

3. DIE „SPIELREGELN“ VON MAASTRICHT UND DIE KLÄRUNG VON DEFIZIT- UND VERSCHULDUNGSBEGRIFFEN IN VERSCHIEDENEN STATISTISCHEN SYSTEMEN

Die Einführung einer Währungsunion wird zumeist damit begründet, daß ein gemeinsamer Markt seine volle Effizienz erst dann entfalten kann, wenn es eine gemeinsame Währung gibt. Die wirtschaftlichen Vorteile einer gemeinsamen Währung liegen darin, daß Wechselkursschwankungen und Wechselkursunsicherheiten entfallen und die Transaktionskosten geringer werden. Im Vertrag von Maastricht werden die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Währungsunion definiert.

3.1. „Spielregeln“ von Maastricht

3.1.1. *Die Bestimmungen des Maastrichter Vertrages*

Im Juni 1988 erteilte der Europäische Rat bei seiner Tagung in Hannover einem Sachverständigenausschuß unter dem Vorsitz von Jacques Delors den Auftrag, die konkreten Etappen zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu prüfen und vorzuschlagen. Im Juni 1989 legte der Europäische Rat auf seiner Tagung in Madrid die allgemeinen Grundsätze für die WWU fest: Einführung einer einheitlichen Währung, stufenweise Verwirklichung der WWU, wobei die erste Stufe am 1. Juli 1990 begonnen hat und parallel dazu die Entwicklung des währungspolitischen und des wirtschaftspolitischen Bereichs. In dieser ersten Phase wurde die Liberalisierung des Kapitalverkehrs (mit Übergangsregelungen für schwächere Länder) beschlossen, die auch Österreich ein Jahr später übernahm. Außerdem verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, „Konvergenzprogramme“ zur Annäherung und Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Leistungen vorzulegen und so die Festlegung fester Wechselkurse zwischen ihren Währungen zu ermöglichen. Dabei sollen die ökonomischen Entwicklungen multilateral überwacht und die Budgetpolitik koordiniert werden. Alle Mitglieder sollen dem europäischen Währungssystem (EWS) zu gleichen Bedingungen beitreten und die Autonomie der nationalen Zentralbanken stärken.

Am 10. Dezember 1991 gaben die Staats- bzw. Regierungschefs in Maastricht der europäischen Einigung neuen Auftrieb, indem sie den Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion aushandelten, um den Weg zu einer einheitlichen Währung unumkehrbar zu machen. Der Vertrag enthält im wesentlichen die folgenden Punkte:

- Die zweite Stufe für die Verwirklichung der WWU begann am 1. Jänner 1994. Sie stellt noch eine Übergangsphase dar, in der ver-

stärkt Anstrengungen zur Gewährleistung der Konvergenz unter-
nommen werden. Zu Beginn der zweiten Stufe wird ein Europäi-
sches Währungsinstitut (EWI) errichtet; das EWI hat die Aufgabe,
die Koordinierung der Geldpolitiken aufrechtzuerhalten, die Ver-
wendung des ECU zu erleichtern und die Errichtung der für die
dritte Stufe vorgesehenen Europäischen Zentralbank vorzubereiten,
indem der Übergang der koordinierten, aber noch autonomen na-
tionalen Geldpolitiken auf eine zentrale supranationale Geldpolitik
vorbereitet werden soll. Wechselkursanpassungen sind in dieser
Phase nur noch für außergewöhnliche Umstände vorgesehen.

- Die dritte Stufe wird frühestens am 1. Jänner 1997 und spätestens
am 1. Jänner 1999 beginnen. 1996 werden die Wirtschafts- und Fi-
nanzminister der EU unter Berücksichtigung der von der Kommis-
sion und dem EWI erstellten Berichte beurteilen, welche Mitglied-
staaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer
einheitlichen Währung erfüllen. Erfüllt die Mehrheit der Staaten
diese Kriterien, kann der Europäische Rat mit qualifizierter Mehr-
heit entscheiden, ob diese Länder in die dritte Stufe eintreten kön-
nen. Wird keine entsprechende Entscheidung getroffen, treten die
Länder, die den im Vertrag verankerten Konvergenzkriterien ent-
sprechen, automatisch am 1. Jänner 1999 in die dritte Phase ein.
Eine Mindestzahl von Teilnehmerländern ist dann nicht mehr not-
wendig. Mit Beginn der dritten Stufe wird die Europäische Zentral-
bank errichtet. Sie sollte bis Juli 1998 oder mindestens sechs Mo-
nate vor Inkrafttreten der Einheitswährung gegründet sein. Als von
den Regierungen unabhängige Organisation wird sie die Währungs-
politik der Mitgliedstaaten verwalten, die in die dritte Stufe einge-
treten sind. Noch nicht qualifizierte Mitglieder („Mitglieder für die
eine Ausnahmeregelung gilt“) werden stimmberechtigt, sobald ihre
Wirtschaftsleistungen dies erlauben. Ausnahmen gelten für Groß-
britannien und Dänemark.

Die Wechselkurse werden irreversibel fixiert und in einem weiteren
Schritt soll an die Stelle der nationalen Währungen eine Gemein-
schaftswährung treten. Für die Budgetpolitik werden die Budgetre-
geln bindend. Damit werden nicht nur geldpolitische Kompetenzen
an die Gemeinschaft abgetreten, sondern auch der nationale auto-
nome Spielraum in der Fiskalpolitik eingeschränkt.

Die im Maastrichter Vertrag enthaltenen Regeln für die zukünftige Aus-
richtung der Geld- und Fiskalpolitik der Mitgliedsländer waren Anlaß für
eine breite Diskussion über die Sinnhaftigkeit quantitativer Regeln. Die Li-
teratur zeigt, daß es diesbezüglich kein einhelliges Ergebnis der Meinungs-
bildung gibt. Während die einen die Regeln als zu lax empfinden, bezeich-
nen die anderen sie als zu weitgehend. Die Regeln im einzelnen sind:

monetär (Art 109j Abs.1 und Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art.109j Abs.1-4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Union)

- Preisstabilität: Jedes Mitgliedsland muß eine anhaltende Preisstabilität aufweisen. Die während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate eines Staates darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate jener drei Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.
- Zinskonvergenz: Der durchschnittliche langfristige Nominalzinsatz eines Staates darf im Verlauf von einem Jahr vor der Prüfung um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz in jenen drei Mitgliedstaaten liegen, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.
- Währungsstabilität: Eine nationale Währung darf im Verlauf der vergangenen zwei Jahre gegenüber den anderen Teilnehmern nicht abgewertet worden sein und muß in der vom EWS vorgesehenen Bandbreite von 2.25% liegen.

fiskalisch (Art 104c Abs.1-3 und Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit Art 1): Haushaltsdisziplin

„Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,

1. ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert unterschreitet, es sei denn, daß entweder das Verhältnis *erheblich und laufend zurückgegangen* ist und einen Wert *in der Nähe* des Referenzwertes erreicht hat oder der Referenzwert *nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten* wird und das Verhältnis *in der Nähe* des Referenzwertes bleibt und
2. ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, daß das Verhältnis *hinreichend rückläufig* ist *und sich rasch genug* dem Referenzwert *nähert* (Hervorhebungen durch den Beirat).

Die genannten Referenzwerte sind „3% für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen und 60% für das Verhältnis zwischen

dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.“

Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines der fiskalischen Kriterien, so erstellt die Kommission einen Bericht. In diesem Bericht wird überprüft, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen nicht übertrifft („goldene Regel“). Damit gelangt eine Bestimmung der deutschen Finanzverfassung (Art 115 Grundgesetz) in die Maastrichter Verträge. Sie lautet: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

Ein Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin löst nach Art 104c Abs 11 Sanktionen aus. Vorgesehen sind unter anderem Kürzungen von Darlehen durch die Europäische Investitionsbank und Geldstrafen. Die Verhängung von Sanktionen setzt allerdings eine Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit darüber voraus, ob ein übermäßiges Defizit besteht.

Verbot der Monetisierung der Staatsschuld und „no-bail-out“ Regelung (Art 104 Abs 1 und Art 104b Abs 1 des Vertrags über die Europäische Union)

- Jegliche Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank (EZB) wird ausgeschlossen. („Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten [. . .] für Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken.“)
- Jegliche Solidarhaftung der Gemeinschaft für solche Mitgliedstaaten, die aufgrund exzessiver Budgetdefizite in Überschuldungssituationen gelangen, wird ebenfalls ausgeschlossen. („Die Gemeinschaft haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein.“)

3.1.2. Rechtfertigung der Konvergenzkriterien

Betreibt ein Mitgliedstaat der Währungsunion eine undisziplinierte Haushaltspolitik, so werden dadurch alle anderen über länderübergreifende Ausstrahlungseffekte (sogenannte spill-over Effekte) auch betrof-

fen. Durch die verstärkte Integration der Güter- und Kapitalmärkte gleichen sich die Zinssätze an, was bedeutet, daß bei einem übermäßigen Defizit eines Landes die daraus resultierenden Zinssteigerungen sich auf alle auswirken. Vorrangig geht es den Schöpfern der Konvergenzkriterien um das Ziel der Preisstabilität. Da angenommen wird, daß die institutionellen Rahmenbedingungen der Währungsunion (vor allem die Unabhängigkeit der Zentralbank) nicht ausreichen (bzw. zu leicht untergraben werden können), um Geldwertstabilität zu garantieren, erhofft man sich diese von einer Disziplinierung der Haushaltspolitiken.

