

Sebastian Dullien, Till van Treeck

Argumente gegen die Reform des Stabilitätsgesetzes wenig überzeugend – eine Replik

In der Dezemberausgabe 2015 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz zur Überprüfung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) von Henrike Michaelis, Steffen Elstner und Christoph M. Schmidt. Dazu erscheinen diese Replik und eine Erwiderung der Autoren.

In der Dezemberausgabe des Wirtschaftsdienst haben sich Henrike Michaelis, Steffen Elstner und Christoph M. Schmidt mit Reformvorschlägen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) auseinandergesetzt, wie sie im SPD-Wahlprogramm zu finden sind¹ und von uns in einer Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung detailliert ausgearbeitet wurden.² Michaelis et al. lehnen diese Reformen ab und kommen zu dem Schluss, man solle das StabG unverändert in seiner jetzigen Form belassen.³ In eine ähnliche Richtung geht ein Arbeitspapier des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden Sachverständigenrat).⁴ Diese Ausarbeitungen des Sachverständigenrates schei-

nen auch Grundlage für einen Beitrag im Monatsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Dezember 2015 gewesen zu sein, der zu dem Schluss kommt, dass zunächst am StabG in der aktuellen Form festgehalten werden sollte.⁵

Das derzeit gültige StabG von 1967 verpflichtet Bund und Länder in ihrer Wirtschaftspolitik auf die Unterstützung der vier Ziele „Stabilität des Preisniveaus“, „hoher Beschäftigungsstand“, „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ und „stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum“. Das Gesetz begründet dazu ein strukturiertes Berichtswesen einschließlich des Jahreswirtschaftsberichts und stellt Instrumente zur Beschleunigung von finanzpolitischen Entscheidungen im konjunkturellen Bedarfsfall zur Verfügung.

Die Reformvorschläge beinhalten eine Neuausrichtung der Ziele des StabG auf die vier Dimensionen „Materieller Wohlstand“, „Ökologische Nachhaltigkeit“, „Soziale Nachhaltigkeit“ sowie „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“ als Oberziele (das „neue magische Viereck“), wobei die bisherigen Ziele wie „hoher Beschäftigungsstand“, „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ und „angemessenes Wachstum“ als Unterziele integriert werden sollen. Nach Vorstellung der Reformvorschläge soll die Bundesregierung unter dem neuen „Stabilitäts- und Nachhaltigkeitsgesetz“ jeweils Zielpfade für eine Reihe von Einzelindikatoren für diese Dimensionen der Nachhaltigkeit definieren. Im Laufe der Legislaturperiode soll dann die Erfüllung dieser Ziele über ein (reformiertes) Gutachten des Sachverständigenrates sowie einen jährlichen „Jahreswohlstandsbericht“ (statt des bisherigen Jahreswirtschaftsberichts) überprüft und überwacht werden.

- 1 Vgl. SPD: Das WIR entscheidet – Das Regierungsprogramm 2013-2017, Augsburg 2013.
- 2 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.
- 3 Vgl. H. Michaelis, S. Elstner, C. M. Schmidt: Überprüfung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 12, S. 830-836.
- 4 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Keine Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG), Arbeitspapier, Nr. 02/2015, Wiesbaden 2015.

Prof. Dr. Sebastian Dullien lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin und ist Senior Policy Fellow am European Council on Foreign Relations.

Prof. Dr. Till van Treeck lehrt Sozialökonomie an der Universität Duisburg-Essen und ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied am Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW).

5 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz: Eine Würdigung im Lichte der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion ganzheitlicher Wohlfahrtsziele, Monatsbericht 12/2015, Berlin 2015, S. 19-24.

Die Befürworter der Reformvorschläge erhoffen sich so eine differenziertere wirtschaftspolitische Debatte im Sinne eines breiteren Verständnisses von Wohlstand jenseits von Wirtschaftswachstum und Staatsverschuldung.⁶ Außerdem erhoffen sie sich, dass die Politik explizit Prioritäten festlegt, die mögliche Zielkonflikte beim Erreichen der unterschiedlichen Wohlstandsdimensionen adressieren. Hintergrund dieser Vorschläge ist die – auch im 2013 vorgelegten Endbericht der Enquête-Kommission reflektierte⁷ – Feststellung, dass Wohlstandssteigerung weit mehr ist als die reine Steigerung des Bruttoinlandsproduktes und dass diese Erkenntnis sich auch in der praktischen Wirtschaftspolitik niederschlagen sollte.

