

5 Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

5.1 Operationalisierung des Ziels einer außenwirtschaftlichen Gleichgewichts

Die Zahlungsbilanz ist eine Abbildung der Transaktionen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums (monatlich, vierteljährlich oder jährlich) zwischen Inländern und Ausländern stattfinden. Der Ausdruck Zahlungsbilanz ist teilweise irreführend. Im Gegensatz zu einer üblichen Handels- oder Steuerbilanz werden keine Bestände abgebildet, sondern (Zahlungs-)¹ Ströme. Wie eine herkömmliche Bilanz ist die Zahlungsbilanz als Ganzes (formal) immer ausgeglichen. Teilbilanzen der Zahlungsbilanz können allerdings unausgeglichen sein. Die Zahlungsbilanz lässt sich vereinfacht in vier Teilbilanzen untergliedern:

- Leistungsbilanz
- Saldo der Vermögensübertragungen
- Kapitalbilanz
- Devisenbilanz

Leistungsbilanz: Die Leistungsbilanz lässt sich weiter untergliedern in

- die Handelsbilanz, die den Warenaustausch abbildet, d. h. Warenexporte und -importe
- die Dienstleistungsbilanz, die den Austausch von Dienstleistungen abbildet, z. B. den Tourismus,
- die Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen, die den Austausch von Faktorleistungen wie z. B. Zinszahlungen zwischen In- und Ausland abbildet, und
- die Bilanz der unentgeltlichen Leistungen (laufenden Übertragungen), die Zahlungen ohne Gegenleistung wie Überweisungen von Gastarbeitern in ihre Heimatländer aber auch die Transfers der Bundesrepublik an die EU abbildet.

In der Bundesrepublik war der Saldo der *Handelsbilanz* wegen des hohen (Güter-) Exportüberschuss in der Regel positiv.

Der Saldo der *Dienstleistungsbilanz* war in der Regel negativ. Eine große Bedeutung bei der negativen Dienstleistungsbilanz hat der Reiseverkehr.

Der Saldo der *Bilanz der unentgeltlichen Leistungen* war ebenfalls negativ. Neben den Überweisungen von Gastarbeitern in ihre Heimatländer spielen bei den unentgeltlichen Leistungen auch die Zahlungen der Bundesrepublik an die EU eine wichtige Rolle.

¹ Neben tatsächlichen Zahlungsströmen werden aber auch fiktive Zahlungsströme abgebildet, z. B. bei Transfers von Sachleistungen.

Saldo der Vermögensübertragungen: Der Saldo der Vermögensübertragungen betrifft die Übertragungen von Vermögen² ohne Gegenleistungen, z. B. Vererbungen an Ausländer oder Schuldenerlasse gegenüber dem Ausland.

Dieser Posten ist von der Größenordnung her gering.

Kapitalbilanz: Die Kapitalbilanz betrifft die Verbindlichkeiten zwischen Inländern und Ausländern. Eine positive Kapitalbilanz bedeutet, dass mehr Kapital importiert als exportiert wurde. Dies ist gleichbedeutend damit, dass die Verbindlichkeiten des Inlands gegenüber dem Ausland zugenommen haben. Eine negative Kapitalbilanz bedeutet, dass mehr Kapital exportiert als importiert wurde und die Forderungen des Inlands gegenüber dem Ausland zugenommen haben. Die Kapitalbilanz lässt sich weiter aufteilen in den Saldo der Direktinvestitionen, den Saldo der Wertpapiertransaktionen und den übrigen Kapitalverkehr. Von dieser Aufteilung erhofft man sich Rückschlüsse über die Motive der Kapitalexporte oder -importe.

Die deutsche Kapitalbilanz ist üblicherweise negativ, d. h. die deutschen Kapitalexporte sind üblicherweise höher als die Kapitalimporte und die Forderungen der deutschen Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland erhöhen sich. Die negative Kapitalbilanz, d. h. dass Deutsche stärker im Ausland investieren als Ausländer in Deutschland, muss kein schlechtes Zeugnis für die mangelnde Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland darstellen, sondern lässt sich als der notwendige Ausgleich für die positive Leistungsbilanz erklären.

Devisenbilanz: Die Devisenbilanz stellt die Veränderung der Währungsreserven der Zentralbank dar. Ein Aufbau von Währungsreserven bedeutet einen Devisenimport, ein Abbau von Währungsreserven einen Devisenexport. Bei festen Wechselkursen spiegelt der Saldo der Devisenbilanz wider, ob die Zentralbank zur Stützung des Wechselkurses Devisen auf- oder verkaufen musste. Bei flexiblen Wechselkursen sollte der Saldo der Devisenbilanz nahe bei null liegen.

In Deutschland ist der Saldo der Devisenbilanz in einer vernachlässigbaren Größenordnung.

Die nächste Seite zeigt die deutsche Zahlungsbilanz:

² Regelmäßige Übertragungen von *Einkommen* fallen unter die Leistungsbilanz unter die unentgeltlichen Leistungen!

Was das (formal immer erfüllte) Ziel einer „ausgeglichene Zahlungsbilanz“ bedeutet, hängt vom Wechselkursregime ab:

Wenn das Hauptziel der Außenwirtschaftspolitik darin liegt, einen bestimmten Wechselkurs zu halten, wird oft ein Saldo der Devisenbilanz von null als außenwirtschaftliches Gleichgewicht angesehen. Wenn die Zentralbank auf dem Devisenmarkt nicht zur Wechselkursstabilisierung eingreifen muss, d. h. weder Währungen aufkaufen noch verkaufen muss, bedeutet dies, dass die eigene Währung richtig bewertet ist. In der Bundesrepublik galt ein System fester Wechselkurse bis Anfang der 70er Jahre.

In einem System flexibler Wechselkurse richten sich die Wechselkurse nach Angebot und Nachfrage am Devisenmarkt. Die Zentralbanken haben bei flexiblen Wechselkursen keine Verpflichtung, irgendwelche Wechselkurse zu verteidigen. So ist beispielsweise der Euro ist an keine andere Währung gebunden, die Wechselkurse des Euro schwanken frei gegenüber anderen Währungen wie Dollar, Yen oder Britischem Pfund. In einem System flexibler Wechselkurse ist die Devisenbilanz theoretisch immer ausgeglichen. Als außenwirtschaftliches Gleichgewicht wird in diesem Fall in der Regel eine ausgeglichene (oder leicht positive) Leistungsbilanz angesehen. Eine ausgeglichene Leistungsbilanz bedeutet (bei einem Saldo der Devisenbilanz und einem Saldo der Vermögensübertragungen von null) auch einen Saldo der Kapitalbilanz von null. Dies bedeutet, dass gegenüber dem Ausland weder eine Gläubiger- noch eine Schuldnerposition aufgebaut wird.

Die Bundesrepublik ist "Exportweltmeister" beim Warenhandel. Im Jahr 2006 wurden nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von Deutschland Waren im Wert von 893,0 Milliarden Euro ausgeführt und Waren im Wert von 734,0 Milliarden Euro eingeführt. Damit waren sowohl die Ausfuhren als auch die Einfuhren so hoch wie nie zuvor. Der Außenhandelssaldo erreichte den "Rekordüberschuss" von 159,0 Milliarden Euro. Aus diesem hohen Überschuss resultiert ein Saldo der Dienstleistungsbilanz in Höhe von rund 117 Milliarden Euro und ein Saldo der Kapitalbilanz von rund 143 Milliarden Euro³. Von einem "außenwirtschaftlichen Gleichgewicht" ist Deutschland also weit entfernt. Da der Exportüberschuss und die damit verbundene Zunahme der Forderungen der deutschen Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland in den Augen der meisten Bürger und Politiker positiv bewertet wird, gilt diese Zielabweichung in Deutschland normalerweise nicht als wirtschaftspolitisches Problem.

5.2 Instrumente zur Beeinflussung der Außenwirtschaft

Die Instrumente, um die Außenwirtschaft zu beeinflussen, wurden von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union weitgehend an die Europäische Union abgegeben:

Zum Warenhandel heißt es im EG-Vertrag:

³ Der Saldo der statistisch nicht auflgliederbaren Transaktionen hatte eine Höhe von rund 24 Milliarden Euro. Dies erklärt den Großteil dieser Differenz.

Artikel 3 EG-Vertrag (in der Fassung vom 26. Februar 2001, Vertrag von Nizza):

(1) Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 unfaßt nach Maßgabe dieses Vertrages und der darin vorgesehenen Zeitfolge:

a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;

b) eine gemeinsame Handelspolitik;

..."

Zum Handel mit Dienstleistungen heißt es:

Artikel 49 EG-Vertrag (in der Fassung vom 26. Februar 2001, Vertrag von Nizza):

"Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten."

Beim Handel mit Dienstleistungen sind jedoch Ausnahmen möglich:

In den frühen 90er Jahren arbeiteten britische und portugiesische Bauarbeiter auf deutschen Baustellen als „selbstständige Unternehmer“ zu Bedingungen, die unter deutschen Tarifbedingungen lagen. Dass Selbstständige aus der EU auf deutschen Baustellen zu frei vereinbarten Tarifen arbeiten, ist grundsätzlich durch die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 49 EG-Vertrag gedeckt. Der deutsche Gesetzgeber fürchtete hier jedoch um deutsche Arbeitsplätze und erließ 1996 das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, AEntG). Dieses Gesetz erlaubt es der Bundesregierung, verbindliche Mindestlöhne für bestimmte Branchen festzulegen. Auf dem Bau liegt der Mindestlohn für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte (Fachwerker) bei 12,50 € pro Stunde (brutto), beim Gebäudereinigerhandwerk bei 8,15 € pro Stunde (Stand 1.1.2008, Tarifgebiet West). Das deutsche „Arbeitnehmer-Entsendegesetz“ ist grundsätzlich ein Verstoß gegen Dienstleistungsfreiheit in EU. Auf EU-Ebene wurde 1996 allerdings die „Entsenderichtlinie“ (Richtlinie 96/71/EG) verabschiedet, die das deutsche Vorgehen legitimiert.

Mit der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 bekam das Thema Dienstleistungsfreiheit in der EU wieder eine neue Brisanz. Medien berichteten, wie polnische Unternehmer mit polnischen Beschäftigten zu polnischen Tarifen auf dem deutschen Markt tätig werden. Von den Gewerkschaften wird die Forderung laut, dieses „Lohndumping“ zu unterbinden. Das Bundeskabinett beschloss am 11. 05. 2005, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Branchen auszudehnen. Der Gesetzentwurf scheiterte dann aber im Bundesrat.

Im Jahr 2007 wurden die Briefdienste als neue Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen (West + Ost-Berlin: 8,40 € Mindestlohn, 9,80 € für Briefzusteller).

Zum Kapitalverkehr heißt es im EG-Vertrag:

Artikel 56 EG-Vertrag (in der Fassung vom 26. Februar 2001, Vertrag von Nizza):

"(1) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

(2) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten."

Die Aufhebung der Kapitalverkehrsbeschränkungen war auch als 1. Stufe des Weges zur Europäischen Währungsunion definiert worden.

Fazit: Im EG-Vertrag sind ausdrücklich alle Beschränkungen des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs und des Kapitalverkehrs *innerhalb* der Gemeinschaft verboten. Für den Handel *über die Grenzen* der Gemeinschaft *hinaus* liegt die Kompetenz auf der Gemeinschaftsebene. Für eine Handelspolitik stehen den Regierungen der EU-Staaten also grundsätzlich keine Instrumente mehr zur Verfügung. Durch die Einführung des Euro entfielen auf der Ebene der Mitgliedstaaten der Währungsunion auch alle Instrumente der Währungspolitik. Abgesehen von einigen Ausnahmeregelungen kann auf nationaler Ebene keine Außenwirtschaftspolitik mehr betrieben werden.

