

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

Stabilisatoren ab und maßen der Beschränkung der Ausgaben und der Preisstabilisierung mehr Gewicht zu. Die theoretische Auseinandersetzung um die Wirksamkeit der Fiskalpolitik wurde dabei hauptsächlich im Rahmen der Diskussion zwischen Fiskalisten und Monetaristen geführt.

Die etwa ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre in einer Reihe von Ländern auftretenden hohen Budgetdefizite und in der Folge das dadurch verursachte Anwachsen der Schuldenstände bzw. des Zinsendienstes führten eine Änderung der Orientierung in Richtung von Budgetkonsolidierungen bzw. -sanierungen herbei. Zunehmend wurden der Preisstabilisierung bzw. generell der Bedeutung der mittel- bis langfristigen Aspekte der Fiskalpolitik der Vorrang gegeben.

Zur Beurteilung der neuen Fragestellungen wurden Budgetmaße erforderlich, mit denen die strukturellen von den konjunkturellen Wirkungen eines Budgets getrennt werden können. Darüber hinaus werden Indikatoren verwendet, die die inflationären Wirkungen berücksichtigen bzw. wurden auch Maßstäbe diskutiert, die das Finanzvermögen eines Staates in den Defizitbegriff mit einbeziehen.

Welche Daten sind international über das öffentliche Defizit bzw. den öffentlichen Schuldenstand vorhanden? Wie sind diese Indikatoren in der „Europäischen Union“ definiert? Erfüllt Österreich beide „Maastricht-Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin“? Wie werden diese Kennzahlen für Österreich berechnet? Im folgenden soll versucht werden, Antworten auf diese Fragen zu finden.

3.2.1. Kenngrößen der internationalen Organisationen (UN, EU, OECD, IMF)

Ziel der einschlägigen Veröffentlichungen internationaler Organisationen ist es, möglichst vergleichbare Kenngrößen zur Finanzlage der öffentlichen Haushalte ihrer Mitgliedsländer bereitzustellen. Gegenwärtig stehen zur Gebarung der öffentlichen Haushalte der Industriestaaten vier alternative Informationsquellen zur Verfügung. Im einzelnen sind dies:

- die *Volkseinkommensrechnungen* auf Basis des „System of National Accounts“ (SNA) der Vereinten Nationen (UN) bzw. des „Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG) der Europäischen Union (EU);
- die „*Government Finance Statistics*“ (GFS) des Internationalen Währungsfonds (IMF);
- Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD);
- *Veröffentlichungen* des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) zum Thema Finanzen.

Sofern entsprechende internationale Statistiksyste­me vorliegen (SNA/ESVG bzw. GFS), werden die Daten anhand der vorgegebenen Regeln und Konventionen national ermittelt (i. d. R. durch Beantwortung von „Questionnaires“) und der jeweiligen internationalen Organisation gemeldet, welche die Daten ihrerseits in einschlägigen Publikationen veröffentlicht. Die von OECD und EUROSTAT gegenwärtig veröffentlichten Daten über die Höhe des öffentlichen Schuldenstandes ihrer Mitgliedsländer werden hingegen bis dato nicht auf Grundlage eines international abgestimmten konzeptiven Rahmens (Statistiksystem) erfaßt. Diesem Mangel soll nun durch die Umsetzung der die „Maastricht-Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin“ konkretisierenden EG-Rats-Verordnung vom 22. 11. 1993 abgeholfen werden (vgl. Anlage).

Für die Höhe und Entwicklung der Kenngrößen „öffentliches Defizit“ bzw. „öffentliche Verschuldung“ spielt zunächst die *Abgrenzung des Sektors „Staat“* eine zentrale Rolle. Die Grenzziehung zwischen dem Staat und den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft ist im SNA bzw. ESVG definiert und findet bei allen hier betrachteten Statistiksyste­men bzw. -quellen im wesentlichen Anwendung. Allerdings sind die Abgrenzungskriterien relativ allgemein formuliert, sodaß deren Umsetzung in der Praxis unterschiedlich ausfallen kann (siehe dazu Pkt 3. 2. 2 unten).

Zur Quantifizierung des „*öffentlichen Defizits*“ sind bei den genannten internationalen Organisationen folgende Kennzahlen verfügbar, die aus den Kontensequenzen der VGR und analoger Systeme abgeleitet werden können:

- Finanzierungssaldo bzw. Net lending (+)/Net borrowing (-) (EU/ESVG und UN/SNA);
 - Overall surplus/deficit (IMF/GFS);
 - Primärdefizit (OECD).
- Der öffentliche *Finanzierungssaldo* (SNA/ESVG) ist das Ergebnis der Produktions-, Umverteilungs- und Investitionstätigkeit des Staates. Er spiegelt das Verhältnis von Sparen (= laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben ohne Finanztransaktionen) zu Sachinvestitionen wider: Wird mehr investiert als gespart, so entsteht ein *Finanzierungsdefizit* („Net borrowing“), das den Rückgriff auf Fremdmittel erfordert. Sind die Investitionen niedriger als das Sparen, verbleibt ein Finanzierungüberschuß („Net lending“), der es ermöglicht, Finanzmittel an andere Sektoren als Einlagen oder als Kredite zur Verfügung zu stellen. Der Finanzierungssaldo kann daher neben der eben beschriebenen „realen“ Dimension auch in „rein finanzieller“ Hinsicht interpretiert werden: Dann entspricht er der Nettoveränderung aller finanziellen Verbindlichkeiten und Forderungen. Ein Finanzierungsdefizit bedeutet, daß Fremdmittel (z. B. Kredite) netto aufgenommen und/oder Finanzanlagen (z. B.

Verkauf von Beteiligungen) reduziert worden sind; analog dazu führt ein Abbau der Schulden und/oder eine Erhöhung des Finanzanlagevermögens (z. B. Schuldentilgung, Darlehensgewährung) zu einem *Finanzierungsüberschuß* („*Net lending*“). So hat nach diesem Konzept weder die Deckung von budgetären Ausgaben durch die Verminderung von finanziellen Forderungen (z. B. Bankeinlagen) ein geringeres Defizit zur Folge, noch steigt das Defizit durch budgetäre Ausgaben an, die dazu verwendet werden, das Finanzvermögen zu erhöhen.

Abbildung 1

Finanzierungskonto der VGR (vereinfachte Darstellung)

Finanzierungsinstrumente	Ausgaben	Einnahmen
Wertpapiere, Beteiligungen	Erwerb	Verkauf
Darlehen	Gewährung	Rückzahlung
Finanzschulden	Tilgung	Aufnahme
Rücklagen	Zuführung	Entnahme
	Einnahmenüberschuß = = Deckung des Finanzierungsbedarfes	

- Das „*Overall-deficit*“ laut GFS spiegelt den zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendigen *Finanzierungsbedarf* wider. Für Förderungszwecke vergebene Darlehen an den privaten Sektor sowie öffentliche Ausgaben, die den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen des privaten Sektors zum Gegenstand haben, erhöhen – im Gegensatz zum Finanzierungssaldo laut SNA – das *Overall-deficit*.
- Das *Primärdefizit* (OECD) schließlich blendet die Ausgabenkategorie Zinsen aus, da Zinszahlungen vom Umfang vorhergehender Defizite bestimmt werden und daher für die aktuelle Finanzpolitik ein „Vorgabedatum“ sind. Mit diesem Indikator kann etwa untersucht werden, ob die aktuelle Finanzpolitik dem Ziel der Stabilisierung der Staatsverschuldung dient oder ob sie zu einer „Schuldenexplosion“ führt.

Zum Thema *öffentliche Verschuldung* (Stand) liegen Daten über die Bruttoverschuldung (IMF/GFS bzw EU) und die Nettoverschuldung (OECD) vor.

