhaltensregeln für angemessene wirtschaftspolitische Reaktionen bei länderspezifischen oder auch symmetrischen Schocks. Kommissionspräsident Prodi hat vor zwei Wochen in einer europapolitischen Rede in Brügge angekündigt, dass die Kommission all diese Fragen im nächsten Jahr in einem *Code of Conduct*, also in einem Verhaltenskodex aufgreifen möchte. Und wir sind dabei, hieran zu arbeiten.

Ich möchte noch auf einen weiteren Punkt hinweisen, der mir wirklich wichtig erscheint. Oft wird ja, wenn man über wirtschaftspolitische Koordinierung redet, nur über Haushalts- und Geldpolitik gesprochen. Dabei sollte man eigentlich das Thema erweitern, denn eine erfolgreiche und dauerhafte Konsolidierung der öffentlichen Finanzen kann natürlich nicht nur durch Konsolidierung erreicht werden. Herr von Hagen hat darauf zu Recht hingewiesen. Eine zentrale Zielgröße ist dabei, das Wachstum zu stärken. Hier sind Strukturreformen gefragt, die sowohl auf die Ausgaben- als auch auf die Einnahmenseite abzielen. Strukturreformen sind aber auch in den anderen wirtschaftspolitischen Bereichen, also in den Arbeits- und Produktmärkten, erforderlich. Und hier gibt es ja sehr enge wechselseitige Wirkungen. Stabile makroökonomische Rah-

menbedingungen helfen bei der Durchführung von Strukturreformen, aber gut funktionierende Arbeits- und Produktmärkte tragen umgekehrt auch zur Entlastung der makroökonomischen Politik bei. Hierzu zwei Beispiele: Die Deregulierung am Telekommunikationsmarkt z.B. hat gerade in Deutschland zu einem derartigen Preiseinbruch für diese Dienstleistungen geführt, dass auch der gesamte Verbraucherpreisindex in die Tiefe gezogen wurde. Das hat natürlich Spielräume zunächst für die Bundesbank und dann für die EZB eröffnet. Ein weiteres Beispiel wäre, wenn es gelänge, durch Strukturreformen am Arbeitsmarkt die Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Dies würde natürlich ganz positiv auf den Bundeshaushalt wirken. Das sind nur zwei Beispiele für die Wechselwirkungen zwischen Strukturpolitik und makroökonomischer Politik. Deshalb fände ich es sehr vorteilhaft, wenn die Diskussion über die Koordinierung der makroökonomischen Politik dieser Bedeutung der Strukturreformen und ihrer Koordinierung sowohl mit der Makropolitik auch ihre Koordinierung zwischen den Mitgliedsstaaten stärker berücksichtigen würde.

Und ich denke und wünsche mir auch, dass im akademischen Bereich, wo sehr viel über die Koordinierung von Haushalts- und Geldpolitik gesprochen wird, dieser Bereich stärkere Berücksichtigung fände. Denn ein guter Policy-Mix zwischen Haushalts- und Geldpolitik ist zwar wichtig, aber dieser erhöht noch nicht das Potenzialwachstum. Herr von Hagen hat darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, beim Abbau der Schuldenquoten auch den Nenner anzuschauen, also dafür zu sorgen, dass das Wachstum erhöht wird. Das Wachstum, auch das Potenzialwachstum, wird nicht gestärkt durch finanzpolitische Stimulierungsprogramme, expansive Geldpolitik und ähnliche Dinge. Es kann nur erhöht werden durch Strukturreformen. Hierzu gibt es in der EU die Vereinbarungen von Lissabon. Dieses Zehn-Jahres-Programm ist meiner Meinung das richtige Programm. Es zielt ab auf tiefgreifende Reformen bei den Arbeits- und Produktmärkten, angestrebt sind auch Steuer- und Rentenreformen und die Integration der europäischen Finanzmärkte, die heute noch ziemlich stark segmentiert sind. Nur so kann man wirklich das Potenzialwachstum erhöhen. Und hier ist auch eine Koordinierung erforderlich und wünschenswert. Dies geschieht auch, denn das Programm von Lissabon ist ja ein Beschluss der Staats- und Regierungschefs. Die Kommission bereitet jedes Jahres einen Bericht vor, der die bisherigen Fortschritte auflistet und darlegt, was noch zu tun ist. Der nächste europäische Rat in Barcelona im März 2002 widmet sich diesem Thema. Es ist ein Themenbereich, der in den Debatten über wirtschaftspolitische Koordinierung oft unterschätzt wird. Ich denke, dies ist der wahre Bereich, um den man sich mehr kümmern sollte. Denn dort entscheidet sich letztlich der Wohlstand der Europäer.

4.2 Wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigungssicherung

Joachim Poß, MdB

Stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion (Finanzen, Haushalt, Europa)

Am Neujahrstag 1999 hat eine neue Ära begonnen: In elf Staaten der EU, unter anderem in Deutschland, ist der Euro als einheitliche Währung eingeführt worden. Mit dem 1.1.2002 wird dies dann auch durch die Ausgabe des Euro-Bargeldes unmittelbar sinnlich erfahrbar.

Die Einführung des Euro, für die sich auch Frau Randzio-Plath mit all ihrer politischen Überzeugungskraft eingesetzt hat, hat nicht nur hohen symbolischen und integrativen Wert, sondern stellt weite Politikbereiche wie z.B. auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf eine neue Grundlage. Eine beständige und mindestens alle Mitglieder von Euroland umfassende Haushaltsdisziplin ist dabei eine unverzichtbare Grundlage für das Funktionieren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Haushaltsdisziplin schafft Vertrauen auf den Finanzmärkten, die ohne Zweifel mittlerweile hohen Einfluss auf eine gedeihliche Wirtschaftsentwicklung auch hier in Europa haben. Haushaltsdisziplin ist ein wichtiger kausaler Faktor vor allem für die Entwicklung von Zinssätzen und für die Entwicklung von Kapitalimporten (Direktinvestitionen), die auch in Deutschland für eine stetige wirtschaftliche Vorwärtsentwicklung unverzichtbar sind.