5.3 "Exportweltmeister Deutschland": Erklärungsversuche zwischen "Basarökonomie" und "merkantilistischer Lohnpolitik"

Erschüttert wurde die verbreitete Überzeugung, der gewaltige Überschuss Deutschlands im Warenhandel sei kein wirtschaftliches Problem, als im Jahr 2003 der Präsident des Münchner ifo Instituts für Wirtschaftsforschung und renommierte VWL-Professor Hans-Werner Sinn das Buch "Ist Deutschland noch zu retten?" veröffentlichte. Sinn vertritt darin die These, Deutschland sei eine "Basarökonomie". 2005 erschien das Buch: "Die Basar-Ökonomie. Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?", in dem er seine Position ausführlich darstellt und gegen Kritik verteidigt.

Sinn knüpft an die Tatsache an, dass der Importanteil der deutschen Exporte immer weiter zunimmt, d. h., dass auf eine Einheit deutscher Exporte immer mehr Einheiten ausländischer Vorleistungen kommen. Er vergleicht Deutschland deswegen mit einem Basar, wo zwar Handel stattfindet, aber keine Produktion. Er beklagt, dass deutsche Firmen immer mehr Teile der Produktion ins osteuropäische oder asiatische Ausland auslagern, wo die Löhne weit niedriger sind als in Deutschland.

Sinn formuliert seine These der Basarökonomie folgendermaßen:

"Ein wachsender Prozentsatz der deutschen Industrieproduktion wird nicht mehr im Land produziert, sondern als Vorleistung aus anderen Ländern bezogen. Deutschland wird somit immer mehr zur Handelsdrehscheibe (Basar). Das bedeutet, dass auch beim Export die Wertschöpfung hinter der Mengenentwicklung zurück bleibt. Die Entkopplung zwischen Mengen und Werten verläuft wegen hoher und starrer deutscher Löhne übermäßig rasch. Sie impliziert aber nicht, dass die Wertschöpfung im Export fällt. Im Gegenteil: Die hohen Löhne treiben ein Übermaß an Arbeit und Kapital aus den arbeitsintensiven Sektoren der Wirtschaft in die kapitalintensiven Exportsektoren mit der Folge, dass sich die Wertschöpfung in den Binnensektoren zu langsam und in den Exportsektoren zu schnell entwickelt. Die Wirtschaft spezialisiert sich im Übermaß. Die Wirtschaft im Export steigt zu schnell, und in Relation dazu entwickeln sich auch die Exportsektoren zu schnell."

Quelle: Leserbrief von Hans-Werner Sinn in der Wasserburger Zeitung (OVB) 04.02.2006, Nr. 29, 58. Jg. S. 31.

Das zentrale Problem der deutschen Volkswirtschaft sieht Sinn also in den hohen und starren Löhnen in Deutschland. Hohe Lohnkosten für wenig qualifizierte Arbeit hätten zur Folge, dass die Produktion technisch weniger anspruchsvoller Produkte aus Deutschland ins billigere Ausland verlagert wird. Hohe Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe verhinderten ein Angebot niedrig qualifizierter Arbeit für niedrige Löhne. Die hohen Lohnersatzleistungen machten es für weniger qualifizierte Arbeitskräfte unattraktiv, bei niedrigen Löhnen zu arbeiten, da auch ohne Arbeit dasselbe Einkommen erzielt werden könne. Mit den Lohnersatzleistungen werde in Deutschland faktisch eine Lohnuntergrenze festgelegt. Daher wechselten auch freigesetzte Industrie-Arbeitnehmer nicht in den Dienstleistungssektor, der bei niedrigen Löhnen Beschäftigungsmöglichkeiten bieten könnte. Auch der hohe Außenbeitrag lässt sich nach Sinns Meinung nicht als Argument gegen die Basarthese verwenden. Der Außenbeitrag sei ein Spiegelbild der Kapitalbilanz und zeige, dass Kapital aus Deutschland abzieht und stattdessen im Ausland investiert wird. Als Ausweg sieht er die Flexibilisierung der Löhne und die Einführung einer "aktivierenden Sozialhilfe", die auch Löhne unterhalb des Niveaus ermöglicht, auf dem man von seiner Arbeit leben kann.

Die Thesen von Hans-Werner Sinn wurden in der Öffentlichkeit und in der Wissenschaft interessiert aufgenommen und diskutiert. Während der steigende Importanteil deutscher Exporte als Tatsache unstrittig ist, wird er vom Statistischen Bundesamt, vom Sachverständigenrat sowie von mehreren Wirtschaftsforschungsinstituten anders interpretiert als von Hans-Werner Sinn. Die Zunahme des Importanteils deutscher Exporte werden vom Statistischen Bundesamt und vom Sachverständigenrat als zunehmende Integration in die Weltwirtschaft interpretiert. Deutschland profitiert von dieser Integration, wenn die deutsche Wertschöpfung durch zunehmende Exportmengen stärker zunimmt als sie durch einen zunehmenden Importanteil abnimmt. Statistisches Bundesamt und Sachverständigenrat sehen dies als gegeben an und sehen Deutschland daher als Gewinner der Globalisierung. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die exportinduzierte Wertschöpfung stark zugenommen hat. Im Jahr 2006 trugen die Exporte 21,2 % zum Bruttoinlandsprodukt bei, 2000

waren es noch 16,6 % und 1995 noch 13,7 % gewesen. Nicht ohne Grund hatte der Sachverständigenrat seinem Jahresgutachten 2004 / 2005, in dem er auch zur These der Basarökonomie Stellung nahm, den Titel "Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland" gegeben.

Während Hans-Werner Sinn das zentrale Problem in hohen Lohnsteigerungen in der Vergangenheit sieht, sieht Heiner Flassbeck das Problem des Außenhandelsüberschusses in zu niedrigen Lohnsteigerungen in der Gegenwart.

Heiner Flassbeck war, bevor er 1998 zum Staatssekretär im Finanzministerium unter Finanzminister Lafontaine berufen wurde, Leiter der Konjunkturabteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin. Nach dem Abgang von Finanzminister Lafontaine im Jahr 1999 wurde er sehr bald als Staatssekretär abberufen. Heute ist er Chefökonom bei der UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) in Genf. Heiner Flassbeck ist ein Anhänger keynesianischen Gedankenguts.

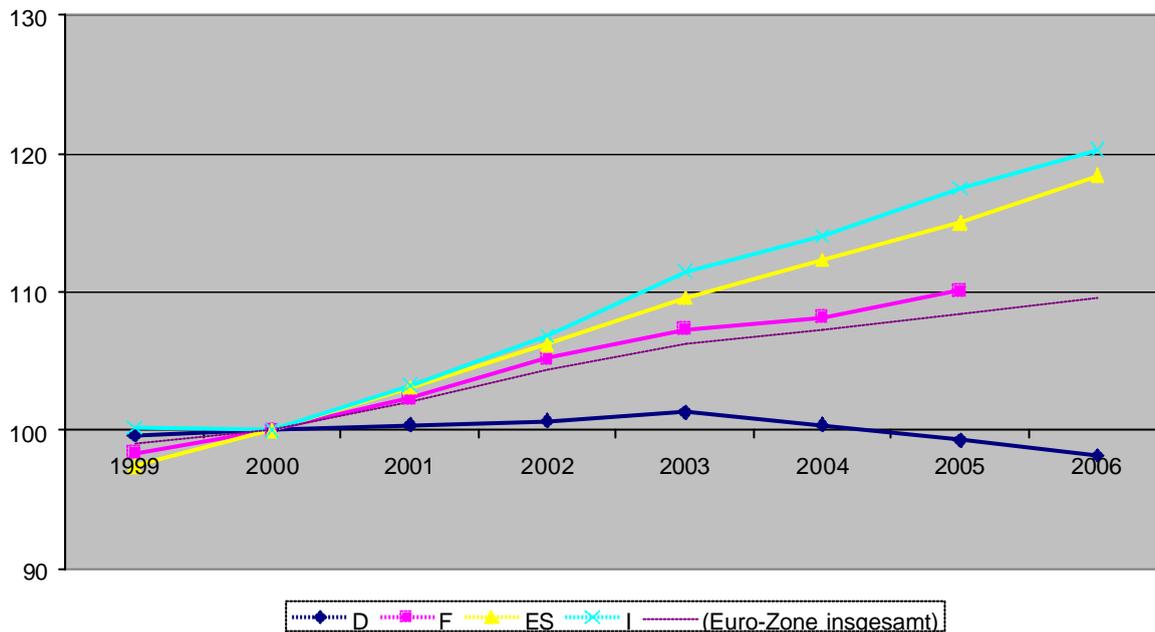
Heiner Flassbeck sieht den deutschen Exportüberschuss als Ergebnis einer im Vergleich anderen Mitgliedsländern der Währungsunion äußerst zurückhaltenden deutschen Lohnpolitik. In Anlehnung an das wirtschaftspolitische Konzept des Merkantilismus⁴ spricht er von einer "merkantilistischen Lohnpolitik". Die zurückhaltende deutsche Lohnpolitik verbessere die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und steigere die deutschen Exporte. Während zu Zeiten der DM eine verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu einer Aufwertung der DM geführt hat, ist zu Zeiten der Europäischen Währungsunion eine Wechselkursanpassung gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion nicht mehr möglich. Die anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion verlieren deshalb im Ausmaß der Differenz der Lohnsteigerungsraten und Preissteigerungsraten gegenüber Deutschland an preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Während die zurückhaltende Lohnpolitik in Deutschland möglicherweise positiv wirkt, sind die Folgen bei den anderen Mitgliedern der Währungsunion sind Außenhandelsdefizite und Arbeitslosigkeit.

Wie plausibel ist diese These?

In der nachfolgenden Grafik ist die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland und den drei "großen" Volkswirtschaften der Euro-Zone, Frankreich, Italien und Spanien vom Beginn der Währungsunion 1999 bis 2006 dargestellt:

⁴ Der Merkantilismus war ein wirtschaftspolitisches Konzept während der Zeit des Absolutismus. Hauptziel war es, Handelsbilanzüberschüsse zu erzielen, um das Vermögen des jeweiligen Landes zu mehren. Mehr dazu unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/Merkantilismus>

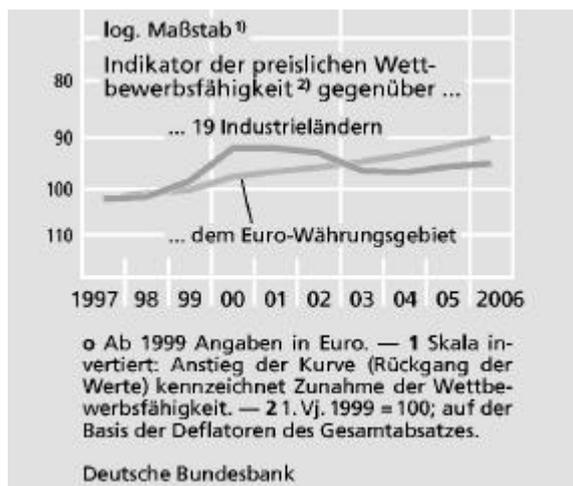
Lohnstückkostenentwicklung (2000=100)



