

Europäische Stabilitätspolitik (am Ende?): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)

Roland Sturm

1. Warum gibt es den SWP?¹

Die Einführung des Euro 1999 (als allgemeines Zahlungsmittel 2002) wurde in den Ländern mit starker Währung (in Deutschland die DM) kontrovers diskutiert². Für Deutschland bedeutete die Einführung des Euro einen finanziellen Verlust. Kredite mussten nun mit höheren Zinsen bedient werden. Für Bundeskanzler Helmut Kohl war das politische Ziel der Vertiefung der europäischen Integration, gestützt auch auf die Präferenzen Frankreichs, vorrangig. Der Verlust an Stärke der gemeinsamen Währung sollte dadurch möglichst geringgehalten werden, dass der Euro das Stabilitätsniveau der DM erreichen würde (also mit entsprechend niedrigen Zinsen für Kredite). Symbolisch wurde dieser Wunsch umgesetzt durch die Wahl des Bundesbankstandortes Frankfurt am Main als Standort der Europäischen Zentralbank (EZB). Ökonomisch leisteten vier Bestimmungen des Vertrags von Maastricht 1992 „Hilfestellung“, von denen allerdings nur zwei sich auf nachprüfbare Zahlenwerte beziehen. In einem Protokoll (heute: Lisabon Vertrag, Protokoll Nr.12, Artikel 1) nennt der Maastrichter Vertrag konkrete Referenzwerte, die anzustreben seien: „3 Prozent für das Verhältnis

zwischen dem geplanten oder tatsächlichen Defizit und dem Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen und 60 Prozent für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen.“ Den Euro sollten nur jene Länder einführen, die durch die Beachtung dieser Grenzwerte „übermäßige“ Defizite vermeiden.

Bei der Einführung des Euro sah man in einer Reihe von EU-Staaten aus politischen Gründen allerdings großzügig vor allem über das 60 Prozent-Ziel hinweg. Die erforderliche Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung war 1999 nur unzureichend erreicht. Von Beginn an wurden die Maßstäbe für noch akzeptable Defizite kritisiert. Die Werte von jährlich drei Prozent des BIP beim Jahreshaushalt und sechzig Prozent des BIP beim Schuldenstand seien zu beliebig: eine Defizitbegrenzung würde zu einer wachstumsfeindlichen Ausgabenbegrenzung führen, und Haushaltspolitik sei doch weiter eine nationale Angelegenheit, trotz gemeinsamer Währung – ein Paradox, wie sich in den Folgejahren zeigen sollte. Die Überlegung der Befürworter der Maastricht-Kriterien war, dass, wenn Eurostaaten durch die Defizitbegrenzung nicht mehr der bequeme Weg der Staatsverschuldung zur Verfügung stünde, um



Prof. i. R. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft und
GWP-Herausgeber

staatliche Aufgaben oder auch nur Wahlgeschenke zu finanzieren, dann würde ihnen nichts anderes übrig bleiben, als ihre Wirtschaft und Gesellschaft zu reformieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben und das Niveau ihrer Wirtschaftserfolge zu verbessern.

Eine solche Argumentation zur Verteidigung der Maastricht-Kriterien warf aber mindestens zwei Fragen auf: 1. Waren die Defizitkriterien ernst gemeint? Nicht nur für die Deutschen, die ihre stabile Währung aufgeben mussten und deren Wahrnehmung der Geldwertstabilität von historischen Währungskrisen (1923, 1948) geprägt war, war das eine wichtige Frage. Der französische Kommissionspräsident Jacques Delors prägte das geflügelte Wort: „Nicht alle Deutschen glauben an Gott, aber alle an die Deutsche Bundesbank.“ 2. Wer garantiert die Einhaltung der Defizitkriterien, wenn die Kompetenz zu deren Durchsetzung nicht europäisch wird, wenn also haushaltspolitische Angelegenheiten weiterhin in die Kompetenz nationaler Regierungen fallen?

Die einzig mögliche Antwort auf das Problem, dass beispielsweise drei Prozent jährliche Nettoneuverschuldung auch drei Prozent meint, wie der damalige deutsche Finanzminister Theo Waigel betonte, war ein Rückgriff auf Mechanismen der klassischen zwischenstaatlichen Vertragspolitik. Der Europäischen Kommission blieb bei der Implementation von Stabilitätspolitik bloß die Rolle der Hilfestellung. Der Europäische Rat verabschiedete 1996 einen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der das Ziel verfolgte, die Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung in den Euroländern zur Daueraufgabe zu machen.

2. Reformversuche

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt startete bereits als Kompromiss. Er konnte nicht Stabilitätspakt heißen, weil seine Gegner die Tür zur Staatsverschuldung offenhalten wollten, mit dem Argument, zugunsten von Ausgabenpolitik zur Wachstumsförderung seien strikte Defizitgrenzen zu vermeiden. Über die Ausnahme von Naturkatastrophen hinaus wurde eine Öffnungsformel geprägt, die besagt, dass sich die Eurostaaten auch bei außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der

Kontrolle eines Mitgliedstaates entziehen und erhebliche Auswirkungen auf die Finanzlage eines Eurolandes haben, nicht mehr an die Maastricht-Kriterien halten müssen. Ein Automatismus von Strafzahlungen beim Ignorieren der Defizitgrenzen wurde abgelehnt. Der Beschluss über Sanktionen wurde aus dem europäischen Kontext ausgelagert und dem Europäischen Rat übertragen, also an die zwischenstaatliche Willensbildung gebunden. Bis heute liegt kein einziger Sanktionsbeschluss vor. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt erwies sich in der Praxis als zahnlos.

Die bisherigen Reformversuche haben vor allem versucht, unterhalb der Schwelle von Konflikt und durch Überzeugungsarbeit der Europäischen Kommission, moralischen Druck aufzubauen. Die Kommission formuliert jährlich Empfehlungen zu nationalen Haushalten. Hinzu kamen Formelkompromisse, wie eine Ausweitung der Politikfelder, die nicht vom Stabilitäts- und Wachstumspakt erfasst werden, was die Einhaltung des SWP erleichtern sollte. All dies, um die Idee der Defizitkontrolle und damit die Stabilität des Euro zu retten. Herausgefordert wurden europäische Strategien aber immer wieder durch nationale Haushaltspolitiken, die die Defizitgrenzen des SWP ignorierten. Zwischen 2002 und 2019 lag deren Einhaltungquote im Durchschnitt aller Euroländer nur bei ca. 60 Prozent.³ Die Deutsche Bundesbank urteilt: „Die europäischen Fiskalregeln haben sich unbefriedigend entwickelt. Ihre Anwendung ist kaum noch nachvollziehbar. Gerade sehr hohe Schuldenquoten sanken auch in den günstigen Zeiten der letzten Jahre vielfach kaum. Die Haushaltsüberwachung wirkte offenbar nicht auf weitere Konsolidierungsschritte hin, und sogar strukturelle Lockerungen blieben ungeahndet. Es besteht Reformbedarf.“⁴

Der SWP wurde schon in der Vergangenheit mehrfach reformiert. 2005 war der Anlass der Reform, dass wichtige Euroländer, wie Deutschland (von 2002 bis 2006) und Frankreich das drei-Prozent-Ziel der jährlichen Neuverschuldung nicht einhielten. Unter dem Vorwand, den SWP „einfacher und transparenter zu machen“, wurden die Ausnahmen, die ein Überschreiten der Defizitgrenzen erlauben, massiv erweitert. So zählten nun zum Beispiel jegliches Schrumpfen der Wirtschaft, unterdurchschnittliche Wachstumsraten,

die Verwirklichung der Reformen des Lissabon-Vertrags, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die Qualität der öffentlichen Finanzen, Ausgaben für internationale Solidarität („Entwicklungshilfe“), Ausgaben für Verteidigung und europäische Integrationsziele oder die Kosten für Rentenreformen zu den Ausnahmetatbeständen.

2010 schlug als Reaktion auf die Finanzkrise von 2007/8 das Pendel in die Gegenrichtung aus. Der SWP sollte nun gehärtet werden. Finanzkrisen, die sich aus der mangelnden Solidität nationaler Haushaltspolitiken entwickeln können, sollten vermieden werden. Sanktionen bei Nichtbeachtung des SWP wurden aber 2010 umgehend bei einem deutsch-französischen Spitzentreffen in Deauville von Präsident Nicolas Sarkozy und Bundeskanzlerin Angela Merkel ausgeschlossen. Die Eurofinanzminister, die gleichzeitig an Vorschlägen zur Überarbeitung des SWP arbeiteten, mussten die eigenmächtigen deutsch-französischen Vorgaben nachträglich akzeptieren.