Eine auf wirtschaftliches Wachstum und auf Beschäftigungssicherung und -aufbau gerichtete Finanzpolitik kann und darf sich allerdings auch im Euro-land nicht in der Herstellung und Sicherung von Haushaltsdisziplin erschöpfen. Die Regierungspolitik von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gibt ein gelungenes Beispiel dafür, wie sich die Notwendigkeiten der Haushaltskonsolidierung mit einer Politik erheblicher Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (massive steuerliche Entlastungen auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite) und auch mit einer Politik, die notwendige Schritte in Richtung sozialem Ausgleich und Zukunftsgestaltung geht, verbinden.

Finanzpolitik muss konsolidieren, aber auch gestalten. Konsolidierung ist kein Ein-Jahres-Geschäft, sondern mittel- bis langfristige Aufgabe. Konsolidierung ohne Gestaltung wäre allerdings nicht durchführbar, weil sie von der Bevölke-

rung nicht auf Dauer akzeptiert werden würde. Ich spreche auch aus eigener Erfahrung: Der 1999 im so genannten Zukunftsprogramm von der Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen einvernehmlich festgelegte mittelfristige Konsolidierungskurs für den Bundeshaushalt wäre nicht durchsetzbar gewesen, wenn das Zukunftsprogramm nicht auch massive Steuerentlastungen gerade für Arbeitnehmer und Familien und eine stetige Erhöhung der Zukunftsinvestitionen im Bundeshaushalt enthalten hätte.

Stetigkeit von Haushaltsdisziplin bedeutet, dass sie auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten durchgehalten wird. Gerade in dieser Woche findet die 2. und 3. Lesung des Bundeshaushaltes 2002 im Deutschen Bundestag statt. Es ist den Abgeordneten von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit starker Unterstützung des Bundesfinanzministers Hans Eichel gelungen, die bereits 1999 im Zukunftsprogramm für das Jahr 2002 eingeplante maximale Kreditaufnahme des Bundes von 41,2 Mrd. DM trotz erheblicher konjunktureller Mindereinnahmen und Mehrausgaben einzuhalten. Wir haben übrigens während der gesamten parlamentarischen Haushaltsberatungen seit Ende der Sommerpause immer wieder versichert, dass wir alles daran setzen werden, unsere Defizitziele einzuhalten (was uns natürlich die Opposition vehement abgesprochen hat). Es ist nicht vermessen zu glauben, dass darin einer der Gründe liegt, dass die Europäische Zentralbank am 8. November eine erhebliche Leitzinssenkung verkünden konnte.

Bundesfinanzminister Eichel, dem ich mich hier ausdrücklich anschließe, hat vor dem Hintergrund der entstandenen Diskussion mehrfach klargestellt, dass Deutschland vom Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und den dort vereinbarten Zielen nicht im Mindesten abrücken wird. Das gilt sowohl für die Defizitobergrenze von 3% des Bruttoinlandsprodukts als auch für das mittelfristig zu erreichende Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes. Diese Position muss unter anderem deshalb gelten, weil nur über die stetige Rückführung der jährlichen öffentlichen Kreditaufnahme die finanziellen Spielräume erarbeitet werden können, die es dem Staat erlauben, in schwieriger konjunktureller Lage die gegebenenfalls nötigen expansiven Fiskalimpulse zu setzen.

4.3 Stabile Staatsfinanzen als Voraussetzung für monetäre Stabilität

Wolfgang Schill

*Stellvertretender Generaldirektor Volkswirtschaft,
Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main*

Die Fiskalpolitik steht derzeit vor wichtigen Herausforderungen: In der aktuellen Phase eines sich abschwächenden Wirtschaftswachstums liegt es auf der Hand, dass sich die Haushaltszahlen der Mitgliedsländer verschlechtern. Es steigt aber auch das Risiko, mühsam erworbene Glaubwürdigkeit für unsichere kurzfristige Konjunkturreffekte aufs Spiel zu setzen. Gleichermaßen besteht das Risiko falscher Weichenstellungen in der Konsolidierungspolitik, welche die aktuelle Nachfrageschwäche verstärken und der wirtschaftlichen Entwicklung schaden. Erschwerend kommt hinzu, dass einige Länder der Drei-Prozent-Defizit-Grenze bereits bedenklich nahe kommen.

Hauptziel der Fiskalpolitik in dieser Situation muss es sein, Vertrauen zu erhalten und weiter auszubauen. Die rein konjunkturpolitische Argumentation greift hier zu kurz – Erwartungseffekte müssen mit in Rechnung gestellt werden. Eine Finanzpolitik, welche die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterminiert, wird einen langfristigen Vertrauensverlust auslösen und damit auch ihr kurzfristiges Konjunkturziel nicht erreichen. Eine stärkere Glaubwürdigkeit hingegen, gerade in Zeiten wirtschaftlicher Schwäche, schafft Vertrauen, gibt deutliche Signale an Investoren und Verbraucher, und unterstützt damit die wirtschaftliche Erholung. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch, dass für die meisten Mitgliedsländer aus der Alterung der europäischen Bevölkerung und den damit steigenden Belastungen der öffentlichen Haushalte ohnehin zusätzlicher Konsolidierungsbedarf erwächst.

