

6. ANPASSUNGS-, KOORDINIERUNGS- UND KONSOLIDIERUNGSERFORDERNISSE IM HINBLICK AUF DIE GEÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN

6.1. Institutionelle Vorkehrungen und Abstimmungsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Einhaltung der finanzpolitischen Konvergenzkriterien

Die finanzpolitischen Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht schließen den gesamten öffentlichen Sektor ein. Es wird daher künftig ein engeres Zusammenwirken der einzelnen Gebietskörperschaften in der Budgetpolitik notwendig sein. In Österreich könnte dafür Art 13, Abs 2 B-VG den rechtlichen Rahmen bilden. In dieser kurzen Darstellung werden drei Aspekte kurz behandelt.

1. Welche Position ergibt sich für die einzelnen Gebietskörperschaften, inwieweit wird die Budgetpolitik der Länder und Gemeinden durch die Konvergenzkriterien berührt?
2. Welcher Verschuldungsspielraum steht den einzelnen Gebietskörperschaften aufgrund der bisherigen Entwicklung der Neuverschuldung und des Schuldenstandes künftig zur Verfügung, wenn man von einer maximalen jährlichen Neuverschuldung von 3% des BIP und einem Schuldenstand von 60% des BIP ausgeht?
3. Es wird geprüft, welches Erfordernis des Zusammenwirkens in der Budgetpolitik der Gebietskörperschaften sich aus diesen Konvergenzkriterien künftig ergibt und welche Möglichkeiten dafür bestehen.

6.1.1. Das „Net Lending“ der einzelnen Gebietskörperschaften

Das „Net Lending“ des gesamten öffentlichen Sektors zeigt, daß Österreich im Hinblick auf die Neuverschuldung die Zielsetzung des Maastrichtvertrages zumindest bis 1992 erfüllt. Gegenwärtig überschreitet Österreich diese Grenze. Das Bild ändert sich jedoch, wenn das „Net Lending“ in die einzelnen Teilbereiche gegliedert wird. Niveau und zeitliche Entwicklung des „Net Lending“ werden zwar vom Bundessektor geprägt, doch dürfen die Länder und Gemeinden in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, insbesondere wenn sich die Quote der Grenze von 3% nähert.

Der Bundessektor hat die Grenze in den letzten Jahren (mit Ausnahme von 1992) trotz der Konsolidierungsbemühungen stets über-

Kreditgewährung/Schuldenaufnahme des Staates

	Staat insgesamt	Bundessektor	davon:			Staat ohne Bundessektor
			Landesebene	Gemeinden	Sozialversiche- rungsträger	
in % des Brutto-Inlandproduktes						
1980	-1'7	-2'7	0'9	0'0	0'0	1'0
1981	-1'7	-2'7	0'8	-0'1	-0'3	0'4
1982	-3'4	-3'8	0'8	-0'2	-0'1	0'4
1983	-4'0	-5'0	0'6	-0'1	0'1	1'0
1984	-2'6	-3'8	0'8	0'1	0'2	1'2
1985	-2'5	-3'7	0'9	0'3	-0'1	1'2
1986	-3'7	-4'5	0'9	0'2	-0'4	0'8
1987	-4'3	-5'0	0'8	0'1	-0'3	0'7
1988	-3'0	-4'2	1'0	0'4	-0'3	1'2
1989	-2'8	-3'4	0'6	0'3	-0'3	0'6
1990	-2'1	-3'1	0'8	0'3	-0'2	0'9
1991	-2'5	-3'5	0'9	0'1	-0'1	1'1
1992	-2'0	-2'9	0'8	0'1	-0'1	0'9

Quelle: ÖSTAT, Österreichs Volkseinkommen

schritten (Tabelle 5). Die günstige Position des Gesamtstaates ist darauf zurückzuführen, daß die Länder und Gemeinden in den letzten Jahren einen recht stabilen Überschuß von rund 1 Prozentpunkt des BIP aufwiesen.

