

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-