Quelle: OECD, eigene Darstellung

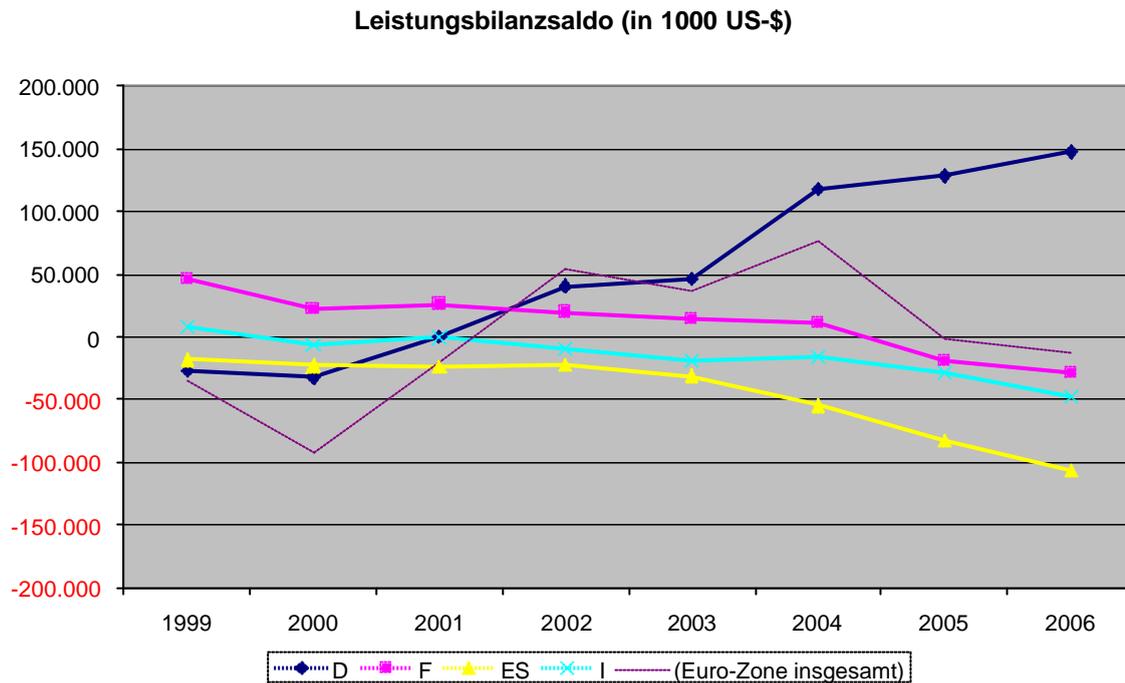
Die Grafik zeigt, dass die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland geringer war als in Frankreich, Italien und Spanien sowie im Vergleich zum Durchschnitt der Euro-Zone.

Auch die Deutsche Bundesbank stellt auf Basis eines anderen Preisindexes eine Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber den anderen Mitgliedern der Währungsunion fest.



Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2007, S. 21

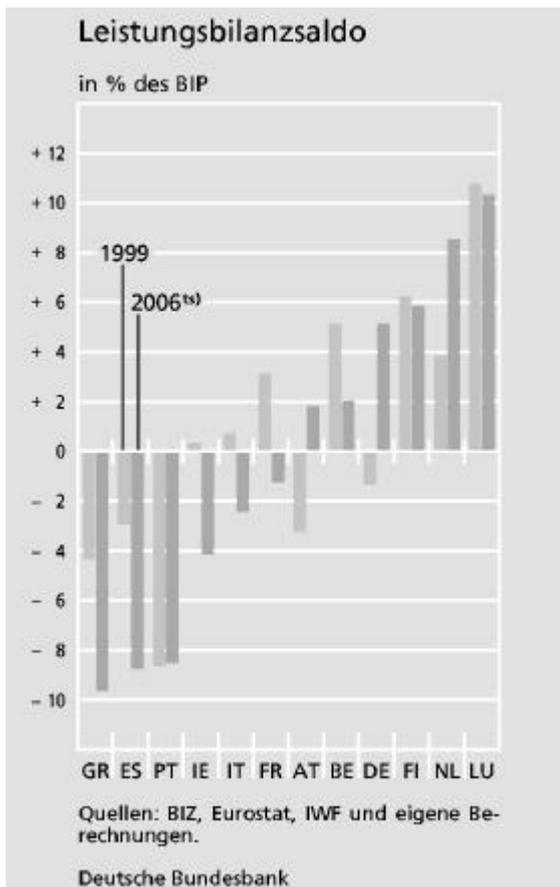
Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Leistungsbilanzsaldos.



Quelle: OECD, eigene Darstellung

Es ist zu erkennen, dass die deutsche Kurve 1999 im negativen Bereich beginnt und bis 2006 stetig ansteigt. Die drei anderen Kurven, Frankreich, Spanien und Italien bewegen sich dagegen nach unten. Während Frankreich und Italien 1999 noch einen Leistungsbilanzüberschuss aufwiesen, weisen sie 2006 ein Defizit auf. Spanien hat sein Leistungsbilanzdefizit deutlich vergrößert.

Die Deutsche Bundesbank beschäftigte sich in ihrem Monatsbericht vom Juni 2007 mit Leistungsbilanzsalden und preislicher Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Raum. In dem Bericht ist die folgende Grafik zu finden:



Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2007, S. 37

Die Grafik zeigt, dass von den Ländern der Währungsunion im Jahresvergleich 1999 und 2006, Deutschland, sowie Österreich und die Niederlande ihre Leistungsbilanz verbessern konnten, während Griechenland, Spanien, Irland, Italien, Frankreich und Belgien eine Verschlechterung der Leistungsbilanz erlebten. Bei Portugal und Finnland blieb die Leistungsbilanz weitgehend unverändert.

Solche Grafiken sind kein Beweis für die Richtigkeit der Flassbeck'schen These, sie weisen aber auf die Gefahren einer unausgeglichene Leistungsbilanz in der Währungsunion hin.

Hans Werner Sinn bestätigt (in einem anderen Zusammenhang) die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, sieht aber die zurückgebliebenen Lohnstückkosten nicht als *Ursache*, sondern als *Folge* eines Zurückbleibens des allgemeinen Preisniveaus:

"Deutschland hat langsamer inflationiert als die anderen Euroländer und ist damit insgesamt wettbewerbsfähiger geworden. Ökonomen nennen das reale Abwertung. Tatsächlich hat Deutschland gemessen am Preisindex für das BIP von 1999 bis 2006 im Euroraum um 11,4 % (handelsgewichtet um 10,9 %) abgewertet. Dies ist der Hauptgrund für das Zurückbleiben der deutschen Lohnstückkosten. Von dem Vorteil bei der Verminderung der Lohnstückkosten gegenüber den anderen Euroländern (13,2 %) werden deshalb also nur etwa 2 Prozentpunkte durch eine reale Lohnzurückhaltung erklärt."

Quelle: Hans-Werner Sinn: Wo der Aufschwung herkam - sechs Hypothesen, ifo Standpunkt Nr. 89 vom 15. November 2007, abgedruckt in: Hans-Werner Sinn. ifo Standpunkte 2007, München 2007.

Welche Kausalität richtig ist, lässt sich grundsätzlich nicht sagen. Wie Sie vom Konzept der Lohnkosteninflation wissen, besteht bei Lohnerhöhungen und Erhöhungen des Preisniveaus ein Huhn-Ei-Problem: Die Erhöhung des Preisniveaus beeinflusst Lohnforderungen und Lohnsteigerungen schlagen sich in Preissteigerungen nieder.

Zu berücksichtigen ist aber bei der Beurteilung der Lohnentwicklung, dass im Zeitraum von 1999 bis 2006 die Arbeitsproduktivität pro Stunde um 11,8 % gestiegen ist. Wenn die Arbeitnehmer aber lediglich einen Inflationsausgleich erzielen konnten, heißt dies, dass sie an der Steigerung der Arbeitsproduktivität nicht beteiligt waren. Tatsächlich sank der Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen (in der Abgrenzung des Sachverständigenrates) von 79,2 % im Jahr 1999 auf 74,0 % im Jahr 2006.

6 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

6.1 Umweltverschmutzung als Marktversagen

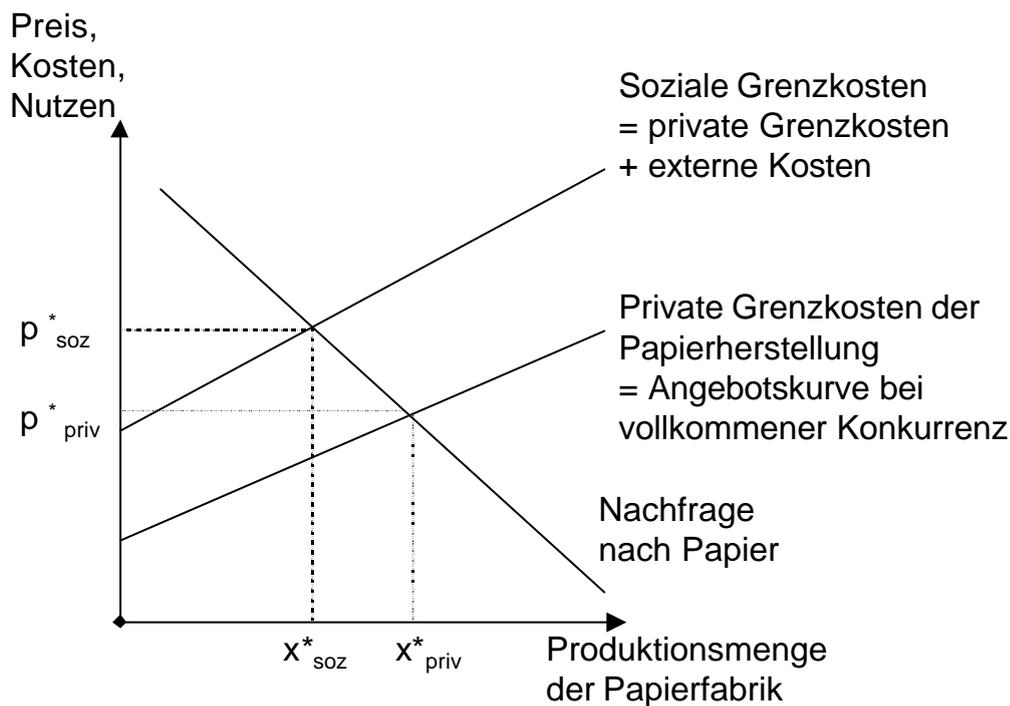
In der Mikroökonomik war eine zentrale Annahme gewesen, dass Kosten und Nutzen einer Handlung nur beim handelnden Wirtschaftssubjekt und seinen Tauschpartnern anfallen. Indirekte Wirkungen auf Dritte konnten sich ergeben, wenn eine Handlung Marktpreise beeinflusste.

Das Phänomen Umweltverschmutzung zeichnet sich aber dadurch aus, dass bei anderen Personen als dem Verschmutzenden selbst Kosten auftreten. Der Verursacher von Umweltverschmutzung beachtet bei seiner Entscheidung ausschließlich seine eigenen Kosten. Kosten, die durch seine Handlung bei anderen Personen entstehen, gehen nicht in sein Entscheidungskalkül ein. Bei solchen Kosten, die durch eine Entscheidung bei anderen Wirtschaftssubjekten anfallen, spricht man von externen Kosten. Eine genaue Definition von externen Kosten lautet (in Anlehnung an Fritsch/Wein/Ewers):

Technologische externe Effekte liegen dann vor, wenn zwischen den Gewinn- bzw. Nutzenfunktionen mehrere Akteure besteht ein physischer Zusammenhang besteht, der sich nicht oder nicht vollständig in entsprechenden Marktbeziehungen widerspiegelt.

Beispiel: Eine Papierfabrik leitet ihre Abwässer ungefiltert in einen Fluss, aus dem ein Fischzüchter das Wasser für seine Fischteiche bezieht. Wir nehmen an, dass die Menge der schädlichen Abwässer von der Menge des produzierten Papiers abhängt und der Schaden des Fischzüchters mit steigenden Abwässern überproportional ansteigt.

In der nachfolgenden Abbildung sind die privaten Grenzkosten und die sozialen Grenzkosten der Papierherstellung dargestellt. Die sozialen Grenzkosten enthalten über die privaten Grenzkosten hinaus auch die externen Kosten der Papierherstellung.



Volkswirtschaftlich optimal wäre die Produktionsmenge x^*_{soz} , bei der gilt, dass der Preis den sozialen Grenzkosten der Papierherstellung entspricht. Die sozialen Grenzkosten enthalten die privaten Grenzkosten und die externen Grenzkosten, die beim Fischzüchter anfallen.

Der Markt führt aber zur Produktionsmenge x^*_{priv} , bei der die externen Kosten nicht berücksichtigt werden.

Fazit: Bei der Marktlösung ist die produzierte Papiermenge größer als die volkswirtschaftlich optimale, da die Folgen der Papierherstellung für die Fischzucht nicht berücksichtigt werden. Der Markt führt hier nicht zur volkswirtschaftlich optimalen Lösung, der Markt versagt.

Das Problem externer Effekte sind ungeklärte (ökonomische) Eigentumsrechte. Eigentumsrechte beinhalten Nutzungsrechte an einer Sache bzw. das Recht, eine bestimmte Nutzung zu verbieten.

So gingen beispielsweise die Eigentumsrechte an der Luft in Kneipen im letzten Jahr von den Rauchern auf die Nichtraucher über. Seitdem haben die Nichtraucher das Recht auf saubere Luft, zuvor hatten die Raucher das Recht, die Luft zu verschmutzen.

Wenn die Eigentumsrechte an der Natur geklärt wären, könnten Schädiger und Geschädigter wie bei anderen Gütern auch über den Preis der Nutzung in Verhandlung

gen treten. Nach dem Coase-Theorem⁵ ergibt sich bei einer geeigneten Definition von Eigentumsrechten durch Verhandlungen eine effiziente Lösung. Dabei kommt es nach dem Coase-Theorem nicht darauf an, wer die Eigentumsrechte hat, der physische Verursacher oder der physische Geschädigte. In beiden Fällen ergibt sich (unter bestimmten Annahmen) die selbe Lösung.

Das Offenlassen der Eigentumsrechte stellt das traditionelle Verursacherprinzip in Frage: Der physische Verursacher eines Schadens ist nicht der alleinige ökonomische Verursacher eines Schadens. Ökonomisch kann ein Schaden nur dort entstehen, wo mehrere Personen Ansprüche auf eine Sache (z. B. das Wasser des Flusses) erheben. Ein Schaden setzt damit mindestens zwei konkurrierende Ansprüche (im Beispiel der der Papierfabrik und des Fischzüchters) voraus. Welcher der beiden Anspruchserhebenden die Eigentumsrechte besitzt, spielt nach dem Coase-Theorem keine Rolle.

Während das Coase-Theorem in der volkswirtschaftlichen Theorie zu neuen Einsichten geführt hat, hat das Coase-Theorem für die praktische Umweltpolitik keine Bedeutung. Verhandlungen scheitern in der Realität an fehlenden Informationen sowie an organisatorischen und technischen Problemen.

(Stellen Sie sich vor, Sie und Ihre Nachbarn besäßen das Eigentumsrecht an einer bei Nacht lärmfreien Straße und müssten mit jedem Autofahrer, der nachts durch Ihre Straße fährt, in Verhandlungen über die Entschädigung treten. Es müssten bei m Anwohnern und n Autofahrern $n \times m$ Verhandlungen stattfinden. Der Nutzen des Autofahrers durch die Fahrt ist unbekannt, die Nutzeneinbußen (Kosten) der Anwohner ebenfalls. Der Lärm müsste intersubjektiv überprüfbar gemessen werden, es müsste ein Vertrag aufgesetzt werden Wenn man anfängt, sich den Aufwand für die Verhandlungen vorzustellen, wird rasch klar, dass die Verhandlungslösung in der Realität an so genannten Transaktionskosten scheitern müssen.)

6.2 Instrumente der Umweltpolitik

Die Umweltpolitik war früher fest in der Hand von Ingenieuren, Naturwissenschaftlern und Ingenieuren. Typische Instrumente der Umweltpolitik sind daher *Umweltauflagen* wie Verbote und Gebote.

Seit den 70-er Jahren ist die Umweltökonomie ein eigenes Gebiet der Volkswirtschaftslehre. Seitdem haben Umweltökonomien auch die Umweltpolitik beeinflusst. Umweltökonomien sehen das zentrale Problem der Umweltverschmutzung in einem fehlenden "Marktpreis" der Umwelt. Sie plädieren daher für ökonomische Instrumente wie *Umweltsteuern* und *Umweltzertifikate*.

Die praktische Politik setzt neben diesen Instrumenten auf das Instrument der *Verbandslösungen*. Dabei verpflichten sich Unternehmensverbände gegenüber der Poli-

⁵ benannt nach dem englisch-amerikanischen Volkswirt Ronald Harry Coase (*1910)

tik, dass ihre Verbandsmitglieder ohne weiteres Eingreifen der Politik nach einer bestimmten Zeit bestimmte Umweltqualitätsziele erfüllen werden.

Diese Instrumente sollen im Folgenden betrachtet und unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten beurteilt werden. Die Beurteilungskriterien sind:

- *Ökologische Effizienz*: Ist ein Instrument geeignet, ein bestimmtes Umweltqualitätsziel unter ökologischen Gesichtspunkten sicher zu erreichen?
- *Ökonomische Effizienz*: Ist ein Instrument geeignet, um ein bestimmtes Umweltqualitätsziel mit minimalen Kosten zu erreichen?
- *Dynamische Anreizwirkung*: Gibt es Anreize, die vorgegebenen Umweltqualitätsziele nicht nur zu erreichen, sondern auch zu übertreffen?
- *Wettbewerbswirkung*: Hat ein Instrument die Nebenwirkung, den Wettbewerb zu beschränken oder die Einschränkung des Wettbewerbs zu erleichtern?
- *Politische Durchsetzbarkeit*: Lässt sich das Instrument im politischen Prozess durchsetzen und in der Praxis anwenden?

6.2.1 Umweltauflagen

Umweltauflagen lassen sich in Gebote und Verbote einteilen.

Gebote sind Auflagen, um ein bestimmtes umweltschädigendes Verhalten auf ein als erträglich angesehenes Maß zu reduzieren. Dazu zählen z. B. Emissionsauflagen als Grenzwerte für ortsfeste Anlagen oder Produktnormen, die Grenzwerte für schädliche Stoffe enthalten, z. B. Giftstoffe in Kinderspielzeug.

Verbote sind Auflagen, um ein bestimmtes umweltschädigendes Verhalten auf null zu reduzieren.

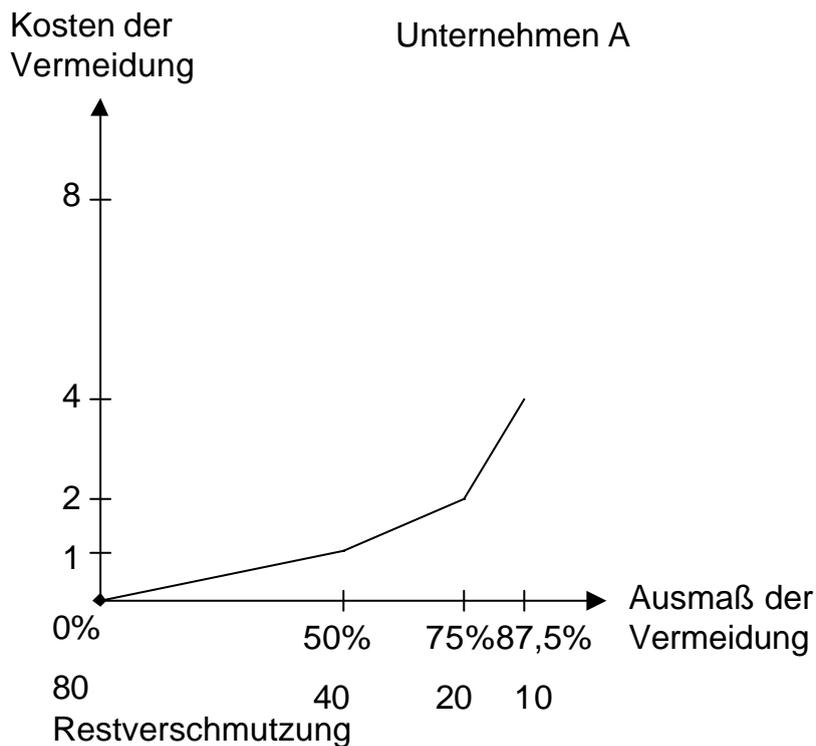
Wie sind Umweltauflagen zu beurteilen?

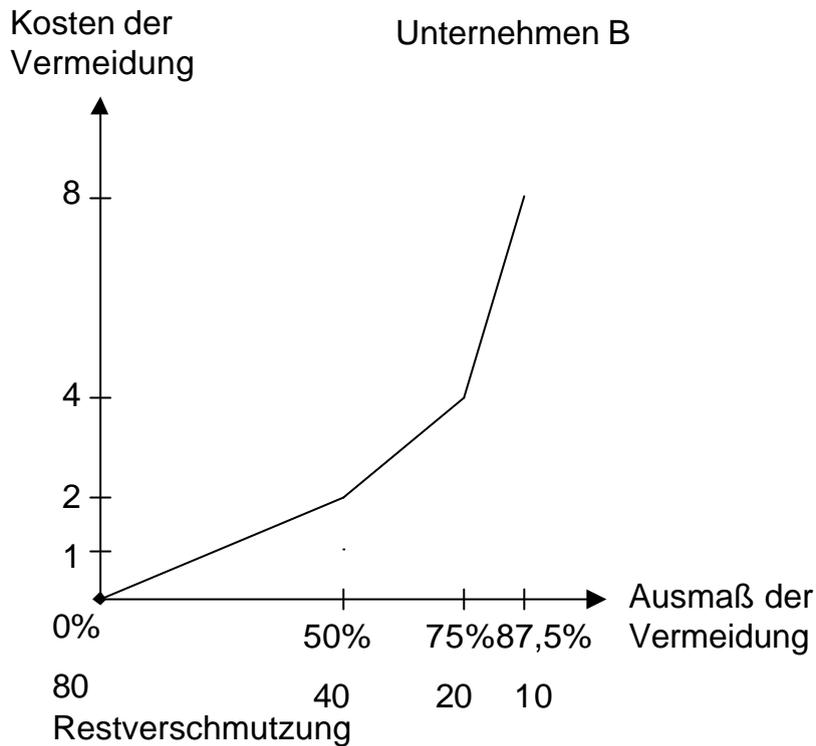
Die *ökologische Effizienz* von Umweltauflagen ist sehr hoch. Weil die Auflagen den Verursachern verbindlich vorgegeben werden, können ökologische Gefahren mit diesem Instrument innerhalb kurzer Zeit beseitigt werden. Gerade bei irreparablen Umweltschäden ist dies von erheblicher Bedeutung. Diesem Instrument ist eine hohe Reaktionssicherheit gegeben, da vorausgesagt werden kann, wie die Emittenten auf die Auflagen reagieren und wie stark die Umweltverbesserung sein wird.

Die *ökonomische Effizienz* der Auflagen ist dagegen nur in wenigen Fällen gegeben. Es bleibt nämlich in der Regel unberücksichtigt, dass die einzelnen Verursacher durch die erforderliche Anpassung an die ein und dieselbe Auflage sehr unterschiedlich belastet werden können. Für das eine Unternehmen bedeutet z. B. eine Emissionsreduktion um 50 % nur einen geringen Kapitaleinsatz, während ein anderes Unternehmen dafür erhebliche finanzielle Mittel für die nötigen Investitionen beschaffen muss. Die zusätzlichen Kosten (Grenzkosten) für die Einhaltung von

Umweltauflagen unterscheiden sich also von Unternehmen zu Unternehmen. Aus der Mikroökonomik ist bekannt, dass im Kostenminimum die Grenzkosten aller Anbieter gleich sind. Wenn die Grenzkosten sich unterscheiden, wäre es ökonomisch sinnvoll, bei gegebenem Ausgabenvolumen die Mittel umzuschichten, um eine größere ökologische Wirksamkeit zu erzielen.

Im nachfolgenden Beispiel hat Unternehmen A generell niedrigere Vermeidungskosten als Unternehmen B. Bei Unternehmen A kostet die Reduzierung von Umweltschäden um 75% 2 Geldeinheiten, bei Unternehmen B kostet die gleiche Vermeidung 4 Geldeinheiten. Einheitliche Auflagen sind hier ökonomisch ineffizient. Um ökonomische Effizienz herzustellen, wären die Auflagen zu differenzieren: Unternehmen A vermeidet Umweltverschmutzung in einem größeren Ausmaß als Unternehmen B. Für eine gleich große Reduzierung der Verschmutzung (von $2 \times 60 = 160$ auf 40 müsste bei gleichen Grenzkosten Unternehmen A mehr als 80% einsparen und Unternehmen B weniger als 70).





Die *Wettbewerbswirkung* von Umweltauflagen ist tendenziell negativ, da sie kleinere und mittlere Unternehmen tendenziell stärker belasten als Großunternehmen. Großunternehmen sind durch ihre starke Verhandlungsposition eher in der Lage, beim Staat Ausnahmen bzw. Vorteile bei der Ausgestaltung der Auflagen zu erwirken.

Eine *dynamische Anreizwirkung* ist bei den Umweltauflagen ebenfalls selten gegeben. Der Verursacher wird zwar die vom Staat gesetzten Auflagen erfüllen; er hat aber keine Anreize, Technologien zu entwickeln und einzuführen, welche über die gesetzten Normen hinausgehen. Da sich in der Bundesrepublik Deutschland die meisten Auflagen am "Stand der Technik" orientieren, wird der Produzent im Falle der Neuentwicklung mit schärferen Auflagen zu rechnen haben.

Die *Wettbewerbswirkung* von Umweltauflagen ist tendenziell negativ, da sie kleinere und mittlere Unternehmen tendenziell stärker belasten als Großunternehmen. Großunternehmen sind durch ihre starke Verhandlungsposition eher in der Lage, beim Staat Ausnahmen bzw. Vorteile bei der Ausgestaltung der Auflagen zu erwirken.

Obwohl Umweltauflagen bei den obigen Kriterien kritisch bewertet werden, spielen sie bei der Umsetzung der Umweltpolitik eine wegweisende Rolle. Die große Bedeutung der Auflagen in der Praxis ergibt sich vor allem aus der hohen Durchsetzungsfähigkeit und der Praktikabilität des Instrumentes. Umweltauflagen stoßen in der Politik und Bürokratie wegen der hohen Einflussmöglichkeiten auf wenig Wider-

spruch. Auch die Industrie zieht Umweltauflagen anderen Instrumenten vor, weil für Emissionen, die unterhalb des Normwertes liegen, praktisch keine Kosten anfallen.

6.2.2 Umweltabgaben

Das Instrument der Umweltabgaben gehört zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Umweltpolitik. Bei diesem Instrument wird die Belastung der Umwelt durch Abgaben verteuert. Dadurch werden bei den Wirtschaftssubjekten finanzielle Anreize geschaffen, die Umweltbelastung zu verringern. Umweltabgaben bringen dem Staat oft auch Einnahmen, die er für den Umweltschutz oder andere Zwecke verwenden kann.

Die theoretische Grundlage für Umweltabgaben ist die so genannte Pigou-Steuer⁶. Mit ihrer Hilfe sollen die Kosten der Umweltbelastung den Verursachern angelastet werden und die volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltbelastung minimiert werden.

Bei der Pigou-Steuer sollen, wenn kein Preis für die Nutzung der Umwelt existiert, die externen Kosten in Form von Steuern beim Verursacher angelastet werden. Die Pigou-Steuer soll umweltbelastende Aktivitäten verteuern mit der Konsequenz, dass die umweltverschmutzende Aktivität verringert wird.

Die Umsetzung dieses theoretischen Konzeptes in die Praxis ist nur mit großen Abstrichen möglich, da sich die externen Kosten nur schwer messen lassen und sich der Verlauf der Kurven meist nur sehr grob schätzen lässt. Die optimale Höhe der Pigou-Steuer entspricht dem externen Grenzscha-den im gesamtwirtschaftlichen Optimum. Dass diese Höhe getroffen würde, wäre in der Realität rein zufällig.

Wie sind Umweltabgaben zu beurteilen?

Umweltabgaben sind *ökologisch ineffizient*. Das ökologische Ziel der Erreichung eines bestimmten Umweltqualitätsniveaus kann mithilfe dieses Instrumentes nur schwer erreicht werden. Mit Umweltabgaben beeinflusst der Staat den Preis für die Umweltbelastung. Die Entscheidung über die ausgestoßene Schadstoffmenge wird den Wirtschaftssubjekten selbst überlassen. Daher muss der Staat bei der Festlegung der Abgabenhöhe zugleich die Reaktionen der Verursacher einschätzen, um den richtigen Preis zu ermitteln, bei dem die ausgestoßene Schadstoffmenge dem gewünschten Umweltqualitätsniveau entspricht. Diese optimale Abgabenhöhe kann der Staat aber auf Grund mangelnder Information über die individuellen Vermeidungskostenfunktionen der Wirtschaftssubjekte nicht genau bestimmen.

Umweltabgaben sind dagegen *ökonomisch effizient*. Sie berücksichtigen die unterschiedlichen Kostenstrukturen der Verursacher von Umweltschäden. Wie bereits geschrieben, erfolgt immer ein Vergleich zwischen den Grenzvermeidungskosten und dem Preis der Abgabe. Produzenten vermeiden dann Umweltbelastungen, wenn die Vermeidung die kostengünstigere Alternative ist.

⁶ benannt nach dem englischen Volkswirt Arthur Cecil Pigou (1877 - 1959)

Bei einer Umweltabgabe ist auch eine *dynamische Anreizwirkung* vorhanden. Die Entwicklung und Anwendung verbesserter Vermeidungstechnologien führen zu geringeren Vermeidungskosten. Dann ist es im Vergleich zur früheren Situation lohnenswerter, Umweltschutz zu betreiben. Der Innovationsanreiz ist bei diesem Instrument entsprechend hoch.

Die Kostenbelastung durch die Abgabe ist, da sie sich auf Schadstoffmengeneinheiten bezieht, unabhängig von der Größe eines Unternehmens und für alle Unternehmen im Verhältnis gleich. Die Wettbewerbssituation kann sich dann verändern, wenn wegen der erhöhten Kostenbelastung unrentable Betriebe ausscheiden.

Die politische Durchsetzungsfähigkeit von Umweltabgaben ist geringer im Vergleich zu Umweltauflagen. Vorteilhaft an diesem Instrument ist für die Politik, dass Abgaben das einzige Umweltinstrument sind, mit dem neue Einnahmemöglichkeiten erschlossen werden können. Dies birgt aber auch Missbrauchspotenzial.

6.2.3 Umweltzertifikate

Wie die Umweltabgaben gehören die Umweltzertifikate zur Gruppe der marktwirtschaftlichen Instrumente im Umweltschutz. Umweltzertifikate sind handelbare Rechte auf die Inanspruchnahme der Umwelt. Der Staat setzt bei diesem Instrument zunächst eine globale mengenmäßige Beschränkung für einzelne Schadstoffe fest. Die zulässige Ausstoßmenge dieser Schadstoffe wird in viele Teilemissionsrechte aufgeteilt und als Zertifikat verbrieft. Eine staatliche Behörde definiert und verteilt die Rechte an die Nachfrager.

Mit den Zertifikaten erhält der Verursacher das Recht, die Umwelt mit einer bestimmten Menge an Schadstoffen zu belasten. Der Staat kann die Rechte entweder kostenlos an die Unternehmen abgeben oder sie in einer Versteigerung an die Nachfrager verkaufen. Diese Rechte sind nicht an einen bestimmten Produzenten gebunden und somit handelbar. Wenn ein Betrieb die Produktion erhöht, muss das Unternehmen zusätzliche Zertifikate für die höhere Schadstoffmenge am Markt zu erwerben.

Unternehmen können Zertifikate verkaufen, wenn sie durch Anlagenstilllegungen oder durch verbesserte Vermeidungstechnologien selbst weniger Schadstoffe ausstoßen. Der Preis der Zertifikate bildet sich – im Gegensatz zu Umweltabgaben – nicht durch staatlichen Einfluss, sondern durch Angebot und Nachfrage am Markt. Zertifikate nachfragen werden diejenigen Produzenten, bei denen die Kosten der Emissionsverringerung höher sind als der Marktpreis der Verschmutzungsrechte. Umgekehrt werden Unternehmen Zertifikate anbieten, wenn es bei ihnen günstiger ist, in die Verringerung ihrer Emissionen zu investieren und dadurch entbehrlich gewordene Zertifikate auf dem Markt zu verkaufen. Schlussendlich kommt es zu einer effizienten Nutzung des Umweltgutes, da die Zertifikate zu den Unternehmen fließen, bei denen die Vermeidung die relativ höchsten Kosten aufweist. Um das Umweltqua-

litätsniveau zu verbessern, kann der Staat Zertifikate aufkaufen und einbehalten mit dem Effekt, dass sich die auf dem Markt verfügbare Menge an Zertifikaten reduziert.

Wie sind Zertifikate zu beurteilen?

Umweltzertifikate bündeln die Vorteile von Umweltauflagen und Umweltabgaben und minimieren deren Nachteile. Umweltzertifikate werden daher von der Wissenschaft sehr positiv beurteilt.

Die *ökologische Effizienz* des Instrumentes ist hoch. Umweltziele können wegen der Festlegung maximal zulässiger Schadstoffmengen wesentlich besser erreicht werden als bei einer preislichen Lösung mit Hilfe von Abgaben.

Auch die *ökonomische Effizienz* ist hoch. Ähnlich wie bei Abgaben werden Umweltverbesserungsmaßnahmen dort ergriffen, wo sie mit den relativ günstigsten Kosten möglich sind.

Die *dynamische Anreizwirkung* ist sogar noch höher als bei Umweltabgaben. Wenn innovative Technologien eingesetzt werden, können Zertifikate am Markt verkauft werden und dem Unternehmen zusätzliche Erlöse zuführen.

Dieses Konzept kann aber nachteilige Folgen für den *Wettbewerb* haben. Der Markteintritt neuer Unternehmen wird erschwert, wenn diese erst den vorhandenen Anbietern Verschmutzungszertifikate abkaufen müssen. Unternehmen mit großer Finanzkraft könnten auch versuchen, über Ankauf und Hortung von Rechten eine Monopolsituation zu erreichen, um dann die Zertifikate zu einem überhöhten Preis wieder zu verkaufen.

Schwierigkeiten gibt es bei der politischen Durchsetzbarkeit und Praktikabilität. Trotz ihrer theoretischen Vorteile stößt die Zertifikationslösung in der praktischen Umsetzung auf eine Vielzahl von Problemen. Die Ausgabe von CO₂-Zertifikaten innerhalb der EU ist ein wichtiger Schritt, um die Praktikabilität dieses Instrumentes zu testen.

6.2.4 Kooperationslösungen (Branchen- und Verbandslösungen)

Bei umweltpolitischen Kooperationslösungen werden Verträge oder Abkommen mit Verschmutzern abgeschlossen oder rechtlich unverbindliche Absprachen getroffen. Kooperationslösungen können die Form von Branchenabkommen oder Verbandslösungen haben und können wiederum rechtlich verbindlich oder rechtlich unverbindlich sein.

Bei Branchenabkommen trifft die Umweltbehörde mit den Unternehmen einer bestimmten Branche Absprachen über Umweltziele und ihrer zeitlichen Realisierung, gelegentlich auch über die Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Rechtlich verbindliche Branchenabkommen können zum einen die Unternehmen zum Unterlassen einer umweltbeeinträchtigenden Aktivität verpflichten (Selbstbindungsabkommen) oder sich zum anderen dazu verpflichten, bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität zu erreichen (Selbstverpflichtungsabkommen). Selbstbindungs- und Selbstverpflichtungsabkommen können allerdings

auch rechtlich unverbindlich sein. In diesem Fall kann der Staat diese Verpflichtungen nicht mit Sicherheit durchsetzen. Verbandslösungen sind Branchen übergreifende Absprachen, bei denen sich die Mitglieder zu einer Handlung bzw. Unterlassung verpflichten.

Wie sind Kooperationslösungen zu beurteilen?

Kooperationslösungen sollen Umweltverbesserungsziele mit möglichst geringen Kosten und geringen Widerständen erreichen. Sie sind ein flexibles Instrument, da auf regionale und branchenspezifische Besonderheiten Rücksicht genommen werden kann.

Eine pauschalierte Aussage über die *ökologische Effizienz* fällt schwer. Ob mit diesem Instrument das ökologische Ziel erreicht werden kann oder nicht, lässt sich nur Einzelfall ermitteln. Von rechtlich verbindlichen Branchenabkommen kann eher ein hoher Zielerreichungsgrad erwartet werden als von unverbindlichen Verträgen.

Da es den Emittenten freigestellt ist, auf welche Weise sie ihre Umweltziele erreichen, gibt es keine grundsätzliche Beeinträchtigungen *der ökonomischen Effizienz*. Innerhalb der Branche bzw. des Verbandes müssen Verhandlungen geführt werden, welches Unternehmen wie viel zur Zielerreichung beitragen soll. Bei diesen Absprachen über das Ausmaß der Emissionsminderung der einzelnen Unternehmen ist es möglich, dass die Unternehmen nicht entsprechend ihren Vermeidungskostenfunktionen belastet werden. Würde innerhalb der Branche ein optimaler Schlüssel der Emissionsverteilung gefunden, würde die kostengünstigste Methode gewählt werden.

Bezüglich der *dynamischen Anreizwirkungen* kann ebenfalls keine allgemeingültige Aussage getroffen werden.

Kooperationslösungen können negative Folgen für den *Wettbewerb* haben. Es lauert immer die Gefahr der Missachtung des Kartellrechts bzw. die Möglichkeit von wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen der Unternehmen.

Durch die Vermeidung langwieriger und zeitintensiver Gesetzgebungs- und Verordnungsprozesse ist die politische Akzeptanz hoch und die praktische Durchführbarkeit gegeben.

7 Stabilisierungspolitik im Zeitalter der Europäischen Währungsunion und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

7.1 Der Vertrag von Maastricht

Im Frühjahr 1992 fand in Maastricht eine Regierungskonferenz statt, auf der die Staats- und Regierungschefs der EG-Länder beschlossen, eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten. Um bei der dritten Stufe, der gemeinsamen europäischen Währung, dabei sein zu dürfen, musste ein Land eine Reihe von Bedingungen erfüllen, die in Artikel 109 j (nach neuer Nummerierung jetzt Artikel 121) des EG-Vertrages festgeschrieben wurden:

Artikel 121 EG-Vertrag (in der Fassung vom 26. Februar 2001, Vertrag von Nizza):

- „Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, ersichtlich aus einer Inflationsrate, die der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten nahe kommt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben;
- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit ...
- Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats;
- Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedstaat erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt.“

Diese vier Kriterien wurden in einem „Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ und in einem „Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ präzisiert:

- Die Inflationsrate eines Landes, gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex, durfte im Jahr vor der Prüfung um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der der drei inflationsstabilsten Länder liegen.
- Die Zinssätze der langfristigen Staatsanleihen eines Landes durfte um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über der der drei inflationsstabilsten Länder liegen.
- Im Bezug auf die „auf Dauer tragbare Finanzlage“ gab es zwei Referenzwerte:
 - 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen und
 - 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

Im Protokoll über die Konvergenzkriterien hieß es aber auch:

„Das ... Kriterium der Finanzlage der öffentlichen Hand bedeutet, daß zum Zeitpunkt der Prüfung keine Ratsentscheidung ... vorliegt, wonach in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht“.

Entscheidend für den Beitritt war also von Anfang an nicht die *Einhaltung* der Haushaltskriterien *selbst*, sondern die *politische Entscheidung*, ob die Kriterien als eingehalten gelten oder nicht.

Um das Defizitkriterium tobte in Deutschland ein heftiger Streit in Politik und Öffentlichkeit. Man musste in Deutschland den Eindruck haben, die Einhaltung der drei Prozent (der damalige Finanzminister Waigel: 3,0 %) entscheiden über Wohl und Wehe der Währungsunion und über die Zukunft Europas. Wie kamen die drei Prozent zustande?

Langfristig gilt der Zusammenhang

$$\text{Schuldenstand in \% des BIP} \approx \frac{\text{jährliche Neuverschuldung in \% des BIP}}{\text{nominale Wachstumsrate des BIP}}$$

1992, zur Zeit der Konferenz von Maastricht, lag der öffentliche Schuldenstand in den EG-Ländern im Mittel bei knapp 60 % des BIP.

Die nominale Wachstumsrate lässt sich zerlegen in die Preissteigerungsrate und die reale Wachstumsrate des BIP. Die angestrebte Preissteigerungsrate liegt bei knapp 2 %, die angestrebte Wachstumsrate bei 3 %.

Damit ergibt sich:

$$60\% \approx \frac{?}{(2\% + 3\%)} + \frac{3\%}{5\%}$$

Bei einer nominalen Wachstumsrate von konstant 5 % und einer Neuverschuldung von konstant 3 % des BIP strebt der Schuldenstand – ausgehend von einem beliebigen Schuldenstand – gegen 60 %.

Liegen Wachstumsrate und Inflationsrate unter den obigen Werten, muss auch die Neuverschuldung unter 3 % des BIP liegen, wenn weiterhin ein Schuldenstand von 60 % angestrebt wird.

1998 fand die Prüfung der Kriterien statt. Geprüft wurde die Einhaltung der Kriterien im Jahr 1997:

Beim Kriterium Inflationsrate lag der Referenzwert bei 2,7 %. Er wurde von allen EU-Staaten außer Griechenland erfüllt. (D: 1,5 %)

Beim Kriterium langfristige Zinssätze lag der Referenzwert bei 7,8 %. Dieser Wert wurde ebenfalls von allen Staaten außer Griechenland eingehalten. Selbst frühere Hochinflation- und -zinsländer wie Italien lagen unter dieser Grenze. (D: 5,6%; I: 6,9%)

Das Kriterium der zweijährigen Teilnahme am EWS und der Einhaltung der normalen Bandbreiten wurde zum Prüfungszeitpunkt von 10 Ländern erfüllt. Finnland und Italien waren erst Ende 1996 dem EWS beigetreten, hatten aber auch zuvor die normalen Bandbreiten eingehalten. Das irische Pfund war aufgewertet worden, kritisch waren aber nur Abwertungen einer Währung. Griechenland, Großbritannien und Schweden erfüllten das Kriterium nicht⁷.

⁷ Im Fall von Schweden war die Nicht-Teilnahme am EWS die einzige Möglichkeit, den Beitritt zur Währungsunion zu verhindern. Ein Land, das die Kriterien erfüllte, *musste* beitreten, falls keine Ausnahmeklauseln bestanden. Ausnahmeklauseln galten für Dänemark und für Großbritannien.

Das Kriterium eines Staatsdefizits von nicht mehr als 3% des BIP wurde von allen Staaten außer Griechenland formal⁸ eingehalten. Die Schuldenstandsquote lag nur bei vier Staaten bei weniger als 60% des BIP. (L: 6,7%; D: 61,3%; I: 121,6%; B: 122,2%). Der Schuldenstand war aber letztlich kein Ausschlusskriterium.

Von der Teilnahme an der Währungsunion ausgeschlossen waren von den 15 EU-Staaten zwei: Griechenland und Schweden. Zwei Staaten, die ein Wahlrecht hatten, Dänemark und Großbritannien, entschieden sich gegen den Beitritt. So startete die Währungsunion am 1.1.1999 mit 11 Staaten.

7.2 Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt

Die Einhaltung des Defizitkriteriums von 3% des BIP war eine Bedingung, um der Währungsunion *beizutreten*. Nicht sichergestellt war aber, dass die Mitgliedstaaten weiter eine solide Haushaltspolitik betreiben würden, nachdem sie der Währungsunion *beigetreten* waren.

1995 begannen im Bonner Finanzministerium Vorarbeiten zu einem Abkommen, das Sanktionen bei einer Überschreitung der Grenze von 3,0% vorsah. Im Juli 1997 einigten sich die Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen in Amsterdam auf einen „Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt“.

7.2.1 Regelungen und Verfahren

Die Ziele des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes gehen über die Einhaltung der Kriterien des Vertrages von Maastricht hinaus: Als mittelfristiges Ziel streben die Mitgliedstaaten der Währungsunion einen ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss an.

Zur Umsetzung dieses Ziels werden im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt die Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Artikel 99 EG-Vertrag) intensiviert und das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Artikel 104 EG-Vertrag) präzisiert.

Bei diesem Verfahren gibt es zwei wesentliche Akteure: die Europäische Kommission und den Rat.

Die Europäische Kommission stellt die europäische „Verwaltung“ dar. Sie umfasst einige tausend Beamte in Brüssel. Die Kommission ist in verschiedene Generaldirektionen für einzelne Politikbereiche eingeteilt. An der Spitze der Kommission stehen Kommissare unterschiedlicher Nationalitäten und der Kommissionspräsident.

Der Rat, auch Ministerrat genannt, ist die – in der Regel monatliche – Versammlung der jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten. Für Wirtschaft und Finanzen ist der so genannte ECOFIN-Rat zuständig, die Versammlung der Wirtschafts- und Finanzminister. Der Europäische Rat ist die Versammlung der Staats- und Regierungschefs. Sie treffen sich in der Regel halbjährlich. Der Ministerrat und der Europäische

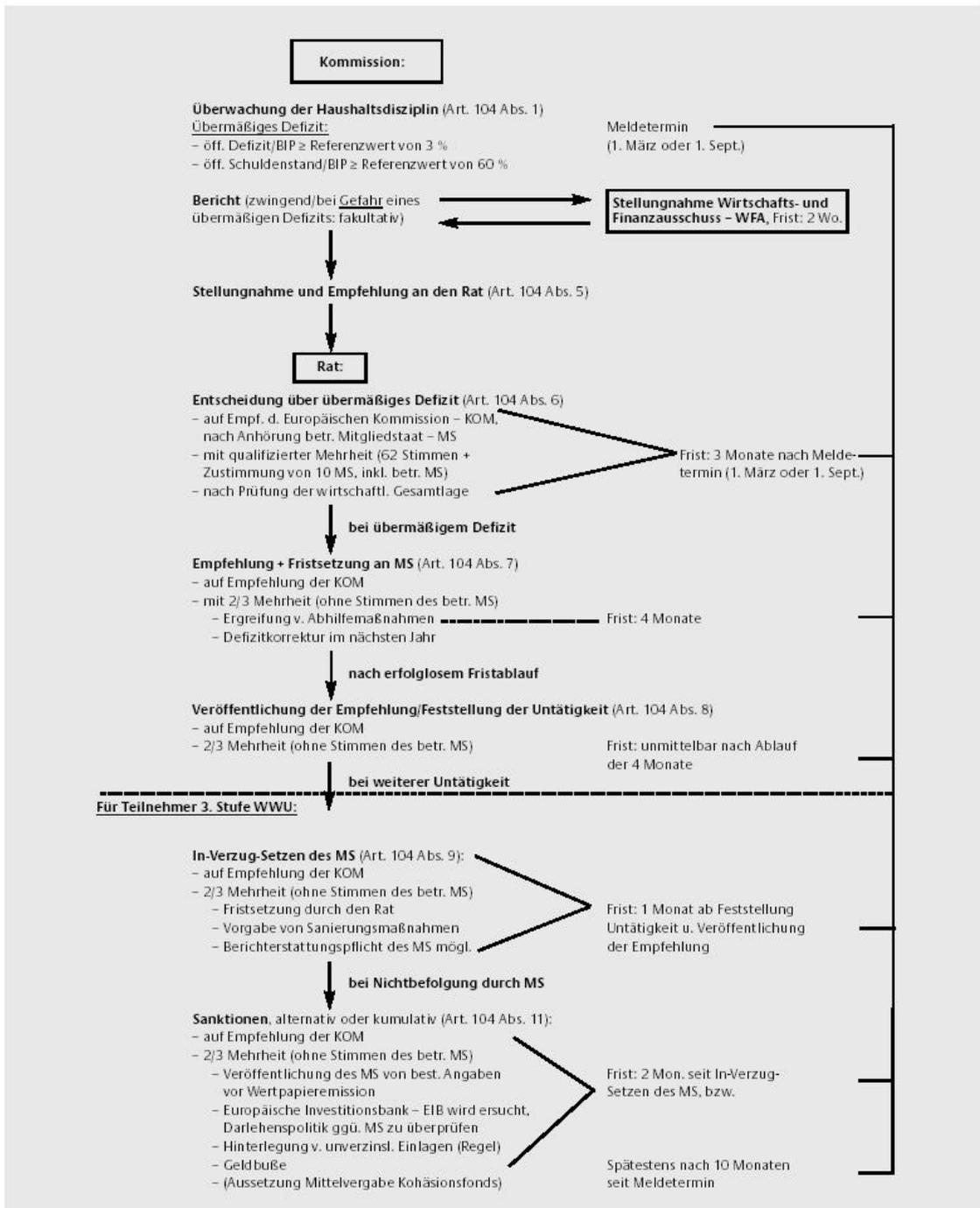
⁸ Bei diesem Kriterium wurde von den EU-Staaten mit viel Fantasie getrickst. Italien erfand z. B. eine rückzahlbare(!) Steuer. Die Einmaleffekte wurden allerdings auch vom Europäischen Währungsinstitut registriert. Frankreich hatte bei einem „offiziellen“ Defizit von 3,0% Einmaleffekte von 0,7 Prozentpunkten aufzuweisen, Italien bei „offiziellen“ 2,7% zusätzlich 1 Prozentpunkt. Deutschland hatte bei „offiziellen“ 2,7% Einmaleffekte in Höhe von 0,2 Prozentpunkten.

Rat stellen die Instanz auf europäischer Ebene dar, die politische Entscheidungen treffen.

Um übermäßige Defizite frühzeitig zu verhindern, müssen die Mitgliedsländer der Währungsunion nach Artikel 99 jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme vorlegen, in denen Sie das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses festschreiben und die wichtigsten Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels nennen. Der ECOFIN-Rat bewertet die vorgelegten Programme und überwacht die Einhaltung. Stellt der Rat bei einem Mitgliedsland ein Abweichen vom angestrebten Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder vom Anpassungspfad fest, richtet er eine vorzeitige Warnung (im Volksmund „blauer Brief“) an den Mitgliedsstaat und macht Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik.

Das Defizitverfahren nach Artikel 104 EG-Vertrag wird von Bundesministerium der Finanzen in einem Ablaufdiagramm dargestellt:

Das Verfahren nach Art. 104 EG-Vertrag



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 03/2003 S.37

7.2.2 Das Defizitverfahren gegen Deutschland

Schon im Januar 2002 war abzusehen, dass in Deutschland im Jahr 2002 ein übermäßiges Defizit entstehen könnte. Bei der Überprüfung des aktualisierten deutschen Stabilitäts-programms wies die Kommission auf Gefahren hin. Die Kommission hielt das geschätzte BiP-Wachstum von 1¼ % für das Jahr 2002 für allzu optimistisch. Bei der Annahme einer Wachstumsrate von ¾ % kam das deutsche Defizit mit 2,5 % in

die Nähe des Referenzwertes von 3 %. Die Kommission empfahl daher am 31.01.2002 dem Rat, eine frühzeitige Warnung, einen so genannten „blauen Brief“, an Deutschland zu richten.

Deutschland konnte diesen „blauen Brief“ durch weitreichende Zusagen abwenden. Deutschland verpflichtete sich, die Einhaltung des Referenzwertes von 3 % im Jahr 2002 sicherzustellen und bis zum Jahr 2004 eine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition zu erreichen. Der Rat gab sich mit dieser Erklärung zufrieden und beschloss einstimmig, den „blauen Brief“ nicht zur Abstimmung zu stellen.

Die Zahlen, die Deutschland am 24. September 2002 – einige Tage nach der Bundestagswahl – an die Kommission lieferte, deuteten mit einem Defizit von 2,9% des BIP noch nicht auf eine Überschreitung des Referenzwertes hin. Am 16.10. erklärte Finanzminister Eichel öffentlich, dass der Referenzwert wahrscheinlich überschritten würde. Die am 13.11.2002 veröffentlichten Herbstvorausschätzungen der Kommission prognostizierte für Deutschland im Jahr 2002 ein Defizit von 3,8%. Die Kommission verabschiedete daraufhin am 14.11.2002 einen Bericht über die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland und leitete das Defizitverfahren gegen Deutschland ein. In diesem Bericht kam die Kommission zum Ergebnis, dass das Defizit nur zu einem geringen Maß auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen sind. Die Kommission schätzte das konjunkturbereinigte Defizit für das Jahr 2002 auf 3,3% des BIP.

Der Finanz- und Wirtschaftsausschuss gab am 29.11.2002 eine Stellungnahme zum Bericht der Kommission ab.

Auf dieser Basis gab die Kommission am 08.01.2003 eine Stellungnahme und Empfehlungen für eine Ratsempfehlung ab. Die Kommission erklärte darin, dass im Jahr 2002 verzeichnete übermäßige Defizit resultiere weder aus ungewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle Deutschlands entzogen, noch aus einer ernsten Rezession. Als Ursachen wurden neben Ausgabenüberschreitungen im Bereich der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe vor allem Fehleinschätzungen bei den Einnahmen, vor allem bei der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer genannt. Die Kommission empfahl daher dem Rat, ein übermäßiges Defizit festzustellen. Der Rat solle an Deutschland die Empfehlung richten, die Stabilitätsprogrammziele für 2003 zu erreichen, indem grundlegende Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsreformen durchgeführt werden sollen.

Am 21. Januar 2003 entschied der Rat, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestehe. Der Rat kam wie die Kommission zur Schlussfolgerung, dass die vermehrten Staatsausgaben und verringerten Staatseinnahmen nur zum Teil mit konjunkturellen Faktoren erklärt werden können. Der Rat stellte daraufhin am 21.01.2003 im Falle Deutschlands ein übermäßiges Defizit fest und gab folgende Empfehlungen:

Der Haushaltsplan, der unter für 2003 der Annahme eines realen Wachstums von 1,5% eine Senkung des Haushaltsdefizits auf 2,35% des BIP vorsah, solle rigoros verwirklicht werden. Die deutsche Regierung solle die angekündigten Maßnahmen,

die zu einer Reduzierung des Defizits um 1% führen umsetzen oder Ersatzmaßnahmen mit gleicher Wirkung durchführen.

Der Rat erinnerte auch an die Zusagen der deutschen Behörden, das strukturelle Haushaltsdefizit um jährlich mehr als 0,5% zu verringern.

Der Rat begrüßte die bisher von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen, setzte aber eine Frist bis zum 21.05.2003, um Maßnahmen zu treffen, mit denen das übermäßige Defizit bis zum Jahr 2003 beendet wird. Der 21.05.2003, der Termin, bis zu dem wirksame Maßnahmen vorgelegt werden mussten, verstrich ohne eine offizielle Erklärung der deutschen Bundesregierung oder des Rates. Zeitungen berichteten, dass Finanz-Staatssekretär Caio Koch-Weser und der für die Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständige Generaldirektor Klaus Regling eine Übereinkunft gefunden haben, wonach die bisherigen Maßnahmen als ausreichend für eine Reduzierung des strukturellen Defizits um 0,75 Prozentpunkte gelten. Weitere geplante Maßnahmen führten zu einer Reduzierung des strukturellen Defizits um 0,25%. Die Forderung des Rates nach wirksamen Maßnahmen wurde damit als erfüllt angesehen, obwohl das Defizitziel von unter 3% weiterhin verfehlt wurde.



Mitte Mai kündigte Finanzminister Eichel nach der jährlichen Steuerschätzung an, dass der Referenzwert von 3% des BIP im Jahr 2003 wiederum überschritten werde. Anfang Juni räumte Gerhard Schröder auf dem G8-Gipfel in Evian ein, dass Deutschland möglicherweise auch 2004 gegen den die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstößt.

Im Oktober 2003 schlug die Kommission dem Rat eine Verschärfung des Defizits gegen Deutschland und Frankreich vor.

Am 25. November 2003 beschloss der Rat, die Verfahren gegen Deutschland und Frankreich unter Auflagen auszusetzen. Das Defizitverfahren war damit vorerst auf Eis gelegt und der Stabilitäts- und Wachstumspakt war ausgehebelt.

Eine Aussetzung des Verfahrens unter vom Rat entworfenen Auflagen war im Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht vorgesehen. Die Kommission klagte deshalb am 13. Januar 2004 vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den Beschluss des Rates. Sie nannte als Klagegrund, dass ihre Empfehlungen ohne Begründung übergangen wurden und zweifelte an der rechtlichen Zulässigkeit der Aussetzung des Defizitverfahrens. Die Aussetzung des Verfahrens ist nach Artikel 9 der Verordnung Nr.1467/97 an die Bedingung geknüpft, dass der betreffende Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen ergreift. Diese Bedingung sah die Kommission nicht als erfüllt an. Die Klage bezog sich damit nur auf Verfahrensfragen, nicht auf Inhalte. Die Kommission schreibt: „Durch die Anfechtung der Schlussfolgerungen des Rates sollen weder die wirtschaftliche Analyse noch die Korrekturmaßnahmen in Frage gestellt werden, die der Rat den betreffenden beiden Mitgliedstaaten empfiehlt.“

Am 13. Juli 2004 gab der Europäische Gerichtshof der Kommission Recht. Die Diskussion um eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts war aber schon so weit geschritten, dass die Kommission aus dem Urteil keine Konsequenzen für die laufenden Verfahren zog.

