

Funktionsfähigkeit der nationalen Stabilitätspakte föderalistischer EU-Staaten im Lichte der Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

von

Heinz Grosseckler

A.	Ziele, Mittel und Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP).....	1
B.	Umsetzungsmöglichkeiten für den ESWP und tatsächliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten mit föderalistischen Verfassungselementen	5
B.I.	Typen von Koordinierungsverträgen	5
B.II.	Lokalisation der nationalen Stabilitätspakte im Vertragsraum	12
C.	Hypothesen über die Ursachen von stabilitätspolitischen Koordinationsmängeln.	18
D.	Genauere Analyse der Umsetzung des ESWP in Österreich und Deutschland	26
D.I.	Anforderungen an einen Nationalen Stabilitätspakt (NSP).....	26
D.II.	Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Österreichischen Stabilitätspaktes (ÖSP) unter Stressbedingungen	29
D.III.	Beurteilung des Deutschen Stabilitätspaktes (DSP) unter Stressbedingungen, der Möglichkeiten seiner Verbesserung und der potenziellen Auswirkungen auf die Umsatzsteuerverteilung	31
D.III.1.	Beschreibung des Paktes	31
D.III.2.	Verbesserungsvorschläge für den DSP.....	35
D.III.3.	Auswirkungen eines belastungsfähigen DSP auf die Umsatzsteuerverteilung in Deutschland	37
E.	Zusammenfassung.....	38
F.	Literatur.....	41

A. ZIELE, MITTEL UND ANFORDERUNGEN DES EUROPÄISCHEN STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTES (ESWP)

Der ESWP ist ein Instrument zur Koordinierung der Finanzpolitik in der EU und speziell der EWU, das vor allem drei Zielen dienen soll (*Sachverständigenrat*, 2003, S. 257 – 260; *Weiland*, 2000, S: 99):

- * dem Ziel der Herbeiführung und Sicherung einer Staatsfinanzierung, die auch mit Blick auf die implizite Staatsverschuldung und die absehbaren demographischen Belastungen als nachhaltig tragfähig bezeichnet werden kann;
- * dem Ziel der Schaffung von Vertrauen für den Euro auf den internationalen Finanzmärkten und der Ermöglichung einer Geldpolitik der EZB, die von allen Wirtschaftsakteuren in der EWU als Garantie für Preisniveaustabilität angesehen und als Datum in die eigenen Erwartungen eingehen kann, und
- * dem Ziel, negative externe Effekte zu vermeiden, die aus der Dilemmasituation resultieren könnten, dass ein Teil der Mitgliedstaaten durch eine zu expansive Finanzpolitik unerwünschte Inflations- und Zinssteigerungstendenzen sowie Einkommenseffekte herbeiführen und damit die übrigen EWU-Staaten schädigen kann, ohne unangenehme Rückwirkungen fürchten zu müssen.¹

Zur *rechtlichen Absicherung* dieser Ziele wurden eine *Ex-ante-Koordination* der Wirtschaftspläne der Mitgliedstaaten über Leitlinien der Regierungschefs mit dem Titel „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ und eine *Ex-post-Koordination* mit Hilfe eines Monitoring-Systems geschaffen, das Abweichungen von den Planwerten der „Grundzüge“ sowie übermäßige Defizite aufdecken soll. Der ESWP konkretisiert dieses Monitoring-System und stützt sich dabei auf drei (sekundärrechtliche) Akte: die VO 1466/97, die VO 1467/97 und die Amsterdamer Entschließung des Europäischen Rats vom 16./17.06.1997 (Abl. 1997 C 236/1). Er verlangt, dass die EWU-Mitgliedstaaten Stabilitätsprogramme vorlegen, in denen dargelegt wird,

- * wie mittelfristig das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts erreicht werden kann,
- * wie die Neuverschuldung und der Schuldenstand unter den Toleranzgrenzen von 3 v.H. bzw. 60 v.H. des BIP gehalten werden sollen und
- * dass die geplante Politik im Einklang mit den jeweiligen „Grundzügen“ steht.

Diese Stabilitätsprogramme müssen vom Ecofin-Rat gebilligt werden. Sie werden von der Kommission und dem Rat laufend daraufhin überprüft,

¹ Zur Analyse der – sehr stark erwartungsabhängigen – Wirkungen von Budgetdefiziten in einer Währungsunion auf die Zins-, Wechselkurs- und Einkommensentwicklung vgl. *Dieckheuer* (2004) und *Schröder* (1999, S. 97 – 119). In der Literatur wird die Frage der Kompatibilität von zentraler Geldpolitik für den EWU-Raum und dezentraler Finanzpolitik teilweise auch als ein Problem betrachtet, das durch Verhaltensregeln gelöst werden muss, also etwa dadurch, dass die Geldpolitik einer Taylor-Regel und die Finanzpolitik der „Goldenen Regel“ des Haushaltsausgleichs über den Konjunkturzyklus hinweg folgen soll. Das Verhältnis solcher Regeln zueinander soll optimiert werden. Vgl. hierzu z. B. van *Aarle/Garretsen/Huart* (2004). Der ESWP kann als bereits praktizierter Teil eines solchen Systems von Regeln betrachtet werden.

- * ob ein Sicherheitsabstand zur 3v.H.-Grenze (und in Zukunft verstärkt wohl auch zur 60 v.H.-Grenze) eingehalten wird,
- * ob die im Programm unterstellten ökonomischen Annahmen realistisch sind und
- * ob die laufende Politik dem ins Auge gefassten Anpassungspfad entspricht.

Wird festgestellt, dass den Maximen des Programms nicht (mehr) genügt wird, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission einen „Blauen Brief“ erster Art verschicken. Ist die Politik eines Landes nicht mit den „Grundzügen“ vereinbar oder droht sie das Funktionieren der EWU zu gefährden, kann eine zweite Art von „Blauem Brief“ versandt werden. Und droht schließlich ein „übermäßiges Defizit“ oder liegt es gar schon vor, kann ein „Blauer Brief“ dritter Art verschickt und ein formelles Defizitverfahren eingeleitet werden. Ausschließlich im Rahmen des zuletzt genannten Verfahrens, das insgesamt sieben Stufen umfasst (Sachverständigenrat, 2003, S. 258), können auch Sanktionen verhängt werden. Während die ersten beiden Arten von „Blauen Briefen“ also formell folgenlos sind, drohen bei dem dritten auch Sanktionsmaßnahmen im formellen Sinn.

Von der rechtlichen Seite des ESWP ist die *politikökonomische Wirkung* zu unterscheiden, die sich auf der Basis der Rechtsvorschriften und der Tätigkeit der EU-Kommission ergibt. Hier kann man mit *Gandenberger* (2004, S. 53) zwei Effekte unterscheiden:

- * einen *Öffentlichkeitseffekt*, der daraus resultiert, dass die Öffentlichkeit durch eine glaubwürdige Institution über das Abgleiten in eine langfristig nicht tragfähige Politik informiert wird, und
- * einen *Peer-pressure-Effekt*, der darauf abzielt, Gruppendruck auf den „sündigen“ Finanzminister auszuüben und ihm damit gleichzeitig den Rücken im Kabinett und speziell gegenüber den Ausgabeministern zu stärken.²

Obwohl der ESWP in letzter Zeit von Mitgliedstaaten wie vor allem Deutschland und Frankreich gleichsam lebensbedrohlich verletzt worden ist,³ wird man nicht leugnen können, dass der Öffentlichkeitseffekt nach wie vor wirksam ist: Anders als vor dem Abschluss des ESWP kann die Kreditfinanzierung nicht mehr als „geräuschlos“ bezeichnet werden; sie stellt statt dessen einen Gegenstand von Schlagzeilen in den Medien dar. Der Peer-pressure-Effekt ist dagegen wohl tatsächlich schwächer geworden: Die Haushaltsprobleme, vor denen viele Finanzminister stehen, haben das Verständnis für die „Sünden“ anderer wachsen lassen.

Damit sich ein Land vor dem Hintergrund des ESWP-Monitoring-Systems als solide erweisen und damit „Blaue Briefe“ oder gar formelle Strafen und die damit einhergehenden Öffentlichkeits- und Peer-pressure-Effekte vermeiden kann, muss es seine innerstaatlichen Verfahren im Haushalts- und möglichst auch Steuerrecht so ausgestalten, dass es selbst unter Stressbedingungen in der Lage ist, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden (Art. 3 des o.a. Protokolls zum EGV). Um dies zu erreichen, muss Viererlei realisiert werden (*Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 2003, S. 4 – 7):

² Auch die so genannte High-Level Study Group (*Saphier et al.*, 2003, S. 49) hält den Öffentlichkeits- und den Peer-pressure-Effekt für wesentlich und führt daneben vor allem noch die Klarheit der Anreizstruktur und die Effektivität des Monitoring-Verfahrens an. Beides werde durch die Einfachheit der Stabilitätspaktregeln unterstützt.

³ Zum Ablauf der Verfahren gegen diese Länder vgl. *Buchmüller/Marte* (2004) und *Palm* (2004).

- (1) Das Land muss eine Kompetenz-, Informations- und Motivationsstruktur schaffen, die so geartet ist, dass rechtzeitig vor Beginn eines Haushaltsjahres *Stabilitätsprogramme* aufgestellt werden können,
 - * die für den *Gesamtstaat* gelten – in Deutschland also für den Bund (einschl. Sozialversicherung) und die Länder (einschl. Gemeinden) – und
 - * die auf der Basis realistischer Annahmen einen Sicherheitsabstand zur 3-v.H.-Grenze für das Defizit in Maastricht-Abgrenzung gewährleisten.
- (2) Da Programme sich in der Realisationsphase als korrekturbedürftig erweisen können, muss das Land auch über ein *Frühwarnsystem* verfügen und im Wege einer *Alarmreaktion* rechtzeitig *Korrekturentscheidungen* fällen können,
 - * falls das Frühwarnsystem anzeigt, dass der projektierte Entwicklungspfad verlassen zu werden droht, oder
 - * falls der Ecofin-Rat aus anderen Rechtsgründen Änderungen verlangt.
- (3) Da übermäßige Defizite selbst dann eintreten können, wenn die vorstehenden Einrichtungen geschaffen worden sind, ist schließlich als eine zweite Art von *Alarmreaktion* auch ein *Verzugsvermeidungsverfahren* für den Fall erforderlich, dass ein In-Verzugsetzen des Landes nach Art. 104 Abs. 9 EGV droht, dass man sich also in der Terminologie des Sachverständigenrats auf der fünften Stufe des Artikel-104-Verfahrens befindet (vgl. *Kasten 1*, S. 4). Das Verzugsvermeidungsverfahren muss gewährleisten, dass finanzpolitische Entscheidungen für den *Gesamtstaat* in einer Frist gefällt werden können, die deutlich unter den Fristen liegt, die sonst für die Haushalts- und Steuergesetzgebung gelten.
- (4) Kommt es gleichwohl zu finanziellen Sanktionen, ist schließlich auch noch ein *Sanktionsverteilungsverfahren* erforderlich.

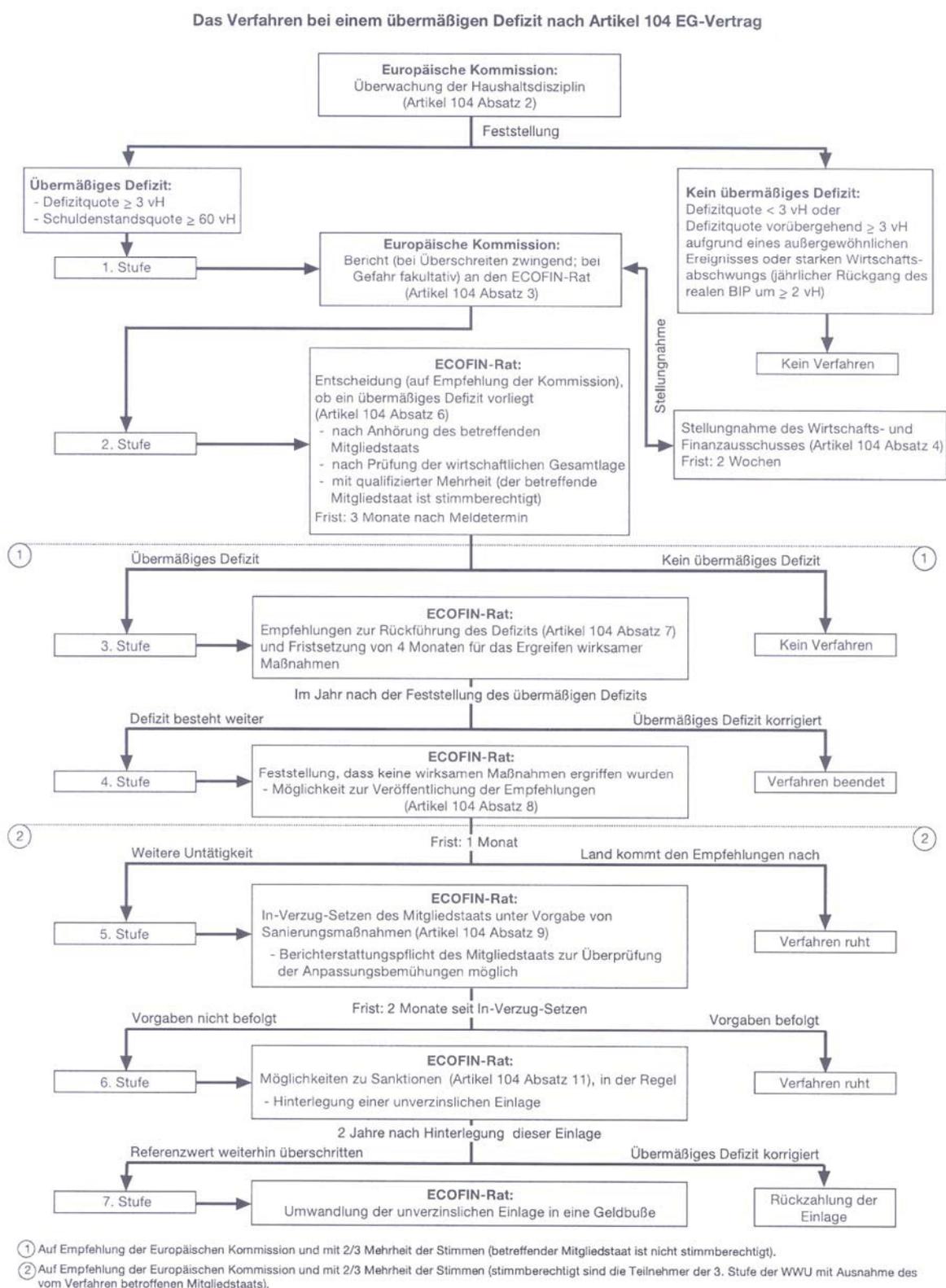
KASTEN 1

DAS VERFAHREN BEI EINEM ÜBERMÄßIGEN DEFIZIT NACH ARTIKEL 104 EG-VERTRAG

Die eben beschriebenen institutionellen Vorkehrungen dürften auch dann notwendig bleiben, wenn der ESWP modifiziert wird oder wenn man zu einer Interpretation übergeht, die von der Auffassung getragen wird, dass der konjunkturellen Arbeitslosigkeit eine größere

KASTEN 1

DAS VERFAHREN BEI EINEM ÜBERMÄßIGEN DEFIZIT NACH ARTIKEL 104 EG-VERTRAG



QUELLE: Sachverständigenrat (2003, S. 258).

Rolle zukommt als von der Mehrheit der Ökonomen heute angenommen.⁴ Sie sind im Prinzip in *allen* Mitgliedstaaten der EWU erforderlich, unabhängig davon, ob diese intern unitarisch oder föderalistisch organisiert sind. In unitarischen Staaten haben die Stabilitätsprogramme allerdings nur eine *Selbstbindungsfunktion*, während sie in föderalistischen Staaten auch eine *Koordinationsfunktion* erfüllen müssen: Sie müssen zu einem ESWP-gerechten nationalen Langfristplan (oder einer Folge von Kurzfristplänen) zur Allokation von Verschuldungsrechten führen oder – anders ausgedrückt – *Stabilitätsbeiträge* für alle Beteiligten festlegen, die im Rahmen eines *Nationalen Stabilitätspakts (NSP)* zu konkretisieren sind. Das Erfordernis eines solchen NSP verdeutlicht, dass die Anforderungen des ESWP für föderalistische Staaten ungleich schwerer zu erfüllen sind als für unitarische. Mit Hilfe welcher Vertragstechniken man einen NSP, der nicht nur selbstbindend, sondern auch koordinierend wirkt, in denjenigen Staaten der EWU zu erreichen versucht, die finanzföderalistische Elemente aufweisen, wird im nächsten Abschnitt dargestellt; im Abschnitt 3 wird anschließend gezeigt, wie die Erfahrungen mit den verschiedenen Typen von Koordinierungsverträgen aussehen.

B. UMSETZUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DEN ESWP UND TATSÄCHLICHE UMSETZUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN MIT FÖDERALISTISCHEN VERFASSUNGSELEMENTEN

B.I. TYPEN VON KOORDINIERUNGSVERTRÄGEN

Im Folgenden sollen testbare Hypothesen darüber aufgestellt werden, welche Eigenschaften von NSPs für die Realisation des ESWP unter Stressbedingungen wirklich wichtig sind. Will man ein solches Analyseziel erreichen, benötigt man ein Klassifikationssystem für Verträge (ein Koordinatensystem für wichtige Eigenschaften von Verträgen, d.h. einen „*Vertrags-*

⁴ Einen Überblick über Kritik am und Reformvorschläge zum ESWP gewinnt man aus der Lektüre von: *Caesar* (2003), *Eichengreen* (2003), *European Economic Advisory Group* (2003), *Gandenberger* (2004), *Heise* (2003), *Hüther* (2003), *Lehment* (2003), *Papademos* (2003), *Sachverständigenrat* (2003, S. 266 – 269) und *Siebert* (2003). Der Sachverständigenrat findet den ESWP „besser als seinen Ruf“. Auch *Lehment* (2003, S. 106 f.) beurteilt den Pakt positiv und betont, dass die bisherige Entwicklung in den einzelnen EWU-Staaten keine Unterstützung für die These liefert, dass Stabilität mit Wachstumsverlusten erkaufte werden müsse. Eine Neuinterpretation des Begriffs „konjunkturelles Defizit“ und damit auch eine Neuinterpretation des ESWP fordert *Oberhauser* (2004). Eine Aufkündigung der Währungsunion und der mit ihr einhergehenden Realzinserhöhung und Wachstumsschwächung in Deutschland verlangt u.a. *Bohley* (2004).

Nach neueren Zeitungsberichten will die EU-Kommission keine grundlegenden Änderungen des ESWP vorschlagen (*o.V.*, 2004 a). Das Ziel der langfristigen Konsolidierung soll allerdings wohl betont und die Handhabung flexibler werden. Zur Bewertung dieses Vorschlags vgl. *Donges* (2004). Die inzwischen ergangene EuGH-Entscheidung zum Stabilitätspakt (*o.V.*, 2004 b) betrifft nur Verfahrens-, nicht jedoch Inhaltsfragen.

raum“), innerhalb dessen einem NSP charakteristische Koordinaten zugeordnet werden können. Die Verortung von NSPs in einen solchen Vertragsraum ermöglicht es, Funktionsfähigkeitshypothesen der Form $F = F(x_1, x_2, \dots)$ aufzustellen sowie plausibel und testbar zu machen ($F = \text{Grad der Funktionsfähigkeit}$, $x_i = i\text{-te Koordinate}$).⁵ Der Vertragsraum sollte einerseits möglichst niedrig dimensioniert werden (es sollten keine unwichtigen Eigenschaften dargestellt werden), andererseits aber auch hinreichend komplex sein (alle wirklich wichtigen Eigenschaften sollen erfasst werden). Ob ein konkreter Vorschlag für die Ausgestaltung eines Vertragsraums diesen beiden Forderungen gerecht wird, kann man testen, indem man empirisch prüft, ob NSPs mit ganz bestimmten Koordinaten anderen NSPs im Hinblick auf die Erfüllung des ESWP eindeutig überlegen sind, d.h. ob das Abweichen von einem optimalen Muster an Vertragseigenschaften (von einem besonders attraktiven Punkt im Vertragsraum) zu einer signifikant schlechteren Erfüllung des ESWP führt.

Im Abschnitt 3 werden Hypothesen aufgestellt, die dafür sprechen, dass es im Hinblick auf die Erfüllung des ESWP tatsächlich einen besonders attraktiven Ort gibt in einen Vertragsraum gibt, der nun zu besprechen ist. Dieser Raum wird durch zwei Klassifikationsvariablen aufgespannt (*Kasten 2*, S. 7 f.): den Beherrschungsgrad α und den Bindungsgrad β .

KASTEN 2
TYPEN VON VERTRÄGEN ZUR KOORDINATION DES VERHALTENS VON
GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN
 (HIER ZUR REALISIERUNG DER MAASTRICHTZIELE)

Der *Beherrschungsgrad* α zeigt, in welchem Ausmaß der Weg zur Erfüllung eines Vertragsziels von einem Beauftragten (Agenten) beherrscht wird, den die Auftraggeber (Prinzipale) mit Weisungsrechten ausgestattet haben, wie sie z.B. in den Direktionsrechten eines Arbeitsvertrages zum Ausdruck kommen. Oder in der Sprache der Ordnungstheorie: In α kommt zum Ausdruck, in welchem Ausmaß die an einem Koordinierungsvertrag beteiligten Akteure einen Geschäftsführer damit beauftragt haben, einen zentralen Wirtschaftsplan aufzustellen sowie laufend situationsgerecht zu interpretieren und durchzusetzen. Je näher α dem Wert 1 kommt, desto mehr wird der Geschäftsführer zum Herrscher über den Zentralplan; je weiter α dem Wert 0 kommt, desto mehr sind alle Akteure an der laufenden Koordinierung ihrer individuellen Wirtschaftspläne beteiligt. Der ökonomische Sinn einer Erhöhung des α -Grades besteht darin, Transaktionskosten in Form von Verhandlungskosten einzusparen und über die Verkürzung von Entscheidungslags die Reaktionsgeschwindigkeit und –flexibilität zu erhöhen. α wird als Machtmaß operationalisiert, das die Wahrscheinlichkeit dafür anzeigt, dass ein Geschäftsführer seine Vorstellungen über den Weg zur Erfüllung eines Vertragsziels auch gegen Widerstand durchsetzen kann (d.h. gegen individuelle Anreize für die Beteiligten, keine Rücksicht auf ein Kollektivziel zu nehmen). Da Herrschaft (im Sinne von „power to control“) nicht nur Kompetenzen, sondern auch die Existenz von hinreichenden Informations-

⁵ Rein verbale Beschreibungen von NSPs können Hypothesen über dessen Funktionsfähigkeit zwar plausibel werden lassen; sie sind vor allem innerhalb von Zeiträumen mit nur wenigen Beobachtungsdaten aber nur sehr schwer zu testen. Erst wenn es gelingt, quantifizierbare Funktionsfähigkeitshypothesen der oben genannten Form aufzustellen, werden Behauptungen über NSPs unter solchen Umständen auch testbar.

KASTEN 2
TYPEN VON VERTRÄGEN ZUR KOORDINATION DES VERHALTENS VON
GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN
(HIER ZUR REALISIERUNG DER MAASTRICHTZIELE)

Bindungsgrad β

1	<i>Kooperationsverträge</i> Bund und Länder ordnen das Erreichen der Maastrichtziele in einem auf Dauer angelegten Staatsvertrag, der die Allokation von Verschuldungsrechten ex ante festlegt und die Überwachung und sanktionsmäßige Absicherung regelt.	<i>Dauerherrschaftsverträge</i> Bund und Länder beauftragen den Bund, unter bestimmten Rahmenbedingungen auf Dauer dafür zu sorgen, dass die Maastrichtziele erreicht werden, und gestehen ihm das Recht zur Aufstellung, Überwachung und sanktionsmäßigen Absicherung jeweils situationsgerechter nationaler Allokationspläne für Verschuldungsrechte zu.
0,5	<i>Arbeitsgemeinschaftsverträge</i> Bund und Länder entscheiden laufend im Konsens, wie die Maastrichtziele erreicht werden sollen, d.h. wie ein kurzfristiger nationaler Allokationsplan für Verschuldungsrechte beschaffen, überwacht und über Sanktionen abgesichert werden soll.	<i>Projektführungsverträge</i> Bund und Länder beauftragen den Bund, unter jährlich festzulegenden Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass die Maastrichtziele im laufenden Jahr erreicht werden, und gestehen ihm das Recht zur Aufstellung, Überwachung und sanktionsmäßigen Abstützung jeweils situationsgerechter (kurzfristiger) nationaler Allokationspläne für Verschuldungsrechte zu.
0	0,5	1
		Beherrschungsgrad α

OPERATIONALISIERUNG:

(1) *Ermittlung des α -Wertes*

Der Beherrschungsgrad α ist ein als Wahrscheinlichkeitskennziffer ausgedrücktes Machtmaß, das angibt, wie groß die Wahrscheinlichkeit p dafür ist, dass der Zentralstaat seine Vorstellungen über die Sollentwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung auch gegen eventuell widerstrebende Gebietskörperschaften durchsetzen kann. Bezeichnet man die Gegenwahrscheinlichkeit mit q , können die p -Werte aus Befragungen von Kennern der Machtverhältnisse unter Verwendung der auf Seite 8 abgedruckten Tabelle gewonnen werden. Die α -Werte ermittelt man in einem zweiten Schritt, indem man sich innerhalb einer p -Klasse auf einen α -Wert festlegt.

KASTEN 2, FORTSETZUNG

Verbale Formulierung	Dass der Zentralstaat Verschuldungsentscheidungen beherrscht, ist ...				
	nahezu sicher, d.h.	wahrscheinlich, d.h.	unbestimmt, d.h.	unwahrscheinlich, d.h.	kaum vorstellbar, d.h.
	$p \gg q$	$p > q$	$p \approx q$	$p < q$	$p \ll q$
p-Klasse	$p \geq 0,8$	$0,6 \leq p < 0,8$	$0,4 \leq p < 0,6$	$0,2 \leq p < 0,4$	$p < 0,2$

(2) Ermittlung des β -Wertes

Der Wert β ergibt sich aus einer Analyse von Festlegungen, die für einen mehr oder weniger langen Zeitraum im Rahmen von Stabilitätsabsprachen ex ante getroffen werden. Zur Ermittlung von β wird die folgende Formel verwandt:

$$\beta = 1 - 0,5^{0,4L}$$

L ist die Laufzeit in Jahren. Es wird davon ausgegangen, dass Verträge mit einer Laufzeit von $L > 2,5$ Jahren als „langfristig“ angesehen werden ($\beta > 0,5$), weil bei Vertragsablauf das Ende der jeweils gültigen mittelfristigen Finanzplanung erreicht oder überschritten wird.

- * Für $L = 0$ (unterjährige Ad-hoc-Koordination von Wirtschaftsplänen) folgt:
 $\beta = 1 - 0,5^0 = 1 - 1 = 0$.
- * Für $L = \infty$ („ewige“ Bindung an ex ante festgelegte Planwerte) folgt:
 $\beta = 1 - 0,5^\infty = 1 - 0 = 1$.
- * Für $L = 5$ (Langfristbindung an ex ante festgelegt Planwerte) folgt:
 $\beta = 1 - 0,5^2 = 1 - 0,25 = 0,75$.

(3) Komplexe Verträge

Sind Verträge so komplex, dass die α - und/oder β -Werte nicht direkt geschätzt werden können, müssen sie in *Elementarverträge* zerlegt werden, die homogener und leichter einzuschätzen sind. Die Gesamtwerte für α und β können dann über eine gewichtete Addition der Elementarwerte gewonnen werden.

Bei der *Konstruktion* von Verträgen zur Koordination von Wirtschaftsplänen kann es zweckmäßig sein, *bewusst* Elementarverträge unterschiedlichen Typs zusammenzufassen. So kann etwa die Kombination eines Kooperationsvertrages zur langfristigen Absicherung eines Ziels mit einer Folge von Arbeitsgemeinschaftsverträgen oder Projektführungsverträgen über die kurzfristige Auswahl von jeweils situationsgerechten Realisationswegen zu einem Gesamtvertrag führen, der sowohl nachhaltig als auch flexibel ist. Solche Kombinationen von Elementarverträgen gibt es z.B. im Rahmen der Versorgung mit Erdöl: Die Mineralölfirmer haben mit den Erdöllieferländern langfristige Lieferverträge (=Kooperationsverträge) abgeschlossen und verschaffen sich über *Spotmarktverträge* die Flexibilität, die erforderlich ist, um auf kurzfristige Nachfrageschwankungen reagieren zu können. (Spotmarktverträge sind das Pendant zu Arbeitsgemeinschaftsverträgen im Bereich von Verträgen zwischen Anbietern und Nachfragern auf Gütermärkten.)

und Motivationsinstrumenten voraussetzt, muss die Qualität der Ausstattung eines Geschäftsführers mit diesen Instrumenten bei der Abschätzung des α -Wertes berücksichtigt werden.

Der *Bindungsgrad* β zeigt dagegen, in welchem Ausmaß sich die Parteien eines Koordinierungsvertrages durch einen Vertrag mit Blick auf die Zukunft ex ante selbst binden, d.h. auf Handlungsfreiheit in der Zukunft zu Gunsten der Erfüllung eines kollektiven Vertragsziels verzichten. Da Selbstverpflichtungen nur dann als wirklich bindend angesehen werden können, wenn ihre Einführung für die Vertragspartner kontrollierbar ist und Abweichungen zu hinreichend starken Sanktionen führen, sind die Informations- und Motivationsvereinbarungen bei der Abschätzung der effektiven Bindungsdauer zu berücksichtigen. Bindungen zielen stets auf eine (mehr oder weniger lange) Ex-ante-Koordinierung von individuellen Wirtschaftsplänen in einem *gemeinsamen Langfristplan*. Sowohl hohe als auch niedrige β -Werte haben ihre Vor- bzw. Nachteile. Ist β hoch, verzichten die Vertragspartner für lange Zeit auf an sich wünschenswerte Flexibilität; ist β niedrig, kann ein gemeinsames Ziel allenfalls dann auf Dauer erreicht werden, wenn es – wie auf funktionsfähigen Märkten – Rückkopplungsmechanismen gibt, die kurz- und langfristige Gleichgewichte garantieren. Der ökonomische Sinn einer Erhöhung von β besteht darin, die nachhaltige Realisierung eines Ziels auch unter Umständen zu gewährleisten, die einen Teil der Vertragspartner zu einem unkooperativen Verhalten verführen könnten. In der Wirtschaft wendet man entsprechende Bindungen z.B. in Situationen mit einer „fundamentalen Transformation“ (*Williamson*) an, also etwa um – wie z.B. bei Automobilzulieferern – zu verhindern, dass ein Vertragspartner (hier Zulieferer), der spezifische Investitionen getätigt hat, dem anderen Vertragspartner (Automobilwerk) schutzlos ausgeliefert ist.⁶ In unserem Zusammenhang spielen solche Bindungen in allen Mitgliedstaaten der EWU bei der Absicherung des Ziels einer Annäherung an den Zustand eines ausgeglichenen Haushalts eine Rolle. Speziell in Deutschland sind längerfristige Selbstbindungen an bestimmte Verfahrensregeln noch dazu das einzige Mittel, das Bund und Länder *bei gegebener Verfassung* zur Umsetzung des ESPW einsetzen können. β wird so operationalisiert, dass es – ebenso wie α – nur Werte im 0-1-Intervall annehmen kann.

Der *Vertragsraum* ist ein abgeschlossener Raum, weil die potentiellen α - und β -Werte alle im 0-1-Intervall liegen. Er ist darüber hinaus bei den Werten $\alpha = 0,5$ und $\beta = 0,5$ jeweils so unterteilt, dass ökonomisch sinnvolle Segmente für Vertragstypen entstehen: Links von $\alpha = 0,5$ liegen Verträge, in denen Vetorechte der Auftraggeber dominieren, rechts von α liegen Verträge, in denen Weisungsrechte des Geschäftsführers eine dominierende Rolle spielen; unterhalb von $\beta = 0,5$ wirken Zukunftsbindungen kurz- bis allenfalls mittelfristig, oberhalb von $\beta = 0,5$ wirken sie dagegen mittel- bis langfristig.

Aufgrund der dargestellten Unterteilung des Vertragsraums entstehen in den Eckpunkten der Segmente „reine“ oder „polare“ Vertragstypen, die als Extrem-, Polar- oder Idealtypen bezeichnet werden können und denen sich reale Verträge innerhalb der Segmente mehr oder

⁶ Unter einer „fundamentalen Transformation“ versteht man in Anlehnung an *Williamson* eine Bindungswirkung, die durch die Verwandlung eines zweiseitigen Polypols in ein einseitiges Monopson zu Stande kommt und durch Investitionen eines Zulieferers in hochspezialisierte Anlagen bewirkt wird (vgl. z.B. *Erlei/Leschke/Sauerland*, 1999, S. 182, und *Williamson*, 1996, S. 16 f.).

weniger stark annähern: (reine) Arbeitsgemeinschaftsverträge, (reine) Projektführungsverträge, (reine) Dauerherrschaftsverträge und (reine) Kooperationsverträge:⁷

- * Bei *Arbeitsgemeinschaftsverträgen* erkennt man ein gemeinsames Ziel zwar an, verlässt sich aber darauf, dass die jeweilige Realisationsform Jahr für Jahr im Konsens gefunden wird. Ein solcher Vertragstyp ist auf Dauer ohne zusätzliche Sicherungen ständig von gegenseitigen Erpressungsmanövern oder davon bedroht, dass das Kollektivgut „Erfüllung der europäischen Stabilitätsziele“ deshalb nicht erreicht wird, weil alle oder doch wenigstens fühlbar viele der Vertragspartner individuelle Rationalität über kollektive stellen und eine Trittbrettfahrerhaltung einnehmen. Auf der anderen Seite bietet eine Abfolge von jährlich zu erfüllenden „Werkverträgen“ (hier über die Realisation individueller Stabilitätsbeiträge) aber eine recht hohe Flexibilität. Deshalb liegt es nahe, Arbeitsgemeinschaftsverträge bewusst mit Kooperationsverträgen zu kombinieren, um auf diese Weise eine insgesamt tragfähige Dauerlösung zu finden.⁸
- * Bei *Projektführungsverträgen* werden die Stabilitätsbeiträge der Beteiligten nicht ex ante spezifiziert, sondern von einem Geschäftsführer für eine bestimmte (kurze) Periode laufend situationsgerecht festgelegt – ähnlich wie der Kapitän eines Schiffes laufend die „Dienstleistungsverträge“ der Seeleute koordiniert, die bei ihm für eine Fahrt (also kurzfristig) angeheuert haben. Bei diesem Vertragstyp bestehen sternförmige Teilverträge zwischen dem Geschäftsführer und jeweils einem Beteiligten und ist die Chance relativ groß, dass Kurzfristziele situationsgerecht erreicht werden. Langfristzielen wie etwa dem einer Annäherung an den Zustand eines ausgeglichenen Haushalts kann man damit jedoch nicht gerecht werden. Man könnte Projektführungsverträge aber mit einem Kooperationsvertrag kombinieren, in dem die Langfristziele in Etappenziele für eine Folge von Projektführungsverträgen zerlegt werden. Wenn gewünscht, könnte die Geschäftsführung in der EWU dann z.B. rotieren.
- * *Dauerherrschaftsverträge*, wie sie z.B. bei einer Fusion von Unternehmen vereinbart werden und zu arbeitsteiligen Strukturen führen sind im Prinzip zur Realisation aller Stabilitätsziele geeignet. Wird die Kompetenz zur situationsgerechten Allokation von Verschuldungsrechten auf Dauer an den Bund abgetreten, mag man diesen Kompetenzverlust der Länder als einen Nachteil ansehen. Man muss aber auch bedenken, dass die Stabilitätspolitik nach der Theorie des Finanzföderalismus auf die Ebene des Bundes gehört.
- * *Kooperationsverträge*, wie sie z.B. in Kartellen verwendet werden, sind schließlich – jedenfalls im Prinzip – ebenfalls zur Realisierung aller Stabilitätsziele geeignet. Sie weisen in reiner Form aber den Makel auf, dass alle Beteiligten aufgrund der aus-

⁷ Die folgenden Schilderungen dürften verdeutlichen, dass der dargestellte Vertragsraum mutatis mutandis nicht nur zur Quantifizierung von NSPs geeignet ist, sondern z.B. auch überall dort anwendbar ist, wo Verträge zur Überwindung von Gefangenendilemmata abgeschlossen werden (müssen), wie sie bei der Bereitstellung von Kollektivgütern typischerweise auftreten.

⁸ Will man nicht Zusammenarbeits-, sondern Kaufverträge beschreiben, entspricht der Punkt (0/0) einem (reinen) Spotmarktvertrag, während der Punkt (0/1) einem Kooperationsvertrag entspricht, bei dem im Rahmen eines unbefristeten Dauerschuldverhältnisses periodengerechte Lieferungen und Leistungen erfolgen.

schließlich ex ante ausgehandelten Werte für die individuellen Stabilitätsbeiträge an Flexibilität verlieren. Dem ließe sich dadurch abhelfen, dass man sich die Möglichkeit schafft, Kooperationsverträge mit Folgen von Arbeitsgemeinschafts- oder Projektführungsverträgen zu koppeln, die eine situationsgerechte Umsetzung von Etappenzielen ermöglichen. Die Kopplung mit Arbeitsgemeinschaftsverträgen entspräche z.B. einer Kartellvereinbarung, in der es eine dauerhafte Auffangregel für den Fall gibt, dass laufende Verhandlungen über situationsgerechte Mengen und Preise scheitern. Die Kombination mit einem Projektführungsvertrag entspräche einem Kartellvertrag, in dem die laufenden Preis- und Produktionsentscheidungen einem (evt. rotierenden) Preisführer übertragen werden. Eine andere Art der Flexibilisierung von Kooperationsverträgen könnte darin bestehen, ein Handelssystem für Verschuldungszertifikate einzuführen, das auf die laufende Erfüllung der ESWP-Anforderungen abgestellt ist (*Schröder*, 1999, S. 161 – 188; *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF*, 1994, S. 25 – 29). Wie schon angedeutet, stellen reine Kooperationsverträge oder die eben genannten Kombinationen die einzigen verfassungsrechtlich zulässigen Mittel der Umsetzung des ESWP in Deutschland dar.

- * Im Rahmen von *Projektführungs- und Dauerherrschaftsverträgen* könnte zur Bestimmung von Verschuldungswerten, die sowohl Maastricht-konform als auch konjunkturpolitisch zweckmäßig sind, statt des Bundes im Prinzip auch ein Beauftragter wie ein nationaler Verschuldungsrat (oder ein gestärkter Finanzplanungsrat oder die Bundesbank) als Geschäftsführer agieren. Dieser Rat hätte das Gemeinwohlziel „Konjunkturgerechtigkeit und Nachhaltigkeit der Finanzpolitik“, das als solches politisch unstrittig ist, als eine Aufgabe zu realisieren, die von anderen finanzpolitischen Entscheidungen gut separierbar ist und deren Durchführung vor allem technischen Sachverstand erfordert. Er müsste deshalb von Weisungen für Einzelentscheidungen frei sein und hätte somit eine Stellung, die der von unabhängigen Zentralbanken vergleichbar ist. Im Rahmen einer politisch vorgegebenen, legalen und legitimen Verschuldungsordnung könnte so laufend eine situationsgerechte Allokation von Verschuldungsrechten herbeigeführt werden. Entsprechende Vorschläge sind von der *European Economic Advisory Group* (2003, S. 67 – 73) und vorher schon ähnlich von *Funke* (1995) diskutiert worden.⁹
- * Weist die Verfassung eines Staates das Recht zur konjunkturellen Verschuldung allein dem Zentralstaat zu (d.h. sind die übrigen Gliedstaaten und die Gemeinden auf ausgeglichene ordentliche Haushalte festgelegt), entfällt für die konjunkturelle Verschuldung die Notwendigkeit zur laufenden Koordinierung; der Zentralstaat ist dann ex definitione Dauerherrscher über diesen Verschuldungsteil.

Insgesamt resultiert aus der Möglichkeit, eine mehr oder weniger gute Koordinierung des Verschuldungsverhaltens auf verschiedenen Wegen zu erreichen, die Forderung, die Verschuldungspolitik der Beteiligten auf eine effektive, erforderliche und verhältnismäßige und

⁹ Die zuerst genannte Quelle enthält auch einen Überblick über die neuere Literatur. Vor kurzem ist der Vorschlag der Ausgliederung der Verschuldungspolitik aus der allgemeinen Finanzpolitik auch von *Weizsäcker* (2004) wieder ins Spiel gebracht worden.

damit auch effiziente Weise zu koordinieren. Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, welche Wege man in den einzelnen EWU-Staaten eingeschlagen hat und wie erfolgreich diese waren.

B.II. LOKALISATION DER NATIONALEN STABILITÄTSPAKTE IM VERTRAGSRAUM

Die nationalen Stabilitätspakte der EWU-Mitgliedstaaten lassen sich ohne große Schwierigkeiten in den Vertragsraum einordnen und – im Abschnitt 3 – anschließend mit Kennziffern für die bisherige Stabilitätsperformance verknüpfen. Basis für die Einordnung sind vor allem eine Kurzbeschreibung der jeweiligen Pakte, die das *Bundesministerium der Finanzen* (2002) veröffentlicht hat, sowie die nationalen Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und eine Übersicht von *Daban et al* (2003) über die NSPs von Belgien, Italien, Österreich und Spanien.

KASTEN 3

CHARAKTERISTIKEN NATIONALER STABILITÄTSPAKTE IN EUROPA

Kasten 3 (S. 13) zeigt zunächst einmal eine *qualitative* Einordnung der NSPs all derjenigen EWU-Staaten in den Vertragsraum, die in ihrer Verfassung finanzföderalistische Elemente aufweisen. In der Vorspalte sind diese Staaten danach geordnet, wie ausgeprägt der Grad der finanziellen Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften ist. Die Einordnung der Staaten folgt einer Einteilung, die das *Bundesministerium der Finanzen* (2002, S. 64 f.) vorgenommen hat. Zwar hat das Ministerium keine explizite Klasseneinteilung wie die im *Kasten 3* vorgenommen, aber die verbale Beschreibung stimmt mit einer solchen Einteilung überein. Auch andere Untersuchungen (wie etwa *Osterkamp/Eller*, 2003) kommen zu einer ähnlichen Einschätzung, wobei allerdings auf eine Gruppenbildung verzichtet und eine Ratioskala für den Grad der Dezentralisierung von Ausgaben berechnet wird. Bildet man dagegen Klassen, lassen sich unter den EWU-Staaten „zentralisierte Einheitsstaaten“ mit einem niedrigen Grad der finanziellen Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften von „dezentralisierten Einheitsstaaten“ und „föderalistischen Staaten“ unterscheiden, in denen dieser Grad mittel bzw. hoch ist.

In den *zentralisierten Einheitsstaaten* ist ein NSP als Koordinationsinstrument nicht erforderlich, weil der Einfluss des Zentralstaates auf das gesamtstaatliche Verschuldungsverhalten so hoch ist, dass er die Erfüllung der Maastricht-Kriterien allein durchsetzen kann.¹⁰ In *Großbritannien*, *Irland* und den *Niederlanden* gibt es denn auch keinen Stabilitätspakt, wohl aber eine direkte Steuerung der Kreditaufnahme nachgeordneter Gebietskörperschaften. In *Portugal* gibt es weder einen Pakt noch eine Steuerungstätigkeit der Zentrale; ein nationaler Stabilitätspakt wird aber angestrebt. In *Frankreich* gibt es eine zentrale Steuerung der Kreditaufnahme

¹⁰ Man darf den *Grad der Beherrschung der nationalen Verschuldung* nicht mit einem *Dezentralisierungsgrad* verwechseln, der über den Anteil dezentraler Ausgaben an den Gesamtausgaben berechnet wird. Es ist nämlich z.B. möglich, dass nachgeordnete Körperschaften einen hohen Anteil an den Gesamtausgaben tätigen, dass sie sich aber gleichzeitig nicht verschulden dürfen. In Schweden z.B. liegt der Dezentralisierungsgrad der Ausgaben bei fast 40 v.H. (*Osterkamp/Eller*, 2003, S. 32); gleichzeitig sind die dezentralen Einheiten aber rechtlich und tatsächlich auf ausgeglichene oder gar überschüssige Haushalte festgelegt.

KASTEN 3 CHARAKTERISTIKEN NATIONALER STABILITÄTSPAKTE IN EUROPA					
VERFASSUNGSRECHTLICHER UND VOLUMENMÄßIGER GRAD DER FINANZIELLEN AUTONOMIE NACHGEORDNETER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN ¹	AUSPRÄGUNGEN DER ZENTRALISATIONS- UND BINDUNGSGRAD ² IM JEWELIGEN NATIONALEN STABILITÄTSPAKT				VERTRAGSTYPUS
	Zentralisierungsgrad ² niedrig hoch		Bindungsgrad ² niedrig hoch		
NIEDRIG (ZENTR. EINHEITSSTAATEN): Frankreich Großbritannien Irland Niederlande Portugal	Diese Staaten sind für den Vergleich irrelevant, weil die dezentralen Entscheidungsspielräume über Verschuldungsaktivitäten so unbedeutend sind, dass ein nationaler Stabilitätspakt zwar als Selbstbindungsinstrument sinnvoll wäre, als Koordinationsinstrument zwischen (teil-) autonomen Gebietskörperschaften aber überflüssig ist.				
MITTEL (DEZENTR. EINHEITSSTAATEN):					
Dänemark		(X)		(X)	(Dauerherrschaftsvertrag)
Finnland		(X)		(X)	(Dauerherrschaftsvertrag)
Italien		X		X	Dauerherrschaftsvertrag
Schweden		X		X	Dauerherrschaftsvertrag
HOCH (FÖDERALISTISCHE STAATEN)					
Belgien		X	X		Projektführungsvertrag
Deutschland	X		X		Arbeitsgemeinschaftsvertrag
Österreich		X		X	Dauerherrschaftsvertrag
Spanien		X		X	Dauerherrschaftsvertrag

¹ Einschätzung des *Bundesministeriums der Finanzen* (2002). Die Schätzung vergleicht EU-15-Staaten außer Luxemburg und Griechenland, ist also relativ und zieht ausgeprägt föderalistische Staaten wie die USA nicht mit in die Betrachtung ein.

² Eigene Einschätzung auf der Basis der nationalen Stabilitätspakte bzw. Quasi-Stabilitätspakte.

nachgeordneter Gebietskörperschaften, die noch dazu in einen „Contrat de croissance et de solidarité“ eingebettet ist.

Die zentralisierten Einheitsstaaten werden im Folgenden aus dem in *Kasten 3* genannten Grund nicht weiter betrachtet.¹¹

In den *dezentralisierten Einheitsstaaten* Dänemark und Finnland gibt es keinen formalen Stabilitätspakt. Ihre Koordinatenwerte sind deshalb eingeklammert. In *Dänemark* gilt aber, dass „local governments are obliged to roughly balance their budgets“ (*Finanzministeriet*, 2003, S. 24). In *Finnland* existiert ein so genanntes „Buffer-funds-System“ der antizyklischen Variation von Sozialversicherungsbeiträgen, das zum Teil an die Stelle einer konjunkturellen Verschuldungspolitik des Staates i.e.S. tritt (*European Advisory Group*, 2003, S. 52), und „local governments are required to maintain their finances at least roughly in balance over a three-year planning period“ (*Ministry of Finance*, 2003, S. 14). Insgesamt zeichnen sich die Quasi-Stabilitätspakte in Dänemark und Finnland dadurch aus, dass der Zentralstaat wegen der zitierten Ausgleichsregeln (die in der Praxis weitgehend eingehalten werden) der Hauptverantwortliche für die Einhaltung des ESWP ist. Betrachtet man die Finanzverfassung insgesamt als Vertrag, „beherrscht“ der Zentralstaat die Staatsverschuldung somit „auf Dauer“. Das Fehlen eines formellen nationalen Stabilitätspakts ist im *Kasten 3* durch Klammern um die Koordinatenkreuze gekennzeichnet worden.

In *Italien* gibt es einen nationalen Stabilitätspakt, der das Maastricht-konforme Defizit auf die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen aufteilt und Vorgaben für die Annäherung an das Mittelfristziel eines ausgeglichenen Haushalts macht. Zur Einhaltung des Paktes wird über positive Sanktionen (zinsverbilligte Kredite) angereizt; außerdem werden evtl. Artikel-104-Sanktionen verursachungsgerecht aufgeteilt. Insgesamt werden damit hohe Zentralisations- und Bindungsgrade erreicht: Es liegt ein Dauerherrschaftsvertrag vor. Wenn Italien gegen den ESWP verstößt, wird man damit eindeutig den Zentralstaat dafür verantwortlich machen können.

In *Schweden* gibt es einen nationalen Stabilitätspakt, der allerdings nicht als solcher bezeichnet wird: Das Parlament bestimmt ein dreijähriges Ausgabenlimit für die Zentralregierung, und die lokalen Gebietskörperschaften werden – wie schon angeführt – von der Zentralregierung daraufhin überwacht, dass die Haushalte ausgeglichen sind und in Zukunft sogar noch Überschüsse erwirtschaften. Man kann die schwedischen Verhältnisse deshalb als einem Dauerherrschaftsvertrag entsprechend klassifizieren, bei dem sowohl der Zentralisations- als auch der Bindungsgrad hoch ist.

Zusammenfassend kann man mit Bezug auf die dezentralisierten Einheitsstaaten sagen, dass in allen Staaten wenigstens Quasi-Stabilitätspakte existieren. Da das Gewicht des Zentralstaates in Verschuldungsfragen aber ohnehin dominierend ist, kommt diesen Verträgen keine große Bedeutung zu; der Zentralstaat ist hier eindeutig für evtl. Verstöße gegen den ESWP verantwortlich und beherrscht die Verschuldung auf Dauer. Die dezentralisierten Einheitsstaaten

¹¹ Bei einer Einbeziehung der zentralisierten Einheitsstaaten in eine empirische Untersuchung würde die Variation der Stabilitätsperformance zwischen den Einheitsstaaten außerdem die Variation der Stabilitätsperformance zwischen den Föderalstaaten überlagern und damit Einflussfaktoren maskieren, die nur in föderalistischen Staaten eine Rolle spielen.

werden in den folgenden Abschnitten deshalb aus den gleichen Gründen vernachlässigt wie die zentralisierten Einheitsstaaten.

Bei den *föderalistischen Staaten* soll nicht nur eine qualitative Einordnung der dort überall vorhandenen Stabilitätspakte vorgenommen werden, sondern auch eine quantitative. Das Ergebnis ist im *Kasten 4* (S. 16) dargestellt.¹²

KASTEN 4

LOKALISATION DER NATIONALEN STABILITÄTSPAKTE FÖDERALISTISCHER STAATEN IM KOORDINATIONSRAUM

In *Belgien* gibt es einen Finanzplanungsrat, in dem die Finanzminister der Zentralregierung und der Regionen sowie die Zentralbank und Sachverständige vertreten sind. Er überwacht die Einhaltung individueller regionaler Stabilitätsprogramme, die zwischen der Zentralregierung und den Regionen ausgehandelt werden und deren Planungszeitraum dem nationalen Stabilitätsprogramm entspricht (vgl. z.B. *Stability Programme Belgium*, 2003, S. 14). Für den Fall von Abweichungen gibt es zwar keine formellen Sanktionen, die Zentralregierung kann aber die Schuldenaufnahme der Regionen und Gemeinden durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz beschränken. Da die Verhandlungsstruktur so geartet ist, dass die Zentralregierung jeweils nur mit einer Region verhandelt, wird man davon sprechen können, dass der über den Finanzplanungsrat hinreichend informierte und mit Motivationsmöglichkeiten ausgestattete Zentralstaat Verschuldungsentscheidungen wahrscheinlich beherrscht. Der α -Wert dürfte deshalb etwa bei 0,6 liegen.

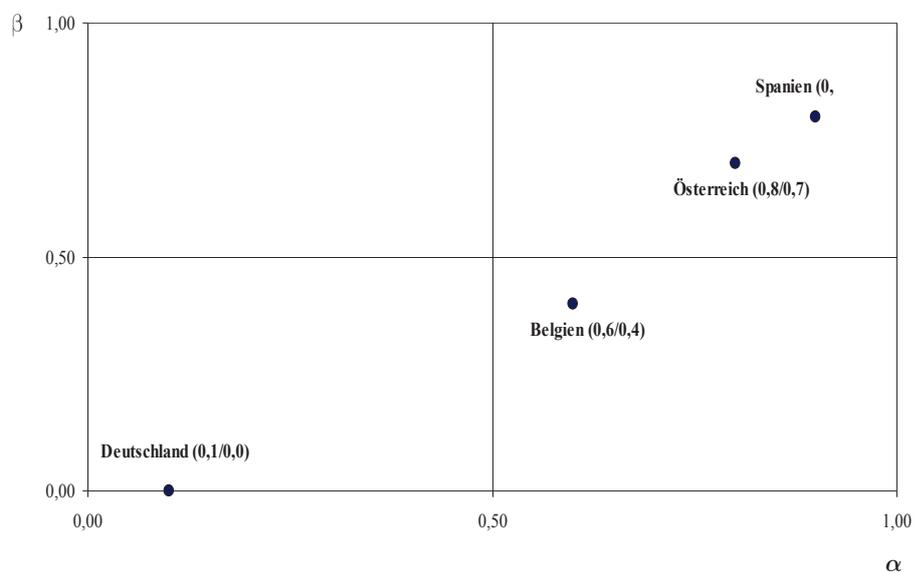
Die Stabilitätsprogramme werden jährlich neu beschlossen. Deshalb wird man nicht von einer Bindung für die gesamte Laufzeit ausgehen können, wohl aber von einer strikten Bindung im laufenden und einer etwas lockereren Bindung für das Folgejahr. Deshalb hat L den Wert 2 und β den Wert 0,4.