Aus dieser Darstellung ergeben sich zwei Fragen und Hinweise, die auch die künftige Entwicklung des „Net Lending“ beeinflussen werden.

1. Bleiben diese Verhältnisse zwischen den Gebietskörperschaften auch künftig bestehen, dann müßten die Länder und Gemeinden auch weiterhin Überschüsse oder zumindestens ein ausgeglichenes „Net Lending“ aufweisen.
2. Inwieweit kann künftig mit einer solchen Entwicklung bei den Ländern und Gemeinden gerechnet werden? Dazu ist es erforderlich, die Faktoren, die zu den Überschüssen (insbesondere der Länder) führen, kurz darzustellen.

Der Überschuß der Länder im „Net Lending“ ist nicht auf Einnahmenüberschüsse in den Budgets zurückzuführen, sondern ergibt sich großteils aus der Darlehensgewährung im Rahmen der Wohnbauförderung. Die Länder haben 1991 Darlehen (netto) in Höhe von 12,3 Mrd Schilling gewährt (Tabelle 6). Das entspricht 0,6% des BIP. Diese Darlehen (Finanzforderungen) werden aus Anteilen an Steuereinnahmen (Einkommensteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer I, Wohnbauförderungsbeitrag) finanziert und verbessern aufgrund der Verbuchungskonventionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung das „Net Lending“.

Der Überschuß der Länder ist nicht strukturell bedingt. Er ist durch

Tabelle 6

Die investitionsfördernden Darlehen der Länder im Wohnbau

	Gewährungen	Rückzahlungen Mill S	Nettogewährungen	Nettogewährungen in % des BIP
1980	8.309	935	7.374	0,7
1981	9.905	1.000	8.905	0,8
1982	10.282	1.661	8.621	0,8
1983	9.741	1.344	8.397	0,7
1984	10.761	1.274	9.487	0,7
1985	11.370	1.282	10.088	0,7
1986	11.348	1.743	9.605	0,7
1987	12.924	1.844	11.080	0,7
1988	14.388	3.433	10.955	0,7
1989	14.277	4.541	9.736	0,6
1990	14.841	2.013	12.828	0,7
1991	14.577	2.241	12.336	0,6

Quelle: ÖSTAT, Gebarungübersichten.

eine Änderung in den Instrumenten der Wohnbauförderung beeinflussbar.

Wenn künftig die Wohnbaufinanzierung stärker von Darlehensgewährungen auf Annuitätenzuschüsse (und Wohnbeihilfen) umgestellt wird (wofür es in einigen Ländern bereits Anzeichen gibt), dann würde der Vermögensaufbau der Länder geringer werden und die Annuitätenzuschüsse (als Kapitaltransfers) das „Net Lending“ verschlechtern, ohne daß sich an den Budgetsalden (laut Finanzstatistik) etwas ändert.

Der zweite Faktor ist die Finanzierung der administrativen Budgetdefizite. Einige Länder (ua Niederösterreich und Salzburg) decken seit einigen Jahren ihre Budgetabgänge nicht durch Kreditaufnahmen, sondern durch sogenannte „innere Anleihen“. Es handelt sich bei den „in-

Tabelle 7

Schuldenstand der Länder ohne Wien (Mio S)

	Stand 31. 12. ohne innere Anleihen	innere Anleihen	davon Niederösterreich	Stand 31. 12. einschl. innere Anleihen
1980	25.265	416	180	25.681
1981	28.875	749	295	29.623
1982	32.646	1.369	595	34.015
1983	36.477	2.141	1.022	38.617
1984	40.059	2.123	1.059	42.182
1985	42.250	3.228	1.879	45.478
1986	43.158	4.803	3.087	47.961
1987	44.279	6.540	4.823	50.819
1988	44.114	7.527	6.040	51.641
1989	41.961	10.253	7.484	52.214
1990	41.762	11.442	9.212	53.204
1991	41.529	13.289	9.930	54.818

Quelle: ÖSTAT, Gebarungübersichten.

Nettoschuldenaufnahme der Länder ohne Wien (Mio S)

	Veränderung des Schuldenstandes ohne innere Anleihen	innere Anleihen	davon Niederösterreich	Veränderung des Schuldenstandes einschl. innere Anleihen
1980	3.800	82	120	3.882
1981	3.610	333	115	3.942
1982	3.772	621	300	4.392
1983	3.831	772	427	4.602
1984	3.582	— 17	37	3.565
1985	2.191	1.105	820	3.296
1986	908	1.575	1.208	2.483
1987	1.122	1.736	1.736	2.858
1988	— 165	987	1.217	822
1989	—2.153	2.726	1.444	573
1990	— 199	1.189	1.728	990
1991	— 232	1.846	718	1.614

Quelle: ÖSTAT, Gebarungübersichten.

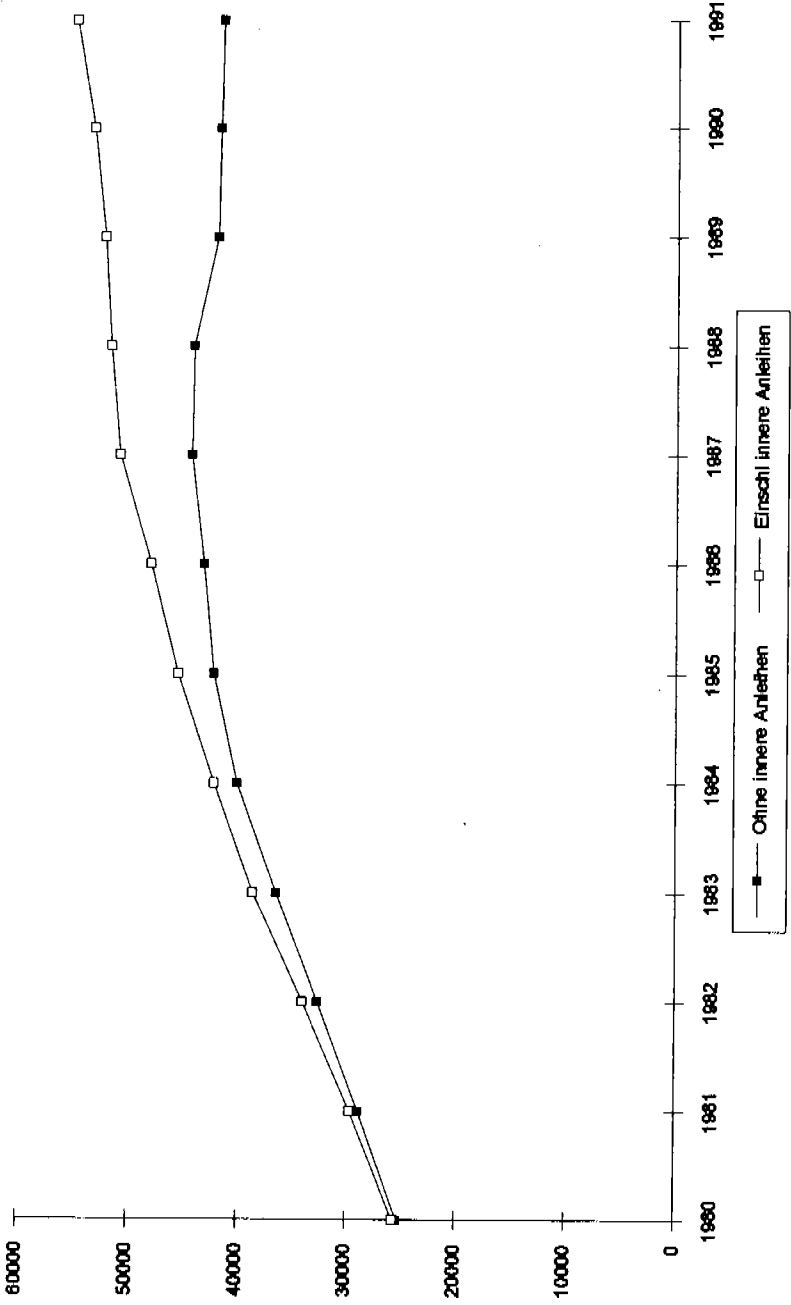
neren Anleihen“ um „Schulden“, die das Land nicht am Kapitalmarkt, sondern „bei sich selbst“ aufnimmt. Die Länder verwenden ihr liquides Finanzvermögen zur Budgetfinanzierung.

Es handelt sich bei diesem Finanzvermögen meist um zweckgewidmete Rücklagen, die entweder für die Finanzierung großer Investitionsvorhaben bestimmt sind oder zur Wohnbaufinanzierung herangezogen werden. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird die Abdeckung der Budgetdefizite in Form von „inneren Anleihen“ wie eine Rücklagenentnahme verbucht. Aus der Sicht der Maastrichter-Kriterien sind daher die „inneren Anleihen“ wohl im „Net lending“ enthalten, nicht aber im Schuldenstand, da intragovernmentale Verbindlichkeiten und Forderungen zu konsolidieren sind. Die „inneren Anleihen“ sind auch nicht im Schuldenstand laut Gebarungübersichten des ÖSTAT und des Finanzschuldenberichtes der Österreichischen Postsparkasse inkludiert.

Steigt der öffentliche Finanzierungsbedarf eines Jahres – etwa durch den Bau der niederösterreichischen Landeshauptstadt –, dann führt das, vorausgesetzt es handelt sich dabei um eine öffentliche Investition im Sinne der VGR, unabhängig von der Finanzierungsform (Rücklagen oder Finanzschulden oder Finanzierungsmix) zu einer Verschlechterung des „Net lending“. Kann der öffentliche Finanzierungsbedarf nicht mehr durch Rücklagenentnahmen gedeckt werden, erhöht sich in weiterer Folge auch der Schuldenstand. Hätte Niederösterreich die administrativen Defizite nicht durch „innere Anleihen“ finanziert, wäre zwar bei Baubeginn ein höherer Schuldenstand von Niederösterreich zu verzeichnen gewesen, dieser würde aber während der Bauzeit langsamer ansteigen. Fazit ist, daß nicht – wie oft vermutet – die „inneren Anleihen“ pro futuro zu einer Verschlechterung des „Net lending“ führen werden, sondern zusätzliche Investitionsvorhaben.

Abbildung 2

Schuldenstand der Länder ohne Wien



In den nächsten Jahren ist daher damit zu rechnen, daß die Umstellung in der Wohnbauförderung und die großen öffentlichen Bauvorhaben das „Net Lending“ und den Schuldenstand der Länder merklich beeinflussen und den Verschuldungsspielraum unter Beachtung der Konvergenzkriterien spürbar verkleinern.

Für den Fall, daß in Hinkunft auch die Länder und Gemeinden innerhalb des 3%igen Verschuldungsspielraums Platz finden müssen, wird im Hinblick auf die Konvergenzkriterien ein verstärktes Zusammenwirken der Gebietskörperschaften erforderlich sein.

6.1.2. Institutionelle Vorkehrungen und Abstimmungsmöglichkeiten der Budgetpolitik

Den rechtlichen Rahmen für ein engeres Zusammenwirken zwischen den Gebietskörperschaften könnte der Art 13 Abs 2 B-VG bilden, der im Zusammenhang mit der Neuordnung des Bundeshaushaltsrechts im Jahre 1986 in die Verfassung eingeführt wurde. Es heißt dort „Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben.“ Mit dieser Bestimmung sollte ein gewisses Zusammenwirken der einzelnen Gebietskörperschaften angestrebt und auf ein gemeinsames Ziel (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht) ausgerichtet werden. Die Konvergenzkriterien wären auch ein gemeinsames Ziel.