Hinter der Begründung der „goldenen Regel“ (der Bindung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand an die Investitionen) steht die theoretische Überlegung, daß öffentliche Investitionen – im Gegensatz zum öffentlichen Konsum – den öffentlichen Kapitalstock erhöhen und damit zu zukünftigen Einkommenströmen führen. Von der Idee her stellt diese Regelbindung auf die Wachstumswirkungen und die „Rentierlichkeit“ der Staatsverschuldung ab. Die Kreditfinanzierung stellt demnach das geeignete Instrument dar, die „Erträge“ des finanzierten Investitionsprojektes nach Maßgabe der Nutzungsdauer zur Finanzierung heranzuziehen. Aus dieser Sichtweise wirkt diese Bindungsregel auch als Schutz vor Überschuldung und zu hohen Steuern, da der Steuerzahler damit rechnen kann, daß die Zinsen und Tilgungen der Staatsschuld aus wachstumsinduzierten zusätzlichen Einnahmen finanziert werden können. Bei Einhaltung dieser Regel wird also die private Ersparnis nicht zur Finanzierung *laufender* Staatsausgaben eingesetzt, und längerfristig sollte dann auch die Staatsschuldenquote nicht ansteigen.

3.1.3. Kritik an den Konvergenzkriterien

Als Kritik an den Konvergenzkriterien wird häufig geäußert, daß die Gefahr der oben erwähnten spill-over Effekte gar nicht so gravierend wäre, da den Staaten mit einer undisziplinierten Budgetpolitik nach wie vor genügend hohe Kosten erwachsen würden. Die Mittel der Inflationsfinanzierung fallen weg, der Steuerwiderstand der Bürger ist ab einem gewissen Zeitpunkt genügend hoch.

Weiters wird auch die ökonomische Logik der Konvergenzkriterien angezweifelt: Die Mitgliedstaaten der EU sind zu heterogen und in zu unterschiedlichen Entwicklungsstadien, als daß für alle einheitliche Vorgaben definiert werden könnten. Auch die Eintrittskriterien Zinsangleichung und Wechselkursstabilität werden kritisiert, da in Frage gestellt wird, inwieweit sie in der Macht der Wirtschaftspolitiker liegen und nicht lediglich von der Einschätzung der Finanzmärkte abhängig sind.

Das bedeutsamste Argument gegen die Konvergenzkriterien ist aber folgendes: Ein ausreichendes Maß an budgetpolitischer Autonomie ist insbesondere dann erforderlich, wenn die Mitgliedsländer der Wäh-

rungsunion von wirtschaftlichen Schocks in unterschiedlichem Maß getroffen werden und die Budgetpolitik in einer WWU nach dem Verlust der geld- und wechsellkurspolitischen Instrumente als Schockabsorber notwendigerweise flexibel und unterschiedlich stark eingesetzt werden muß. Von vielen Seiten werden die Konvergenzkriterien Budgetdefizit und Staatsverschuldung im Hinblick auf dieses Problem als zu streng bzw. konservativ angesehen. Dabei wird übersehen, daß die Kriterien relativ locker definiert sind, sodaß Abweichungen möglich sind. Kritisiert wird häufig auch das einseitige Abstellen der „Spielregeln“ auf monetäre Größen. Maastricht kennt keine „Spielregeln“ für die Lohn- und Preispolitik.

An der „goldenen Regel“ wird vor allem der Investitionsbegriff kritisiert. Die Diskussion darüber zeigt, daß die traditionelle Verwendung des Begriffs zu eng und andererseits eine Erweiterung nicht mehr operational ist. Außerdem ist in den Maastrichter Verträgen auch keine Regelung vorgesehen, was im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zu geschehen hätte, wengleich derartige Begrenzungen der Staatsverschuldung generell vor der Notwendigkeit stehen, für außerordentliche Anlässe Ausnahmen vorzusehen.

Die Diskussion über die „goldene Regel“ zeigt, daß die Zweifel an ihrer ökonomischen Rationalität überwiegen. Da sie selbst bei genauer Abgrenzung des Investitionsbegriffs nur schwer justitabel ist und zumindest kurzfristig ein Anreiz gegeben ist, sie zu umgehen, kommt ihr im Falle einer restriktiven Abgrenzung bestenfalls politische Bremsfunktion zu.

3.2. Kennzahlen für öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand: Internationale Konzepte, die speziellen „Maastricht-Kriterien“ und deren Umsetzung/Quantifizierung für Österreich

Die Verwendung von Indikatoren zur Analyse fiskalpolitischer Maßnahmen hat den Vorteil, daß komplexe Zusammenhänge auf jeweils eine Dimension reduziert werden können. Dies erklärt ihre Brauchbarkeit und Beliebtheit in der wirtschaftspolitischen Praxis: Es erleichtert die Darstellung der budgetpolitischen Lage und die Festlegung von Budgetzielen. Gerade weil ihnen großer wirtschaftspolitischer Stellenwert zukommt, ist die Diskussion um ihre Brauchbarkeit und Effizienz weiterhin aktuell.

Bis zur Mitte der siebziger Jahre wurden zu einem großen Teil auf der Basis keynesianischer Vorstellungen zyklusorientierte Maße für die Gestaltung der kurzfristigen Stabilisierungspolitik verwendet, die primär auf das Vollbeschäftigungsziel ausgerichtet waren. Daneben wurden aber in einigen Ländern schon trendorientierte Maße verwendet. Diese stellten in unterschiedlichem Ausmaß auf die Wirksamkeit automatischer