

Haushaltsdefizite in den Euro-Ländern – konjunkturpolitisch geboten?

66

Rigmar Osterkamp

Die im Vertrag von Maastricht (1992), mit dem der Weg zum Euro vereinbart wurde, enthaltenen budgetpolitischen Richtlinien sind durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997) spezifiziert und verschärft worden. Danach darf die Defizitgrenze von 3% des BIP nur bei außergewöhnlichen und eng definierten Umständen erreicht oder gar überschritten werden, während das Budget außerhalb dieser Sonderumstände ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen soll. Nach der wiederholten Verletzung dieser vertraglichen Vereinbarungen durch einige Euro-Länder (darunter auch Deutschland) wird in der Öffentlichkeit und

unter Ökonomen die Frage diskutiert, ob die genannten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts möglicherweise zu unflexibel sind und den öffentlichen Haushalten für eine erwünschte konjunkturpolitische Gestaltung zu wenig Raum lassen – oder ob in manchen Ländern eher die Fiskalpolitik in einer sachlich ungeeigneten Weise betrieben wurde. Dieser Frage gehen Buti und van den Noord (OECD 2004) nach.

Die Autoren wollen den konjunkturellen Impuls der staatlichen Budgets für den Zeitraum 1999 bis 2003 in elf Euro-

Indikatoren für den konjunkturellen Impuls von Budgetsaldo

	Konjunkturell neutraler Budgetsaldo*					Tatsächlicher Budgetsaldo*					Konjunktureller Impuls				
	(1)					(2)					(3) = (1) – (2)				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Belgien	7,0	6,8	6,1	6,2	5,7	6,2	6,6	6,4	5,7	5,2	0,9	0,2	-0,3	0,5	0,5
Deutschland	0,9	1,6	1,1	-0,4	-1,5	1,6	1,5	0,0	-0,8	-0,8	-0,7	0,1	1,1	0,4	-0,8
Finnland	2,6	5,8	8,0	5,4	4,7	3,6	8,0	5,8	4,8	3,2	-1,0	-2,2	2,2	0,6	1,5
Frankreich	-0,2	0,9	0,7	0,4	-1,5	1,1	1,4	1,1	-0,5	-0,8	-1,3	-0,4	-0,4	0,9	-0,7
Griechenland	6,4	6,9	6,6	5,8	5,4	5,4	5,1	4,4	4,3	4,3	1,0	1,8	2,2	1,5	1,1
Irland	5,2	4,2	5,4	2,0	-0,7	3,5	5,4	1,8	-0,2	-0,6	1,7	-1,2	3,6	2,3	-0,1
Italien	4,6	5,0	4,5	3,1	3,0	4,4	4,1	3,3	2,9	2,2	0,2	0,8	1,3	0,3	0,8
Niederlande	3,6	5,4	5,4	2,5	1,3	4,5	4,7	2,8	1,5	0,7	-0,9	0,6	2,6	1,0	0,6
Österreich	0,1	0,3	-0,1	2,0	1,4	0,8	1,2	3,2	2,2	1,4	-0,8	-0,9	-3,2	-0,2	0,0
Portugal	0,4	0,5	0,1	-1,1	0,1	0,4	0,0	-1,1	0,4	-0,1	0,1	0,5	1,2	-1,4	0,3
Spanien	2,2	3,2	2,9	3,4	2,9	2,2	2,1	2,7	2,6	2,2	0,0	1,1	0,2	0,8	0,7
Ungew. Durchschnitt	3,0	3,7	3,7	2,7	1,9	3,1	3,6	2,8	2,1	1,5	-0,1	0,0	1,0	0,6	0,4
	Erwartete »Wachstumsdividende«					Erwartete »Inflationsdividende«					»Eigentlicher« konjunktureller Impuls				
	(4)					(5)					(6) = (3) – (4) – (5)				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Belgien	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,3	0,0	0,8	0,3	-0,2	0,5	0,4
Deutschland	0,2	0,5	0,5	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,7	-0,2	0,6	0,6	-0,8
Finnland	0,4	0,5	0,6	-0,5	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-1,6	-2,8	1,8	1,2	1,5
Frankreich	0,2	0,4	0,5	0,2	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	-1,4	-0,8	-0,7	0,6	-0,8
Griechenland	0,2	0,3	0,8	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,5	0,6	0,4	1,3	1,2	0,8	0,5
Irland	-0,3	0,2	0,5	-0,6	-0,6	0,3	0,4	0,8	0,6	0,6	1,7	-1,8	2,4	2,2	-0,1
Italien	0,3	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	-0,3	0,7	0,5	-0,3	0,4
Niederlande	0,0	-0,2	0,5	-0,6	-0,6	0,3	0,4	0,9	0,7	0,9	-1,2	0,5	1,2	0,8	0,2
Österreich	0,2	0,0	0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3	0,1	0,3	0,0	-0,8	-0,6	-3,4	0,0	0,2
Portugal	0,1	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,3	0,8	0,7	0,7	-0,3	0,2	0,3	-2,0	-0,4
Spanien	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	-0,4	0,8	-0,2	0,5	0,2
Ungew. Durchschnitt	0,1	0,2	0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	-0,3	-0,2	0,3	0,5	0,1