Michaelis et al. lehnen diese Reformen mit den folgenden Hinweisen ab:

1. Das StabG sei historisch aus dem Versuch erwachsen, ordnungspolitisches Denken mit damals aktuellen (keynesianischen) Ansätzen zur Konjunktursteuerung zu verbinden. Es nehme deshalb zumindest teilweise eine „übergeordnete Definition der ökonomischen Nachhaltigkeit“ vorweg, und es seien damit „wesentliche Aspekte einer ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung abgedeckt“.⁸
2. Die Verfahren für beschleunigte finanzpolitische Entscheidungen seien seit mehr als 40 Jahren nicht mehr benutzt worden. Stattdessen seien in den Rezessionen Anfang der 1980er Jahre und 2008/2009 massive Konjunkturpakete ohne Rückgriff auf das StabG und dessen Instrumente umgesetzt worden.
3. Grundsätzlich sei die Wirksamkeit der im StabG vorgesehenen Instrumente fragwürdig:
 - a. Konjunkturpolitische Maßnahmen hätten oft weniger Wirkung auf das Wirtschaftswachstum als erhofft (kleine Multiplikatoren).
 - b. Selbst große Leistungsbilanzüberschüsse seien nicht unbedingt als ein Zeichen außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte zu sehen; auch sei der Einfluss von veränderten Staatsausgaben und Steuereinnahmen auf die Leistungsbilanz unklar.

6 Vgl. dazu auch W. Koll: Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 1, S. 40-48.

7 Enquêtekommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft: Schlussbericht, Bundestags-Drucksache, 17/13300, Berlin 2013.

8 H. Michaelis et al., a.a.O., S. 831.

4. Trotzdem stellen die Verfahren einen wichtigen Instrumentenkasten zur Konjunktursteuerung in der Krise dar, den man nicht durch eine Reform abschaffen sollte.

5. Weil gleichzeitig diese Instrumente nicht geeignet seien, andere Ziele wie soziale oder ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen, sollte man diese Ziele auch nicht in das StabG aufnehmen.

Als Konsequenz sei eine Reform des StabG nicht angebracht, so Michaelis et al. Aus unserer Sicht ist diese Argumentation nicht überzeugend. Aus Platzgründen werden wir uns hier im Weiteren weitgehend auf die Argumentation von Michaelis et al. zur Reform des StabG selber konzentrieren und auf die Ausführungen zur Wirksamkeit von konjunkturpolitischen Instrumenten nicht weiter eingehen, da diese für unser Argument zweitrangig sind. Wir möchten aber zumindest darauf hinweisen, dass die von Michaelis et al. vorgebrachte Skepsis zu diesen konjunkturpolitischen Instrumenten unserer Meinung nach auf einer einseitigen Lesart der internationalen Fachliteratur zum Thema beruht und insbesondere die Arbeiten des Internationalen Währungsfonds (IWF) nicht voll beachtet zu haben scheint.⁹

Wichtige Bezugspunkte für wirtschaftspolitische Debatten

Nun aber zum StabG und der Reformnotwendigkeit: Wie Michaelis et al. selber mit ihrer wertvollen Aufstellung konjunktureller Maßnahmen seit den 1960er Jahren (die seit 1975 nicht mehr über Instrumente des StabG umgesetzt wurden) belegen, stellt das Gesetz seit rund 40 Jahren weniger einen Instrumentenkasten für die konjunkturelle Feinsteuerung dar als vielmehr den institutionellen Rahmen für die Art und Weise, wie die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik zwischen Politik, Experten und Öffentlichkeit diskutiert wird: Die regelmäßigen Veröffentlichungen des Jahreswirtschaftsberichts, des Subventionsberichts und der mittelfristigen Finanzplanung basieren alle auf Regelungen des StabG. Die Ziele des StabG geben dabei die Fragestellung vor, unter der diese Themenfelder diskutiert werden. Diese als „magisches Viereck“ bezeichneten Ziele des StabG sind – anders als die im Gesetz festgelegten Konjunktursteuerungsinstrumente – einer breiten Öffentlichkeit traditionell als wichtiger Bezugspunkt für wirtschaftspolitische Debatten bekannt.

Wie die Autoren richtig schreiben, enthält das StabG dabei eine (zumindest) implizite Definition wirtschaftlicher

9 International Monetary Fund: World Economic Outlook, Oktober 2012.

Nachhaltigkeit. Allerdings darf man hier nicht übersehen, dass sich das Verständnis von „Nachhaltigkeit“ in den vergangenen 50 Jahren deutlich weiterentwickelt hat. 1967 waren ökologische Bedenken bestenfalls dritt- oder viertrangig. Heute ist weitgehend Konsens, dass eine ökologische Nachhaltigkeit notwendige Voraussetzung für jede Art des nachhaltigen Wirtschaftens ist, mithin wirtschaftliche Nachhaltigkeit (ob in einem ordnungspolitischen oder sonstigen Rahmen) nicht ohne ökologische Nachhaltigkeit erreicht werden kann.

Auch die Bedeutung der sozialen Nachhaltigkeit für die Wohlstandsentwicklung war in den vergangenen Jahrzehnten einem deutlichen Wandel unterworfen. Lange Zeit herrschte die Auffassung vor, Umverteilung und wirtschaftliche Effizienz seien Gegensätze und getrennt zu betrachten: Zunächst müsse man für hohe Wirtschaftsleistung sorgen, die man dann umverteilen könne, wobei man aber darauf achten müsse, dass die Umverteilung nicht dem Wirtschaftswachstum schade. International wird dies nun von der breiten Mehrheit der Ökonomen zunehmend anders gesehen: Zum einen ist aus der Glücksforschung bekannt, dass hohe Ungleichheit das Wohlergehen aller in der Gesellschaft mindert, zum anderen setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass auch soziale Nachhaltigkeit notwendige Bedingung für wirtschaftliche Nachhaltigkeit ist und wachsende und große wirtschaftliche Ungleichheit eine Gefahr für stabiles und stetiges Wirtschaftswachstum darstellt.¹⁰

Aus diesen Gründen halten wir eine Anpassung des StabG an diese neuen Erkenntnisse über das, was wirtschaftliche Nachhaltigkeit beinhaltet und damit Zielrahmen für gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik sein sollte, für dringend notwendig.¹¹

Konjunkturpolitischen Instrumentenkasten erhalten?

Diese Idee widerspricht dabei überhaupt nicht der Forderung der Autoren, den konjunkturpolitischen Instrumen-

tenkasten des StabG zu erhalten: Eine breitere Aufstellung des Zielkatalogs im StabG bedeutet nicht, dass die konjunkturpolitischen Instrumente gestrichen werden müssten. Auch müssen nicht alle Ziele des Gesetzes mit dem Instrumentenkasten zielgenau zu erreichen sein. Es ist überhaupt kein Konflikt, wenn das Gesetz die wirtschaftspolitischen Akteure mit ihrem gesamten Handeln auf bestimmte Ziele verpflichtet, gleichzeitig aber nur in Hinblick auf einige Ziele punktuelle Hilfen anbietet und die anderen Ziele mit anderen Instrumenten zu erreichen sind. So weisen Michaelis et al. selber wiederholt darauf hin, dass insbesondere mittel- und langfristig die im StabG definierten Ziele wie Beschäftigung und Wachstum ebenso wie ein – wie auch immer definiertes – außenwirtschaftliches Gleichgewicht mit den Instrumenten des Gesetzes allein nicht voll zu erreichen seien, weil Zielverfehlungen oft auf wichtige strukturelle Einflüsse zurückgingen.

