

1. EINLEITUNG

1.1. Anlaß der Studie

Nach dem Abschluß der Beitrittsverhandlungen und dem positiven Ergebnis der Volksabstimmung über das vorgelegte Verfassungsgesetz betreffend den Beitritt Österreichs zur EU steht nun der wahrscheinlich bedeutendste Integrationsschritt Österreichs unmittelbar bevor. Im Vorfeld dieser Entscheidungen erarbeitete die ständige Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen die nun vorliegende einschlägige Studie.

Mit der Arbeit „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik“ werden die Auswirkungen eines wichtigen Bausteins künftiger europäischer Realität für Österreich analysiert. Bekanntlich ist am 1. November 1993 der in Maastricht im Dezember 1991 ausgehandelte und im Februar 1992 in Lissabon unterzeichnete „Vertrag über die Europäische Union“ in Kraft getreten. Die geplante „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)“ soll in Stufen verwirklicht werden. An deren Ende werden irreversible Wechselkurse oder eine Gemeinschaftswährung der Mitgliedstaaten stehen. Die Zuständigkeit für die Geld- und Wechselkurspolitik wird auf das geplante Europäische System der Zentralbanken (ESZB) übergehen. Ein exzessives Verschuldungsverhalten einzelner Mitglieder und eine davon ausgehende Störung der Güter- und Finanzmärkte sollen in der WWU ausgeschlossen sein. Deshalb sind im Stufenplan Regeln für finanzpolitisches Wohlverhalten vorgesehen, und es soll die Haushaltspolitik der Mitglieder umfassend koordiniert werden.

Gegenstand der vorliegenden Studie sind die sogenannten fiskalischen „Maastricht-Kriterien“, also die im Maastrichter Vertrag festgelegten Referenzwerte für eine mit der geplanten WWU vereinbare, auf Dauer tragbare Verschuldungspolitik der Mitgliedswerber bzw. -staaten. Sie sollen hier analysiert und auf ihre Auswirkungen für die Spielräume einer künftigen österreichischen Wirtschafts- und Finanzpolitik hinterfragt werden. Dabei wird zwar implizit von der Annahme ausgegangen, Österreich würde der geplanten WWU beitreten, aber auch ohne diesen Beitritt wäre unser Land von der neuen Entwicklung im Rahmen seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik erheblich betroffen. Denn die fiskalischen Maastricht-Kriterien haben sich mittlerweile selbständig gemacht: Sie haben eine vom Anlaßfall WWU unabhängige Signalfunktion für die Beurteilung der Haushaltspolitik von Staaten erlangt.

1.2. Aufbau der Studie

Die vorliegende Publikation besteht aus zwei Teilen: der *Studie* selbst und einem Anhang. Im *Anhang* sind ausgewählte Langfassungen von Beiträgen wiedergegeben, die für diese Studie des Beirats angefertigt und hier eingearbeitet wurden. Für diese Beiträge (blaue Blätter) trägt nicht der Beirat die Verantwortung, sondern einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“.

Die Schlußfolgerungen und Empfehlungen sind im nachfolgenden *Kapitel 2* der Studie zusammengefaßt.

In *Kapitel 3* beginnt die eigentliche Analyse. Die „Spielregeln“ von Maastricht werden vorgestellt und analysiert. Sodann werden eine Reihe von vorwiegend statistisch-technischen Fragen beantwortet, die sich in diesem Zusammenhang stellen: Wie grenzen internationale Organisationen (UN, EU, OECD, IMF) jene Kenngrößen ab, mit der sie die Finanzlage ihrer Mitgliedsländer vergleichen und evaluieren? Vor allem aber: Was versteht die EU im Zusammenhang mit den „Maastricht-Kriterien“ unter den Begriffen „Defizit“ und „Verschuldung“, und wie ist der „öffentliche Sektor“ abgegrenzt? Wie werden die maßgeblichen Kennzahlen berechnet? Daraus leitet sich eine inhaltliche Frage ab: Erfüllt Österreich die fiskalischen Konvergenzkriterien der geplanten WWU?

Kapitel 4 lenkt den Blick in das Ausland und versucht eine aktuelle Bestandsaufnahme der Frage: Wie erfüllen die EU- und EFTA-Mitgliedstaaten die fiskalischen Maastricht-Kriterien?

In *Kapitel 5* werden die Handlungsspielräume für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik ausgelotet, die sich aus einer angestrebten oder erworbenen Mitgliedschaft bei der WWU ergeben. In diesem Zusammenhang werden die Erfahrungen mit der Hartwährungspolitik Österreichs, die ja eine „de facto-Währungsunion“ mit Deutschland darstellt, eingebracht. In der geplanten WWU mit endgültig fixen Wechselkursen oder einer gemeinsamen Währung und einer zentral koordinierten Geldpolitik bleiben zunächst Finanz- sowie Einkommenspolitik autonom handhabbar. Aber die Spielräume zur autonomen Gestaltung der Finanzpolitik sind durch die fiskalischen Konvergenzkriterien deutlich beschnitten. Das „Maastricht-Regime“ bringt neue Herausforderungen nicht nur für die Budgetniveau-, sondern besonders auch für die Budgetstrukturpolitik. Es interessieren nicht nur die Begrenzungen und Sanktionen, die aus den geänderten institutionellen Rahmenbedingungen resultieren. Vielmehr ergeben sich aus der Einschätzung der Budgetpolitik einzelner Mitgliedstaaten durch die internationalen Kapitalmärkte auch erhebliche Anreize zur Budgetkonsolidierung.

Das abschließende *Kapitel 6* ist zwei Spezialproblemen gewidmet. Die fiskalischen Konvergenzkriterien gelten für den gesamten öffentlichen

Sektor, also unter Einschluß des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherung. Welche haushaltspolitischen Anpassungserfordernisse sind erforderlich und welche institutionellen Koordinierungslösungen sind im Bundesstaat Österreich unter diesen Umständen anzustreben? Darüber hinaus werfen die sogenannten „Außerbudgetären Finanzierungen“ und die „Budgetausgliederungen“ neue (-alte-) Fragen auf: Fallen sie unter die Maastrichter Kriterien? Wichtiger noch: Können sie so organisiert werden, daß sie nachhaltig zur Erweiterung des haushaltspolitischen Spielraumes beitragen?

1.3. Adressatenkreis

Die Studie richtet sich im Vorfeld der Volksabstimmung zum EU-Beitritt Österreichs zunächst ganz allgemein an die Öffentlichkeit. Es sollen statistisch-technische Fragen beantwortet und ein Informationsbedarf hinsichtlich der Auswirkungen der geplanten WWU auf die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik abgedeckt werden.

Auch die Evaluierung der Qualität der Budgetpolitik anhand internationaler Beurteilungsmaßstäbe macht die Weiterführung der Budgetkonsolidierungspolitik notwendig. Insofern soll diese Studie den für die Staatsfinanzen Verantwortlichen „den Rücken stärken“ gegenüber überhöhten Ansprüchen an die öffentlichen Haushalte.

Da im Zusammenhang der „Maastricht-Fiskalindikatoren“ die öffentliche Verschuldung eines Staates als Ganzes auf dem Prüfstand steht, soll das Bewußtsein der Finanzpolitiker auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen für eine letztlich gemeinsam zu verantwortende Verschuldungspolitik des öffentlichen Sektors geweckt werden.

Die engen Haushaltsspielräume machen nicht nur mehrjährige Budgetprogramme erforderlich, die geänderten Autonomiespielräume bei der Wechselkurs-, der Geld- und der Finanzpolitik bringen auch neue Herausforderungen für die Einkommens-, dh für die Lohn- und Preispolitik. Insofern sind auch die Sozialpartner selbst ein Adressat dieser Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen.