DOKUMENTATION

BMF

Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen, Graurheindorfer Straße 108, Postfach 1308, 53003 Bonn
Redaktion: Referat Presse, Telefon: (02 28) 6 82 42 41 + 91, Telefax 6 82 42 48 + 13 67

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN informiert

Bibliotheksexemplar

7/95

November 1995

Stabilitätspakt für Europa - Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU

1. Die Währungsunion als Meilenstein eines Europa in Frieden und Wohlstand

In der europäischen und internationalen Zusammenarbeit liegt die Zukunft der Völker. Globale politische, ökonomische und ökologische Probleme lassen sich nur weltumspannend lösen. Das wiedervereinigte Deutschland, der bevölkerungsreichste und wirtschaftlich stärkste Staat in Mitteleuropa, muß im noch stärkere Maße international Mitverantwortung übernehmen. Dazu gehört auch die Mitverantwortung für ein in Frieden und Wohlstand geeintes Europa. Dieser Weg ist unverzichtbar und unumkehrbar.

Nur ein geeintes, ökonomisch starkes und stabiles Europa kann bei der Lösung der globalen Probleme des nächsten Jahrhunderts ein entscheidendes Wort mitsprechen. Ein wichtiger Baustein für dieses Europa ist die europäische Währungsunion. Sie ist die notwendige Ergänzung zum gemeinsamen Binnenmarkt. Ein einheitlicher Währungsraum mit einer stabilen europäischen Währung bringt Wachstumsimpulse für die Wirtschaft und direkte Vorteile für die Verbraucher. Kosten für Devisengeschäfte und die Risikoabsicherung entfallen, mehr Preistransparenz bringt stärkeren Wettbewerb und günstigere Preise bei Waren und Dienstleistungen.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion ist notwendig, um Europa in einer ständig enger verflochtenen Weltwirtschaft weiterhin einen Spitzenplatz zu sichern. Unternehmen treffen heute ihre Standortentscheidungen und Absatzplanungen unter globalen Aspekten. Unsicherheit über die Wirtschafts- und Finanzpolitik kann den Ausschlag für einen anderen Standort geben. Die WWU mindert diese Unsicherheit, indem sie dem Europäischen Binnenmarkt das Risiko von Wechselkursänderungen nimmt.

Die Globalisierung der Märkte führt zu intensivem Preiswettbewerb in- und ausländischer Firmen. Dieser Wettbewerb zwingt zu kostenminimierender Produktion. Die Kostenvorteile jedes Mitgliedstaates müssen konsequent genutzt werden. Innerhalb der WWU werden durch die Fixierung der Wechselkurse die absoluten Produktionskosten jedes Landes sichtbar. Der Wettbewerb führt zum bestmöglichen Einsatz von Kapital und Arbeit und damit zum größtmöglichen Wohlstand für die Menschen in Europa.

2. Der Maastricht Vertrag

Das völkerrechtliche Kernstück für das Europa der Zukunft ist der Vertrag über die Europäische Union, der am 7. Februar 1992 von den Finanz- und Außenministern der Gemeinschaft im niederländischen Maastricht unterzeichnet wurde. Ein wesentliches Element ist die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, die entsprechend den Vertragsbestimmungen 1999 beginnen soll.

Nur im Rahmen ökonomischer Stabilität und finanzpolitischer Solidität kann Europa nach innen und außen bestehen. Eine an Wachstum und Preisstabilität ausgerichtete Währungsunion ist dafür eine unbedingte Voraussetzung. Denn das unbedingte Vertrauen der Bürger und der Märkte in die gemeinsame europäische Währung entscheidet über den Erfolg des gemeinsamen Vorhabens.

Auf der Basis der finanzpolitischen Erfahrungen in den achtziger Jahren hatte das Bundesfinanzministerium bereits frühzeitig ein deutsches Konzept für die künftige Wirtschafts- und Währungsunion in die Konferenz eingebracht. Im Kern ging es darum, die Meßlatte der Stabilität so hoch wie möglich zu legen. Die Instrumente zur Stabilitätssicherung wurden deshalb noch schärfer gefaßt als es in der deutschen Währungsverfassung der Fall ist.

Der Vergleich der deutschen Forderungen mit dem endgültigen Vertragstext zeigt: Die deutsche Konzeption für die Wirtschafts- und Währungsunion hat sich durchgesetzt. Die Verfassung für eine europäische Geldpolitik und die vereinbarten strengen Bedingungen - die „Maastricht-Kriterien" - für die Teilnahme an der Währungsunion lassen nur eine Stabilitätsgemeinschaft zu.

3. Policy-Mix für Stabilität - Geldwertstabilität und Maastricht-Kriterien

Das Statut der künftigen Europäischen Zentralbank (EZB), die in der Endstufe der WWU die alleinige Zuständigkeit für die Geldpolitik übernimmt, hat das deutsche Bundesbankgesetz zum Vorbild. Durch den Vertrag von Maastricht wird die Unabhängigkeit der EZB völkerrechtlich verankert. Sie ist von politischen Weisungen unabhängig und verpflichtet, zunächst und vor allem die Preise stabil zu halten. Damit wird die zukünftige Europawährung über ein Höchstmaß an Geldwertstabilität verfügen.

Dem Maastricht-Vertrag liegt daneben eine Philosophie strikter finanzpolitischer Stabilität zugrunde: Gefragt ist nicht eine bloße Annäherung der ökonomische Eckwerte - dies wäre auch bei gleichgerichtet steigenden Staatsdefiziten der Fall -, sondern eine Annäherung zu einer dauerhaft soliden ökonomischen Entwicklung. Die Maastricht-Kriterien sichern die unabdingbare finanzpolitische Solidität der Teilnehmerstaaten. Niemand kommt in die Währungsunion, der nicht Finanzdisziplin für mehrere Jahre unter Beweis gestellt hat, möglicherweise dafür auch vorübergehende Anpassungsprobleme in Kauf genommen hat.

Um eine Eintrittsberechtigung in die WWU zu erreichen, müssen die EU-Staaten ihre Reife anhand im Vertrag festgelegter eindeutiger ökonomischer Schwellenwerte nachweisen. Diese beziehen sich auf die Höhe der Inflationsrate, das Zinsniveau, das laufende staatliche Defizit und die kumulierte Staatsverschuldung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sowie auf die Stabilität der Währung im Wechselkursverbund. Daran kann es im Interesse Europas keine Abstriche geben. Die Einhaltung der Kriterien hat Vorrang vor Terminen.

Mit dem Eintritt in die 3. Stufe der WWU werden die Wechselkurse zwischen den Teilnehmern unwiederbringlich fixiert. Damit wird den Mitgliedsländern ein wirtschaftspolitisches Instrument aus der Hand genommen, mit dem Wachstumseinbrüche und Arbeitsplatzverluste aufgrund unterschiedlicher Kosten- und Preisentwicklungen bisher vorübergehend abgefedert und in ihren Auswirkungen begrenzt werden konnten. In einem System flexibler Wechselkurse können auch Strukturprobleme für längere Zeit überdeckt werden. Dies gilt

nicht für einen einheitlichen Währungsraum. Die realwirtschaftlichen Faktoren geben den Ausschlag bei Standortentscheidungen. Daran müssen sich die Länder bereits heute orientieren.

Die dauerhafte Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Vorfeld der WWU-Endstufe sichert ihren Erfolg. Es bedeutet, die objektiven Notwendigkeiten für eine Sanierung der Staatsfinanzen erkannt zu haben und entsprechend zu handeln. Staaten, die die Konvergenzkriterien erfüllen, haben keine „finanzielle Notsituation". Sie verfolgen eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik. In ihnen kann der Stabilitätsgedanke als verankert gelten. Je länger diese Politik anhält, desto weniger Anreize gibt es, diesen Prozeß umzukehren und eine unsolide Finanzpolitik zu betreiben.

Die Stabilitätsphilosophie wirkt bereits jetzt erfolgreich. Die Stabilitätskultur in Europa ist nicht nur durch das EWS, sondern auch durch den Stabilitätsdruck ausgehend von Maastricht in vielen Ländern entscheidend vorangekommen. Allerdings noch nicht in jedem Fall in ausreichendem Maß. Insbesondere die Konsolidierung der Staatsfinanzen muß europaweit noch stärker vorankommen.

4. Nationale Haushaltsdisziplin: der Schlüssel zum Erfolg der WWU

Als wirtschaftspolitischer Entscheidungsparameter der Mitgliedstaaten verbleibt in der 3. Stufe die Finanzpolitik.

Eine Vergemeinschaftung der Finanzpolitik ist weder notwendig noch erstrebenswert. Grundsätzlich gilt auch hier das Subsidiaritätsprinzip, nach dem nationale Handlungsspielräume gewahrt bleiben, soweit kein überwiegendes Gemeinschaftsinteresse besteht.

Für eine erfolgreiche WWU muß aber die grundsätzliche finanzpolitische Solidität in den Teilnehmerländern auf Dauer sichergestellt sein. Nur so können die Vorteile der Währungsunion voll genutzt und unnötige Spannungen mit nachhaltigen Folgerungen für Wachstum und Beschäftigung vermieden werden.

Die Notwendigkeit zur Reduzierung der Staatsschulden ist heute ökonomisch unbestritten; die negativen Auswirkungen einer hohen Staatsverschuldung sind allgemein anerkannt. Frühere Vorstellungen, einen dauerhaften wirtschaftlichen Erholungsprozeß über schulden-

finanzierte Ausgaben einzuleiten, haben sich schon in früheren Jahrzehnten als Illusion erwiesen.

Hohe Defizite und wachsende Schuldenquoten beeinträchtigen die private Sachkapitalbildung, treiben Preise und Zinsen in die Höhe und schränken so das in Zukunft verteilbare Sozialprodukt ein. Eine niedrige Staatsquote, niedrige Steuer- und Abgabenquote und niedrige Staatsdefizite sind dagegen nach vielfältiger Erfahrung der Schlüssel für Wachstum, Arbeitsplätze und Wohlstand.

Die Belastungen der zukünftigen Generationen durch hohe Defizite sind auch deshalb bedenklich, weil die meisten Mitgliedstaaten der EU mit einer alternden Bevölkerung konfrontiert sind. Es kommen zusätzliche Belastungen auf die umlagefinanzierten oder steuerfinanzierten Sozialversicherungssysteme zu, wenn die heute erworbenen Ansprüche, die sich aus den gegenwärtigen Regelungen ergeben, nicht durch zukünftige Einnahmen gedeckt sind. Folglich müssen dann entweder die Leistungen gekürzt werden und/oder die Abgaben erhöht werden.

Nicht nur wegen der Vorteile der WWU, sondern allein schon aus nationalem Interesse ist die Verwirklichung einer strikten Konsolidierungspolitik geboten. Es geht also nicht um finanzpolitische Opfer oder Einschränkungen für die Währungsunion, sondern um gleiche Ziele und Handlungsnotwendigkeiten in den europäischen Staaten.

In Deutschland steht das Konzept der Symmetrischen Finanzpolitik im Mittelpunkt. Damit wird ein ehrgeiziges und zugleich glaubwürdiges Programm für den Abbau der Staatsquote, die Senkung der Defizite und der Steuer- und Abgabenlast beschrieben.

Bis zum Jahr 2000 soll die Staatsquote um 5 %-Punkte reduziert, die Steuerquote um etwa 1 ½ %-Punkte reduziert und das Staatsdefizit auf etwa 1 % des BIP beschränkt werden. Dies sichert auch die Einhaltung der von Deutschland bereits seit 1994 erfüllten Maastricht-Kriterien.

Andere europäische Länder haben in ihren Konvergenzprogrammen vergleichbare Konsolidierungsstrategien entwickelt. Die darin begründeten Ziele sind in kommenden Jahren konsequent zu verwirklichen. Denn die Bewährungsphase bis zum Beginn der 3. Stufe der WWU ist die entscheidende Stabilitätsgarantie für die Währungsunion ab 1999.

Wie hart die Stabilitätskriterien vor allem im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin formuliert sind, zeigt die gegenwärtige Finanzlage der europäischen Länder. Zur Zeit weisen nur Luxemburg und Deutschland einen Schuldenstand von unter 60 % und ein Defizit von unter 3 % des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts aus. Selbst vor dem Hintergrund der zur Zeit guten Wachstumsbedingungen kommen zahlreiche andere Länder den Stabilitätsnormen nur langsam näher. Vor allem der Abbau eines überhöhten Schuldenstandes erweist sich dabei als mühsames und langwieriges Verfahren. Sollten die Konjunkturdaten später einmal wieder in eine andere Richtung weisen, würde sich der Anpassungsprozeß - der auch dann fortgeführt werden müßte - noch schwieriger gestalten.

Wer nach einem langen, gegen vielfache Widerstände durchzusetzenden Konsolidierungsprozeß die Eintrittskriterien erfüllt, an der 3. Stufe teilnimmt, die Vorteile der stabilitätsorientierten Politik und die zusätzlichen Vorteile eines einheitlichen europäischen Währungsraumes erfährt, wird sie nicht leichtfertig wieder auf's Spiel setzen. Eine auf dieser Basis erfolgreiche europäische Währungsunion wird dann auch die anderen Länder der Europäischen Union ermutigen, ihre Konvergenzanstrengungen zu verstärken, um möglichst bald der 3. Stufe beitreten zu können.

5. Institutionelle Absicherung der Haushaltsdisziplin in der WWU

Um auch in der Endstufe der WWU sicherzustellen, daß kein Teilnehmer in seiner haushaltspolitischen Disziplin nachläßt und die Defizitvorgabe einhält, sind bereits im EU-Vertrag die folgenden Elemente zur Sicherung der Haushaltsdisziplin verankert:

* Die Finanzierung öffentlicher Defizite durch nationale Notenbanken oder durch die künftige EZB ist verboten (Artikel 104).

* Der bevorrechtigte Zugang des öffentlichen Sektors zu den Finanzinstituten ist untersagt (Artikel 104 a).

* Die Gemeinschaft haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten: no-bail-out (Artikel 104 b).

* Vor allem sind im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens nach Artikel 104 c mit Beginn der Endstufe die Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden.

Im Falle des Verstoßes gegen die Stabilitätsverpflichtungen des Artikels 104 c kann der Minister-Rat Sanktionsmaßnahmen ergreifen, falls der Mitgliedstaat nicht entsprechende Gegenmaßnahmen ergreift. Er kann Empfehlungen zum Defizitabbau an den Mitgliedstaat richten und sie veröffentlichen sowie verschiedene Instrumente einsetzen, die zusätzliche finanzielle Belastungen bis hin zur Verhängung von Geldstrafen für den betroffenen Staat bedeuten.

Die Regeln erhöhen die Markttransparenz für die Kapitalgeber. Einer übermäßigen Verschuldung einzelner WWU-Teilnehmer steht der Marktmechanismus entgegen. Jede staatliche Schuldenaufnahme konkurriert mit den Privaten um das knappe Kapital. Steigt die Kapitalnachfrage, sind am Kapitalmarkt höhere Preise in Form höherer Zinsen zu zahlen. Die Mitgliedstaaten haben bei unsolider Haushaltspolitik Risikoprämien in Form von Zinszuschlägen zu zahlen, weil die Finanzmärkte die Bonität des Schuldnerlandes gering einschätzen.

Um so wichtiger ist es, daß der Markt eine als unsolide erkannte Schuldenpolitik auch mit entsprechenden Sanktionen in Form einer Risikoprämie belegt. Daher kommt der no-bail-out-Klausel des Maastrichter Vertrages zentrale Bedeutung zu. Mit dem Ausschluß der Solidarhaftung der anderen WWU-Teilnehmer werden die Kapitalanbieter zwischen soliden und unsoliden Schuldnern unterscheiden, die marktgerechte Disziplinierung öffentlicher Schuldner funktioniert.

Die Vorschriften des Artikels 104 c EG-Vertrag sorgen grundsätzlich dafür, daß der einmal erreichte Stabilitätsrahmen auch nach Eintritt in die Währungsunion nicht wieder nach oben verlassen wird. Artikel 104 c ist insofern der äußere „Zaun", innerhalb dessen sich die nationale Finanzpolitik grundsätzlich frei bewegen kann, ohne daß die Währungsunion ernsthaft gefährdet wird. Allerdings muß sichergestellt werden, daß dieser Stabilitätsrahmen auch unter extremen Belastungen hält und die Teilnehmer der Währungsunion jederzeit die vertraglich eingegangenen Verpflichtungen auch dauerhaft erfüllen.

6. Stabilitätspakt für Europa

Mit der strikten Einhaltung der Beitrittskriterien und den institutionellen Sicherungen des Maastricht-Vertrages sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche europäische Währungsunion gegeben. Die aktuelle Entwicklung zeigt aber auch, daß das Vertrauen in die

künftige Währung noch stärker wachsen muß. Denn das Vertrauen der Bürger und der Märkte ist für eine erfolgreiche WWU entscheidend.

Für Deutschland war die Bewertung des Vertrauens der Anleger und der internationalen Märkte während der finanzpolitischen Übergangsphase der Deutschen Einheit ein entscheidender Faktor, der die Finanzierung der notwendigen Mittel zu günstigen Konditionen überhaupt erst ermöglicht hat und Deutschland vor negativen Wirkungen auf Zinsen, Preise und Wachstum bewahrte. Es muß gelingen, das heute in der DM und in anderen stabilen Währungen in Europa liegende Vertrauenskapital zu bündeln und auf die neue Währung zu übertragen.

Die Stabilität der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist gegen finanzpolitisches Fehlverhalten einzelner zu sichern. Dazu müssen die Beitrittskriterien und die institutionellen Sicherungen des Vertrages präzisiert und für die praktische Anwendung operationalisiert werden. Die Teilnehmer an der 3. Stufe schließen einen „Stabilitätspakt für Europa". Mit dieser Selbstbindung wird für die Märkte und die Bürger ein zusätzliches klares Bekenntnis zur finanzpolitischen Solidität abgegeben.

Die Teilnehmerländer müssen sich dazu bekennen, nicht nur formal die finanzpolitischen Stabilitätskriterien zu beachten, sondern bei Wahrung der nationalen Souveränität der Finanzpolitik aktiv und auf Dauer im eigenen wie im europäischen Interesse eine solide Finanzpolitik für Wachstum und Beschäftigung einzuhalten.

Die Eckpunkte einer in diesem Sinn gemeinsamen Finanzpolitik sollten sein:

* Nachhaltige Unterstützung der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank durch Ausgabendisziplin und Stetigkeit des Staatssektors

* Schonung der Finanzmärkte durch die öffentliche Hand zur Förderung der Investitionen in der Gemeinschaft

* Begrenzung der Staatsquote, der Defizite und der Steuer- und Abgabenlast im Rahmen der nationalen Interessen und der jeweiligen Ausgangslage, um Handlungsspielräume für den Staat und die Privaten zu gewinnen und Wachstum und Stabilität zu verbessern

* Vorrang bei den Staatsausgaben für wirtschaftsnahe öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen, um die Gemeinschaftsinfrastruktur und den Standort Europa nachhaltig auszubauen

Um dies zu erreichen, verpflichten sich die Teilnehmer an der 3. Stufe der WWU:

* Bei ihren finanz- und wirtschaftspoliltischen Maßnahmen, insbesondere bei der Aufstellung ihrer Haushalte und der Finanzplanung, die Erfordernisse der Stabilität in Europa zu beachten.

* Die Wachstumsraten der Staatsausgaben mittelfristig möglichst unter dem Zuwachs des nominalen Bruttosozialprodukts zu halten.

* Beim Defizit die 3 % Grenze von Maastricht - auch in wirtschaftlich ungünstigen Perioden - nicht zu überschreiten. Das bedeutet eine mittelfristige Obergrenze von 1 % des BIP in wirtschaftlichen Normallagen. Damit ist ein notwendiger Sicherheitsabstand gewahrt, um auch in wirtschaftlich ungünstigen Perioden die 3 %-Defizitgrenze einzuhalten. Länder mit hoher Ausgangsverschuldung (über 50 %) verpflichten sich, diese Zielgröße möglichst noch zu unterschreiten. Ausnahmen bei der Einhaltung der 3 %-Grenze sind nur mit Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Teilnehmer an der Währungsunion in extremen Ausnahmefällen zulässig..

* Den Schuldenstand auch unterhalb der 60 % Maastricht-Grenze nachhaltig weiter abzubauen, um einen positiven Konsolidierungskreislauf in Gang zu setzen, den Zinsanteil an den öffentlichen Ausgaben zu verringern, finanzpolitische Handlungsspielräume zu gewinnen und die Haushaltsrisiken zu begrenzen.

Die Einhaltung der zuvor definierten Obergrenze wird auf Basis der von der Europäischen Kommission im Frühjahr und im Herbst jeden Jahres gemeldeten Daten überwacht. Stellt sich dabei heraus, daß ein WWU-Teilnehmer bei seiner Haushaltsplanung oder im Haushaltsvollzug die Defizitgrenze von 3 % des BIP überschreitet, wird automatisch folgender Sanktionsmechanismus in Gang gesetzt:

* Der betroffene Mitgliedstaat hat eine unverzinsliche Einlage („Stabilitätseinlage") zu hinterlegen. Die Höhe dieser Einlage beläuft sich dabei auf jeweils 0,25 % des BIP des jeweiligen Mitgliedstaats pro angefangenem Prozentpunkt der Defizitüberschreitung.

* Sobald der Referenzwert für das öffentiche Defizit beim betroffenen Mitgliedstaat nicht mehr überschritten wird, wird die „Stabilitätseinlage" zurückgezahlt.

* Ist nach zwei Jahren die Obergrenze weiterhin verfehlt, wird die „Stabilitätseinlage" in eine Geldbuße umgewandelt.

Zur Umsetzung und Abstimmung dieser Selbstverpflichtung bilden die Teilnehmerstaaten einen europäischen Stabilitätsrat. Er tagt mindestens zweimal jährlich nach der Vorlage der Defizitzahlen durch die Kommission oder auf Antrag eines Mitglieds. Im Stabilitätsrat werden die Eckpunkte und Ziele des Stabilitätspaktes überwacht, über die Umsetzung der Selbstverpflichtung berichtet und über Ausnahmen beim Defizitziel im Fall extremer Ausnahmefälle entschieden. Etwaige Abweichungen werden hier begründet und ein spezieller Konvergenzplan zur Korrektur einer Abweichung vorgelegt. Der europäische Stabilitätsrat kann darüber hinaus allgemeine finanzpolitische Leitlinien beschließen und öffentliche Empfehlungen für die nationale Finanzpolitik geben, soweit es um die Einhaltung der vereinbarten Ziele geht.

7. Stabilität für den Standort Europa

Die Währungsunion muß von Beginn an der Stabilität verpflichtet sein. Mit der strikten Einhaltung der Beitrittskriterien und den institutionellen Sicherungen des Maastricht-Vertrages sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Europäische Wirtschafts- und Währungsunion gegeben.

Ein stabiler einheitlicher europäischer Währungsraum bringt wichtige ökonomische Vorteile. Das Potential des Binnenmarktes kann voll genutzt werden, Transaktionskosten für Wirtschaft und Verbraucher entfallen und den Finanzmärkten werden zuverlässige Handlungsorientierungen geliefert.

Eine erfolgreiche Währungsunion wird den Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts begegnen und auf Dauer zum Motor für Wachstum und Arbeitsplätze in Europa werden. Die europäische Währung wird im Konzert der Weltwährungen einen wichtigen Part spielen. Sie ist Katalysator und Klammer der weiteren europäischen Integration und attraktiver Mittelpunkt einer größer werdenden europäischen Union.