Vorausschauend sollte der „präventive Arm“ des SWP gestärkt werden. Das hieß unter anderem die Wachstumsrate der Staatsausgaben sollte die Rate des Potentialwachstums der Wirtschaft eines Landes nicht übersteigen. Bei Abweichungen der Defizitgrenze von 0,5 Prozentpunkten des BIP in einem oder von 0,25 in zwei aufeinander folgenden Jahren, sowie bei lückenhaften Angaben zum Defizit wurde eine Kautionszahlung von 0,2% des BIP angedroht. Um Sanktionsdrohungen glaubhafter zu machen, trat neben die Möglichkeit der Entscheidung im Ministerrat über einen entsprechenden Kommissionsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit, die Möglichkeit der Sanktionierung einen Monat später, wenn eine einfache Mehrheit im Ministerrat nicht dagegen stimmt.

Gestärkt wurde auch, zumindest als Festlegung, der korrektive Arm des SWP, also die Forderung nach Einhaltung der Defizitkriterien. Bisher war das 60%-Ziel (BIP des Schuldenstandes) faktisch ignoriert worden. Jetzt sollten Defizitverfahren auch wegen des Verstoßes gegen dieses Kriterium möglich sein. Bei Nichterfüllung dieses Maastricht-Kriteriums wurde eine Kautionszahlung von einem Bußgeld von 0,2% des BIP, angedroht. Sanktionsempfehlungen der Kommission konnten nur noch mit qualifizierter Mehrheit zurückgewiesen werden (quasi automatische Sankti-

onen, weil das Gegenteil der aktiven Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit gefordert wurde). Zudem sollte ein Land mit einer Verschuldung von über 60% die Differenz zu diesem Referenzwert jährlich um ein Zwanzigstel (im Durchschnitt der drei vergangenen Jahre) abbauen.

Hinzu kamen Maßnahmen zur Bekämpfung „makroökonomischer Ungleichgewichte“, womit vor allem der deutsche Exportüberschuss gemeint war. Der SWP sollte sich eben nicht nur mit den Krisenländern befassen. Auch hier war eine Kautionszahlung von 0,1% des BIP vorgesehen und spätere Bußgeldzahlungen.

3. Ende des SWP?

Die praktische Bedeutungslosigkeit des SWP wurde verstärkt durch die beiden letzten großen Krisen in Europa: Die Corona-Krise und die Ukraine-Krise. Beide rechtfertigten staatliche Ausgabenprogramme, die keine Rücksicht auf nationale Defizite nahmen. Der SWP wurde 2020 von der EU-Kommission außer Kraft gesetzt. Schon im ersten Quartal des Jahres 2021 lag die durchschnittliche Schuldenquote der EU-Länder nicht wie erstrebt bei 60%, sondern bei 100% des BIP. Im Einzelnen hieß das beispielsweise Griechenland: 209,3%; Italien: 160,0%; Portugal: 137,2%; Zypern: 125,7%; Spanien: 125,2%; Belgien: 118,6%; Frankreich: 118,0%; Deutschland: 71,2%. Unter der 60%-Marke lag nur noch die Staatsverschuldung der Niederlande, der baltischen Staaten sowie von Luxemburg und Malta.⁵

Für die Länder mit hohen Staatsschulden ist das Ziel der Währungsstabilität in die Ferne gerückt. Sie interessiert vor allem eine ungebremste Ausgabensouveränität. Diese könnte dadurch erreicht werden, dass der SWP keine allgemeingültigen Vorgaben mehr macht.⁶ Jedes Land würde dann mit dem, dieses Modell ebenfalls favorisierenden italienischen EU-Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni getrennt verhandeln und sich einen SWP für nationale Bedürfnisse zu Recht schneiden lassen.⁷ Die Verschuldungsparameter wären dann Gegenstand bilateraler Verhandlungen mit national unterschiedlichen Ergebnissen, trotz gemeinsamer Währung. Der Übergang zu diesem paradoxen Modell der nationalen Politik