Historisch gesehen geht diese Verfassungsbestimmung auf den Haushaltsrechtsentwurf von 1972 zurück, der wiederum auf den gesetzlichen Bestimmungen der Bundesrepublik Deutschland aus 1967 (der Änderung des Grundgesetzes im Art 109 und des Stabilitätsgesetzes) aufbaute. Diese Verfassungsbestimmung in Österreich ist bisher „totes Recht“ geblieben. Möglicherweise auch deshalb, weil der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu wenig operational ist und seitens der Länder und Gemeinden befürchtet wurde, ihr Verhandlungsspielraum könnte durch eine solche Koordination eingeengt werden.

Dennoch wird eine zeitgerechte gegenseitige Information der Gebietskörperschaften und ihrer künftigen (nächstjährigen) Budgetpolitik und -gestaltung notwendig werden, weil ein Entwurf für einen Vorschlag zu einer Ratsverordnung der Europäischen Union vorsieht, daß die Mitgliedstaaten der EU zweimal jährlich (vor dem 1. März und vor dem 1. September eines Jahres) die Höhe ihrer geplanten und tatsächlichen Defizite mitteilen müssen.

Damit bieten sich zwei Zeitpunkte für eine gegenseitige Information der Gebietskörperschaften an. Zum einen ein Herbsttermin, bei dem auch die Grundlagen für die Budgeterstellung des kommenden Jahres diskutiert werden könnten und zum anderen ein Frühjahrs-/Sommertermin, bei dem der laufende Budgetvollzug in den einzelnen Gebietskörperschaften diskutiert werden könnte.

Für die Budgeterstellung könnte durch einen geeigneten Informationsaustausch eine gemeinsame Ausgangsbasis im Hinblick auf die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und daraus abgeleitet der Steuereinnahmen und der hiervon abhängigen Einnahmen (etwa für die Wohnbauförderung), der Zinsentwicklung, aber auch der Lohn- und Gehaltsentwicklung gewonnen werden. Aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich auch die mögliche Neuverschuldung („Net Lending“) für alle Gebietskörperschaften und somit der gesamte verfügbare Rahmen.

Im Falle einer (stärkeren) Überschreitung der durch die Konvergenzkriterien vorgesehenen (zulässigen) Neuverschuldung wäre natürlich im Rahmen einer solchen Abstimmung zumindest zu diskutieren, welche Gebietskörperschaften die Hauptlast der notwendigen Einsparungen tragen bzw mit welchen Maßnahmen die Konvergenzkriterien erreicht werden könnten.

In der ersten Phase der Koordinierung scheint es sinnvoll zu sein, den Schwerpunkt auf die umfassende Information zwischen den Gebietskörperschaften zu legen. Allenfalls könnten auch Wege und Maßnahmen diskutiert werden, wie ein zu hohes „Net Lending“ zurückgeführt werden könnte.

Im Frühjahr/Sommer könnte über den laufenden Budgetvollzug, aber auch die Probleme des abgelaufenen Jahres (allenfalls die Abweichungen zwischen Voranschlag und vorläufigem Abschluß) diskutiert werden.

6.2. Außerbudgetäre Finanzierungen und Budgetausgliederungen – Fallen sie unter die Kriterien von Maastricht oder erweitern sie den haushaltspolitischen Handlungsspielraum?

6.2.1. Einleitung

Der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union trägt den Mitgliedstaaten auf, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die finanzpolitischen Referenzwerte (Schuldenstand zu BIP und Neuverschuldung zu BIP) werden ebenso wie das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit als bekannt vorausgesetzt. Im folgenden Beitrag wird die Frage untersucht, ob die in Österreich immer wieder beklagte „außerbudgetäre Finanzierung“ (ABF) bzw. ihr weitgehendes Synonym „graue Finanzschuld“ zu einer „Umgehung“ der Maastricht-Kriterien führen könnte. Die analoge Frage wird auch für die „Budgetausgliederungen“ (BA) gestellt.

6.2.2. Begriff „Öffentlicher Sektor“

Zur Festlegung dessen, was unter „öffentlich“ und was unter „Verschuldung“ zu verstehen ist, wird auf die in den Papieren von *Hauth*