

Jahrbuch der
Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

Heinrich Heine
HEINRICH HEINE
UNIVERSITÄT
DÜSSELDORF

2004

Heinrich Heine

**Jahrbuch der
Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

2004

**Jahrbuch der
Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
2004**

**Herausgegeben vom Rektor
der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Univ.-Prof. Dr. Dr. Alfons Labisch**

**Konzeption und Redaktion:
em. Univ.-Prof. Dr. Hans Süßmuth**

© Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf 2005
Einbandgestaltung: Wiedemeier & Martin, Düsseldorf
Titelbild: Schloss Mickeln, Tagungszentrum der Universität
Redaktionsassistentz: Georg Stüttgen
Beratung: Friedrich-K. Unterweg
Satz: Friedhelm Sowa, L^AT_EX
Herstellung: WAZ-Druck GmbH & Co. KG, Duisburg
Gesetzt aus der Adobe Times
ISBN 3-9808514-3-5

Inhalt

Vorwort des Rektors	11
Gedenken	15
Rektorat	17
ALFONS LABISCH (Rektor) Autonomie der Universität – Ein Leitbild für die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	19
VITTORIA BORSÒ Internationalisierung als Aufgabe der Universität	33
RAIMUND SCHIRMEISTER und LILIA MONIKA HIRSCH Wissenschaftliche Weiterbildung – Chance zur Kooperation mit der Wirtschaft?	51
Medizinische Fakultät	
<i>Dekanat</i>	65
<i>Neu berufene Professorinnen und Professoren</i>	67
WOLFGANG H.M. RAAB (Dekan) Die Medizinische Fakultät – Entwicklung der Lehre	77
THOMAS RUZICKA und CORNELIA HÖNER Das Biologisch-Medizinische Forschungszentrum	81
DIETER HÄUSSINGER Der Forschungsschwerpunkt Hepatologie	87
IRMGARD FÖRSTER, ERNST GLEICHMANN, CHARLOTTE ESSER und JEAN KRUTMANN Pathogenese und Prävention von umweltbedingten Erkrankungen des Immunsystems	101
MARKUS MÜSCHEN Illusionäre Botschaften in der malignen Entartung humaner B-Lymphozyten	115

Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät

<i>Dekanat</i>	127
<i>Neu berufene Professorinnen und Professoren</i>	129
PETER WESTHOFF (Dekan)	
Die Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät – Was hat das Jahr 2004 gebracht?	141
DIETER WILLBOLD	
Die Rolle des Forschungszentrums Jülich für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche und die Medizinische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	147
DAGMAR BRUSS	
Verschränkt oder separabel? Moderne Methoden der Quanteninformationstheorie	155
STEPHANIE LÄER	
Arzneimitteltherapie bei Kindern – Eine Herausforderung besonderer Art für Forschung und Praxis	167
HILDEGARD HAMMER	
„Vor dem Abitur zur Universität“ – Studium für Schülerinnen und Schüler an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	183

Philosophische Fakultät

<i>Dekanat</i>	195
<i>Neu berufene Professorinnen und Professoren</i>	197
BERND WITTE (Dekan)	
Zur Lage von Forschung und Lehre an der Philosophischen Fakultät	203
WOLFGANG SCHWENTKER	
Geschichte schreiben mit Blick auf Max Weber: Wolfgang J. Mommsen	209
DETLEF BRANDES	
„Besinnungsloser Taumel und maßlose Einschüchterung“. Die Sudetendeutschen im Jahre 1938	221
ANDREA VON HÜLSEN-ESCH, HANS KÖRNER und JÜRGEN WIENER	
Kunstgeschichte an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf – Innovationen und Kooperationen	241
GERHARD SCHURZ	
Der Mensch – Ein Vernunftwesen? Kognition und Rationalität aus evolutionstheoretischer Sicht	249

RALPH WEISS	
Medien – Im blinden Fleck öffentlicher Beobachtung und Kritik?	265
REINHOLD GÖRLING	
Medienkulturwissenschaft –	
Zur Aktualität eines interdisziplinären Faches	279
BERND WITTE	
Deutsch-jüdische Literatur und literarische Moderne.	
Prolegomena zu einer deutsch-jüdischen Literaturgeschichte	293
Gastbeitrag	
WOLFGANG FRÜHWALD	
Das Geschenk, „nichts erklären zu müssen“.	
Zur Neugründung eines Instituts für Jüdische Studien	307
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät	
<i>Dekanat</i>	321
<i>Neu berufene Professorinnen und Professoren</i>	323
HEINZ-DIETER SMEETS und H. JÖRG THIEME (Dekan)	
Der Stabilitäts- und Wachstumspakt –	
Lästiges Übel oder notwendige Schranke?	325
GUIDO FÖRSTER	
Verlustverrechnung im Beteiligungskonzern	341
ALBRECHT F. MICHLER	
Die Effizienz der Fiskalpolitik in den Industrieländern	363
GERD RAINER WAGNER, RÜDIGER HAHN und THOMAS NOWAK	
Das „Montréal-Projekt“ – Wirtschaftswissenschaftliche	
Kompetenz im internationalen Studienwettbewerb	381
Juristische Fakultät	
<i>Dekanat</i>	393
<i>Neu berufene Professorinnen und Professoren</i>	395
HORST SCHLEHOFER (Dekan)	
Zehn Jahre Juristische Fakultät – Rückblick und Ausblick	397
ULRICH NOACK	
Publizität von Unternehmensdaten durch neue Medien	405
DIRK LOOSCHELDERS	
Grenzüberschreitende Kindesentführungen im Spannungsfeld	
von Völkerrecht, Europäischem Gemeinschaftsrecht und	
nationalem Verfassungsrecht	423

RALPH ALEXANDER LORZ

Die unmittelbare Anwendbarkeit des Kindeswohlvorzugs nach
Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention im nationalen Recht 437

**Gesellschaft von Freunden und Förderern der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf e.V.**

OTHMAR KALTHOFF

Jahresbericht 2004 459

Forschergruppen der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

SEBASTIAN LÖBNER

Funktionalbegriffe und Frames – Interdisziplinäre Grundlagenforschung
zu Sprache, Kognition und Wissenschaft 463

HANS WERNER MÜLLER, FRANK BOSSE, PATRICK KÜRY, KERSTIN
HASENPUSCH-THEIL, NICOLE KLAPKA UND SUSANNE GRESCHAT

Die Forschergruppe „Molekulare Neurobiologie“ 479

ALFONS SCHNITZLER, LARS TIMMERMANN, BETTINA POLLOK,
MARKUS PLONER, MARKUS BUTZ und JOACHIM GROSS

Oszillatorische Kommunikation im menschlichen Gehirn 495

MARKUS UHRBERG

Natürliche Killerzellen und die Regulation der KIR-Rezeptoren 509

**Institute an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf –
Das Deutsche Diabetes-Zentrum**

GUIDO GIANI, DIRK MÜLLER-WIELAND und WERNER A. SCHERBAUM

Das Deutsche Diabetes-Zentrum –
Forschung und Klinik unter einem Dach 521

WERNER A. SCHERBAUM, CHRISTIAN HERDER und STEPHAN MARTIN

Interaktion von Inflammation, Lifestyle und Diabetes:
Forschung an der Deutschen Diabetes-Klinik 525

DIRK MÜLLER-WIELAND und JÖRG KOTZKA

Typ-2-Diabetes und Metabolisches Syndrom als Folgen einer
„entgleisten“ Genregulation: Forschung am Institut für Klinische
Biochemie und Pathobiochemie 533

GUIDO GIANI, HELMUT FINNER, WOLFGANG RATHMANN und
JOACHIM ROSENBAUER

Epidemiologie und Public Health des Diabetes mellitus in Deutschland:
Forschung am Institut für Biometrie und Epidemiologie des Deutschen
Diabetes-Zentrums 537

Universitätsverwaltung

JAN GERKEN und HERMANN THOLE Moderne Universitätsplanung	547
---	-----

**Zentrale Einrichtungen der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**

JAN VON KNOP und DETLEF LANNERT Gefahren für die IT-Sicherheit und Maßnahmen zu ihrer Abwehr	567
--	-----

MICHAEL WETTERN und JAN VON KNOP Datenschutz im Hochschulbereich	575
---	-----

IRMGARD SIEBERT und KLAUS PEERENBOOM Ein Projekt zur Optimierung der Selbstausleihe. Zur Kooperation der Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf mit der 3M Deutschland GmbH	591
---	-----

SILVIA BOOCHS, MARCUS VAILLANT und MAX PLASSMANN Neue Postkartenserie der Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf ...	601
--	-----

Geschichte der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

MAX PLASSMANN Autonomie und ministerielle Steuerung beim Aufbau der neuen Fakultäten der Universität Düsseldorf nach 1965	629
---	-----

Chronik der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

ROLF WILLHARDT Jahreschronik 2004	643
--	-----

Autorinnen und Autoren	657
-------------------------------------	------------

HEINZ-DIETER SMEETS und H. JÖRG THIEME (Dekan)

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt – Lästiges Übel oder notwendige Schranke?

Zum Hintergrund

Im Maastricht-Vertrag haben die EU-Staaten 1992 die so genannten Konvergenzkriterien festgelegt. Sie schreiben vor, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Land der Europäischen Währungsunion (EWU) beitreten kann. Hierzu gehört auch das Ziel „gesunde Staatsfinanzen“, konkretisiert durch die Vorschriften, dass die Nettokreditaufnahme eines Mitgliedslandes drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die Gesamtverschuldung 60 Prozent des BIP nicht überschreiten darf.

Die Kriterien zum Eintritt in die Währungsunion boten nach Überzeugung des damaligen Bundesfinanzministers Theo Waigel aber keine ausreichende Sicherheit, die Gemeinschaftswährung in der Währungsunion stabil zu halten. Da die Fiskalpolitik – im Gegensatz zur Geld- und Währungspolitik – grundsätzlich nach dem Beitritt zur EWU weiter in nationaler Verantwortung liegt, hätte man die fortlaufende Einhaltung der Eintrittskriterien in den einzelnen Mitgliedsländern nicht durchsetzen können. Aus diesem Grunde drängte die Bundesregierung – erfolgreich – darauf, die Haushaltsdisziplin auch über den Eintritt in die EWU hinaus verpflichtend festzuschreiben. Dies geschah 1997 in Amsterdam durch die Unterzeichnung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP).

Vor dem Eintritt in die dritte Stufe der EWU 1999 wurde dann – wenn auch zum Teil mit Hilfe „kreativer Buchführung“ – eine eindruckliche Konsolidierung erzielt. Doch bereits der erste Konjunkturreinbruch nach 1999 trieb die Hälfte der EU-Mitglieder nahe an oder über die Dreiprozentgrenze. Kaum setzten die ersten Defizitverfahren ein, wurden die kurz zuvor noch eng gefassten Regeln von vielen Politikern nun als allzu starres Korsett kritisiert. Deutschland traf es – unter dem Hohn der übrigen Mitglieder der EWU – als erstes Land. Und Deutschland gehört erneut – sehr zum Unverständnis der „Verbündeten“ beim Abschluss des SWP – zu den treibenden Kräften – nun aber zusammen mit Frankreich und Italien im Lager derjenigen, die den SWP aufweichen wollen.

Pro und contra Stabilitätspakt

Die wichtigsten Argumente für den SWP sollen vor dem Hintergrund der staatlichen Budgetrestriktion¹ in Übersicht 1 erläutert werden. Aus ihr geht hervor, dass ein staatliches Budgetdefizit (linke Seite der Gleichung) grundsätzlich über eine Neuverschuldung an den Kreditmärkten (ΔWP) oder eine unmittelbare Kreditaufnahme des Staates bei der Notenbank (ΔM) finanziert werden kann. Das gesamte Budgetungleichgewicht setzt sich dabei aus dem Primärungleichgewicht ($G - T$) und den Zinszahlungen ($i WP$) zusammen, die

¹ Vgl. hierzu etwa de Grauwe (42000: 198).

$$\underbrace{G - T + i WP}_{\text{Primär-Ungleichgewicht}} = \Delta WP + \cancel{\Delta M}$$

$\underbrace{\hspace{10em}}_{\text{Haushalts-Defizit/Überschuss}} \qquad \qquad \qquad \text{WP} = \sum_{i=1}^n \Delta \text{WP}_{t,i}$

G = Staatsausgaben (ohne Zinszahlungen) ΔWP = Neuverschuldung
 i = Zinssatz ΔM = Geldschaffung
 T = Staatseinnahmen
 WP = Schuldenstand

Übersicht 1: Die staatliche Budgetrestriktion.

sich wiederum aus dem (Durchschnitts-)Zinssatz (i) und dem Staatsschuldenstand (WP) ergeben.

Für den Stabilitätspakt werden nun folgende Argumente² genannt:

- *Hohe Budgetdefizite bergen Gefahren für die Preisniveaustabilität.* Gegen dieses Argument spricht, dass eine anhaltende Inflation immer ein Problem monetärer Überversorgung ist, für die die Europäische Zentralbank (EZB) verantwortlich ist. Vor dem Hintergrund negativer Erfahrungen Deutschlands mit zwei Hyperinflationen nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg wurde jedoch die Finanzierungsquelle einer direkten Kreditaufnahme der Mitgliedsstaaten bei der EZB gemäß Art. 101 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ausgeschlossen.³ Eine Ausweitung der Geldmenge über diesen Kanal kommt daher gegenwärtig nur in dem Maße zustande, wie die nationalen Zentralbanken ihren Notenbankgewinn an die Finanzminister ausschütten. Dies erklärt auch das Interesse des deutschen Finanzministers an einem Verkauf von Goldreserven der Bundesbank, der den (ausgeschütteten) Bundesbankgewinn entsprechend ansteigen ließe.

Die formale Unabhängigkeit der EZB und die Verpflichtung zur Preisniveaustabilität schließen gleichwohl nicht aus, dass die EZB aufgrund öffentlichen Drucks „freiwillig“ eine expansive Geldpolitik betreibt, um hohe Zinszahlungen zu vermeiden und den Realwert der Staatsschuld durch eine (Überraschungs-)Inflation zu senken. Vor diesem Hintergrund lassen sich die fiskalischen Regeln des SWP als „zweite Verteidigungslinie“ für das Ziel der Preisniveaustabilität interpretieren.⁴

- *Eine hohe Neuverschuldung führe zu negativen Spill-over-Effekten bei anderen Mitgliedsstaaten.* Die zunehmende Kreditaufnahme eines Mitgliedslandes auf den Kreditmärkten kann – bei einer gleichzeitigen stabilitätsorientierten Geldpolitik – einen

² Vgl. zu den Pro- und Contra-Argumenten stellvertretend de Grauwe, (⁴2000: 195ff.) sowie Eijffinger und de Haan (2000: 80ff.).

³ Siehe (1) in Übersicht 1.

⁴ Vgl. hierzu auch Deutsche Bundesbank (2005a: 44).

Zinsanstieg auslösen,⁵ der alle anderen Kreditnehmer ebenfalls (negativ) betrifft. Ob es allerdings zu einem Zinsanstieg kommt, hängt insbesondere davon ab, in welchem Umfang die Kreditnachfrage insgesamt tatsächlich steigt und welchem Kreditangebot sie gegenübersteht. Geht man davon aus, dass durch den Binnenmarkt und die Währungsunion sehr umfangreiche und leistungsfähige Kreditmärkte entstanden sind, besteht die Gefahr steigender Zinsen wohl nur dann, wenn sich ein größeres Land massiv oder mehrere größere Länder gleichzeitig stark verschulden. Insbesondere die kleinen Mitgliedsländer interpretieren daher die Begrenzung der Neuverschuldung als Schutz vor möglichen negativen Zinseffekten, die durch eine ungezügelter Haushaltspolitik der großen Mitglieder ausgelöst werden können.

Käme es tatsächlich zu Zinssteigerungen in der Währungsunion, dann ist nicht auszuschließen, dass die EZB hierauf mit einer expansiven Geldpolitik reagiert, die längerfristig einen Inflationsanstieg begründen kann. Das wäre etwa dann zu erwarten, wenn die EZB mit den Zinssteigerungen negative konjunkturelle Effekte verbindet, die sie – fälschlicherweise – durch eine expansive Geldpolitik zu vermeiden versucht.

Gegen den Stabilitätspakt werden hingegen folgende Argumente formuliert:

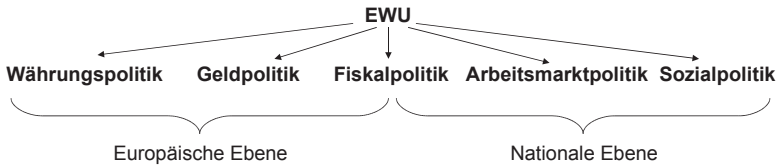
- *Die Finanzmärkte begrenzen die Verschuldung automatisch.* Dieses Argument unterstellt, dass sich die Höhe der Verschuldung in individuellen Risikoprämien für die einzelnen Schuldner widerspiegelt. Im Gegensatz zum vorher betrachteten Pro-Argument geht es hier nicht um das allgemeine Zinsniveau, sondern um denjenigen Zinssatz, den ein individueller Schuldner aufgrund seiner Bonität zu zahlen hat. Nimmt die Verschuldung zu, sinkt die Bonität und der steigende Zinssatz (höhere Risikoprämie) begrenzt die Neuverschuldung automatisch.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Märkte aufgrund mangelnder Informationen oder geringer Glaubwürdigkeit des gegenseitigen Haftungsausschlusses (*No-bail-out*-Klausel gemäß Art. 103 EGV) keine hinreichend differenzierten Risikoprämien verlangen. Gegenwärtig besteht zwischen den wenig und den hoch verschuldeten Staaten der Währungsunion lediglich ein Zinsunterschied für zehnjährige Staatsanleihen von 0,2 Prozentpunkten. Eine automatische Begrenzung der Staatsverschuldung über die Mechanismen der Finanzmärkte erscheint daher wenig wahrscheinlich. Dieses Argument gegen den SWP greift demnach nicht.

- *Mit dem Stabilitätspakt ginge ein (weiteres) wirtschaftspolitisches Instrument für die Mitgliedsstaaten verloren.* Übersicht 2 verdeutlicht zunächst die verschiedenen Politikbereiche und die Träger dieser Politik nach dem Eintritt in die EWU. Mit der Währungs- und der Geldpolitik haben die Mitgliedsländer zwei Instrumente an die „Europäische Ebene“ abgegeben, die nun nicht mehr bereitstehen, um nationale Ziele zu verfolgen. Unter ausschließlich nationaler Kontrolle stehen hingegen „nur“ noch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Würde auch die Fiskalpolitik durch den SWP mehr oder weniger stark eingeschränkt, besteht – so die Gegner – keine Möglichkeit mehr zu einer national orientierten Wirtschaftspolitik.

Die Notwendigkeit einer solchen länderspezifischen Politik ergibt sich allerdings immer nur dann, wenn divergierende Interessen – etwa vor dem Hintergrund unterschiedlicher konjunktureller Entwicklungen – bestehen. Zumindest gegenwärtig lassen sich

⁵ Siehe (2) in Übersicht 1.



Übersicht 2: Träger der Wirtschaftspolitik in der EWU.

solche zum Teil erheblichen konjunkturellen Unterschiede kaum leugnen. Gleichwohl spricht dies nicht pauschal gegen den SWP. Übersicht 2 veranschaulicht vielmehr, dass die Anpassungslast unter diesen Umständen in zunehmendem Maße von den Arbeitsmärkten getragen werden muss, die daher eine umso höhere Flexibilität erfordern. Erreicht man diese Flexibilität allerdings nicht, bleibt nur die „Finanzierung“ von Arbeitslosigkeit über die Sozialpolitik, wodurch weiter steigende Defizite in nationalen Staatshaushalten entstehen können.

- Eng hiermit zusammen hängt auch das Argument *mangelnder Flexibilität beim Einsatz der Fiskalpolitik*. Das Überschreiten der Defizitgrenzen ist aber keineswegs ausschließlich konjunkturell bedingt. Abbildung 1 verdeutlicht, dass das deutsche Staatsdefizit in erster Linie auf strukturelle Faktoren zurückgeht. Wenn man die Forderung eines ausgeglichene Haushalts in konjunkturellen Normallagen erfüllen würde, ergäben sich in Abschwungphasen hinreichende Verschuldungsspielräume. Die von der Fiskalpolitik ausgehenden automatischen Stabilisatoren könnten dann in aller Regel ungehindert wirken. Der Spielraum würde selbst für eine diskretionäre Fiskalpolitik ausreichen, an deren Wirkung aber berechtigte Zweifel bestehen. Außerdem können Ausnahmetatbestände berücksichtigt werden. Im SWP sind insbesondere eine „schwere Rezession“ oder „außergewöhnliche Faktoren“ genannt. Gemäß Art. 104 Abs. 3 EGV kann sogar berücksichtigt werden, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft“ sowie „alle sonstigen einschlägigen Faktoren“.

Der SWP kann aber auch als Maßnahme für eine erhöhte Flexibilität interpretiert werden. Eine Rückführung von Schuldenstand und Neuverschuldung führt nämlich dazu, dass die Zinszahlungen des Staates (iWP) sinken und damit *ceteris paribus* Raum geschaffen wird für sonstige fiskalpolitische Maßnahmen.⁶

- *Die Grenzwerte des SWP seien willkürlich*. Während sich eine Begrenzung der staatlichen Verschuldung vor dem Hintergrund der hier vorgetragenen Argumente rechtfertigen lässt, sind die festgelegten Grenzwerte von drei Prozent Neuverschuldung und 60 Prozent Schuldenstand ökonomisch nicht zu begründen. Unter bestimmten Bedingungen lassen sich sogar Argumente dafür ableiten, dass die zulässige Neuverschuldung in Abhängigkeit vom realen Wirtschaftswachstum eines Landes festgelegt werden sollte. Dies würde für individuelle im Gegensatz zu den jetzt geltenden einheitlichen Grenzwerten sprechen. Individuelle Verschuldungsgrenzen wären einer breiten Öffentlichkeit aber wohl kaum zu vermitteln, auch wenn sie sich ökonomisch rechtfertigen ließen.

⁶ Siehe (3) in Übersicht 1.

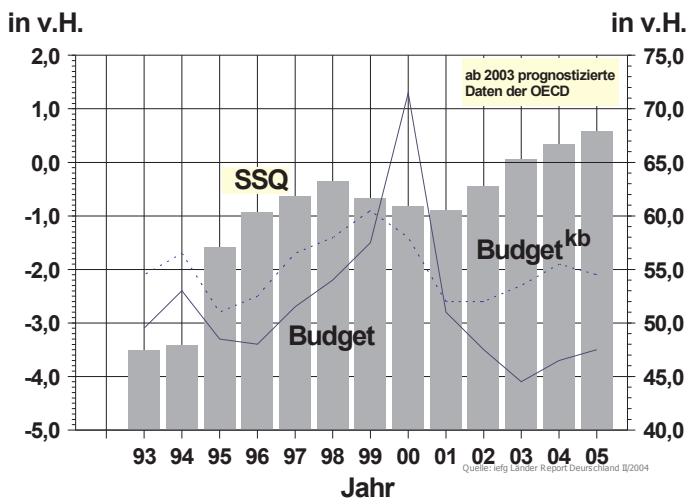


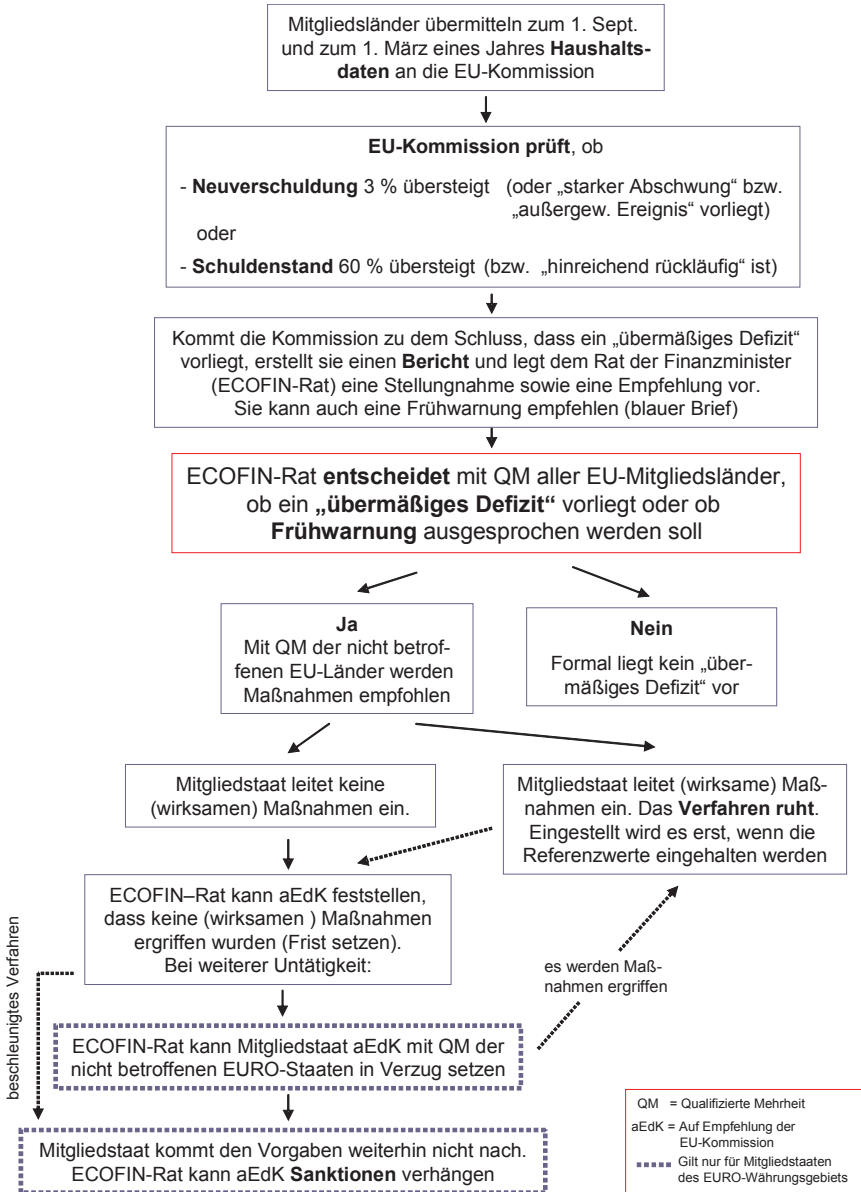
Abb. 1: Die deutsche Verschuldungssituation [SSQ = Staatsschuldenquote (rechte Skala); Budget^{kb} = konjunkturbereinigte Neuverschuldungsquote (linke Skala)].

Das Abwägen dieser Pro- und Contra-Argumente führte nach heftigen Diskussionen in Wissenschaft und Politik zur Unterzeichnung des SWP im Jahre 1997. Dabei haben die deutschen Stabilitätsbedenken im Vorfeld der EWU im Rahmen des politischen Einigungsprozesses – ironischerweise – sicherlich eine gewichtige Rolle gespielt. Gleichwohl ist die Diskussion um das Ob und Wie des SWP nie verstummt. Nach einer kritischen Darstellung des Defizitverfahrens selbst soll daher auf die aktuelle Reformdiskussion eingegangen werden.

Das Defizitverfahren

Neben den grundlegenden Bestimmungen im EG-Vertrag (Art. 104 EGV) besteht der 1997 unterzeichnete SWP formal aus drei Elementen:

- Mit der *Entschließung des Europäischen Rates* von 1997 in Amsterdam verpflichteten sich die EU-Mitgliedsstaaten zum Haushaltsziel eines mittelfristig ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Staatsbudgets.
- Eine *Verordnung mit präventivem Charakter [(EG) 1466/97]* beschreibt den Prozess der Haushaltsüberwachung durch die Kommission. Die Mitglieder des Euro-Währungsgebietes legen jährlich Stabilitätsprogramme (Nichtmitglieder: Konvergenzprogramme) vor, die aufzeigen, wie das Land das vereinbarte Haushaltsziel verwirklicht hat.
- Eine *Verordnung mit abschreckendem Charakter [(EG) 1467/97]* beschreibt das Defizitverfahren. Dieses Verfahren kommt zur Anwendung, wenn ein Land vom vereinbarten Haushaltsziel abweicht und ein übermäßiges Defizit (höher als drei Prozent des BIP) aufweist. Die Verordnung macht keine Aussage darüber, ob und wie gegen einen Staat vorgegangen wird, dessen Schuldenstand den Referenzwert von 60 Prozent des BIP übersteigt.



Übersicht 3: Das Defizitverfahren des Stabilitätspaktes (vereinfachte Darstellung).

Übersicht 3 beschreibt das Defizitverfahren des SWP in vereinfachter Form.⁷ Ein Defizit von mehr als drei Prozent des BIP gilt dann nicht als „übermäßig“, wenn ein schwerer konjunktureller Abschwung (Rückgang des BIP innerhalb eines Jahres von mehr als zwei Prozent) oder ein außergewöhnliches Ereignis vorliegt. Entscheidet die Kommission, dass das Defizit übermäßig ist, legt sie dem Rat der Finanzminister (ECOFIN-Rat) eine Stellungnahme und eine Empfehlung zur Entscheidung vor. Dieser entscheidet nun mit einer qualifizierten Mehrheit von 71 Prozent der gewichteten Stimmen aller EU-Staaten (gegenwärtig 25). Stellt der ECOFIN-Rat das Vorliegen eines übermäßigen Defizits fest, werden mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der gewichteten Stimmen aller EU-Staaten ohne den betroffenen Staat wirksame Maßnahmen empfohlen. Werden diese tatsächlich umgesetzt und deshalb eine Reduktion des Defizits erwartet, ruht das Verfahren. Anderenfalls kann festgestellt werden, dass keine (wirksamen) Maßnahmen ergriffen wurden. Bis zu diesem Punkt gilt das Verfahren für alle EU-Mitglieder der Euro-Währungszone. Daher werden die weiteren Entscheidungen auch mit qualifizierter Mehrheit von zwei Dritteln der nicht betroffenen Euro-Staaten getroffen. Sofern das betroffene Land anschließend in Verzug gesetzt wurde, kann dann – bei weiterer Untätigkeit – über Sanktionen entschieden werden. In der Regel verlangt der ECOFIN-Rat zunächst eine unverzinsliche Einlage. Falls das übermäßige Defizit aus der Sicht des Rates nach Zahlung der Einlage nach wie vor besteht, wird sie in der Regel in eine Geldbuße umgewandelt. Zinsen auf die Geldeinlage sowie Geldbußen werden unter den Mitgliedern des Euro-Währungsgebietes, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, im Verhältnis ihres Anteils am gesamten BIP dieser Gruppe aufgeteilt.

