

Henrike Michaelis, Steffen Elstner, Christoph M. Schmidt

Überprüfung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

Im Juni 2015 haben die Bundesregierung und der Sachverständigenrat gemeinsam die Ziele und Instrumente des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes überprüft. Insbesondere lag ein Hauptaugenmerk darauf, ob das Gesetz um Ziele zu Aspekten der Nachhaltigkeit ergänzt werden könnte. Das eindeutige Ergebnis der Überprüfung war, dass das bestehende Gesetz nicht verändert werden soll. Es ist vor allem dann nützlich, wenn fiskalische Maßnahmen schnell implementiert werden müssen, um schweren Konjunkturabschwüngen zu begegnen. Es bietet jedoch einen völlig unpassenden Rahmen für Versuche, Nachhaltigkeitsaspekte in der Politikgestaltung zu berücksichtigen.

Im Koalitionsvertrag aus dem Herbst 2013 hatte sich die Bundesregierung vorgenommen, gemeinsam mit dem Sachverständigenrat das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft zu überprüfen.¹ Die Forderung nach einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) ging vor allem auf eine umfassende Diskussion zur Wohlstandsmessung zurück.² In diesem Zusammenhang wurde die ausschließliche Betrachtung der aktuellen Wirtschaftsleistung und deren Veränderung als wichtigste Größe zur Messung des Wohlstands einer Volkswirtschaft kritisiert. Vielmehr sollten darüber hinaus ökologische und soziale Aspekte der Nachhaltigkeit Berücksichtigung finden. So haben etwa Dullien und van Treeck im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regierungsrahmen formuliert, die sich im Wahlprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2013 widerspiegeln.³

Jedoch kam die gemeinsame Überprüfung der Bundesregierung und des Sachverständigenrates im Juni 2015 zu einem eindeutigen Ergebnis: Das StabG sollte zwar als Instrumentenkasten für konjunkturelle Ausnahmesituationen erhalten

bleiben, aber es ist nicht sinnvoll, das StabG durch eine Erweiterung um ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele und die Formulierung eines entsprechend erweiterten Baukastens wirtschaftspolitischer Instrumente zu überfrachten.

Das StabG aus dem Jahr 1967 zielt auf ein makroökonomisches Gleichgewicht ab. Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen sind so zu ergreifen, dass sie gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (Magisches Viereck). Nach den Vorstellungen von Dullien und van Treeck hätte dieser Katalog um weitere Ziele ergänzt werden sollen. Diese umfassen den materiellen Wohlstand, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Nachhaltigkeit sowie Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und Staatsfinanzen. Eine derartige Reform des Gesetzes wäre also weit

Dr. Henrike Michaelis ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Wiesbaden (SVR).

Dr. Steffen Elstner ist ebenfalls Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim SVR.

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Vorsitzender des SVR, Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

- 1 Vgl. CDU/CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 14. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Keine Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG), Arbeitspapier 02/2015, Wiesbaden 2015.
- 2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem, Expertise, Wiesbaden 2010. Vgl. Enquete-Kommission: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/13300, Deutscher Bundestag, Berlin 2013.
- 3 Vgl. S. Dullien, T. van Treeck: Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen, WISO-Diskurs, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2012. Vgl. SPD: Das WIR entscheidet – Das Regierungsprogramm 2013-2017, Augsburg 2013.

über dessen ursprüngliche Intention hinausgegangen, die gesamtwirtschaftliche Stabilität zu festigen. Um das Ergebnis der Überprüfung nachzuvollziehen, sind zwei Fragen voneinander zu trennen. Zum einen ist zu untersuchen, inwiefern die Ausgestaltung des bisherigen Gesetzes zur Erreichung eines makroökonomischen Gleichgewichts beitragen kann. Hierzu werden die wirtschaftspolitischen Instrumente und die historischen Erfahrungen mit ihrer Anwendung diskutiert. Zum anderen ist zu erörtern, ob die berechnete Forderung nach mehr Nachhaltigkeit in der gesamten Wirtschaftspolitik tatsächlich eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes zur Folge haben sollte.

Ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzes

Der Deutsche Bundestag verabschiedete das StabG im Juni 1967. Das Gesetz definiert einerseits einen gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog und stellt andererseits einen darauf abgestimmten Instrumentenkasten bereit, mit dessen Hilfe ohne Verzögerungen auf konjunkturelle Schwankungen reagiert werden kann. Nach §1 StabG sind die Maßnahmen so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zum Erreichen der Ziele des Magischen Vierecks beitragen. Es ist bezeichnend, wie sehr das StabG direkt im ersten Paragraphen die Bedeutung der marktwirtschaftlichen Ordnung und des damit einhergehenden längerfristigen wirtschaftlichen Gleichgewichts hervorhebt. Dieser Gedanke stellt eine Verbindung zum Ordoliberalismus dar, der in einer effizienten Wettbewerbsordnung der Märkte das Fundament für die höchstmögliche gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sieht. Im Rahmen des StabG soll der Staat sich nur einschalten, wenn daraus keine Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung und des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts resultiert. Im Gleichgewicht sollen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung eine angemessene Höhe erreichen, die dem Potenzial der Volkswirtschaft entspricht und somit nicht zu Inflation führt.

Gleichzeitig wird in § 1 StabG nicht ausgeschlossen, dass es in bestimmten Zeiten zu Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kommen kann. Hier soll der Staat durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen eingreifen. Das StabG ist somit vor dem Hintergrund des wirtschaftspolitischen Paradigmas der 1960er Jahre zu sehen, das stark keynesianisch geprägt war. Dementsprechend wurde das Gesetz damals als „Synthese des Freiburger Imperativs mit der keynesianischen Botschaft“ (Fritz Neumark) gefeiert.⁴

4 Der Freiburger Imperativ bezieht sich auf den Ordoliberalismus und die Sicherung der Wettbewerbsordnung der Märkte mit dem Ziel einer effizienten Marktwirtschaft. Eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik lehnt der traditionelle Ordoliberalismus ab. Die keynesianische Botschaft hingegen steht für eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik mit dem Ziel, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu steuern.

Der Zielkanon des StabG – im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung – umfasst demnach weit mehr als nur das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Im Zusammenspiel mit weiteren Zielen des Gesetzes wird deutlich, dass es sich hier um nicht weniger als die zumindest teilweise Vorwegnahme einer übergeordneten Definition der ökonomischen Nachhaltigkeit handelt und somit bereits wesentliche Aspekte einer ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung abgedeckt werden.⁵ Den Verfassern des StabG ging es hierbei nicht um eine umfassende Definition der Ziele des gesamten wirtschaftlichen Handelns der Politik, vielmehr sollte ein Handlungsrahmen für den Teilbereich der Konjunkturpolitik festgelegt werden.

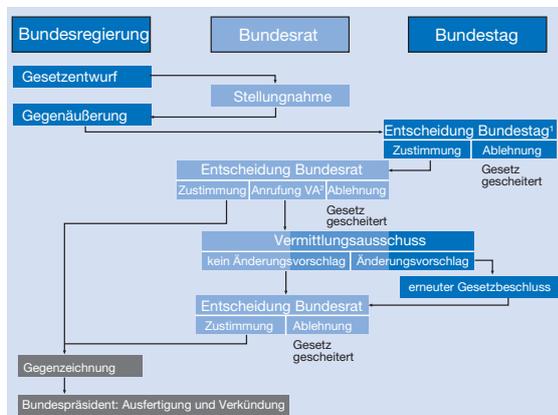
Ein wesentlicher Schwerpunkt des Gesetzes liegt neben der Definition eines gesamtwirtschaftlichen Zielkatalogs auf Instrumenten und Verfahren, die darauf abzielen, die Wirkungsverzögerungen der antizyklischen Fiskalpolitik zu reduzieren. Dabei geht es insbesondere um die Zeitspanne zwischen der politischen Entscheidung und dem tatsächlichen Inkrafttreten einer Maßnahme. Zu diesem Zweck enthält das Gesetz eine Reihe von Bestimmungen, die es der Bundesregierung ermöglicht, schneller als im regulären Gesetzgebungsprozess restriktive oder expansive fiskalpolitische Maßnahmen umzusetzen. Denn der übliche Weg der Gesetzgebung über ein Zustimmungsgesetz der Bundesregierung ist komplex (vgl. Abbildung 1). Neben den Grundgesetzänderungen stellen die zustimmungspflichtigen Gesetze hohe Anforderungen an den Gesetzgeber. Im Unterschied zu Einspruchsgesetzen ist bei einem Zustimmungsgesetz neben einer Mehrheit im Bundestag die Zustimmung des Bundesrates notwendig.

In der Regel dauert die Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens mehrere Monate. Der schnelle Beschluss der Konjunkturpakete I und II im Zuge der Finanzmarktkrise 2008/2009 stellt eine Ausnahme dar. Sie wurden jeweils innerhalb von etwa einem Monat umgesetzt.⁶ Angesichts des starken konjunkturellen Einbruchs zum Jahreswechsel 2008/2009 gab es im Bundestag und im Bundesrat große Übereinstimmung hinsichtlich des Nutzens dieser Konjunkturpakete. Zudem hat die damalige Regierungskonstellati-

5 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgerandete Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014, Wiesbaden 2013, S. 480-481.

6 Konjunkturpaket I (Maßnahmenpaket zur Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung): Die Regierungskoalition verabschiedete den Gesetzentwurf am 13.11.2008. Das Gesetz wurde nach Zustimmung des Bundesrates bereits am 21.12.2008 beschlossen. Konjunkturpaket II (Maßnahmenpaket zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland) verabschiedete die Große Koalition am 27.1.2009. Der Gesetzentwurf wurde vom Bundestag am 30.1.2009 beschlossen, und der Bundesrat stimmte am 19.2.2009 zu, sodass das Gesetz am 5.3.2009 veröffentlicht wurde. Allein die geplanten Änderungen zur Kfz-Steuer wurden vom Bundesrat zunächst abgelehnt und nach Anrufung des Vermittlungsausschusses erst am 6.3.2009 verabschiedet.

Abbildung 1
Gesetzgebungsverfahren bei Zustimmungsgesetzen



¹ Nach Einbringung des Gesetzesentwurfs in den Bundestag finden drei Lesungen statt. ² Vermittlungsausschuss.

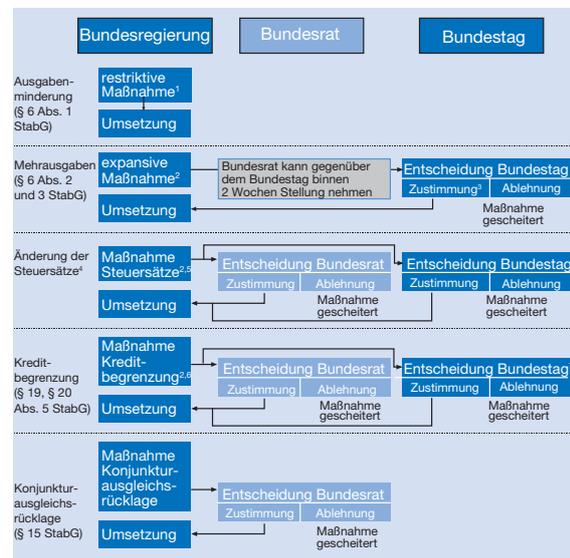
Quelle: Bundesrat.

on (Große Koalition) die schnelle Implementierung begünstigt. Hierbei dürfte ebenfalls eine Rolle gespielt haben, dass kritische Stimmen durch die Zustimmung zur Einführung einer Schuldenbremse im Grundgesetz überzeugt wurden. Bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat dürften ähnlich schnelle Beschlüsse zu Konjunkturpaketen wie 2008 und 2009 kaum möglich sein.

Instrumente des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

Im Vergleich zum regulären Gesetzgebungsverfahren ermöglicht das StabG der Bundesregierung einen erheblich kürzeren Weg, fiskalpolitische Instrumente umzusetzen. Es existieren hierbei fünf verschiedene Instrumente, die sich jeweils in ihrer Implementierung durch den Abstimmungsprozess zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat unterscheiden. Die Instrumente betreffen die Einnahme- und Ausgabe-seite der öffentlichen Haushalte (vgl. Abbildung 2). Auf der Ausgabe-seite wird zwischen *Ausgabenminderungen* und *Mehrausgaben* differenziert. Ausgabenminderungen sind dabei ohne Zustimmung des Bundestages möglich, während eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben (Mehrausgaben) die Zustimmung des Bundestages voraussetzt. Diese gilt als erteilt, wenn der Bundestag nicht binnen vier Wochen seine Zustimmung verweigert hat. Beide Maßnahmen kann der Bundesrat nicht ablehnen; dies stellt einen Unterschied zu den anderen Instrumenten dar. Unter die Instrumente auf der Einnahmenseite fallen die *Änderung von Steuersätzen* sowie *Maßnahmen zur Kreditbegrenzung*. Temporäre Änderungen von Steuersätzen kann die Bundesregierung im Rahmen von Rechtsverordnungen beschließen, sofern der Bundestag

Abbildung 2
Maßnahmen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes



¹ Die Bundesregierung darf die Maßnahme direkt umsetzen. Die frei gewordenen Mittel hat das Finanzministerium, nach Ablauf des Rechnungsjahres, zur zusätzlichen Schuldentilgung bei der Bundesbank zu verwenden oder der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen (§ 6 Abs. 1 StabG). ² Die Bundesregierung muss gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründen, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 des StabG zu verhindern (§ 2 Abs. 2 StabG). ³ Zustimmung des Bundestages gilt als erteilt, wenn er nicht binnen vier Wochen die Zustimmung verweigert (§ 8 Abs. 1 StabG). ⁴ Temporäre Änderung von Steuersätzen (§ 51 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG), § 23 Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz (KStG)). ⁵ Die Bundesregierung kann diese nur durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates anordnen. In der Rechtsverordnung ist im Falle einer Steuererhöhung der Gesamtbetrag zu bestimmen, der von Bund und Ländern aufzubringen und der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen ist. ⁶ Die Bundesregierung kann diese nur durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anordnen. ⁷ Rechtsverordnungen nach § 19 StabG sind unverzüglich aufzuheben, wenn es der Bundestag binnen 6 Wochen verlangt.

Quelle: Eigene Bearbeitung.

und der Bundesrat ihre Zustimmung erteilen. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer stellen die wichtigsten konjunkturabhängigen Steuern dar. Im Zuge von Änderungen des StabG wurden separate Paragraphen in den zugrundeliegenden Gesetzen (§ 51 Abs. 3 Einkommensteuergesetz und § 23 Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz) eingefügt, die eine beschleunigte Änderung von Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen ermöglichen (früher §§ 26, 27 StabG).

Die Bundesregierung kann zudem durch Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates gegenüber Bund, Ländern und Kommunen Kreditbegrenzungen anordnen (§§ 19, 20 Abs. 5 StabG). Der Vorteil

des StabG bei den Instrumenten auf der Einnahmeseite gegenüber dem Verfahren bei Zustimmungsgesetzen liegt in einem verkürzten Abstimmungsprozess im Bundestag. Bei Zustimmungsgesetzen werden im Abstimmungsprozess im Bundestag drei Lesungen angesetzt, die sich über einen deutlich längeren Zeitraum erstrecken können.

Ferner ist das beschleunigte Entscheidungsverfahren im StabG besonders bei Steueränderungen wertvoll. Da es sich bei ihnen um Eingriffe in die Eigentumsrechte handelt, die im Rahmen von Zustimmungsgesetzen eine detaillierte Begründung erfordern, ermöglicht der verkürzte Weg im StabG eine schnellere und einfachere Umsetzung. Besonders in konjunkturellen Hochphasen kann dieses Instrument so zu einer zügigeren Konjunkturdämpfung beitragen. Die Maßnahme *Konjunkturausgleichsrücklage*, betrifft die Einnahme- und die Ausgabenseite gleichermaßen. Durch eine Rechtsverordnung kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates anordnen, dass der Bund und die Länder ihren Konjunkturausgleichsrücklagen Mittel zuzuführen haben oder entnehmen dürfen (§ 15 StabG).

Eine Institution des StabG, die bis heute Bestand hat, ist der Konjunkturrat. Mitglieder sind der Bundesminister für Wirtschaft und der Bundesminister der Finanzen, Vertreter der Länder sowie vier Vertreter der Kommunen (§ 18 Abs. 1 StabG). Der Konjunkturrat tagt in der Regel einmal im Jahr. Er berät über konjunkturpolitische Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele des Gesetzes erforderlich sind. Das StabG ist zudem Rechtsgrundlage für den Jahreswirtschaftsbericht, die mittelfristige Finanzplanung und den Subventionsbericht, die seither regelmäßig erstellt werden.

Wirksamkeit der Instrumente

Alle Instrumente des StabG zielen darauf ab, den Zielkanon des Gesetzes durch Eingriffe in die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erreichen. In einem konjunkturellen Abschwung soll z.B. durch öffentliche Mehrausgaben ein expansiver Impuls auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung gesetzt werden. Infolge der höheren Nachfrage dürfte eine solche Maßnahme zudem zu einer Erhöhung des Preisniveaus führen und zu einer Reduktion des Leistungsbilanzsaldos beitragen. Die letztgenannte Größe wird meist als quantitativer Indikator zur Bestimmung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts angesehen. Der Sachverständigenrat hat sich hierzu jedoch mehrfach kritisch geäußert.⁷

7 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden 2014, S. 218 ff.

Zur Beantwortung der Frage, inwiefern die Ausgestaltung des bisherigen StabG zu einer Beseitigung eines makroökonomischen Ungleichgewichts beitragen kann, ist die Wirkmächtigkeit der fiskalischen Instrumente zu überprüfen. Der Begriff Wirkmächtigkeit definiert hierbei, inwieweit die Anwendung eines Instruments tatsächlich dazu führt, ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Anschaulich wird dies anhand der neueren internationalen und wissenschaftlichen Diskussion über expansive Effekte von öffentlichen Mehrausgaben auf die Wirtschaftstätigkeit, d.h. über den Multiplikatoreffekt. Die Berater der US-Regierung gingen z.B. im Rahmen des im Februar 2009 beschlossenen Konjunkturprogramms (American Recovery and Reinvestment Act, ARRA) davon aus, dass eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienste um 1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu einem deutlich höheren Anstieg des BIP von 1,6% führen würde.⁸

Es ist jedoch keineswegs so, dass jeder Anstieg der öffentlichen Ausgaben mit einem überproportionalen Anstieg des BIP verbunden ist. Vielmehr sind Höhe und sogar Vorzeichen des Multiplikatoreffekts nicht nur vom Instrument selbst, sondern auch vom geplanten Ausgabenpfad, von den Erwartungen der Marktteilnehmer und den ökonomischen Rahmenbedingungen abhängig. So kamen wissenschaftliche Evaluationen des US-Konjunkturprogramms zu dem Ergebnis, dass die US-Regierungsberater die zu erwartende Wirkung deutlich überschätzt hatten.⁹ Untersuchungen hinsichtlich der europäischen Konjunkturprogramme 2008 und 2009 ergeben ebenfalls nur moderate Multiplikatoreffekte.¹⁰ Für Deutschland zeigen Gadatsch et al., dass expansive und restriktive fiskalische Schocks einen zwar nennenswerten, aber im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren recht geringen Beitrag zur konjunkturellen Entwicklung 2008 bis 2010 leisteten.¹¹

Empirische Studien weisen Zusammenhänge zwischen der Wirkmächtigkeit fiskalischer Instrumente und den ökonomischen Rahmenbedingungen, wie der konjunkturellen Situation oder der Höhe der Staatsverschuldung, nach. Auerbach und Gorodnichenko zeigen, dass fiskali-

8 Vgl. C. Romer, J. Bernstein: The job impact of the american recovery and reinvestment plan, Washington DC 2009.

9 Vgl. J. F. Cogan, T. Cwik, J. B. Taylor, V. Wieland: New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers, in: Journal of Economic Dynamics and Control, 34. Jg. (2010), H. 3, S. 281-295. Vgl. G. Coenen et al.: Effects of fiscal stimulus in structural models, in: American Economic Journal: Macroeconomics, 4. Jg. (2012), H. 1, S. 22-68.

10 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/2010, Wiesbaden 2009, S. 169 ff. Vgl. T. Cwik, V. Wieland: Keynesian government spending multipliers and spillovers in the Euro Area, in: Economic Policy, 26. Jg. (2011), H. 67, S. 493-549.

11 Vgl. N. Gadatsch, K. Hauzenberger, N. Stähler: German and the rest of Euro area fiscal policy during the crisis, Discussion Paper Nr. 05/2015, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main 2015.

sche Maßnahmen in Rezessionen deutlich höhere Effekte auf die Produktion haben als in Aufschwungphasen.¹² Ein hoher öffentlicher Schuldenstand bringt dagegen eine verringerte Wirkung weiterer expansiver Maßnahmen mit sich.¹³ Zudem spielt die Dauer der Maßnahmen eine wichtige Rolle. Temporäre Ausgabenerhöhungen gefolgt von Kürzungen wirken in der Regel expansiv. Lang anhaltende Ausgabenerhöhungen erfordern letztlich höhere Steuern. Damit setzen sie negative Anreize für den Privatsektor und reduzieren die Wirtschaftsleistung.¹⁴

Bei der Beurteilung der Wirkmächtigkeit der Instrumente des StabG muss zudem zwischen den einzelnen Zielen unterschieden werden. Während sowohl in Boom- als auch in Rezessionsphasen eine antizyklische Fiskalpolitik durchaus geeignet sein kann, zu einer Glättung des Konjunkturzyklus beizutragen, ist dies im Falle des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts kritischer zu sehen. Es stellt sich zusätzlich die Frage, ob der gegebene Instrumentenkatalog in seiner Vielfalt notwendig ist, um die definierten Ziele zu erreichen. Es ist z.B. zu hinterfragen, ob einnahme- und ausgabenseitige Maßnahmen erforderlich sind. Zur Beantwortung dieser Frage wird der Schwerpunkt der Analyse auf das Erreichen des Ziels eines angemessenen Wirtschaftswachstums gelegt. Anhand struktureller Modelle lässt sich zeigen, dass eine temporäre Erhöhung der Staatsausgaben einen höheren Multiplikatoreffekt auf die Privatwirtschaft ausübt als temporäre Steuersenkungen.¹⁵ Für Deutschland finden Gadatsch et al., dass die expansiven Effekte von ausgabenseitigen Instrumenten größer sind als bei einnahmeseitigen Maßnahmen.

Allerdings ist eine große zeitliche Verzögerung zwischen dem Beschluss der ausgabenseitigen Maßnahmen und der Nachfragewirksamkeit zu beobachten (z.B. bei Baumaßnahmen). Selbst ein schneller Beschluss im Rahmen des StabG würde diese Implementierungsverzögerung kaum lindern. Einnahmeseitige Maßnahmen können hingegen schneller nachfragewirksam werden. Verstärkt wird das Implementierungsproblem noch, weil Infrastrukturmaßnahmen im aktuellen Recht europaweit ausgeschrieben werden müssen. Eine Ausnahme stellt hierbei die große Rezession 2008/2009 dar, in der im Rahmen des Konjunkturpakets II das Vergabeverfahren vorübergehend vereinfacht wurde.

12 Vgl. A. J. Auerbach, Y. Gorodnichenko: Measuring the output responses to fiscal policy, in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 4. Jg. (2012), H. 2, S. 1-27.

13 Vgl. G. J. Müller: Fiscal austerity and the multiplier in times of crisis, in: *German Economic Review*, 15. Jg. (2014), H. 2, S. 243-258.

14 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgewandte ... a.a.O., S. 126 ff. Vgl. M. Wolters: Möglichkeiten und Grenzen von makroökonomischen Modellen zur (ex ante) Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Arbeitspapier 05/2013, Wiesbaden 2013.

15 Vgl. G. Coenen et al., a.a.O.

Insgesamt kann hinsichtlich des Ziels eines angemessenen Wirtschaftswachstums daher nicht eindeutig die Schlussfolgerung gezogen werden, dass es eine überlegene Kategorie an Maßnahmen gibt. Eine Reduzierung des Instrumentenkastens des StabG erscheint daher nicht sinnvoll. Die Grenzen der Instrumente des StabG bestehen vielmehr darin, dass sie ausschließlich nachfrageseitig wirken. Insbesondere bei Vorliegen von Störungen der gesamtwirtschaftlichen Angebotsseite treten Zielkonflikte auf. Dies war während der beiden Ölpreiskrisen in den 1970er/1980er Jahren zu beobachten, als eine deutliche Abschwächung des Wirtschaftswachstums bei gleichzeitigem Anziehen der Inflationsrate auftrat (Stagflation). In einer solchen Situation entsteht bei Anwendung der Instrumente des StabG ein Zielkonflikt zwischen der Stabilisierung des Wirtschaftswachstums und des Preisniveaus.

Historische Erfahrungen

In der Bundesrepublik gab es seit der Nachkriegszeit sechs Rezessionsphasen. Dabei fand das StabG in der Konjunkturpolitik nur von Ende der 1960er Jahre bis Mitte der 1970er Jahre Anwendung (vgl. Tabelle 1). In den darauffolgenden vier Rezessionen wurden konjunkturpolitische Stützungen nur in der Rezession Anfang der 1980er Jahre und während der Finanzkrise 2008 und 2009 umgesetzt. Während der Rezessionsphasen zu Beginn der 1990er und 2000er Jahre wurden keine Konjunkturprogramme beschlossen. Obwohl die historischen Erfahrungen zeigen, dass die Implementierung fiskalischer Maßnahmen im Rahmen des StabG binnen weniger Wochen möglich war, hat es seit Mitte der 1970er Jahre in der Konjunkturpolitik keine große Rolle gespielt. Trotz umfangreicher Konjunkturpakete fand das StabG selbst in der großen Rezession 2008 und 2009 keine Anwendung. Dies lag wahrscheinlich daran, dass die damaligen politischen Rahmenbedingungen eine schnelle Implementierung fiskalischer Maßnahmen ermöglichten. In der wirtschaftspolitischen Diskussion fand das StabG allerdings immer wieder Beachtung.¹⁶

Eine mögliche Ursache dafür, dass das StabG seit Mitte der 1970er Jahre nicht mehr angewendet wurde, liegt in der im Zeitablauf gewachsenen Erkenntnis, dass die konjunkturelle Entwicklung nicht passgenau über fiskalische Maßnahmen zu steuern ist (konjunkturelle Feinsteuerung). So hängen die konjunkturellen Effekte dieser Maßnahmen davon ab, ob sich die Wirtschaft in normalen Zeiten oder konjunkturellen Ausnahmesituationen wie etwa 2008 und 2009 befindet. Zudem hat die Erweiterung des Sozialstaats seit 1970 zu einem Bedeutungsverlust diskretio-

16 Eine ausführliche Darstellung der Konjunkturprogramme seit Inkrafttreten des StabG findet sich in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Keine Notwendigkeit ... a.a.O.

Tabelle 1
Bisherige Anwendungen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes¹

Öffentliche Mehrausgaben	Öffentliche Minderausgaben	Kreditbegrenzungen	Konjunkturausgleichsrücklage
1967: 5,3 Mrd. DM im Rahmen des Zweiten Programms der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68	1971: 1,8 Mrd. DM für Bund und Länder	1971: um 500 Mio. DM verminderte Kreditaufnahme für öffentliche Gebietskörperschaften	Einzahlungen: 1969: Länder 0,4 Mrd. DM 1970: Bund und Länder 2,5 Mrd. DM 1971: Bund und Länder 1,2 Mrd. DM
1974: 950 Mio. DM im Rahmen des Sonderprogramms zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung		1973: auf 12 Mrd. DM begrenzte Kreditaufnahme für Bund, Länder, Kommunen, Gemeindeverbände	Auszahlungen: 1974 und 1975 für verschiedene Konjunkturprogramme
1975: 5,75 Mrd. DM im Rahmen des Programms zur Stärkung von Bau und anderen Investitionen			

¹ Für eine detailliertere Beschreibung der bisherigen Anwendungen des StabG siehe P. Bofinger, S. Elstner, L. P. Feld, H. Michaelis, C. M. Schmidt, I. Schnabel, V. Wieland: Keine Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG), Arbeitspapier 02/2015, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden 2015.

närer fiskalischer Maßnahmen geführt. Vielmehr sind automatische Stabilisatoren wie etwa die Arbeitslosenversicherung, andere Teile des sozialen Sicherungssystems oder die progressive Besteuerung der Einkommen zunehmend in den Vordergrund getreten. Diese Einnahme- und Ausgabenpositionen der öffentlichen Haushalte passen sich antizyklisch ohne Eingreifen der Politik (automatisch) an die Konjunktur an und wirken daher stabilisierend.

Ferner hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass sich das zurückgehende Wirtschaftswachstum sowie die steigende Arbeitslosigkeit seit den 1980er Jahren bis 2005 im Wesentlichen auf strukturelle, nicht auf konjunkturelle Probleme zurückführen lassen. Nichtsdestotrotz hat vor allem die letzte Rezession gezeigt, dass zu bestimmten Zeitpunkten ein entschlossenes diskretionäres Eingreifen der Fiskalpolitik zur Stabilisierung des Unternehmer- und Verbrauchervertrauens beitragen kann und zur Erhaltung eines makroökonomischen Gleichgewichts erforderlich ist.¹⁷ So hat der Sachverständigenrat die Finanzpolitik in der damaligen Wirtschaftskrise einstimmig als angemessen eingestuft.¹⁸ In zukünftigen Rezessionen könnte dem StabG – bei unterschiedlichen Regierungsmehrheiten in Bund und Ländern – wieder eine bedeutendere Rolle zukommen.

Möglichkeit und Notwendigkeit einer Reform

Bei der Diskussion über eine Reform des Gesetzes erscheint es zentral, dessen ursprüngliche Intention zu verstehen. Es ging nicht darum, einen umfassenden Zielkatalog für die gesamte Wirtschaftspolitik festzulegen. Vielmehr sollten für den Teilbereich der makroökonomisch ausge-

richteten Konjunkturpolitik spezifische makroökonomische Ziele bestimmt werden. Das Hauptanliegen des StabG liegt darin, ein beschleunigtes Umsetzungsverfahren von fiskalischen Instrumenten zu ermöglichen, die zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beitragen.

In den vergangenen Jahren wurde eine Ausweitung des Zielkatalogs des StabG diskutiert. So schlägt die SPD in ihrem Wahlprogramm 2013 vor, ein neues magisches Viereck entlang von vier Dimensionen der Nachhaltigkeit zu entwerfen. Es werden folgende Ziele definiert:

- „Staatliche Nachhaltigkeit: Ein Abbau der öffentlichen Schuldenlast ist unausweichlich. Er darf aber nicht zu Lasten der öffentlichen Zukunftsaufgaben erfolgen.
- Wirtschaftliche Nachhaltigkeit: Wohlstand und der Erfolg unserer Wirtschaft bemessen sich für uns nicht allein am Bruttosozialprodukt, sondern auch an einem hohen Beschäftigungsstand und einer möglichst ausgeglichenen Leistungsbilanz.
- Soziale Nachhaltigkeit: Sie zeigt sich vor allem in der Bekämpfung von Armut, in einer gerechten Einkommensverteilung, Bewertung und Entlohnung von Arbeit und in besseren Bildungschancen.
- Ökologische Nachhaltigkeit: Es gilt, Wachstum und Ressourcenverbrauch absolut zu entkoppeln, die Treibhausgasemissionen zu senken und Ressourcen produktiver zu nutzen.“¹⁹

Eine solche Reform des Gesetzes würde jedoch erhebliche Probleme mit sich bringen, da zur Erreichung dieser

17 Vgl. R. Bachmann, E. R. Sims: Confidence and the transmission of government spending shocks, in: Journal of Monetary Economics, 59. Jg. (2012), H. 3, S. 235-249.

18 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft a.a.O.

19 Vgl. SPD: Das WIR entscheidet – Das Regierungsprogramm 2013-2017, Augsburg 2013. S. 14.

Ziele der makroökonomische Instrumentenkasten des bisherigen StabG völlig unzureichend ist. Zudem liegt ein Vorteil des StabG in einem beschleunigten Umsetzungsverfahren, das bei diesen Nachhaltigkeitszielen nicht notwendig und vermutlich auch überhaupt nicht sinnvoll ist. So sind insbesondere die Ziele der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit nur über einen langen Zeithorizont zu erreichen und sollten daher Gegenstand regulärer Gesetzgebungsverfahren bleiben.

Eine Anpassung des bisherigen Instrumentenkastens an einen stark ausgeweiteten Zielkatalog würde zu unüberwindbaren Hindernissen führen. Im engen Rahmen des derzeitigen StabG kann die eindeutige Zurechnung von konkreten Instrumenten und Verfahren zu den vorgegebenen Zielen noch bewältigt werden. Doch der Instrumentenkasten zur gleichzeitigen Realisierung aller Ziele des „neuen magischen Vierecks“ müsste alle Dimensionen des wirtschaftspolitischen Handelns umfassen und in Anbetracht insbesondere der Forderung nach ökologischer Nachhaltigkeit wohl noch darüber hinausgehen. Mithilfe eines solchen „Meta-Instrumentenkastens“ wäre es unmöglich, konkrete Prozeduren und Operationalisierungen vorzunehmen, wie es im StabG für den vergleichsweise engen Rahmen einer keynesianischen Konjunktursteuerung angestrebt wurde. Das Vorhaben, einen derartigen erweiterten Instrumentenkasten zu definieren, würde zudem die Wirkmächtigkeit der (Wirtschafts-)Politik deutlich überschätzen. In Anbetracht all dieser Schwierigkeiten ist es nicht sinnvoll, lediglich den Zielkatalog auszuweiten, ohne die Instrumente des StabG entsprechend anzupassen. Man erhielte dann ein Gesetz, dessen Ziele und Instrumente nicht aufeinander abgestimmt sind.

Fazit

Das aktuelle StabG kann sich in konjunkturellen Sonder-situationen als sehr wertvoll erweisen, da es ein schnelles Eingreifen der Wirtschaftspolitik erleichtert. Die bisherigen Anwendungen des StabG zeigten, dass eine beschleunigte Umsetzung von fiskalischen Maßnahmen binnen weniger Wochen möglich war. Zudem besitzen die In-

strumente des StabG insbesondere in Boom- und Rezessionsphasen eine gewisse Wirkmächtigkeit und tragen so zur Erreichung der Ziele eines stabilen Preisniveaus, eines hohen Beschäftigungsstandes und eines angemessenen Wirtschaftswachstums bei.

Zudem erscheint die aktuelle Ausgestaltung des StabG vor allem im Kontext der europäischen Gemeinschaftswährung als vorteilhaft, da der deutschen Wirtschaftspolitik durch die Aufgabe der nationalen Geldpolitik ein wichtiges Instrument fehlt, um auf Fehlentwicklungen des Preisniveaus und der Wirtschaftstätigkeit zu reagieren. Die Geldpolitik der EZB ist auf den gesamten Euroraum ausgerichtet und kann daher die deutsche Wirtschaftsentwicklung nur unzureichend berücksichtigen. Daher kommt der Fiskalpolitik in konjunkturellen Ausnahmesituationen eine deutlich höhere Bedeutung zu als zu Zeiten, in denen Deutschland eine eigene Währung besaß.

Hierbei ist hervorzuheben, dass der Sachverständigenrat den symmetrischen Einsatz fiskalpolitischer Instrumente sowohl in Zeiten tiefer Rezessionen als auch bei einer deutlichen Überlastung der Produktionskapazitäten befürwortet. So könnte das StabG ein nützliches Werkzeug sein, mit dem die Bundesregierung in der Lage ist, bei gegebenem Niedrigzinsumfeld und einer weiterhin schwachen Entwicklung im Euroraum einer deutlichen konjunkturellen Überhitzung in Deutschland entgegenzuwirken.

Eine Erweiterung des StabG um neue Ziele, wie etwa um zentrale Aspekte der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit, um dem hohen Anspruch einer ganzheitlichen Perspektive der Wirtschaftspolitik auf Wachstum und Wohlstand zu entsprechen, erscheint nicht sinnvoll. Dies würde das Gesetz deutlich überfrachten, nicht zuletzt da eine entsprechende Anpassung des Instrumentenkastens vorzunehmen wäre, bei der die eindeutige Zurechnung von konkreten Instrumenten und Verfahren zu den vorgegebenen Zielen schlichtweg nicht mehr gelingen könnte. Das Streben nach einer (Wirtschafts-)Politik, die es schafft, die Nachhaltigkeit zu fördern, sollte der Gegenstand regulärer Gesetzgebungsverfahren bleiben.

Title: *An Assessment of the Economic Stability and Growth Law*

Abstract: *In June 2015 the German government and the German Council of Economic Experts jointly reviewed the goals and instruments of the Economic Stability and Growth Law (ESGL), with the intention to scrutinize the case for a reform of the law. Specifically, they considered recent proposals to extend the law along various dimensions of sustainability. The unequivocal result of this review was that the ESGL should be retained without modification. The law is still useful to quickly implement fiscal measures that could mitigate the consequences of severe economic downturns. It would be a completely inappropriate basis for attempts to address aspects of sustainability in economic policy making, though.*

JEL Classification: E6, H5, K00