im Rahmen einer supranationalen Währung ist wohl in der Eurozone nicht mehrheitsfähig. Die deutsche Ampelkoalition baut eher darauf, unter anderem Schulden für sozialökologische Investitionen in Zukunft nicht mehr auf die Staatsverschuldung anrechnen zu müssen. In diesem Zusammenhang klingt es nicht überzeugend, dass sich ausgerechnet die Kommission für effektivere Sanktionen (die es ja noch nie gegeben hat) ausspricht. Die Höhe der Strafzahlungen, so die Kommission, sollten niedriger sein, aber leichter greifen, weil man ja Mittel aus europäischen Fonds zurückhalten könne. Hier ist wohl keine Zustimmung der Mitgliedsländer zu erwarten.

Entsprechend negativ fallen Pressekommentare aus: „Hinter dieser Idee steht eine doppelte Anmaßung: eine ökonomische und eine politische. Zum einen erhebt die Kommission den Anspruch, die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zentral von Brüssel aus, steuern zu können. Zum anderen will sie die Budgetaufsicht endgültig politisieren: Jedes Land soll behandelt werden, wie es gerade opportun ist. [...] Dem zweiten Grund – einem Mangel an glaubwürdigen Strafen für Regelverstöße will die Kommission mit der putzigen Idee sogenannter ‚Reputationssanktionen‘ begegnen. Damit ist gemeint, dass die Finanzminister Regelverstöße vor dem EU-Parlament rechtfertigen müssen. Es ist weder zu erwarten, dass dadurch irgendeine Reputation Schaden nimmt, noch dass sich dadurch eine Politik ändert.“⁸

Die Deutsche Bundesbank schlägt Reformen innerhalb des SWP vor, die die derzeitige politische Logik der SWP-Reformen überwinden könnten, z.B.: (Reform 1) Das Taktieren der Kommission sollte durch ein unabhängiges Überwachungsgremium überwunden werden: „Die zuständige Behörde sollte ein klares und enges Mandat haben, also insbesondere keine konkurrierenden Ziele verfolgen. Sie sollte die Staatsfinanzen überwachen und die Finanzplanungen prüfen. Ihre Aufgaben wären es, tatsächliche und drohende Regelverstöße aufzuzeigen, Konsolidierungsbedarfe zu benennen sowie Verfahrensschritte und Sanktionen zu empfehlen. Ihre Ermessensspielräume wären eng zu begrenzen.“⁹ Es ist leider notorisch schwierig, die Politik durch ausgelagerte Rationalität vor sich selbst zu schützen.¹⁰ (Reform 2) Das Setzen auf strukturelle Defizite, also unter

Umgehung konjunktureller Schwankungen, klingt zwar überzeugend, ist praktisch aber schwierig umzusetzen, zum einen, weil gesicherteres Wissen über den Konjunkturfaktor beim Zustandekommen des Defizits erst ex post vorliegt und weil die Berechnung struktureller Defizite umstritten bleibt. (Reform 3) Schwankungen nationaler Finanzbedarfe könnte durch sogenannte Rainy-Day-Funds vorgebeugt werden: „Die Grundidee eines solchen Fonds ist, Mittel in guten Zeiten anzusparen, um für künftige Bedarfe vorzusorgen.“¹¹ Für die Umsetzung dieser Idee in der politischen Realität fällt einem allerdings sofort die Geschichte des Hundes ein, der einen Wurstvorrat anlegen soll.

4. Wohin geht es?

Überraschenderweise hat die Europäische Kommission alle Bedenken gegenüber ihrer Idee der national unterschiedlichen Behandlung des Defizitproblems zur Seite geschoben. Sie handelte wie eine gewählte Regierung (was sie nicht ist). Auf der Grundlage eines Konsenspapiers, an dessen Kompromissformel die Vertreter der Mitgliedstaaten beteiligt waren, das aber im Wesentlichen den Empfehlungen der Kommission folgte, versuchte diese im März 2023 Tatsachen zu schaffen. Die Beurteilung von Staatsschulden sollte nun landesspezifisch an der Schuldentragfähigkeit jedes Landes gemessen werden. Mit anderen Worten: es gibt keine allgemein verbindlichen Defizitkriterien mehr, und so lange die Märkte keine problematische Reaktion zeigen, ist jeder Umfang der Staatsverschuldung akzeptabel. Die neue Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verband die Kommission mit der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, ihre Haushaltsplanungen für das Jahr 2024 daran auszurichten.