Damit kann das Vertragsgeflecht, das in Belgien in seiner Gesamtheit einen formellen nationalen Stabilitätspakt ersetzt, insgesamt mit einem Projektführungsvertrag gleichgesetzt werden, der die Koordinaten $\alpha = 0,6$ und $\beta = 0,4$ aufweist.

In *Deutschland*, auf das im Abschnitt 4.2 noch näher eingegangen wird, gibt es zwar formell einen nationalen Stabilitätspakt; dieser ist materiell aber so geartet, dass der Bund weder weiß, wie stark sich die einzelnen Bundesländer in Maastricht-Abgrenzung verschulden, noch dass er über irgendwelche Sanktionsmittel für den Fall der Abweichung von einer Haushaltsleitlinie verfügt, die im Finanzplanungsrat mit Bezug auf laufende Ausgaben in der Abgrenzung der Finanzstatistik ausgehandelt wird. Es ist somit kaum vorstellbar, dass der Bund das Verschuldungsverhalten von Ländern und Gemeinden auch gegen Widerstand unter seine Kontrolle bringt; α hat deshalb den Wert 0,1.

¹² Alle hier und im Folgenden genannten α - und β -Werte sind Selbsteinschätzungen auf der Basis der Literatur und der jeweiligen NSPs. Sie könnten durch Befragungen von Fachleuten für die einzelnen NSPs evtl. verbessert werden. Die Wertangaben werden erforderlichenfalls auf eine Stelle hinter dem Komma gerundet.

KASTEN 4
LOKALISATION DER NATIONALEN STABILITÄTSPAKTE FÖDERALISTISCHER
STAATEN IM KOORDINATIONSRAUM



STAAT	α	L	β
Belgien	0,6	2	0,4
Deutschland	0,1	0	0,0
Österreich	0,8	4	0,7
Spanien	0,9	5	0,8

DATENQUELLEN: Selbsteinschätzung auf der Basis der Operationalisierungsvorschriften im Kasten 2 und der im Text genannten Quellen.

Eine Langfristbindung ist nicht zu erkennen, denn Verabredungen im Finanzplanungsrat sind völlig unverbindlich, und in Bezug auf die Maastricht-Kriterien wird noch nicht einmal klar gestellt, wer welchen Stabilitätsbeitrag zur Realisation des Kollektivziels „Einhaltung des ESWP“ zu erbringen hat. Die Bindungswirkung ist deshalb als „allenfalls unterjährig, d.h. geringer als 1 Jahr“ einzustufen, was einem β -Wert von 0,0 entspricht.

Insgesamt liegt also ein (unvollständiger) Arbeitsgemeinschaftsvertrag ohne Zielabsicherungseinrichtungen mit den Werten $\alpha = 0,1$ und $\beta = 0,0$ vor.

Österreich verfügt über einen ausgefeilten nationalen Stabilitätspakt, auf den im Abschnitt 4.1 näher eingegangen wird.¹³ In diesem Pakt, dessen Einhaltung durch Koordinationskomitees überwacht wird, verpflichten sich der Bund, die Länder und die Gemeinden auf eine Verteilung der Defizitwerte, die Maastricht-konform ist. Im laufenden Stabilitätspakt 2001, der für die Haushaltsjahre 2001 – 2004 gilt und somit Ex-ante-Bindungen für $L = 4$ Jahre beinhaltet, sind die Verpflichtungen für den Bund, die einzelnen Länder und die Gemeinden geradezu mustergültig geregelt und die Informationsspflichten ebenso. Artikel-104-Sanktionen werden verursachungsgerecht aufgeteilt, und für Abweichungen vom österreichischen Stabilitätspakt sind Sanktionen und die Einschaltung eines Schlichtungsgremiums vorgesehen. Bedenkt man zusätzlich die insgesamt recht zentralistische Struktur des österreichischen Bundesstaats, wird man sagen können, dass der Bund seine Stabilitätsvorstellungen nahezu sicher laufend durchsetzen kann ($\alpha = 0,8$) und dass β wegen $L = 4$ den Wert 0,7 hat. Der österreichische Stabilitätspakt ist somit ein Dauerherrschaftsvertrag mit $\alpha = 0,8$ und $\beta = 0,7$.

Spanien wird in seiner Verfassung nicht als Bundesstaat bezeichnet; es gibt aber 17 Comunidades Autónomas, die in etwa den Bundesländern in Deutschland vergleichbar sind, manchmal allerdings auch andere Bezeichnungen tragen.¹⁴ Zwischen ihnen und der Zentralregierung werden auf der Basis eines „Stabilitätsgesetzes“ für die Dauer von $L = 5$ Jahren bilaterale Absprachen zur Einhaltung des ESWP getroffen, die für die Territorialregierungen im Zeitraum 2003 bis 2007 einen ausgeglichenen Haushalt vorsehen (*Stability Programme Spain*, 2003, S. 20). Das Finanzministerium des Zentralstaates überwacht die Einhaltung dieser Absprachen und kann Abweichungskorrekturen anordnen. Artikel-104-Sanktionen werden verursachungsgerecht auf die Beteiligten verteilt. Die herausgehobene Stellung des Finanzministers der Zentralregierung in den bilateralen Verhandlungen und die insgesamt relativ unitarische Struktur des spanischen Staates lassen es nahezu sicher erscheinen, dass die Zentralregierung ihre Stabilitätsvorstellungen laufend durchsetzen kann. Der (allerdings nicht so benannte) Spanische Stabilitätspakt entspricht deshalb einem Dauerherrschaftsvertrag mit den Koordinaten $\alpha = 0,9$ und $\beta = 0,8$.

¹³ Die folgenden Angaben beruhen vor allem auf der Beschreibung des Paktes im österreichischen Bundesgesetzblatt (Ausgabe vom 27.02.2002, Teil I, S. 207 – 215).

¹⁴ Vgl. den Artikel „Spanien“ in: *Görresgesellschaft* (1995, S. 337). Im *Stability Programme Spain* (2003, S. 20) wird von „Territorial Governments“ gesprochen.

C. HYPOTHESEN ÜBER DIE URSACHEN VON STABILITÄTSPOLITISCHEN KOORDINATIONSMÄNGELN

Die folgenden Ausführungen beziehen sich nur auf EWU-Staaten und damit auf repräsentative Demokratien. In diesen Staaten gäbe es ohne einen Stabilitätspakt Anreize für die Regierungspolitiker, mit Blick auf das Wiederwahlziel auch das Instrument „Staatsverschuldung“ einzusetzen. In direkten Demokratien wären diese Anreize unter bestimmten Umständen geringer. Da die EWU-Staaten jedoch indirekte Demokratien darstellen und es nicht zu erwarten ist, dass sie zu Formen der direkten Demokratie übergehen (schon gar nicht zur besseren Erfüllung des Vertrages von Maastricht), sind solche Demokratien nicht Untersuchungsgegenstand dieses Aufsatzes. Innerhalb der EWU-Staaten kann man unitarische und föderalistische unterscheiden. Wie etwa das Beispiel Frankreich zeigt, können alle Staaten – unabhängig davon, wie sie organisiert sind – den ESWP verletzen. Bei den föderalistischen Staaten tritt zu den Verletzungsgründen, die bei unitarischen Staaten eine Rolle spielen können, aber noch die Möglichkeit hinzu, dass der ESWP auch oder gar ausschließlich deshalb verletzt wird, weil die Koordination der Gebietskörperschaften untereinander zum Teil oder vollkommen versagt. Nur solche Koordinationsmängel sind Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen.

In einem Bundesstaat ist regelmäßig der Zentralstaat für die Außenpolitik verantwortlich, und in der EU ist konsequenterweise er es, der gegenüber der EU die Erfüllung des ESWP zu garantieren hat. Wird dieser verletzt, wird die EU den Zentralstaat tadeln. Außerdem wird der Peer-pressure-Effekt auf den Finanzminister des Zentralstaates einwirken, und der Öffentlichkeitseffekt wird zur Folge haben, dass die Regierung des Zentralstaates auch im Inland unter Rechtfertigungsdruck gerät. Bei einer solchen Anreizkonfiguration kann man eine im *Kasten 5* (S. 19) dargestellte *Basishypothese zum Stabilitätsverhalten von Zentralregierungen* in föderalistischen EWU-Staaten aufstellen.

KASTEN 5

HYPOTHESEN ZUM STABILITÄTSPOLITISCHEN VERHALTEN IN BUNDESSTAATEN

Diese Hypothese lautet: Fehlen Gründe, die Politiker von Einheitsstaaten zu einer Verletzung des ESWP bewegen würden, ist die Regierung des Zentralstaates in einem Bundesstaat – und in ihr wiederum vor allem der Finanzminister – an der Einhaltung des ESWP interessiert. Aus dieser Basishypothese folgt über das Stabilitätschancentheorem (Hypothese 2 im *Kasten 5*) unmittelbar eine für diesen Aufsatz zentrale Hypothese, das *Stabilitätspakttheorem*. Es behauptet, dass in einem Staat, in dem die Zentralregierung das Verschuldungsverhalten der Gliedstaaten nicht beherrscht, eine Überschreitung des ESWP wahrscheinlicher als in anderen Staaten ist. Die im *Kasten 5* als Hypothesen 4 – 7 aufgeführten Thesen stützen diesen Verdacht, betonen dabei aber unterschiedliche Problemaspekte. Insgesamt lassen es die Hypothesen im *Kasten 5* plausibel erscheinen, dass die Stabilitätsperformance eines Staates à la longue umso schlechter sein wird, je weiter der nationale Stabilitätspakt von einem Dauerherrschaftsvertrag entfernt ist.

Ob sich das Stabilitätspakttheorem bewährt, lässt sich – wie gefordert– empirisch überprüfen. Dazu muss man das bisherige Stabilitätsverhalten der föderalistischen EWU-Staaten bewerten

KASTEN 5

HYPOTHESEN ZUM STABILITÄTSPOLITISCHEN VERHALTEN IN BUNDESSTAATEN

I. HYPOTHESEN ZUR ABLEITUNG EINES STABILITÄTSPAKTTHEOREMS

- (1) *Basishypothese*: Fehlen Gründe, die Politiker von Einheitsstaaten zu einer Verletzung des ESWP bewegen würden, ist die Regierung des Zentralstaates – und in ihr wiederum vor allem der Finanzminister – an der Einhaltung des ESWP interessiert.
- (2) *Stabilitätschancentheorem*: Die Chance, dass der ESWP eingehalten wird, ist bei Gültigkeit der Basishypothese um so größer, je mehr ein nationaler Stabilitätspakt (oder ein ihm gleichwertiges Netz von Verfassungsbestimmungen) so ausgestaltet ist, dass der Zentralstaat die Verschuldungsprobleme dauerhaft beherrschen kann.
- (3) *Stabilitätspakttheorem*: Je weiter ein konkreter nationaler Stabilitätspakt von einer stabilitätspolitischen Dauerherrschaft des Zentralstaates abweicht, desto schlechter ist aufgrund des Stabilitätschancentheorems der Erwartungswert für die Stabilitätsperformance eines Staates.

II. HYPOTHESEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DES STABILITÄTSPAKTTHEOREMS

- (4) *Verschuldungsanreizhypothese*: Da sich die schädlichen Wirkungen einer Staatsverschuldung erst langfristig zeigen, neigen alle Regierungspolitiker dazu, die Verschuldungspolitik im Sinne ihres Strebens nach Wiederwahl einzusetzen (*Alesina/Perrotti*, 1995; *Arnim/Weinberg*, 1986, S. 74 ff.; *Roubini/Sachs*, 1989; *Schemmel*, 1997, S. 24). Beim Zentralstaat ist diese Tendenz in der EWU aber weniger ausgeprägt als bei den dezentralen Ebenen, weil die Bürger dazu tendieren, den Zentralstaat für die Verletzung des ESWP verantwortlich zu machen (Öffentlichkeitseffekt), und weil dies dadurch unterstützt wird, dass der Zentralstaat auch Ansprechpartner der EU ist (Peer-pressure-Effekt).
- (5) *Fiskalföderalismushypothese*: Da die dezentralen Einheiten eines Bundesstaates in einem stärkeren Maß als der jeweilige Zentralstaat dem Modell einer weit offenen Volkswirtschaft mit einer hohen Importquote gleichen und da eine höhere Importquote ceteris paribus zu einem kleineren Staatsausgabenmultiplikator und einer stärkeren Emission fiskalpolitischer Impulse ins Umland führt, sind die dezentralen Einheiten weniger als der Zentralstaat an einem stabilitätsorientierten Einsatz der Staatsverschuldung interessiert.
- (6) *Übernutzungshypothese*: Der ESWP führt in Bundesstaaten dazu, dass eine von allen Gliedstaaten kollektiv einzuhaltende Verschuldungsgrenze eingeführt wird. So lange diese Grenze nun aber nicht in Einzelverschuldungsrechte aufgeteilt wird, führt die Verschuldungstendenz der Politiker dazu, dass es – wie bei der Nutzung einer Almende – zu einer Übernutzung der Verschuldungsmöglichkeiten und damit zu einer Überschreitung der ESWP-Grenzen kommt.
- (7) *Ausbeutungshypothese*: In einer Gruppe ungleich großer Akteure, die gemeinsam von der Bereitstellung eines Kollektivguts profitieren wollen (hier der Einhaltung des ESWP), besteht ein Anreiz zur Ausbeutung des großen Zentralstaats durch die anderen Mitgliedstaaten, und zwar insbesondere dann, wenn man (wie im Falle des ESWP) davon ausgehen kann, dass der Zentralstaat zu einer mäzenatischen Bereitstellung des Kollektivguts neigt, d.h. wenn er besonders stark an der Einhaltung des ESWP interessiert ist.

und anschließend auf einen Zusammenhang mit den α - und β -Werten testen. Die Bewertung des Stabilitätsverhaltens erfolgt im *Kasten 6* (S. 21).

KASTEN 6

TYPUS DES NATIONALEN STABILITÄTSPAKTS UND STABILITÄTSPERFORMANCE DER FÖDERALISTISCHEN STAATEN

Man sieht hier, wie sich das Maastricht-Defizit und der Schuldenstand in den Jahren 2001 – 2004 bei den einzelnen Staaten entwickelt haben. Aus dem mittleren Niveau der Verschuldungsziffern und ihrer Entwicklungstendenz sowie aus der Antwort auf die Frage, ob und ggf. wie oft der ESWP verletzt wurde, lässt sich vor dem Hintergrund der Verschuldungsentwicklung im Euroraum insgesamt eine Note für die Stabilitätsperformance der einzelnen Staaten ableiten.

In *Belgien* war das Niveau des Budgetsaldos in der Betrachtungsperiode (2001 – 2004) ausgleichsnah, wies aber eine leichte Verschlechterungstendenz auf. Das Schuldenstandskriterium wurde – eine Erblast – stark verletzt; es ist jedoch eine Besserungstendenz zu beobachten.

Im Euroraum insgesamt ist für das Defizit eine gefährliche Annäherung an die 3 v.H.-Grenze und für den Schuldenstand eine Verschlechterung der ohnehin zu hohen Werte zu konstatieren. Bewertet man die Stabilitätsperformance des Euroraums insgesamt mit „knapp ausreichend“ und legt man ein besonderes Gewicht auf das Defizitkriterium, bietet sich für die Stabilitätsperformance Belgiens die deutlich bessere Note „gut minus“ an.

In *Deutschland* ist das Defizit in allen Jahren eindeutig zu hoch, und die 3 v.H.-Grenze wird dreimal durchbrochen. Noch dazu ist neuerdings auch die 60 v.H.-Grenze für den Schuldenstand überschritten, und beide Kriterien werden tendenziell immer schlechter erfüllt. Das ist eine Performance, die eindeutig unter der des Euroraums liegt; die Note kann deshalb nur „mangelhaft“ lauten.¹⁵

¹⁵ Der *Sachverständigenrat* (2004, S. 734) kommt aufgrund von zwischenzeitlich vorgenommenen statistischen Korrekturen sogar zu Performancewerten, die noch schlechter sind als die in Kasten 6 abgedruckten: Die Defizitquoten für die Jahre 2002 – 2004 betragen 3,7 v.H., 3,8 v.H. und 3,9 v.H.. Dies unterstützt die oben vorgetragene Bewertung ebenso wie die Erwartung des *Sachverständigenrates* (2004, S. 735), dass die Defizitquote im Jahre 2005 bei 3,5 v.H. liegen wird, obwohl es dem Rat im Prinzip auch möglich erscheint, sie knapp unter 3 v.H. zu halten (ebenda, S. 738). Dabei müsste dann allerdings „kreativ“ gebucht werden. Das *Bundesministerium der Finanzen* (2004 a, S. 32) erweist sich im Stabilitätsprogramm 2005 wieder einmal als sehr optimistisch und hofft auf eine Defizitquote 2005 in Höhe von 2,9 v.H..

KASTEN 6

TYPUS DES NATIONALEN STABILITÄTSPAKTS UND STABILITÄTSPERFORMANCE DER FÖDERALISTISCHEN STAATEN

STAAT	TYPUS DES NATIONALEN STABILITÄTSPAKTS	Finanzierungssaldo					Stabilitätsperformance				
		2001	2002	2003	2004	Ø	2001	2002	2003	2004	Ø
BELGIEN	Projektführungsvertrag ($\alpha = 0,6/\beta = 0,4$)	0,5	0,1	0,2	-0,3	0,1	108,1	105,8	100,5	97,0	102,9
		<i>Tendenz: leichte Verschlechterung</i>					<i>Tendenz: Verbesserung</i>				
		<i>Gesamturteil: gut minus</i>									
DEUTSCHLAND	Arbeitsgemeinschaftsvertrag (unterjährig) ($\alpha = 0,1/\beta = 0,0$)	-2,8	-3,5	-3,9	-3,7	-3,5	59,4	60,8	64,2	65,9	62,6
		<i>Tendenz: Verschlechterung</i>					<i>Tendenz: Verschlechterung</i>				
		<i>Gesamturteil: mangelhaft</i>									
ÖSTERREICH	Dauerherrschaftsvertrag ($\alpha = 0,8/\beta = 0,7$)	0,2	-0,2	-1,1	-0,9	-0,5	67,1	66,6	65,0	64,8	65,9
		<i>Tendenz: Verschlechterung</i>					<i>Tendenz: Verbesserung</i>				
		<i>Gesamturteil: gut</i>									
SPANIEN	Dauerherrschaftsvertrag ($\alpha = 0,9/\beta = 0,8$)	-0,4	0,0	0,3	0,5	0,1	57,5	54,6	50,8	48,5	52,9
		<i>Tendenz: Verbesserung</i>					<i>Tendenz: Verbesserung</i>				
		<i>Gesamturteil: sehr gut</i>									
PERFORMANCE-VERGLEICHSWERTE FÜR DEN EURORAUM ²		-1,6	-2,3	-2,7	-2,7	-2,3	69,4	69,2	70,4	70,8	70,0
		<i>Tendenz: Verschlechterung</i>					<i>Tendenz: Verschlechterung</i>				
		<i>Gesamturteil: knapp ausreichend</i>									
¹ Finanzierungssalden und Bruttoschulden in v.H. des BIP gemäß Vertrag von Maastricht. ² Mit dem BIP 2002 gewichtete Summenwerte der EWU-Länder. DATENQUELLE: <i>Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute</i> (2004, S. 15).											

In *Österreich* wird das Defizitkriterium durchweg eingehalten; der Finanzierungssaldo ist dem Nullwert nahe, hat sich allerdings tendenziell etwas verschlechtert. Der Schuldenstand verbessert sich dagegen tendenziell. Damit liegt insgesamt die Performancenote „gut“ nahe.¹⁶

Auch in *Spanien* wurden beide Grenzen durchweg eingehalten. Der Budgetsaldo hat sich noch dazu von einem Wert nahe 0 in den Überschussbereich entwickelt, und der relativ niedrige Schuldenstand hat sich ebenfalls verbessert. Hier bietet sich folglich die Performancenote „sehr gut“ an.

Gesteht man den verwendeten Ratingskalen ein Ratioskalen-Niveau zu, was in vielen vergleichbaren empirischen Untersuchungen gemacht wird, kann man die Abhängigkeit der Stabilitätsperformance von den α - und β -Werten mit Hilfe einer Regressionsanalyse ermitteln.

Die Ergebnisse findet man im *Kasten 7* (S. 23 f.). Hier wird als Maßeinheit für die Stabilitätsperformance der Sicherheitsabstand δ zur Note „mangelhaft“ verwendet (also $\delta = 5 - N$).

KASTEN 7

STABILITÄTSPERFORMANCE IN ABHÄNGIGKEIT VOM DAUERBEHERRSCHUNGSGRAD

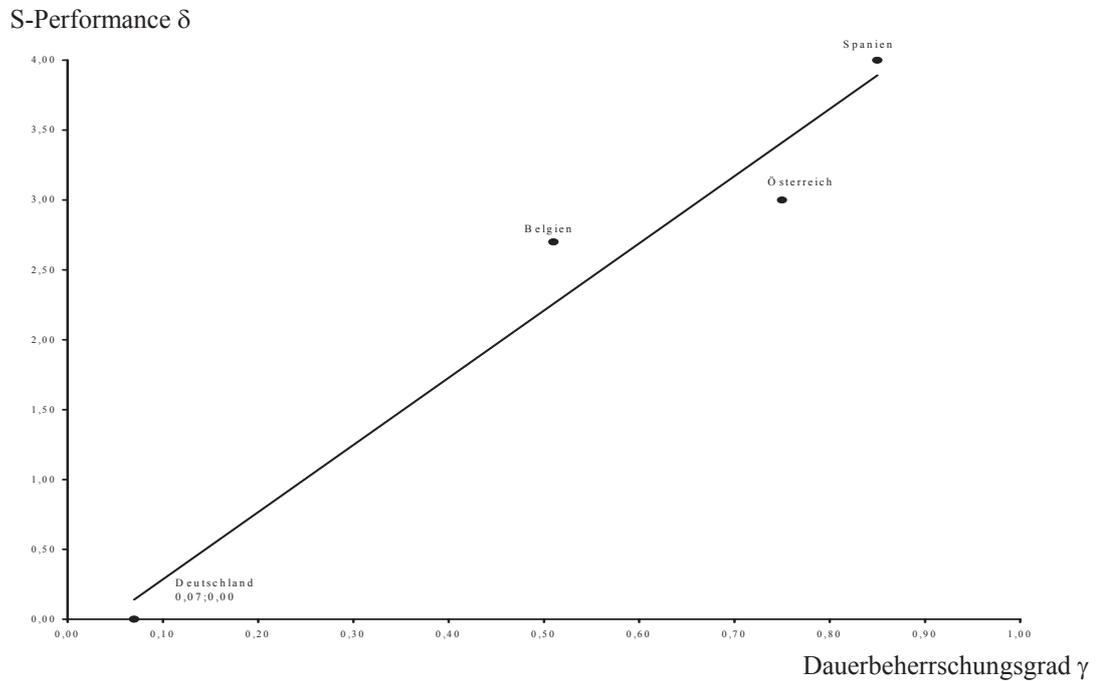
Als Ergebnis einer Regressionsrechnung vom Typ $\delta = a + b_1 \alpha + b_2 \beta$ erhält man Folgendes: Die Stabilitätsperformance wird zwar vermutlich von den α - und β -Werten beeinflusst, insbesondere von den α -Werten. Der Determinationskoeffizient R^2 ist für eine Querschnittsanalyse noch dazu außerordentlich hoch. Gleichwohl zeigt ein F-Test, dass die Regression insgesamt zu keinem signifikanten Ergebnis geführt hat. Das war bei nur vier Beobachtungen auch nicht anders zu erwarten.

Man kann nun aber von einer Zweifachregression zu einer Einfachregression übergehen, wenn man die α - und β -Wert in geeigneter Form zu einem γ -Wert zusammenfasst. Man vergrößert damit den Unterschied zwischen den Zahlen der Beobachtungen und der Regressoren und verschafft sich hierdurch einen zusätzlichen Freiheitsgrad. Eine sinnvolle Überlegung ist, dass sich α und β ja jeweils in der Länge der Diagonalen von Koordinatenrechtecken spiegeln. Hierfür gilt $\lambda = (\alpha^2 + \beta^2)^{0,5}$, wobei λ eine nur vorläufig verwendete Zwischenschritt-Größe ist. Wendet man diese Rechenvorschrift auf die Extremwerte ($\alpha = 1/\beta = 1$) an, ergibt sich $\lambda = 2^{0,5} \approx 1,414$. Das ist der größte denkbare λ -Wert. Anschaulicher ist es nun aber, wenn man die letztlich angestrebten γ -Werte auf das 0-1-Intervall beschränkt. Das ist dadurch erreichbar, dass man den λ -Wert mit $2^{-0,5}$ multipliziert. Man erhält somit für γ die Formel: $\gamma = 2^{-0,5} (\alpha^2 + \beta^2)^{0,5}$.

Bei $\alpha = \beta = 0$ ermittelt man hieraus $\gamma = 0$, bei $\alpha = \beta = 0,5$ ergäbe sich $\gamma = 0,5$, bei $\alpha = \beta = 1$ würde γ den Maximalwert $\gamma = 1$ annehmen, bei $\alpha = 0$ und $\beta = 1$ ergäbe sich $\gamma = 0,7$ als Beispielwert, und bei $\alpha = 0$ und $\beta = 1$ erhielte man den gleichen γ -Wert.

¹⁶ Der *Staatsschuldenausschuss* (2004, S. 87) hat in seinem Bericht für 2003 für die Jahre 2003 und 2004 etwas modifizierte Zahlen bekannt gegeben. Danach liegt das laufende Defizit jeweils etwa 0,2 vH des BIP höher, der Schuldenstand dagegen 0,1 bzw. 0,5 vH niedriger. Die Performancenote ändert sich durch diese Revision nicht.

KASTEN 7 STABILITÄTSPERFORMANCE IN ABHÄNGIGKEIT VOM DAUERBEHERRSCHUNGSGRAD



STAAT	α	β	γ^*	N**	δ^{***}
Belgien	0,6	0,4	0,51	2,3	2,7
Deutschland	0,1	0,0	0,07	5,0	0,0
Österreich	0,8	0,7	0,75	2,0	3,0
Spanien	0,9	0,8	0,85	1,0	4,0

* $\gamma = 2^{-0,5} (\alpha^2 + \beta^2)^{0,5}$ = von α und β abhängiger Dauerbeherrschungsgrad.

**N = Note für die Stabilitätsperformance.

*** δ = Maß der Stabilitätsperformance = Sicherheitsabstand zur Note „mangelhaft“ = 5 - N.

FORTSETZUNG KASTEN 7

Bei einer *Zweifachregression* $\delta = a + b_1\alpha + b_2\beta$ ergibt sich:

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.875439	0.678564	-1.290134	0.4198
B ₁	8.403509	4.368386	1.923710	0.3052
B ₂	-3.666667	4.325905	-0.847607	0.5524

R-squared 0.983992

Adjusted R-squared 0.951976

Bei einer *Einfachregression* $\delta = a + b\gamma$ erhält man:

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
A	-0.196090	0.460932	-0.425421	0.7119
B	4.809340	0.740459	6.495081	0.0229

R-squared 0.954737

Adjusted R-squared 0.932105

Regressiert man δ auf γ und damit auf den gemeinsamen Einfluss von α und β , erhält man die in *Kasten 7* angegebene Regressionsgleichung der Form $\delta = a + b \gamma$. Hier zeigt sich, dass die Nullhypothese für den Steigungsparameter b mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von nur etwa 2 v. H. abgelehnt werden kann und dass der Zusammenhang somit signifikant ist. Der Absoluttest a ist dagegen nicht signifikant von Null verschieden. Insgesamt ergibt sich somit, dass δ signifikant von γ beeinflusst wird und sich nahezu proportional zu γ entwickelt.

Die bisherige Entwicklung spricht somit für eine Bewährung des Stabilitätspakttheorems. Hieraus kann man unmittelbar Gestaltungsvorschläge wie z.B. den ableiten, dass Deutschland zur Verbesserung seiner mangelhaften Stabilitätsperformance die Dauerherrschaftselemente α und β im nationalen Stabilitätspakt verstärken müsste.¹⁷

Gegen den Test des Stabilitätspakttheorems könnte man vier Einwände erheben:

- * Der erste besteht in der Behauptung, die verwendeten Ratingskalen hätten nicht die Qualität von Ratioskalen und die Verwendung der Regressionsanalyse sei deshalb nicht zulässig.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Hypothese H_0 : „Die verwendeten Ratingskalen haben Ratioskalen-Charakter“ a priori genauso wahrscheinlich oder unwahrscheinlich ist wie die Alternativhypothese H_1 : „Die Ratingskalen keine sind Ratioskalen“. Regressionsanalysen werden heute durchweg zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Variablen verwendet, deren Werte aus Ratingskalen stammen. Ergibt sich – wie im vorliegenden Fall – ein theoretisch plausibler Zusammenhang, ist damit implizit auch die Hypothese H_0 bestätigt, denn es ist unwahrscheinlich, dass Unfugrechnungen zu plausiblen Ergebnissen führen. Hätte sich dagegen kein plausibler Zusammenhang ergeben, hätte dies entweder an einer falschen Theorie oder an der Unzulässigkeit einer Regressionsanalyse liegen können. Man hätte dann nicht entscheiden können, ob H_0 oder H_1 gilt.

- * Der zweite Einwand könnte sich gegen die Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Abschätzungen der α -, β - und δ -Werte richten und behaupten, dass unterschiedliche Ökonomen zu unterschiedlichen Werteschätzungen gelangen würden (mangelhafte Zuverlässigkeit) und/oder dass die Herrschafts-, Bindungs- und Performanzenwerte nicht das messen, was ökonomisch sinnvoll gemessen werden sollte (mangelhafte Gültigkeit).

Ich hielte einen solchen Einwand für unberechtigt: Andere Ökonomen, welche die gleichen Unterlagen wie ich studieren, werden meiner Meinung nach zu den gleichen Einschätzungen gelangen. Das schließt allerdings nicht aus, dass intimere Kenner der einzelnen Ländern zu etwas anderen Schätzwerten kämen. Ich kann mir das zwar nicht vorstellen, muss aber zugestehen, dass man diese Frage letztlich nur experimentell klären kann. Vorläufig sollte man die Schätzungen meiner Meinung nach als zuverlässig akzeptieren. Auch die Gültigkeit der Operationalisierungsvorschriften halte ich für

¹⁷ Genau dies fordert der Sache nach auch der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003) im Rahmen seiner Verbesserungsvorschläge zum deutschen Stabilitätspakt, auf die noch eingegangen wird. Auch in der juristischen Literatur sind solche Diagnosen schon gestellt worden. *Kerber* (2003, S. 19) spricht mit Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Deutschen Stabilitätspaktes z.B. von einem „systematische(n) Auseinanderfallen von Herrschaft und Haftung“.

überzeugend. Dafür spricht u.a., dass sich ein sinnvolles empirisches Ergebnis eingestellt hat; es ist nämlich unwahrscheinlich, dass ungültige Messungen zur Bestätigung theoretisch plausibler Prognosen führen.

- * Der dritte Einwand könnte sich schließlich dagegen richten, dass man bei nur vier Beobachtungspunkten ein statistisches Prüfverfahren anwendet.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Anzahl der Beobachtungen ja immerhin größer als die der Regressoren ist und dass es nun einmal nur vier föderalistische EWU-Staaten gibt. Die Prüfung des Stabilitätspakttheorems auf der Basis der Einschätzung von vier Staaten dürfte besser als gar keine Hypothesenprüfung sein. Außerdem wird damit ein Weg dafür gewiesen, wie man später zu eindeutigeren Prüfungen kommen kann: Wenn erst einmal eine größere Zahl von mittleren Beobachtungsperioden für die vier Staaten vorliegt (also in 10 bis 20 Jahren), lassen sich Tests durchführen, gegen welche dieser Einwand nicht mehr vorgebracht werden kann.

- * Der vierte Einwand könnte darin bestehen, dass die Zusammenfassung der α - und β -Werte im γ -Wert von einem gleich starken Einfluss der Variablen α und β ausgeht und damit im Prinzip zu einem gewissen Ausmaß an Fehlspezifikation des Modells führen könnte. Die für die Parameter b_1 und b_2 in der – freilich nicht signifikanten – Zweifachregression aufgeführten Werte, könnten noch dazu als ein gewisses Maß an Unterstützung für diesen Einwand gewertet werden. Dem steht aber entgegen, dass die Einfachregression als solche – von der geringen Zahl an Beobachtungspunkten abgesehen – einen recht guten Eindruck macht und dass ein solches Ergebnis bei einer wirklichen Fehlspezifikation recht unwahrscheinlich wäre. Letztlich wird man die Berechtigung des Einwandes erst dann wirklich klären können, wenn eine größere Zahl von Beobachtungsperioden vorliegt.

D. GENAUERE ANALYSE DER UMSETZUNG DES ESWP IN ÖSTERREICH UND DEUTSCHLAND

D.I. ANFORDERUNGEN AN EINEN NATIONALEN STABILITÄTSPAKT (NSP)

Ein NSP soll nicht nur die laufende Einhaltung der beiden Maastricht-Grenzen garantieren, sondern auch die Annäherung an einen Zustand, in dem der nationale Gesamthaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg als ausgeglichen bezeichnet werden kann. Deshalb scheiden reine Arbeitsgemeinschafts- oder Projektführungsverträge aufgrund ihrer zu geringen β -Werte als Umsetzungsmethoden aus. Wie schon angedeutet, kann dieser Mangel aber dadurch geheilt werden, dass man zusätzlich einen Kooperationsvertrag abschließt, der die Annäherung an den Zielzustand in Etappenziele zerlegt. Diese könnten z.B. Forderungen nach einer Reduktion des Defizits der Gliedkörperschaften pro rata temporis oder innerhalb von Zeitperioden sein, die wenigstens eine Hochkonjunkturphase einschließen. Auch innerhalb einer solchen Vertragsstruktur wird man allerdings berücksichtigen müssen, dass ein gewisses Maß an Flexibilität bewahrt werden muss, da man nicht vollkommen vorhersehen kann, in welche Situationen man im Zuge der Vertragserfüllung geraten wird, da der abzuschließende Vertrag also mit anderen Worten geradezu notwendig unvollständig sein wird. Deshalb sollte vorgeesehen werden, dass es eine Geschäftsführung gibt, welche mit einer nicht zu geringen Wahr-

scheinlichkeit für eine situationsgerechte Ausführung des vertraglichen Arrangements sorgen kann. Man wird damit insgesamt zu einer Vertragskonstruktion kommen, die in der Nähe von Dauerherrschaftsverträgen liegt, wenigstens also in etwa in der Mitte des Vertragsraums (d. h. in der Nähe des Punktes mit den Koordinaten $\alpha = 0,5$ und $\beta = 0,5$).

Außerdem muss natürlich – unabhängig vom konkreten Vertragstyp – dafür gesorgt werden, dass die Pflichten der Vertragsparteien eindeutig geklärt werden, dass es ein Schlichtungsverfahren für den Fall von ex post auftretenden Streitpunkten gibt, dass die erforderlichen Berichtspflichten und Überwachungseinrichtungen geschaffen werden und dass Vertragsverletzungen sanktioniert und Artikel-104-Sanktionen verursachungsgerecht aufgeteilt werden. Ist dies nicht der Fall, liegt keine wirkliche Herrschaft bzw. keine wirkliche Selbstbindung vor. Spezifiziert man die Anforderungen für wirksame Herrschafts- bzw. Selbstbindungsformen näher, gelangt man zu einer *Liste von Funktionsbedingungen*, die im *Kasten 8* (S. 28) aufgeführt sind.

KASTEN 8

FUNKTIONSBEDINGUNGEN FÜR EINEN NATIONALEN STABILITÄTSPAKT IN FÖDERALISTISCHEN STAATEN

Diese Liste soll in den folgenden beiden Abschnitten zur Beurteilung der NSPs Österreichs und Deutschlands unter Stressbedingungen verwendet werden. „Unter Stressbedingungen“ heißt dabei, dass keine „Schönwetterperioden“ unterstellt werden, in denen sich der NSP aufgrund reichlich fließender Steuereinnahmen gleichsam von alleine erfüllt, sondern Perioden, in denen die Einhaltung des Paktes von den Beteiligten auch politisch schmerzhaft Entscheidungen verlangt. Die nähere Analyse der NSPs in Deutschland und Österreich liegt nahe, weil es sich hier um Bundesstaaten handelt, die sich in vielfältiger Hinsicht ähneln, deren NSPs aber entscheidende Unterschiede aufweisen: Der NSP Deutschlands kann als abschreckendes Beispiel verwendet werden, der NSP Österreichs dagegen als Muster einer vorbildlichen institutionellen Regelung.

KASTEN 8

FUNKTIONSBEDINGUNGEN FÜR EINEN NATIONALEN STABILITÄTSPAKT IN FÖDERALISTISCHEN STAATEN

Ein nationaler Stabilitätspakt ist Teil der Wirtschaftsverfassung und erfordert somit wie alle wirtschaftsverfassungsrechtlichen Regelungen Bestimmungen zur Verteilung von Dispositionskompetenzen und Informationspflichten sowie zur zweckmäßigen Gestaltung von Motivationsstrukturen.¹ Der Vertrag sollte deshalb auf unbestimmte Dauer abgeschlossen werden oder eine Auffangregel zur Absicherung des Abschlusses von Folgeverträgen enthalten. Im einzelnen ist Folgendes zu regeln:

1. KOMPETENZVERTEILUNG

- 1.1 Aufteilung der nationalen Verschuldungsrechte und ihrer mittelfristigen Entwicklungspfade auf die verschuldungsberechtigten Gebietskörperschaften
- 1.2 Installation eines Organs zur Überwachung einschlägiger Vereinbarungen. Dieses Organ hat die Partner-Compliance zu kontrollieren, die Einhaltung der Informationspflichten zu überwachen und Alarmreaktionen auszulösen (siehe Punkt 2) sowie Motivationsinstrumente einzusetzen (siehe Punkt 3)
- 1.3 Vereinbarung eines Verfahrens für Alarmreaktionen auf Frühwarnungen oder zur Vermeidung von In-Verzug-Setzungen

2. INFORMATIONSTRUKTUR

- 2.1 Einführung eines Berichtssystems über die Entwicklung der Defizite und Schuldenstände der verschuldungsberechtigten Gebietskörperschaften in Maastricht-Abgrenzung
- 2.2 Installation eines Plans für die zeitliche Abfolge von Berichten („Berichtskalender“), der es gestattet, auf Frühwarnungen und Verzugsdrohungen so antworten zu können, dass trotz Entdeckungs-, Entscheidungs-, Ausführungs- und Wirkungsverzögerungen rechtzeitige Kurskorrekturen erfolgen
- 3.2 Installation eines Schiedsverfahrens, das in Zweifelsfällen für eine Klärung von umstrittenen Fragen sorgt und nicht vom vermutlichen Willen der Vertragsparteien, sondern von gesamtwirtschaftlichen Stabilitätsanforderungen ausgeht

3. MOTIVATIONSSTRUKTUR

Als Motivationsinstrumente stehen grundsätzlich die Mittel Lob und Tadel, Gruppendruck, positive finanzielle Anreize und (negative) Sanktionierung zur Verfügung. Sie sollten folgendermaßen angewandt werden:

- 3.1 Das o.a. Überwachungsorgan sollte regelmäßig internationale und nationale Vergleiche der Defizite und Schuldenstände durchführen und Lob und Tadel in Form von Noten für die Stabilitätsperformance verteilen, um hierdurch einen nationalen Öffentlichkeits-effekt zu erzielen.
- 3.2 Es sollte systematisch für eine nationale Stabilitätskultur und damit auch dafür gesorgt werden, dass sich bei den Finanzministern der Gliedkörperschaften ein Korpsgeist entwickelt, der bei Verfehlungen zu Peer-pressure führt.
- 3.3 Gliedkörperschaften, die es an der nötigen Compliance fehlen lassen, sollten mit nationalen Sanktionen belegt werden (wie z.B. verstärkten Sparauflagen in Folgejahren).
- 3.4 Evtl. Artikel-104-Sanktionen sollten verursachungsgerecht auf die Gliedkörperschaften verteilt werden.

¹ Zu einem solchen Verständnis der Wirtschaftsverfassung (und der Finanzverfassung als eines darin enthaltenen Teilelements) vgl. *Grossekettler* (2002, S. 33- 36) mit Verweisen insb. auf *Böhm* und *Neuberger/Duffy*.

D.II. BEURTEILUNG DER FUNKTIONSFÄHIGKEIT DES ÖSTERREICHISCHEN STABILITÄTSPAKTES (ÖSP) UNTER STRESSBEDINGUNGEN

Den folgenden Ausführungen liegt der momentan gültige ÖSP (2001) für die Jahre 2001 – 2004 zugrunde.¹⁸ Auf dieser Basis soll nun anhand der im *Kasten 8* dargestellten Funktionsbedingungen geprüft werden, ob die durch den ÖSP geschaffene stabilitätspolitische Governance-Struktur so geartet ist, dass man von einem belastungsfähigen NSP sprechen kann.

Hierzu wird zunächst nach der *Kompetenzverteilung* gefragt (die folgenden Ordnungszahlen beziehen sich auf den Kasten 8):

- (1.1) Der ÖSP hat rein formalrechtlich die Gestalt eines längerfristig orientierten Staatsvertrags zwischen dem Bund, den Ländern und dem Gemeinde- sowie dem Städtebund. Angesichts der tatsächlichen Machtverhältnisse und der relativ zentralistischen Gesamtstruktur Österreichs ist er jedoch – wie oben schon ausgeführt – als Dauerherrschaftsvertrag zu charakterisieren. Er bekennt sich in Artikel 1 zu einer stabilitätsorientierten Haushaltsführung im Sinn des ESWP. In den Artikeln 2 – 4 nimmt er sodann eine *Aufteilung der Verschuldungsgrenzen* vor, die sich der Gesamtstaat gesetzt hat, und zwar auf den Bund, jedes einzelne Bundesland und die Kommunen jeweils eines Landes. Die Verpflichtungen, welche die Vertragspartner einhalten müssen, werden als „Stabilitätsbeiträge“ bezeichnet. Sie können auch darin bestehen, ausgeglichene Haushalte zu realisieren oder Überschüsse zu erreichen. Zur Flexibilisierung der Vereinbarung werden ordentliche, reduzierte und erhöhte Stabilitätsbeiträge unterschieden, die beim Bund und den Ländern mit Bezug auf 0,75 v.H. des BIP und bei den Ländern und Gemeinden zusätzlich mit Bezug auf die Einwohnerzahl berechnet werden.¹⁹ Verringerte Stabilitätsbeiträge stellen die Untergrenze eines Toleranzkorridors um die ordentlichen Stabilitätsbeiträge dar, erhöhte Stabilitätsbeiträge ergeben sich als Ausgleich für vorübergehend verringerte Beiträge in den Folgejahren. Alle Defizitberechnungen sind Maastricht-konform. Der ordentliche Stabilitätsbeitrag des Bundes besteht in einem Defizit von maximal 0,75 v.H. des BIP, die Länder haben sich zu einem Überschuss in Höhe von wenigstens 0,75 v.H. des BIP und die Gemeinden zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet. Teile der Stabilitätsbeiträge sind zur Gewinnung von Flexibilität zwischen Bund und Ländern und zwischen den Gemeinden eines Landes handelbar. Der Forderung nach einer funktionsfähigen Aufteilung der Verschuldungskompetenzen ist damit in eindeutiger Weise Rechnung getragen worden.

¹⁸ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Teil I, Jg. 2002, S. 207 – 215. Die Regierung hat zwischenzeitlich auch einen ÖSP (2005) für die Jahre 2005-2008 in den Nationalrat eingebracht. Dieser ähnelt dem ÖSP (2001) sehr stark. Eine Kurzfassung findet man im Österreichischen Stabilitätsprogramm des *Bundesministeriums der Finanzen/Ö* (2004, S. 17). Es gilt als sicher, dass der neue Stabilitätspakt am 9. Dezember im Nationalrat verabschiedet werden wird.

¹⁹ Diese Bestimmung erinnert wie auch weitere Bestimmungen an den Vorschlag, den der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (1994) für den Fall konjunktureller Normalsituationen in Deutschland vorgeschlagen hat.

- (1.2) Die *Überwachung der Vereinbarungen* und damit auch eine effektive Haushaltskoordinierung ist mit Bezug auf das Verhalten von Bund, Ländern und Gemeinden einem beim Bundesministerium für Finanzen eingerichteten *Österreichischen Koordinierungskomitee* übertragen worden. In den Ländern gibt es zusätzlich mit Bezug auf das Verhältnis von Ländern und Gemeinden *Länderkoordinierungskomitees*. Da diese Komitees über alle technisch erforderlichen Rechte verfügen, ist der Überwachungsforderung damit ebenfalls Rechnung getragen.
- (1.3) Die Koordinationskomitees sind auch für die Umsetzung von Ecofin-Entscheidungen im Falle eines Artikel-104-Verfahrens („Blauer Brief“ dritter Art) oder der Notwendigkeit von Reaktionen auf „Blaue Briefe“ erster und zweiter Art zuständig (Art. 6, Abs. 2, Buchst. g und h ÖSP). Es ist also auch für den Fall vorgesorgt, dass Alarmreaktionen notwendig werden.

Damit sind alle Kompetenzverteilungsfragen befriedigend geklärt. Der ÖSP (2001) läuft allerdings Ende 2004 aus und wird wie gesagt durch den ÖSP (2005) ersetzt. Dies wirft die Frage nach einer *automatischen Verlängerungsregel* auf. Wenn der Autor es richtig verstanden hat, wird diese Frage durch eine Ausfallregelung in Art. 9 ÖSP (2001) geklärt: Kommt es nicht zu einem ÖSP (2005) – und später dann zu einem ÖSP 2008 usw. –, tritt automatisch die Vereinbarung über einen Österreichischen Stabilitätspakt wieder in Kraft (BGBl. I Nr. 101/1999), die dem jetzigen Stabilitätspakt voranging, ähnliche Regelungen enthielt und zeitlich unbefristet war.²⁰

Nun zur *Informationsstruktur*.

- (2.1) Zur Sicherstellung der erforderlichen Informationsflüsse ist ein so genanntes *sanktioniertes Informationssystem* vereinbart worden (Art. 9 ÖSP): Alle Gebietskörperschaften werden dazu verpflichtet, die zur laufenden Überwachung ihrer Haushaltssalden in Maastricht-Abgrenzung erforderlichen Daten zu übermitteln.
- (2.2) Im eben genannten Artikel wird auch geregelt, dass und wie die erforderlichen Informationen durch Schätzungen zu ersetzen sind, wenn sie noch nicht vorliegen. Schuldhaftes Verletzen der Pflichten zur rechtzeitigen Information werden durch Geldstrafen bis zu 100.000 Euro sanktioniert. Entscheidend hierbei ist sicherlich nicht dieser Betrag, sondern der Öffentlichkeitseffekt, der durch Zuwiderhandlungen erzeugt wird und den die Politiker scheuen werden.

²⁰ Zu diesem Vorgänger des Stabilitätspakts in Österreich, der insgesamt etwas unschärfer als der heutige war, vgl. *Thöni/Garbislander* (1999).

Die o.a. Ausfallregelung ist die einzige Stelle, bei der Zweifel an der Einschätzung der Koordinatenwerte bestehen. Es ist nämlich nicht vollkommen sicher, dass die o. a. Interpretation der Vertragskonstruktion richtig ist. Dieser Punkt konnte auch nicht durch Anfragen geklärt werden. Wenn die Ausfallregelung wirklich zieht, müsste man den β -Wert für Österreich etwas höher als 0,7 einschätzen (was die Regression verbessern würde). Die Tatsache, dass die Verabschiedung des ÖSP für die Jahre 2005-2008 als sicher gilt, spricht jedenfalls dafür, dass der ÖSP zu einer etablierten Institution geworden ist und faktisch sogar Bindungen enthält, die über den Zeitraum von vier Jahren noch hinausgehen.

- (2.3) Zur Klärung und Beilegung von Streitfragen sind *Schlichtungsgremien* eingesetzt worden, die sich auf ein Gutachten des Präsidenten des Rechnungshofs stützen sollen und auch bei der Verhängung von Sanktionen eine Rolle spielen.

Damit sind die im Kasten 8 beschriebenen Informationsanforderungen ebenfalls erfüllt.

Zur *Motivationsstruktur* ist Folgendes zu sagen: Der ÖSP ist seiner ganzen Struktur nach auf die Heranbildung einer Stabilitätskultur ausgerichtet. Er beschreibt in seinem Artikel 6 die Verpflichtung zu einer einschlägigen Haushaltskoordinierung und in seinem Artikel 7 die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsführung. Die Berichterstattung ist bewusst so angelegt, dass Öffentlichkeitseffekte erreicht werden, die zu einem stabilitätspolitisch verantwortlichen Verhalten anreizen. Außerdem gibt es einen nationalen Sanktionsmechanismus (Art. 11 – 13 ÖSP). Nach ihm können bis zu 8 v.H. des jeweiligen Stabilitätsbeitrags zuzüglich 15 v.H. der jeweiligen Unter- bzw. Überschreitung als Sanktionsbetrag verhängt werden. Der Sanktionsbetrag wird letztlich erst bei einer nachhaltigen Limitüberschreitung fällig und fließt den anderen Mitgliedern des Paktes zu. Evtl. anfallende Artikel-104-Sanktionen werden außerdem verursachungsgerecht auf die Paktparteien umgelegt (Art. 15 ÖSP).

Insgesamt wird damit allen Anforderungen des *Kastens 8* Rechnung getragen, und zwar in einer geradezu mustergültigen Weise. Felix Austria!²¹

D.III. BEURTEILUNG DES DEUTSCHEN STABILITÄTSPAKTES (DSP) UNTER STRESSBEDINGUNGEN, DER MÖGLICHKEITEN SEINER VERBESSERUNG UND DER POTENZIELLEN AUSWIRKUNGEN AUF DIE UMSATZSTEUERVERTEILUNG

D.III.1. Beschreibung des Paktes

Der DSP ist formal als ein Arbeitsgemeinschaftsvertrag angelegt, der aus der Sicht des ESWP in zweifacher Weise unvollständig ist: Die Ergänzung durch einen Kooperationsvertrag zur Erreichung der Mittelfristorientierung fehlt, und die in *Kasten 8* aufgeführten Bedingungen zu einer funktionsfähigen Gestaltung der Kompetenzverteilungs-, Informations- und Motivationsstruktur sind entweder gar nicht oder allenfalls unvollständig beachtet worden. Der Pakt besteht nämlich ausschließlich aus einem neuen Paragraphen im Haushaltsrecht und einer Art von Versprechen, das sich Bund und Länder gegenseitig gegeben haben.

- * Der neue Paragraph ist 2002 als §51a in das Haushaltsgrundsätzegesetz eingefügt worden. Er schwört den Bund (einschließlich Sozialversicherung) und die Länder (einschließlich Gemeinden) programmatisch auf mittelfristig ausgeglichene Haushalte und ein Verhalten ein, das mit dem ESWP und dem Artikel 104 EGV vereinbar ist. Auf dieser Basis wurde dann festgelegt, dass der Defizitspielraum für Deutschland insgesamt (3 v. H. des BIP) zu 45 v. H. dem Bund und zu 55 v. H. den Ländern zur Verfügung steht.

²¹ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass hier *nicht* behauptet wird, Österreich werde niemals gegen den ESWP verstoßen; es wird lediglich prognostiziert, dass man evt. Verstöße nicht auf Mängel des ÖSP zurückführen können wird.

- * Versprochen haben sich Bund und Länder, dass sie sich im Rahmen von Verhandlungen im (nach wie vor nicht entscheidungsberechtigten) Finanzplanungsrat auch ohne den Erlass von Kompetenzverteilungs-, Informations- und Sanktionsvorschriften auf das verständigen werden, was im Lichte des ESWP gesamtwirtschaftlich erforderlich ist – eine Hoffnung, die angesichts der Erfahrungen mit dem Verhalten von Politikern als blauäugig erscheint.

