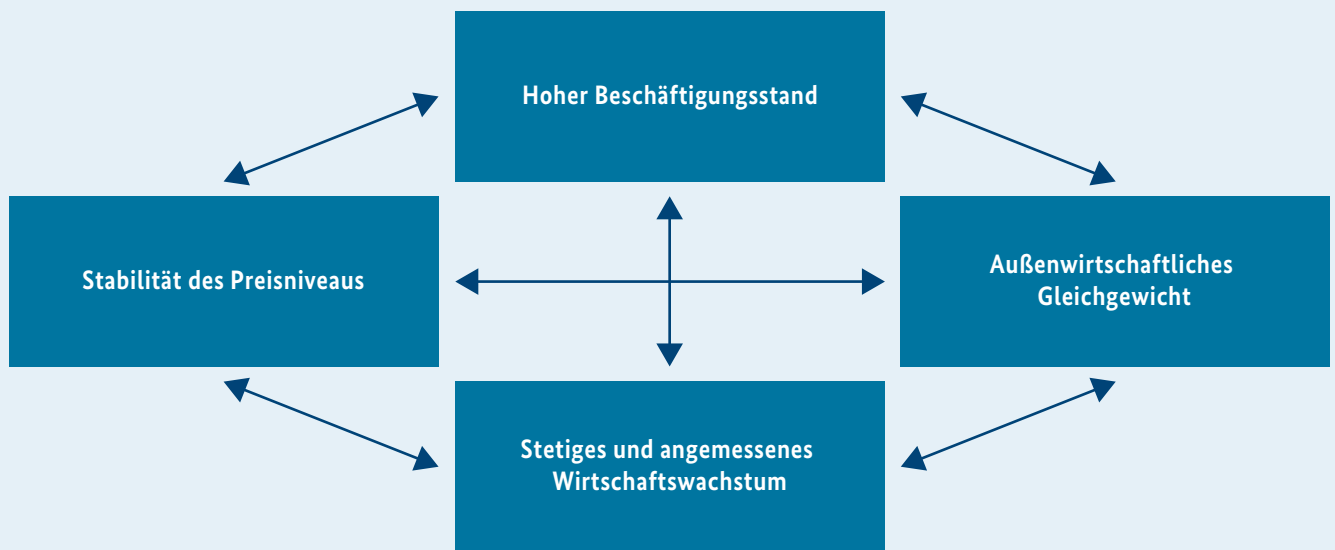


Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

Eine Würdigung im Lichte der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion ganzheitlicher Wohlfahrtsziele

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahre 1967 legt mit dem „magischen Viereck“ allgemeine Ziele für die Wirtschaftspolitik auf allen staatlichen Ebenen fest und bildet einen Rahmen für kurzfristiges stabilitätsorientiertes Handeln. Auf einer hochrangig besetzten Fachsitzung im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wurde erörtert, welche Bedeutung dem Gesetz angesichts eines veränderten wirtschaftspolitischen Umfeldes heute noch zukommt. Ein wichtiges Ergebnis: Die Ziele und Instrumente des Gesetzes sind weiterhin geeignet, um in gesamtwirtschaftlichen Ausnahmesituationen konjunkturpolitisches Handeln zu beschleunigen. Den Prozess hin zu einer ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung wird die Bundesregierung losgelöst vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz weiter vorantreiben.



Ausgangslage

Die Wirtschaftspolitik der Gegenwart steht vor vielfältigen Herausforderungen. Dazu zählen der demografische Wandel, die weiter voranschreitende Globalisierung der Märkte, die umfassende Digitalisierung der Wirtschaft und Gesellschaft, aber auch die Ressourcenknappheit und die Umweltzerstörung. Eine Konzentration auf kurzfristiges Wachstum bietet keine geeignete Politikstrategie zur Lösung dieser primär strukturellen und langfristigen Aufgaben. Vielmehr rücken Fragen der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit und der Zukunftsfähigkeit von Staat und Gesellschaft in den Fokus der gesellschaftlichen Diskussion. So hat in der 17. Legislaturperiode eine Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages die Frage nach neuen Methoden zur Messung von Wachstum und Wohlstand intensiv erörtert.¹

In der Diskussion über das Spannungsverhältnis zwischen einer traditionellen Wachstumsorientierung und einem differenzierteren Ansatz für eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung wird auch gefordert, die ökonomischen Stabilitätsziele des seit fast 50 Jahren bestehenden Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, kurz StabG, zu erweitern und das Gesetz an die neuen Herausforderungen anzupassen.² Dieser Anknüpfungspunkt könnte deshalb naheliegen, weil das StabG als einzige gesetzliche Grundlage in Deutschland gilt, in der explizit allgemeine Ziele für die Wirtschaftspolitik auf allen staatlichen Ebenen festgelegt werden. Die in § 1 des Gesetzes aufgeführten gleichberechtigten Ziele stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht haben nicht zuletzt deshalb den Nimbus eines so genannten „Magischen Vierecks“ erlangt. Es

1 Deutscher Bundestag (2013), Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/13300 vom 03. Mai 2013.

2 Verweis im Endbericht der Enquête-Kommission auf: Sebastian Dullien und Till van Treeck (2012): Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen, WISO Diskurs November 2012, Friedrich-Ebert-Stiftung.

stellt sich die Frage, ob anstatt des Ziels oder zusätzlich zum Ziel der späten 60er und 70er Jahre – der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Produktionspotenzial und gesamtwirtschaftlicher Nachfrage – eine Herausforderung von heute im StabG adressiert werden sollte, nämlich die Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit.

Vor diesem Hintergrund ist im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode vereinbart, das StabG gemeinsam mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) zu überprüfen.

Im Juni 2015 hat diese Überprüfung im Rahmen eines ganztägigen Workshops im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stattgefunden. Teilnehmer waren neben den Mitgliedern des Sachverständigenrates und Vertreterinnen und Vertretern von Bundeskanzleramt, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie sowie des Bundesministeriums der Finanzen auch Vertreter der Wissenschaftlichen Beiräte der beiden Ministerien. Im Folgenden werden die zentralen Argumente und Erkenntnisse aus dem Workshop zusammengefasst.³

Hintergrund für die Konzeption des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

Seit der Währungsreform 1948 war die Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zunächst ununterbrochen aufwärtsgerichtet. Erst Anfang der 60er Jahre verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum etwas. Im Herbst 1966 kam es zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik zu einer Rezession. Die Arbeitslosigkeit stieg 1967 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 300.000 Personen auf fast eine halbe Million an.

Im gleichen Jahr trat das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) in Kraft. Mit ihm wurde erstmalig ein Rahmen für eine aktive fiskalpolitische Stabilisierungspolitik geschaffen. Bund und Länder wurden auf die Erreichung der oben genannten Ziele eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet. Dafür stellt das StabG der Politik ein konkretes Instrumentarium zur Verfügung. Es enthält zum einen Informationsinstrumente, zu denen in erster Linie der Jahreswirtschaftsbericht, der Subventionsbericht und die mittelfristige Finanzplanung zählen. Zum anderen stellt



es zahlreiche Interventionsinstrumente zur Verfügung. Mittels Konjunkturausgleichsrücklagen, temporären Zu- oder Abschlägen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, Sonderabschreibungen, Kreditbeschränkungen oder Maßnahmen zur Investitionsbelebung oder -beschränkung kann die Wirtschaftspolitik stabilisierend auf wirtschaftliche Fehlentwicklungen reagieren. Schließlich gibt das StabG der Wirtschaftspolitik mit dem Konjunkturart (§ 18 StabG) und der so genannten „konzertierten Aktion“ (§ 3 StabG) auch Koordinationsinstrumente an die Hand.

Die Vorstellung des Gesetzgebers war es, mithilfe dieses Repertoires die Wirtschaft dauerhaft auf einem stabilen Wachstumspfad ohne inflationäre Spannungen zu halten. Die wirtschaftliche Entwicklung sollte kontinuierlich beobachtet und analysiert werden, um konjunkturelle Normalsituationen von krisenhaften Zuständen der Wirtschaft abzugrenzen, und über diese Analyse sollte ein möglichst weitgehender Konsens mit allen relevanten Akteuren einschließlich der Sozialpartner hergestellt werden. Dies sollte eine zielgerichtete wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung und ein gesamtwirtschaftlich rationales Handeln aller Beteiligten gewährleisten.

³ Der Sachverständigenrat hat in seinem aktuellen Jahresgutachten ebenfalls zu dem Workshop Stellung genommen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Jahresgutachten 2015/16, S. 265-267.



Funktionalität und Relevanz des StabG

Die im StabG niedergelegten Ziele des „Magischen Vierecks“ und die bereitgestellten Instrumente sind grundsätzlich weiterhin geeignet, um in konjunkturellen Ausnahmesituationen konjunkturpolitisches Handeln zu beschleunigen. Zielgrößen sind im Gesetz selbst nicht quantifiziert. Sie lassen sich im Einzelfall aber operationalisieren, sodass sich auch kurzfristig auftretende Zielkonflikte zwischen einzelnen Größen identifizieren und priorisieren lassen. Beispielsweise wurde zur Zeit der Schaffung des StabG ein kurzfristiger Zielkonflikt zwischen den Zielen Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigungsstand in der ökonomischen Theorie und der wirtschaftspolitischen Praxis intensiv diskutiert.

Zur Wirkmächtigkeit der einzelnen Instrumente des StabG lassen sich zwar auch von wissenschaftlicher Seite keine exakten Aussagen treffen. Aber vom Grundansatz her ist das Instrumentarium, wie zum Beispiel die Beschleunigung bzw. Dämpfung von öffentlichen Investitionen oder die Variation von Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen, nach wie vor geeignet, um bei einer Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts stabilisierend auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage einzuwirken. Die Wirkmächtigkeit ist immer auch von den übrigen gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten abhängig, wie etwa vom Schuldenstand und von den Erwartungen auf den Güter- und Faktormärkten.

Unabhängig von der Wirksamkeit einzelner Instrumente bietet das StabG weiterhin einen verlässlichen Rahmen für konjunkturpolitische Interventionen, der dazu beitragen kann, die Erwartungen in krisenhaften Zeiten zu stabilisieren. Der Instrumentenkatalog hat ferner weitgehend verteilungsneutralen Charakter. Dies kann helfen, Kontroversen um verteilungspolitische Wirkungen von Konjunkturmaßnahmen abzumildern und die Reaktionsfähigkeit der Politik zu erhöhen. Das im StabG hinterlegte beschleunigte Abstimmungsverfahren zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat trägt zu einer zügigen Umsetzung von Maßnahmen bei. Dies ist umso entscheidender, wenn die politischen Rahmenbedingungen für kurzfristige Beschlüsse ungünstig sind, weil beispielsweise die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag knapp oder zwischen Bundestag und Bundesrat unterschiedlich verteilt sind.

Auch die Informations- und Koordinierungsinstrumente des StabG haben weiterhin ihre Relevanz. Die kontinuierliche Berichterstattung in Jahreswirtschaftsbericht, Subventionsbericht und mittelfristiger Finanzplanung bildet eine wichtige Grundlage für die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Sie fließt u. a. auch in das Nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm – die struktur- und die haushaltspolitische Berichterstattung auf europäischer Ebene – ein. Im Jahreswirtschaftsbericht legt die Bundesregierung ihre für das laufende Jahr geplante Wirtschafts- und Finanzpolitik dar ebenso wie die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der Subventionsbericht bietet eine



systematische Übersicht über die Subventionspolitik des Bundes und ist damit eine wichtige Diskussionsgrundlage für den Subventionsabbau, die Etablierung neuer und die Fortführung bestehender Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Ergänzend zum jährlichen Entwurf des Bundeshaushalts beschließt das Bundeskabinett die mittelfristige Finanzplanung, die für alle Politikbereiche eine wichtige Grundlage ist. Dieser Finanzplanung geht ein Eckwertebeschluss der Bundesregierung voraus. Die Länder und die Sozialversicherungen erstellen ebenfalls mittelfristige Finanzpläne. Eine fünfjährige gesamtstaatliche Haushaltsprojektion wird jährlich im April mit dem deutschen Stabilitätsprogramm an die Europäische Union übermittelt.

Kritikpunkte am StabG, Ansatzpunkt für eine Reform?

Trotz dieser in vielen Teilen weiterhin wichtigen Funktion des Gesetzes lässt sich nicht von der Hand weisen, dass durch die geänderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen die Bedeutung der konjunkturpolitischen Steuerungsinstrumente über die Zeit spürbar abgenommen hat. Dies wird unter anderem daran deutlich, dass seit Mitte der 70er Jahre und selbst beim größten Konjunkturprogramm der Nachkriegsgeschichte in den Jahren 2008 und

2009 kein expliziter Rückgriff auf die Interventionsinstrumente des StabG erfolgte.

Eine Erklärung hierfür ist, dass die so genannten automatischen Stabilisatoren eine zunehmende Bedeutung für die Stabilisierungspolitik gewonnen haben. Diese wirken vor allem über die – in Deutschland im internationalen Vergleich relativ umfangreichen – sozialen Sicherungssysteme. Beispielsweise steigen in einer Rezession die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung regelmäßig an, während die Steuereinnahmen in der Regel zurückgehen. Darüber hinaus steht die deutsche Volkswirtschaft seit den Ölpreiskrisen der 1970er Jahre vermehrt strukturellen Herausforderungen gegenüber, denen mit dem konjunkturpolitischen Instrumentarium nicht adäquat begegnet werden kann.

Viele Mechanismen und Eingriffsinstrumente für Krisensituationen – wie z. B. die „Bankenrettungsschirme“ – sind zudem inzwischen spezialgesetzlich geregelt oder bedürfen einer europäischen Abstimmung. So wird nach der neuen grundgesetzlichen Schuldenregel (Artikel 109 und 115 GG) die Anwendung diskretionärer fiskalpolitischer Maßnahmen nunmehr in den Rahmen der Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gestellt.

Auch der Zielkatalog des StabG erscheint mit den aktuellen Rahmenbedingungen der europäischen Währungsunion nicht mehr vollkommen kompatibel. So ist etwa die Steuerbarkeit eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes ebenso wie die der Preisniveaustabilität in einer Währungsunion auf nationaler Ebene begrenzt. Zumindest bedarf es hierfür einer vertieften Kooperation innerhalb der Europäischen Union und zwischen den Ländern der Eurozone.

Noch ausschlaggebender für die abnehmende Wahrnehmung des StabG dürfte sein, dass sich der Zielkatalog des Gesetzes im Vergleich zu den komplexen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit auf die Vorstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und die kurzfristige Stabilisierung der Konjunktur bezieht. Auch mit dieser begrenzten Ausrichtung auf konjunkturpolitische Stabilisierung kann die im StabG verankerte Vorstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zwar – wie es auch der Sachverständigenrat sieht – einen wichtigen Beitrag zu einer ökonomisch verstandenen Nachhaltigkeit leisten. Diese deckt aber definitionsgemäß andere Dimensionen von Nachhaltigkeit nicht ab und kann daher auch viele wirtschafts- und finanzpolitisch relevante Debatten über gesellschaftspolitische Ziele und Wertvorstellungen nicht abbilden.

Die Frage ist deshalb, ob das StabG zu einem breiteren Orientierungsrahmen für die Wirtschaftspolitik ausgebaut werden kann. Genau dieser Gedankengang bildete einen zentralen Diskussionspunkt des gemeinsamen Workshops mit dem Sachverständigenrat. Dabei wurde deutlich, dass sich schon beim Versuch, diesen Ansatz in den Strukturen des StabG weiterzuentwickeln, erhebliche konzeptionelle Hürden zeigen. Die wesentliche Hürde liegt dabei darin, dass das StabG zwar die gesamtwirtschaftliche Entwicklung adressiert, aber eben nur unter der begrenzten Perspektive der makroökonomischen Stabilisierungspolitik. Nur für dieses Politikfeld enthält das Gesetz Ziele und Instrumente, die den seinerzeitigen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstand über Zielkonflikte und Wirkungsketten konjunkturpolitischer Maßnahmen widerspiegeln. Sie sind gezielt auf die kurze Frist ausgerichtet und bieten dem Staat Eingriffsmöglichkeiten, um schnell und effektiv auf konjunkturelle Schockwirkungen zu reagieren.

Gesamtgesellschaftliche Wohlfahrts- und Nachhaltigkeitsziele basieren dagegen zuvorderst auf einer langfristigen Perspektive. Zur Erreichung eher langfristiger Nachhaltigkeitsziele dürfte es aber gerade nicht auf die Beschleunigung wirtschaftspolitischer Maßnahmen ankommen. Das

StabG und die darin enthaltenen Interventionsinstrumente können deshalb einer langfristig angelegten ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung nicht genügen und bieten auch keine geeigneten Anknüpfungspunkte für eine langfristige Nachhaltigkeitsstrategie.

Um Nachhaltigkeitsziele effektiv ansteuern zu können, wäre zunächst ein Konsens über die Dimensionen von Nachhaltigkeit und ihr Verhältnis zueinander sowie eine Verständigung über den Umgang mit den unvermeidlichen Zielkonflikten erforderlich. Sodann bedürfte es eines angepassten und wahrscheinlich erheblich erweiterten Instrumentensatzes. Dieser existiert aber bereits in zahlreichen Programmen, Gesetzen und Verordnungen, z. B. im Energie- und Umweltrecht. Es erscheint wenig sinnvoll, dieses Instrumentarium in ein neu zu schaffendes erweitertes StabG aufzunehmen. Hinzu kommt, dass die Wirkungen der verschiedenen Maßnahmen und auch die Zielkonflikte auf diesen breiten Politikfeldern erheblich vielschichtiger sind als bei der relativ eingegrenzten Thematik der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik.

Schließlich dürfte für das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen, insbesondere im Umweltbereich, vor allem entscheidend sein, funktionierende internationale Institutionen und Abkommen zu etablieren, die langfristig angelegte Maßnahmen mit einem hinreichenden Verbindlichkeitscharakter definieren und aufeinander abstimmen.

Vor diesem Hintergrund gelangten die Workshop-Teilnehmer zu dem Schluss, dass das StabG keinen geeigneten Rahmen bieten kann, um Ziele und Instrumente einer ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung abzubilden. Allerdings halten der Sachverständigenrat und die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und beim Bundesministerium der Finanzen zusätzliche Nachhaltigkeitsbetrachtungen und einen breiten öffentlichen Diskurs darüber auch unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten für relevant.

Ökologische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte finden sich bereits in zahlreichen Vereinbarungen und einzelgesetzlichen Regelungen wieder. Teilweise haben diese aber einen unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrad und die Gewichtung einzelner Nachhaltigkeitsaspekte bleibt unklar. Insofern erscheint es als ein wichtiger logischer Schritt, die verschiedenen Nachhaltigkeitsaspekte zu einer konsistenten und kohärenten gesamtstaatlichen Wohlfahrtsbetrachtung zusammenzuführen.

Fazit

Auch wenn die praktische Anwendung des StabG sich fast 50 Jahre nach seinem Inkrafttreten von dem ursprünglichen Ansatz einer feinjustierten konjunkturpolitischen Globalsteuerung entfernt hat, bildet es immer noch einen wirksamen Rahmen für kurzfristiges stabilitätsorientiertes Handeln und rasche Abstimmungsprozesse auf allen staatlichen Ebenen. Es bietet ferner die Grundlage für wirtschafts- und finanzpolitische Berichte und Projektionen, anhand derer wirtschaftliche Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden können. Damit erhält die Politik eine Orientierung für eine Anpassung der wirtschafts- und finanzpolitischen Ansätze und Maßnahmen.

Die aktuellen Herausforderungen zeigen aber auch, dass insbesondere die ökologische und soziale Nachhaltigkeit weiter an Bedeutung gewinnen wird und dass die Wirtschaftspolitik über das „Magische Viereck“ des StabG hinausgehende Zielgrößen verstärkt berücksichtigt. Hierfür bedarf es weiterer vertiefter Diskussionen, in denen messbare Indikatoren und konkrete politische Ziele definiert werden. Es bedarf auch einer eingehenden wissenschaftlichen Analyse der Wirkmechanismen möglicher Instrumente und Zielkonflikte. Hierüber gilt es Klarheit zu gewinnen, um fundiert die Anforderungen an eine ganzheitliche Wohlfahrtsbetrachtung bestimmen zu können. Nur so kann den politischen Entscheidungsträgern eine adäquate Grundlage für die möglicherweise zu treffenden Maßnahmen gegeben werden. Das StabG erscheint in der Gesamtwürdigung der Argumente und seiner immer noch berechtigten Funktion hingegen nicht als geeigneter Rahmen zur Integration dieser Überlegungen.

Die Bundesregierung wird deshalb den Prozess hin zu einer ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung auf anderem Wege vorantreiben. Bereits jetzt werden unterschiedliche Nachhaltigkeitsgesichtspunkte in einer Reihe von Berichten und Aktivitäten der Bundesregierung (z. B. Armutsbericht, Tragfähigkeitsbericht, nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Demografiestrategie) aufgegriffen. Eine umfassende ganzheitliche Wohlfahrtsbetrachtung gibt es jedoch noch nicht. In seinem Jahresgutachten 2015/2016 beschreibt der Sachverständigenrat einen möglichen Prozess: So könnte ein auf die ganzheitliche Wohlfahrtsbetrachtung ausgerichtetes Indikatorensystem einmal pro Legislaturperiode von einem unabhängigen und sachverständigen Gremium wissenschaftlich begutachtet werden. Dabei sieht er gute Aussichten, dass ein Indikatorensystem, das auf den vorliegenden Arbeiten basiert, gesellschaftlich breit akzeptiert werden könnte.

Der jüngst eingeleitete Bürgerdialog im Rahmen der Regierungsstrategie „Gut Leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ stellt einen Schritt in diese Richtung dar. Er bietet die Chance, die aktuellen strukturellen und gesellschaftspolitischen Herausforderungen offen zu artikulieren und der Politik Handlungsbedarf aufzuzeigen. Dieser Prozess kann Orientierung dafür geben, neue Ziele der Wirtschaftspolitik zu formulieren. Ergänzend könnte die Bundesregierung sich in ihren Jahreswirtschaftsberichten mit Aspekten einer umfassenden Wohlfahrtsbetrachtung auseinandersetzen und dabei geeignete Indikatorensysteme berücksichtigen.

Kontakt: Dr. Martin Meurers, Dagmar Weinberg,
Nadine Herzum
Referat: Finanzpolitik und konjunkturpolitische
Koordination