* Es handelt sich jeweils um den »primären« Saldo, d.h. ohne Berücksichtigung des Schuldendienstes. Aufgrund von Rundungen gehen die Additionen nicht immer genau auf. Beispiel: Irland im Jahr 2000: Für eine konjunkturell neutrale Wirkung (Null-Impuls) hätte der Primärsaldo des Budgets einen Überschuss von 4,2% aufweisen müssen (Teil 1). Tatsächlich aber war der Überschuss größer und betrug 5,4% (Teil 2), woraus sich ein kontraktiver konjunktureller Impuls von -1,2% ergibt (Teil 3). Bei Berücksichtigung der Wachstums- und Inflationsdividende ist aber der eigentliche konjunkturelle Impuls mit -1,8% (Teil 6) sogar noch kontraktiver.

Quelle: Buti und van den Noord (2004).

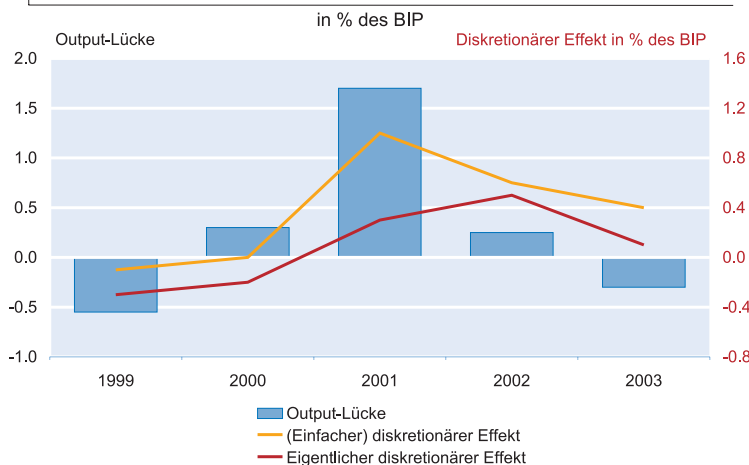
Ländern (ohne Luxemburg) ermitteln. In einem ersten Schritt ergibt sich der konjunkturelle Impuls (Teil 3 der Tabelle) aus der Gegenüberstellung von einem hypothetischen Budgetsaldo mit Null-Impuls (Teil 1) mit dem tatsächlichen Budgetsaldo (Teil 2). In einem zweiten Schritt muss der so ermittelte (einfache) konjunkturelle Impuls noch bereinigt werden um die »Wachstums-Dividende« (Teil 4) und die »Inflations-Dividende« (Teil 5). Zu einer solchen »Dividende« kommt es dann, wenn die erwartete Wachstumsrate größer ist als die Trend-Wachstumsrate bzw. wenn die erwartete Inflationsrate größer ist als die Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank. Bringt man diese beiden Dividenden in Abzug, erhält man den »eigentlichen konjunkturellen Impuls« (Teil 6).

In den Teilen 3 und 6 der Tabelle bezeichnen negative Zahlen einen kontraktiven konjunkturellen Impuls, positive Zahlen einen expansiven. Die Tabelle, vor allem im relevanten Teil 6, lässt erkennen, dass im Jahr 1999, dem Jahr der Einführung des Euro (endgültige Festlegung der Umtauschsätze) eine deutliche Mehrheit der Länder noch eine kontraktive Fiskalpolitik verfolgt hat, während im Jahr 2003 eine Mehrheit der Länder expansive konjunkturelle Impulse durch die öffentlichen Budgets setzte.

Die nahe liegende Frage ist nun, ob die ausgelösten konjunkturellen Impulse sinnvoll waren oder nicht, d.h. ob sie die Wachstumsschwankungen gemildert oder verstärkt haben. Die Antwort gibt Abbildung 1, in der die elf Länder zusammen betrachtet werden. Die beiden Linien bezeichnen den einfachen bzw. eigentlichen konjunkturellen Impuls. Liegen die Linien im positiven Bereich, wirken die Budgets expansiv, liegen sie im negativen Bereich, ist der konjunkturelle Impuls kontraktiv. Die Säulen stellen die Output-Lücke dar. Letztere wird gemessen durch den prozentualen Unterschied zwischen tatsächlichem und potentielltem BIP, und zwar ein Jahr vorher. In Aufschwungsphasen ist das tatsächliche BIP größer als das potentielle, und die Säulen zeigen nach oben, in Abschwungsphasen zeigen sie nach unten. Die Abbildung macht deutlich, dass der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls – in allen Euro-Ländern zusammengenommen – pro-zyklisch war, dass er also die Wachstumsschwankungen nicht gemildert, sondern verstärkt hat.