- Die GFS-Kenngröße *Bruttoverschuldung* ist der zum „Nennwert“ (Rückzahlungsbetrag) bewertete Stand an finanziellen Verbindlichkeiten des Staates. Unter finanziellen Verbindlichkeiten im Sinne des GFS werden ausschließlich aufgenommene Finanzmittel, für die i. d. R. Zinsen und Tilgungen zu leisten sind, verstanden. Vom Verschuldungsbegriff ausgeklammert bleiben Verbindlichkeiten auf-

grund von Lieferungen oder Leistungen, Verbindlichkeiten aus Leasingverträgen oder Förderungszusagen sowie Eventualverbindlichkeiten (z. B. Haftungen). Die „Bruttoverschuldung“ ist jene Kenngröße, die in der Regel bei internationalen Vergleichen herangezogen wird und anhand der sich direkt die Belastung der laufenden und zukünftigen Gebarung der öffentlichen Haushalte durch Annuitäten (Zins- und Tilgungszahlungen) abschätzen läßt. Verschuldungsdaten auf Basis des GFS-Systems liegen zumeist nur für den Zentralstaat vor.

- Die *Nettoverschuldung* (OECD) betrachtet nicht nur die Passiva des Staates, sondern stellt die öffentliche Finanzsituation insgesamt dar, indem die finanziellen *Forderungen* des Staates gegen die finanziellen *Verbindlichkeiten* aufgerechnet werden. Die erworbenen Finanzaktiva stellen eine Gegenposition zu den Verbindlichkeiten dar und sollten demnach bei der Beurteilung der finanziellen Lage eines Landes Berücksichtigung finden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Bewertungsveränderungen von Fremdwährungsschulden negative Auswirkungen haben können.

Im Anhang (Langfassung des Beitrages von E. Hauth) finden sich Daten zu den bisher vorgestellten Kennzahlen über das öffentliche Defizit bzw. den öffentlichen Schuldenstand.

3.2.2. Was bedeutet „öffentliches Defizit“ und „öffentlicher Schuldenstand“ in der Europäischen Union?

Der Maastrichter „Vertrag über die Europäische Union“ nennt als Kriterien für die Haushaltsdisziplin das „öffentliche Defizit“ und den „öffentlichen Schuldenstand“, jeweils im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (maximal 3% bzw 60%). Bei der Begriffsbestimmung bezieht sich der Vertragstext mehrmals explizit auf das ESGV („öffentlich“, „Defizit“). Der Schuldenstand wird definiert als „Bruttogesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors.“ Überdies wird festgelegt, daß „der Rat . . . vor dem 1. Jänner 1994 nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen . . . beschließt“. Dies ist inzwischen durch eine EG-Rats-Verordnung vom 22. 11. 1993 erfolgt (vgl. Anlage). Dabei ist anzumerken, daß diese Ratsverordnung ihrerseits in großem Umfang auf ESGV-Begriffe Bezug nimmt. Zu erklären sind nun also die Schlüsselbegriffe „öffentlich“, „Defizit“ und „Schuldenstand“:

- „öffentlich“ = „Staat laut ESGV“

Das ESGV definiert: „Der Sektor Staat (S 60) umfaßt alle institutionellen Einheiten, die in ihrer Hauptfunktion nichtmarktbestimmte

Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen . . ." (Paragraph 239). „Im Sektor S 60 sind folgende institutionelle Einheiten zu erfassen:

- a) öffentliche Körperschaften (ohne öffentliche Unternehmen in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften oder mit besonderem Statut . . . oder in Form von Quasi-Kapitalgesellschaften),
- b) Organisationen ohne Erwerbscharakter mit eigener Rechtspersönlichkeit, die hauptsächlich nicht-marktbestimmte Dienstleistungen erbringen und deren Hauptmittel . . . aus Zuwendungen von den erwähnten öffentlichen Körperschaften stammen (z. B. politische Parteien, Religionsgemeinschaften),
- c) rechtlich selbständige Pensionskassen, wenn für die Versicherten eine unabhängig vom Risiko des einzelnen festgelegte Prämie berechnet wird" (Paragraph 240a-240c).