Das Hauptproblem dieses Entscheidungsverfahrens liegt eindeutig darin, dass die Feststellung eines übermäßigen Defizits letztlich durch den ECOFIN-Rat unter politischen Gesichtspunkten erfolgt und nicht – wie im ursprünglichen Waigel-Vorschlag – in Form eines automatischen Prozesses. Letztlich sind es die „Sünder“ selbst, die darüber entscheiden, ob sie bestraft werden oder nicht. Die Höhe der Strafe ergibt sich – wie Übersicht 4 zeigt – aus einem festen und einem flexiblen Anteil. Sie darf einen Betrag von 0,5 Prozent des BIP nicht übersteigen.

$$\underbrace{0,2\% \text{ des BIP}}_{\text{Fester Betrag}} + \underbrace{[(\text{Defizitquote} - 3) / 10] \% \text{ des BIP}}_{\text{Variabler Betrag}}$$

Obergrenze: 0,5% des BIP (Diese Grenze wird bei einer Defizitquote von 6% erreicht)

Übersicht 4: Bemessungsgrundlage für Einlagen bzw. Geldbußen.

Das Defizitverfahren gegen Deutschland begann (im Vorfeld) mit der am 31. Januar 2002 an den ECOFIN-Rat gerichteten Empfehlung der Kommission, eine frühzeitige Warnung („gelbe Karte“) gemäß Art. 99 Abs. 4 EGV auszusprechen. Diese Empfehlung wurde allerdings am 12. Februar 2002 vom ECOFIN-Rat nicht verabschiedet. Nachdem die Kommission dann am 19. November 2002 erneut einen Bericht vorgelegt hatte, folgte die entsprechende Stellungnahme am 8. Januar 2003. Am 21. Januar 2003 entschied der

⁷ Vgl. hierzu ausführlich Europäische Zentralbank (1999).

ECOFIN-Rat, dass ein übermäßiges Defizit vorlag. Daraufhin wurde die Bundesregierung aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um das Defizit zu reduzieren.

Am 25. November 2003 haben Deutschland und Frankreich die Aussetzung der gegen sie laufenden Defizitverfahren erreicht. Aus Sicht der Kommission verletzte dieses Vorgehen jedoch EU-Recht, weshalb die Behörde Klage beim Europäischen Gerichtshof einreichte. Hierüber entschied der Europäische Gerichtshof am 13. Juli 2004 und gab der Klage aufgrund von Verfahrensfehlern des ECOFIN-Rates statt. Die Luxemburger Richter hielten sich jedoch mit einer inhaltlichen Bewertung zurück. Das mit Spannung erwartete Urteil hat darüber hinaus zwischenzeitlich an Bedeutung verloren, weil die (neue) EU-Kommission selbst den Stabilitätspakt weniger streng interpretiert. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass ausgerechnet deutsche Politiker dieses Urteil als eine Bestätigung dafür interpretieren, dass die Nationalstaaten und nicht die EU-Kommission „Herr des Verfahrens“ bleiben. Damit wird das politische Element des Entscheidungsprozesses deutlich herausgestellt und jedem Automatismus eine Abfuhr erteilt.

Im Dezember 2004 beschloss die Kommission unter dem neuen Wirtschafts- und Währungskommissar Joaquín Almunia daher, die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich weiter ruhen zu lassen, obgleich beide Länder 2004 bereits zum dritten Mal nacheinander den Referenzwert von drei Prozent überschritten hatten. Almunia begründete diese Entscheidung damit, dass beide Länder auf dem richtigen Weg seien, um das Defizit 2005 unter die Dreiprozentgrenze zu drücken. Die bisherigen Stabilitätsprogramme und -ankündigungen der Bundesregierung bieten allerdings – wie Abbildung 2 belegt – wenig Grund, den neuerlichen Konsolidierungsbestrebungen zu vertrauen. Werden die Kriterien des SWP aber auch 2005 nicht erfüllt, müsste die Kommission, so Almunia, „eine Verschärfung der haushaltspolitischen Überwachung empfehlen“ – oder Sonderfaktoren für die deutsche und französische Haushaltslage ins Feld führen?

Würde das Verfahren gegen Deutschland fortgeführt, droht – wie die Übersichten 3 und 4 verdeutlichen – eine Strafe in Höhe von ca. 6,4 Mrd. €. ⁸ Durch die zusätzliche Belastung des Staatshaushalts würde der Finanzierungssaldo *ceteris paribus* von 3,9 Prozent weiter auf 4,3 Prozent steigen.

Im Sommer 2004 hat der ECOFIN-Rat die von der Kommission empfohlene Frühwarnung („gelbe Karte“) an Italien nicht verabschiedet, sondern auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Dabei wurde Italien wohl von Deutschland und Frankreich unterstützt, das seinerseits vorher die Aussetzung der oben genannten Verfahren befürwortete. Österreich kritisierte daraufhin dieses Vorgehen als schlechtes Signal und äußerte die Befürchtung, dass bei großen und kleinen Staaten mit zweierlei Maß gemessen werde.

Daneben laufen Defizitverfahren gegen die Niederlande und Großbritannien, weil beide in 2003 den Grenzwert von drei Prozent überschritten haben. In beiden Fällen gehen die Prognosen jedoch davon aus, dass die angekündigten Maßnahmen das Defizit unter die Grenze drücken werden. Weitere Schritte im Rahmen des Defizitverfahrens wären dann überflüssig. Das Defizitverfahren gegen Portugal hingegen soll eingestellt werden, nachdem das Defizit von 4,4 Prozent im Jahre 2001 in den beiden Folgejahren auf unter drei Prozent gesenkt wurde. Aber auch die neuen EU-Mitglieder unterliegen seit dem Beitritt der Haushaltsüberwachung. Die Kommission verabschiedete bereits im Sommer 2004 Be-

⁸ Die Grundlage der Berechnungen bilden ein BIP in Höhe von 2129,2 Mrd. €, die Neuverschuldung von 82,1 Mrd. € und die Defizitquote von 3,9 Prozent im Jahre 2003.

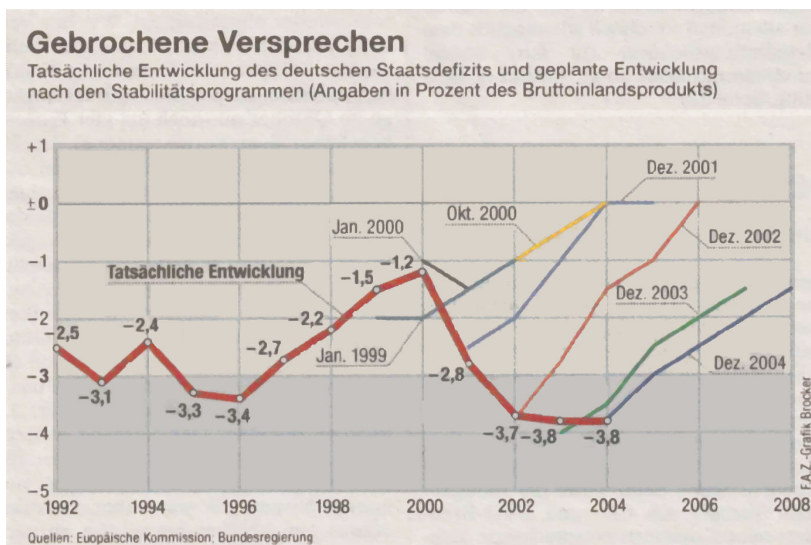


Abb. 2: Tatsächliche Verschuldung und Stabilitätsprogramme; Quelle: ohne Verfasser (2004).

richte über Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Zypern und Malta, weil das Defizitkriterium 2003 nicht erfüllt worden war und auch für 2004 keine Besserung erwartet wurde. Für den Abbau der übermäßigen Defizite werden diesen Ländern jedoch angemessene Übergangsfristen eingeräumt. Sanktionen haben diese Staaten aber so lange nicht zu befürchten, wie sie nicht der EWU angehören.

Die Reformdiskussion

Ob und – falls ja – inwieweit man den SWP für reformbedürftig hält, hängt ab von der jeweiligen Gewichtung der Pro- und Contra-Argumente. Die Durchsetzung des SWP (in der ursprünglichen Form) wird dabei zunehmend schwieriger, wenn

- die Zahl der „Sünder“ ansteigt,
- (daher) ein gemeinsames Interesse gegen den SWP besteht, weil viele Mitglieder der EU die Vorgaben nicht einhalten können oder wollen und
- die Sanktionen nicht greifen, weil sie nie zum Einsatz kommen oder die (endgültige) Strafe nicht hinreichend abschreckt.

Vor diesem Hintergrund entbrannte in den letzten Jahren (erneut) eine heftige Kontroverse um den SWP, die ihren vorläufigen Abschluss in der Vorlage des ECOFIN-Rates zur „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ fand und die der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung in Brüssel am 22. und 23. März 2005 billigte. Eine Gegenüberstellung der alten und der neuen Regelungen des SWP erfolgt in Übersicht 5. Zusammenfassen kann man die Neuerungen wie folgt:

Position	geltende Regelungen	künftige Regelungen
mittelfristiges Haushaltsziel		
Definition	Haushaltsausgleich oder -überschuss; Anmerkung: Wegen Messungenauigkeiten werden Abweichungen um 0,5 Prozent des BIP akzeptiert.	länderspezifische Ziele zwischen – ein Prozent des BIP (bei hohen Wachstumsraten und niedrigem Schuldenstand) und Haushaltsausgleich oder -überschuss
Abweichungen	keine	Abweichungen bei bestimmten Strukturreformen
Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel	im Pakt nicht geregelt, aber Selbstverpflichtungen des Rates	Haushaltskonsolidierung um 0,5 Prozent des BIP, wenn mittelfristiges Ziel nicht erreicht ist stärkere Konsolidierung in „guten Zeiten“, geringere in „schlechten Zeiten“; Abweichungen bei bestimmten Strukturreformen keine Sanktionen bei Fehlentwicklungen
Rechtfertigung einer Überschreitung des Dreiprozent-Referenzwertes		
außergewöhnliche und vorübergehende Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> – Naturkatastrophen – BIP-Rückgänge um mindestens zwei Prozent – BIP-Rückgänge zwischen 0,75 Prozent und zwei Prozent im Jahr im Ratsermessen 	<ul style="list-style-type: none"> – Naturkatastrophen – negative Wachstumsraten – Wachstumsraten unter dem Potenzialwachstum mit erheblichen kumulativen Produktionsverlusten
sonstige Faktoren	keine	<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung des Wachstumspotenzials – herrschende Konjunkturlage – Umsetzung der Lissabon-Strategie – Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Innovation – frühere Haushaltskonsolidierung in „guten Zeiten“ – Tragfähigkeit des Schuldenstandes – öffentliche Investitionen – Qualität der öffentlichen Finanzen – Belastungen aus Finanzbeiträgen zu Gunsten der internationalen Solidarität – Belastungen aus der Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere dem europäischen Einigungsprozess – Rentenreformen
Fristen für Defizitkorrektur	im Jahr nach Festlegung, wenn nicht „besondere Umstände“ vorliegen Anmerkungen: – „besondere Umstände“ sind nicht definiert – bei Korrektorempfehlungen nach In-Verzug-Setzen ist der Rat frei bei der Fristsetzung	grundsätzlich im Jahr nach Festlegung; bei Vorliegen „besonderer Umstände“, die durch „sonstige Faktoren“ definiert sind, zwei Jahre nach Festlegung. Anmerkung: Bei Korrektorempfehlungen nach In-Verzug-Setzen dürfte der Rat weiterhin frei sein bei der Fristsetzung.
Fristen im Defizitverfahren		
Feststellung eines übermäßigen Defizits	drei Monate nach halbjährlicher Haushaltsmeldung	vier Monate nach halbjährlicher Haushaltsmeldung
Ergreifen wirksamer Maßnahmen	vier Monate	sechs Monate
In-Verzug-Setzen nach Feststellen unzureichender Maßnahmen	ein Monat	zwei Monate
Ergreifen wirksamer Maßnahmen nach In-Verzug-Setzen	zwei Monate	vier Monate
Prüfung der Korrekturfristen	keine	bei „unerwarteten Ereignissen“ Verfahrensschleifen, d.h. Wiederholung der ersten Empfehlungen zur Defizitkorrektur sowie der Empfehlungen bei In-Verzug-Setzen.

Übersicht 5: Die alten und die neuen Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts;
Quelle: Deutsche Bundesbank (2005b: 18).

- Das allgemeingültige mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Überschusses wird durch individuelle (länderspezifische) mittelfristige Haushaltsziele ersetzt, die ein Defizit von bis zu einem Prozent des BIP ermöglichen. Zielvorgaben erfolgen nur für die Mitglieder des Euro-Währungsgebietes sowie für diejenigen Länder, die über den Wechselkursmechanismus (EWS II) an den Euro gebunden sind (Dänemark, Estland, Litauen und Slowenien).
- Länder, deren Defizit die Anforderungen des SWP nicht erfüllen, sollen das Defizit jährlich um mindestens 0,5 Prozent des BIP reduzieren. In wirtschaftlich schlechten Phasen kann die Konsolidierung geringer ausfallen. Die Mitgliedsländer verpflichten sich aber auch, ihre Haushalte in wirtschaftlich „guten Zeiten“ verstärkt zu konsolidieren. Gute Zeiten werden dabei als Zeiträume interpretiert, in denen die aktuelle Produktion das längerfristige Wachstumspotenzial übersteigt. Damit soll vermieden werden, dass die Staaten eine prozyklische Haushaltspolitik betreiben.
- Das Defizitverfahren soll dazu beitragen, dass die Mitgliedsstaaten den öffentlichen Schuldenstand in einem „zufrieden stellenden Tempo“ reduzieren.
- Die Anforderungen an wirtschaftliche Ausnahmen wurden reduziert. So reicht eine negative Wachstumsrate des BIP nun bereits – unabhängig von der Höhe – als Begründung aus.
- Bei der Erfüllung der Kriterien sollen länderspezifische Faktoren berücksichtigt werden.
- Langfristige Solidität soll insbesondere mit Blick auf die demografische Alterung betrachtet werden.
- Der Qualität der öffentlichen Finanzen soll mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden (Investitionen *versus* Konsumausgaben des Staates).

Insgesamt stellen die neuen Vorschriften eine deutliche Lockerung und damit eine Schwächung des SWP dar. In Zukunft soll mehr Wert gelegt werden auf die Rückführung des Schuldenstandes auf den Grenzwert von 60 Prozent, während eine größere Flexibilität bei der Neuverschuldung eingeräumt werden soll. Insbesondere die großen Mitgliedsländer Deutschland, Frankreich und Italien haben somit ihre Forderungen (weitgehend) durchsetzen können. So drängte etwa die Bundesregierung im Vorfeld der Beratungen darauf, dass bei der Bewertung des Staatsdefizits länderspezifische „Sondertatbestände“ berücksichtigt werden. Im Vordergrund standen hierbei die Nettotransfers an die EU und die Kosten der Wiedervereinigung. In Zukunft kann mit diesen „Belastungen aus der Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere dem europäischen Einigungsprozess“ eine Überschreitung des Dreiprozent-Referenzwertes gerechtfertigt werden. Frankreich und Italien forderten darüber hinaus, Ausgaben für Verteidigung und Infrastruktur anzurechnen. Modellrechnungen (wie in Abb. 3 veranschaulicht) ergaben, dass eine Umsetzung dieser Vorschläge im Falle der Bundesrepublik Deutschland einen Verschuldungsspielraum von bis zu zehn Prozent des BIP eröffnen würde. Auch wenn die Sondertatbestände – wie geplant – über fünf Jahre um jeweils 20 Prozent „abgeschrieben“ würden, bliebe ein erhebliches (zusätzliches) Verschuldungspotenzial bestehen.

Während die „Flexibilisierung“ des SWP im Mittelpunkt des politischen Interesses steht, soll der präventive Teil dazu beitragen, dass die Mitgliedsländer in konjunkturell

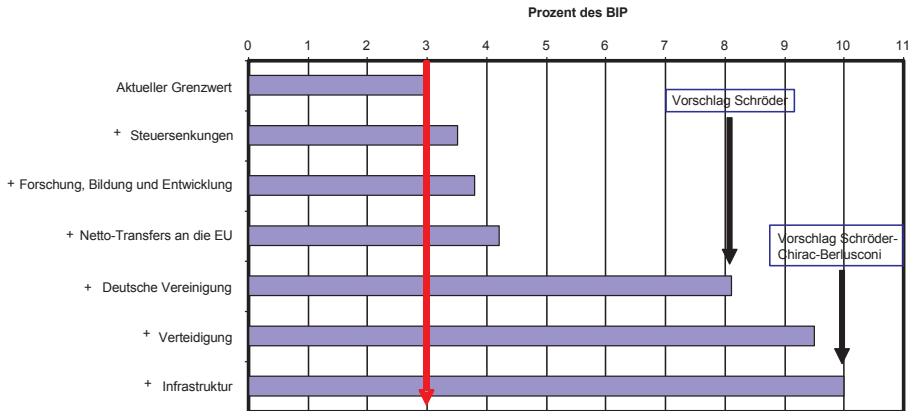


Abb. 3: Verschuldungsspielräume für die Bundesrepublik Deutschland; Quelle: Mussler (2005).

guten Zeiten mehr sparen. Doch selbst wenn man sich auf eine Definition für „gute Zeiten“ einigen sollte, bestehen weder Anreiz- noch Sanktionsmechanismen, um dieses Ziel zu realisieren. Zudem existiert auch hier ein weitreichender Raum für politische Interpretationen. Insgesamt bleibt somit nur das „Prinzip Hoffnung“. „Es liegt nun an den nationalen Regierungen, durch eine umsichtige Finanzpolitik die Befürchtung zu zerstreuen, mit der Änderung des Paktes sei das Ziel nachhaltig solider Staatsfinanzen de facto aufgegeben worden“⁹.

Konsequenzen für die deutsche Wirtschaftspolitik

Fragt man nach den Konsequenzen, die das Scheitern des ursprünglichen SWP für die deutsche Wirtschaftspolitik und insbesondere für die Wachstumschancen dieses im Umbruch befindlichen Landes hat, so müssen sehr unterschiedliche außenpolitische und insbesondere ökonomische Aspekte beachtet werden:

Außenpolitisch hat die deutsche Initiative bei der Aufweichung des ursprünglichen SWP dem Ansehen des Landes massiv und nachhaltig geschadet. Die zeitweilig an Arroganz und Überheblichkeit nicht zu überbietende besserwisserische deutsche Wirtschaftspolitik vor Abschluss des SWP ist noch in guter Erinnerung: Damals wurde in Deutschland heftig gewarnt vor einer wahrscheinlichen, laxen Finanzpolitik mit zunehmender Verschuldung in einigen (Mittelmeer-)Ländern der Europäischen Union. Dies wurde in den betroffenen Ländern zwar nicht als integrationsfreundlich angesehen, weckte aber zugleich hohe Erwartungen bei den europäischen Partnern, dass Deutschland bei der Haushaltsdisziplin eine Vorreiterrolle mit Vorbildfunktion übernehme. Wie früher die seriös und effizient empfundene Geldpolitik der Deutschen Bundesbank als Garant eines relativ stabilen Geldwertes der DM galt, war das Bemühen Deutschlands, mit dem SWP eine zweite stabile Säule des staatlichen Fiskalverhaltens zu etablieren, gerade für die kleineren stabilitätsorientierten Länder ein positives Signal, für Haushaltsdisziplin in allen europäischen

⁹ Deutsche Bundesbank (2005b: 15).

Ländern zu sorgen, also auch in jenen, die in der Vergangenheit als weniger stabilitätsorientiert galten (z. B. Belgien, Italien oder Griechenland mit einem Staatsschuldenstand von über 120 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts). Das faktische Haushaltsgebaren der öffentlichen Hand und insbesondere des Bundes in Deutschland hat diese Erwartungen tief enttäuscht und zugleich eigene Anstrengungen relativiert. Als besonders verwerflich wird jedoch die Tatsache empfunden, dass die Vertreter von strikten Haushaltsregeln im Ernstfall aus Eigeninteresse nunmehr als erste – zusammen mit Frankreich – für deren Auflösung sorgen, und zwar mit Argumenten (z. B. den Kosten der Deutschen Einheit), die bereits vor Abschluss des SWP hinreichend bekannt waren. Der Vertrauensschwund in die Vorzüge einer gemeinsamen europäischen Währung und in die tiefgehende Integration von Marktprozessen in Europa hat sich auch dadurch beschleunigt, wie die Abstimmungsergebnisse über die Europäische Verfassung im Frühjahr 2005 in Frankreich und in den Niederlanden belegen. Bei dem Haushalts- und Finanzplanungsgipfel im Juni 2005 wurde bereits sehr deutlich, dass die frühere Rolle Deutschlands, zwischen den divergierenden Interessen Frankreichs, Großbritanniens sowie den Niederlanden erfolgreich zu vermitteln, längst verspielt ist. Die resignative „Lösung“ einer allseits verordneten „Denkpause“ belegt eindrucksvoll die Sprachlosigkeit angesichts des Vertrauensverlustes der Bevölkerung in den europäischen Einigungsprozess, zu dem eben auch die monatelangen Diskussionen in der Öffentlichkeit über die Aufweichung des SWP unter deutscher Initiative beigetragen hat. Ob und – wenn ja – inwieweit größerer politischer Schaden (Abkehr und Austritt einzelner Länder aus dem Prozess der europäischen Einigung, Gefährdung der Europäischen Währungsunion, wie bereits in Italien diskutiert) in Grenzen gehalten werden kann, bleibt abzuwarten. Zu hoffen ist, dass Politiker – und insbesondere Außenpolitiker – schnell begreifen, dass das aus (haushalts-)politischen Eigeninteressen resultierende Rütteln an mühsam in Europa verankerten, vernünftigen politischen Verhaltensregeln verheerende Konsequenzen für den europäischen Einigungsprozess in der Zukunft hat.

Welche ökonomischen Konsequenzen die Aufweichung des SWP für die wirtschaftliche Entwicklung und die Wirtschaftspolitik in Deutschland haben dürfte, ist weder unmittelbar erkennbar noch quantitativ prognostizierbar, weil der SWP Regeln für das Verhalten von Haushaltspolitikern einer Regierung vorschreibt, das sie auch ohne solche institutionalisierten Verhaltens- und Sanktionsregelungen anwenden könnten: Ein Finanz- und Wirtschaftsminister, der die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge ebenso wie die Wirkungsweise des Einsatzes von finanz- und wirtschaftspolitischen Instrumenten kennt und auch seine längerfristigen (Wieder-)Wahlchancen ernsthaft im Blick hat, wüsste, dass nur eine potenzialorientierte verteilungsneutrale Fiskalpolitik einen Ausweg aus dem Teufelskreis von gesamtwirtschaftlicher Wachstumsschwäche einerseits und wachsender Staatsverschuldung andererseits garantiert.¹⁰ Bei einem geringen wirtschaftlichen Wachstumspotenzial von ca. einem Prozent, wie es gegenwärtig realistisch für Deutschland prognostiziert wird, dürfte die Neuverschuldung der Haushalte der öffentlichen Hand in Deutschland nur ca. 0,6 Prozent jährlich betragen, wenn der Schuldenstand langfristig bei 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gehalten werden soll. Wie weit die deutsche Finanzpolitik in den vergangenen Jahren von einer solchen Relation entfernt war und gegenwärtig ist, zeigen die jährlichen Neuverschuldungsquoten von deutlich über drei Prozent, die ja gerade die Aufweichungsaktivitäten des SWP durch den deutschen

¹⁰ Vgl. Dicke und Gliessmann (2005).