Der Bundesfinanzminister hatte an sich bereits 1996 konkretere Vorschläge für einen DSP ausgearbeitet, die materiell weitgehend den Vorschlägen des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMF* (1994) entsprachen (*Höfling*, 1997; *Peffekoven*, 2003; *Poser/Polleit*, 2002). Diese Vorschläge wurden von den Ländern aber abgelehnt. Die Quittung hat Deutschland inzwischen erhalten, denn sein insgesamt zu hohes Defizit und sein zu hoher Schuldenstand werden durchaus nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern verursacht (*Kasten 9*, S. 33).²²

KASTEN 9

FINANZIERUNGSSALDEN DER STAATLICHEN EBENEN

Der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003) hat die Mängel des DSP inzwischen detailliert analysiert. Eine Wiederholung ist im Rahmen dieser Arbeit somit überflüssig. Zur Demonstration der Tatsache, dass der DSP seinen Namen eigentlich gar nicht verdient und seiner ganzen Anlage nach wohl eher ein Propagandainstrument als ein ernsthafter Regelungsversuch ist, sei lediglich darauf hingewiesen, dass die Konsensgespräche im Finanzplanungsrat auf die Verabredung von Leitlinien für die *Ausgabenentwicklung* (nicht Defizitentwicklung) in *Haushaltsabgrenzung* abzielen. Damit besteht die Möglichkeit, Ausgaben (z.B. durch Rotbuchungen) so zu frisieren, dass negative Auswirkungen auf die Defizitentwicklung verborgen bleiben, d.h. dass entsprechende Öffentlichkeitseffekte entfallen. Noch dazu gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Defiziten in Haushalts- und in Maastricht-Abgrenzung (*Kasten 10*, S. 34), Unterschiede, die eine Abstimmung der Haushaltsführung im Sinne des ESWP nahezu unmöglich machen.²³

KASTEN 10

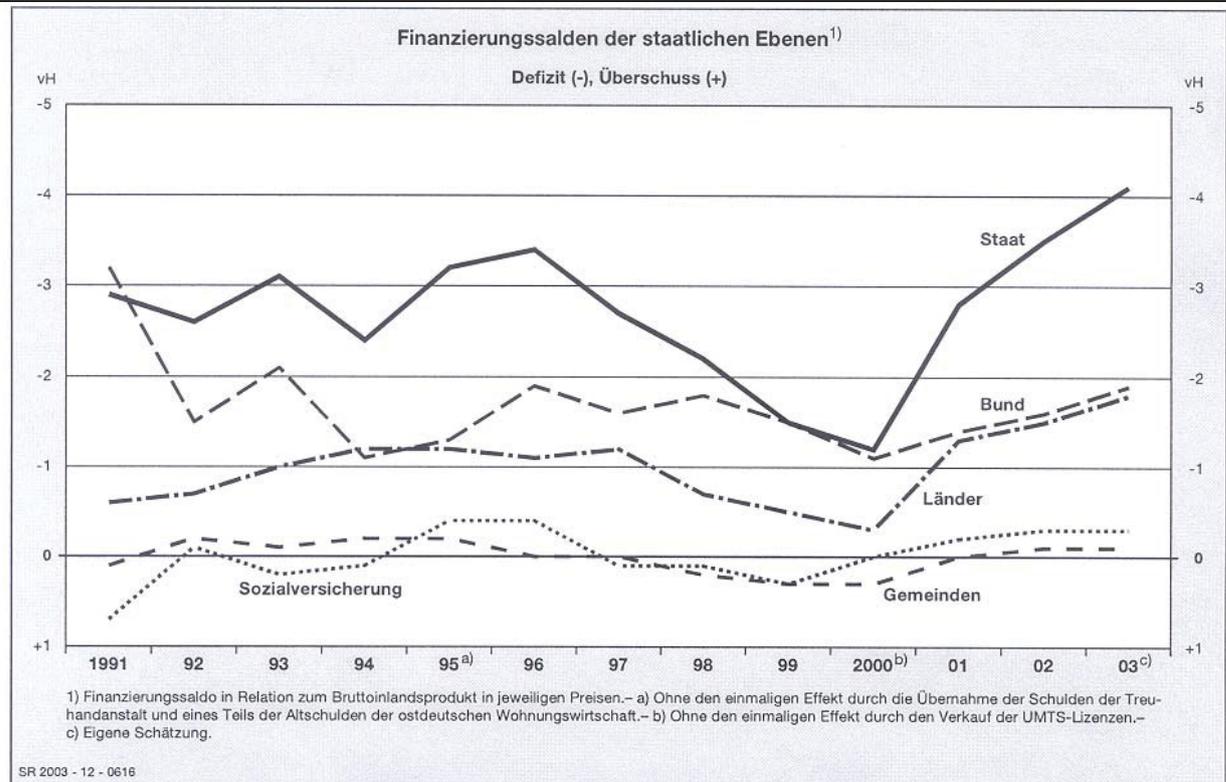
VERGLEICH DER FINANZIERUNGSSALDEN DES ÖFFENTLICHEN GESAMTHAUSHALTS DES STAATSKONTOS DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN GESAMTRECHNUNG IN MAASTRICHT-ABGRENZUNG

²² Es kann allerdings nicht geleugnet werden, dass vor allem der Bund – anders als die Ländergesamtheit – „seinen“ Defizitanteil (das sind 45 v.H. von 3 v.H., also 1,35 v.H.) überschritten hat, 2004 z. B. um rund 1 v. H., also fast 75 v.H. seines Spielraums (vgl. *Informationsdienst*, 2004, S. 2; in diesem Aufsatz wird allerdings nicht angegeben, wie die VGR-Defizite von Ländern und Gemeinden ermittelt wurden).

²³ Inzwischen liegen weitere Differenzbeträge zwischen dem Maastrichtdefizit (M) und dem Defizit nach Finanzstatistik (F) vor: 2002 ergaben sich – 3,7 v.H. (M) vs. –2,7 v.H. (F), 2003 dagegen –3,8 v.H. (M) vs. –3,2 v.H. (F). Vgl. hierzu *Bundesministerium der Finanzen* (2004 b, S. 21).

KASTEN 9

FINANZIERUNGSSALDEN DER STAATLICHEN EBENEN



QUELLE: Sachverständigenrat (2003, S. 258).

KASTEN 10

VERGLEICH DER FINANZIERUNGSSALDEN DES ÖFFENTLICHEN GESAMTHAUSHALTS DES STAATSKONTOS DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN GESAMTRECHNUNG IN MAASTRICHT-ABGRENZUNG

Jahr	Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung in finanzstatistischer Abgrenzung)		Finanzierungssaldo des Sektors Staat (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung in Abgrenzung der VGR)		Differenz	
	in Mrd €	in % des BIP	in Mrd €	in % des BIP	in Mrd €	in % des BIP
1993	- 68,2	- 4,3	- 51,5	- 3,1	+ 16,7	+ 1,0
1994	- 58,7	- 3,5	- 41,7	- 2,4	+ 17,0	+ 1,0
1995	- 60,9	- 3,1	- 59,9	- 3,3	+ 1,0	+ 0,1
1996	- 68,0	- 3,4	- 62,7	- 3,4	+ 5,3	+ 0,3
1997	- 45,1	- 2,6	- 51,0	- 2,7	- 5,9	- 0,3
1998	- 26,0	- 1,5	- 42,8	- 2,2	- 16,9	- 0,8
1999	- 22,0	- 1,4	- 29,7	- 1,5	- 7,7	- 0,4
2000	- 32,0	- 1,7	- 28,0	- 1,4	+ 4,0	+ 0,2
2001	- 49,0	- 2,3	- 57,5	- 2,8	- 8,4	- 0,4

Die Abweichungen zwischen den Finanzierungssalden lassen sich i.d.R. auf wenige große Posten zurückführen. Hierzu gehören

- der Finanzierungssaldo der Sozialversicherungen,
- die Entwicklung der Beteiligungskäufe und -verkäufe sowie
- die Entwicklung des Bundesbankgewinns (bzw. die Höhe der darin enthaltenen Beträge aus Verkäufen oder Umbewertungen von Gold- oder Devisenreserven).

Zu den Unterschieden zwischen den Salden der beiden Rechenwerke haben maßgeblich beigetragen:

- im Jahr **1998** (Abweichung -0,8 % des BIP):
 - ein hoher Saldo aus Beteiligungskäufen und -verkäufen (rd. -0,7 % des BIP)
- im Jahr **1999** (Abweichung -0,4 % des BIP):
 - ein hoher Saldo aus Beteiligungskäufen und -verkäufen (rd. -0,5 % des BIP) und
 - ein hoher Überschuss der Sozialversicherungen (rd. +0,3 % des BIP)
- im Jahr **2000** (Abweichung +0,2 % des BIP; ohne UMTS-Erlöse):
 - ein positiver Saldo aus Darlehensvergaben und -rückzahlungen (+0,3 % des BIP)
- im Jahr **2001** (Abweichung -0,4 % des BIP):
 - ein hoher Saldo aus Beteiligungskäufen und -verkäufen (rd. -0,3 % des BIP)

QUELLE: *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2003, S. 10).

Die Länder weigern sich bisher, Defizitberechnungen in Maastrichtabgrenzung vorzulegen, obwohl dies – wie nicht nur das Beispiel Österreichs zeigt – möglich wäre.²⁴ Der Bundesfinanzminister kann deshalb auch nicht angeben, wie sich das deutsche Gesamtdefizit in Maastricht-Abgrenzung über die einzelnen Länder und ihre Gemeinden verteilt.

Insgesamt muss man somit feststellen, dass der gegenwärtige DSP seinen Namen nicht verdient und alle Bedingungen verletzt, die in Kastens 8 aufgeführt werden. Die euphemistische Beschreibung des DSP durch das *Bundesministerium der Finanzen* (2002, S. 66 – 69) muss wohl als reiner Zweckoptimismus und Versuch zur Übertünchung von Politikversagen gewertet werden.

D.III.2. Verbesserungsvorschläge für den DSP

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass der DSP durch einen Kooperationsvertrag und zusätzlich durch eine Verstärkung von Herrschaftselementen ergänzt werden muss, wenn er zu einer funktionsfähigen Governance-Struktur im stabilitätspolitischen Bereich führen soll. Hierzu gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten: die Weiterentwicklung zu einem belastungsfähigen Kooperationsvertrag und die Weiterentwicklung zu einem belastungsfähigen Herrschaftsvertrag.

Wie man den DSP zu einem *belastungsfähigen Kooperationsvertrag* weiterentwickeln könnte, hat der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (2003) gezeigt: Es muss dafür gesorgt werden, dass die Funktionsbedingungen des *Kastens 8* erfüllt werden und dass es insbesondere eine präzise Verteilung der Verschuldungskompetenzen, ein effektives Kontrollorgan, hinreichende Kontrollinformationen und Sanktionsmöglichkeiten gibt. Der Beirat macht folgende Hauptvorschläge:

- * Die Verschuldungsspielräume des Bundes (einschließlich Sozialversicherung) und aller einzelnen Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) müssen in einem vorgeplanten Verfahren geklärt werden. Dazu muss es eine Dauerverpflichtung auf den ESWP und einer Auffangregel in Form einer Aufteilungsregelung für den Fall geben, dass es im Rahmen arbeitgemeinschaftlicher Verhandlungen im Finanzplanungsrat nicht zu situationsgerechten Kurzfristlösungen kommt. Die vom Beirat vorgeschlagene Auffangregel sieht vor, dass die Verschuldungsrechte zwischen dem Bund und den Ländern im (politisch grundsätzlich anerkannten) Verhältnis 45:55 aufgeteilt und auf der Länderebene nach Einwohnern zerlegt werden. Die Kurzfristlösungen müssten jeweils so beschaffen sein, dass die Beiträge von Bund und Ländern zum nationalen Defizit in

²⁴ Der Finanzstaatssekretär des Landes Rheinland-Pfalz hat vor kurzem das Defizit seines Landes als „unterhalb der nach dem Maastricht-Kriterium liegenden anteiligen Obergrenze von rd. 0,0825 % des bundesdeutschen Bruttoinlandsprodukts“ liegend bezeichnet (*Deubel*, 2004, S. 39).

Maastrichtabgrenzung (und längerfristig auch zum Schuldenstand) ESWP-konform sind und dass ausformulierten Etappenzielen auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Gesamthaushalt Deutschlands Rechnung getragen wird.²⁵

- * Der Verhandlungsprozess zur Herbeiführung der eben beschriebenen Ergebnisse soll im Rahmen eines aufgewerteten Finanzplanungsrats mit eigenem Arbeitsstab erfolgen.
- * Dieser soll außerdem die Rolle eines Überwachungsorgans übernehmen, Frühwarnungen abgeben und Alarmreaktionen vorbereiten können. Voraussetzung hierfür ist, dass der Bund und alle einzelnen Länder rechtzeitig Berichte über die Entwicklung ihrer Defizite und Schuldenstände in Maastricht-Abgrenzung vorlegen.
- * Da die Verschuldungsgrenzen auf alle Paktmitglieder heruntergebrochen werden, können vom Finanzplanungsrat individuelle Frühwarnungen und Verwarnungen ausgesprochen und damit bewusst Öffentlichkeitseffekte erzeugt werden, welche die Partner-Compliance verstärken. Außerdem sieht der Beiratsvorschlag vor, dass evtl. Artikel-104-Sanktionen verursachungsgemäß auf die Paktpartner umgelegt werden.

Es ist nicht völlig klar, ob eine solche Weiterentwicklung zu einem belastungsfähigen Kooperationsvertrag mit starken herrschaftlichen Elementen mit der jetzigen Fassung des Grundgesetzes vollkommen verträglich ist. Einerseits bezweifeln Rechtswissenschaftler wie etwa *Höfling* (1997) dies trotz Anerkennung der sachlichen Berechtigung einer solchen Weiterentwicklung.²⁶ Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 101, 158 (220)) in seinem Maßstäbegesetzurteil klargestellt, dass gesamtwirtschaftliche Stabilitätsüberlegungen (welche primär die Haushaltsumfänge betreffen) der Unabhängigkeitsgarantie der Haushaltsplanung gemäß Art. 109 GG vorgehen (welche vorrangig die Haushaltsstruktur betrifft). Auch *Rupp* (2003) steht einer Bindung der Länder durch Bundesrecht anscheinend eher aufgeschlossen gegenüber. Sicherheitshalber hat der Beirat (2003, S. 20) jedoch eine klarstellende Ergänzungsregelung zu Artikel 109 GG vorgeschlagen.²⁷ Im Prinzip könnte an die Stelle des Finanzplanungsrats auch eine unabhängige, regelgebundene Behörde wie der oben genannte Verschuldungsrat treten.²⁸ Da dieser Vorschlag aber noch weiter von der heutigen Rechtsordnung entfernt wäre als der Beiratsvorschlag, soll er hier nicht weiter diskutiert werden.

²⁵ Für den Schuldenstand ließen sich ähnliche Verteilungskriterien wie für das laufende Defizit denken (*Schemmel*, 1997, S. 61 f.). Allerdings müsste man hierbei mit Übergangsfristen zur Reduzierung von „Altlasten“ arbeiten.

²⁶ Anscheinend entspricht diese Einstellung der (noch) herrschenden Lehre. Vgl. hierzu die Überblicke von *Hellermann* (2000) und *Schemmel* (1997, S. 69 – 81). *Kloepfer/Rossi* (2003, S. 340) betonen jedoch, dass die Meinung, Art. 109 GG gestatte bereits in der heutigen Fassung eine bundesgesetzliche Regelung, an Bedeutung gewinne.

²⁷ Die vom Beirat vorgeschlagene Regelung ist nicht unwidersprochen geblieben: *Glauben* (1997) fordert aus verfassungsrechtlichen Gründen statt ihrer einen Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern über die jeweiligen Stabilitätsbeiträge, d.h. einen reinen Kooperationsvertrag.

²⁸ Dem dürften allerdings verfassungsrechtliche Schranken entgegenstehen, die möglicherweise unüberwindbar sind (*Littwin*, 1997, S. 328).

Wie man den DSP zu einem *belastungsfähigen Herrschaftsvertrag* weiterentwickeln könnte, hat der *Wissenschaftliche Beirat beim BMF* (1994, S. 34 f.) bereits in seinem Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien angedeutet: Man müsste das Grundgesetz so ändern, dass die Länder- und Gemeindehaushalte sich weitgehend konjunkturunabhängig entwickeln und dass Länder und Gemeinden – wie vor der Finanzreform von 1969 – wieder auf ausgeglichene ordentliche Haushalte verpflichtet werden. Dies würde einer Aufgabenteilung nach der Theorie des finanzwirtschaftlichen Föderalismus entsprechen und zu einer Verstetigung der öffentlichen Investitionen führen (die Gemeinden sind ja Hauptinvestoren im öffentlichen Bereich). Es setzte allerdings voraus, dass der Bund den Ländern und Gemeinden ein Steueraufkommen garantiert, das sich relativ stetig und damit frei von stärkeren konjunkturellen Schwankungen entwickelt. Dies ließe sich dadurch erreichen, dass ein Stabilisierungsfonds eingeführt wird oder dass der Bund den Ländern und Gemeinden über antizyklisch variierte Stabilitätszuweisungen zu einem solchen Steueraufkommen verhilft.²⁹ Letzteres liefe darauf hinaus, dass die Kompetenz zur konjunkturellen Verschuldung allein beim Bund angesiedelt wird, dass er deshalb dann aber auch verstärkte konjunkturelle Schwankungen seines ihm für eigene Zwecke verbleibenden Steueraufkommens in Kauf nehmen muss. Ein vergleichbares Verfahren hat das Land Rheinland-Pfalz vor kurzem auf der Länderebene geschaffen, um die Konjunkturanfälligkeit der gemeindlichen Einnahmen zu reduzieren (*Deubel*, 2004). Wie bereits angedeutet, könnte im Rahmen eines Dauerherrschaftsvertrages im Prinzip auch ein unabhängiger Verschuldungsrat an die Stelle des Bundes treten. Dies soll jedoch an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.

D.III.3. Auswirkungen eines belastungsfähigen DSP auf die Umsatzsteuerverteilung in Deutschland

Unterstellt man – vorerst leider kontrafaktisch – einmal, dass es einen funktionsfähigen DSP gäbe, würde hieraus eine bemerkenswerte Folgewirkung auf die Umsatzsteuerverteilung in Deutschland resultieren. Diese Verteilung erfolgt heute formell nach einem als „*Deckungsquotenverfahren*“ bezeichneten System; materiell ergibt sie sich aus einem Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern, welcher den Blicken der Öffentlichkeit und des Parlaments weitgehend entzogen ist und sich zwischen dem Kanzler, den Ministerpräsidenten und wichtigen Parteiführern abspielt. Die Ergebnisse solcher Verhandlungen waren bisher sachlich meist nicht nachzuvollziehen, und auf den ESWP wurde dabei keine Rücksicht genommen.

Soll der ESWP eingehalten werden, ist eine Freihandverteilung der Umsatzsteuer aber rein logisch nicht mehr möglich: Wenn das Steueraufkommen und das zulässige Verschuldungsniveau des Gesamtstaates feststehen, sind auch diejenigen gesamtstaatlichen Ausgaben determiniert, die über Steuern und Schulden finanziert werden sollen (die anderen spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle). Da sich diese Ausgaben nun wieder aus den in Maas-

²⁹ Ein Stabilisierungsfonds ist von *Oberhauser* (2003) vorgeschlagen worden, der allerdings zu einer antizyklischen Politik neigt. Die Beiratsmehrheit hatte 1994 dagegen eine potentialorientierte Politik des Budgetausgleichs über einen Konjunkturzyklus hinweg vor Augen, die sich im Normalfall auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren verlässt. Ein Stabilisierungsfonds könnte aber auch im Rahmen einer solchen Politik seinen Sinn haben.

tricht-Abgrenzung ermittelten Ausgaben von Bund und Ländern zusammensetzen, muss eine Ausgabenverteilung ausgehandelt werden, die der Restriktion $A_G = T_G + S_G$ genügt.³⁰ Ist dies nun wiederum ebenso geschehen wie eine Schuldenverteilung nach dem DSP, kann die Umsatzsteuer – wie im *Kasten 11* (S. 39) abgeleitet und wohl auch intuitiv unmittelbar verständlich – nicht mehr freihändig verteilt werden. Stattdessen muss sie so auf die Gebietskörperschaften umgelegt werden, dass die jeweilige individuelle Lücke zwischen zulässigen Ausgaben und zulässigen Schulden exakt durch eigene Steuern geschlossen wird.

KASTEN 11

EINFLUSS DES ESWP AUF DIE UMSATZSTEUERVERTEILUNG IN DEUTSCHLAND

Dies ist auch ein verfassungsrechtlich interessantes Ergebnis: Das Aushandeln einer Verteilung der gesamtwirtschaftlich zulässigen Ausgaben und Schulden auf den Bund und die einzelnen Länder kann als eine Konkretisierung der „notwendigen Ausgaben“ angesehen werden, die gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG der Umsatzsteuerverteilung zu Grunde gelegt werden sollen. Da diese Verteilung einer ESWP-konformen mittelfristigen Entwicklung entsprechen muss, wird außerdem einer zweiten Forderung im eben zitierten Satz des Grundgesetzes Rechnung getragen, der verlangt, dass die Umsatzsteuerverteilung auf der Basis einer mehrjährigen Ausgleichs-Finanzplanung erfolgt.

E. ZUSAMMENFASSUNG

In dieser Arbeit wurde zunächst geklärt, welche Anforderungen der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) an nationale Stabilitätspakete (NSPs) oder sie ersetzende verfassungsrechtliche Bestimmungen stellt. Anschließend wurde eine Methode zum Vergleich der NSPs in 12 EWU-Staaten entwickelt. Sie gestattet die Lokalisation dieser Pakete in einem Vertragsraum mit den Achsen „Beherrschungsgrad α “ und „Bindungsgrad β “ und unterscheidet zwischen Arbeitsgemeinschaftsverträgen, Projektführungsverträgen, Herrschaftsverträgen und Kooperationsverträgen. Die quantifizierte Verortung von NSP's im Vertragsraum ermöglicht die empirische Überprüfung von Hypothesen über erstrebenswerte Eigenschaftsausprägungen von NSPs. Die in den föderalistischen Staaten der EWU tatsächlich realisierten NSPs weisen unterschiedliche α - und β -Werte auf. Theoretische Überlegungen kamen zu dem Ergebnis, dass man umso eher von einem funktionsfähigen NSP ausgehen können wird, je näher dieser einem Herrschaftsvertrag mit hohen α - und β -Werten kommt (so genanntes

³⁰ A = Steuer- und schuldenfinanzierte Ausgaben, T = Steueraufkommen, S = zulässige Verschuldung, Index G = Kennzeichen für Werte auf der Ebene des Gesamtstaates.

KASTEN 11

EINFLUSS DES ESWP AUF DIE UMSATZSTEUERVERTEILUNG IN DEUTSCHLAND

1. Um dem Europäischen Stabilitätspakt zu genügen, muss ein (zukünftiger) Deutscher Stabilitätspakt bestimmen, wie ein Zielwert für die Nettoneuverschuldung (S) des Gesamtstaats (Index G) verbindlich auf den Bund (Index B) und die Länder (Index L) aufzuteilen ist. Das bedeutet, dass S_G , S_B und S_L im Rahmen der Haushaltsplanungen des Bundes und der Länder als vom Stabilitätspakt vorgegebene Größen behandelt werden müssen. Nur so kann sicher gestellt werden, dass der dem Europäischen Stabilitätspakt entsprechende Wert für $S_G = S_B + S_L$ auch tatsächlich eingehalten wird.

Hinsichtlich der Ausgaben (A), die über Steuern (T) und Kredite (S) finanziert werden sollen, gelten außerdem die folgenden Budgetbeschränkungen:

$$(1a) A_G = T_G + S_G, (1b) A_B = T_B + S_B \text{ und } (1c) A_L = T_L + S_L.$$

2. Das gesamtstaatliche Steueraufkommen T_G kann bei der Haushaltsplanung als vorgegeben behandelt werden. Es zerfällt in einen Teil T_G^V , der vom Grundgesetz im Wege einer Vorwegverteilung auf Bund und Länder aufgeteilt wird (Trennsteuern, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Teile der Umsatzsteuer), und in den Teil der Umsatzsteuer T_G^U , der nach Art. 106 Abs. 3 GG per Bundesgesetz aufzuteilen ist. Damit gilt:

$$(2a) T_G = T_G^V + T_G^U, (2b) T_B = T_B^V + T_B^U \text{ und } (2c) T_L = T_L^V + T_L^U.$$

3. Aus (2b) folgt $T_B^U = -T_B^V + T_B$ und aus (1b) $T_B = -S_B + A_B$.

Also gilt: $(3a) T_B^U = -T_B^V - S_B + A_B.$

Analog erhält man: $(3b) T_L^U = -T_L^V - S_L + A_L.$

4. Bund und Länder müssen verbindlich aushandeln, welche Quoten a_B und a_L sie sich an den Gesamtausgaben $A_G = A_B + A_L$ zugestehen, die sich über $A_G = T_G + S_G$ aus den vorbestimmten Werten T_G und S_G als zulässig ergeben. Aus $a_B = A_B/A_G = A_B/(T_G + S_G)$ folgt:

$$(4a) A_B = (T_G + S_G)a_B \text{ sowie analog } (4b) A_L = (T_G + S_G)a_L.$$

5. Für den gesuchten Wert T_B^U erhält man aus (3a) und (4a) somit:

$$(5a) T_B^U = -(T_B^V + S_B) + (T_G + S_G)a_B.$$

Analog erhält man aus (3b) und (4b):

$$(5b) T_L^U = -(T_L^V + S_L) + (T_G + S_G)a_L.$$

In den Gleichungen (5a) und (5b) sind die Klammerausdrücke Größen, die bei gegebenem BIP vom Grundgesetz und einem funktionsfähigen DSP vorweg bestimmt werden. T_B^U und T_L^U stehen somit fest, sobald die Anteile a_B und a_L an den zulässigen Gesamtausgaben ausgehandelt worden sind.

QUELLE: *Grossekettler* (2003, S. 112 f.).

Stabilitätspakttheorem). Untersucht man die Stabilitätsperformance derjenigen EWU-Staaten, die als föderalistisch eingestuft werden können, wird dieses Theorem von der Erfahrung in signifikanter Weise gestützt. Dabei muss allerdings zugestanden werden, dass die Zahl der analysierbaren Perioden leider (noch) sehr gering ist.

Im Anschluss an diesen Globalüberblick wurden die NSPs Österreichs und Deutschlands näher untersucht. Ersterer ist ein Dauerherrschaftsvertrag mit hohen α - und β -Werten, letzterer ein (unvollständiger) Arbeitsgemeinschaftsvertrag mit niedrigen Werten. Es zeigte sich, dass der Österreichische Stabilitätspakt (ÖSP) als belastungsfähig eingestuft werden kann, während der Deutsche Stabilitätspakt (DSP) als funktionsunfähig zu klassifizieren ist. Dies wurde zum Anlass genommen, Vorschläge für eine Verbesserung des DSP zu referieren, die im Endeffekt auf eine Annäherung an den ÖSP hinauslaufen. Ohne größere Verfassungsänderungen dürfte die Annäherung des DSP an den ÖSP allerdings nur so weit gehen, dass der DSP als eine Kombination aus einem Kooperationsvertrag mit arbeitgemeinschaftlichen Elementen klassifiziert werden kann, dass man also in einen Bereich mit einem deutlich höheren Einfluss des Bundes als heute gelangt ($\alpha \approx 0,4$) und eine echte Bindungswirkung realisiert, die sich etwa auf den Prognosezeitraum der mittelfristigen Finanzplanung erstreckt ($\beta \approx 0,6$). Das ist eine schlechtere Annäherung an die Benchmarkwerte Spaniens ($\alpha = 0,9/\beta = 0,8$) als im Falle des ÖSP ($\alpha = 0,8/\beta = 0,7$), dürfte aber zur Realisation eines funktionsfähigen DSP hinreichend sein.

Sollte es in Deutschland tatsächlich einmal zu einem funktionsfähigen Stabilitätspakt kommen, hätte dies auch Auswirkungen auf die Umsatzsteuerverteilung. Es konnte nämlich gezeigt werden, dass es bei einem funktionsfähigen und damit ESWP-konformen DSP unmöglich ist, die Umsatzsteuer – wie bisher – gleichsam freihändig zu vergeben. Statt dessen müsste sie so verteilt werden, dass sie beim Bund und jedem einzelnen Land die Lücken schließt, die sich jeweils zwischen ESWP-konformen Ausgaben einerseits sowie zulässigen Schulden und sonstigen eigenen Steuereinnahmen andererseits auftun.

F. LITERATUR

- Adam, K.G. /W. Franz* (Hg., 2003): *Instrumente der Finanzpolitik* (Festschrift Peffekoven), Frankfurt/M.
- Alesina, A./R. Perotti* (1995): *The Political Economy of Budget Deficits*, in: *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 1/42, S. 1 – 31.
- Armin, H. H. v.* (1986): *Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden (Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 59).
- Bohley, P.* (2004): Unveröffentlichtes Manuskript zu einem am 12.05.04 gehaltenen Vortrag „Euro: eine Bremse für das deutsche Wirtschaftswachstum?“
- Buchmüller, P./A. Marte* (2004): *Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand*, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 4/2004, S. 261 – 268.
- Bundesministerium der Finanzen* (2002): *Der nationale Stabilitätspakt – Wege zur Haushaltsdisziplin in Deutschland und Europa*, in: *Monatsbericht Juni 2002 des BMF*, S. 61 – 69.
- Bundesministerium der Finanzen* (2004a): *Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2004*, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen* (2004b): *Bundeshaushalt 2005 – Tabellen und Übersichten*, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen/Ö* (2004): *Österreichisches Stabilitätsprogramm*, Wien.
- Caesar, R.* (2003): *Zur Politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumspaktes*, in: *Adam/Franz* (2003, S. 82 – 92).
- Daban, T./E. Detragiache/G. di Bella/G. M. Milesi-Ferretti/S. Symansky* (2003): *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain*, IMF Occasional Paper No. 225, Washington.
- Deubel, I.* (2004): *Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds. Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen*, in: *Milbradt/Deubel* (2004, S. 33 – 42).
- Dieckheuer, G.* (2004): *Budgetdefizite in einer Währungsunion. Eine finanzwirtschaftliche Analyse internationaler Zins-, Wechselkurs- und Einkommenseffekte*, in: *Milbradt/Deubel* (2004, S. 73 – 98).
- Donges, J.B.* (2004): *Ein Stabilitätspakt ohne Wenn und Aber*, in: *FAZ* Nr. 158 vom 10.07.2004, S. 13.
- Eichengreen, B.* (2003): *The Future of the European Growth and Stability Pact*, in: *CESifo Forum*, Vol. 4 (2/2003), S. 68 – 72.
- Erlei, M./M. Leschke/D. Sauerland* (1999): *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart.
- European Economic Advisory Group (EEAG)* (2003): *Fiscal Policy and Macroeconomic Stabilization in the Euro Area: Possible Reforms of the Stability and Growth Pact and National Decision-Making Processes*, in: *EEAG, Report on the European Economy 2003*, S. 46 – 73.

- Finansministeriet* (2003): Convergence Programme for Denmark, Update November 2003, o. O.
- Funke, St.* (1995): Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin.
- Gandenberger, O.* (2004): Supranationale Regeln zur Sicherung finanzpolitischer Disziplin: Was taugt der Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: *Milbradt/Deubel* (2004, S. 45 - 63).
- Glauben, P.* (1997): Innerstaatliche Regelung zur Einhaltung der Verschuldungskriterien für die Währungsunion, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 12. Jg., S. 233 – 241.
- Görresgesellschaft* (Hg., 1995): Staatslexikon, Bd. 6, 7. Aufl., Freiburg, Basel, Wien.
- Grossekettler, H.* (2003): Folgen des Europäischen Stabilitätspaktes für einen Deutschen Stabilitätspakt und die Umsatzsteuerverteilung, in: *Adam/Franz* (2003, S. 106 - 116).
- Heise, M.* (2003): Mehr Konjunktursteuerung durch die Finanzpolitik? – Der Stabilitätspakt auf dem Prüfstand, in: *Adam/Franz* (2003, S. 117 – 132).
- Hellermann, J.* (2000): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und der nationale Stabilitätspakt in der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft, in: *EuR*, Bd. 35, S. 24 – 41.
- Höfling, W.* (1997): Haushaltsdisziplinierung der Länder durch Bundesrecht?, in: *ZRP*, Heft 6/1997, S. 231 – 235.
- Hüther, M.* (2003): Finanzpolitik in der Währungsunion: Ein Pakt mit Illusionen?, in: *Adam/Franz* (2003, S. 146 – 155).
- Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft/iwd* (2004): Artikel „Bundeshaushalt: Der schwarze Peter ist vergeben“, in: *iwd* Nr. 49 v. 02.12.2004, S. 2.
- Kerber, M.C.* (2003): Ist der Stabilitätspakt noch zu retten?, Diskussionspapier 2003/15 der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der TU Berlin, Berlin.
- Kloepfer, M./M. Rossi* (2003) : Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, in : *Verwaltungsarchiv*, Bd. 98, S. 319 – 344.
- Lehment, H.* (2003): European Fiscal Policies Under the Stability Pact: Some First Insights, in: *Pethig/Rauscher* (2003, S. 97 - 108).
- Littwin, F.* (1997): Umsetzung der Konvergenzkriterien nach Art. 104 c I EGV im Bundesländer-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung des Art. 109 GG, in: *ZRP*, Bd.30, 1997, S. 325 – 330.
- Milbradt, G./I. Deubel* (Hg., 2004): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik (Festschrift Grossekettler), Berlin.
- Ministry of Finance* (2003): Stability Programme for Finland, Update November 2003, o. O.
- Oberhauser, A.* (2003): Von der Parallelpolitik zur Einsatz eines Konjunkturstabilisierungsfonds, in: *Adam/Franz* (2003, S. 69 – 80).
- Oberhauser, A.* (2004): Fehlinterpretationen konjunkturbedingter struktureller Defizite des Staates, in: *Milbradt/Deubel* (2004, S. 65 – 72).

- Osterkamp, R./M. Eller* (2003): How Dezentralized is Government Activity?, in: Dice-Report, Vol. 1, S. 32 – 35.
- o.V.* (2004a): EU-Kommission prüft Änderungen am Stabilitätspakt, in: FAZ Nr. 145 v. 25.06.2004, S. 13.
- o.V.* (2004b): Artikel „EU-Kommission sieht sich im Haushaltskonflikt bestätigt“ und „Die Luxemburger Richter halten sich mit einer inhaltlichen Bewertung zurück“, in: FAZ Nr. 161 vom 14.07.2004, S. 1 u. S. 11.
- Palm, U.* (2004): Der Bruch des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in: EuZW, Heft 03/2004, S. 71 – 75.
- Papademos, L.D.* (2003): The Stability and Growth Pact: An Asset Rather than a Liability, in: CESifo, Vol. 4 (2/2003), S. 73 – 77.
- Peffekoven, R.* (2003): Germany Needs a National Stability Pact, in: *Pethig/Rauscher* (2003, S. 55 – 64).
- Pethig, R./M. Rauscher* (Hg., 2003): Challenges to the World Economy (Festschrift Siebert), Berlin u.a.O.
- Poser, M.v./Th. Polleit* (2002): Haushaltsautonomie der Länder versus Maastricht-Vorgaben. Braucht Deutschland einen nationalen Stabilitätspakt?, in: Börsen-Zeitung vom 14.02.2002.
- Roubini, N./J. Sachs* (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, in: *European Economic Review*, Vol. 33, S. 903 – 933.
- Rupp, H.H.* (2003): Zur Rechtsbindung der Bundesländer an den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: *Adam/Franz* (2003, S. 165 – 169).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05, Berlin.
- Saphir, A. et al.* (2003): An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System deliver. Report of an Independent High-Level-Study Group established on the Initiative of the President of the European Commission, Brussels.
- Schemmel, L.* (1997): Defizitbegrenzung im Bundesstaat. Umsetzung des Europäischen Stabilitätspakts bei Bund und Ländern, Wiesbaden (Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 85).
- Schröder, J.* (1999): Externalitäten kreditfinanzierter Staatsausgaben, Lohmar/Köln.
- Siebert, H.* (2003): Weshalb die Europäische Währungsunion den Stabilitätspakt braucht, in: *Adam/Franz* (2003, S. 170 – 181).
- Staatsschuldenausschuss* (2004): Bericht des Staatsschuldenausschusses über die Budget- und Schuldenentwicklung des öffentlichen Sektors in Österreich im Jahre 2003, Pressekonferenz vom 09. Juli 2004 (www.Staatsschuldenausschuss.at).

- Stability Programme Belgium* (2003): Belgium's Stability Programme (2004 – 2007), http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/be/be20032004_en.pdf
- Stability Programme Spain* (2003): Stability Programme Update Spain 2003 – 2007, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/es/es20032004_en.pdf
- Thöni, E./St. Garbislander* (1999): Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 7/1999, S. 442 – 448.
- Van Aarle, B./H. Garretsen/F. Huart* (2004): Monetary and Fiscal Policy Rules in the EMU, in: German Economic Review, Band 5, S. 407-434.
- Weiland, R.* (2000): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: WiSt, 29. Jg., S. 99 – 102.
- Weizsäcker, R. v.* (2004): Der Weg aus der Schuldenfalle, in: Süddeutsche Zeitung vom 23.06.04, wieder abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 26/2004, S. 6f.
- Williamson, O.E.* (1996): Transaktionskostenökonomik, 2. Aufl., Hamburg.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (1994): Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Bonn (Schriftenreihe des BMF, Heft 54).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF* (2003): Stellungnahme „Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes“, Berlin (Schriftenreihe des BMF, Bd. 75).