Die Bedeutung des Stabilitäts- und Wachstumspakts kann nicht überschätzt werden. In den vergangenen Jahren hat sich die finanzpolitische Situation in den Ländern des Euro-Raumes erheblich verbessert. Seit ihrem Gipfel von etwa sechs Prozent des BIP in 1993 hat sich die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte kontinuierlich verringert und wird für 2001 auf etwa 1¼ % des BIP geschätzt. Als Folge der Verringerung der laufenden Defizite sank mit einiger Verzögerung auch der Schuldenstand der Mitgliedsländer: das Verhältnis von öffentlichen Schulden zum BIP konnte so von mehr als 75 % im Jahr 1996 auf unter 70 % des BIP im laufenden Jahr gesenkt werden. Dies hat

sich in eindrucksvoller Weise ausgezahlt. Die langfristigen Zinsen, und damit ein wichtiger Faktor für Investitionen, haben in Europa ein sehr niedriges Niveau erreicht – und sie sind damit auch ein Abbild der bislang erreichten Konsolidierungsfortschritte.

Die Maastricht-Kriterien und der wirtschaftspolitische Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts haben sich dabei als treibende Kraft erwiesen. Diese Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen schützen vor den Risiken übermäßiger Defizite, wirken hohen Schuldenbergen entgegen und verstetigen die Finanzpolitik. Nur eine mittelfristig angelegte Fiskalpolitik, welche Defizite abbaut und den Schuldendienst verringert, kann wesentliche wirtschaftspolitische Ziele nachhaltig verfolgen - sei es die Anpassung an Konjunkturzyklen durch die Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren oder den Abbau einer wachstumshemmenden Abgaben- und Steuerbelastung.

Stabile Staatsfinanzen sind auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Europäische Zentralbank ihr Mandat der Preisstabilität reibungslos erfüllen kann. Hohe laufende Defizite können das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch ihren Einfluss auf Preisniveau, Zahlungsbilanz und Wechselkurs stören. In jedem Fall steigt mit hohen Defiziten und Schuldenständen das Risiko, dass die Zentralbank ihrer Aufgabe nur erschwert nachkommen kann, mit entsprechend schädlichen Auswirkungen auf Stabilität und Wachstum.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Lage liegen die Risiken auf der Hand: In dem Maße, wie sich Europa der globalen wirtschaftlichen Verlangsamung nicht entziehen kann, werden die Rufe nach einer Lockerung der fiskalischen Stabilitätskriterien lauter. Die Sicht der EZB in dieser Frage ist eindeutig: Eine Lockerung oder Reinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der gegenwärtigen Situation wäre die falsche Antwort. Negative Erwartungseffekte wären die Folge. In den Ländern, die noch nicht das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Budgetsaldos aufweisen, muss der mittelfristige Konsolidierungspfad fortgesetzt werden.

Diese Strategie bedeutet nicht dogmatisches Beharren auf unhaltbaren kurzfristigen Budgetzielen, sondern stetige Verfolgung einer mittelfristigen Konsolidierung. Und hier liegen die Chancen. Auch in einem schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Umfeld bleibt eine mittelfristig ausgerichtete Konsolidierungspolitik der beste Garant für Stabilität und Wachstum. Andauernde Ausgaben disziplin und Reformen zur Senkung der Steuer- und Abgabenlast erhöhen das mittelfristige Wachstumspotenzial und sie schaffen den Spielraum für eine konjunkturgerechte Wirkungsweise der fiskalischen Stabilisatoren.

Diskussion: Konsolidierung und Koordination

Die Einführung der gemeinsamen Währung ist ein großer Integrationsschritt für Europa. Eine auf Dauer tragbare Lage der öffentlichen Finanzen ist das in den europäischen Verträgen verankerte Grundprinzip der finanzpolitischen Flankierung der europäischen Währungsunion. Dies gilt heute sowohl in Hinsicht auf die Funktionstüchtigkeit als auch für die Glaubwürdigkeit des neuen europäischen Geldwesens als unverzichtbarer Bestandteil der sich abzeichnenden europäischen Wirtschaftsverfassung. Auch die Instrumente zur institutionellen Gewährleistung der fiskalpolitischen Ziele sind weitgehend anerkannt: Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde ein Verfahren zur Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingerichtet. Mit dieser Überwachung soll gewährleistet werden, dass die Haushaltsdisziplin in der Währungsunion gewahrt bleibt, um so die Voraussetzungen für Preisstabilität und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Die verschiedenen Beiträge der Veranstaltung legen Zeugnis ab von den vielfältigen Ansätzen, die Finanzlage der öffentlichen Hand durch Maßnahmen auf der Einnahmenseite wie auch der Ausgabenseite und durch strukturelle Justierungen tragfähig zu gestalten. Dabei zeigt die Diskussion auch, dass eine rein quantitative Betrachtungsweise zu kurz greift. Neben dem quantitativen Ansatz des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist zusätzlich eine qualitative Betrachtungsweise geboten.

Eine umfassende Einbettung der Finanzpolitik in eine wirtschaftspolitische Strategie wird durch die festgelegten Verfahrensweisen in der Währungsunion immer stärker berücksichtigt. Dadurch ist mit der Einführung des Euro der Bedarf an Koordinierung gestiegen. Wirtschaftspolitische Koordination soll den Mitgliedstaaten ermöglichen, eigenständig bzw. im europäischen Verbund auf Konjunkturschwankungen zu reagieren und den Konjunkturverlauf mit jenen der anderen Mitgliedstaaten zu synchronisieren. Daher wird künftig ebenso der multilateralen Budgetüberwachung wie auch einer effektiveren Abstimmung der öffentlichen Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten untereinander ein viel bedeutenderer Stellenwert zukommen. In den Vereinbarungen über den Ausbau und eine effizientere Gestaltung der Wirtschaftspolitischen Koordination in der Europäischen Union sind dafür die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen worden. Neben der Verfahren zur Haushaltskontrolle im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind die *Grundzüge der Wirt-*

schaftspolitik ein weiteres zentrales Koordinierungsinstrument, die es dem Europäischen Rat ermöglichen, länderspezifische Empfehlungen zu makroökonomischen und strukturellen Fragen zu formulieren. Dieser Bereich ist zugleich eine entscheidende Politikebene zur Erreichung eines politischen Konsenses.

Wie die Diskussion zeigt, werden an die Politik der Konsolidierung freilich unterschiedliche Erwartungen im Hinblick auf Wirtschaftsentwicklung, Konvergenz und soziale Kohäsion geknüpft und ebenso unterschiedlich sind die Positionen hinsichtlich des Bedarfes an wirtschaftspolitischer Koordination und ihrer demokratischen Legitimation in der Gemeinschaft und in der Mitgliedsländern. Die folgende Zusammenfassung der Diskussion bündelt die Beiträge in mehrere Sachgebiete. Neben den unterschiedlichen Beurteilungen des erreichten Konsolidierungsstandes in den einzelnen Mitgliedsländern ging es vor allem um die ökonomischen Wirkungen des finanzpolitischen Gesundungsprozesses. Hier zeigte sich auch ein großer Bedarf an zusätzlicher Prognose- und Analysekapazität auf der europäischen Ebene. Die grundsätzliche Notwendigkeit von wirtschaftspolitischer Koordination wurde von niemandem bestritten, allerdings zeigt sich hier der größte Unschärfbereich hinsichtlich des Umfangs, der Leistungsfähigkeit und der politischen Entscheidungszuordnung bzw. der demokratischen Legitimation.

Konsolidierungsprozess und haushaltspolitische Überwachung

Prinzipiell wird die Notwendigkeit der Konsolidierung der größtenteils immer noch in großer Schieflage befindlichen öffentlichen Haushalte von niemanden bezweifelt, gleichwohl wird verschiedentlich die Frage aufgeworfen, inwieweit eine restriktive Finanzpolitik negative Auswirkungen auf Konjunktur und Wachstum haben oder auch die sozialen Ungleichheiten in den Mitgliedsländern vertiefen könnte. Die Vertreter der europäischen Institutionen, aber auch die Vertreter der nationalen Regierungen und Parlamente lassen keinen Zweifel daran, dass der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Konsolidierungskurs weiterhin gelte und dass die Einsicht, dass Haushaltsdisziplin etwas Positives ist, heute zum wirtschaftspolitischen Allgemeingut gehöre.

Drei wesentliche Aspekte werden zur Begründung der Haushaltsdisziplin in Europa angeführt:

- *Die Erfahrungen in Europa aus den 70er und 80er Jahren:* Nicht zuletzt durch die Ausweitung der Staatsfunktionen und der keynesianischen Feinsteuerung führten große und anhaltende Defizite zu einer raschen Erhöhung des öffentlichen Schuldenstands. Die Schuldenquote (Verhältnis Staatsverschuldung zu BIP) für die gesamte EU stieg von weniger als 30 % Ende der 70er Jahre auf den Rekordwert von 72 % im Jahr 1996. Der Abbau der Defizite und auch der Verschuldung ist noch nicht abgeschlossen, obwohl das gesamtstaatliche Defizit in der EU insgesamt von 1993 bis 1999 um sechs BIP-Prozentpunkte zurückging. Die Erfahrungen aus der Zeit hoher Schuldenanhäufung gebieten heute eine strikte Aufrechterhaltung des finanzpolitisch gebotenen Konsolidierungskurses. Damit verbunden sind strikte Ausgabenbegrenzung und mittelfristiger Defizitabbau als Voraussetzung für Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik, auch in konjunkturell schwierigen Zeiten. Hinzu kommt eine weitere – allerdings nicht ganz unumstrittene - Erkenntnis: Die Fortsetzung des Konsolidierungskurses sei unerlässlich für die weitere Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven in Euro-Land. Hierzu müssten kurzfristig auch die automatischen Stabilisatoren zum Einsatz kommen, es sei aber insgesamt vom diskretionären Fine-Tuning Abstand zu nehmen.
- *Die Erfordernisse der Währungsunion:* Das institutionelle Kennzeichen der Europäischen Währungsunion ist die zentralisierte Geldpolitik, der eine dezentrale Haushaltspolitik gegenübersteht. In den Beiträgen wird betont, dass für eine dauerhafte Funktionsfähigkeit der Währungsunion Regeln erforderlich sind, um die nationalen Haushaltspolitiken auf die Ziele der Union auszurichten. Die Konvergenzkriterien sind die Mindeststandards, die durch die Zielvorgaben und die prozeduralen Regelungen des Stabilitätspaktes eine wirksame Haushaltsüberwachung gewährleisten soll. Die dezentrale Haushaltspolitik erlaubt gleichwohl – und dies betonen verschiedene Beiträge – eine spezifische Ausrichtung der Finanzpolitik auf nationaler Ebene, wie etwa die Ausrichtung der Ausgabenlinien, die Abstimmung der Finanzpolitik mit den Sozialpartnern und die Verbindung mit strukturellen Reformen. Darüber hinaus werden dadurch auch Beispiele für andere Länder gegeben, so dass mit der weiterhin vorhandenen Regelungs-Vielfalt günstige Voraussetzungen für institutionelle Lernprozesse gegeben sind. Her-

vorgehoben wird dabei das niederländische Beispiel, wo eine ambitionöse fiskalische Konsolidierung gelungen ist. Angesprochen wird in diesem Zusammenhang die in mehreren Ländern vorhandene Ausrichtung der Finanzpolitik auf Ausgabenziele. Dies sei eine sinnvolle Ergänzung der am Finanzsaldo ausgerichteten Konsolidierungspolitik, die aber leicht zu kreativem Finanzmanagement – etwa bei Steuersubventionen – verführen könne.

- *Bewältigung der Zukunftslasten.* Ein bisher nicht ausreichend berücksichtigtes Problem sind die langfristigen Zukunftsprobleme, die in Europa deutlicher vorhanden sind als etwa in den USA. Niedrige Geburtenraten und eine wachsende Lebenserwartung werden in den kommenden Jahrzehnten zu gravierenden Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung führen. Hieraus würden sich erhebliche Lasten, aber auch – durch die Probleme der langfristigen Vorausschätzung - Risiken für die öffentlichen Finanzen ergeben. Unerlässlich sei aus diesem Grund ein ehrgeiziger Konsolidierungskurs, der im Einklang mit Reformen im Bereich der sozialen Sicherung und einer wachstums- und beschäftigungsfördernden Wirtschaftspolitik diese Lasten auffangen könne. Gerade wenn Pensionsansprüche vorhanden sind, die nicht finanziert sind, müsse die Haushaltspolitik bereits heute darauf reagieren, bevor es zu spät sei. Allerdings gebe es hier noch erheblichen Forschungs- und Analysebedarf auf europäischer Ebene, um zu einem möglichst angemessenen Bild der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kommen zu können.

Der finanzpolitische Fortschritt ist freilich nicht unumstritten, insbesondere wird mit Blick auf die strukturellen Defizite häufig der Einwand vorgetragen, dass die Erfolge der Konsolidierung in den letzten Jahren durch das ökonomische (zyklische) Wachstum überzeichnet worden seien. Deutlich werde dies daran, dass mit dem jetzigen europaweiten Abschwung wieder einen Anstieg der Defizitquote in Euroland gebe. Von den Vertretern der europäischen Institutionen wird hingegen der Rückgang in den konjunkturbereinigten strukturellen Defiziten betont. Die Verwendung von strukturellen Defiziten zur Beurteilung der Haushaltssituation soll aufgrund der nicht eindeutigen Aussagefähigkeit nur als ergänzendes Instrumentarium auf europäischer Ebene angewendet werden. Im Zentrum müsse weiterhin der Stabilitätspakt mit nominalen Defizitzielen stehen. Diese Ziele seien einfach und transparent, sie würden auch gut verstanden von der Öffentlichkeit, aber auch von Politikern.

Prognosen und Finanzplanung vor neuen Herausforderungen

Eine mittelfristig ausgerichtete Haushaltspolitik ist auf verlässliche und brauchbare Projektionen der wirtschaftlichen Entwicklung angewiesen. Der weltweite und gleichzeitig synchrone Konjunkturabschwung der letzten Monate ist eine große Herausforderung für das finanzpolitische Management in der europäischen Währungsunion. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang darauf, dass die nationalen Prognose-Daten im Allgemeinen eher zu optimistisch ausfielen, so dass im Fall eines unerwarteten Abschwunges die Einhaltung der geplanten Haushalts-Eckwerte – Einnahmen, Ausgaben und Defizite – kaum noch möglich sei. Prognosen seien immer riskant, besonders in der jetzigen Situation, in der in kurzer Frist die Prognose-Werte hinsichtlich des Wachstums in Europa mehrfach deutlich reduziert worden sind. Das Problem seien nicht nur die generell zu optimistischen Prognosen der letzten Jahre, nicht nur die Kommission, auch IWF, OECD und andere hätten hier falsch gelegen. Nun würden sich auch die Schattenseiten der Globalisierung bemerkbar machen, sie zeigten sich im Moment in einem synchronen Abschwung, möglicherweise seien aber auch in Zukunft die Aufschwünge stärker synchronisiert.

Insbesondere der Grad der Verflechtung der Weltwirtschaft habe sich verändert, die Transmissionskanäle seien heute anders als noch vor zehn oder zwanzig Jahren. Traditionell schaue man auf die Handelsverflechtung, wenn man den Grad der Wirtschaftsverflechtung beurteilen wolle. Dies sei freilich nur ein Teil der Antwort, andere Kanäle seien heute wichtiger als die Handelsverflechtung. Dies betreffe vor allem den hohen Grad der Korrelation zwischen den Bewegungen an den verschiedenen Finanzmärkten. Darüber hinaus seien auch die Frühindikatoren, vor allem die Umfrageergebnisse zum Vertrauen der Investoren und Konsumenten, heute sehr viel stärker korreliert als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Auch die Terror-Anschläge vom 11. September hätten zu synchronen Auswirkungen in allen Regionen der Welt hinsichtlich des Vertrauens der Investoren und Konsumenten geführt. Ein dritter Kanal, über den sich solche Schocks international ausbreiten, seien die Auslandsinvestitionen, die im letzten Jahrzehnt einen gewaltigen Boom gezeitigt haben, dies betreffe nicht nur die Portfolio-Investitionen bei Aktien und Anleihen, sondern auch die Direktinvestitionen. Dies bedeutet, dass sich Entwicklungen in den USA auch ganz direkt und unmittelbar in den Unternehmens-Entscheidungen in Europa niederschlagen. Die neuartige Funktionsweise die-

ser Transmissionskanäle müsse noch stärker in den Prognose-Instrumentarien berücksichtigt werden. Dies sei schon – etwa bei der OECD oder dem IWF – begonnen worden, auch die EU-Kommission müsse hier noch nachlegen. Umstritten ist, ob hierfür insgesamt ein neues Instrumentarium für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik erforderlich sei.

Angesichts der prinzipiell unsicheren Prognosen sei es aber unerlässlich, die Finanzplanungen in den Mitgliedsländern nicht zu optimistisch ausfallen zu lassen. Das niederländische Beispiel mit der "Zalmnorm" zeige, wie erfolgreich ein Finanzkurs sein könne, der von vorsichtigen gesamtwirtschaftlichen Prognosen ausgehe. Die Erfahrung sei auch heute noch, dass die Haushalte vielfach auf zu optimistischen Wachstumsprognosen basierten. Dadurch seien zukünftige Finanzierungslücken vorprogrammiert. Deshalb müsse heute anders vorgegangen werden: Vorsichtige Prognosen müssten von einer Wachstumsrate ausgehen, die unter dem erwarteten Potenzialwachstum liege. Dadurch sei es sehr wahrscheinlich, dass auch im Abschwung die Plandaten nicht zu sehr verfehlt werden. Der Vorteil der vorsichtigen Planung liege darin, dass dadurch über den gesamten Finanzplanungszeitraum Spielräume für die Finanzpolitik entstehen und es seien auch keine massiven Haushaltsanpassungen erforderlich, wenn sich das Wachstum abschwäche.

Wachstum, Strukturreformen und Finanzpolitik

Eine entscheidende Zielgröße der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union ist die Stärkung des Produktionspotenzials. Im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften, gerade auch den USA, ist die Potenzial-Entwicklung in den großen europäischen Ländern, insbesondere auch in Deutschland, verhältnismäßig niedrig und dieser Unterschied besteht bereits seit längerer Zeit. Ein höherer Wachstumspfad des Produktionspotenzials wird deshalb einhellig als entscheidende Variable für die Wohlfahrtsentwicklung, und damit auch für den Abbau der Arbeitslosigkeit, angesehen. Überwiegend wird angenommen, dass hierzu auch eine solide Finanzpolitik erforderlich ist. Sie gilt als eine wesentliche Voraussetzung für günstige monetäre Rahmenbedingungen durch die EZB. Eine auf Dauer tragbare Lage der öffentlichen Finanzen ist daher sowohl hinsichtlich der Funktionstüchtigkeit als auch der Glaubwürdigkeit des neu geschaffenen europäischen Geldwesens von zentraler Bedeutung. Die Veranstaltung zeigt, dass diese Prinzipien heute in allen Ländern geteilt wer-

den und dass die nationalen Finanzpolitiken sich am Prinzip einer nachhaltigen Finanzpolitik orientieren.

Keine vollständige Einigkeit gibt es freilich hinsichtlich der kurzfristigen Wirksamkeit der Konsolidierungspolitik. Die Grundlinie der europäischen Institutionen wird auch von den meisten Vertretern aus den jeweiligen Ländern geteilt, vereinzelt werden aber auch gezielte konjunkturpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der makroökonomischen Aggregate gefordert. Ein mittlerer, konjunkturübergreifender Kurs hat sich indessen als Mainstream-Konzeption in Europa, es ist auch die Linie der EU-Kommission, etabliert: Die Verantwortung der Finanzpolitik für die konjunkturelle Entwicklung soll sich äußern in der Hinnahme vorübergehender Defiziterhöhungen, insbesondere aufgrund konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben, um die Konjunktur nicht zusätzlich zu belasten. Die bedeutet das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, um nicht in den Abschwung zusätzlich hineinzusparen und das „Atmen des Haushalts“ zu erlauben. Entsprechend den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ sei es entscheidend, den Ausgabenpfad mit dem Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushaltes oder eines Haushaltsüberschusses zu halten. Vorübergehende leichte Defiziterhöhungen aufgrund konjunkturbedingter Änderungen von Einnahmen und Ausgaben können deshalb bei Beachtung der mittelfristigen Konsolidierungsziele hingenommen werden.

Es wurde aber auch darauf verwiesen, dass sich die Konsolidierungspolitik auch in der kurzen Frist ökonomisch vorteilhaft auswirken könne. Diese nicht-keynesianischen Effekte sind inzwischen in einigen Forschungsarbeiten untersucht worden, sie sind jedoch bislang nur vereinzelt in die finanzpolitische Praxis eingegangen. Umfang, die Nachdrücklichkeit und die Struktur der Konsolidierungsansätze gelten als die wesentlichen Erfolgsfaktoren. Allerdings werden die makroökonomischen Wirkungszusammenhänge heute noch nicht als eindeutig geklärt angesehen. Dies zeigen auch die konkurrierenden Positionen in der Diskussion. Nicht umstritten ist aber, dass sich die Verbesserung der Haushaltsstruktur der öffentlichen Haushalte, die Budgetqualität und Umfang und Struktur öffentlicher Investitionen günstig auf die langfristigen Wachstumsbedingungen in der Europäischen Währungsunion auswirken werden. Hierzu gehören auch strukturelle Reformen als Teil einer nachhaltig angelegten Finanzpolitik, die etwa im deutschen Fall in den Kontext einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gestellt werden. Hier seien besonders die zukunftsorientierten Bereiche der Finanzpolitik zu stärken, Aufmerksamkeit er-

halten darüber hinaus die Regelungssysteme des Arbeitsmarktes. In gleicher Weise sei es erforderlich, marktwirtschaftliche Strukturen in ehemaligen Monopolbereichen zu etablieren, die Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu verbessern. Strukturreformen seien auch im Hinblick auf die langfristigen Lasten der Staatshaushalte unerlässlich, sie setzten Wachstumskräfte frei und sorgten zugleich bei den öffentlichen Ausgaben für eine Entlastung. Dies betreffe nicht nur die Arbeitsmärkte, sondern auch die Produkt- und Finanzmärkte in Europa. Hier müsse im Bereich von Unternehmensgründungen und auch hinsichtlich der Flexibilität in vielen Bereichen staatlichen Handelns mehr dereguliert werden. Zu berücksichtigen seien freilich die Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. Deutschland habe in der zweiten Hälfte der 90er Jahre systematisch weniger Wachstum erlebt als der Durchschnitt des Euro-Gebietes oder z. B. Frankreich und erheblich geringeres Wachstum als in Ländern wie Irland oder Spanien, deren Aufholbedarf sich in den hohen Wachstumsraten niederschlägt. In diesem Zusammenhang könne sich auch die Osterweiterung als wachstumsstärkend für die gesamte Europäische Union erweisen. Diese Länder hätten einen riesigen Nachholbedarf an Investitionen. Die weiteren Integrationschritte würden deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit zu neuen Wohlstandsgewinnen führen.

Zu beachten seien aber auch die Wechselwirkungen zwischen Strukturpolitik und makroökonomischer Politik. Hier müsse die Diskussion über die Koordinierung der makroökonomischen Politik dieser Bedeutung der Strukturreformen und ihrer Koordinierung sowohl mit der Makropolitik auch ihre Koordinierung zwischen den Mitgliedsstaaten stärkere Aufmerksamkeit schenken. Stimulierungsprogramme seien nicht geeignet, das Potenzialwachstum zu stärken, vielmehr könne es nur mittels Strukturreformen erhöht werden. Eine konzeptionelle Grundlage hierzu seien die Vereinbarungen von Lissabon. Dieses Zehn-Jahres-Programm – mit Reformen der Arbeitsmärkte, Produktmärkte, auch Steuerreformen, Rentenreformen, der Integration der europäischen Finanzmärkte – sei die Hauptaufgabe der kommenden Jahre. Und hier sei auch eine stärkere Koordinierung erforderlich und wünschenswert.

Policy-Mix und wirtschaftspolitische Koordination

Probleme der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union sind ein Thema, unter dem Unterschiedliches verstanden wird im Hinblick auf

die Themen der Koordination, ihre Reichweite und das damit verbundene Akteurssystem. Als ein zentraler Bereich der Koordination wird vielfach der Policy-Mix zwischen Geld- und Fiskalpolitik verstanden, der das Zusammenspiel von EZB und der koordinierten Finanzpolitik der einzelnen Mitgliedsländer erforderlich macht. Betont wird vereinzelt, dass dieser Policy-Mix in Europa sich bewährt habe, die Defizite und die Schuldenstände seien kontinuierlich zurückgeführt worden. Dies erlaubte der Geldpolitik einen relativ lockeren Kurs, der insgesamt bis zum letzten Jahr eine Beschleunigung des Wachstums in Europa mit gefördert und möglich gemacht hätte. Andere Beiträge sehen hingegen Verbesserungserfordernisse im Policy-Mix und ebenso in der Koordination der Politiken. Besondere Aufmerksamkeit erhält der Hinweis, dass für einen adäquaten makroökonomischen Policy-Mix eine verstärkte Rolle der EU-Kommission im Koordinierungsverfahren erforderlich sei. Insofern komme auf diesem Feld der Europäischen Kommission in Zukunft ein stärkeres Gewicht und eine größere Verantwortung zu. Auch sei eine Stärkung der Euro-Gruppe erforderlich. Dies sei zudem einzubetten in eine abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie. Die thematische Reichweite der Koordination ist freilich auch Gegenstand unterschiedlicher Sichtweisen. So wird verschiedentlich betont, dass eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in Europa nur dann erfolgreich sein könne, wenn sie flankiert wird von einer koordinierten Steuerpolitik.

Die Diskussion offenbart in diesem Themenfeld ein breites Feld unterschiedlicher Positionen, neben der Forderung nach stärkerer politisch getragener Koordination wird auch eine stärkere Rolle der marktlichen Koordination betont, die zugleich mit einem Wettbewerb der Institutionen ermöglichen soll. Gerade das institutionelle Verfahren der Koordinierung ist ein Punkt, der unterschiedlich bewertet wird: Die Aufwertung der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe könne auch zu einem Auseinanderdriften der Clubmitglieder und der Nicht-Clubmitglieder führen. Zu gewährleisten sei eine enge politische Koordination aller Mitgliedsländer entsprechend des makroökonomischen Dialogs. Die Gefahr des Auseinanderdriften der Mitgliedsstaaten wird auch von den Vertretern der EU-Kommission gesehen, betont wird aber gleichzeitig, dass die Koordinierung in der Euro-Gruppe bereits in vertiefter Weise erfolge, wo in vertraulichem Umfeld ernsthaft um die richtigen wirtschaftspolitischen Antworten gerungen werde. Dabei dringe relativ wenig nach draußen, was für die Medien zwar ein Nachteil sei, jedoch die Entscheidungsfindung erleichtere. Dieses Problem der Transparenz wird von anderen Teilnehmern kritisch be-

trachtet. Die Tatsache, dass es im Abstimmungsprozess auf europäischer Ebene keine Transparenz gebe, könne nicht als Stärkung der Euro-Gruppe ausgegeben werden. Der Eindruck, dass ohne Offenheit Entscheidungen vorbereitet werden, sei der Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen abträglich. Es gebe auch Anlass zu Annahme, dass man in der Gemeinschaft Dinge versucht durchzusetzen, die auf nationaler Ebene keine Chance der Realisierung hätten. Wer eine Stärkung der Euro-Gruppe und damit der positiven Koordination wolle, benötige vielmehr ein transparentes Verfahren. Mehr Transparenz sei unverzichtbar, weil nur durch Transparenz letzten Endes auch Glaubwürdigkeit entstehe. Betont wird auch, dass die in Lissabon vereinbarte Methode der offenen Koordinierung ausgebaut und um geeignete Überwachungs- und Sanktionsmechanismen ergänzt werden müsse. Im Interesse der Transparenz und der demokratischen Verantwortlichkeit müsste auch eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments in diesen Prozess erfolgen.

Weitgehendes Einvernehmen zeigt sich in der Zielsetzung, dass in den kommenden Jahren eine verbesserte Koordinierung der Wirtschaftspolitik zustande kommt, bei der jedes Land die makroökonomischen Erfordernisse des gesamten Euro-Gebiets angemessen berücksichtigen könne. Hierzu gebe es Vorschläge der Kommission, so etwa die Vorabinformation der Kommission und der übrigen Mitgliedsstaaten vor wichtigen haushaltspolitischen Entscheidungen. Auch die stärkere Berücksichtigung von Ratsempfehlungen und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik bei der Aufstellung der nationalen Haushalte wird als erforderlich Maßnahme genannt. Schließlich geht es auch um die Herstellung des Einvernehmens über eine Reihe von Verhaltensregeln für angemessene wirtschaftspolitische Reaktionen bei länderspezifischen oder auch symmetrischen Schocks. Der in diesem Zusammenhang von Kommissionspräsident Romano Prodi vorgeschlagene Verhaltenskodex, der die wirtschaftspolitischen Grundsätze der Mitgliedstaaten und die Kriterien für den Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente festschreiben soll, könne die wirtschaftspolitische Integration entscheidend voranbringen.¹²

In seiner Rede vor dem Europakolleg Brügge am 12. November 2001 betonte Romano Prodi: „Wir brauchen also einen Konsens über die Haushaltspolitik, einen Verhaltenskodex, der eine kohärente Wirtschaftspolitik in der Euro-Zone gewährleistet und bei Bürgern und Märkten Vertrauen nicht nur in die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, sondern generell in die Effizienz der Wirtschaftspolitik schafft. In diesem Verhaltenskodex müssen die wirtschaftspolitischen Grundsätze der Mitgliedstaaten und die Kriterien für den Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente festgeschrieben werden, mit denen Wachstumspotenziale gefördert und unvorhergesehene Ereignisse bewältigt werden können, die die Union oder einzelne Länder treffen.“

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/01/528j0|RAPID&lg=DE

Zur politischen Funktion des Euro

Kann der Euro auch eine identitätsstiftende Rolle in Europa spielen, so wie dies die D-Mark in Deutschland oder der Schilling in Österreich getan hat? An Vorstellungen mangelt es nicht. In einigen Beiträgen wurde die Schrittmacherfunktion eines einheitlichen europäischen Geldes für die politische Einheit beschworen, so wie es schon im berühmten Diktum des französischen Währungspolitiker Jacques Rueff im Jahr 1950 heißt: „Europa entsteht über das Geld oder gar nicht.“ Rein ökonomisch betrachtet, vollendet die Einführung des Euro den europäischen Binnenmarkt. Gleichzeitig – und dies wurde besonders betont – reicht die Schaffung des Euro und einer gemeinsamen Notenbank mit der sie fundamentierenden finanzpolitischen Überwachung plus wirtschaftspolitischer Koordination über den Bereich des Ökonomischen weit hinaus. Inwieweit sich daraus eine Katalysatorfunktion für die weitere politische Integration Europas entwickelt, kann freilich noch nicht abschließend beurteilt werden. In der Konstellation „Eine Währung – ein Markt – zwölf Regierungen“ ist ein Spannungsverhältnis angelegt, das sich nach unterschiedlichen Richtungen auflösen kann. Zwar hat im Ringen um die künftige Gestalt Europas die Etablierung der gemeinsamen Währung ein nicht zu übersehendes Element der Zentralisierung auf die europäische Ebene gebracht. Wie die weitere Anordnung politisch-ökonomischer Kompetenzen im europäischen Entscheidungsprozess aussehen wird, ist eine Frage, die in der Diskussion noch nicht beantwortet werden konnte und für die es bislang noch keine Antworten gibt.

Geklärt werden muss aber, wie viel zur Staatlichkeit hinführende Einheitlichkeit das künftige Europa haben soll, wie föderal das Gefüge sein soll. Es ist noch offen, zu welchen Resultaten der Ende 2001 auf dem Gipfeltreffen von Laeken beschlossene Konvent kommen wird. Betont wird in der Diskussion vor allem, dass nicht allein die ökonomischen Fragen – etwa bei der Osterweiterung – zu klären sind, sondern vor allem auch institutionelle Probleme. Nizza habe hier noch keinen Durchbruch gebracht, der beschlossene Konvent und dann die Regierungskonferenz 2004 müssten deshalb nacharbeiten. Zu vermeiden sei eine Situation, in der das institutionelle Gefüge der Europäischen Union nicht mehr funktioniert und keine Entscheidungen mehr getroffen werden könnten. Zu einer dauerhaften Fundierung der Währungsunion ist jedoch nicht zwingend der große Wurf in institutioneller Hinsicht erforderlich, wohl aber eine politische Integration in dem Sinne, dass alle Länder stets in der Lage sein müs-

sen, das gemeinsame Geldwesen ökonomisch und politisch ohne lähmende Konflikte mitzutragen. Entscheidend wird deshalb sein, auch daran ließ die Diskussion keinen Zweifel, dass die neue Währung der breiten Zustimmung der Bevölkerung in allen Mitgliedsländern bedarf. Der gelungene Abschied von der D-Mark sei erst der Auftakt für die Verpflichtung zu einer dauerhaften und nachhaltigen Politik der Stabilität.

Moderation

Prof. Dr. Jürgen von Hagen

Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Direktor, Bonn, Indiana University und Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington

Udo Riedesel

Fernsehjournalist

Referenten/Referentinnen und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion

Prof. Dr. Age F.P. Bakker

*Stellv. Direktor der Nederlandsche Bank,
Professor für Währungs- und Bankfragen, Freie Universität Amsterdam*

Dr. Silvio Fagiolo

Botschafter der Republik Italien in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Caio K. Koch-Weser

Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

Christa Randzio-Plath, MdEP (verhindert)

Europäisches Parlament, Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, Brüssel/Straßburg/Hamburg

Joachim Poß, MdB

Stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion (Finanzen, Haushalt, Europa), Stellv. Mitglied im Haushalts- und Finanzausschuss sowie im Ausschuss für Angelegenheiten der EU, Berlin

Klaus Regling

*Generaldirektor, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
Europäische Kommission, Brüssel*

Wolfgang **Schill**

Stellvertretender Generaldirektor, Generaldirektion Volkswirtschaft, Direktor der Direktion Wirtschaftliche Entwicklung, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Jürgen **von Hagen**

Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Direktor, Bonn, Indiana University und Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington

Tagungsplanung- und Organisation

Hannelore **Hausmann**

Margit **Durch**

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik

Bearbeiter der Dokumentation

Dr. Otto **Singer**

*Deutscher Bundestag, Berlin
Fachbereich Kultur und Medien*