Finanzminister initiiert haben. Erkennbar wird damit erneut, dass Wirtschaftspolitiker in parlamentarischen Demokratien offensichtlich nicht bereit sind, vereinbarte und in Gesetzen oder gar Verfassungen verankerte Handlungsregeln zu akzeptieren. Bei nationalen Handlungsregeln war dies lange bekannt: Schon häufig wurde die in Art. 115 Grundgesetz festgelegte Regel gebrochen, dass die jährliche Neuverschuldung nicht höher sein darf als die vom Staat geplanten Investitionsausgaben. Diese ökonomisch durchaus sinnvolle Verschuldungsbremse der öffentlichen Hand wurde von Regierungen häufig mit mehr oder weniger vagen Begründungen („gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“) negiert, von der jeweiligen Opposition angeprangert und dem Verfassungsgericht zur Entscheidung präsentiert, allerdings ohne spürbare Konsequenzen für die handelnden Akteure. Auch ein eher behutsames Verhalten der Opposition ist erklärbar aus der Furcht, bei einem Regierungswechsel selbst in die Position eines Regelbrechers zu geraten. Zu prüfen bleibt, ob und – wenn ja – inwieweit bessere Anreizmechanismen zur Einhaltung von Regelbindungen installiert und wie die Sanktionsmechanismen beim Bruch der Regeln durchgesetzt werden können. Dies gilt national wie international, ist aber in demokratischen Entscheidungsprozessen nicht einfach zu gestalten.

Ursache der Nichteinhaltung solcher fiskalpolitischen Regeln ist die bei Wirtschaftspolitikern nach wie vor ausgeprägte Überzeugung, dass fiskalpolitisches *deficit spending*, also insbesondere kreditär finanzierte Staatshaushaltsprogramme, bestens geeignet sei, positive Konjunktur- und Beschäftigungseffekte direkt, schnell und quantitativ exakt prognostizierbar zu verwirklichen. Deshalb wollen Politiker die Möglichkeiten, kurzfristige *Ad-hoc*-Maßnahmen zu ergreifen, erhalten und nicht fixierten Regeln verpflichtet sein. Theoretische und empirische Analysen der Effizienz der Fiskalpolitik haben allerdings schon frühzeitig recht gut belegt, dass diese Vorstellungen weitgehend unbegründet sind.¹¹ Die Gründe der fiskalpolitischen Ineffizienz liegen insbesondere darin, dass z. B. Kredite für expansive Staatsausgabenprogramme nicht bei einer autonomen Notenbank wie der Europäischen Zentralbank (oder früher der Deutschen Bundesbank) finanziert werden können. Weil die Staatskredite gegen Zinszahlung im privaten Sektor einer Marktwirtschaft zu finanzieren sind, werden über tendenzielle Zinserhöhungen lediglich die Kreditfinanzierungen von Investitions- und Konsumausgaben im privaten Sektor verdrängt (*Crowding-out*-Effekt kreditfinanzierter Staatsausgaben), ohne dass somit ein dauerhafter gesamtwirtschaftlicher Nachfrageeffekt entsteht. Es gilt also, allen Wählern und den politischen Entscheidungsträgern – unabhängig von der Parteizugehörigkeit – diese Zusammenhänge systematisch und immer wieder zu verdeutlichen, was in der Vergangenheit nur unzureichend versucht wurde und deshalb nicht gelungen ist.

Welche mittel- und längerfristigen Konsequenzen resultieren aus der Aufweichung oder – wie viele Ökonomen vermuten – faktischen Auflösung des SWP? Wenn die bislang praktizierte Neigung zur wachsenden Staatsverschuldung in Deutschland und einigen anderen Ländern der Europäischen Union weiter zunimmt, sind ernsthafte Gefahren für den Bestand der ohnehin durch Interessengegensätze immer wieder latent gefährdeten Europäischen Union und der Europäischen Währungsunion nicht auszuschließen: Wird die institutionell fixierte Verschuldungsregel durch einen Anstieg der staatlichen Neuverschuldung zunehmend missachtet, wächst der Schuldenstand (in Deutschland bereits auf über 65 Prozent). Die dadurch steigende Zinslast im Staatshaushalt reduziert die Mög-

¹¹ Vgl. dazu Überblicke bei Thieme (1972) und (1982) sowie bei Michler (2005).

lichkeiten wachstumsfördernder Infrastrukturausgaben und erhöht damit die „kollektive Selbstschädigung“ der Länder.¹² Verschärft durch die demografischen Entwicklungen in den entwickelten Volkswirtschaften wird der politische Druck auf die Europäische Zentralbank zunehmen, den bislang mit Erfolg praktizierten Kurs einer Geldpolitik des relativ stabilen Geldwertes zu verlassen und mit einer expansiven Politik des „billigen Geldes“ kurzfristig die Zinslasten und langfristig durch handfeste Inflation die Realschulden des Staates zu reduzieren – eine Politik, die nicht nur in Entwicklungsländern, sondern im vergangenen Jahrhundert auch mehrfach in Europa praktiziert wurde. Stabilitätsorientierte Länder in Europa werden eine solche mögliche Entwicklung nicht akzeptieren und die europäischen Verträge zur Disposition stellen.

Diese schlechteste aller Lösungen birgt dann die Gefahren der Desintegration der Märkte in Europa und eine neuerliche Zunahme der immer aktuellen staatlichen Interventionsspiralen als Folge wachsender ökonomischer und politischer Konflikte. Und die deutschen Politiker, die zu Beginn des neuen Jahrhunderts die Regierung bildeten und für die Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Europa sorgten, müssten dann die Verantwortung für das Scheitern eines zukunftssträchtigen Europaprojekts übernehmen, das auch und gerade für Deutschland viele ökonomische und politische Vorzüge hat.

Literatur

- DE GRAUWE, Paul. *Economics of European Union*. Oxford ⁴2000.
- DEUTSCHE BUNDESBANK. „Zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts“, *Monatsbericht Januar 2005* (2005a), 43-49.
- DEUTSCHE BUNDESBANK. „Die Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts“, *Monatsbericht April 2005* (2005b), 15-21.
- EIJFFINGER, Sylvester C.W. und Jacob DE HAAN. *European Monetary and Fiscal Policy*. Oxford 2000.
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK. „Die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“, *Monatsbericht Mai 1999* (1999), 49-80.
- DICKE, Hugo und Hans GLIESMANN. „Zerrüttete Staatsfinanzen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (05.03.2005), 13.
- LESCHKE, Martin und Thorsten POLLEIT. „Dauerhaft stabiles Geld in Europa“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (28.05.2005), 13.
- MICHLER, Albrecht. „Die Effizienz der Fiskalpolitik in den Industrieländern“ in: Alfons LABISCH (Hrsg.). *Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf 2004*, Düsseldorf 2005, 363-379.
- MUSSLER, Werner. „Nur noch eine Frage des Ausmaßes“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (24.01.2005), 13.
- OHNE VERFASSER. „Stabilitätsprogramme haben keinen Wert“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (01.12.2004), 15.
- THIEME, H. Jörg. „Geld- und fiskalpolitische Prozesssteuerung in der Marktwirtschaft. Alternative Stabilisierungskonzepte“, in: Dieter CASSEL, Gernot GUTMANN und H. Jörg THIEME (Hrsg.). *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit*. Stuttgart 1972, 230-250.
- THIEME, H. Jörg. „Keynesianismus – Monetarismus: Was bleibt?“, in: Joachim STARBATTY (Hrsg.). *Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft*. Tübingen 1982, 18-34.

¹² Vgl. Leschke und Polleit (2005).

