

2. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Empfehlungen und Schlußfolgerungen richten sich weder nach ihrer Wichtigkeit noch nach der Gliederung der Studie. Die Schlußfolgerungen enthalten zunächst einige Anmerkungen zu den „Spielregeln“ von Maastricht. Im zweiten Teil werden Empfehlungen technisch-statistischer Natur gemacht. Der anschließende Hauptteil der Empfehlungen ist an die Träger der Finanzpolitik gerichtet.

2.1. Anmerkungen zu den „Spielregeln“ von Maastricht

Vorweg werden hier einige Überlegungen zu den Maastrichter Kriterien angestellt, die bei den nachfolgenden Empfehlungen im Auge behalten werden sollen.

- Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in Aussagen von Politikern wird der „Maastrichter Fahrplan“ immer wieder in Frage gestellt (sowohl bezüglich der Regelungen als auch bezüglich des Terminplans). Da die Verwirklichung des vorgesehenen Stufenplans in der festgelegten zeitlichen Abfolge tatsächlich zweifelhaft erscheint, sollten die Überlegungen zu einer Währungsunion einen allgemeinen Charakter über den Stufenplan hinaus haben. Es ist daher notwendig, sich auch mit der Sinnhaftigkeit und dem Anwendungsbereich der Regeln auseinanderzusetzen.
- Österreich hat in den letzten Jahren im Zuge der Hartwährungspolitik gegenüber dem DM-Block bereits gezeigt, daß auch unter diesen Rahmenbedingungen eine autonome Fiskalpolitik bis zu einem gewissen Grad möglich und sinnvoll ist, ohne das Ziel der Preisstabilität oder des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verletzen. Diese Erfahrungen können auch für die Abschätzung der Wirkungen der zukünftigen Währungsunion genützt werden, obwohl dann ein jederzeitiger Ausstieg aus dem Wechselkurssystem nicht mehr möglich sein wird.
- Der Umfang des Spielraums der Fiskalpolitik eines Mitgliedslandes in einer Währungsunion hängt davon ab, mit welcher Genauigkeit die fiskalischen Konvergenzkriterien eingehalten werden müssen. Im konkreten Fall der Maastricht-Kriterien soll die vorgesehene Defizitquote die Obergrenze von 3% des BIP *nicht dauerhaft und deutlich überschritten werden* und die Schuldenquote sich *erkennbar* auf einen Referenzwert von 60% des BIP *zubewegen*. Sollte es (hypothetisch!) nicht möglich sein, die Kriterien auch nur geringfügig

DIE KONVERGENZKRITERIEN DES MAASTRICHTER VERTRAGES	
fiskalische Kriterien	<i>Vertrag zur Gründung der Europäischen Union Art. 104c Abs. 1-3 und Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit Art. 1</i>
öffentliches Defizit	Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen (= Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Kammern) Defizits zum BIP in Marktpreisen darf nicht bzw. nur in Ausnahmefällen bestimmten Referenzwert überschreiten; genannter Referenzwert: 3%.
öffentlicher Schuldenstand	Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP in Marktpreisen darf nicht bzw. nur in Ausnahmefällen bestimmten Referenzwert überschreiten; genannter Referenzwert: 60%.
„golden rule“	Bei Nichterfüllung eines der oberen fiskalischen Kriterien: Überprüfung durch die Kommission, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen nicht übertrifft.
monetäre Kriterien	<i>Vertrag zur Gründung der Europäischen Union Art. 109j Abs. 1 und Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art. 109j Abs. 1-4</i>
Preisstabilität	Die während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate eines Staates darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate der drei besten Mitgliedstaaten liegen.
Zinskonvergenz	Durchschnittlicher langfristiger Nominalzinssatz eines Staates darf in einem Jahr vor der Prüfung um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz der drei bezüglich der Preisstabilität besten Mitgliedstaaten liegen.
Währungsstabilität	Nationale Währung darf in den letzten 2 Jahren nicht abgewertet worden sein und muß in der vom EWS vorgesehenen Bandbreite liegen.
„no-bail-out“ Regelung	<i>Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank wird ausgeschlossen (Art. 104 Abs. 1); Solidarhaftung der Gemeinschaft für verschuldete Mitgliedstaaten mit exzessiven Budgetdefiziten wird ebenfalls ausgeschlossen (Art. 104b Abs. 1).</i>

STUFENPLAN ZUR VERWIRKLICHUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION	
1. Stufe Beginn: 1. Juli 1990	Liberalisierung des Kapitalverkehrs; die Mitgliedstaaten verpflichten sich, Konvergenzprogramme zur Annäherung und Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Leistung vorzulegen, um feste Wechselkurse zu ermöglichen; System der multilateralen Überwachung; Beitritt der Staaten zum EWS, Stärkung der Autonomie der nationalen Mitgliedstaaten.
2. Stufe Beginn: 1. Jänner 1994	Errichtung des Europäischen Währungsinstituts (dieses soll die nationalen Geldpolitiken koordinieren); Vorbereitung für Errichtung der Europäischen Zentralbank; Vorbereitung auf den Übergang zu einer supranationalen Geldpolitik; Wechselkursanpassungen dürfen nur mehr in außergewöhnlichen Umständen erfolgen.
3. Stufe Beginn: 1. Jänner 1997 bzw. 1999	Wenn die Mehrheit der Staaten Ende 1996 die Konvergenzkriterien erfüllt, tritt WWU mit 1. Jänner 1997 in Kraft; ansonsten tritt sie automatisch für alle Länder, die dann den Kriterien entsprechen, am 1. Jänner 1999 in Kraft; mit Beginn der WWU wird eine einheitliche Währung durch die irreversible Fixierung der Wechselkurse eingeführt; Errichtung der Europäischen Zentralbank.

oder kurzfristig zu überschreiten oder bei Gültigkeit der „golden rule“ höhere Defizite mit der Finanzierung von zusätzlichen Investitionen zu begründen, dann wären die Spielräume der Fiskalpolitik umfangmäßig und zeitlich tatsächlich eng begrenzt. Unter diesen Prämissen könnten sie für eine mäßige antizyklische Wirkung nur dann eingesetzt werden, wenn die Fiskalpolitik nicht dauernd die oberen Grenzen der fiskalischen Kriterien ausschöpft, sondern durch Budgetsanierungsmaßnahmen in der konjunkturellen Aufschwungphase und bei inflationistischen Tendenzen unterhalb der beiden Kriterien bleibt, denn sonst könnten in der Abschwungphase nicht einmal die automatischen Stabilisatoren wirksam werden.

- Die „Maastricht-Kriterien“ sind wegen der fehlenden Berücksichtigung der Auswirkungen konjunktureller Einbrüche auf die Notwendigkeit zur Kreditaufnahme sehr anspruchsvoll. Sie büden darüber hinaus hochverschuldeten Staaten eine einseitige Stabilisierungslast auf. Von diesen Gesichtspunkten könnte im politischen Prozeß der Verwirklichung der WWU eine deutliche Gefahr zur Aufweichung ausgehen.
- Die beiden Konvergenzkriterien sind nicht nur formelmäßig miteinander verbunden: Der Zinsendienst für den Schuldenstand aus Vorperioden belastet einerseits den Haushaltsspielraum der laufenden Periode und übt damit einen Druck in Richtung höheres Nettodefizit aus. Wirtschaftswachstum erhöht andererseits das Steueraufkommen und erweitert den Haushaltsspielraum. Eines der beiden Kriterien (Defizit/BIP oder Schuldenstand/BIP) muß bei bestimmten Parameterkonstellationen schon deshalb unterschritten werden, damit das andere erreicht werden kann. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Nominalverzinsung für die Staatsschuld über dem nominellen Wachstum liegt.
- Die Anwendung der „goldenen Regel“ würde zwar eine Ausweitung des Defizits über die 3 %-Grenze hinaus ermöglichen, wäre aber bei Nichtberücksichtigung konjunkturbedingter Defizite derzeit strenger als der Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes. Die Erfüllung stabilitätspolitischer Zielsetzungen sowie die Reaktion auf länderspezifische Schocks würde dadurch bei der gegebenen Ausgangslage erschwert. Darüber hinaus würde die notwendige Flexibilität staatlicher Aufgabenerfüllung vermindert. Ein anderes, allerdings offenes Problem liegt in der sinnhaften Abgrenzung des Investitionsbegriffs.

2.2. Technisch-statistische Empfehlungen

Der mit dem Vertrag von Maastricht eingeschlagene Weg, Bedingungen für den Eintritt in die Währungsunion in Form von legislativ determinierten statistischen Limits – den sogenannten fiskalischen Konvergenzkriterien – festzulegen, ändert den Stellenwert dieser statistischen Kenngrößen. Während bislang, je nach Fragestellung, komplementäre Meßkonzepte der Fiskalpolitik zur empirischen Veranschaulichung der Finanzpolitik herangezogen wurden und ihre jeweilige Adäquanz sowie statistische Implementierung vorwiegend nur in „akademischen Kreisen“ in Diskussion standen, werden in Zukunft die beiden Fiskalindikatoren im Sinne von Maastricht für die unmittelbare Beurteilung der Finanzpolitik eines Landes herangezogen werden, und dies ungeachtet methodischer oder eventuell noch weiterer statistischer Probleme.

- Die Definition der „Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin“ auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bedeutet eine Aufwertung der finanzpolitischen Bedeutung der VGR-Ergebnisse – eine Entwicklung, welche die Beseitigung der vereinzelt bestehenden statistischen Lücken in den der VGR vorgelagerten Finanzstatistiken sowie in den VGR-Konten des Staates notwendig erscheinen läßt. Explizit zu nennen wären hier die vollständige Erfassung der laufenden Gebarung der Landes- und Gemeindefonds sowie bestimmter Bestandsdaten (Sozialversicherungsträger und Gemeindeverbände; Finanzaktiva/Passiva bei allen öffentlichen Rechtsträgern). Eine weitere Standardisierung der Haushaltsverrechnungsregeln ist für eine zweifelsfreie VGR-Anwendung gleichfalls erforderlich.
- Neben den Schritten zur Verbesserung der primärstatistischen Grundlagen wird eine Periode verstärkter Zusammenarbeit des ÖSTAT mit anderen nationalen Stellen in konzeptioneller Hinsicht erforderlich sein, bis die Meldungen an EUROSTAT, vor allem in bezug auf den öffentlichen Schuldenstand, Routinecharakter erlangt haben.
- Insgesamt ist der von der EU gewählte Konnex zu den Größen der VGR aus der Sicht des Beirats zu begrüßen, da diese in ein international abgestimmtes globales Statistiksysteem eingebettet sind und dadurch sowohl die Kongruenz mit anderen Eckdaten als auch die internationale Vergleichbarkeit weitgehend gewährleisten.

2.3. Empfehlungen an die Träger der Finanzpolitik

- Bei der Auswahl der Fiskalindikatoren laut Maastricht wurde die kurzfristige Verfügbarkeit einfacherer Indikatoren der höheren

Aussagekraft komplexerer Indikatoren vorgezogen. Um „Miß- bzw Überinterpretationen“ der Ergebnisse zu vermeiden, sollte eine allgemeine Bewußtseinsvertiefung über Definition und Aussagekraft dieser Kriterien erfolgen. Hier hofft der Beirat, mit den Ausführungen über „Kennzahlen für öffentliches Defizit und öffentlichen Schuldenstand: Internationale Konzepte, die speziellen Maastricht-Kriterien und deren Umsetzung/Quantifizierung für Österreich“ (Kapitel 3. 2.) einen Beitrag leisten zu können.

- Angesichts des verstärkten Augenmerks auf die „Maastricht-Fiskalindikatoren“ sollen andere fiskalische Kenngrößen aber keinesfalls an Bedeutung verlieren. Das schon deshalb nicht, weil ein einfacher Indikator, der nur den Budgetsaldo mit dem Bruttoinlandsprodukt verknüpft, mit der Gefahr verbunden ist, daß die Struktur der Einnahmen und Ausgaben vernachlässigt wird. Vielmehr wäre eine laufende Berichterstattung anzustreben, die einen umfassenden Einblick in die Lage der öffentlichen Finanzen zu vermitteln imstande ist. Dies könnte durch den Aufbau eines national abgestimmten, die internationale Vergleichbarkeit sichernden statistischen Indikatorensets erreicht werden, das neben den Fiskalindikatoren laut Maastricht komplementäre Kenngrößen zur finanziellen Lage des öffentlichen Sektors sowie der Subsektoren enthält. Dabei könnten neben den administrativen Defiziten der Gebietskörperschaften weitere international gebräuchliche Kenngrößen wie konjunkturelles, strukturelles und primäres Defizit sowie Nettoverschuldung einbezogen werden. Für die Realisierung dieses Projekts erscheint jedenfalls eine enge Zusammenarbeit aller mit der Gebarung und der statistischen Aufbereitung der öffentlichen Haushalte befaßten nationalen Stellen (ÖSTAT, BMF, RH, OeNB, Staatsschuldenauschuß der Österreichischen Postsparkasse und anderen interessierten Stellen) und die diesbezügliche Mitwirkung auf internationaler Ebene zielführend, um einerseits einen breiten methodologischen Konsens zu erzielen und andererseits die Konsistenz der Daten sicherzustellen.
- Es sollte darauf geachtet werden, daß auch in einer vollen Währungsunion den nationalen Haushaltspolitiken so weit ein Spielraum bleibt, daß die Defizit- und Verschuldungskriterien im mehrjährigen Durchschnitt gelten und damit zumindest die automatischen Stabilisatoren zum Tragen kommen können. Es wäre daher sinnvoll, sich zu überlegen, wie die Konvergenzkriterien, die für einen Beitritt zur WWU notwendig sind, während der Mitgliedschaft flexibler gestaltet werden können, sodaß die materiellen Ziele des Integrationsprozesses erreicht werden. Im Sinne einer aktiven Diskussion über die Interpretation der Konvergenzkriterien wäre es

auch für Österreich durchaus angebracht, Vorschläge in diese Richtung zu äußern.

- Wären die Maastrichter Kriterien allerdings dahingehend zu interpretieren, daß die genannten Referenzwerte jährlich einzuhalten sind, so stünde für die Fiskalpolitik ein sehr eingeschränkter Spielraum für das Defizit bei konjunkturellen Schwankungen und ein kleiner Spielraum in Form von Umschichtungen bei den Einnahmen und Ausgaben zur Verfügung. Dazu gehört die Erhöhung der Investitionsausgaben, die uU durch die Anwendung der „golden rule“ eine Überschreitung der Defizit- und Verschuldungsquote zulässig macht. Dieser Spielraum kann insbesondere bei spezifischen Schocks in einzelnen Sektoren und Bereichen der Nachfrage eingesetzt werden. Er ist aber begrenzt. Bei den Einnahmen sind aus Steuerharmonisierungs- und Wettbewerbsgründen wenig Änderungen zwischen den Kategorien der direkten und indirekten Steuern möglich, bei den Ausgaben sind ebenfalls aus Gründen der Wettbewerbsverzerrung keine Subventionsgestaltungen größeren Ausmaßes zugelassen. Dazu kommt, daß in vielen Bereichen eine zusätzliche Nachfrage der öffentlichen Hand früher oder später zu einem größeren Anteil ins Ausland abfließen wird und nicht im Inland konjunkturstützend wirken kann (Erfordernis internationaler Ausschreibungen, Importneigung). Bei manchen dieser fiskalischen Maßnahmen wird daher eine zeitliche Begrenzung notwendig sein, um nicht die auf längere Sicht notwendige Anpassung der Preise und Löhne und die innerösterreichische Mobilität der Produktionsfaktoren zu behindern.
- Das längerfristige Abgehen von einem Budgetkonsolidierungskurs empfiehlt sich auch unabhängig von den Konvergenzkriterien nicht. Die Finanzmärkte reagieren auf eine in ihren Augen „unsolide“ Haushaltspolitik mit Zinserhöhungen, die die Staatsausgaben empfindlich treffen können. Im langfristigen Durchschnitt müßte also auf eine stabile Haushaltspolitik geachtet werden, um die Vorteile eines guten Ratings in Form niedrigerer Zinsen lukrieren zu können. Das gilt auch für vorbildliche Schuldner innerhalb einer Währungsunion.
- Solange die Zinssätze für die Budgetfinanzierung über der nominalen Wachstumsrate des BIP liegen (dzt um ca 1–1,5% Punkte), ist ein Primärüberschuß notwendig, wenn man an die Grenze der Konvergenzkriterien kommt. Die Erzielung von fortdauernden Primärüberschüssen ist eine politisch längerfristig äußerst schwierig durchzuhaltende Aufgabe, da sie bereits in konjunkturell günstigen Wirtschaftslagen eine vorsichtige Ausgabenpolitik und damit eine wirksame Budgetstrukturpolitik erforderlich macht.

- Um die für die Begrenzung notwendigen Maßnahmen rechtzeitig einleiten zu können, ist deshalb die Orientierung an der mittelfristigen Budgetvorschau und an einem mittelfristigen Budgetkonzept, das die Einhaltung der Kriterien wenigstens über einen Konjunkturzyklus hinweg gewährleistet, zu empfehlen.
- Die Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, daß die „goldene Regel“ praktisch nicht justitabel ist und daß das mehrmalige Überschreiten der Investitionsgrenze in den letzten Jahren politisch nicht wahrgenommen wurde. Regeln bilden weiters kurzfristig einen Anreiz, die Investitionsgrenze durch „off-budget-activities“ zu umgehen. Die gewünschte Budgetdisziplin ist daher besser zu erreichen, wenn der Budgetpolitik ein wesentlich stärkerer Zwang zur Offenlegung und Transparenz auferlegt wird. Auch aus dieser Sicht wären das in Österreich seit einigen Jahren diskutierte Budgetprogramm (Legislaturfinanzplan) und der jährliche Budgetbericht wichtige Ansatzpunkte.
- Die beiden fiskalischen Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht werden in Österreich gegenwärtig geringfügig überschritten. Auf den Bundessektor allein entfällt derzeit die vorgesehene Quote der Neuverschuldung von 3% des BIP. Für den Fall, daß in Hinkunft auch die Länder und Gemeinden innerhalb des 3%-igen Verschuldungsspielraums Platz finden müssen, wird es zweckmäßig sein, die gegenseitige, zeitgerechte Information und Koordination zwischen den Gebietskörperschaften über die künftige (nächstjährige) Budgetgestaltung und den laufenden Budgetvollzug zu intensivieren. Im Hinblick auf die vorgesehenen Meldungen (an die Europäische Kommission) und den Budgetstellungsprozeß empfiehlt sich eine Koordination zu einem Frühjahrs- und einem Herbsttermin. Schon jetzt wäre es zweckmäßig, die erforderliche Koordination im Rahmen eines Grundkonsenses zwischen allen Gebietskörperschaften festzulegen, bevor eine gravierende Überschreitung dieser Grenzen droht. Falls sich eine solche abzeichnen sollte, müßten von allen Gebietskörperschaften gemeinsam Maßnahmen beschlossen werden, da dann der verbleibende Verschuldungsspielraum aufzuteilen wäre.
- Ausgliederte Betriebe der öffentlichen Hand oder ehemalige Leistungen der öffentlichen Verwaltung und allfällige Kreditaufnahmen dieser neuen Rechtsträger werden gemäß den statistischen Konventionen zur Abgrenzung des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Verschuldung gemäß den fiskalischen Konvergenzkriterien der EU dem Unternehmenssektor zugezählt. Müssen allerdings Kreditverpflichtungen und künftige Abgänge dieser Rechtsträger vom Eigentümer „öffentliche Hand“ abgedeckt werden, so werden

sie zu diesem Zeitpunkt – womöglich in einer Phase der Rezession – „Maastricht-wirksam“.

- Umso bedeutungsvoller werden Budgetausgliederungen, die *nachhaltig* den Haushaltsspielraum verbessern helfen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Budgetausgliederungen eine Reihe von *Erfolgs-voraussetzungen* erfüllen: Schaffung geeigneter Organisationsformen einschließlich kompetenter Organkontrolle; Vermeidung von Parallelorganisationen im öffentlichen Sektor, klare Definition des verbleibenden öffentlichen Interesses; Berücksichtigung des Bestellprinzips und Abgeltung von (Umverteilungs-) Leistungen des ausgliederten Rechtsträgers durch den staatlichen Eigentümer; Kommerzialisierung des Rechtsträgers und Zulassen von marktwirtschaftlichen Anreizen und Sanktionen. Die wichtigste Bedingung aber besteht darin, so weit als möglich Defizitabdeckung(sgarantien) durch die öffentliche Hand zu vermeiden.
- Da die Geldpolitik mit der Weiterentwicklung zur Währungsunion immer mehr an Spielraum verlieren wird, gewinnt die Einkommenspolitik der Sozialpartner größere Bedeutung. In Österreich war sie schon bisher im Rahmen der Hartwährungspolitik auf die Erhaltung des Wechselkurses zur DM ausgerichtet und muß in der unmittelbaren Vorstufe zur Währungsunion die Erhaltung des Kurses zu den anderen Währungen der Währungsunion sicherstellen helfen. Um bei restriktiven Schocks aus dem Ausland die Gefahr von Arbeitslosigkeit zu verringern, wird deshalb, so wie bisher, eine flexible, gesamtwirtschaftlich orientierte Einkommenspolitik erforderlich sein.