

Steuer, Werner

Working Paper

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Ein wirksames Mittel zur Disziplinierung der Haushaltspolitik?

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 121

Provided in Cooperation with:

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

Suggested Citation: Steuer, Werner (1997) : Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Ein wirksames Mittel zur Disziplinierung der Haushaltspolitik?, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 121, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/104891>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt
- ein wirksames Mittel zur Disziplinierung der
Haushaltspolitik?**

Werner Steuer



51114

Tübinger Diskussionsbeiträge

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt
- ein wirksames Mittel zur Disziplinierung der
Haushaltspolitik?**

Werner Steuer

Diskussionsbeitrag Nr. 121
Dezember 1997

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, D-72074 Tübingen

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt - ein wirksames Mittel zur Disziplinierung der Haushaltspolitik?*

"Auf EU-Ebene haben wir alles getan, damit Haushaltsdisziplin auf Dauer gesichert wird. Es wird keinen weichen Euro geben."

Das erklärte der Bundesfinanzminister vor dem Deutschen Bundestag im Anschluß an den Amsterdamer Gipfel.¹ Er meinte damit den Stabilitätspakt, den er im November 1995 initiiert hatte und den die Staats- und Regierungschefs nach langer, zäher Debatte im Juni 1997 - scheinbar - verabschiedeten. Ich sage "*scheinbar*", weil das in Amsterdam unterzeichnete Abkommen mit dem ursprünglichen Vorschlag Waigels nicht viel mehr als das Etikett gemeinsam hat. Das will ich im folgenden begründen.

Zur Vorgeschichte:

Anfang 1995 entspann sich eine öffentliche Diskussion über die Frage, ob der Maastrichter Vertrag Haushaltsdisziplin wirklich gewährleistet. Zwar bestimmt Artikel 104c, Abs. 1: "Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite." Auch nennt das *Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit* (Artikel 1) zwei Referenzwerte als Maßstab dafür, ob ein Haushaltsdefizit als übermäßig zu gelten hat:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem BIP;
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP.

Doch die *Feststellung* eines übermäßigen Defizits wird nicht den Statistikern überlassen. Vielmehr bestimmt Absatz 6 von Artikel 104c: "*Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit ..., ob ein übermäßiges Defizit besteht.*" Die Feststellung ist also einer politischen Entscheidung vorbehalten, in deren Vorfeld der betreffende Mitgliedstaat seine Interessen zur Geltung bringen kann. Im Hinblick auf die recht vage definierten Ausnahbestimmungen des Vertrages kann es dabei zu durchaus unterschiedlichen Bewertungen kommen, wie die Beispiele Irland und Dänemark zeigen. Obwohl die Staatsverschuldung beider Länder weit oberhalb der 60 %-

* Dr. Werner Steuer, Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer, hat diesen Vortrag am 17. Dezember 1997 im Rahmen der Vorlesung KONJUNKTURPOLITIK (Professor Starbatty) gehalten.

¹ Plenar-Protokoll 13/185 vom 27. Juni 1997, Seite 16754.

Grenze liegen, verzichtete der Rat auf eine Abmahnung allein gegen den Widerstand des Bundesfinanzministers.

Die öffentliche Kritik wendete sich 1995 vor allem gegen das langwierige Sanktionsverfahren, das der Vertrag im Fall eines übermäßigen Defizits vorsieht:

- Demnach richtet der Rat zunächst *Empfehlungen* an den Haushaltssünder mit dem Ziel, dem Defizit innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelpfen (Absatz 7);
- wird das Ziel nicht erreicht, kann der Rat seine Empfehlungen *veröffentlichen* (Absatz 8);
- weiterhin kann der Rat den Haushaltssünder *in Verzug* setzen und ersuchen, nach einem Zeitplan Besserung in Aussicht zu stellen (Absatz 9);
- bleiben alle diese Mahnungen fruchtlos, kann der Rat beschließen, *Sanktionen* zu ergreifen, unter anderem eine *unverzinsliche Einlage* und *Geldbußen* "in angemessener Höhe" (Absatz 11).

Dieses Verfahren ist nicht nur langwierig (der Zeitbedarf wurde auf 3 bis 4 Jahre veranschlagt); wegen der zahlreichen *Kann-Bestimmungen* ist seine Wirksamkeit auch höchst ungewiß.

Der Stabilitätspakt von Bundesfinanzminister Waigel

Unter dem Eindruck der öffentlichen Kritik legte der Bundesfinanzminister im November 1995 den Entwurf eines "*Stabilitätspakts für Europa*" vor.² Sein Vorschlag zielte auf eine Minderung der 3 %-Quote, auf eine Quantifizierung der vertraglich vorgesehenen Zentralbankeinlagen und Geldbußen, vor allem aber auf ein automatisches Wirksamwerden der vertraglich möglichen Sanktionen.

- Damit die staatliche Neuverschuldung die vertragliche Obergrenze von 3 % auch im konjunkturellen Abschwung nicht überschreitet, sollten sich die Teilnehmer der Währungsunion verpflichten, "*in wirtschaftlichen Normallagen*" ihre Budgetdefizite auf 1 Prozent zu begrenzen. Länder mit einem Schuldenstand von über 50% sollten diese Zielgröße noch unterschreiten. Abweichungen von dieser Regel sollten "*in wirtschaftlichen Normallagen*" nur mit Zustimmung der Partner möglich sein.

² Bundesministerium der Finanzen: Stabilitätspakt für Europa - Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU. 10. November 1995.

- Überschreitet ein Teilnehmer die 3 %-Grenze, sollte er eine unverzinsliche Einlage (in Höhe von 0,25 % des BIP pro angefangenem Prozentpunkt) leisten. Die Einlage sollte zurückgezahlt werden, sofern die 3 %-Grenze innerhalb von zwei Jahren wieder unterschritten würde.

Ohne Frage wäre ein solches Regelwerk eine begrüßenswerte Verschärfung der Maastrichter Vorschriften zur Sicherung der Haushaltsdisziplin gewesen. Die Kann-Bestimmungen des Artikels 104c mit ihrem weiten Ermessensspielraum und großen Zeitbedarf wären gehärtet worden. Denn der Zwang eines automatisch wirksamen Sanktionsmechanismus ist den Unwägbarkeiten einer politischen Entscheidung weit überlegen. Außerdem kehrt der Waigelsche Stabilitätspakt die "Beweislast" um, indem er nicht die *Auferlegung*, sondern die *Freistellung* von Sanktionen an eine politische Entscheidung bindet. Das wäre eine wesentliche Erschwernis gewesen.

Offiziell stimmten die Partner der Grundidee des Waigelschen Stabilitätspakts von Anfang an zu. Dabei handelte es sich jedoch, wie wir spätestens seit dem Dubliner Gipfel wissen, um *Lippenbekenntnisse*. In Wirklichkeit lehnten sie die Automatik als Verletzung ihrer Haushaltssouveränität ab.³

Außerdem kam es zu einer Kontroverse zwischen dem Bundesfinanzministerium und der EU-Kommission über die Frage, ob neben dem Maastrichter Vertrag überhaupt zusätzliche Rechtseinstitute geschaffen werden dürfen. Die Kommission vertrat die Auffassung, der Maastrichter Vertrag habe das Verfahren zur Sicherung der Haushaltsdisziplin abschließend geregelt. Diese Auffassung setzte sich in der Folge durch. Bereits auf der Gipfelkonferenz von Florenz (Juni 1996) machten sich die Staats- und Regierungschefs die Auffassung der Kommission zu eigen und schlugen den Finanzministern einen Ausbau der Verfahren nach Artikel 104c vor.⁴ Damit verwarf der Rat die Idee einer *Sanktionsautomatik* und bestand darauf, am *politischen* Sanktionsverfahren des Maastrichter Vertrages festzuhalten.

Trotzdem wurde der Stabilitätspakt in Deutschland weiterhin als "Waigels Stabilitätspakt" diskutiert und von der Bundesregierung propagiert, und zwar auch dann, als er auf dem Dubliner

³ "...Frankreich wollte keinen Automatismus. Das heißt, daß die politische Macht die Verantwortung behält, ein Urteil zu fällen und gegebenenfalls Sanktionen zu beschließen. ... Nun gibt es keinen Automatismus ..." So Staatspräsident Jacques Chirac auf der Pressekonferenz am 14.12.1996 in Dublin; zitiert nach Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 80/31.12.1996, Seite 12. - In gleichem Sinn Staatssekretär Jürgen Stark: Die Startergruppe muß die Gewähr für einen stabilen Euro bieten. Handelsblatt vom 27.1.97, Seite 14.

⁴ "Er wird anhand eines Kommissionsvorschlages in den kommenden Monaten nach vertragskonformen Mitteln und Wegen suchen, die es erlauben, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit - insbesondere durch Festsetzung kurzer Fristen bei den verschiedenen Verfahrensschritten - zu beschleunigen und von der Annahme auszugehen, daß der Rat nach der Feststellung, daß ein übermäßiges Defizit fortbesteht, Sanktionen in einem festgelegten Umfang ergreifen mit dem Ziel, daß durch die konkrete Gefahr hinreichend hoher Geldbußen eine abschreckende Wirkung gezeitigt wird." Zwischenbericht der EU-Finanzminister an den Europäischen Rat vom 4.6.1996, Ziffer 11.

Trotzdem wurde der Stabilitätspakt in Deutschland weiterhin als "Waigels Stabilitätspakt" diskutiert und von der Bundesregierung propagiert, und zwar auch dann, als er auf dem Dubliner Gipfel zum "Stabilitäts- und Wachstumspakt" erweitert wurde. Das Bundesfinanzministerium versuchte die Niederlage mit dem Hinweis zu kaschieren, die Haltung der Staats- und Regierungschefs komme *"der von Waigel vorgeschlagenen Sanktionsautomatik sehr nahe."*⁵ Der vorgesehene Ausbau des Frühwarnsystems (Artikel 103) und die Präzisierung des Verfahrens nach Artikel 104c führten *"zu einer Automatik für die Verhängung von Sanktionen"*. Damit rückte das Bundesfinanzministerium von seiner Auffassung ab, über die Sanktionen dürfe nicht politisch entschieden werden. "Diese automatisch - oder quasi automatisch - einsetzenden Sanktionen seien aus deutscher Sicht eine unabdingbare Bedingung für das Zustandekommen eines Stabilitätspakts."⁶ Die Drohung, die Bundesregierung werde die Mitarbeit am Stabilitätspakt einstellen, wenn der Pakt verwässert werden sollte, blieb wirkungslos.⁷

⁵ So Staatssekretär Stark in einem Leserbrief an die Wirtschaftswoche vom 4.7.1996, Seite 73.

⁶ Dr. Jürgen Stark: Der Stabilitätspakt wird Biß haben, Handelsblatt vom 17. Juli 1996, Deutsche Bundesbank/Presseauszüge Nr. 46 vom 22. Juli 1996, Seite 6.

⁷ Dr. Jürgen Stark: Vortrag Alpbach/Tirol 28.8.1996, Presseauszüge Nr. 54 vom 4. September 1996, Seite 1 ff.

Die Vereinbarungen von Dublin

Auf dem Dubliner Gipfel im Dezember 1996 folgte der Europäische Rat den auf der Grundlage der Florenzer Linie erarbeiteten Vorschlägen der Kommission⁸ und einigte sich auf folgende Grundsätze:

1. Die EU-Staaten bekennen sich zur Haushaltsdisziplin.⁹
2. Um diesem Grundsatz Rechnung zu tragen, wird das Haushaltsüberwachungsverfahren (Artikel 103) beschleunigt. Kommission, Rat und Mitgliedstaaten verpflichten sich zur strikten und rechtzeitigen Anwendung des Regelwerks (Ziffer 19).
3. Die Mitgliedstaaten streben mittelfristig einen *nahezu ausgeglichenen* Haushalt oder einen *Haushaltsüberschuß* an. Das soll die Einhaltung der 3 %-Marge über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg erleichtern (Ziffer 21).
4. Die Teilnehmer der Währungsunion werden zur Vorlage von Stabilitätsprogrammen verpflichtet. Darin weisen sie ihre Haushaltsziele aus und projizieren die mittelfristige Entwicklung ihrer Staatsverschuldung. Die noch nicht teilnehmenden Länder legen Konvergenzprogramme vor (Ziffer 22).
5. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zu einer Politik, die die *Umsetzung* dieser Programme sicherstellt (Ziffer 24).
6. Kommission und Ministerrat *überwachen* die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme. Bei nennenswerten Abweichungen richten sie an das entsprechende Land Korrektorempfehlungen (Ziffer 25).
7. Ausführliche Vorschriften vermeiden das Entstehen übermäßiger Haushaltsdefizite. Dazu werden in einer Ratsverordnung detaillierte Regelungen zur Beschleunigung des Verfahrens aufgestellt. "*Normale Konjunkturschwankungen*" rechtfertigen ein Überschreiten der 3 %-

⁸ Europäischer Rat in Dublin. Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU am 13. und 14.12.1996. Schlußfolgerungen des Vorsitzes. Anlage I: Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat. Die Vorbereitung der Stufe 3 der WWU II. Sicherung der Haushaltsdisziplin in der dritten Stufe der WWU (Stabilitäts- und Wachstumspakt). In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 19 vom 5.3.1997, S. 199 bis 201.

⁹ "Gesunde Staatsfinanzen sind für die Beibehaltung stabiler wirtschaftlicher Bedingungen in den Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft entscheidend. Sie entlasten die Währungspolitik und tragen zu niedrigen und stabilen Inflationserwartungen bei, so daß mit niedrigen Zinssätzen gerechnet werden kann. Sie sind eine wesentliche Voraussetzung für ein nachhaltiges nichtinflationäres Wachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau." (Ziffer 18 des Dubliner Stabilitätspakts)

Grenze nicht. Hat der Rat festgestellt, daß weiterhin ein übermäßiges Defizit besteht, verhängt er *Sanktionen* (Ziffer 26).

8. Von Sanktionen freigestellt sind Länder mit einem übermäßigen Defizit, welches *"auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Finanzlage des Staates hat, oder einen schwerwiegenden Wirtschaftsrückgang zurückzuführen ist"* (Ziffer 27). Die Kommission soll einen Wirtschaftsrückgang *"in der Regel nur dann als Ausnahme einstufen, wenn ein realer BIP-Rückgang auf Jahresbasis von mindestens 2 % zu verzeichnen ist"* (Ziffer 28).
9. Befindet sich ein Land mit übermäßigem Defizit nicht in einer schweren Rezession, so berücksichtigt der Rat vor der Feststellung eines übermäßigen Defizits *"etwaige Bemerkungen des betreffenden Mitgliedstaats, die zeigen, daß ein realer BIP-Rückgang von weniger als zwei Prozent auf Jahresbasis unter Berücksichtigung weiterer stützender Beweise, die sich insbesondere auf die Plötzlichkeit des Rückgangs oder auf die kumulierten Produktionseinbußen im Vergleich zu früheren Trends beziehen, dennoch als Ausnahme anzusehen ist"* (Ziffer 30).
10. Das Verfahren ruht, *"falls ein Mitgliedstaat als Reaktion auf eine Empfehlung ... tatsächlich geeignete Maßnahmen verabschiedet"* (Ziffer 33).
11. Eine rezessive Entwicklung von weniger als minus 0,75 % soll eine Ausnahme *nicht* rechtfertigen. Dieser Grundsatz wird allerdings durch den Zusatz *"in der Regel"* (Ziffer 37) wieder aufgeweicht.
12. Sanktionen sind *innerhalb von zehn Monaten* nach Vorlage der Defizitzahlen zu verhängen (Ziffer 32).
13. *"Zu jeder ersten Verhängung von Sanktionen sollte eine unverzinsliche Geldeinlage gehören. Diese sollte nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt werden, wenn das öffentliche Defizit weiterhin übermäßig bleibt"* (Ziffer 35).
14. Einlage und Geldbuße bemessen sich
 - a) nach einer *festen* Komponente (0,2 % des BIP) und
 - b) nach einer *variablen* Komponente (ein Zehntel des Betrages, um den das Defizit den Referenzwert von 3 % übersteigt). Für die jährliche Höhe gilt eine Obergrenze von 0,5 Prozent des BIP (Ziffer 35).

Im Unterschied zum Waigelschen Vorschlag muß die *Umwandlung* der Geldeinlage in eine Geldbuße eigens beschlossen werden. Waigel sah einen Beschluß für die *Rückzahlung* vor.

15. Um einer laxen Handhabung des Stabilitätspakts vorzubeugen, soll

- der Europäische Rat *Leitlinien* geben. Durch sie würden alle Seiten aufgefordert, "*den Vertrag und die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts genau durchzuführen*".
- Die Kommission soll sich verpflichten, einen Bericht über die Finanzlage eines Landes immer dann zu erstellen, wenn das Risiko eines übermäßigen Defizits besteht oder sich abzeichnet.
- Der Finanzministerrat soll sich schriftlich rechtfertigen, wenn er trotz eines übermäßigen Haushaltsdefizits nicht tätig wird (Ziffer 37 Stabilitätspakt).

Kritische Würdigung

Verglichen mit den Vorschlägen Waigels bedeuten die Dubliner Vereinbarungen eine wesentliche Aufweichung. Während Waigel eine Überschreitung der 3 %-Marke nur bei Naturkatastrophen oder bei schwerer Rezession dulden wollte, erlauben die Dubliner Vereinbarungen die Überschreitung auch bei leichter Rezession, ja, sie schließen eine Exkulpation selbst bei sehr geringer Rezession (= weniger als 0,75 % p.a.) nicht aus. Dieser Ausnahmeverbehalt birgt einen beachtlichen Ermessensspielraum und öffnet somit einer Freistellung Tür und Tor.

Ein Defizit von z.B. 6 % hätte dem Defizitland nach Waigels Vorschlag eine Einlage oder Geldbuße von 0,75 % des BIP (3 mal 0,25 %) auferlegt; nach der Dubliner Regel sind es nur 0,5 % (0,2 % plus ein Zehntel von 3 %). Außerdem schreibt Dublin die Geldbuße mit maximal 0,5 % fest, so daß große Sünder nicht zusätzlich belangt werden. Ein Haushaltsdefizit von z.B. 8 % wäre nach der Waigelschen Formel viermal so kostspielig (2 % gegenüber 0,5 %). Entsprechend niedrig ist der Zinsaufwand im Vergleich zum politischen Nutzen einer höheren Staatsverschuldung.

Von größerer Tragweite ist jedoch, daß die Dubliner Vereinbarungen am Grundsatz der politischen Entscheidung über Sanktionen festhalten. Das gilt auch für die Umwandlung der Einlage in eine Geldbuße. Dem Stabilitätspakt fehlt es damit an jenem Biß, den der Bundesfinanzminister den Regeln des Maastrichter Vertrages geben wollte.

Der Amsterdamer Stabilitätspakt

Das auf dem Amsterdamer Gipfel angenommene Regelwerk stützt sich weitgehend auf die in Dublin getroffenen Vereinbarungen. Allerdings wurden die Dubliner Vereinbarungen auf dem Weg nach Amsterdam (auf der Konferenz der EU-Finanzminister in Noordwijk am 5./6. April 1997) in einem wesentlichen Punkt zusätzlich aufgeweicht.

Unberücksichtigt blieb die Vereinbarung, als erste Sanktion immer eine *unverzinsliche Einlage* und bei Fortbestehen des Defizits immer eine *Geldbuße* aufzuerlegen. Nach dem in Amsterdam verabschiedeten Regelwerk muß ein Land mit übermäßigem Haushaltsdefizit nur "*in der Regel*" mit einer unverzinslichen Einlage rechnen, und nur "*in der Regel*" erfolgt gegebenenfalls nach zwei Jahren die Umwandlung in eine Geldbuße.¹⁰ Dem Vernehmen nach sahen die Vorschläge der Kommission an neunzehn weiteren Stellen die relativierenden Worte "*in der Regel*" vor. Allein dem Insistieren besonders der deutschen Delegation ist es zu verdanken, daß sie in den Amsterdamer Stabilitätspakt keinen Eingang fanden.

Zwar fordern die Staats- und Regierungschefs in ihrer Amsterdamer Entschlieung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt die Finanzminister auf, "*stets Sanktionen zu verhängen, wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat nicht, wie vom Rat empfohlen, die zur Behebung des übermäßigen Defizits erforderlichen Schritte unternimmt*"¹¹. Allerdings handelt es sich dabei um eine politische Willenserklärung, die ohne unmittelbare Rechtswirkung ist. Die Politik besitzt somit auch nach Verabschiedung des Stabilitätspakts die Entscheidungsfreiheit, die der Maastrichter Vertrag ihr gewährt. Allenfalls entfaltet die Entschlieung einen gewissen Handlungsdruck.

Positiv zu werten ist, daß der in Amsterdam beschlossene Stabilitätspakt sowohl die *Feststellung* eines übermäßigen Haushaltsdefizits als auch das vertragliche Sanktionsverfahren im Fall eines übermäßigen Haushaltsdefizits ein wenig präzisiert. Das gilt besonders für die vagen Begriffe "*ausnahmsweise und vorübergehend*" in Absatz 2 von Artikel 104 c, denn grundsätzlich sind nur solche Haushaltssünder von Sanktionen freigestellt, die sich einer Rezession von mindestens 2 % gegenübersehen. Allerdings relativiert der Stabilitätspakt diese Grenze zugleich durch eine Reihe nicht minder vager Vorbehalte.

¹⁰ Unverständlich ist deshalb die Behauptung von Finanz-Staatssekretär Stark, es werde "in jedem Fall als erste Sanktion eine unverzinsliche Einlage verhängt." Jürgen Stark: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und der Stabilitätspakt: Vortrag in Santiago de Compostela auf der Tagung des Fraktionsvorstands der EVP vom 27. bis 29. August 1997. Abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 51 vom 12.9.1997, Seite 5.

¹¹ Entschließungen des Europäischen Rates über Stabilität, Wachstum und Beschäftigung vom 16. und 17.6.1997, IV, Der Rat, Ziffer 3.

Positiv anzumerken ist auch die *Beschleunigung des Verfahrens*. Der Stabilitätspakt begrenzt den Zeitraum zwischen der Mitteilung der Haushaltsdaten, die ein übermäßiges Defizit belegen, bis zum etwaigen Beschluß zur Auferlegung von Sanktionen im Normalfall auf zehn Monate. Somit könnten bei einem im März anlaufenden Verfahren Sanktionen noch im selben Jahr verhängt werden. Allerdings muß diese Frist nicht das letzte Wort sein (vgl. unten Ziffer 2., 3. Spiegelstrich).

Hervorgehoben wird in der Diskussion die Verständigung auf ein ehrgeizigeres Konsolidierungsziel: Die Haushalte der Mitgliedsländer sollen nahezu ausgeglichen sein oder einen Überschuß aufweisen.¹² Verglichen mit der 3 %-Obergrenze des Maastrichter Vertrages ist dies ohne Frage ein großer Fortschritt. Sie korrigiert die Deformierung des finanzpolitischen Denkens, das die öffentlichen Haushalte bereits für konsolidiert hält, wenn die jährliche Neuverschuldung nicht über 3 % des BIP hinausgeht. Allerdings handelt es sich hierbei lediglich um eine politische Zielvorgabe und nicht um eine rechtlich verbindliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten.

Hürden und Fluchtwege

Die verbreitete Lesart, Haushaltssünder würden dank des Stabilitätspakts künftig in jedem Fall mit harten Strafen belegt, wird von den Amsterdamer Beschlüssen *nicht* gedeckt. Eine Reihe von Vorbehaltsklauseln nehmen dem Pakt die ihm häufig zugesprochene Rigorosität.

1. Eine erste Möglichkeit, das Verfahren zu unterlaufen, bieten die Ausnahmeregeln bei der *Feststellung* eines übermäßigen Defizits:

- Überschreitet ein Land das 3 %-Limit, ist es *automatisch* exkulpiert, wenn es sich zugleich mit einer Rezession von mindestens 2 % konfrontiert sieht (Artikel 2, Abs. 2 der Verordnung über Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). Insofern birgt der Stabilitätspakt in der Tat eine Automatik, allerdings im umgekehrten als dem von Waigel gewünschten Sinn.
- Automatisch exkulpiert ist ein Land auch bei Rezession von *weniger* als 2 %, sofern die Überschreitung des Referenzwertes "auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die Finanzlage erheblich beeinträchtigt", zurückzuführen ist (Artikel 2 der Verordnung). Diese Formel ist so vage ge-

¹² "Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, an dem in ihren Stabilitäts- oder Konvergenzprogrammen festgelegten mittelfristigen Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuß aufweisenden Haushalts festzuhalten." Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Ziffer 1 der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.

faßt, daß sie großen Bewertungsspielraum öffnet. Man kann sich vorstellen, daß dazu nicht nur Naturkatastrophen, sondern auch die Kosten der Vereinigung Deutschlands, die Folgen von Streiks oder die erdrückenden Zinslasten überbordender Staatsverschuldung gerechnet werden.

- Darüber hinaus gilt der Referenzwert auch dann als vorübergehend überschritten, *"wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, daß das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der schwerwiegende Wirtschaftsabschwung beendet ist"* (Artikel 2, Abs. 1).
- Selbst wenn Symptome, die auf ein *"außergewöhnliches Ereignis"* hindeuten, nicht erkennbar sind, ist die Feststellung eines *"übermäßigen Defizits"* nicht zwingend. Die Finanzminister haben nämlich bei ihrer Prüfung *"sämtliche Bemerkungen des betreffenden Mitgliedstaats"* zu berücksichtigen, *"aus denen hervorgeht, daß ein innerhalb eines Jahres eingetretener Rückgang des realen BIP um weniger als 2 % angesichts weiterer relevanter Umstände, insbesondere bei einem jähen Abschwung oder einem gegenüber den vorangegangenen Trends insgesamt sehr starken Rückgang der Produktion, gleichwohl außergewöhnlich ist"* (Artikel 2, Abs. 3).
- Die Mitgliedstaaten sind zwar übereingekommen, entlastende Einreden nicht geltend zu machen, wenn der Wirtschaftsrückgang geringer als 0,75 % p.a. ist. Diese Selbstverpflichtung ist jedoch - da Teil der politischen Entschließung und nicht der Verordnung - *rechtlich unverbindlich*. Außerdem ist sie durch die Worte *"in der Regel"* flexibel gefaßt.

2. Hat der Rat alle diese Hürden genommen, ein exzessives Defizit festgestellt und zugleich Empfehlungen zur Korrektur des Defizits ausgesprochen, stehen dem Sanktionsverfahren weitere Hürden im Weg:

- So kann die vorgesehene Frist für die Korrektur des Defizits (normalerweise im Jahr nach *Feststellung* des Defizits) verlängert werden, wenn *"besondere Umstände"* vorliegen (Artikel 3, Abs. 4 VO). Eine entsprechende Formulierung findet sich in der Entschließung (Punkt 5 der Pflichten der Mitgliedstaaten).
- *"Wirksame Maßnahmen"* mit exkulpierender Wirkung sind (nach Artikel 4, Abs. 2 VO) bereits dann gegeben, wenn öffentlich bekanntgegebene Beschlüsse der betreffenden Regierung vorliegen.
- Ein Haushaltssünder kann das Sanktionsverfahren *ruhen lassen*, indem er gemäß den Empfehlungen des Ministerrats *"tätig wird"* (Artikel 9, Abs. 1 VO). Sollte das Tätigwerden

nicht zum Erfolg führen, verlängert sich das Verfahren entsprechend. Nur scheinbares oder erfolgloses Tätigwerden kommt also dem Defizitland zugute.

3. Hat das Sanktionsverfahren trotz aller Hürden schließlich das Stadium der Sanktionsreife erreicht, sind eine unverzinsliche Einlage oder eine Geldbuße keineswegs unvermeidlich:
 - Zwar bestimmt Artikel 6 VO ohne Wenn und Aber, daß gemäß Artikel 104c, Abs. 11 EUV Sanktionen verhängt werden, doch relativiert Artikel 11 VO diese Bestimmung insoweit, daß eine unverzinsliche Einlage nur *"in der Regel"* verlangt wird. Der Rat kann sich auch für eine weitaus mildere Strafe entscheiden (Erschwerenis von Wertpapier-Emissionen, Darlehens-Restriktionen der EIB).
 - Hat der Rat eine unverzinsliche Einlage verhängt, bedarf die anschließende Umwandlung in eine Geldbuße wiederum einer politischen Entscheidung. Auch sie steht unter dem Vorbehalt *"in der Regel"* (Artikel 13 VO).

Das eigentliche Anliegen des Waigelschen Vorschlags läßt also auch der Amsterdamer Stabilitätspakt unerfüllt: Das Maastrichter Sanktionsverfahren der politischen Entscheidung zu entziehen und einer Automatik zu unterwerfen. Da sich der Stabilitätspakt auf den Maastrichter Vertrag stützt und nicht - etwa durch eine "Selbstbindung" nach der Vorstellung Waigels - neues Recht setzt, bleibt es bei der politischen Entscheidung über Feststellung und Sanktionierung übermäßiger Haushaltsdefizite.

Gleichwohl betrachtet die Bundesregierung den Stabilitätspakt als einen Erfolg ihrer Bemühungen. Wieder und wieder erweckte sie den Eindruck, ihr sei der Durchbruch gelungen. Auch sieht sie im Abschluß des Paktes einen Beweis für den gemeinsamen Willen zu eiserner Haushaltsdisziplin. *"Wir haben 80 bis 90 % des ursprünglichen deutschen Vorschlags durchsetzen können."* Bei der Verhängung von Sanktionen sei eine "Quasi-Automatik" durchgesetzt worden. "Dieser Durchbruch beim Stabilitätspakt war hart erkämpft. Schließlich gab es aber einen Konsens: Alle Länder wollen Stabilität. Dies ist kein teutonischer Stabilitätswahn, sondern eine gemeinsame europäische Stabilitätskultur, die sich immer stärker herausbildet."¹³

Der Bundeskanzler behauptete im Anschluß an die Amsterdamer Konferenz gar, der Stabilitäts- und Wachstumspakt sei *"ohne jede Abstriche verabschiedet worden"*¹⁴. Darüber hinaus habe die Amsterdamer Konferenz klargemacht: "Es gibt keinen Gegensatz zwischen Stabilität und Beschäftigung. Wir sind uns mit unseren Partnern ... einig: Preis- und Haushaltsstabilität

¹³ Theo Waigel: Finanzpolitik für Deutschland und Europa. Rede vom 13.1.1997 in Erlangen. Bulletin vom 20.1.1997, Seite 59f.

¹⁴ Deutscher Bundestag: Plenar-Protokoll 13/185, Seite 16736.

sind gemeinsam unabdingbar Grundlage für dauerhaftes Wachstum und damit für mehr Arbeitsplätze."

Mir scheint, der Inhalt des Stabilitätspakts wird einer so euphorischen Bewertung nicht gerecht. So erklärte der französische Staatspräsident Chirac im Anschluß an den Dubliner Gipfel: "Wir wollten keinen Automatismus hinnehmen." Die politische Macht behalte die Verantwortung. "Und darin - das stimmt - waren wir mit unseren deutschen Freunden nicht einer Meinung."¹⁵ Ergänzt wird diese Position nach dem Amsterdamer Gipfel durch den französischen Ministerpräsidenten. In seiner Regierungserklärung vom 19. Juni 1997 verlangt Jospin eine *Neuorientierung* der europäischen Politik. In seiner Sicht wurde der Stabilitätspakt durch die Annahme der Resolution über Wachstum und Beschäftigung "*vervollständigt und ins Gleichgewicht gebracht*".¹⁶ In gleichem Sinn äußerte sich der französische Regierungschef im Anschluß an den Luxemburger Beschäftigungsgipfel.¹⁷

¹⁵ Pressekonferenz am 14.12.1996. Frankreich-Info, Bonn, vom 19.12.1996. Abgedruckt in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 80 vom 31.12.1996, Seite 12.

¹⁶ Discours de politique generale du premier ministre, M. Lionel Jospin, devant l'Assemblée Nationale, Paris, 19 Juni 1997. Manuskript Seite 8.

¹⁷ "Jetzt findet eine Umorientierung der europäischen Politik statt in dem Augenblick, da wir die Einheitswährung einführen ... Was den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit angeht, sind wir erst am Anfang eines Prozesses ... Ich denke, man kann heute sagen, daß es nach den Kriterien von Maastricht künftig die Ziele von Luxemburg für Arbeit und Wachstum geben wird. Und das ist meiner Meinung nach ein ganz wichtiger Wendepunkt für Europa." Interview in TV-France 2 am 21.11.1997.

Vom Stabilitätspakt Waigels zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt

	„Stabilitätspakt“ <i>Vorschlag von T. Waigel vom 10.11.1995</i>	„Stabilitäts- und Wachstumspakt“ <i>Dubliner Vereinbarungen vom 13.12.1996</i>	„Stabilitäts- und Wachstumspakt“ <i>Amsterdamer Gipfel vom 17.6.1997</i>
Begrenzung der Neuverschuldung	3 % "auch in wirtschaftlich ungünstigen Perioden", d. h. maximal 1 % BIP "in wirtschaftlichen Normallagen" (Länder mit Gesamtverschuldung von > 50 % weniger als 1 Prozent).	Mittelfristig nahezu ausgeglichener Haushalt oder Überschuß.	Mittelfristig nahezu ausgeglichener Haushalt oder Überschuß. Als politisches Ziel ohne Rechtsverbindlichkeit!
Ausnahmen	Bei Naturkatastrophen und schwerer Rezession (= Rückgang des BIP um mindestens 2 % in vier aufeinander folgenden Quartalen) mit qualifizierter Mehrheit der Teilnehmer.	Bei einem "außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Finanzlage des Staates hat" oder im Fall einer "ernsten Rezession", d.h. bei - realem BIP-Rückgang von mindestens 2 % p.a. oder - realem BIP-Rückgang von 0,75 bis 2 % p.a. bei begründeten Einlassungen. Realer BIP-Rückgang von weniger als 0,75 % p.a. rechtfertigt eine Ausnahme "in der Regel" nicht.	Bei einem "außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt" oder bei "schwerwiegendem Wirtschaftsabschwung", d. h. bei - realem BIP-Rückgang um mindestens 2 % p.a. oder - realem BIP-Rückgang von weniger als 2 % p.a. "angesichts weiterer relevanter Umstände".
Automatisches Inkrafttreten der Sanktionen?	Ja: Bei Verletzung der Verschuldungsgrenze ohne Beschluß des Ministerrats.	Nein: Nur durch Beschluß des Ministerrates nach Artikel 104 c EUV, doch eine unverzinsliche Einlage bei „jeder ersten Verhängung von Sanktionen“	Nein: Nur durch Beschluß des Ministerrats. "In der Regel eine unverzinsliche Einlage".
Automatische Umwandlung in Geldbuße?	Ja: Nach 2 Jahren, falls 3 %-Grenze weiterhin verfehlt.	Nein: Durch Beschluß des Rates nach Artikel 104 c EUV.	Nein: Durch Beschluß des Rates "in der Regel".
Höhe der unverzinslichen Einlage bzw. der Geldbuße?	0,25 % BIP je angefangenem Prozentpunkt.	0,2 % BIP plus ein Zehntel des das 3 %-Kriterium übersteigenden Betrages, insgesamt maximal 0,5 % BIP.	0,2 % BIP plus ein Zehntel des das 3 %-Kriterium übersteigenden Betrages, insgesamt maximal 0,5 % BIP.

Ein Pakt mit Dissens

Unverkennbar läßt sich aus diesen Äußerungen die Sorge herauslesen, das Stabilitätsziel des Maastrichter Vertrages und des Stabilitätspakts befänden sich in Konflikt mit dem Beschäftigungsziel. Diese Sorge steht in offenem Dissens sowohl zur Auffassung der Bundesregierung als auch zum Stabilitätspakt, der (in Ziffer 2 der Präambel) eine gesunde öffentliche Finanzlage als ein Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und höhere Beschäftigung betrachtet.

Geht man mit dem Bürgerlichen Recht davon aus, daß die Wirksamkeit eines Vertrages nicht von seinem Wortlaut, sondern von der Einigkeit der Vertragspartner über seinen Inhalt abhängt, dann besteht vollends Grund zur Skepsis. Haushaltsdisziplin zu üben, fällt ohnehin schwer in einer von Besitzstandsdenken und Wohlfahrtsstaatlichkeit geprägten Zeit. Wenn es selbst der Initiator des Stabilitätspakts nur mit List und Tücke schafft, die 3 %-Verschuldungsgrenze einzuhalten, kann man das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts nicht recht ernst nehmen. Der Glaube an die Wirksamkeit des Stabilitätspakt gerät aber vollends ins Wanken, wenn man sich die neo-keynesianischen Neigungen der Regierung Jospin vor Augen führt.¹⁸

Die Genugtuung über den Abschluß des Stabilitätspakts wird relativiert durch die wirtschaftspolitischen Auffassungsunterschiede, die in und seit Amsterdam verstärkt zutage traten. Die französische Regierung machte ihre Zustimmung zum Stabilitätspakt von der Zustimmung zu einer beschäftigungspolitischen Ergänzung des EU-Vertrages abhängig. Auf ihr Verlangen wurde nehmen den Stabilitätspakt eine Entschließung über Wachstum und Beschäftigung gestellt und in die Vertragsreform ein Kapitel aufgenommen, das die Hauptverantwortung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zwar den Mitgliedstaaten beläßt, der EU jedoch ein gehöriges Maß an Mitverantwortung überträgt. Demnach ist die Beschäftigung künftig eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Die EU prüft jährlich die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und gibt Leitlinien, die die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen haben. Überdies kann sie "Anreize" - auch finanzieller Art - geben, um ihren Vorstellungen Nachdruck zu verleihen.

Diese Vereinbarungen bedeuten mehr als eine harmlose Ergänzung der nationalen Beschäftigungspolitiken. Ich sehe in ihnen den Versuch, den Fuß in die Tür zu einer europäischen,

¹⁸ In gleichem Sinn kommentierte die FAZ die Amsterdamer Beschlüsse: *"Der grundsätzliche Dissens zwischen Deutschen und Franzosen über den Stabilitätspakt schwelt fort. Für Kohl und Waigel ist Stabilität die Voraussetzung für bessere Ergebnisse auch in der Beschäftigung. Frankreich dagegen träumt noch immer von kreditfinanzierten Ausgabenprogrammen und einem Gegengewicht zur ungeliebten, weil von deutschem Denken inspirierten Europäischen Zentralbank."* Peter Hort: Dünnes Einverständnis. FAZ vom 17.6.1997, Seite 1.

keynesianisch orientierten Beschäftigungspolitik zu setzen. Nachdenklich stimmen muß die Erklärung des französischen Ministerpräsidenten, jeder, der die europäischen Mechanismen kenne, wisse, daß dies der Anfang eines Weges sei, der es ermöglichen werde, *"die Ziele der europäischen wirtschaftlichen Politik in ein neues Gleichgewicht zu bringen und von den Maastricht-Kriterien zu den Luxemburg-Zielen zu kommen"*¹⁹. Man muß nicht die Auffassung Biedenkopfs teilen, die Verankerung des Beschäftigungsziels im EU-Vertrag habe einen höheren Rang als die Verordnungen über den Stabilitätspakt²⁰, um die Gefahr eines Konflikts zwischen Haushaltsdisziplin und Defizit Spending zu sehen. Die Sorge ist nicht unberechtigt, mit Hilfe des beschäftigungspolitischen Mandats könnte die Europäische Zentralbank gedrängt werden, im gemeinsamen Kampf gegen die Arbeitslosigkeit durch eine Politik des billigen Geldes ihren Beitrag zu leisten.

Der Sachverständigenrat teilt diese Sorge, wenn er meint, das in Amsterdam kodifizierte Beschäftigungskapitel könne *"ein Einfallstor"* sein. Bei hoher Arbeitslosigkeit sei in Zukunft damit zu rechnen, daß mit dem Hinweis auf das Beschäftigungskapitel die Forderung an die Europäische Zentralbank gestellt werde, mit niedrigeren Zinsen und einer weichen Geldpolitik zu einer besseren Beschäftigungslage beizutragen²¹. Ähnliche Vorbehalte äußerte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium.²²

Gestützt wird diese Sorge durch die wechselkurspolitischen Vorstellungen des französischen Partners. Auf sein Bestreben beauftragte der Amsterdamer Gipfel den Rat, die Kommission und das Europäische Währungsinstitut, *"effiziente Möglichkeiten"* zur Aktivierung der Wechselkurspolitik zu prüfen. Ziel dieser Initiative ist es, eine Aufwertung des Euro gegenüber Drittländswährungen - insbesondere gegenüber dem Dollar - grundsätzlich zu vermeiden, wie ja überhaupt viele an den Euro die Erwartung richten, er werde die Wechselkursbewegungen gegenüber dem Dollar glätten.

Wechselkurspolitische Vorgaben der Politik müßten jedoch die Geldpolitik unweigerlich erschweren. Unterbindet oder erschwert die EU marktgerechte Wechselkursanpassungen des Euro, kann sie ihr Stabilitätsversprechen schwerlich einlösen. Wohl nicht zu Unrecht muß man hinter dem französischen Vorstoß die Absicht vermuten, die Wechselkurspolitik - und damit

¹⁹ Rede in Brest am 23.11.1997.

²⁰ Erklärung vor dem Deutschen Bundesrat am 28.11.1997.

²¹ Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 409.

²² "Bei einer Gemeinschaftskompetenz für die Beschäftigungspolitik muß mit nachfolgenden Forderungen der EG-Kommission nach eigenen finanziellen Mitteln gerechnet werden zur Ausweitung des zentralen Haushalts. Der Ruf der Kommission nach eigenen Steuereinnahmen und eigenen Verschuldungsmöglichkeiten auf den Kapitalmärkten wäre fast zwangsläufig. Schließlich ist auf mittlere Sicht zu befürchten, daß die Europäische Zentralbank in die Verantwortung für die unbefriedigende Beschäftigungslage in Europa genommen werden wird. Dann ist mit Forderungen nach einer auf Abwertung des Euro setzenden Geldpolitik zu rechnen, die den internen Geldwert nicht bewahren kann." Brief an den Bundesminister für Wirtschaft vom 11.6.1997.

zugleich die Geldpolitik - in den Dienst der Beschäftigungspolitik zu stellen und Einbußen an Geldwertstabilität in Kauf zu nehmen.

Bestätigt sehe ich meine Sorge durch die Entschließung des Luxemburger Gipfels über die Anwendung der Wechselkurspolitik. Der Rat will *"unter außergewöhnlichen Umständen, beispielsweise im Falle eindeutiger Wechselkursverzerrungen, gemäß Artikel 109 Absatz 2 des Vertrages allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittländswährungen aufstellen"*. Darüber hinaus soll der Präsident des Ecofin-Rates *"alles daran setzen, um die im Vertrag vorgesehenen Kanäle für den Informations- und Meinungsaustausch"* mit der EZB *"voll zu nutzen"*. Dabei soll er mit der EZB sogar die Auffassungen des Rates *"zu den tatsächlichen und prognostizierten Wechselkursentwicklungen erörtern"*.²³ Unverkennbar ist der Wille, einer Politisierung der Wechselkurse Vorschub zu leisten. Das vertragliche Recht des Ecofin-Präsidenten, an den Sitzungen des EZB-Rates teilzunehmen und dort Beratungsanträge zu stellen (Artikel 109b, Abs. 1), wird so meines Erachtens ungebührlich strapaziert. Die Entschließung des Luxemburger Gipfels gerät in bedenkliche Nähe zu Artikel 107, der auch den Europäischen Rat verpflichtet, die Unabhängigkeit der EZB zu respektieren und *"nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlußorgane der EZB ... bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen"*.

Das Bild rundet sich, wenn man zu alledem die französische Forderung nach einem *Stabilitätsrat* hinzufügt, nach einem Gremium also, welches der Europäischen Zentralbank einen politischen Partner zur Seite stellen soll, um zu verhindern, daß sich *"die Bürger am Ende gegen die Europäische Zentralbank wenden"*.²⁴ Auch diese Initiative wird man als einen Versuch werten müssen, die Aktionen der Europäischen Zentralbank politisch einzubinden. Das steht im Einklang mit der besonders in Frankreich vertretenen Auffassung, die Währungsunion in erster Linie als ein politisches Vorhaben zu betrachten.²⁵

²³ Entschließung des Europäischen Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109B des Vertrages.

²⁴ Der französische Wirtschafts- und Finanzminister Dominique Strauss-Kahn im Interview mit dem SPIEGEL Nr. 50 vom 8.2.1997, Seite 27.

²⁵ "L'euro, c'est d'abord un projet politique." Rede von Dominique Strauss-Kahn vor dem DIHT am 9.12.1997. Manuskript Seite 6.

Ergebnis

Der in Amsterdam verabschiedete Stabilitäts- und Wachstumspakt schafft keine neue Rechtsgrundlage, sondern präzisiert lediglich das Regelwerk des EU-Vertrages, insbesondere die Artikel 103 und 104c.²⁶ Infolgedessen besteht der Stabilitätspakt aus zwei Verordnungen und einer begleitenden - rechtlich unverbindlichen - EntschlieÙung der Staats- und Regierungschefs.²⁷

Die Verordnungen fördern die haushaltspolitische Überwachung, beschleunigen das Feststellungs- und Sanktionsverfahren beim Überschreiten der 3 %-Defizitmarke, präzisieren die vertraglichen Ausnahmeverbale und quantifizieren die Geldstrafen, lassen dem politischen Voluntarismus jedoch großen Spielraum.

Das eigentliche Ziel der Waigelschen Forderung wurde daher nicht erreicht. Es gelang nicht, die *politische Entscheidung* über Sanktionen durch ein automatisch wirkendes *Regelwerk* zu ersetzen. Nach wie vor ist es allein Sache des Ministerrates, finanzpolitische Entgleisungen festzustellen und zu sanktionieren. Der Handlungsdruck, den das Regelwerk erzeugt, ist meines Erachtens zu schwach, als daß wenigstens von einer *Quasi-Automatik* die Rede sein könnte.

Diese Mängel wären wenig gravierend, wären sich die Vertragsstaaten über den eigentlichen Zweck der Währungsunion einig. Doch davon kann meines Erachtens keine Rede sein, wie schon die Widerstände zeigen, denen der Vorschlag Waigels begegnete. Ich teile nicht die Auffassung der Abgeordneten Schäuble, Glos, Seiters und Lamers, in der Einstellung zur Wirtschafts- und Finanzpolitik habe sich bei vielen Partnern ein "*grundlegender Wandel*" vollzogen, der "*geradezu revolutionär*" genannt werden müsse und der es erst ermöglicht habe, "*den vom deutschen Finanzminister vorgeschlagenen Stabilitätspakt abzuschließen*".²⁸ Vielmehr erscheint es mir verfrüht, bereits von einer gemeinsamen Stabilitätskultur zu sprechen.²⁹

Das Beschäftigungs-Mandat des Amsterdamer Gipfels, die beschäftigungspolitischen Bestrebungen in Frankreich (insbesondere die gesetzliche Einführung der 35 Stunden-Woche) und

²⁶ So sieht es auch der Gouverneur der Banque de France: "The stability and growth pact is a useful 'user guide' of the provisions of the Treaty and not a new constraint coming from nowhere." Jean-Claude Trichet: La coopération monétaire franco - allemande et l'union monétaire. Vortrag vom 2.6.1997 anläßlich des 50. Geburtstages der LZB Rheinland-Pfalz/Saarland in Mainz. Manuskript Seite 11.

²⁷ Verordnung des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (Rechtsgrundlage: Artikel 103 Absatz 5); Verordnung des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Rechtsgrundlage: Artikel 104c Absatz 14); EntschlieÙung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

²⁸ Die Europäische Währungsunion - Deutschlands Interesse und Verantwortung. Pressedienst der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 16.9.1997, Seite 9.

²⁹ Werner Steuer: Gibt es eine europäische Stabilitätskultur? Wirtschaftsdienst 1997/II, Seite 86 ff.

nicht zuletzt die unterschiedlichen Motive über den eigentlichen Zweck der Währungsunion stellen die Wirksamkeit des Stabilitätspakts zusätzlich in Frage. Geht man überdies davon aus, daß sich die meisten EU-Länder auch in Zukunft vor große Haushaltsprobleme gestellt sehen dürften, fällt vollends die Vorstellung schwer, daß sich jemals eine qualifizierte Mehrheit zur Verurteilung eines Haushaltssünders findet.

ANHANG

VERORDNUNG

des Rates über die Beschleunigung und Klärung
des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

Artikel 2

(1) Überschreitet ein öffentliches Defizit den Referenzwert, so gilt der Referenzwert als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten im Sinne von Artikel 104c Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich, wenn dies auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist.

Darüber hinaus gilt der Referenzwert dann als vorübergehend überschritten, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, daß das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der schwerwiegende Wirtschaftsabschwung beendet ist.

(2) Erstellt die Kommission einen Bericht im Sinne von Artikel 104c Absatz 3, so betrachtet sie den Referenzwert in der Regel nur dann aufgrund eines schweren Wirtschaftsabschwungs als ausnahmsweise überschritten, wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um mindestens 2% zurückgegangen ist.

(3) Wenn der Rat gemäß Artikel 104c Absatz 6 entscheidet, ob ein übermäßiges Defizit besteht, so berücksichtigt er bei seiner Prüfung der Gesamtlage sämtliche Bemerkungen des betreffenden Mitgliedstaats, aus denen hervorgeht, daß ein innerhalb eines Jahres eingetretener Rückgang des realen BIP um weniger als 2% angesichts weiterer relevanter Umstände, insbesondere bei einem jähen Abschwung oder einem gegenüber den vorangegangenen Trends insgesamt sehr starken Rückgang der Produktion, gleichwohl außergewöhnlich ist.

Die Vereinbarungen von Dublin

Struktur und Umfang der Sanktionen

35. Zu jeder ersten Verhängung sollte eine unverzinsliche Einlage gehören. Diese sollte nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt werden, wenn das öffentliche Defizit weiterhin übermäßig bleibt.

Der Amsterdamer Stabilitätspakt

ABSCHNITT 2

Beschleunigung des Verfahrens bei einem übermäßigem Defizit

Artikel 6

Sind die Voraussetzungen für eine Anwendung des Artikels 104c Absatz 11 erfüllt, so verhängt der Rat Sanktionen gemäß Artikel 104c Absatz 11.

ABSCHNITT 4

Sanktionen

Artikel 11

Beschließt der Rat Sanktionen gegen einen teilnehmenden Mitgliedstaat gemäß Artikel 104c Absatz 11, so wird in der Regel eine unverzinsliche Einlage verlangt.

Ergänzung des EU-Vertrages auf dem Amsterdamer Gipfel

Titel VIa

Beschäftigung

Artikel 109 n

Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft arbeiten nach diesem Titel auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie... hin, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren...

Artikel 109 p

(1) Die Gemeinschaft trägt zu einem hohen Beschäftigungsniveau bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen in diesem Bereich unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt. Hierbei wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beachtet.

Artikel 109 q

(1) Anhand eines gemeinsamen Jahresberichts des Rates und der Kommission prüft der Europäische Rat jährlich die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und nimmt hierzu Schlußfolgerungen an.

Artikel 109 r

Der Rat kann... zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen Initiativen beschließen...

Artikel 109 s

Der Rat setzt nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschäftigungsausschuß mit beratender Funktion zur Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten ein.