

Seiler, Hans-Werner

Article — Digitized Version

EWU: sind die Konvergenzkriterien wirklich ernstzunehmen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seiler, Hans-Werner (1996) : EWU: sind die Konvergenzkriterien wirklich ernstzunehmen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 11, pp. 587-589

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137408>

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.

Hans-Werner Seiler

EWU: Sind die Konvergenzkriterien wirklich ernstzunehmen?

Das diesjährige Herbstgutachten der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute hat die Debatte, ob Deutschland die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages erfüllen wird, neu belebt. Gleichzeitig mehren sich aber auch national und international die Stimmen, die bezweifeln, daß eine strikte Einhaltung der Kriterien überhaupt die relevante Meßlatte ist. Ist der Eintritt in die Europäische Währungsunion nicht schon längst politisch entschieden?

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht 1993 die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages de facto für verbindlich erklärt. Das Gericht ist nämlich der Ansicht, daß der Deutsche Bundestag über einen Parlamentsvorbehalt in der Lage sei, ein Aufweichen der Kriterien verhindern zu können¹. Da sich die Mehrheit der verantwortlichen deutschen Politiker stets für eine exakte Kriterieneinhaltung ausgesprochen hat, könnte man folglich mit einer strengen Aufnahmeprüfung für die Teilnahme an der europäischen Währungsunion rechnen. Bei genauerer Betrachtung ist es allerdings sehr irreführend, daß in der öffentlichen Diskussion ein Aufweichen der Beitrittskriterien oft strikt abgelehnt wird; denn was weich ist, kann kaum aufgeweicht werden.

Die Konvergenzkriterien beinhalten fiskalische und monetäre Werte. Als fiskalische Kriterien gelten eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung öffentlicher Haushalte auf 3% und eine Quote für die öffentliche Gesamtverschuldung von 60% des Bruttoinlandsproduktes zu Marktpreisen. Zu den monetären Kriterien zählt eine Begrenzung der Inflationsrate, die höchstens 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate in den drei stabilsten Mitgliedsländern liegen darf. Entsprechend dürfen die langfristigen Zinsen höchstens 2 Prozentpunkte über dem Niveau der drei Mitgliedsländer mit dem niedrigsten Zinsniveau liegen. Ferner gilt als Kriterium eine mindestens zweijährige Einhaltung der normalen Bandbreiten des EWS ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedslandes.

Das Bestehen auf eine strikte Auslegung dieser Konvergenzwerte ist aber zu keiner Zeit europaweiter

Konsens gewesen. Dies ergibt sich auch aus dem Vertrag von Maastricht, der bei allen fünf Konvergenzkriterien erhebliche Interpretationsspielräume eröffnet. Viele EU-Staaten hätten eine strikte Auslegung schon deswegen niemals gebilligt, weil dies einem Selbstausschluß von der Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) gleichgekommen wäre. Auch bei der Konstruktion des EG-Vertrages (EGV) war klar, daß z.B. eine strenge Einhaltung einer 60%-Altschuldenquote nicht allein für Belgien und Italien unerfüllbar sein würde.

Zur Zeit scheinen die Finanzmärkte trotz der Unerreichbarkeit gerade der fiskalischen Konvergenzwerte eine zukünftige EWWU zu antizipieren. Dafür spricht die Annäherung der Zinsniveaus, die sich fast europaweit beobachten läßt². Die Marktteilnehmer durchschauen offensichtlich, daß die EWWU-Entstehung letztlich eine politische Frage ist, über die bereits entschieden worden ist.

Die fiskalischen Kriterien sind nach Art. 104c EGV auch dann erfüllt, wenn die Defizitquote „erheblich oder laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat“ bzw. „der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und in der Nähe des Referenzwertes bleibt“. Für die Altschuldenquote reicht bei Überschreitung der 60%-Grenze auch, daß das Verhältnis „hinreichend“ rückläufig ist und sich „rasch genug“ dem Referenzwert annähert. Diese schwammigen Ausdrücke lassen extrem weitgehende Auslegungen zu, was die EWWU-Aufnahme eines Landes betrifft.

Hans-Werner Seiler, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.

¹ Vgl. BVerfG 89, 155 II Nr. 17, S. 200 ff. Das Bundesverfassungsgericht stützt sich auf eine eigene Interpretation des Art. 6 des Protokolls über die Konvergenzkriterien. Der Art. 6 wird aber oft nur als bedeutend für grundsätzliche Änderungen der Konvergenzkriterien angesehen.

² M. Wolf: The danger of dithering, in: Financial Times vom 30. 9. 1996, S.16.

Eine weitere Hintertür, die in der öffentlichen Debatte kaum Beachtung findet, ist die Formulierung von Art. 104c Abs. 3 EGV, wonach bei Nichterfüllung der Werte die allgemeine Finanz- und Haushaltslage sowie die goldene Finanzregel berücksichtigt wird, die in Deutschland auch aus dem Grundgesetz (Art. 115 GG) bekannt ist. Ist es also im Zweifelsfall hinreichend, wenn das Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen nicht überschreitet?

Zudem gibt es bei der Erfüllung der Kriterien Gestaltungsmöglichkeiten. Diese liegen in der statistischen Erfassung der öffentlichen Investitionen innerhalb Europas, die durchaus unterschiedlich in den EU-Staaten erfolgt; gleiches gilt für die Bestimmung des öffentlichen Schuldenstandes. Die versuchten Festlegungen im entsprechenden Protokoll des Maastricht-Vertrages bleiben hier sehr vage (Art. 2 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). Probleme bereiten die Berücksichtigung von Schattenhaushalten und die unterschiedliche Einbeziehung von Sozialversicherungssystemen.

Darüber hinaus kommt es in jüngster Zeit zu immer neuen Varianten der sogenannten „kreativen Buchführung“, um die Fiskalkriterien einzuhalten: So will die belgische Regierung mit Genehmigung des Europäischen Währungsinstituts (EWI) mit Erlösen aus Goldverkäufen der Zentralbank den „hinreichenden Rückgang“ der Altschuldenquote fördern³. In Frankreich leistet die französische Telecom Zahlungen in Höhe von 37,5 Mrd. FF an den Staat, wofür dieser im Gegenzug Pensionsverpflichtungen der Gesellschaft übernimmt. Da der Staat für diese Verpflichtungen im Gegensatz zu Privatunternehmen nicht zur Bildung von Rückstellungen verpflichtet ist, schlägt der Finanzsektor sich in voller Höhe defizitmindernd nieder⁴.

Auch aus den meisten anderen EU-Staaten werden ähnliche Aktivitäten gemeldet. Fraglich ist, wo die ursprünglich stabilitätsfördernden Intentionen der fiskalischen Konvergenzkriterien bleiben.

Unklare monetäre Maßstäbe

Auslegungssache sind auch alle monetären Konvergenzkriterien: Aus dem Vertragswerk geht nicht eindeutig hervor, ob der Orientierung an den jeweils drei besten Ländern bezüglich der Inflationsrate und des Zinsniveaus ein Richtwert zugrunde liegt, der sich aus dem Durchschnitt dieser Staaten ergibt, oder ob nur die Werte des drittbesten Landes relevant sind. Bemerkenswert ist auch, daß das entsprechende Protokoll des Maastricht-Vertrages ausdrücklich die national unterschiedlichen Ermittlungsformen und Definitionen dieser Richtwerte zuläßt (Art. 1 und 4 des

Protokolls über die Konvergenzkriterien nach Art. 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

Auch wenn es häufig anders behauptet wird, das Wechselkurskriterium zwingt ein Land keineswegs eindeutig zur Teilnahme am EWS. Die Einhaltung der normalen Bandbreiten zu den anderen EWS-Mitgliedern wird zwar eingefordert, eine ausdrückliche Verpflichtung zur Wechselkursstabilisierung mittels Eintritt in das Wechselkurssystem verlangt der Vertrag aber nicht. Diese Ansicht wird insbesondere in Schweden und Großbritannien vertreten. In Finnland ist man dagegen mit dem Eintritt ins EWS dieser Unklarheit aus dem Weg gegangen⁵.

Was als „normale“ Bandbreite gilt, wurde ebenfalls nicht explizit im Vertrag festgelegt. Zur Zeit des Vertragsabschlusses betrug die normale Bandbreite +/- 2,25% der bilateralen Kurse. Seit August 1993 ist diese Bandbreite jedoch in der Folge der EWS-Unruhen auf +/-15% erhöht. Nimmt man den Wert der letzten drei Jahre als „normal“ an⁶ (immerhin ist diese Zeitspanne schon doppelt so lange, wie die zwischen Vertragsabschluß und Ausdehnung der Bandbreite), so kann dieses Kriterium kaum noch eine relevante Rolle spielen. Zweifellos wäre zudem die Einhaltung der Bandbreite ohne erklärte EWS-Teilnahme und damit ohne Interventionsverpflichtungen vergleichsweise leichter für eine Zentralbank zu bewerkstelligen.

Auch im Bereich der monetären Richtwerte berücksichtigt der Rat bei der Aufnahmeentscheidung noch andere Faktoren, wie z.B. die Entwicklung der Leistungsbilanzen, der Lohnstückkosten und „anderer Preisindizes“. Inwieweit diese anderen volkswirtschaftlichen Größen eine Entscheidung aufgrund der Richtwerte verändern können, bleibt unklar.

Politische Entscheidung

Der Maastricht-Vertrag stellt also keineswegs verbindliche Maßstäbe für eine Qualifizierung zur EWWU bereit. Damit ist der Wert der Verbindlichkeitserklärung der Konvergenzkriterien des Bundesverfassungsgerichts von 1993 in Frage gestellt. Stellt man

³ O. V.: Belgien nutzt Golderlöse der Zentralbank, in: Handelsblatt Nr. 188 vom 27./28. 9. 1996, S. 35.

⁴ O. V.: WWU-Kriterien: BHF-Bank warnt vor „Buchungsstricks“, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 60/1996, S. 10 f.; o. V.: Glaube an planmäßigen EWWU-Start wächst, in: Handelsblatt Nr. 189 vom 30. 9. 1996, S. 32.

⁵ L. Barber, H. Carnegy: Euro plan gets boots as Finland joins ERM, in: Financial Times vom 14. 10. 1996, S. 1; H. Carnegy: Reluctant Swedes fear Emu backlash, ebenda, S. 2.

⁶ Auch für das EWS II wurden kürzlich Bandbreiten von +/-15% vereinbart.

sich auf den (keineswegs immer durchgehaltenen) Grundsatz, daß internationales Recht nationalem Recht vorgeht, so wird klar, daß die Frage der Teilnahme an der EWWU letztlich eine rein politische Frage ist, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird.

Es drängt sich der Verdacht auf, daß die fortdauernde Betonung zwingender haushaltskonsolidierender Sparmaßnahmen aufgrund der Maastricht-Bestimmungen, den (Finanz-)Politikern fast aller europäischen Länder in erster Linie als bequemes Mittel dient, ihrer Bevölkerung die Notwendigkeit von Einsparungen zu vermitteln, ohne auf eigene haushaltspolitische Fehler der Vergangenheit eingehen zu müssen. Das ist durchaus legitim, solange die Sündenbockfunktion der EU nicht in antieuropäische Grundstimmung umschlägt, wie es z.B. vor einigen Monaten in Frankreich zu beobachten war.

Wer entscheidet?

Die jüngsten Entwicklungen im Rahmen der Vorbereitung zur Maastricht II-Regierungskonferenz lassen neuerdings erhebliche Zweifel aufkommen, ob der Rat tatsächlich eine Entscheidung auf dem Weg trifft, der ursprünglich in Maastricht vereinbart wurde. Im Juni 1996 verkündete der Europäische Rat in Florenz, daß eine nach Art. 109j EGV für 1996 vorgesehene Evaluierung der erreichten Konvergenzfortschritte nicht nötig sei; die Währungsunion beginne, wie in Madrid vereinbart, automatisch am 1. 1. 1999⁷.

Problematisch an dieser Ankündigung sind gleich mehrere Aspekte:

□ Es handelt sich bei dem Europäischen Rat nicht um das Organ der Europäischen Union, das die in Art. 109j Abs. 3 EGV vorgesehene Entscheidung treffen sollte. Diese Entscheidung ist ausdrücklich vom Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs zu treffen. Auch wenn dies als Spitzfindigkeit gewertet werden kann, da (fast) Personenidentität zwischen den beiden Entscheidungsträgern besteht, ist dieses Vorgehen rechtlich fraglich⁸.

□ Wichtiger als die eher formaljuristische Kritik erscheint jedoch eine Folge dieses Beschlusses: Durch

den Verzicht auf die Prüfung der Konvergenzsituation nach Art. 109j EGV unterbleiben die vertraglich vorgesehene Mitarbeit des Europäischen Währungsinstituts und der Kommission unter Beteiligung des Europäischen Parlaments sowie das vorgelagerte Beurteilungsverfahren des ECOFIN-Rates⁹. Zwar üben die genannten Einrichtungen ihre vorgesehenen Kontrollfunktionen aus, der Stellenwert ihrer Bestandsmaßnahmen ist aber zweifellos gesunken.

Es kommen grundsätzlich zwei Motive für diese politische Entscheidung in Frage. Ein Erklärungsansatz wäre, daß die europäischen Regierungschefs die eher peinliche Feststellung vermeiden wollten, daß nach *strenger* Auslegung der Konvergenzkriterien kaum ein EU-Staat an der geforderten stabilitätsorientierten Währungsunion teilnehmen kann. Ein derartiges Ergebnis hätte zweifellos die Unsicherheit auf den Finanzmärkten über die künftige währungspolitische Entwicklung in Europa beträchtlich erhöht. Kapitalflucht in die vermeintlich härteren EU-Währungen und zunehmende Zinsdivergenzen in Europa wären einige der möglichen Folgen. Andererseits hätte eine vertragskonforme *weiche* Auslegung der Konvergenzkriterien ähnliche Auswirkungen gehabt wie z.B. eine zunehmende Kapitalflucht aus allen potentiellen Teilnehmerstaaten. Die verantwortlichen Finanzpolitiker der EU können zur Zeit kaum an einer relativ weichen Auslegung interessiert sein, denn sie würden eine nützliche Argumentation für haushaltskonsolidierende Sparmaßnahmen einbüßen.

In jedem Fall hätten beide Alternativen unerwünschte Folgen für die Glaubwürdigkeit der angestrebten Währungsunion. Deshalb hat der Europäische Rat durch eine zweifelhafte Vertragsumgehung versucht, Schadensminimierung zu betreiben.

Allerdings könnte das ehrgeizige EWWU-Projekt auch noch 1998 – sozusagen in der letzten Minute – am geplanten Abstimmungsmodus scheitern. Bei der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit über die EWWU-Tauglichkeit genügen wenige Staaten, die die Konvergenzauslegung eindeutig nicht erfüllen. Diese Staaten könnten sich mit ihrer Sperrminorität einer Teil-EWWU widersetzen¹⁰, denn als gescheiterte EWWU-Kandidaten müßten sie sehr wahrscheinlich höhere reale Zinsen in Kauf nehmen, folglich wäre es für sie noch schwieriger, Schuldenstände zurückzuführen und eine EWWU-Qualifizierung in absehbarer Zeit zu erlangen. Das Problem unerwünschter Marktreaktionen, die eine Bekanntmachung der möglichen EWWU-Teilnehmer zwangsläufig erzeugen muß, wurde vor sich hergeschoben. Gelöst ist es damit freilich nicht.

⁷ Europäischer Rat 21./22. 6. 1996: Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 41/1996, S. 14.

⁸ H. Kortz: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und der Europäische Rat von Florenz, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerrecht, H. 9/96, S. 306.

⁹ Ebenda, S. 306 f.

¹⁰ Vgl. Art. 109j Abs. 4 EGV.