

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