Mit diesem Vorgehen wartete die Kommission weder die Entscheidung im Ministerrat ab, der dem Konsenspapier zustimmen sollte, noch die Entscheidung im Europäischen Parlament. Beides für die europäische Gesetzgebung zwingend vorgeschrieben. Umstritten war auch, dass die Kommission beabsichtigte, den Schuldenabbau auf vier bis sieben Jahre zu strecken und diesen zu kontrollieren. Wie die Staatsschulden berechnet wer-

den sollen (was zählt als Schulden, was nicht?) ließ sie aber im Dunkeln. Letzteres würde die Schuldenkontrolle vollends der Willkür der Europäischen Kommission aussetzen.

Am 14. März 2023 bremsten die EU-Finanzminister die Kommission. Sie forderten, dass sich die Kommission vor der Abfassung eines Gesetzentwurfs zur Neufassung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes noch einmal mit den Mitgliedstaaten berät. Die bisherigen Regeln des Paktes seien in Kraft und nicht, wie die Kommission meinte, obsolet, weil nun die neuen Regeln gelten, die sich die Kommission wünscht. Die Kommission räumte nach der Intervention der Finanzminister ein, sie würde ihre Maßstäbe zur Bewertung der Staatsverschuldung am geltenden Regelwerk orientieren. Die amtierende schwedische Ratsvorsitzende deutete an, dass damit die Entscheidung über die Zukunft des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erst einmal verschoben sei, mindestens bis zum Beginn der spanischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2023.¹²

„Die Einhaltung der Fiskalregeln ist stark von der wirtschaftlichen Lage abhängig“, stellt der Sachverständigenrat fest.“ So ist die Einhaltungquote in den gemeinsamen Krisenjahren 2009 und 2010 sowie 2020 und 2021 besonders gering.“¹³ Inzwischen schafft die Aussetzung des SWP einen Gewöhnungseffekt. Die Ausgabenneigung in der Politik hat zudem, auch wegen der wachsenden Rolle von Staatseingriffen in Wirtschaft und Gesellschaft zur Gefahrenabwehr, aber auch zur Bewerkstelligung einer Reihe von Politikwenden, eher zugenommen. Es wird schwer werden, nach dem Ende (?) der Krisen, einen Neustart des SWP zu legitimieren und durchzusetzen. Dennoch gilt das Diktum der Bundesbank: „Solide Staatsfinanzen sind wichtig für die Stabilität der Währungsunion. Sie ermöglichen, dass die Mitgliedstaaten finanzpolitisch handlungsfähig sind, und sichern eine stabilitätsorientierte Geldpolitik ab.“¹⁴

Anmerkungen

- 1 Zum Folgenden vgl. Roland Sturm/ Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, 3. Auflage, Wiesbaden 2012, S. 215ff.
- 2 Wilhelm Hankel/ Wilhelm Nölling/ Karl-Albrecht Schachtschneider/ Joachim Starbatty: Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß, Reinbek 1998.
- 3 Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2022/23: Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Wiesbaden 2022, S. 182.
- 4 Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, April 2019, S. 79-93, hier S. 89.
- 5 Vgl. Werner Mussler: Stabilitätspakt in der Sackgasse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September 2021, S. 16.
- 6 Vgl. [Building an economic governance framework fit for the challenges ahead.pdf](#), abgerufen am 26.1. 2023.
- 7 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. August 2022, S. 17.
- 8 Werner Mussler: Doppelte Brüsseler Anmaßung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Dezember 2022, S. 15.
- 9 Deutsche Bundesbank 2019, S. 81.
- 10 Ausführlicher: Roland Sturm: Die Entdeckung einer Politik des Unpolitischen. Zur Institutionalisierung der „List der Vernunft“ in der Fiskalpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 54(3), 2013, S. 403-414.
- 11 Deutsche Bundesbank 2019, S. 84.
- 12 Berichterstattung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 9.-15. März 2023.
- 13 Jahresgutachten 2022, S. 182.
- 14 Deutsche Bundesbank 2019, S. 80.