Nun besteht kein Zweifel, dass die Schwierigkeiten, den Haushalt der jeweiligen (zukünftigen!) konjunkturellen Situation anzupassen, außerordentlich groß sind. Aber die unerwünschte pro-zyklische Wirkung des Haushalts könnte – neben objektiver und schwer behebbarer mangelnder Fähigkeit – auch auf Absicht beruhen. Dies wird seit langem unter der Frage »Konjunkturpolitik im Wahlzyklus?« diskutiert. Zu dieser Frage steuern die Autoren eine weitere empirische Erkenntnis bei, die in Abbildung 2 wiedergegeben ist und sich, wie Abbildung 1, auf die elf Länder zusammen genommen bezieht. Die Linien bezeichnen wieder den einfachen bzw. eigentlichen konjunkturellen Impuls, während die Säulen die Zahl der Länder angeben, die in den jeweiligen Jahren oder im Jahr darauf eine politische Wahl abhielten. Sieht man vom Jahr 1999 ab, so ergibt sich aus der Abbildung, dass der expansive konjunkturelle Effekt aller Länder zusammen umso stärker ausfällt, je höher die Zahl von Wahlen ist.

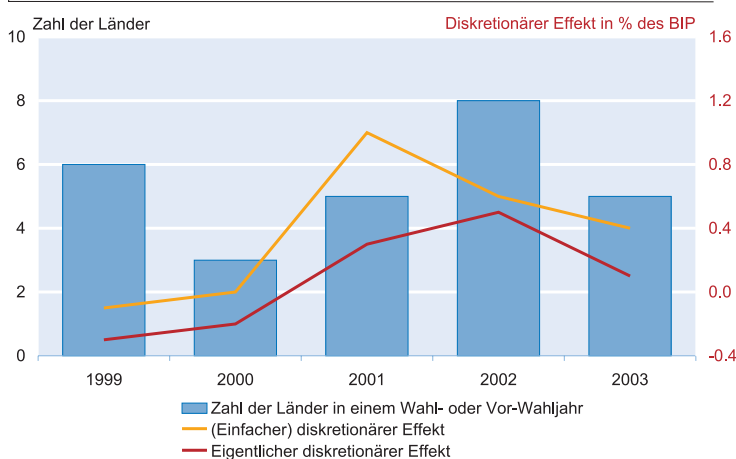
Abb. 1
Output-Lücke und Fiskalpolitik in den Euro-Ländern



Quelle: Buti und van den Noord (2004).

passen, außerordentlich groß sind. Aber die unerwünschte pro-zyklische Wirkung des Haushalts könnte – neben objektiver und schwer behebbarer mangelnder Fähigkeit – auch auf Absicht beruhen. Dies wird seit langem unter der Frage »Konjunkturpolitik im Wahlzyklus?« diskutiert. Zu dieser Frage steuern die Autoren eine weitere empirische Erkenntnis bei, die in Abbildung 2 wiedergegeben ist und sich, wie Abbildung 1, auf die elf Länder zusammen genommen bezieht. Die Linien bezeichnen wieder den einfachen bzw. eigentlichen konjunkturellen Impuls, während die Säulen die Zahl der Länder angeben, die in den jeweiligen Jahren oder im Jahr darauf eine politische Wahl abhielten. Sieht man vom Jahr 1999 ab, so ergibt sich aus der Abbildung, dass der expansive konjunkturelle Effekt aller Länder zusammen umso stärker ausfällt, je höher die Zahl von Wahlen ist.

Abb. 2
Wahlen und Fiskalpolitik in den Euro-Ländern



Quelle: Buti und van den Noord (2004).

Es lässt sich durchaus argumentieren, dass die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts »dumm« sind. Allerdings könnte es sein, dass vernünftiger und flexiblere Regeln nur in einer Welt funktionieren, in der eine konjunkturstabilisierende Steuerung der Budgetsalden weder durch Unfähigkeit noch durch auf andere Ziele gerichtete Absichten behindert wird. In einer Welt aber, wie sie nun einmal ist, würde die strikte Beachtung dieser »dummen« Regeln letztlich zu einer konjunkturell inaktiven Budgetpolitik führen, die aber dennoch, über die automatischen Stabilisatoren, konjunkturelle Impulse auslösen würde – und zwar ausschließlich anti-zyklische, also solche, die in die erwünschte Richtung gehen. Aufgrund der in Europa generell großen öffentlichen Haushalte (einschließlich der Sozialversicherungen) kann man von einer beträchtlichen Wirkung dieser automatischen Stabilisatoren ausgehen – wenn man sie wirken ließe und nicht durch falsche Budgetpolitik in ihr Gegenteil verkehrte.

Literatur

Buti, M., und P. van den Noord (2004), *Fiscal Policy in EMU: Rules discretion and political incentives*, European Commission, Economic Papers Nr. 206.