Für das Verständnis der Paragraphen 239 und 240 sind einige weitere Begriffserklärungen notwendig:

- *Institutionelle Einheiten*: Eine gebietsansässige Einheit wird hier als institutionell bezeichnet, wenn sie über eine vollständige Rechnungsführung verfügt und Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion besitzt (Paragraph 212).
- *Nichtmarktmäßige Dienstleistungen*: Paragraph 313 spezifiziert:
 - bestimmte Dienstleistungen, die vereinbarungsgemäß immer als nichtmarktbestimmt angesehen werden (z. B. öffentliche Verwaltung, Verteidigung etc) . . .
 - bestimmte Dienstleistungen, die als nichtmarktbestimmt gelten, wenn die Einnahmen der Produktionseinheit zum größten Teil (dh etwa zu 50% oder mehr der laufenden Einnahmen) aus anderen Quellen als dem Verkauf ihrer Produktion stammen (z. B. Schulen, Krankenhäuser, Straßenreinigung etc.) . . .
- *Quasi-Kapitalgesellschaften*: Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit, deren Hauptfunktion im Produzieren von Waren und marktbestimmten Dienstleistungen besteht, und deren wirtschaftliches und finanzielles Verhalten sich von dem ihrer Eigentümer unterscheidet und dem einer Kapitalgesellschaft ähnlich ist . . . (Paragraph 223).

Der Staat wird im ESVG also nicht rein juristisch definiert als „öffentliche Körperschaften“, sondern auch unter Bezugnahme auf funktionale Kriterien, durch kleinere Einheiten mit bestimmten wirtschaftlichen Aktivitäten und einem gewissen Grad an Eigenständigkeit. Es werden einerseits budgetär zu einem bestimmten öffentlichen Rechtsträger gehörige Einheiten nicht dem Staat zugeordnet (Paragraph 240 a), andererseits aber staatliche Einheiten, die „außerbudgetär“ tätig sind, einbezogen (Paragraph 240 b und c).

– „Defizit“ – „Finanzierungssaldo laut ESVG“

Im ESVG selbst findet sich die Bezeichnung „N 5 Finanzierungsüberschuß (+) bzw. -defizit (-)“ als Saldo des Vermögensveränderungskontos (C 5). N 5 ist das Residuum in einer Sequenz von insgesamt fünf Konten, die untereinander durch „Salden“ verbunden sind. Diese entstehen jeweils auf der Verwendungsseite („links“) und werden auf die Aufkommenseite des nächsten Kontos vorge-
tragen:

Konto	Saldo
a) Produktionskonto (C 1)	Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen (N 1)
b) Einkommensentstehungskonto (C 2)	Bruttobetriebsüberschuß (N 2)
c) Einkommensverteilungskonto (C 3)	Verfügbares Bruttoeinkommen (N 3)
d) Einkommensverwendungskonto (C 4)	Bruttoersparnis (N 4)
e) Vermögensveränderungskonto (C 5)	Finanzierungsüberschuß (+) bzw. -defizit (-) (N 5)

Als sechstes Konto ist das Finanzierungskonto (C 6) vorgesehen, das die Veränderungen der finanziellen Forderungen und Verpflichtungen abbildet. Sein Saldo (N 6) ist – bis auf eine allfällige statistische Differenz – ident mit N 5.

– „Schuldenstand“ – Ausschnitt aus der „EG-Rats-Verordnung Nr. 3605/93“

Artikel 1 der genannten Verordnung legt unter Punkt 5 unter anderem fest:

- Der öffentliche Schuldenstand ist die Summe der Nominalwerte aller am Jahresende ausstehenden Verbindlichkeiten des Staatssektors (S 60), mit Ausnahme derjenigen Verbindlichkeiten, deren entsprechende Gegenwerte als Forderungen vom Staatssektor (S 60) gehalten werden.
- Der öffentliche Schuldenstand gliedert sich in die Rubriken Bargeld und Einlagen (ESVG-Codes F 20 und F 30), Wertpapiere (F 40 und F 50), sonstige kurz-, mittel- und langfristige Kredite (F 79 und F 89).

Weiters wird der Nominalwert näher spezifiziert, insbesondere in bezug auf indexgebundene Verbindlichkeiten, und die Bewertung von Verbindlichkeiten in Fremdwährung geklärt.

3.2.3. *Erfüllt Österreich die „Maastricht-Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin“? Was muß bei der Interpretation der Österreich-Daten berücksichtigt werden?*

Das ÖSTAT veröffentlicht jährlich die Ergebnisse der Volkseinkommensrechnung in Anwendung des SNA („Österreichs Volkseinkommen

...“, zuletzt Berichtsjahr 1992, publiziert Ende 1993). In dieser Publikation sind auch Daten über das öffentliche Defizit (in der Definition von „Maastricht“) enthalten.

Anfang 1992 initiierte EUROSTAT eine erste explorative Datensammlung zur öffentlichen Verschuldung auf Basis des Maastrichter Vertragstextes. Die EU-Mitgliedstaaten sowie Österreich, Finnland und Schweden lieferten daraufhin Zahlen samt einer Beschreibung der nationalen Berechnungsmethoden. Die Österreich-Daten wurden in Zusammenarbeit von ÖSTAT mit dem BMF, der P. S. K. und der OeNB erstellt (Referenzjahr 1990).

Die folgende Tabelle zeigt, daß Österreich zu Beginn der neunziger Jahre (bis 1992) beide Konvergenzkriterien erfüllte, während in den achtziger Jahren die Defizitquote viermal über der 3%-Grenze zu liegen kam.

Worauf ist bei der Interpretation dieser Zahlen zu achten, was sind spezielle VGR-„Austriaca“?

Tabelle 1

	Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Mio S	Öffentliches Defizit (laut VGR)		Öffentlicher Schuldenstand (laut „EUROSTAT-Konzept“)	
		in Mio S	in % des BIP	in Mio S	in % des BIP
1980	994.704	16.972	1,7	376.400	37,8
1981	1.055.972	18.617	1,8	419.975	39,8
1982	1.133.535	38.452	3,4	480.735	42,4
1983	1.201.217	47.919	4,0	567.930	47,3
1984	1.276.775	32.769	2,6	629.401	49,3
1985	1.348.425	33.351	2,5	690.170	51,2
1986	1.422.497	52.539	3,7	794.292	55,8
1987	1.481.388	63.247	4,3	885.599	59,8
1988	1.566.439	47.686	3,0	951.569	60,7
1989	1.672.900	46.766	2,8	1.003.826	60,0
1990	1.801.309	38.724	2,1	1.067.314	59,3
1991	1.922.548	47.177	2,5	1.150.065	59,8
1992	2.035.606	40.895	2,0	1.206.718	59,3

Abgrenzung des Staates

Folgende *öffentliche Körperschaften* werden berücksichtigt:

- Bund, Bundesfonds, Hochschulsektor;
- Bundesländer ohne Wien;
- Gemeinden mit Wien, Gemeindeverbände;
- Sozialversicherungsträger und Kammern.

Als *Quasi-Kapitalgesellschaften* werden identifiziert und daher nur mit ihrem Netto-Gebarungsergebnis (= Transfers zwischen Eigentümer und Quasi-Kapitalgesellschaft) in die Konten des Staates einbezogen:

- Bundesbetriebe laut Budgetgruppe 7;
- Landes- und Gemeindebetriebe (Voranschlagsgruppe 8 und Wasserwerke).

Als Ergebnis von Beratungen in einer speziellen ÖSTAT-Arbeitsgruppe über offene Probleme des öffentlichen Sektors (OPöS) werden

dem Staat aufgrund ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten ebenfalls zugerechnet:

- Straßenbausondergesellschaften samt ASFINAG;
- Landeskrankenanstalten GesmbH.

Finanzierungsdefizit

Als weitere OPÖS-Ergebnisse werden folgende Ausgabenkategorien bei der Berechnung des öffentlichen Finanzierungssaldos nicht berücksichtigt:

- Zahlungen des Bundes aus in Anspruch genommenen Haftungen (als Gewährung von Darlehen klassifiziert);
- Schuldendienst des Bundes für ÖIAG-Kredite (Erwerb von Beteiligungen!).

Schuldenstand

Die öffentliche Verschuldung wird „konsolidiert“ ausgewiesen (ohne „Verbindlichkeiten, deren entsprechende Gegenwerte als Forderungen vom Staatssektor gehalten werden“), dh intergovernmentale Verbindlichkeiten bleiben ausgeblendet. Für Österreich sind das im wesentlichen die Darlehen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds (WWF) an die Gemeinden (1992 etwa 30 Mrd S, um die die Finanzschulden laut Gemeinderechnungsabschlüssen vermindert werden). Die Verbindlichkeiten des Wasserwirtschaftsfonds (WWF) sind in der „öffentlichen Verschuldung“ enthalten.

Die hier angeführten Daten sind vom Sommer 1992. Klärungen einiger Teilbereiche werden voraussichtlich noch eine leichte Revision der Ergebnisse zur Folge haben. Weitere Details zur Berechnung von „öffentlichem Defizit“ und „öffentlichem Schuldenstand“ können in Österreichs Volkseinkommen 1992 (ÖSTAT, Wien 1993) nachgelesen werden.

3.2.4. *Schlußfolgerungen*

Für die Maastricht-Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin ist die exakte Abgrenzung des „Staates“ eine Voraussetzung für die begriffliche Klärung von „Defizit“ und „Schuldenstand“. Soweit es um den „öffentlichen“ Charakter geht, stützt sich die Definition auf VGR-Konzepte, bei denen weniger die rechtlich-formalen Gegebenheiten eine Rolle spielen als die Art der wirtschaftlichen Aktivität. Für die Zugehörigkeit einer bestimmten Einheit zum Staat laut VGR ist es weder notwendige noch hinreichende Bedingung, daß sie innerhalb eines öffentlichen Budgets erfaßt ist (z. B. ASFINAG).

Das Vorhandensein von Daten zu den beiden besprochenen Maastricht-Konvergenzkriterien darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die

internationale de facto-Vergleichbarkeit bisher kaum untersucht (Staat, Defizit) bzw harmonisierte Konzepte erst jüngst entstanden sind bzw umgesetzt werden müssen (Schuldenstand). Auf Betreiben von EURO-STAT ist jedoch eine „Konvergenz der Berechnungsmethoden“ in den nächsten Jahren zu erwarten.

Die Österreich-Daten zum öffentlichen Schuldenstand sind konzeptiv derzeit noch nicht ähnlich fundiert wie die Defizitdaten. Es wird daher mittelfristig noch eine Zusammenarbeit von ÖSTAT mit interessierten nationalen Stellen notwendig sein, bis die Rechnung Routine-Charakter erlangt.

Bei der Auswahl der Konvergenzkriterien wurde die kurzfristige Verfügbarkeit der einfacheren Indikatoren der höheren Aussagekraft komplexerer Indikatoren vorgezogen. So läßt etwa die „Bruttoverschuldung“ das akkumulierte Finanzvermögen völlig außer acht. Ausgaben des Staates, die mit einer Erhöhung seiner finanziellen Forderungen verknüpft sind (z. B. Gewährung von Darlehen), haben keine Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo.