

4. ERFAHRUNGEN UND AUSGANGSSITUATION VON EU- UND EFTA-STAATEN IM HINBLICK AUF DIE MAASTRICHTER KRITERIEN

4.1. EU-Rahmenbedingungen der Konvergenzprogramme

Der ECOFIN Rat vereinbarte im Juli 1991, daß die EU-Mitgliedstaaten zur Begrenzung der nationalen Haushaltsdefizite mittelfristig angelegte nationale Konvergenzprogramme erstellen müssen. Die verbindlichen Regeln hierfür wurden im Unionsvertrag festgehalten (Art 104c, Art 109e, para 2a).

Der mit 1. Jänner 1994 vollzogene Übergang zur Stufe 2 der Wirtschafts- und Währungsunion ist nicht an bestimmte Fortschritte bei der Konvergenz gebunden. Jedoch muß der gegenwärtige Stand der wirtschaftlichen und monetären Konvergenz bewertet werden, damit ein Überblick über die in Stufe 1 gemachten Fortschritte besteht. Gemäß dem Vertrag über die Europäische Union, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist, hat der Rat der EU auf Grundlage eines Berichtes der Kommission eine Bewertung der Fortschritte bei wirtschaftlicher und monetärer Konvergenz in Stufe 1 der Wirtschafts und Währungsunion (Zeitraum 1. 7. 1990 bis 31. 12. 1993) durchzuführen.

Insgesamt erstellten bisher neun Mitgliedstaaten (Italien, Portugal, Irland, Deutschland, Spanien, Niederlande, Belgien, Griechenland und das Vereinigte Königreich) entsprechende Konvergenzprogramme. Dänemark, Frankreich und Luxemburg sahen bisher keine Veranlassung für ein Konvergenzprogramm. Das öffentliche Defizit in Frankreich und Dänemark hat aber 1993 die Maastrichtgrenze von 3% des BIP überschritten.

Die Heterogenität der Konvergenzprogramme, insbesondere die verschiedenen Zeitpunkte der Erstellung, der unterschiedliche Zeithorizont, die methodischen Verschiedenheiten und die Unterschiede in den Definitionen der Schlüsselindikatoren erschweren die Beurteilung. So verwendet z. B. Irland kein makroökonomisches Szenario und keinen mehrjährigen Anpassungspfad. Deutschland und Italien verwenden die nationalen Budgetdefizitdefinitionen und nicht die Maastrichtdefinition des „general government net borrowing“.

Um eine Verdoppelung an Arbeit und Datenanforderungen zu vermeiden, sollten laut EU-Kommission aus technischen Gründen sowie zur Erhöhung der Vergleichbarkeit und Transparenz folgende Verbesserungen bei der Erstellung der Konvergenzprogramme eingeführt werden:

- Alle Programme sollten bis 1996, das potentiell letzte Jahr für die 2. Stufe der WWU, ausgedehnt werden.
- Alle Programme sollten Daten in bezug auf die Maastrichtdefinitionen für Defizit und Schulden beinhalten, ebenso wie die Aggregate, die in der nationalen Politikformulierung verwendet werden.
- Annahmen für Zinssätze und Schuldenzinsbelastung sollten explizit gemacht werden.

4.2. Die Entwicklung in den Mitgliedstaaten

4.2.1. Die öffentlichen Finanzierungsdefizite

In der Phase 1 der Wirtschafts- und Währungsunion kam es bei den öffentlichen Finanzen der EU-Mitgliedstaaten zu einer erheblichen Verschlechterung. Offensichtlich hatte die Haushaltspolitik eine offensive Rolle bei der Anpassung an die rezessiven Bedingungen zu übernehmen, teils über das Wirken der automatischen Stabilisatoren, teils in wenigen Fällen infolge eines bewußt antizyklischen haushaltspolitischen Kurses. Während das durchschnittliche öffentliche Defizit (Finanzierungsdefizit aller Mitgliedstaaten) in der Gemeinschaft in den achtziger Jahren von über 5% des BIP 1981 auf unter 3% 1989 zurückgeführt wurde, stieg es 1993 auf 6,4% des BIP an, deutlich mehr als zu Beginn des Jahrzehnts.

Bisher wurden die in den Konvergenzprogrammen formulierten finanzpolitischen Ziele weit verfehlt. In den meisten Fällen ist die Verfehlung der Ziele nicht auf mangelnde Haushaltskonsolidierungspakete zurückzuführen. Die meisten Regierungen haben schrittweise Haushaltskonsolidierungspakete eingeführt, die mindestens so weitreichend waren, wie ursprünglich als notwendig erachtet wurde. Die Haushaltsentwicklung wurde jedoch durch die unerwartet starke Abschwächung des Wachstums und in manchen Fällen auch durch höhere Zinsen außer Kurs gebracht. Die Konvergenzprogramme vor 1993 waren im Hinblick auf die Wachstumsaussichten generell viel zu optimistisch. Der wesentlich schwächere Wachstumsverlauf führte unweigerlich zu geringeren Steuereinnahmen, steigenden Ausgabenquoten und zu höheren Defiziten.

Aufgrund des gegenwärtigen Konjunkturerinbruchs mußten die budgetären Ziele überprüft werden, wobei sowohl auf die politische Akzeptanz weiterer restriktiver Maßnahmen und das Risiko einer weiteren Abschwächung der Konjunktur als auch auf den Verlust an Vertrauen aufgrund des Nichterreichens geplanter budgetärer Ziele Bedacht genommen werden mußte.

Das Jahr 1993 brachte nicht nur eine unerwartet starke Verschlechterung der öffentlichen Finanzen, sondern auch eine Änderung der diesbe-

züglichen Standpunkte der Kommission. Noch Mitte 1993 ergaben sich für die Kommission aufgrund der damaligen wirtschaftlichen Lage verschiedene Vorgangsweisen zur Bewältigung der haushaltspolitischen Probleme:

1. In Ländern mit sehr hohen und noch nicht fallenden Verschuldungsquoten, wo jegliches Abweichen vom Ziel des Defizitabbaus ernste Auswirkungen auf Schuldendynamik und Stabilisierung haben würde, sollten laut Kommission Zielabweichungen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
2. In Ländern mit sehr hohen Verschuldungsquoten, die aber kein besorgniserregendes Niveau erreicht haben, können die automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite voll zur Wirkung gelangen.
3. In Ländern, deren Defizite bereits ein akzeptables Niveau (3%) erreicht haben, aber die Verschuldungsquoten, obwohl fallend, noch immer zu hoch sind, können die automatischen Stabilisatoren bei vorsichtiger Anwendung voll zur Wirkung gelangen.

Demgemäß ließen die Mitgliedstaaten mit relativ niedrigen Haushaltsdefiziten die „automatischen Stabilisatoren“ voll wirken. Besonders verschlechtert hat sich die Situation im Vereinigten Königreich mit einem Defizit von 7,6% des BIP (1993).

Den Mitgliedstaaten mit hohen Haushaltsdefiziten ist es 1992 gelungen, diese Defizite zu stabilisieren bzw sogar zu verringern. In Belgien und Italien konnten die Defizite relativ stabil gehalten werden. Griechenland konnte sogar sein Defizit reduzieren, ebenso Portugal. Auch in Spanien konnte das Defizit durch Korrekturmaßnahmen in der zweiten-Hälfte 1992 reduziert werden.

Hingegen wiesen die Niederlande eine leicht steigende Tendenz des Haushaltsdefizits auf, in Frankreich erhöhte sich das Defizit auf 3,9% des BIP.

Aufgrund der anhaltenden Wachstumsschwäche war für 1993 mit einer weiteren konjunkturbedingten Verschlechterung der öffentlichen Haushalte in den Mitgliedstaaten mit relativ soliden öffentlichen Finanzen und einer weiteren Konsolidierung in den Mitgliedstaaten mit hohen Haushaltsdefiziten zu rechnen. Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Griechenland und den Niederlanden haben 1993 voraussichtlich höhere Defizite zu verzeichnen als 1990.

Vor dem Hintergrund von vormaligen niedrigen Defiziten ist die Verschlechterung im Jahre 1993 in Dänemark (4,4%), Deutschland (4,2%), Frankreich (5,9%) und dem Vereinigten Königreich (7,6%) am augenfälligsten. Während die öffentlichen Finanzen in Deutschland die Auswirkungen der deutschen Einigung und der immer tiefer werdenden Re-

zession widerspiegeln, haben Dänemark und Frankreich – ähnlich wie das Vereinigte Königreich bereits 1992 – gezielte fiskalpolitische Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Konjunkturabkühlung unternommen.

In Spanien machte die Vergrößerung des Defizits im Jahr 1993 auf 7,2% des BIP die im Vorjahr erreichten Fortschritte mehr als zunichte. Eine ähnliche Entwicklung trat in Portugal ein, wo sich das Defizit auf 8,3% erhöhte.

Andere auf Haushaltskonsolidierung hinarbeitende Länder blieben teils bei einem leicht steigenden Trend (Belgien und Griechenland), teils gelang es ihnen, das Defizit zu stabilisieren (Italien).

In den Niederlanden konnte das Defizit nach 1990 zurückgeführt und 1993 auf relativ niedrigem Niveau gehalten werden, während Irland und Luxemburg die EU-Länder mit den niedrigsten Defiziten sind.

1993 erfüllen nur Irland und Luxemburg das Kriterium des Vertrages, wonach das Defizit des Gesamtstaates 3% des BIP nicht übersteigen darf, während Anfang der neunziger Jahre auch Dänemark, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich Haushaltsdefizite von unter 3% des BIP zu verzeichnen hatten.

Im Hinblick auf die gegenwärtige wirtschaftliche Entwicklung verfolgte die Kommission Ende 1993 bereits „bescheidenere“ Zielvorstellungen und bewertete schon allein die Entwicklung der Primärsalden für derzeit ausreichend positiv. Alles in allem besteht in der Kommission die Hoffnung, daß aufgrund der anhaltenden Konsolidierungsbemühungen der Mitgliedstaaten die öffentlichen Haushaltsdefizite erheblich abgebaut werden können, wenn die derzeitige Rezession überwunden ist und die Zinsen weiter fallen.

Die Entwicklung der Primärsalden belegt die Entschlossenheit der Regierungen, die Defizite abzubauen. Die meisten Mitgliedstaaten mit einem starken Haushaltsungleichgewicht haben Primärüberschüsse zu verzeichnen, ein Beweis dafür, daß in den Bereichen, in denen Handlungsspielraum besteht, Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen worden sind. Besonders deutlich waren die Konsolidierungsanstrengungen in Italien, wo sich der Primärsaldo 1990 bis 1993 um 3,3 Prozentpunkte des BIP verbessert hat. In Griechenland wurde das Primärdefizit deutlich zurückgeführt (auf 0,5% 1993). In Belgien, Dänemark, Irland und auch den Niederlanden nimmt der Primärüberschuß zwar ab, ist jedoch weiterhin beträchtlich. Auch Portugal hatte bis 1992 einen Primärüberschuß zu verzeichnen, mußte aber 1993 ein Primärdefizit von 1,3% des BIP hinnehmen. In Spanien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich hingegen haben sich die Primärdefizite vergrößert. In Deutschland und in Luxemburg wandelte sich seit 1990 der Primärüberschuß in ein Primärdefizit um und lag 1993 bei 0,8% des BIP bzw 1,7%.

4.2.2. *Schuldenstand*

Die Angaben über Schuldenstand sind derzeit nur Richtwerte und basieren auf unterschiedlichen Definitionen und Datengrundlagen. Sie sind daher nur in ihrer Trendentwicklung vergleichbar. Die Primärüberschüsse haben bisher nicht ausgereicht, um den Schuldenstand der öffentlichen Hand abzubauen oder nur zu stabilisieren. Da die Vergrößerung der Staatsdefizite in einer Zeit mit niedrigem bzw negativem realen Wachstum und niedriger bzw. sich verlangsamender Inflation auftrat, hatte sie fast überall in der Gemeinschaft einen Anstieg der Schuldenquoten zur Folge.

In fünf Mitgliedstaaten – Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg und Vereinigtes Königreich – lag das Verhältnis der öffentlichen Bruttoverschuldung zum BIP unterhalb 60%, verschlechterte sich jedoch seit 1992.

Irland erzielte bis 1993 beträchtliche Fortschritte bei der Reduzierung der Schuldenquoten, Portugal hingegen nur bis 1992. Dänemark hat seine Schuldenquote in den achtziger Jahren beträchtlich zurückgeführt, doch zeichnete sich in den neunziger Jahren erneut eine steigende Tendenz ab.

In Belgien, Griechenland und Italien wuchs das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP erneut rasch an und liegt 1993 auf sehr hohem Niveau. Die Situation ist für diese drei Mitgliedstaaten besonders besorgniserregend, weil deren Schuldenquoten über der 100% Marke liegen und sich noch nicht stabilisiert haben.

Das Zusammenwirken einer hohen Staatsverschuldung und hoher Zinsen hat zu steigenden Zinszahlungen geführt, die in einer Reihe von Ländern inzwischen mehr als 10% des BIP ausmachen. Selbst einige Länder mit einem vergleichsweise niedrigen Schuldenstand sehen sich zur Zeit einer Zinsbelastung historischen Ausmaßes gegenüber (Dänemark, Portugal und in geringerem Ausmaß auch Spanien und die Niederlande).

4.3. Die Entwicklung in den EFTA-Staaten

Die Entwicklung der Haushaltsdefizite in den EFTA-Ländern zeigt ein ähnliches Bild wie in den EU-Ländern. Die Entwicklung der Haushaltsdefizite in den EFTA-Staaten zeigt ebenfalls eine Verschlechterung der Haushaltslage ab 1991 und besonders ab 1992/1993.

Insbesondere Schweden, welches noch 1990 einen Haushaltüberschuß („Net Lending“) aufweisen konnte, wurde von der wirtschaftlichen Rezession voll erfaßt und wies 1993 ein Defizit („Net Borrowing“) von 14,7% des BIP auf. Dieselbe Situation ergibt sich in Finnland mit einem Defizit von 9,1% des BIP (1993). Norwegen, Schweiz und Öster-

Tabelle 2

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<i>Primärdefizit/Überschuß</i>									
Belgien	0'8	1'1	2'3	2'8	3'1	5'2	3'9	4'3	3'7
Dänemark	4'1	8'5	6'9	4'8	3'3	5'8	5'1	4'2	3'1
BRD ¹⁾	1'1	1'0	0'5	0'2	2'3	0'6	-0'5	0'7	-0'8
Griechenland	-9'2	-6'9	-5'2	-5'9	-9'5	-6'7	-3'5	0'4	-0'5
Spanien	-4'2	-2'7	-0'3	-0'3	0'3	-0'4	-1'2	-0'4	-2'2
Frankreich	-0'8	-0'6	0'3	0'5	0'9	1'4	1'0	-0'5	-2'2
Irland	-3'6	-3'4	-1'3	2'5	5'2	5'7	5'6	4'9	4'2
Italien	-5'2	-3'8	-3'6	-3'1	-1'5	-1'3	0	1'9	2'0
Luxemburg	—	—	—	—	—	3'9	-0'4	-1'9	-1'7
Niederlande	0'3	0'6	-0'9	0'5	0	-0'9	3'6	2'7	2'3
Portugal	1'9	3'3	1'5	2'3	3'9	2'7	2'0	3'8	-1'3
Vereinigtes Königreich	0'5	0'8	1'7	3'7	3'3	2'2	0'3	-3'0	-4'5
EUR	—	—	—	—	—	0'8	0'4	0'4	-0'9
Schweden	-0'8	1'0	6'0	4'5	5'7	4'3	-1'1	-7'1	-12'9
Norwegen	8'8	3'8	2'1	-1'0	-1'0	0'9	-1'8	-4'0	-3'8
Finnland	1'0	1'5	-0'7	2'1	3'4	5'6	-0'9	-5'0	-5'9
Schweiz	7'0	8'1	8'1	8'2	7'9	7'7	6'9	—	—
Österreich	0'4	-0'8	-1'2	0'2	0'3	1'0	0'9	1'3	0'6

¹⁾ ab 1991 + neue Länder.

Quelle: OECD für EFTA-Länder, EK für EU-Länder.

Tabelle 3

Haushaltsdefizit/Überschuß des Staates (% des BIPmp)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Belgien	-9'0	-9'4	-7'5	-6'7	-6'7	-5'8	-6'6	-6'9	-7'4
Dänemark	-2'0	3'4	2'4	0'6	-0'5	-1'5	-2'2	-2'6	-4'4
BRD ¹⁾	-1'2	-1'3	-1'9	-2'2	0'1	-2'1	-3'2	-2'6	-4'2
Griechenland	-13'6	-12'0	-11'6	-13'8	-17'7	-18'6	-16'3	-13'2	-15'5
Spanien ²⁾	-6'9	-6'0	-3'1	-3'3	-2'8	-3'9	-5'2	-4'6	-7'2
Frankreich	-2'9	-2'7	-1'9	-1'7	-1'1	-1'5	-2'1	-3'9	-5'9
Irland	-11'2	-11'1	-8'9	-4'8	-1'8	-2'2	-2'0	-2'2	-3'0
Italien	-12'6	-11'6	-11'0	-10'7	-9'9	-10'9	-10'2	-9'5	-10'0
Luxemburg	6'2	4'3	2'4	3'1	5'3	3'3	-1'0	-2'5	-2'5
Niederlande	-4'8	-6'0	-5'9	-4'6	-4'7	-5'1	-2'5	-3'5	-4'0
Portugal	-10'1	-7'2	-6'8	-5'4	-3'4	-5'5	-6'4	-5'2	-8'3
Vereinigtes Königreich	-2'2	-2'4	-1'3	1'0	0'9	-1'2	-2'7	-5'9	-7'6
EUR 12-ECU Referenzwert	-4'9	-4'5	-4'0	-3'4	-2'7	-4'0	-4'6	-5'0	-6'4
Schweden ³⁾	-3'8	-1'2	+4'2	+3'5	+5'4	+4'2	-1'2	-7'1	-14'7
Norwegen ³⁾	+10'3	+5'9	+4'8	+2'7	+1'6	+2'5	-0'2	-2'8	-3'2
Finnland ³⁾	0'1	+0'8	-1'5	+1'3	+2'9	+5'3	-1'5	-6'1	-9'1
Schweiz ³⁾	—	—	—	0'3	-0'2	-1'1	-2'6	-3'0	—

¹⁾ ab 1991 inkl. neue Länder.

²⁾ Bruch 86/87.

³⁾ Nettoneuverschuldung/-Kreditgewährung.

⁴⁾ EFV.

Quelle: OECD für EFTA-Länder, EK für EU-Länder.

Tabelle 4

Staatverschuldung (% des BIP)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Belgien	119,7	123,9	131,0	131,9	127,9	128,3	129,5	131,9	138,4
Dänemark	76,8	69,0	65,8	66,8	66,2	66,4	71,7	72,4	78,5
BRD	42,5	42,5	43,8	44,4	43,2	43,7	41,9	44,7	50,2
Griechenland	62,5	65,0	72,5	80,2	85,9	95,3	100,9	106,7	113,6
Spanien	45,2	46,2	46,6	42,9	44,4	44,5	45,5	48,8	55,6
Frankreich	45,5	45,7	47,3	47,2	47,4	35,4	35,5	39,2	44,6
Irland	108,5	120,8	122,0	120,4	110,1	96,1	95,9	91,6	92,9
Italien	82,2	86,2	90,4	92,6	95,5	97,8	101,4	108,0	115,8
Luxemburg	14,0	13,5	11,9	9,8	8,3	7,0	6,2	7,3	10,0
Niederlande	71,6	73,1	75,6	78,8	78,8	78,8	79,0	79,7	83,1
Portugal	70,9	69,5	72,9	75,2	72,1	68,4	67,4	63,5	69,5
Vereinigtes Königreich	59,0	58,0	55,8	49,5	43,2	39,6	41,0	47,3	53,2
EUR 12-ECU Referenzwert	—	—	—	—	—	57,2	58,0	61,7	66,4
	—	—	—	—	—	60,0	60,0	60,0	60,0
Schweden	67,6	67,1	59,1	53,5	48,4	44,2	45,7	52,9	67,6
Norwegen	40,7	51,1	42,7	42,5	42,7	39,2	40,2	43,4	47,2
Finnland	19,0	18,8	20,1	18,8	16,6	16,6	25,4	44,0	60,0
Schweiz	—	—	—	—	—	—	32,8	36,7	—

Quelle: OECD für EFTA-Länder, EK für EU-Länder.

reich weisen im Vergleich zu den anderen Ländern noch relativ niedrige Defizite auf.

Hinsichtlich der Entwicklungen der Staatsverschuldung zeigen die EFTA-Länder eine vergleichsweise günstigere Lage als die EU-Länder. Lediglich Schweden weist 1993 eine Bruttoverschuldung von mehr als 60% des BIP auf. Norwegen und Finnland liegen noch unter der 60%-Marke. Verschlechtert hat sich insbesondere die Situation Finnlands, wo die Staatsverschuldung infolge der Abwertung von 16,6% des BIP 1990 auf 60% des BIP 1993 angestiegen ist.

Die Darstellung der Primärsalden zeigt auch hier eine Verschlechterung der budgetären Lage in den EFTA-Staaten. Schweden hatte 1990 noch einen Primärüberschuß und wies 1993 ein Primärdefizit von 11,2% aus. Ebenso wandelte sich der Primärüberschuß in Finnland und in Norwegen (1990) in ein Defizit von 7,2% bzw. 3,9% des BIP 1993 um. Lediglich die Schweiz und Österreich weisen noch Primärüberschüsse auf.

Es zeigt sich, daß die EFTA-Länder grundsätzlich von noch relativ günstigeren Daten ausgehen können als die EU-Länder. Da auch in den EFTA-Ländern generell Konsolidierungsbemühungen unternommen werden, kann nach Ablauf der Rezession auch für die EFTA-Länder mit einer Erholung in der Haushaltsentwicklung gerechnet werden. Österreich stellt sich auch 1993 im Vergleich als relativ stabil dar, wenngleich anhand der Entwicklung der Primärsalden die unternommenen Anstrengungen zur Konsolidierung in manchen Ländern wie Belgien, Däne-

mark, Irland, Italien und Niederlande effektvoller erscheinen. Hinzugefügt werden muß, daß diese Länder zum Teil aber auch hohe Finanzierungsdefizite aufweisen (Belgien und Italien). Weiters ergibt die Entwicklung der Staatsverschuldung ein noch relativ positives Bild für Österreich, wie es nur von wenigen anderen Ländern erbracht wird.