Konkret bedeutet dies, dass man die konjunkturpolitischen Instrumente unverändert als „Notfallapotheke“ im reformierten StabG belassen könnte und diese dann eben nur für den konjunkturellen Teil des „neuen magischen Vierecks“ eingesetzt würden. Denkbar wäre aber auch, den Instrumentenkasten um neue Instrumente zur schnellen Korrektur sozialer oder ökologischer Schief-lagen zu erweitern. Richtig weisen die Autoren auf die Bedeutung von automatischen Stabilisatoren hin, die im Abschwung greifen und die Wirtschaft stabilisieren. In den USA ist es dabei sogar seit Jahrzehnten üblich, diese automatischen Stabilisatoren in kräftigen Abschwüngen durch diskretionäre Entscheidungen zu stärken. So ist in allen stärkeren Rezessionen der vergangenen Jahrzehnte die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld durch Entscheidung des Kongresses verlängert worden („emergency benefits“), was sowohl die Wirtschaft stabilisiert als auch zur Armutsvermeidung beigetragen hat. In Anlehnung an dieses Verfahren wäre ein denkbares Instrument im neuen StabG für die Reaktion auf plötzlich auftretende soziale Spannungen die Möglichkeit, durch einfache Entscheidung der Bundesregierung zeitlich befristet den Hartz-IV-Regelsatz zu erhöhen, das Kindergeld aufzustocken oder die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I zu verlängern.

Für die ökologische Nachhaltigkeit wäre denkbar, dass bei drohender Überschreitung des Pfades für den Kohlendioxid-Ausstoß etwa durch steigende Energienachfrage bei fallenden Energiepreisen der Bund im Rahmen des reformierten StabG mit einem vereinfachten Verfahren vorübergehend eine Sondersteuer auf Mineralölserzeugnisse einführen könnte. Natürlich sind diese Instrumente nicht geeignet, alle Ziele eines neuen magischen Vierecks mittel- und langfristig vollständig zu erreichen; ebenso wie die konjunkturpolitischen Maßnahmen sind sie aber

10 Vgl. E. Dabla-Norris, K. Kochhar, N. Suphaphiphat, F. Ricka, E. Tsounta: Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, IMF Staff Discussion Note 15/13, International Monetary Fund, Washington DC 2015; oder F. Cingano: Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 163, Paris 2014.

11 Der Sachverständigenrat äußert sich zwar bereits heute mehr oder weniger regelmäßig zu Fragen der Umweltpolitik oder der Einkommens- und Vermögensverteilung. So heißt es beispielsweise im vorletzten Jahresgutachten, dass „der Sachverständigenrat aktuell in Deutschland keine beunruhigenden Entwicklungen hinsichtlich einer sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich (erkennt)“; vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden 2014, S. 281. Für solche, offensichtlich normativ geprägten, Urteile des Sachverständigenrats gibt es allerdings derzeit keinerlei rechtliche Grundlage.

durchaus in der Lage, bei unerwarteten Zielabweichungen kurzfristig gegenzusteuern.

Stabilitätsgesetz bedarf der Überarbeitung

Viele Punkte in der Argumentation von Michaelis et al. legen zudem nahe, dass zumindest der Wortlaut des StabG auch an anderen Stellen einer Überarbeitung bedarf: So schwingt implizit sowohl in den Beiträgen der Autoren zur aktuellen StabG-Reformdebatte sowie in den Ausführungen des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 2014/2015 mit, dass der Sachverständigenrat die ursprüngliche, dem Gesetz implizit zugrunde gelegte Definition eines außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts als großer Leistungsbilanzüberschuss oder großes Leistungsbilanzdefizit¹² nicht mitträgt: Selbst die inzwischen enormen und persistenten Überschüsse in der deutschen Leistungsbilanz von zuletzt rund 9% des BIP werden vom Sachverständigenrat (in krassem Widerspruch zu inter-

12 In den ersten Jahren der Existenz des Sachverständigenrates und des StabG hat übrigens der Sachverständigenrat selbst „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ noch als maximal einen sehr kleinen Überschuss im Waren- und Dienstleistungsverkehr von etwa 1% des BIP definiert und darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung des Gleichgewichts auch Probleme berücksichtigt werden müssten, die durch deutsche Leistungsbilanzüberschüsse im Ausland verursacht würden. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1967/1968, Wiesbaden 1967, Textziffer 304 f.

nationalen Expertenmeinungen¹³) nicht als „Ungleichgewicht“ mit Handlungsnotwendigkeit interpretiert. Üblich wäre bei einer Unklarheit des Gesetzestextes oder einem Dissens zwischen (scheinbarer oder tatsächlicher) ursprünglicher Intention des Gesetzgebers (hier dem Bundestag 1963 bzw. 1967) und anwendenden Organen (wie dem Sachverständigenrat, der laut Arbeitsauftrag beurteilen soll, ob eines der im Arbeitsauftrag wortgleich zum StabG enthaltenen vier Ziele gefährdet ist), eine Klärung durch eine Änderung des Gesetzestextes herbeizuführen. Eine Reform des StabG wäre eine geeignete Gelegenheit klarzustellen, was ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht ist, und ob die verwendete Definition davon nicht zumindest aus praktischen Überlegungen an jene in den europäischen Regelungen zur Begrenzung makroökonomischer Ungleichgewichte herangeführt werden sollte,¹⁴ der sich Deutschland im Rahmen der europäischen Gesetzgebung unterworfen hat.

In der Summe wiegen diese Argumente aus unserer Sicht deutlich schwerer als die Bedenken, die Michaelis et al. gegenüber der Reform des nunmehr fast 50 Jahre alten Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes vorbringen.

13 Vgl. etwa Europäische Kommission: Macroeconomic imbalances, Country Report – Germany 2015, European Economy Occasional Papers, 214, Brüssel 2015.

14 Im Rahmen des sogenannten „Scoreboard“ im Verfahren zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte sind Überschüsse in der Leistungsbilanz auf maximal 6% des BIP begrenzt.

Henrike Michaelis, Steffen Elstner, Christoph M. Schmidt

Überprüfung des Stabilitätsgesetzes: noch einmal, mit Gefühl – eine Erwiderung

Wie im Koalitionsvertrag aus dem Herbst 2013 vorgesehen, hat die Bundesregierung im Juni 2015 gemeinsam mit dem Sachverständigenrat für Wirtschaft das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) überprüft.¹ Diese gemeinsame Überprüfung führte zu einem eindeutigen Ergebnis: Das StabG sollte zwar als Instrumentenkasten für konjunkturelle Ausnahmesituationen erhalten bleiben. Aber es ist schlichtweg nicht sinnvoll, das StabG zu überfrachten, indem man es um ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele erweitert und Formulierungen zu einem entsprechend er-

weiterten Baukasten wirtschaftspolitischer Instrumente aufnimmt.²

1 Vgl. CDU/CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode, Berlin 2013, S. 14.

2 Vgl. 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, Nr. 02/2015, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden 2015; H. Michaelis, S. Elstner, C. M. Schmidt: Überprüfung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 12, S. 830-836; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz: Eine Würdigung im Lichte der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion ganzheitlicher Wohlfahrtsziele, Monatsbericht, Nr. 12/2015, Berlin 2015, S. 19-24.

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

Dr. Steffen Elstner ist ebenfalls Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat.

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

Das StabG aus dem Jahr 1967 zielt auf ein makroökonomisches Gleichgewicht ab. Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen sollten gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (Magisches Viereck). In den vergangenen Jahrzehnten ist zwar die Skepsis über die Wirksamkeit konjunkturpolitischer Eingriffe erheblich gewachsen. Doch da es dabei entscheidend auf eine schnelle Entscheidung und Umsetzung ankommen kann, sollte man die im StabG vorgesehenen Instrumente zur Beschleunigung konjunkturpolitischer Handelns beibehalten.

Die Forderung, dass wirtschaftspolitisches Handeln gleichermaßen die ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit berücksichtigen sollte, ist zweifellos berechtigt. Bei Fragen der Nachhaltigkeit gehen aber der gründliche Diskurs und die sorgfältige Umsetzung immer vor Schnelligkeit. Daher erfordern Nachhaltigkeitsziele kein beschleunigtes Umsetzungsverfahren, wie es das StabG vorsieht. Sie können und sollten stattdessen mittels regulärer Gesetzgebungsverfahren angestrebt werden. Die Forderung, das StabG durch Nachhaltigkeitsziele und entsprechende Instrumente zu ergänzen, verkennt die Potenziale und Grenzen wirtschaftspolitischen Handelns. Es ist klug, ihr nicht zu folgen.³

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 Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2012; SPD: Das WIR entscheidet – Das Regierungsprogramm 2013-2017, Augsburg 2013; W. Koll: Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 1, S. 40-48.

Sinnvoll wäre es vielmehr, jetzt die umfassenden Vorarbeiten zur ganzheitlichen Wohlfahrtsberichterstattung zu nutzen und ergänzend zum StabG ein entsprechendes Berichtswesen zu etablieren. Dieses würde als rein beschreibendes Instrument erfassen, wie sich Wohlstand und Fortschritt entwickeln, und könnte damit als Basis eines umfassenden wirtschaftspolitischen Diskurses dienen, der sich am Leitbild der Nachhaltigkeit ausrichtet. Als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument wäre dieses Berichtswesen hingegen ohne eine weitere Einbettung in einen strukturierten wirtschaftspolitischen Diskurs nicht geeignet.

Ursprüngliche Zielsetzung des StabG: nach wie vor vertretbar

Das im Juni 1967 verabschiedete StabG definiert einerseits einen gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog und stellt andererseits einen darauf abgestimmten Instrumentenkasten bereit, mit dessen Hilfe ohne Verzögerungen auf konjunkturelle Schwankungen reagiert werden kann. Im Rahmen des StabG soll der Staat sich nur einschalten, wenn durch solche Eingriffe die marktwirtschaftliche Ordnung und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht gefährdet werden. Im Gleichgewicht sollen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung eine angemessene Höhe erreichen, die dem Potenzial der Volkswirtschaft entspricht und somit nicht zu Inflation führt.

Gleichzeitig sieht das StabG vor, dass der Staat bei einem gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen eingreifen sollte. Ein wesentlicher Schwerpunkt des StabG liegt daher auf Instrumenten und Verfahren, welche die Einnahme- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte betreffen und darauf abzielen, die Wirkungsverzögerungen der antizyklischen Fiskalpolitik zu reduzieren. Beim StabG geht es demnach ausdrücklich nicht um eine umfassende Definition der Ziele des gesamten wirtschaftspolitischen Handelns, sondern um die Festlegung eines Handlungsrahmens für den Teilbereich der Konjunkturpolitik.⁴

Die Instrumente des StabG zielen zudem allesamt darauf ab, den Zielkanon des Gesetzes durch Eingriffe in die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erreichen. Wie sich im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte seit der Einrichtung des StabG gezeigt hat, setzt diese Einschränkung dem Potenzial des StabG, zur Beseitigung eines – möglicherweise nur vermeintlichen – makroökonomischen

4 Das StabG ist zudem die Rechtsgrundlage für den Konjunkturrat sowie für den Jahreswirtschaftsbericht, die mittelfristige Finanzplanung und den Subventionsbericht, die seither regelmäßig erstellt werden.

Ungleichgewichts beizutragen, sehr enge Grenzen. Diese gewachsene Skepsis spiegelt die neuere Literatur zu den expansiven Effekten von öffentlichen Mehrausgaben auf die Wirtschaftstätigkeit sehr deutlich wider.⁵

Die Einsicht, dass die wirtschaftspolitische Beeinflussung des Konjunkturverlaufs ein mit vielen Fallstricken versehenes Unterfangen und eine passgenaue konjunkturelle Feinsteuerung nicht möglich ist, dürfte auch eine der Ursachen dafür sein, dass das StabG seit Mitte der 1970er-Jahre nicht mehr angewendet wurde. So hängen die Effekte dieser Maßnahmen entscheidend davon ab, ob sich ein zurückgehendes Wirtschaftswachstum und eine steigende Arbeitslosigkeit im Wesentlichen auf strukturelle oder auf konjunkturelle Probleme zurückführen lassen. Vor dem Einsatz einer konjunkturpolitischen Maßnahme ist demnach ein schweres Erkenntnisproblem zu lösen.

Gleichwohl hat vor allem die letzte Rezession gezeigt, dass zu bestimmten Zeitpunkten ein entschlossenes diskretionäres Eingreifen seitens der Fiskalpolitik zur Stabilisierung des Unternehmer- und Verbrauchervertrauens beitragen kann und zur Erhaltung eines makroökonomischen Gleichgewichts erforderlich ist.⁶ So hat der Sachverständigenrat die Finanzpolitik in der damaligen Wirtschaftskrise einstimmig als angemessen eingestuft.⁷ In künftigen Rezessionen könnte dem im StabG angelegten beschleunigten Umsetzungsprozess erneut eine bedeutende Rolle zukommen. Daher wäre es nicht sinnvoll, den Instrumentenkasten des StabG zu reduzieren.

5 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; G. Coenen, C. de Resende, C. J. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, J. in 't Veld, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Linde, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursla, J. Roberts, W. Roeger, S. Snudden, M. Trabandt: Effects of fiscal stimulus in structural models, in: *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4. Jg. (2012), H. 1, S. 22-68; 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; 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 a.M. 2015; 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; G. J. Müller: Fiscal austerity and the multiplier in times of crisis, in: *German Economic Review*, 15. Jg. (2014), H. 2, S. 243-258; M. Wolters: Möglichkeiten und Grenzen von makroökonomischen Modellen zur (ex ante) Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Arbeitspapier, Nr. 05/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden 2013.

6 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.

7 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/2010, Wiesbaden 2009, S. 166 ff.

Ausweitung des StabG auf Nachhaltigkeitsziele: nicht sinnvoll

Im Gegensatz zur Stabilisierung der Konjunktur ist nachhaltiges wirtschaftspolitisches Handeln keine Frage der Geschwindigkeit. Der Gesetzgeber hat bereits heute alle Möglichkeiten, im Sinne der Nachhaltigkeit verantwortungsbewusst zu handeln. Der wirtschaftspolitische Diskurs sollte sich daher darauf konzentrieren, ob der Staat diese Möglichkeiten auch tatsächlich nutzt. So wird insbesondere kein reformiertes StabG benötigt, um im Sinne der staatlichen Nachhaltigkeit die öffentliche Schuldenlast weiter abzubauen und dabei öffentliche Zukunftsaufgaben hinreichend zu berücksichtigen. Dafür wäre „nur“ eine Re-Orientierung staatlichen Handelns notwendig.

Gleiches gilt für Aspekte der sozialen Nachhaltigkeit, etwa den Zugang zu fairen Bildungschancen, und der ökologischen Nachhaltigkeit, etwa die Steigerung der Ressourcenproduktivität. Das Verständnis, dass wirtschaftliches und wirtschaftspolitisches Handeln immer im Hinblick auf ihre langfristigen Auswirkungen zu betrachten sind, liegt ja geradezu in der Natur des Begriffs der Nachhaltigkeit. Daher ist bei der Frage, wie Nachhaltigkeit verwirklicht werden sollte und welche Zielkonflikte dabei gegebenenfalls zu überwinden sind, der sorgfältige Diskurs das alles Entscheidende, und die Geschwindigkeit von Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen nachrangig.

Dabei wiegen in Fragen der Nachhaltigkeit jene Erkenntnisprobleme noch weit schwerer, die bereits beim Versuch der Konjunkturstabilisierung gegen die Vorteile raschen Handelns abzuwägen sind. Denn wir wissen mittlerweile, dass rasches konjunkturpolitisches Handeln dann sogar kontraproduktiv wirken kann, wenn der Versuch fehlschlägt, den aktuellen Stand im Konjunkturzyklus zu identifizieren, und die Ursachen für eine schwache Wirtschaftsentwicklung auf der Angebots- und nicht auf der Nachfrageseite liegen. Dieses Erkenntnisproblem sollte nicht ignoriert werden und kann, wenn überhaupt, nur mit dem Einsatz ökonomischer Expertise gelöst werden.

Ein aktuelles Beispiel ist die Einordnung hoher und persistenter Leistungsbilanzüberschüsse. Diese mechanistisch als Beleg für eine Störung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts einzuordnen, die immer mit nachfrageseitig wirkenden Instrumenten zu mildern sei, wird der Komplexität des Phänomens nicht gerecht. Eine solche Anmaßung überlegenen Wissens über wirtschaftliche Zusammenhänge kann keine sinnvolle Leitlinie für wirtschaftspolitisches Handeln sein. Der daraus erwachsende Vorschlag, man solle doch die (wirtschafts-)wissenschaftliche Kontroverse um die richtige Einordnung

einfach durch gesetzgeberischen Federstrich – die Festlegung der Einordnung in einem reformierten StabG – lösen, ist daher reichlich borniert.⁸

Die viel weitreichendere Frage, ob eine gegebene gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung mit allen drei Aspekten der Nachhaltigkeit vereinbar ist, wirft noch größere Probleme der Erkenntnis auf. Diese sind wiederum nur mit dem Einsatz ökonomischer Expertise zu mildern und nicht durch gesetzliche Festlegung zu lösen. Denn es reicht nicht aus, lediglich den Ist-Zustand verlässlich zu beschreiben. Vielmehr gilt es, auch die zu erwartende weitere Entwicklung verlässlich einzuschätzen. Mehr noch, die Ursachen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen und die zu erwartenden Wirkungen möglicher politischer Eingriffe sind typischerweise unsicher und von der konkreten Anwendungssituation abhängig.

Es ist demnach eine Illusion zu glauben, man könne beschreibende Indikatoren ohne die weitere, auf die konkrete Anwendungssituation zugeschnittene Einordnung durch Experten und einen darauf aufbauenden wirtschaftspolitischen Diskurs sinnvoll als politisches Steuerungsinstrument einsetzen. Ein gutes Beispiel dafür, in welchen Steuerungswahn diese Illusion münden kann, bietet der Vorschlag, in einem reformierten StabG festzulegen, dass die Bundesregierung ohne Konsultation des Parlaments als „Reaktion auf plötzlich auftretende soziale

Spannungen“ zeitweise die Höhe des Arbeitslosengeldes II oder das Kindergeld anheben könne.⁹ Wie wären denn derartige Schieflagen zu definieren? Was machte uns so sicher, dass sie immer mit höheren Transfers übertüncht werden können? Und wäre das überhaupt der richtige Weg?

Statt einen solchen Irrweg zu beschreiten, wäre es ratsam, die Indikatortableaus zur ganzheitlichen Wohlfahrtsberichterstattung, die mittlerweile im Diskurs von Politik und Wissenschaft entwickelt wurden, als ein fruchtbares Diskursinstrument zu begreifen. Diese aufzubereiten sollte den Anfang eines Prozesses für die Suche nach Ursachen und möglichen wirtschaftspolitischen Antworten darstellen, sie können ihn nicht ersetzen.¹⁰

Es ist also weder sinnvoll, das bestehende, einen streng abgegrenzten Bereich der Wirtschaftspolitik durch beschleunigte Verfahren unterstützende StabG mit einem erweiterten Zielkanon zu überfrachten, der nicht mit entsprechenden Instrumenten unterlegt ist. Noch sollte man die Illusion nähren, man könnte diese Asymmetrie überwinden, indem dieses „neue magische Viereck“ sinnvoll mit Instrumenten unterlegt werden könnte, deren konkreten Einsatz das Gesetz beschreibt. Das Streben nach einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik sollte der Gegenstand eines informierten wirtschaftspolitischen Diskurses und regulärer Gesetzgebungsverfahren bleiben.

8 S. Dullien, T. van Treeck: Argumente gegen die Reform des Stabilitätsgesetzes wenig überzeugend – eine Replik, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 4, S. 258-261. Im Übrigen wäre es hilfreich, wenn die Autoren bei ihrem Rückgriff auf Aussagen des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 1967/68 bedächten, dass sich das Wechselkursregime seitdem entscheidend gewandelt hat. Hierbei ist die damalige Devisenmarktpolitik der Deutschen Bundesbank zur Stabilisierung des Wechselkurses hervorzuheben.

9 Ebenda, S. 260.

10 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem, Expertise, Wiesbaden 2010; Enquête-Kommission: Schlussbericht der Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/13300, Deutscher Bundestag, Berlin 2013.

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

Abstract: *In their reply, Dullien and van Treeck criticise the argument of Michaelis, Elstner and Schmidt that the German Stability and Growth law (StabG) from the 1960s must not be reformed. They claim that Michaelis et al. neglect that the concept of sustainability has changed over the past 50 years and that nowadays issues such as social and ecological sustainability should be included. Moreover, the claim by Michaelis et al. that the StabG provides important tools for business cycle management is hardly convincing, given that these tools have not been used since the 1970s and stimulus packages have been passed on other legal grounds. / In their response Michaelis et al. stress that economic policy has to consider equally aspects of economic, social and ecological sustainability. The StabG, however, is a completely inappropriate basis for attempts to address aspects of social and ecological sustainability. The main use of the StabG consists in the possibility to quickly implement fiscal measures that could mitigate the consequences of severe economic downturns. Proposals of Dullien and van Treeck that various dimensions of sustainability are controllable by a predetermined set of instruments neglect the complexity of the social market economy.*

JEL Classification: E6, H5, K00