7.2.3 Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Spätestens mit der Aussetzung des Defizitverfahrens gegen Deutschland und Frankreich war der Stabilitäts- und Wachstumspakt war der Reformbedarf offensichtlich. Schon länger war die Anwendung des Paktes großzügiger als dem Wortlaut des Paktes entsprach.

Von verschiedenen Ländern wurden Reformwünsche angemeldet: Frankreich und Italien plädierten für das Herausrechnen bestimmter Ausgabeposten bei der Berechnung des Defizits, z. B. staatliche Investitionen oder Verteidigungsausgaben. Auch Deutschland hatte zeitweise für das Herausrechnen der Zahlungen an die EU plädiert. Auf europäischer Ebene waren solche Vorschläge aber nicht mehrheitsfähig, weshalb Deutschland von diesem Vorschlag abrückte. Eichel in der Financial Times Deutschland vom 23.12.2004: „An den 60 Prozent und an den drei Prozent rüttelt keiner. Es soll auch nichts herausgerechnet werden aus dem Defizit. ... Wir brauchen nur eine vernünftigeren Anwendung des Stabilitätspakts“. Eichel plädierte dagegen für eine Art Checkliste, die bei der Entscheidung über Sanktionen herangezogen werden sollte, falls die Marke von 3,0% überschritten wird. Eichel im gleichen Artikel: „Wir brauchen sechs, sieben oder acht ökonomische Kriterien, die abgeprüft werden, wenn ein Land über der Drei-Prozent-Grenze liegt.“

Die Kriterien lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Strukturreformen wie die Reform der Sozialsysteme, Reformen zur Verbesserung der Arbeitsmärkte und Steuerreformen. Solche Reformen sind kurzfristig mit Kosten verbunden, wirken aber im Erfolgsfall langfristig in Form einer Erhöhung des Wachstums und einer Verringerung der Defizite.

- Makroökonomische Kriterien, wenn etwa die geringe Wachstumsrate eines Landes mehr Spielraum für fiskalische Impulse erfordert oder wenn die niedrige Inflationsrate eines Landes auch höhere Staatsausgaben zulassen, ohne inflationär zu wirken.
- Sonderfaktoren wie die Minderung von Lasten für zukünftige Generationen durch gegenwärtige Reformen⁹, Beiträge zum EU-Haushalt oder Sonderlasten wie die Transfers für die Neuen Bundesländer.

Darüber hinaus forderte Eichel eine stärker länderspezifische Betrachtung und eine stärkere Souveränität der Mitgliedsländer bei den Maßnahmen zum Abbau des übermäßigen Defizits.

Ende März 2005 fanden Treffen des ECOFIN-Rats und des Europäischen Rats statt, auf dem die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein zentrales Thema waren. Nachdem am Anfang die Positionen von Ländern, die eine flexiblere Anwendung des Paktes wünschten (v.a. Deutschland, Frankreich und Italien) und von Ländern, die eine Aufweichung strikt ablehnten (z. B. Niederlande und Österreich) unvereinbar schienen, wurde in den Abendstunden des 20. März von den Wirtschafts- und Finanzministern noch ein Kompromiss erzielt. Dieser Kompromiss wurde auch von den versammelten Staats- und Regierungschefs bestätigt. In einigen Punkten konnte sich Eichel durchsetzen, in anderen Punkten wurde die jetzige Regelung unterstrichen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse aus deutscher Sicht genannt und die entsprechen Passagen aus dem Kompromisspapier zitiert:

- An den 60 Prozent bzw. drei Prozent wird festgehalten:
The two nominal anchors of the Pact - the 3% of GDP reference value for the deficit ratio and the 60% of GDP reference value for the debt ratio - have proven their value and continue to be the centrepiece of multilateral surveillance. However, the European Council noted in June 2004 the need to strengthen and to clarify the implementation of the Stability and Growth Pact, in order to foster transparency and national ownership of the EU fiscal framework and to improve enforcement of its rules and provisions.
- Eine Aufweichung der Drei-Prozent-Grenze durch das Herausrechnen einzelner Positionen findet nicht statt:
Clearly no redefinition of the Maastricht reference value for the deficit via the exclusion of particular budgetary items should be pursued.
- Es gibt keine Sonderbehandlung für einzelne Länder:
The Pact has to be applied across countries in a fair and consistent way and be understood by public opinion. The Council reaffirms that a rules-based system is the best guarantee for commitments to be enforced and for all Member States to be treated equally. In strengthening and clarifying the Pact it is essential to secure a proper balance between the higher degree of economic judgement and policy discretion in the surveillance and co-ordination of budgetary policies and the need for keeping the rules-based framework simple, transparent and enforceable.
- Es wird unterstrichen, dass die nationale Ebene bei der Finanzpolitik grundsätzlich Vorrang vor der europäischen Ebene hat. Die europäische Ebene darf nur

⁹ Gemeint sind hier Reformen der Sozialversicherung wie die Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente (Stichwort: Riester-Rente) oder Steuerausfälle durch einen Wechsel zu einer nachgelagerten Besteuerung von Renten (Stichwort: Alterseinkünftegesetz, Rürup-Rente).

dann in die nationale Finanzpolitik eingreifen, wenn ein Land gegen europäische Vorgaben verstößt:

In accordance with the Luxembourg Resolution on economic policy coordination, the Council confirms that enhanced coordination of fiscal policies must adhere to the Treaty principle of subsidiarity, respecting the prerogatives of national Governments in determining their structural and budgetary policies, while complying with the provisions of the Treaty and the Stability and Growth Pact.

- Beim Anpassungspfad in Richtung eines ausgeglichenen Haushalts sind Struktur-reformen zu berücksichtigen:

The Council agrees that, in order to enhance the growth oriented nature of the Pact, structural reforms will be taken into account when defining the adjustment path to the medium-term objective ...

- Bei der Beurteilung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, sind - auch wenn sie nicht explizit genannt werden - Faktoren wie EU-Beiträge und Entwicklungshilfe („finanzielle Beiträge, um die internationale Solidarität zu festigen“) oder Transfers nach Ostdeutschland („finanzielle Beiträge, um die Vereinigung Europas zu erreichen“) zu berücksichtigen. Eine feste Liste von Faktoren gibt es aber nicht.

The Council considers that the framework to take into account "all other relevant factors" should be clarified. ... Furthermore, due consideration will be given to any other factors, which in the opinion of the Member State concerned, are relevant in order to comprehensively assess in qualitative terms the excess over the reference value. In that context, special consideration will be given to budgetary efforts towards increasing or maintaining at a high level financial contributions to fostering international solidarity and to achieving European policy goals, notably the unification of Europe if it has a detrimental effect on the growth and fiscal burden of a Member State.

- Explizit sind bei einer Überschreitung der drei Prozent Lasten durch die Umstellung des Sozialversicherungssystem auf Kapitaldeckung zu berücksichtigen:

The Council agrees that an excess close to the reference value which reflects the implementation of pension reforms introducing a multi-pillar system that includes a mandatory, fully funded pillar should be considered carefully. Although the implementation of these reforms leads to a short-term deterioration of the budgetary position, the long-term sustainability of public finances clearly improves.

- Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt war bisher nur ein Rückgang des BIP von mindestens zwei Prozent ein Grund, kein Verfahren einzuleiten. Diese Regelung wird ausgeweitet auf einen Rückgang des BIP überhaupt oder auf eine längere Wachstumsschwäche.

The Council considers that the current definition of "a severe economic downturn" given in Article 2(2) of Regulation 1467/97 is too restrictive. The Council considers that paragraphs (2) and (3) of Article 2 in Regulation 1467/97 need to be adapted in order to allow both the Commission and the Council, when assessing and deciding upon the existence of an excessive deficit, according to paragraphs (3) to (6) of Article 104 of the Treaty, to consider as exceptional an excess over the reference value which results from a negative growth rate or from the accumulated loss of output during a protracted period of very low growth relative to potential growth.

- Die Fristen zur Korrektur eines übermäßigen Defizits werden im Fall einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung ausgeweitet:

The Council agrees that deadlines for correcting the excessive deficit could be revised and extended if unexpected adverse economic events with major unfavourable budgetary effects occur during the excessive deficit procedure.

Als Fazit aus dieser Änderung lässt sich ziehen, dass Eichel seine Position weitgehend durchsetzen konnte. Der Pakt bleibt zwar in seinen Grundzügen erhalten.

Übermäßige Defizite von mehr als vier wie in Griechenland lassen sich auch mit den

geänderten Regelungen sanktionieren. Deutschland braucht nach diesen Änderungen aber keine Angst mehr vor Sanktionen zu haben, selbst wenn die Drei-Prozent-Grenze auch in den nächsten Jahren weiter überschritten wird.

8 Fazit: Ist Stabilitätspolitik noch möglich?

Eine nationale Stabilitätspolitik ist unter den Bedingungen der Währungsunion und des Stabilitäts- und Wachstumspakts nur noch bedingt möglich. Die klassischen Instrumente der Konjunkturpolitik, Geldpolitik und Fiskalpolitik, sind für die Mitgliedsstaaten der Währungsunion nicht mehr oder nur noch beschränkt einsetzbar:

Seit dem 01.01.1999 gibt es keine eigenständige *Geldpolitik* der Mitgliedsstaaten der Europäischen Währungsunion mehr. Die Geldpolitik der EZB muss sich an gesamteuropäischen Interessen ausrichten und kann nur bedingt auf nationale Erfordernisse eingehen. Außerdem ist die Geldpolitik in erster Linie dem Ziel Preisstabilität verpflichtet, andere Ziele darf die EZB nur verfolgen, soweit sie mit dem Ziel der Preisniveaustabilität vereinbar sind. Die Förderung von Wachstum und Beschäftigung gehört nicht zu den Aufgaben der EZB.

Fiskalpolitik ist nur noch eingeschränkt möglich. Die keynesianische Idee einer antizyklischen Fiskalpolitik mit Hilfe von defizitfinanzierten Staatsausgaben kann dem mittelfristigen Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts widersprechen. Ein ausgeglichener Haushalt als Ausgangslage erlaubt das Wirken „automatischer Stabilisatoren“. Darunter versteht man, dass Staatsausgaben im Abschwung automatisch zunehmen, z. B. durch höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld, und die automatisch sinken, z. B. durch Steuerausfälle. Liegen in der Ausgangslage aber schon (strukturelle) Defizite vor, müsste ein Staat prozyklisch handeln und den Abschwung noch verschärfen, um die Defizitziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten.

Die nachfrageorientierte Konjunkturpolitik, die in den 60-ern und frühen 70-ern modern war, ist unter heutigen Bedingungen also in Europa nicht mehr möglich. Seit den 70-ern fand ein Wandel von Maßnahmen mit kurzen Zeithorizont (Konjunkturpolitik) hin zu solchen mit längerfristigem Zeithorizont (Wachstumspolitik) statt. Der Staat wurde immer mehr aus der Konjunktursteuerung gedrängt. In den späten 90-ern haben die EU-Staaten fast alle Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben. Der amerikanische Ökonom Paul Krugman bringt dies auf die Formel: „Europa stellt auf Autopilot“. Ob der Autopilot besser steuert die bisherigen Piloten, lässt sich kontrovers diskutieren. Die USA setzen auf eine aktive Konjunktursteuerung. Wer mit den weltwirtschaftlichen Turbulenzen besser zurechtkommt, wird sich in den nächsten Monaten zeigen.