

**Beirat für
Wirtschafts- und Sozialfragen**

Europäische Wirtschafts- und
Währungsunion – Neue
Rahmenbedingungen für die
österreichische Wirtschafts-
und Finanzpolitik

Nr. 71, 1994

BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

Mitglieder:

Fidelis Bauer
Günther Chaloupek
Johann Farnleitner
Christian Festa
Karl Haas
Georg Kovarik
Rupert Lindner
Werner Muhm
Günther Ofner
Sylvia Sarreschtehdari-Leodolter
Johannes Schima
Bernhard Schwarz
Rudolf Strasser
Peter Traupmann
Wolfgang Tritremmel
Ernst Tüchler

Geschäftsführer:

Thomas Delapina
Werner Teufelsbauer

Ständige Experten:

Johanna Ettl
Gerhard Huemer
Helmut Kramer
Joachim Lamel
Josef Peischer

ISBN 3-90 1466-02-9

Medieninhaber: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien
Tel. 501 05/42 70; Prinz-Eugen-Straße 20, 1041 Wien, Tel. 501 65/22 84. Hersteller und
Kommissionsverlag: Offsetdruck Carl Ueberreuter Ges.m.b.H., 2100 Korneuburg,
Industriestraße 1

VORWORT

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich in der Vergangenheit wiederholt mit Fragestellungen im Bereich des öffentlichen Sektors – vorwiegend des Bundeshaushaltes – auseinandergesetzt. Dafür wurde bereits im Jahr 1964 eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet. Rechtzeitig zum Beitritt Österreichs zur EU hat diese Arbeitsgruppe eine Studie vorgelegt, in der die Auswirkungen der in den Maastrichter Verträgen geplanten „Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)“ für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik analysiert werden.

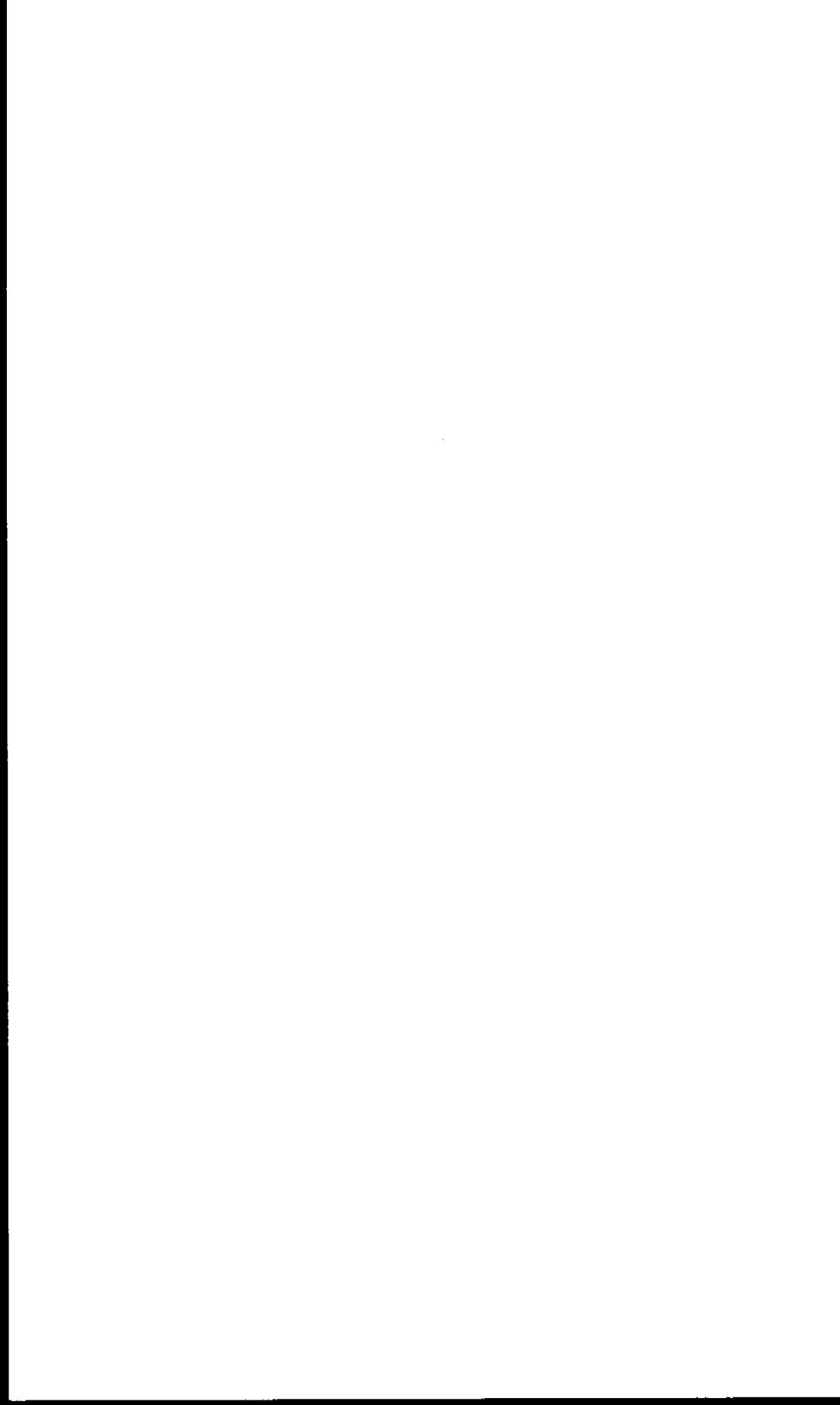
Gegenstand der Arbeit sind die sogenannten fiskalischen „Maastricht-Kriterien“. Sie legen die für die geplante WWU auf Dauer tragbaren Grenzwerte für die Verschuldungspolitik der Mitgliedstaaten fest. Diese Kriterien werden untersucht und auf ihre Auswirkungen für die Spielräume einer künftigen österreichischen Wirtschafts- und Finanzpolitik hinterfragt. Die geänderten Rahmenbedingungen, insbesondere aber die eingeschränkten Autonomiespielräume bei der Wechselkurs-, der Geld- und der Finanzpolitik bringen neue Herausforderungen für die Sozialpartner und unser Land mit sich. Gleichzeitig aber bietet sich die Chance, die neuen Rahmenbedingungen aktiv mitzugestalten. Mit dieser Studie wird vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen ein erster Schritt in diese Richtung gemacht.

Die Arbeit enthält einen umfangreichen Anhang. Dieser Anhang bringt Teilstudien, die von einzelnen Autoren für den Beirat zum Zwecke der Vorbereitung der Beiratsstudie bzw. zur Vertiefung von Fragestellungen erstellt wurden und zum Teil ganz neues Material beinhalten. Für den Inhalt der Studien im Anhang (blaue Seiten) sind allein die Autoren verantwortlich. Die auf den weißen Blättern gedruckten Teile stellen die Meinung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen dar.

Die vorliegende Arbeit des Beirats wäre ohne eine Vielzahl von Mitwirkenden nicht möglich gewesen. Ihnen allen, im besonderen aber dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, Univ.-Prof. Dr. Manfred Gantner und dem Geschäftsführer Mag. Bruno Roßmann gilt der Dank des Beirats.

Wien, im September 1994

Werner Muhm
Vorsitzender des Beirats
für Wirtschafts- und Sozialfragen



INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	7
1.1. Anlaß der Studie.....	7
1.2. Aufbau der Studie.....	8
1.3. Adressatenkreis.....	9
2. Schlußfolgerungen und Empfehlungen	11
2.1. Anmerkungen zu den „Spielregeln“ von Maastricht.....	11
2.2. Technisch-statistische Empfehlungen.....	14
2.3. Empfehlungen an die Träger der Finanzpolitik.....	14
3. Die „Spielregeln“ von Maastricht und die Klärung von Defizit- und Verschuldungsbegriffen in den verschiedenen statistischen Systemen	19
3.1. „Spielregeln“ von Maastricht.....	19
3.1.1. Die Bestimmungen des Maastrichter Vertrages.....	19
3.1.2. Rechtfertigung der Konvergenzkriterien.....	22
3.1.3. Kritik an den Konvergenzkriterien.....	23
3.2. Kennzahlen für öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand: Internationale Konzepte, die speziellen „Maastricht-Kriterien“ und deren Umsetzung/Quantifizierung für Österreich.....	24
3.2.1. Kenngrößen der internationalen Organisationen (UN, EU, OECD, IMF).....	25
3.2.2. Was bedeutet „öffentliches Defizit“ und „öffentlicher Schuldenstand“ in der „Europäischen Union“?.....	28
3.2.3. Erfüllt Österreich die „Maastricht-Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin“? Was muß bei der Interpretation der Österreich-Daten berücksichtigt werden?.....	30
3.2.4. Schlußfolgerungen.....	32
4. Erfahrungen und Ausgangssituation von EU- und EFTA-Staaten im Hinblick auf die Maastrichter Kriterien	35
4.1. EU-Rahmenbedingungen der Konvergenzprogramme.....	35
4.2. Die Entwicklung in den Mitgliedstaaten.....	36
4.2.1. Die öffentlichen Finanzierungsdefizite.....	36
4.2.2. Schuldenstand.....	39
4.3. Die Entwicklung in den EFTA-Staaten.....	39
5. Konsequenzen dieser Spielregeln für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik – eingeengte Handlungsspielräume	43
5.1. Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik in einer Währungsunion.....	43
5.1.1. Stufen der Währungsunion – Beschränkungen der Handlungsautonomie der Geldpolitik.....	43

5.1.2. Die Handlungsspielräume aufgrund der Erfahrungen aus der Hartwährungspolitik	44
5.2. Die Einengung des fiskalpolitischen Spielraumes durch die internationalen Kapitalmärkte	47
6. Anpassungs-, Koordinierungs- und Konsolidierungserfordernisse im Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen	51
6.1. Institutionelle Vorkehrungen und Abstimmungsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Einhaltung der finanzpolitischen Konvergenzkriterien	51
6.1.1. Das Net lending der einzelnen Gebietskörperschaften .	51
6.1.2. Institutionelle Vorkehrungen und Abstimmungsmöglichkeiten der Budgetpolitik	56
6.2. Außerbudgetäre Finanzierungen und Budgetausgliederungen – Fallen sie unter die Kriterien von Maastricht oder erweitern sie den haushaltspolitischen Handlungsspielraum?	57
6.2.1. Einleitung	57
6.2.2. Begriff „Öffentlicher Sektor“	57
6.2.3. Begriffe „Außerbudgetäre Finanzierung“ und „Budgetausgliederungen“	58
6.2.4. Fallen „Außerbudgetäre Finanzierung“ und „Budgetausgliederungen“ unter die Maastricht-Kriterien?	58
ANLAGE	62
Die „Maastrichter-Kriterien“ mit dem Wortlaut des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.	
Verordnung des Rates zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der im Artikel 104 und 104b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote	
ANHANG	73
Verzeichnis der Abkürzungen	177

1. EINLEITUNG

1.1. Anlaß der Studie

Nach dem Abschluß der Beitrittsverhandlungen und dem positiven Ergebnis der Volksabstimmung über das vorgelegte Verfassungsgesetz betreffend den Beitritt Österreichs zur EU steht nun der wahrscheinlich bedeutendste Integrationsschritt Österreichs unmittelbar bevor. Im Vorfeld dieser Entscheidungen erarbeitete die ständige Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen die nun vorliegende einschlägige Studie.

Mit der Arbeit „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik“ werden die Auswirkungen eines wichtigen Bausteins künftiger europäischer Realität für Österreich analysiert. Bekanntlich ist am 1. November 1993 der in Maastricht im Dezember 1991 ausgehandelte und im Februar 1992 in Lissabon unterzeichnete „Vertrag über die Europäische Union“ in Kraft getreten. Die geplante „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)“ soll in Stufen verwirklicht werden. An deren Ende werden irreversible Wechselkurse oder eine Gemeinschaftswährung der Mitgliedstaaten stehen. Die Zuständigkeit für die Geld- und Wechselkurspolitik wird auf das geplante Europäische System der Zentralbanken (ESZB) übergehen. Ein exzessives Verschuldungsverhalten einzelner Mitglieder und eine davon ausgehende Störung der Güter- und Finanzmärkte sollen in der WWU ausgeschlossen sein. Deshalb sind im Stufenplan Regeln für finanzpolitisches Wohlverhalten vorgesehen, und es soll die Haushaltspolitik der Mitglieder umfassend koordiniert werden.

Gegenstand der vorliegenden Studie sind die sogenannten fiskalischen „Maastricht-Kriterien“, also die im Maastrichter Vertrag festgelegten Referenzwerte für eine mit der geplanten WWU vereinbare, auf Dauer tragbare Verschuldungspolitik der Mitgliedswerber bzw. -staaten. Sie sollen hier analysiert und auf ihre Auswirkungen für die Spielräume einer künftigen österreichischen Wirtschafts- und Finanzpolitik hinterfragt werden. Dabei wird zwar implizit von der Annahme ausgegangen, Österreich würde der geplanten WWU beitreten, aber auch ohne diesen Beitritt wäre unser Land von der neuen Entwicklung im Rahmen seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik erheblich betroffen. Denn die fiskalischen Maastricht-Kriterien haben sich mittlerweile selbständig gemacht: Sie haben eine vom Anlaßfall WWU unabhängige Signalfunktion für die Beurteilung der Haushaltspolitik von Staaten erlangt.

1.2. Aufbau der Studie

Die vorliegende Publikation besteht aus zwei Teilen: der *Studie* selbst und einem Anhang. Im *Anhang* sind ausgewählte Langfassungen von Beiträgen wiedergegeben, die für diese Studie des Beirats angefertigt und hier eingearbeitet wurden. Für diese Beiträge (blaue Blätter) trägt nicht der Beirat die Verantwortung, sondern einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“.

Die Schlußfolgerungen und Empfehlungen sind im nachfolgenden *Kapitel 2* der Studie zusammengefaßt.

In *Kapitel 3* beginnt die eigentliche Analyse. Die „Spielregeln“ von Maastricht werden vorgestellt und analysiert. Sodann werden eine Reihe von vorwiegend statistisch-technischen Fragen beantwortet, die sich in diesem Zusammenhang stellen: Wie grenzen internationale Organisationen (UN, EU, OECD, IMF) jene Kenngrößen ab, mit der sie die Finanzlage ihrer Mitgliedsländer vergleichen und evaluieren? Vor allem aber: Was versteht die EU im Zusammenhang mit den „Maastricht-Kriterien“ unter den Begriffen „Defizit“ und „Verschuldung“, und wie ist der „öffentliche Sektor“ abgegrenzt? Wie werden die maßgeblichen Kennzahlen berechnet? Daraus leitet sich eine inhaltliche Frage ab: Erfüllt Österreich die fiskalischen Konvergenzkriterien der geplanten WWU?

Kapitel 4 lenkt den Blick in das Ausland und versucht eine aktuelle Bestandsaufnahme der Frage: Wie erfüllen die EU- und EFTA-Mitgliedstaaten die fiskalischen Maastricht-Kriterien?

In *Kapitel 5* werden die Handlungsspielräume für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik ausgelotet, die sich aus einer angestrebten oder erworbenen Mitgliedschaft bei der WWU ergeben. In diesem Zusammenhang werden die Erfahrungen mit der Hartwährungspolitik Österreichs, die ja eine „de facto-Währungsunion“ mit Deutschland darstellt, eingebracht. In der geplanten WWU mit endgültig fixen Wechselkursen oder einer gemeinsamen Währung und einer zentral koordinierten Geldpolitik bleiben zunächst Finanz- sowie Einkommenspolitik autonom handhabbar. Aber die Spielräume zur autonomen Gestaltung der Finanzpolitik sind durch die fiskalischen Konvergenzkriterien deutlich beschnitten. Das „Maastricht-Regime“ bringt neue Herausforderungen nicht nur für die Budgetniveau-, sondern besonders auch für die Budgetstrukturpolitik. Es interessieren nicht nur die Begrenzungen und Sanktionen, die aus den geänderten institutionellen Rahmenbedingungen resultieren. Vielmehr ergeben sich aus der Einschätzung der Budgetpolitik einzelner Mitgliedstaaten durch die internationalen Kapitalmärkte auch erhebliche Anreize zur Budgetkonsolidierung.

Das abschließende *Kapitel 6* ist zwei Spezialproblemen gewidmet. Die fiskalischen Konvergenzkriterien gelten für den gesamten öffentlichen

Sektor, also unter Einschluß des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherung. Welche haushaltspolitischen Anpassungserfordernisse sind erforderlich und welche institutionellen Koordinierungslösungen sind im Bundesstaat Österreich unter diesen Umständen anzustreben? Darüber hinaus werfen die sogenannten „Außerbudgetären Finanzierungen“ und die „Budgetausgliederungen“ neue (-alte-) Fragen auf: Fallen sie unter die Maastrichter Kriterien? Wichtiger noch: Können sie so organisiert werden, daß sie nachhaltig zur Erweiterung des haushaltspolitischen Spielraumes beitragen?

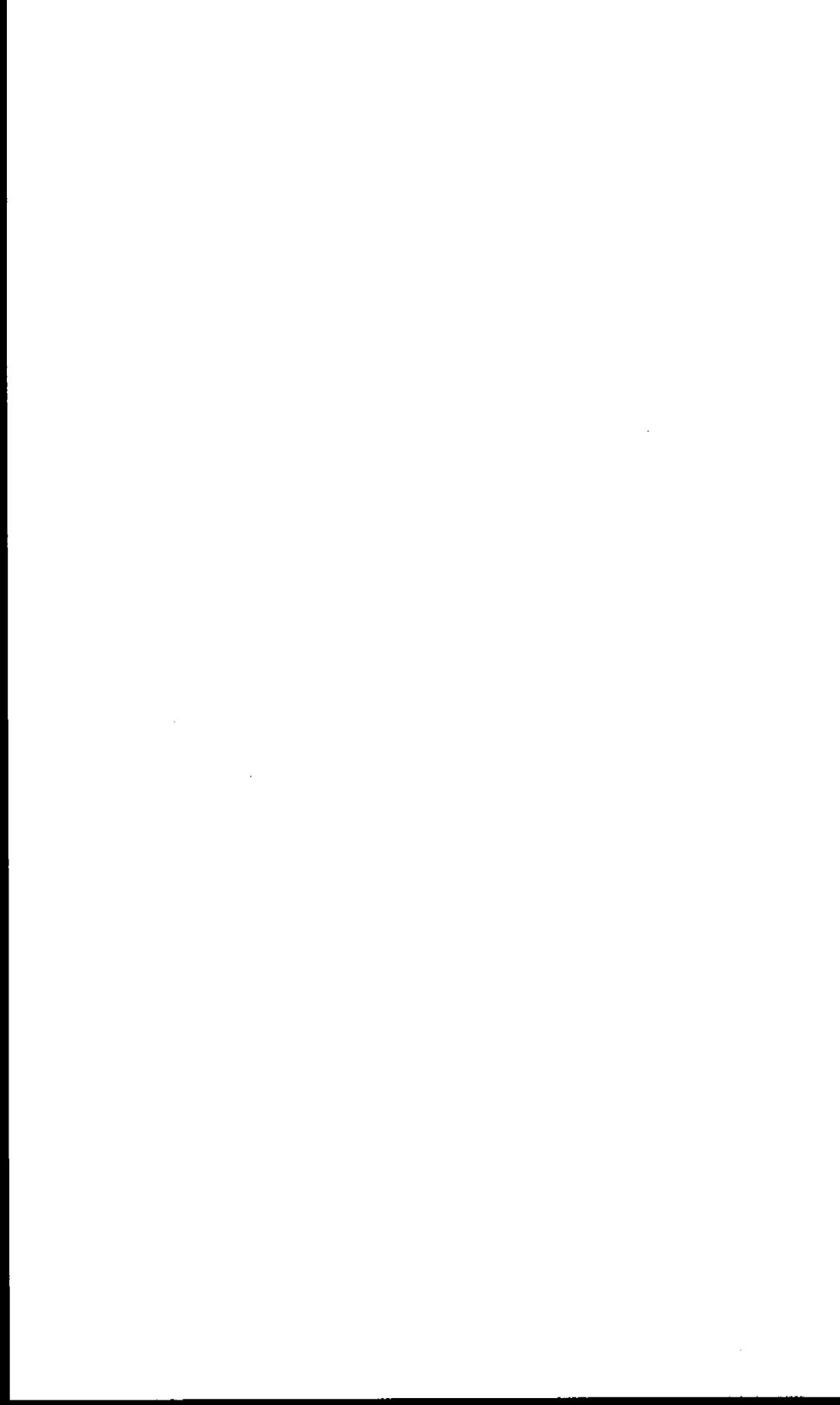
1.3. Adressatenkreis

Die Studie richtet sich im Vorfeld der Volksabstimmung zum EU-Beitritt Österreichs zunächst ganz allgemein an die Öffentlichkeit. Es sollen statistisch-technische Fragen beantwortet und ein Informationsbedarf hinsichtlich der Auswirkungen der geplanten WWU auf die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik abgedeckt werden.

Auch die Evaluierung der Qualität der Budgetpolitik anhand internationaler Beurteilungsmaßstäbe macht die Weiterführung der Budgetkonsolidierungspolitik notwendig. Insofern soll diese Studie den für die Staatsfinanzen Verantwortlichen „den Rücken stärken“ gegenüber überhöhten Ansprüchen an die öffentlichen Haushalte.

Da im Zusammenhang der „Maastricht-Fiskalindikatoren“ die öffentliche Verschuldung eines Staates als Ganzes auf dem Prüfstand steht, soll das Bewußtsein der Finanzpolitiker auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen für eine letztlich gemeinsam zu verantwortende Verschuldungspolitik des öffentlichen Sektors geweckt werden.

Die engen Haushaltsspielräume machen nicht nur mehrjährige Budgetprogramme erforderlich, die geänderten Autonomiespielräume bei der Wechselkurs-, der Geld- und der Finanzpolitik bringen auch neue Herausforderungen für die Einkommens-, dh für die Lohn- und Preispolitik. Insofern sind auch die Sozialpartner selbst ein Adressat dieser Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen.



2. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Empfehlungen und Schlußfolgerungen richten sich weder nach ihrer Wichtigkeit noch nach der Gliederung der Studie. Die Schlußfolgerungen enthalten zunächst einige Anmerkungen zu den „Spielregeln“ von Maastricht. Im zweiten Teil werden Empfehlungen technisch-statistischer Natur gemacht. Der anschließende Hauptteil der Empfehlungen ist an die Träger der Finanzpolitik gerichtet.

2.1. Anmerkungen zu den „Spielregeln“ von Maastricht

Vorweg werden hier einige Überlegungen zu den Maastrichter Kriterien angestellt, die bei den nachfolgenden Empfehlungen im Auge behalten werden sollen.

- Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in Aussagen von Politikern wird der „Maastrichter Fahrplan“ immer wieder in Frage gestellt (sowohl bezüglich der Regelungen als auch bezüglich des Terminplans). Da die Verwirklichung des vorgesehenen Stufenplans in der festgelegten zeitlichen Abfolge tatsächlich zweifelhaft erscheint, sollten die Überlegungen zu einer Währungsunion einen allgemeinen Charakter über den Stufenplan hinaus haben. Es ist daher notwendig, sich auch mit der Sinnhaftigkeit und dem Anwendungsbereich der Regeln auseinanderzusetzen.
- Österreich hat in den letzten Jahren im Zuge der Hartwährungspolitik gegenüber dem DM-Block bereits gezeigt, daß auch unter diesen Rahmenbedingungen eine autonome Fiskalpolitik bis zu einem gewissen Grad möglich und sinnvoll ist, ohne das Ziel der Preisstabilität oder des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verletzen. Diese Erfahrungen können auch für die Abschätzung der Wirkungen der zukünftigen Währungsunion genützt werden, obwohl dann ein jederzeitiger Ausstieg aus dem Wechselkurssystem nicht mehr möglich sein wird.
- Der Umfang des Spielraums der Fiskalpolitik eines Mitgliedslandes in einer Währungsunion hängt davon ab, mit welcher Genauigkeit die fiskalischen Konvergenzkriterien eingehalten werden müssen. Im konkreten Fall der Maastricht-Kriterien soll die vorgesehene Defizitquote die Obergrenze von 3% des BIP *nicht dauerhaft und deutlich überschritten werden* und die Schuldenquote sich *erkennbar* auf einen Referenzwert von 60% des BIP *zubewegen*. Sollte es (hypothetisch!) nicht möglich sein, die Kriterien auch nur geringfügig

DIE KONVERGENZKRITERIEN DES MAASTRICHTER VERTRAGES	
fiskalische Kriterien	<i>Vertrag zur Gründung der Europäischen Union Art. 104c Abs. 1-3 und Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit Art. 1</i>
öffentliches Defizit	Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen (= Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Kammern) Defizits zum BIP in Marktpreisen darf nicht bzw. nur in Ausnahmefällen bestimmten Referenzwert überschreiten; genannter Referenzwert: 3%.
öffentlicher Schuldenstand	Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP in Marktpreisen darf nicht bzw. nur in Ausnahmefällen bestimmten Referenzwert überschreiten; genannter Referenzwert: 60%.
„golden rule“	Bei Nichterfüllung eines der oberen fiskalischen Kriterien: Überprüfung durch die Kommission, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen nicht übertrifft.
monetäre Kriterien	<i>Vertrag zur Gründung der Europäischen Union Art. 109j Abs. 1 und Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Art. 109j Abs. 1-4</i>
Preisstabilität	Die während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate eines Staates darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate der drei besten Mitgliedstaaten liegen.
Zinskonvergenz	Durchschnittlicher langfristiger Nominalzinssatz eines Staates darf in einem Jahr vor der Prüfung um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz der drei bezüglich der Preisstabilität besten Mitgliedstaaten liegen.
Währungsstabilität	Nationale Währung darf in den letzten 2 Jahren nicht abgewertet worden sein und muß in der vom EWS vorgesehenen Bandbreite liegen.
„no-bail-out“ Regelung	<i>Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank wird ausgeschlossen (Art. 104 Abs. 1); Solidarhaftung der Gemeinschaft für verschuldete Mitgliedstaaten mit exzessiven Budgetdefiziten wird ebenfalls ausgeschlossen (Art. 104b Abs. 1).</i>

STUFENPLAN ZUR VERWIRKLICHUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION	
1. Stufe Beginn: 1. Juli 1990	Liberalisierung des Kapitalverkehrs; die Mitgliedstaaten verpflichten sich, Konvergenzprogramme zur Annäherung und Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Leistung vorzulegen, um feste Wechselkurse zu ermöglichen; System der multilateralen Überwachung; Beitritt der Staaten zum EWS, Stärkung der Autonomie der nationalen Mitgliedstaaten.
2. Stufe Beginn: 1. Jänner 1994	Errichtung des Europäischen Währungsinstituts (dieses soll die nationalen Geldpolitiken koordinieren); Vorbereitung für Errichtung der Europäischen Zentralbank; Vorbereitung auf den Übergang zu einer supranationalen Geldpolitik; Wechselkursanpassungen dürfen nur mehr in außergewöhnlichen Umständen erfolgen.
3. Stufe Beginn: 1. Jänner 1997 bzw. 1999	Wenn die Mehrheit der Staaten Ende 1996 die Konvergenzkriterien erfüllt, tritt WWU mit 1. Jänner 1997 in Kraft; ansonsten tritt sie automatisch für alle Länder, die dann den Kriterien entsprechen, am 1. Jänner 1999 in Kraft; mit Beginn der WWU wird eine einheitliche Währung durch die irreversible Fixierung der Wechselkurse eingeführt; Errichtung der Europäischen Zentralbank.

oder kurzfristig zu überschreiten oder bei Gültigkeit der „golden rule“ höhere Defizite mit der Finanzierung von zusätzlichen Investitionen zu begründen, dann wären die Spielräume der Fiskalpolitik umfangmäßig und zeitlich tatsächlich eng begrenzt. Unter diesen Prämissen könnten sie für eine mäßige antizyklische Wirkung nur dann eingesetzt werden, wenn die Fiskalpolitik nicht dauernd die oberen Grenzen der fiskalischen Kriterien ausschöpft, sondern durch Budgetsanierungsmaßnahmen in der konjunkturellen Aufschwungphase und bei inflationistischen Tendenzen unterhalb der beiden Kriterien bleibt, denn sonst könnten in der Abschwungphase nicht einmal die automatischen Stabilisatoren wirksam werden.

- Die „Maastricht-Kriterien“ sind wegen der fehlenden Berücksichtigung der Auswirkungen konjunktureller Einbrüche auf die Notwendigkeit zur Kreditaufnahme sehr anspruchsvoll. Sie burden darüber hinaus hochverschuldeten Staaten eine einseitige Stabilisierungslast auf. Von diesen Gesichtspunkten könnte im politischen Prozeß der Verwirklichung der WWU eine deutliche Gefahr zur Aufweichung ausgehen.
- Die beiden Konvergenzkriterien sind nicht nur formelmäßig miteinander verbunden: Der Zinsendienst für den Schuldenstand aus Vorperioden belastet einerseits den Haushaltsspielraum der laufenden Periode und übt damit einen Druck in Richtung höheres Nettodefizit aus. Wirtschaftswachstum erhöht andererseits das Steueraufkommen und erweitert den Haushaltsspielraum. Eines der beiden Kriterien (Defizit/BIP oder Schuldenstand/BIP) muß bei bestimmten Parameterkonstellationen schon deshalb unterschritten werden, damit das andere erreicht werden kann. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Nominalverzinsung für die Staatsschuld über dem nominellen Wachstum liegt.
- Die Anwendung der „goldenen Regel“ würde zwar eine Ausweitung des Defizits über die 3 %-Grenze hinaus ermöglichen, wäre aber bei Nichtberücksichtigung konjunkturbedingter Defizite derzeit strenger als der Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes. Die Erfüllung stabilitätspolitischer Zielsetzungen sowie die Reaktion auf länderspezifische Schocks würde dadurch bei der gegebenen Ausgangslage erschwert. Darüber hinaus würde die notwendige Flexibilität staatlicher Aufgabenerfüllung vermindert. Ein anderes, allerdings offenes Problem liegt in der sinnhaften Abgrenzung des Investitionsbegriffs.

2.2. Technisch-statistische Empfehlungen

Der mit dem Vertrag von Maastricht eingeschlagene Weg, Bedingungen für den Eintritt in die Währungsunion in Form von legislativ determinierten statistischen Limits – den sogenannten fiskalischen Konvergenzkriterien – festzulegen, ändert den Stellenwert dieser statistischen Kenngrößen. Während bislang, je nach Fragestellung, komplementäre Meßkonzepte der Fiskalpolitik zur empirischen Veranschaulichung der Finanzpolitik herangezogen wurden und ihre jeweilige Adäquanz sowie statistische Implementierung vorwiegend nur in „akademischen Kreisen“ in Diskussion standen, werden in Zukunft die beiden Fiskalindikatoren im Sinne von Maastricht für die unmittelbare Beurteilung der Finanzpolitik eines Landes herangezogen werden, und dies ungeachtet methodischer oder eventuell noch weiterer statistischer Probleme.

- Die Definition der „Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin“ auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bedeutet eine Aufwertung der finanzpolitischen Bedeutung der VGR-Ergebnisse – eine Entwicklung, welche die Beseitigung der vereinzelt bestehenden statistischen Lücken in den der VGR vorgelagerten Finanzstatistiken sowie in den VGR-Konten des Staates notwendig erscheinen läßt. Explizit zu nennen wären hier die vollständige Erfassung der laufenden Gebarung der Landes- und Gemeindefonds sowie bestimmter Bestandsdaten (Sozialversicherungsträger und Gemeindeverbände; Finanzaktiva/Passiva bei allen öffentlichen Rechtsträgern). Eine weitere Standardisierung der Haushaltsverrechnungsregeln ist für eine zweifelsfreie VGR-Anwendung gleichfalls erforderlich.
- Neben den Schritten zur Verbesserung der primärstatistischen Grundlagen wird eine Periode verstärkter Zusammenarbeit des ÖSTAT mit anderen nationalen Stellen in konzeptioneller Hinsicht erforderlich sein, bis die Meldungen an EUROSTAT, vor allem in bezug auf den öffentlichen Schuldenstand, Routinecharakter erlangt haben.
- Insgesamt ist der von der EU gewählte Konnex zu den Größen der VGR aus der Sicht des Beirats zu begrüßen, da diese in ein international abgestimmtes globales Statistiksysteem eingebettet sind und dadurch sowohl die Kongruenz mit anderen Eckdaten als auch die internationale Vergleichbarkeit weitgehend gewährleisten.

2.3. Empfehlungen an die Träger der Finanzpolitik

- Bei der Auswahl der Fiskalindikatoren laut Maastricht wurde die kurzfristige Verfügbarkeit einfacherer Indikatoren der höheren

Aussagekraft komplexerer Indikatoren vorgezogen. Um „Miß- bzw. Überinterpretationen“ der Ergebnisse zu vermeiden, sollte eine allgemeine Bewußtseinsvertiefung über Definition und Aussagekraft dieser Kriterien erfolgen. Hier hofft der Beirat, mit den Ausführungen über „Kennzahlen für öffentliches Defizit und öffentlichen Schuldenstand: Internationale Konzepte, die speziellen Maastricht-Kriterien und deren Umsetzung/Quantifizierung für Österreich“ (Kapitel 3. 2.) einen Beitrag leisten zu können.

- Angesichts des verstärkten Augenmerks auf die „Maastricht-Fiskalindikatoren“ sollen andere fiskalische Kenngrößen aber keinesfalls an Bedeutung verlieren. Das schon deshalb nicht, weil ein einfacher Indikator, der nur den Budgetsaldo mit dem Bruttoinlandsprodukt verknüpft, mit der Gefahr verbunden ist, daß die Struktur der Einnahmen und Ausgaben vernachlässigt wird. Vielmehr wäre eine laufende Berichterstattung anzustreben, die einen umfassenden Einblick in die Lage der öffentlichen Finanzen zu vermitteln imstande ist. Dies könnte durch den Aufbau eines national abgestimmten, die internationale Vergleichbarkeit sichernden statistischen Indikatorensets erreicht werden, das neben den Fiskalindikatoren laut Maastricht komplementäre Kenngrößen zur finanziellen Lage des öffentlichen Sektors sowie der Subsektoren enthält. Dabei könnten neben den administrativen Defiziten der Gebietskörperschaften weitere international gebräuchliche Kenngrößen wie konjunkturelles, strukturelles und primäres Defizit sowie Nettoverschuldung einbezogen werden. Für die Realisierung dieses Projekts erscheint jedenfalls eine enge Zusammenarbeit aller mit der Gebarung und der statistischen Aufbereitung der öffentlichen Haushalte befaßten nationalen Stellen (ÖSTAT, BMF, RH, OeNB, Staatsschuldenaus-schuß der Österreichischen Postsparkasse und anderen interessierten Stellen) und die diesbezügliche Mitwirkung auf internationaler Ebene zielführend, um einerseits einen breiten methodologischen Konsens zu erzielen und andererseits die Konsistenz der Daten sicherzustellen.
- Es sollte darauf geachtet werden, daß auch in einer vollen Währungsunion den nationalen Haushaltspolitiken so weit ein Spielraum bleibt, daß die Defizit- und Verschuldungskriterien im mehrjährigen Durchschnitt gelten und damit zumindest die automatischen Stabilisatoren zum Tragen kommen können. Es wäre daher sinnvoll, sich zu überlegen, wie die Konvergenzkriterien, die für einen Beitritt zur WWU notwendig sind, während der Mitgliedschaft flexibler gestaltet werden können, sodaß die materiellen Ziele des Integrationsprozesses erreicht werden. Im Sinne einer aktiven Diskussion über die Interpretation der Konvergenzkriterien wäre es

auch für Österreich durchaus angebracht, Vorschläge in diese Richtung zu äußern.

- Wären die Maastrichter Kriterien allerdings dahingehend zu interpretieren, daß die genannten Referenzwerte jährlich einzuhalten sind, so stünde für die Fiskalpolitik ein sehr eingeschränkter Spielraum für das Defizit bei konjunkturellen Schwankungen und ein kleiner Spielraum in Form von Umschichtungen bei den Einnahmen und Ausgaben zur Verfügung. Dazu gehört die Erhöhung der Investitionsausgaben, die uU durch die Anwendung der „golden rule“ eine Überschreitung der Defizit- und Verschuldungsquote zulässig macht. Dieser Spielraum kann insbesondere bei spezifischen Schocks in einzelnen Sektoren und Bereichen der Nachfrage eingesetzt werden. Er ist aber begrenzt. Bei den Einnahmen sind aus Steuerharmonisierungs- und Wettbewerbsgründen wenig Änderungen zwischen den Kategorien der direkten und indirekten Steuern möglich, bei den Ausgaben sind ebenfalls aus Gründen der Wettbewerbsverzerrung keine Subventionsgestaltungen größeren Ausmaßes zugelassen. Dazu kommt, daß in vielen Bereichen eine zusätzliche Nachfrage der öffentlichen Hand früher oder später zu einem größeren Anteil ins Ausland abfließen wird und nicht im Inland konjunkturstützend wirken kann (Erfordernis internationaler Ausschreibungen, Importneigung). Bei manchen dieser fiskalischen Maßnahmen wird daher eine zeitliche Begrenzung notwendig sein, um nicht die auf längere Sicht notwendige Anpassung der Preise und Löhne und die innerösterreichische Mobilität der Produktionsfaktoren zu behindern.
- Das längerfristige Abgehen von einem Budgetkonsolidierungskurs empfiehlt sich auch unabhängig von den Konvergenzkriterien nicht. Die Finanzmärkte reagieren auf eine in ihren Augen „unsolide“ Haushaltspolitik mit Zinserhöhungen, die die Staatsausgaben empfindlich treffen können. Im langfristigen Durchschnitt müßte also auf eine stabile Haushaltspolitik geachtet werden, um die Vorteile eines guten Ratings in Form niedrigerer Zinsen lukrieren zu können. Das gilt auch für vorbildliche Schuldner innerhalb einer Währungsunion.
- Solange die Zinssätze für die Budgetfinanzierung über der nominalen Wachstumsrate des BIP liegen (dzt um ca 1–1,5% Punkte), ist ein Primärüberschuß notwendig, wenn man an die Grenze der Konvergenzkriterien kommt. Die Erzielung von fortdauernden Primärüberschüssen ist eine politisch längerfristig äußerst schwierig durchzuhaltende Aufgabe, da sie bereits in konjunkturell günstigen Wirtschaftslagen eine vorsichtige Ausgabenpolitik und damit eine wirksame Budgetstrukturpolitik erforderlich macht.

- Um die für die Begrenzung notwendigen Maßnahmen rechtzeitig einleiten zu können, ist deshalb die Orientierung an der mittelfristigen Budgetvorschau und an einem mittelfristigen Budgetkonzept, das die Einhaltung der Kriterien wenigstens über einen Konjunkturzyklus hinweg gewährleistet, zu empfehlen.
- Die Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, daß die „goldene Regel“ praktisch nicht justitabel ist und daß das mehrmalige Überschreiten der Investitionsgrenze in den letzten Jahren politisch nicht wahrgenommen wurde. Regeln bilden weiters kurzfristig einen Anreiz, die Investitionsgrenze durch „off-budget-activities“ zu umgehen. Die gewünschte Budgetdisziplin ist daher besser zu erreichen, wenn der Budgetpolitik ein wesentlich stärkerer Zwang zur Offenlegung und Transparenz auferlegt wird. Auch aus dieser Sicht wären das in Österreich seit einigen Jahren diskutierte Budgetprogramm (Legislaturfinanzplan) und der jährliche Budgetbericht wichtige Ansatzpunkte.
- Die beiden fiskalischen Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht werden in Österreich gegenwärtig geringfügig überschritten. Auf den Bundessektor allein entfällt derzeit die vorgesehene Quote der Neuverschuldung von 3% des BIP. Für den Fall, daß in Hinkunft auch die Länder und Gemeinden innerhalb des 3%-igen Verschuldungsspielraums Platz finden müssen, wird es zweckmäßig sein, die gegenseitige, zeitgerechte Information und Koordination zwischen den Gebietskörperschaften über die künftige (nächstjährige) Budgetgestaltung und den laufenden Budgetvollzug zu intensivieren. Im Hinblick auf die vorgesehenen Meldungen (an die Europäische Kommission) und den Budgeterstellungsvorgang empfiehlt sich eine Koordination zu einem Frühjahrs- und einem Herbsttermin. Schon jetzt wäre es zweckmäßig, die erforderliche Koordination im Rahmen eines Grundkonsenses zwischen allen Gebietskörperschaften festzulegen, bevor eine gravierende Überschreitung dieser Grenzen droht. Falls sich eine solche abzeichnen sollte, müßten von allen Gebietskörperschaften gemeinsam Maßnahmen beschlossen werden, da dann der verbleibende Verschuldungsspielraum aufzuteilen wäre.
- Ausgliederte Betriebe der öffentlichen Hand oder ehemalige Leistungen der öffentlichen Verwaltung und allfällige Kreditaufnahmen dieser neuen Rechtsträger werden gemäß den statistischen Konventionen zur Abgrenzung des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Verschuldung gemäß den fiskalischen Konvergenzkriterien der EU dem Unternehmenssektor zugezählt. Müssen allerdings Kreditverpflichtungen und künftige Abgänge dieser Rechtsträger vom Eigentümer „öffentliche Hand“ abgedeckt werden, so werden

sie zu diesem Zeitpunkt – womöglich in einer Phase der Rezession – „Maastricht-wirksam“.

- Umso bedeutungsvoller werden Budgetausgliederungen, die *nachhaltig* den Haushaltsspielraum verbessern helfen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Budgetausgliederungen eine Reihe von *Erfolgs-voraussetzungen* erfüllen: Schaffung geeigneter Organisationsformen einschließlich kompetenter Organkontrolle; Vermeidung von Parallelorganisationen im öffentlichen Sektor, klare Definition des verbleibenden öffentlichen Interesses; Berücksichtigung des Bestellprinzips und Abgeltung von (Umverteilungs-) Leistungen des ausgliederten Rechtsträgers durch den staatlichen Eigentümer; Kommerzialisierung des Rechtsträgers und Zulassen von marktwirtschaftlichen Anreizen und Sanktionen. Die wichtigste Bedingung aber besteht darin, so weit als möglich Defizitabdeckung(sgarantien) durch die öffentliche Hand zu vermeiden.
- Da die Geldpolitik mit der Weiterentwicklung zur Währungsunion immer mehr an Spielraum verlieren wird, gewinnt die Einkommenspolitik der Sozialpartner größere Bedeutung. In Österreich war sie schon bisher im Rahmen der Hartwährungspolitik auf die Erhaltung des Wechselkurses zur DM ausgerichtet und muß in der unmittelbaren Vorstufe zur Währungsunion die Erhaltung des Kurses zu den anderen Währungen der Währungsunion sicherstellen helfen. Um bei restriktiven Schocks aus dem Ausland die Gefahr von Arbeitslosigkeit zu verringern, wird deshalb, so wie bisher, eine flexible, gesamtwirtschaftlich orientierte Einkommenspolitik erforderlich sein.

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*

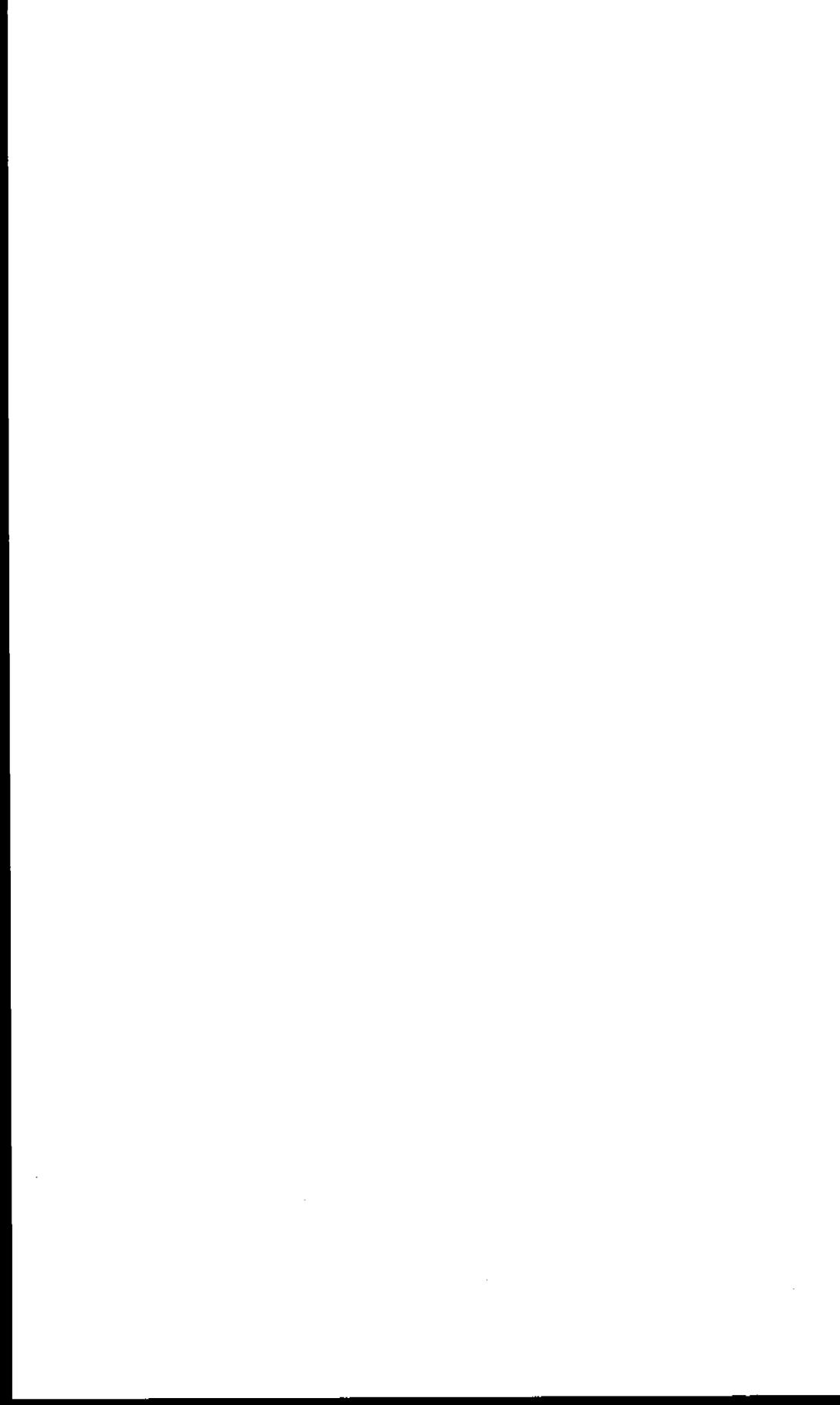
Für die Maastricht-Konvergenzkriterien zur Haushaltsdisziplin ist die exakte Abgrenzung des „Staates“ eine Voraussetzung für die begriffliche Klärung von „Defizit“ und „Schuldenstand“. Soweit es um den „öffentlichen“ Charakter geht, stützt sich die Definition auf VGR-Konzepte, bei denen weniger die rechtlich-formalen 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.



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 BIP_{mp})

	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.

5. KONSEQUENZEN DER „MAASTRICHT- SPIELREGELN“ FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITIK – EINGEENGTE HANDLUNGSSPIELRÄUME

5.1. Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik in einer Währungsunion

In einer Währungsunion mit fixen Kursen oder einheitlicher Währung entfällt die Wechselkursveränderung als automatische Anpassung (wie bei flexiblen Kursen) oder als wirtschaftspolitisches Instrument (durch Interventionen oder Paritätsänderungen). Um unerwünschte ausländische Einwirkungen wie Inflation, Konjunkturschwankungen oder länderspezifische Einwirkungen („Schocks“, wie z. B. stärkere Exportrückgänge, steigende Importpreise) auf die inländische Entwicklung und vor allem auf die heimische Beschäftigung zu mildern oder sogar abwehren zu können, müssen daher andere Instrumente die Wechselkurspolitik ersetzen.

Als solche „Ersatzinstrumente“ können die Geldpolitik (allerdings nur in engen Grenzen), die Einkommenspolitik und schließlich die Fiskalpolitik dienen.

5.1.1. *Stufen der Währungsunion – Beschränkungen der Handlungsautonomie der Geldpolitik*

„Fixe Wechselkurse“

Zu Beginn der dritten Phase im Plan der WWU sind politisch vereinbarte „absolut“ fixe Kurse zwischen den weiterhin bestehen bleibenden, nationalen Währungen vorgesehen. Dabei wird es vor allem auf die Schaffung der Glaubwürdigkeit der Geld- und Fiskalpolitik ankommen, denn jede Abweichung von den Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des fixen Kurses wird am Markt Zweifel an der Haltbarkeit des fixen Wechselkurses auslösen. In dieser Stufe hat die Geldpolitik einen kleinen Spielraum, weil die nationale Währung noch nicht von der Einheitswährung ersetzt ist. Diesen Spielraum muß sie dafür ausnützen, um bei vorübergehenden „Spekulationswellen“ durch Zinserhöhungen den Kurs abzusichern.

Ein weiterer – ebenfalls sehr geringer – Spielraum besteht darin, daß die Leistungsbilanz eine gewisse Schwankungsbreite hat, innerhalb derer sie sich bewegen kann, ohne Spekulationen auf Wechselkursänderungen auszulösen. Diese Schwankungsbreite kann durch die Geld- bzw. Zinspolitik ausgenützt werden. Bei einem Leistungsbilanzüberschuß kann durch niedrige Zinssätze die Geldmenge ausgeweitet und die Leistungs-

bilanz ins Gleichgewicht gebracht werden. Umgekehrt könnte bei einem Zahlungsbilanzdefizit eine restriktive Geldpolitik betrieben werden.

Ein Spielraum der Geldpolitik für die Abkoppelung von Inflationsraten und Konjunkturschwankungen des Auslandes in größerem Umfang besteht jedoch nicht, denn jede größere oder längerfristige Abweichung wird sich in Leistungsbilanzsalden niederschlagen, die nicht lange aufrechterhalten werden können. Differenzen in den Inflationsraten können bis zu einem bestimmten Grad durch unterschiedliche Preisentwicklungen in von der Außenwirtschaft geschützten Sektoren (wie Mieten, einzelne Dienstleistungen) entstehen. Aber auch die Nominallohnänderungen können von den Entwicklungen der anderen Unionsländer insofern abweichen, als sich die Produktivität unterschiedlich entwickelt. Auch unterschiedliche Entwicklungen der Sozialsysteme können Unterschiede begründen.

„Gemeinsame Währung“

In der Folge soll dann eine gemeinsame Währung eingeführt werden, die im gesamten EU-Gebiet zirkulieren kann. Dann ist keine selbständige Geldpolitik einzelner Mitglieder mehr möglich, weil die Europäische Zentralbank bei ihrer Politik nur auf den Durchschnitt aller Mitgliedsländer achten wird.

5.1.2. Die Handlungsspielräume aufgrund der Erfahrungen aus der Hartwährungspolitik

Für die Untersuchung der Spielräume der Wirtschaftspolitik beim Wegfall der eigenständigen Wechselkurspolitik bietet sich die österreichische „Währungsunion“ mit Deutschland an. Der heutige DM-Kurs ist fast der gleiche wie 1970, er ist seit 1983 mit nur 0,3% Schwankungsbreite praktisch fix geblieben. Dieser Währungsverbund mit der DM zeigt, daß es dennoch Spielräume einer eigenständigen Wirtschaftspolitik in einer Währungsunion gibt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß ein Ausstieg aus diesem Währungsverbund jederzeit möglich gewesen wäre.

„Einkommenspolitik in einer Währungsunion

In einer Währungsunion kommt, da Wechselkursanpassungen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht möglich sind, der nationalen Einkommenspolitik eine bedeutendere Rolle zu als früher.

Koordinierte, auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgerichtete Lohnsysteme weisen dafür günstigere Voraussetzungen auf als fragmentierte Lohnverhandlungssysteme: In fragmentierten Systemen muß jede Gruppe den Spielraum für nominelle Lohnsteigerungen voll ausnützen, es droht ein inflationstreibender Lizitationswettbewerb. Koordinierte Sy-

steme, die gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge berücksichtigen, ermöglichen dagegen niedrigere nominelle Lohnsteigerungen, was (über niedrigere Inflationsraten) gleichzeitig zu relativ hohen realen Lohnsteigerungen und zu einer relativen Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes führt.

Österreich scheint dafür EU-weit gut gerüstet zu sein. Fixe Wechselkursbindung und gesamtwirtschaftlich abgestimmte Einkommenspolitik der Sozialpartner wurden lange Zeit praktiziert. Das eigentliche Ziel dieser österreichischen Einkommenspolitik liegt dabei nicht in der kurzfristigen Abfederung von Schocks, sondern in einer mittel- und langfristigen Verstetigung der Erwartungen und der Wirtschaftsentwicklung.

“Fiskalpolitik,,

Die Ausführungen in diesem Abschnitt gehen von der Prämisse aus, daß die fiskalischen Konvergenzkriterien auch kurzfristig strikt einzuhalten seien. Aus dieser Sicht sind die beiden Konvergenzkriterien für die Fiskalpolitik relativ restriktiv. Sie begrenzen die Spielräume der Fiskalpolitik auf das für eine Erhaltung der Währungsunion unbedingt notwendige Ausmaß, denn aus der Defizitentwicklung Österreichs in den zwanzig Jahren der Hartwährungspolitik ist zu entnehmen, daß auch Defizite des Bundeshaushalts kurzfristig über 5% des BIP mit einer Währungsunion vereinbar waren.

Für die Expansion ist, soweit man überhaupt Aussagen über die Wirkung machen kann, die Höhe des Budgetdefizits und seine Finanzierung, der Stand der Staatsschulden sowie die Struktur der Einnahmen und Ausgaben von Bedeutung.

○ Die Erhöhung des Defizits, wenn es noch unter der 3%-Marke liegt.

Dabei können folgende Probleme entstehen, die den Spielraum verringern können:

Eine starke Ausweitung, insbesondere durch irreversible oder schwer rückführbare zusätzliche Ausgaben oder Einnahmenverzichte kann einen Prozeß auslösen, der bei einer vorgegebenen Grenze (von hier 3%) schwer einzubremsen ist. Das kann sowohl technisch, z. B. bei Beschlüssen über große Investitionsprojekte über viele Jahre, wie politisch (z. B. Ausweitung von Sozialausgaben) eintreten, sodaß durch diese Grenze uU schon im vorhinein eine Beschränkung der Expansion erfolgt. Allerdings ließe sich durch geeignete Vorkehrungen, wie z. B. Eventualbudgets, zeitlich befristete Programme oder Steuersenkungen diese Gefahr verringern. Sie könnte auch dadurch verringert werden, daß kurzfristige Überschreitungen des Kriteriums zugelassen werden, wenn die Gewähr gegeben ist, daß das Defizit wieder auf 3% oder auf einen längerfristigen Durchschnitt von 3% zurückgeführt wird.

- Spielräume bei der Finanzierung des Defizits und der Staatsschuld („debt management“).

Die Spielräume einer autonomen Finanzierungspolitik werden in der Währungsunion praktisch verschwinden. Es wird kein Unterschied in der Wirkung von Inlandskreditaufnahme oder Kreditaufnahme im Währungsunions-Ausland bestehen. Wird das Defizit über ausländische Märkte finanziert, so wird sich der Zinssatz bei den relativ zum Gesamtmarkt geringen Beträgen einer österreichischen Finanzierung praktisch nicht ändern. Das Gleiche ist auch bei einer Finanzierung im Inland der Fall, denn jede, auch noch so geringe Zinssteigerungstendenz würde sofort Kapitalimporte aus dem Ausland hervorrufen, da durch die bereits vorhandene, vollkommene Liberalisierung und durch den künftigen Wegfall von Prämien für Wechselkursrisiken die Geld- und Kapitalmärkte effizient geworden sind. Es kann also durch eine Inlandskreditaufnahme kein nationales „crowding-out“ mehr geben.

- Strukturänderungen bei den Ausgaben durch Zinszahlungen

Bei einer Annäherung an den Schuldenstand von 60% des BIP von einem niedrigeren Stand aus muß bedacht werden, daß dann ein immer größerer Anteil der zusätzlichen Ausgaben für die Verzinsung der wachsenden Staatsschuld verwendet werden muß, somit weniger für Ausgaben im beschäftigungswirksamen Bereich zur Verfügung stehen. Wieviel von den zusätzlichen Ausgaben für Zinsen verwendet werden muß, hängt vom Verhältnis des Zinssatzes zur Wachstumsrate ab.

Nur wenn der Zinssatz gleich der Wachstumsrate ist, dann wird auch die Zinsbelastung des BIP gleichbleiben, liegt der Zinssatz aber höher als die Wachstumsrate, dann ergibt sich ein wachsender Anteil der Zinsen am BIP. Tatsächlich lag im Durchschnitt der letzten 10 Jahre die Sekundärmarktrendite für festverzinsliche Bundesanleihen rund 1 bis 1,5%-Punkte über der nominellen Wachstumsrate des BIP, sodaß sich auch daraus eine immer größer werdende Zinsbelastung ergab.

- Die Spielräume bei der Ausgaben- und Einnahmenstruktur

Durch die Veränderung der Ausgaben- und Einnahmenstrukturen könnte versucht werden, unerwünschte Auslandseinflüsse abzuwehren oder zu vermindern.

- Bei einem restriktiven, spezifischen Schock kann insbesondere dann durch Ausgabenstrukturänderungen eine expansive Abhilfe versucht werden, wenn der Schock in einem Nachfrageausfall in bestimmten Sektoren (Industrien) oder Nachfragekategorien (z. B. Investitionen) besteht. Eine Umschichtung der Ausgaben stößt allerdings auf größere – meist politische – Widerstände. Die daraus resultierenden

Wirkungen sind in einem gemeinsamen Markt nicht auf die inländische Wirtschaft zu beschränken (Erfordernis internationaler Ausschreibungen, Importneigung).

- Bei der Einnahmenstruktur ist die Variation ebenfalls eingeschränkt. Bei den indirekten Steuern wird die Harmonisierung den Spielraum einschränken. Eine Erhöhung würde die Wettbewerbsfähigkeit verringern, eine Senkung müßte, wenn der Rahmen der gesamten Einnahmen nicht gesenkt werden soll, durch eine Erhöhung direkter Steuern ausgeglichen werden. Aber auch die direkten Steuern können nicht stark erhöht werden, weil das die Wettbewerbsfähigkeit verringert und bei der größer werdenden Mobilität der Unternehmen und Arbeitskräfte zu einer Erosion der Bemessungsgrundlagen führt (vgl. dazu die Arbeit von Gall/Hofer/Keuschnigg über einen internationalen Belastungsvergleich der Besteuerung im Anhang dieses Bandes). Insgesamt dürften auch bei den direkten Steuern nur wenig spezifische Strukturänderungen möglich sein, die eine Reaktion auf externe Schocks erlauben. Das schließt nicht aus, daß es innerhalb des Systems der direkten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge zu Strukturänderungen kleineren Ausmaßes kommen kann.

5.2. Die Einengung des fiskalpolitischen Spielraumes durch die internationalen Kapitalmärkte

Die Kriterien von Maastricht dürfen nicht nur als EU-interne Rechtsnormen gesehen werden. Sie haben bewußtseinsbildend auf die Einschätzungen des Länderrisikos durch die internationalen Kapitalmärkte gewirkt. Diese einmal vorgenommene Bewußtseinsbildung wird sich voraussichtlich auch nicht ändern, wenn der Kriterienkatalog von der EU selbst abgeschwächt werden sollte.

Die völlige Freigabe des internationalen Kapitalverkehrs, in Österreich endgültig seit dem 4. November 1991, faktisch aber schon weit früher, hat, zusammen mit der informationstechnischen Revolution im Geld- und Kreditwesen die Rahmenbedingungen jeder Fiskalpolitik grundlegend verändert. Maßgeblich ist nicht nur, ob eine fiskalpolitische Maßnahme binnenwirtschaftlich sinnvoll ist oder nicht, maßgeblich ist auch wie sie in den Augen der internationalen Finanzwelt aufgenommen wird. Für letztere bedeutsam ist freilich auch die politische Wertung bestimmter fiskalpolitischer Maßnahmen im jeweiligen Inland: Werden Maßnahmen allgemein gutgeheißen oder doch zumindestens akzeptiert, oder werden sie von einem Teil der relevanten politischen Öffentlichkeit heftig bekämpft? Denn Maßnahmen, die scharfe Kontroversen auslösen, können leicht wieder umgestürzt werden, was zu Unsicherheit und damit

Risikoprämien auf den Finanzmärkten führt. Ein Beispiel dafür sind die französischen Zinspolitik- und Wechselkursdiskussionen vor der Wahl im Frühjahr 1993.

Die Rahmenbedingungen haben sich insofern geändert, als die Kapitalmärkte bei aus ihrer Sicht kleineren Gefahren rasch mit Zinsdifferentials von einem Land zum anderen reagieren, bei größeren mit einem (in vielleicht einem Drittel der Fälle nicht aufhaltbarem) Abwertungsdruck auf die Währungen (Beispiel: September 1992 und danach).

Bei relativ hoher Staatsverschuldung sind Zinsdifferentials von zunehmender fiskalischer Bedeutung. Bei einer Bundesschuld in der Größenordnung von 1000 Milliarden Schilling rechnet sich eine um ein Promill höhere Verzinsung der Staatsschuld bereits als Budgetmehrausgabe von einer Milliarde Schilling. Beispielsweise betrug die österreichische Zinseinsparung für neue langfristige Anleihen gegenüber Frankreich während der Diskussion über die währungs- und fiskalpolitische Grundlinie Frankreichs im Frühjahr ein halbes Prozent; und nach der Beruhigung im Anschluß an die Wahl noch immer 0,2 Prozent. Dabei waren die Eckdaten Frankreichs teilweise günstiger als die Österreichs, und Frankreich ist währungspolitisch ebenso an die DM gekettet wie Österreich, wenn freilich noch nicht so lang und noch nicht so unangefochten. Eine in den Augen der internationalen Finanzmärkte „unsolide“ Währungs- und Fiskalpolitik könnte somit ohne weiteres zu einem Zinsdifferential in der Größenordnung von einem vollen Prozent führen. Langfristig auftretende Zinsdifferentials von 0,2% bis 1% bedeuten weniger konjunkturwirksame Mehrausgaben des Bundesbudgets im Ausmaß von 2 bis 10 Milliarden Schilling, und das jedes Jahr, wobei sich der volle Effekt natürlich erst langfristig nach Umwälzung der ganzen Staatsschuld einstellt.

Österreich steht gegenwärtig (Ende 1993) an 7. Stelle im internationalen Länder-Rating. Vor kurzem wurde die Aufnahme von Schilling-Anleihen in den World Government Bond Index von Salomon Brothers erzielt. Erfahrungen in der Bundesfinanzierungsagentur zeigen, daß gerade seit den letzten beiden Jahren Rating-Unterschiede sich mehr und mehr in den Anleihen-Konditionen niederschlagen. Insbesondere die japanischen Anleger wurden extrem sicherheitsbewußt. Österreich erhält nunmehr 10-jährige Yen-Anleihen um 5%, ja zu knapp noch darunter liegenden Zinssätzen.

Für hohe Staatsverschuldung wurde bereits für die weit weniger zinsempfindliche Vergangenheit, nämlich die Jahre 1974-1989, (die Kapitalmarktintegration nimmt ja laufend zu) ein deutliches Zinsdifferential zwischen den OECD-Ländern¹⁾ gefunden. Dabei wird das Differential

¹⁾ A. Alesina, M. de Broek, A. Prati und G. Tabellini (1992), „Default Risk“, *Economic Policy*, October, 428-463.

aber noch unterschätzt, weil es nur als Differenz zwischen Staatsschulden- und Privatanleihezins aufgefaßt wird. Der größte Nachteil für ein Land ist jedoch der, daß „unsolide“ Finanzpolitik das Zinsniveau auch für private Schuldner anhebt (wegen der Risiken einer zu erwartenden ruckartigen Budgetsanierung und der Abwertungsrisiken). Die zusätzliche Zinsbelastung für private Schuldner („die Wirtschaft“) ist mit dem drei- bis vierfachen des oben genannten Betrages zu veranschlagen, liegt also in der Größenordnung einer erhöhten Kostenbelastung von 5 bis 40 Milliarden Schilling, wobei ein Teil dieser Zusatzkosten ins Ausland fließt.

Die Einschränkung des fiskalischen Spielraumes durch die internationale Kapitalmarktverflechtung liegt also darin, daß an sich binnenwirtschaftlich angezeigte kurzfristige Expansionsmaßnahmen in einer Rezession stark reduziert werden müssen, um die sehr hohen Vorteile langfristiger niedriger Zinssätze nicht zu gefährden. Es eröffnet sich hier ein typischer Abtausch kurzfristiger Politiknachteile gegen langfristige Vorteile. Dabei ist festzuhalten, daß niedrige Zinssätze langfristige Beschäftigungsvorteile bringen, so daß der Abtausch auch heißt: weniger kurzfristige beschäftigungspolitische Möglichkeiten im Interesse einer langfristigen Beschäftigungsanhebung. Das Unangenehme ist, daß die Gefahren einer „unsoliden“ Politik (in den Augen der sehr konservativ denkenden Finanzmärkte) höchst ungewiß in ihrem Realisierungszeitpunkt auftreten. Ein deutliches Abgehen von der langfristigen österreichischen Budgetsanierungsstrategie ist jedoch sicherlich als gefährlich für das langfristige österreichische Zinsniveau einzustufen.



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 Einnahmenschüsse 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.

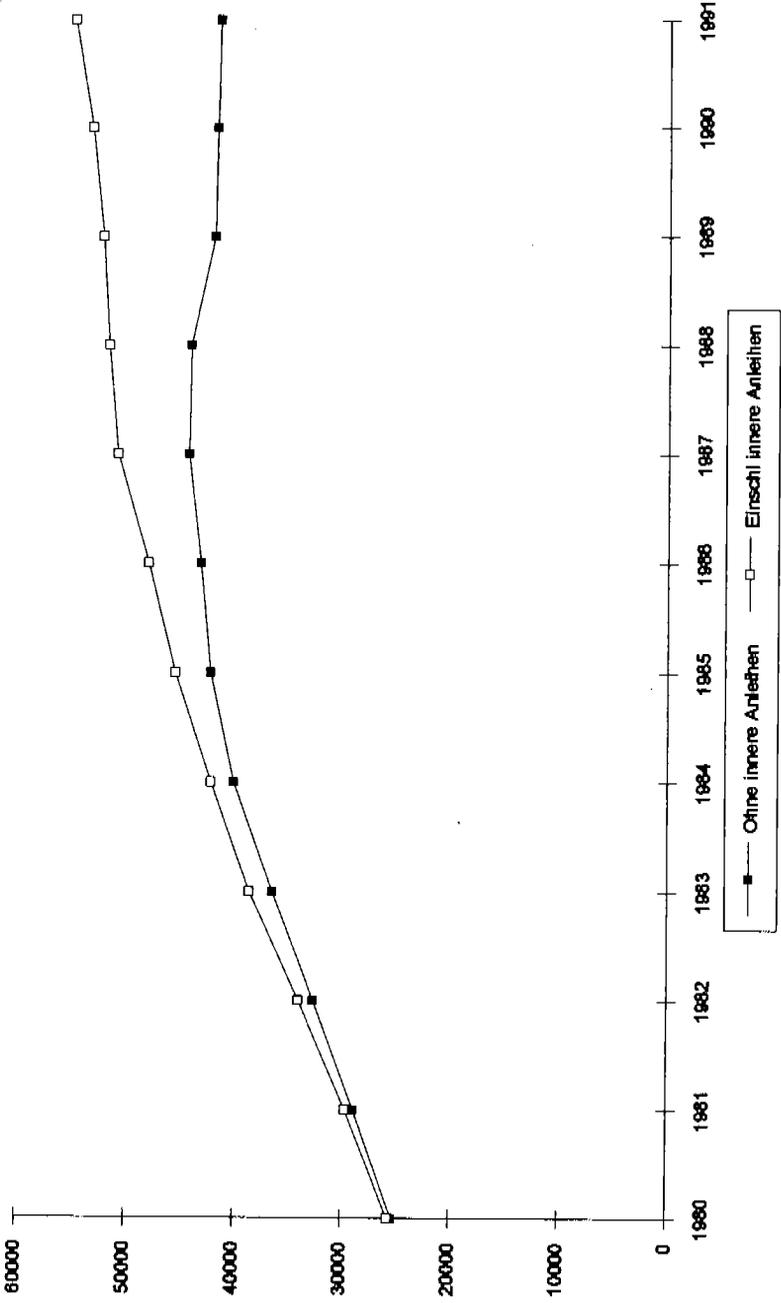
neren Anleihen“ um „Schulden“, die das Land nicht am Kapitalmarkt, sondern „bei sich selbst“ aufnimmt. Die Länder verwenden ihr liquides Finanzvermögen zur Budgetfinanzierung.

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*

(1994)²⁾ und Stübler (1993)³⁾ vorgenommene Abgrenzung des öffentlichen Sektors verwiesen. Sie richten ihre Definitionen an den §§ 239 bis 245 ESVG aus.

Für das Thema von Interesse ist, daß dabei (wie in der VGR üblich) die Bundesbetriebe („Quasi-Kapitalgesellschaften“) nicht zum öffentlichen Sektor zählen. Andererseits werden bereits organisatorisch verselbständigte Einheiten (wie: ASFINAG im Straßenbau; Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften) u. a. deshalb zum öffentlichen Sektor gezählt, weil das jeweilige Anlagevermögen dem öffentlichen Rechtsträger zugerechnet wird und sich trotz ihrer „Ausgliederung“ in der Praxis das wirtschaftliche und finanzielle Verhalten der betreffenden Einheiten kaum verändert hat (vgl. W. Stübler 1993).

6.2.3. Begriffe „Außerbudgetäre Finanzierung“ und „Budgetausgliederungen“

Bei den ABF wird lediglich die Finanzierungsfunktion ausgegliedert, bei den BA findet eine organisatorische Verselbständigung statt, die auch Managementfunktionen umfaßt.

Bei ABF wird die Finanzierungsfunktion für eine vertraglich festgelegte Frist entgeltlich von Dritten übernommen. Bei BA wird eine bisher in eigener Regie wahrgenommene Verwaltungsaufgabe einem (meist eigens dafür geschaffenen) von der ausgliedernden Gebietskörperschaft verschiedenen Rechtsträger übertragen. Der neue Rechtsträger ist eine juristische Person öffentlichen oder privaten Rechts, aber keine andere Gebietskörperschaft, Kammer oder Sozialversicherung.

6.2.4. Fallen „Außerbudgetäre Finanzierung“ und „Budgetausgliederungen“ unter die Maastricht-Kriterien?

Bleiben „Außerbudgetäre Finanzierungen“ im „Maastricht-Regime“ außerhalb des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Verschuldung?

Gemäß den an der VGR orientierten Maastrichtkriterien bzw. den in Österreich getroffenen Konventionen stellen – derzeit noch, bis zum Inkrafttreten des SNA-neu (geplant: Beginn des Jahres 1995) – lediglich die Bauträger- und Leasingfinanzierungen ein, wenn auch nur kurz- bis mittelfristiges, „Unterlaufen“ der Maastricht-Kriterien dar. Die ASFINAG-Finanzierungen zählen hingegen, soweit der Straßen- und der Hochbau betroffen sind, zum öffentlichen Sektor (vgl. oben unter 6.2.2.). Fremdmittelaufnahmen der Bundesbetriebe (auch ASFINAG-Finanzierungen

²⁾ Vgl. dazu den Beitrag von Hauth, E. (1994), Meßkonzepte der Fiskalpolitik im Anhang dieser Studie.

³⁾ Stübler, W. (1993), Öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand: Umsetzung der EUROSTAT-Konzepte im ÖSTAT, In: ÖSTAT, Österreichs Volkseinkommen 1992, Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1.112.

für die Bahn) zählen zur Verschuldung des Unternehmenssektors. Allfällige Betriebsabgangsdeckungen aus öffentlichen Budgets sind hingegen budgetwirksam. Die seinerzeitigen langfristigen Kreditaufnahmen zur Umstrukturierung und Modernisierung der ÖIAG (vgl. E. Fleischmann, M. C. Lödl, A. Van der Bellen 1991)⁴⁾ zählen ebenfalls zur Verschuldung des Unternehmenssektors. Diese Beträge werden im Bundesbudget derzeit als laufender Sachaufwand (Aufwendungen) verrechnet.

Allerdings: Soweit der Bund ein „bail out“ (garantierte Defizitabdeckung: sei es jährlich, sei es „bei Bedarf“) vereinbart – und dieses gemäß Maastricht für diese Unternehmen zugelassen ist, sammelt sich auf diese Weise mittel- und längerfristig eine Art „graue Finanzschuld“ an, die zum Zeitpunkt des tatsächlichen „bail outs“ durch die Maastricht-Kriterien erfaßt wird, falls sie nicht durch künftige Budgeteinsparungen aufgefangen, sondern über einen Anstieg der Neuverschuldung des öffentlichen Sektors abgedeckt wird.

Führen „Budgetausgliederungen“ zu einer „Umgehung“ der Maastricht-Kriterien?

Die Verschuldung von BA wird im „Maastricht-Regime“ ebenso wie in der VGR zu den Unternehmen gezählt, ob es sich nun um Ausgliederungen von Bundesbetrieben oder um Ausgliederungen ehemaliger Verwaltungsleistungen handelt. Allerdings könnten bestimmte neugeschaffene BA – mit einer analogen Begründung, wie sie für die ASFINAG (Bereich Straßen- und Hochbau) gefunden wurde (vgl. oben Punkt 6.2.2.) – zum öffentlichen Sektor geschlagen werden.

Im Falle einer vereinbarten Defizitabdeckung durch den ausgliedernden Rechtsträger gilt das oben Gesagte analog.

Schlußfolgerungen zur Ausgangsfragestellung

Sowohl ABF bzw. „graue Finanzschuld“ als auch BA werden gemäß Maastricht-Kriterien – ähnlich wie es gegenwärtig in der österreichischen VGR gehandhabt wird, dem Unternehmenssektor zugezählt. Ausnahmen dafür wurden oben unter Punkt 6. 2. 2. (Stichwort: ASFINAG) angeführt. „Graue Finanzschuld“, wie sie der Rechnungshof moniert, ist deshalb unter den *statistischen Konventionen* von Maastricht bzw. der VGR nicht mehr „grau“, sondern eine offengelegte Verschuldung des Unternehmenssektors.

Allerdings: Aus ökonomischer Sicht bleibt im Falle der Inanspruchnahme des Eigentümers bei zugesagtem „bail out“ der Haushaltsspielraum eingeschränkt. Die gemäß *statistischer Konvention* dem Unterneh-

⁴⁾ Fleischmann, E.; Lödl, M. C.; Van der Bellen, A. (1991), Außerbudgetäre Finanzierungen in: Gantner, M. (Hg), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien, 315-337.

menssektor zugeordnete Verschuldung von im öffentlichen Eigentum stehenden ausgegliederten Rechtsträgern wird auf diese Weise *ökonomisch* wiederum zu einer Belastung des öffentlichen Sektors und engt dann den Spielraum der Haushaltspolitik gemäß Maastricht-Kriterien ein.

Die *ökonomische Kernfrage* ist somit sowohl bei ABF wie auch bei BA: Bestehen für die betreffende Gebietskörperschaft weiterhin *de jure* finanzielle Verpflichtungen wie Defizitabdeckungsgarantien bzw. Haftungsübernahmen? Falls diese Frage zu bejahen ist, so engen sie den Haushaltsspielraum zu dem Zeitpunkt ein, zu dem sie „schlagend“ werden. Die „Maastricht-Kriterien“ lassen so gesehen nur eine kurz- und mittelfristige „Budgetkosmetik“ mit ABF und BA zu, *längerfristig* aber können sie nicht „überspielt“ werden. In der polit-ökonomischen Praxis dürfte allerdings der oben angeführte *de jure* Ausschluß von „bail out“ bei entsprechenden „Schieflagen“ betroffener Rechtsträger nicht exekutierbar sein.

Nota bene: „Richtig“ vorgenommene BA können hingegen sehr wohl den künftigen Haushaltsspielraum erweitern. Welche Rahmenbedingungen müßten dabei gegeben sein, damit BA längerfristig haushaltsentlastend wirken können? Welche Alternativen wären für BA denkbar?

Erfolgsvoraussetzungen für Budgetausgliederungen – Schaffung von künftigem Haushaltsspielraum

BA scheinen im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und politisch Möglichem einen gangbaren Kompromiß darzustellen: Einerseits wird der Weg zur Vermögensprivatisierung nicht konsequent begangen, andererseits scheinen die Möglichkeiten der Verwaltungsreform aus den bekannten Gründen begrenzt und die Chancen neuerer institutioneller Arrangements (z. B. Contracting Out, Voucher, Franchising) noch weitgehend ungenützt (vgl. *B. Roßmann 1993*)⁵). Ohne auf diese, die öffentlichen Haushalte langfristig entlastend wirkenden Alternativen hier näher einzugehen, sollen im folgenden die Erfolgsvoraussetzungen für die angeführte „second best-Lösung“ BA angeführt werden.

Über den Erfolg der bisherigen BA sollte nicht pauschal geurteilt werden. Den einzelnen Ausgliederungen wird man nur mit Hilfe detaillierter ökonomischer Analysen gerecht (vgl. *G. Obermann, F. Scharmer, K. Soukup 1993*)⁶). Mit den bisherigen BA wurde die angestrebte Entlastung des Haushalts der ausgliedernden Gebietskörperschaft sowie die erwünschte höhere Flexibilität (Management, Personalpolitik, Finanzierung) teils erreicht, teils nicht erreicht. Analoges gilt für die Frage der

⁵) Roßmann, B. (1993), Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?; in: *Wirtschaft und Gesellschaft* (19. Jg), Heft 3, 291-313.

⁶) Obermann, G.; Scharmer, F.; Soukup, K. (1993), Budgetäre Auswirkungen von Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalt, in: *ÖHW*, Heft 3-4, 180-218.

verbesserten Effizienz der Aufgabenwahrnehmung in der neuen Rechtsform. Sicherlich verbesserungswürdig erscheint noch die mittel- und längerfristige Haushaltstransparenz dieser Vorgänge.

Erfolgs Voraussetzungen für Budgetausgliederungen⁷⁾, die „nachhaltig“ den Haushaltsspielraum verbessern helfen, müssen vor allem folgende Eigenschaften aufweisen:

- Schaffung geeigneter Organisationsformen einschließlich kompetenter Organkontrolle;
- Vermeidung des Aufbaus von Parallelorganisationen (Leerkosten bei der aufgabenverwaisten Stelle);
- Beschränkung der Ingerenzrechte auf ein notwendiges Minimum und klare „Entflechtung“ der Zuständigkeiten zwischen ausgliedernder und ausgegliederter Organisation;
- Klare Definition des verbleibenden öffentlichen Interesses und „Bestellung“ sowie Abgeltung der öffentlichen (Umverteilungs-) Leistungen der ausgegliederten Rechtsträger durch den Besteller;
- „Kommerzialisierung“ des ausgegliederten Rechtsträgers. Dies impliziert die Schaffung von Wettbewerb *im* betreffenden Markt oder wenigstens *um* den betreffenden Markt, in dem der ausgegliederte Rechtsträger tätig ist, damit Monopolpositionen für den ausgegliederten Rechtsträger mit all den damit verbundenen Fehlanreizen vermieden werden;
- Sicherstellung privatwirtschaftlicher Anreize und Sanktionen für das Management und die Aufsichtsorgane ausgegliederter Rechtsträger;
- Schaffung einer integrativen Gesamtschau des in öffentlichen Unternehmen angelegten Vermögens (und der Schulden) und ein darauf aufbauendes kompetentes „Beteiligungs- sowie Debt Management“ der öffentlichen Hand;
- Kontrolle der ausgegliederten Rechtsträger durch den Rechnungshof und, wo immer möglich, durch den Markt;
- Die wichtigste Bedingung: Vermeidung von „bail out“-Zusagen der öffentlichen Hand, dh von Defizitabdeckungsgarantien für den ausgegliederten Rechtsträger sollten, wo immer möglich, vorgesehen und durchgehalten werden.

⁷⁾ Bolter, E.-M., Gantner, M (1994).; Budgetausgliederungen: Eine Einführung, in: Gantner, M., Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, Wien.

ANLAGE

Artikel 104

(1) Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im folgenden als „nationale Zentralbanken“ bezeichnet) 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.

(2) Die Bestimmungen des Absatzes 1 gelten nicht für Kreditinstitute in öffentlichem Eigentum; diese werden von der jeweiligen nationalen Zentralbank und der EZB, was die Bereitstellung von Zentralbankgeld betrifft, wie private Kreditinstitute behandelt.

Artikel 104 a

(1) Maßnahmen, die nicht aus aufsichtsrechtlichen Gründen getroffen werden und einen bevorrechtigten Zugang der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen der Mitgliedstaaten zu den Finanzinstituten schaffen, sind verboten.

(2) Der Rat legt vor dem 1. Jänner 1984 nach dem Verfahren des Artikels 189 c die Begriffsbestimmungen für die Anwendung des in Absatz 1 vorgesehenen Verbots fest.

Artikel 104 b

(1) 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; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein Mitgliedstaat 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 eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.

(2) der Rat kann erforderlichenfalls nach dem Verfahren des Artikels 189 c Definitionen für die Anwendung der in Artikel 104 und in diesem Artikel vorgesehenen Verbote näher bestimmen.

Artikel 104 c

(1) Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.

(2) Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,

- a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlich öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, daß
- entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat
 - oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt,
- b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, daß das Verhältnis hinreichen rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.

Die Referenzwerte werden in einem diesem Vertrag beigefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im einzelnen festgelegt.

(3) Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien, so erstellt die Kommission einen Bericht. In diesem Bericht wird berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats.

Die Kommission kann ferner einen Bericht erstellen, wenn sie ungeachtet der Erfüllung der Kriterien der Auffassung ist, daß in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht.

(4) Der Ausschuß nach Artikel 109 c gibt eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission ab.

(5) Ist die Kommission der Auffassung, daß in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so legt sie dem Rat eine Stellungnahme vor.

(6) Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.

(7) Wird nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit festgestellt, so richtet der Rat an den betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuwehren. Vorbehaltlich des Absatzes 8 werden diese Empfehlungen nicht veröffentlicht.

(8) Stellt der Rat fest, daß seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen.

(9) Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen.

Der Rat kann in diesem Fall den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats überprüfen zu können.

(10) Das Recht auf Klageerhebung nach den Artikeln 169 und 170 kann im Rahmen der Absätze 1 bis 9 dieses Artikels nicht ausgeübt werden.

(11) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluß nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen

anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich

- von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen,
- die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen,
- von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist,
- Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.

Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament von den Beschlüssen.

(12) Der Rat hebt einige oder sämtliche Entscheidungen nach den Absätzen 6 bis 9 und 11 so weit auf, wie das übermäßige Defizit in dem betreffenden Mitgliedstaat nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist. Hat der Rat zuvor Empfehlungen veröffentlicht, so stellt er, sobald die Entscheidung nach Absatz 8 aufgehoben worden ist, in einer öffentlichen Erklärung fest, daß in dem betreffenden Mitgliedstaat kein übermäßiges Defizit mehr besteht.

(13) Die Beschlußfassung des Rates nach den Absätzen 7 bis 9 sowie 11 und 12 erfolgt auf Empfehlung der Kommission mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gemäß Artikel 148 Absatz 2 gewogenen Stimmen der Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Stimmen des Vertreters des betreffenden Mitgliedstaats.

(14) Weitere Bestimmungen über die Durchführung des in diesem Artikel beschriebenen Verfahrens sind in dem diesem Vertrag beigefügten Protokoll über

das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit enthalten.

Der Rat verabschiedet einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie der EZB die geeigneten Bestimmungen, die sodann das genannte Protokoll ablösen.

Der Rat beschließt vorbehaltlich der sonstigen Bestimmungen dieses Absatzes vor dem 1. Jänner 1994 mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen für die Durchführung des genannten Protokolls.

Artikel 109 j

(1) Die Kommission und das EWT berichten dem Rat, inwieweit die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ihren Verpflichtungen bereits nachgekommen sind. In ihren Berichten wird auch die Frage geprüft, inwieweit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten einschließlich der Satzung der jeweiligen nationalen Zentralbank mit Artikel 107 und Artikel 108 dieses Vertrags sowie der Satzung des ESZB vereinbar sind. Ferner wird darin geprüft, ob ein hoher Grad an dauerhafter Konvergenz erreicht ist; Maßstab hierfür ist, ob die einzelnen Mitgliedstaaten folgende Kriterien erfüllen:

- Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, ersichtlich aus einer Inflationsrate, die der Inflationsrate jener - höchstens drei - Mitgliedstaaten nabekommt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben;
- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Artikels 104 c Absatz 6;

- Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats;
- Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedstaat erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt.

Die vier Kriterien in diesem Absatz sowie die jeweils erforderliche Dauer ihrer Einhaltung sind in einem diesem Vertrag beigefügten Protokoll näher festgelegt. Die Berichte der Kommission und des EWI berücksichtigen auch die Entwicklung der ECU, die Ergebnisse bei der Integration der Märkte, den Stand und die Entwicklung der Leistungsbilanzen, die Entwicklung bei den Lohnstückkosten und andere Preisindizes.

(2) Der Rat beurteilt auf der Grundlage dieser Berichte auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit.

- ob die einzelnen Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen,
- ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllt,

und empfiehlt seine Feststellungen dem Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt. Das Europäische Parlament wird angehört und leitet seine Stellungnahme dem Rat

in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs zu.

(3) Unter gebührender Berücksichtigung der Berichte nach Absatz 1 sowie der Stellungnahme des europäischen Parlaments nach Absatz 2 verfährt der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, spätestens am 31. Dezember 1996 mit qualifizierter Mehrheit wie folgt:

- er entscheidet auf der Grundlage der in Absatz 2 genannten Empfehlungen des Rates, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllt;
 - er entscheidet, ob es für die Gemeinschaft zweckmäßig ist, in die dritte Stufe einzutreten;
- sofern dies der Fall ist,
- bestimmt er den Zeitpunkt für den Beginn der dritten Stufe.

(4) Ist bis Ende 1997 der Zeitpunkt für den Beginn der dritten Stufe nicht festgelegt worden, so beginnt die dritte Stufe am 1. Jänner 1999. Vor dem 1. Juli 1998 bestätigt der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, nach einer Wiederholung des in den Absätzen 1 und 2 - mit Ausnahme von Absatz 2 zweiter Gedankenstrich - vorgesehenen Verfahrens unter Berücksichtigung der Berichte nach Absatz 1 sowie der Stellungnahme des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage der Empfehlungen des Rates nach Absatz 2, welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen.

PROTOKOLL

über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN –

IN DEM WUNSCH, die Einzelheiten des in Artikel 104 c des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit festzulegen –

SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt sind:

Artikel 1

Die in Artikel 104 c Absatz 2 dieses Vertrags genannten Referenzwerte sind:

- 3% für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,
- 60% für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

Artikel 2

In Artikel 104 c dieses Vertrags und in diesem Protokoll bedeutet

- „öffentlich“ zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Defizit“ das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Investitionen“ die Brutto-Anlageinvestitionen im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;

- „Schuldenstand“ den Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors im Sinne des ersten Gedankenstrichs.

Artikel 3

Um die Wirksamkeit des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten, sind die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Verfahrens für die Defizite des Staatssektors im Sinne von Artikel 2 erster Gedankenstrich verantwortlich. Die Mitgliedstaaten gewährleisten im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen. Die Mitgliedstaaten müssen ihre geplanten und tatsächlichen Defizite und die Höhe ihres Schuldenstands der Kommission unverzüglich und regelmäßig mitteilen.

Artikel 4

Die zur Anwendung dieses Protokolls erforderlichen statistischen Daten werden von der Kommission zur Verfügung gestellt.

PROTOKOLL

über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109 j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN –

IN DEM WUNSCH, die in Artikel 109 j Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgeführten Konvergenzkriterien, welche die Gemeinschaft bei der Beschlußfassung über den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion leiten sollen, näher festzulegen –

SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt sind:

Artikel 1

Das in Artikel 109 j Absatz 1 erster Gedankenstrich dieses Vertrags genannte Kriterium der Preisstabilität bedeutet, daß ein Mitgliedstaat eine anhaltende Preisstabilität und eine während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate aufweisen muß, die um nicht mehr als 1½ Prozentpunkte über der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten liegt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben. Die Inflation wird anhand des Verbraucherpreisindex auf vergleichbarer Grundlage unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Definitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten gemessen.

Artikel 2

Das in Artikel 109 j Absatz 1 zweiter Gedankenstrich dieses Vertrags genannte Kriterium der Finanzlage der öffentlichen Hand bedeutet, daß zum Zeitpunkt der Prüfung keine Ratsentscheidung nach Artikel 104 c Absatz 6 dieses Vertrags vorliegt, wonach in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht.

Artikel 3

Das in Artikel 109 j Absatz 1 dritter Gedankenstrich dieses Vertrags genannte Kriterium der Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems bedeutet, daß ein Mit-

gliedstaat die im Rahmen des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems vorgesehenen normalen Bandbreiten zumindest in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung ohne starke Spannungen eingehalten haben muß. Insbesondere darf er den bilateralen Leitkurs seiner Währung innerhalb des gleichen Zeitraums gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats nicht von sich aus abgewertet haben.

Artikel 4

Das in Artikel 109 j Absatz 1 vierter Gedankenstrich dieses Vertrags genannte Kriterium der Konvergenz der Zinssätze bedeutet, daß im Verlauf von einem Jahr vor der Prüfung in einem Mitgliedstaat der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz um nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem entsprechenden Satz in jenen – höchstens drei – Mitgliedstaaten liegt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben. Die Zinssätze werden anhand langfristiger Staatsschuldverschreibungen oder vergleichbarer Wertpapiere unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Definitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten gemessen.

Artikel 5

Die zur Anwendung dieses Protokolls erforderlichen statistischen Daten werden von der Kommission zur Verfügung gestellt.

Artikel 6

Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des EWT bzw. der EZB sowie des in Artikel 109 c ge-

nannten Ausschusses einstimmig geeignete Vorschriften zur Festlegung der Einzelheiten der in Artikel 109 j dieses Vertrages genannten Konvergenzkriterien, die dann an die Stelle dieses Protokolls treten.

I

(Veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

VERORDNUNG (EG) Nr. 3603/93 DES RATES

vom 13. Dezember 1993

zur Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung der in Artikel 104 und Artikel 104 b Absatz 1 des Vertrages vorgesehenen Verbote

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 104 b Absatz 2, auf Vorschlag der Kommission¹⁾, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament²⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Artikel 104 und 104 b Absatz 1 des Vertrages gelten unmittelbar. Die in diesen Artikeln verwendeten Begriffe sind erforderlichenfalls näher zu bestimmen.

Vor allem der in Artikel 104 des Vertrages verwendete Ausdruck „Überziehungs- und andere Kreditfazilitäten“ sollte insbesondere in bezug auf die Behandlung der am 1. Jänner 1994 bestehenden Forderungen präzisiert werden.

Die nationalen Zentralbanken, die an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnehmen, sollten bei ihrem Übergang zu dieser Stufe über handelbare und den Marktbedingungen entsprechende Forde-

rungen verfügen; dadurch soll insbesondere die Geldpolitik des Europäischen Systems der Zentralbanken den gewünschten Spielraum erhalten und ein normaler Beitrag der einzelnen an der Währungsunion teilnehmenden nationalen Zentralbanken zu den unter ihnen aufzuteilenden monetären Einkünften ermöglicht werden.

Die Zentralbanken, die nach dem 1. Jänner 1994 noch über nicht handelbare oder aufgrund ihrer Konditionen nicht marktgerechte Forderungen an den öffentlichen Sektor verfügen, sollten die Möglichkeit erhalten, diese Forderungen später in handelbare und marktgerechte Forderungen umzuwandeln.

Das Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sieht unter Nummer 11 vor, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs ihre „Ways and Means“-Fazilität bei der Bank of England beibehalten kann, sofern und solange das Vereinigte Königreich nicht zur dritten Stufe der WWU übergeht. Falls das Vereinigte Königreich zur dritten Stufe übergeht, ist die Umwandlung des im Rahmen dieser Kreditfazilität in Anspruch genommenen betrags in handelbare und marktgerechte Forde-

¹⁾ Abl. Nr. C 324 vom 1. 12. 1993, S. 5, und Abl. Nr. C 340 vom 17. 12. 1993, S. 3.

²⁾ Abl. Nr. C 329 vom 6. 12. 1993 und Beschluß vom 2. Dezember 1993 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

rungen mit fester Laufzeit zu ermöglichen.

In dem Protokoll betreffend Portugal heißt es, daß Portugal ermächtigt wird, die den autonomen Regionen Azoren und Madeira eingeräumte Möglichkeit beizubehalten, die zinsfreie Kreditfazilität der Banco de Portugal zu den im geltenden portugiesischen Recht festgelegten Bedingungen in Anspruch zu nehmen, und daß es sich verpflichtet, nach Kräften darauf hinzuwirken, die vorgenannte Regelung so bald wie möglich zu beenden.

Die Mitgliedstaaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die nach Artikel 104 des Vertrages vorgesehene Verbote wirksam und uneingeschränkt angewendet werden und damit insbesondere das mit diesem Artikel verfolgte Ziel nicht durch den Erwerb auf dem Sekundärmarkt umgangen wird.

In den Grenzen dieser Verordnung trägt der direkte Erwerb von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines Mitgliedstaats durch die Zentralbank eines anderen Mitgliedstaats nicht dazu bei, den öffentlichen Sektor den Regeln der Marktmechanismen zu entziehen, sofern ein derartiger Erwerb nur zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommen wird.

Unbeschadet der der Kommission durch Artikel 169 des Vertrages übertragenen Aufgabe obliegt es gemäß Artikel 109 f Absatz 9 und Artikel 180 des Vertrages dem Europäischen Währungsinstitut und danach der Europäischen Zentralbank, dafür Sorge zu tragen, daß die nationalen Zentralbanken die aus dem Vertrag erwachsenden Verpflichtungen einhalten.

Innerhalb eines Tages gewährte Kredite der Zentralbanken können zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Funktionierens der Zahlungssysteme nützlich sein; dem öffentlichen Sektor innerhalb eines Tages gewährte

Kredite stehen daher mit den Zielen des Artikels 104 des Vertrages im Einklang, solange eine Verlängerung der Laufzeit über den jeweiligen Tag hinaus ausgeschlossen ist.

Die Wahrnehmung der Aufgaben eines Fiskalagenten durch die Zentralbanken sollte nicht behindert werden. Selbst wenn der Einzug von Schecks Dritter und ihre Gutschrift zugunsten des öffentlichen Sektors durch die Zentralbanken bisweilen einer Kreditgewährung gleichkommt, ist nicht davon auszugehen, daß dies durch Artikel 104 des Vertrages untersagt wird, sofern diese Geschäfte nicht generell auf eine Kreditgewährung an den öffentlichen Sektor hinauslaufen.

Bestände der Zentralbanken an vom öffentlichen Sektor ausgegebenen Münzen, die dessen Konto gutgeschrieben wurden, stellen einen zinslosen Kredit dar, der dem öffentlichen Sektor gewährt wird. Handelt es sich bei diesen Beständen jedoch nur um begrenzte Beträge, so wird der Grundsatz des Artikels 104 des Vertrages durch diese Praxis nicht in Frage gestellt, so daß diese Art von Kredit in Anbetracht der Schwierigkeiten, die ihr völliges Verbot aufwerfen würde, in dem in dieser Verordnung festgelegten Umfang zugelassen werden kann.

Die Bundesrepublik Deutschland hat aufgrund der deutschen Einigung besondere Schwierigkeiten, die Höchstgrenze für diese Guthaben einzuhalten; deshalb ist es angemessen, in diesem Fall für einen begrenzten Zeitraum einen höheren Prozentsatz zuzulassen.

Die Finanzierung von Verpflichtungen des öffentlichen Sektors gegenüber dem Internationalen Währungsfonds oder aufgrund des in der Gemeinschaft eingerichteten mittelfristigen finanziellen Beistands führt zu Forderungen an das Ausland, die alle Merkmale eines Reserveinstruments aufwei-

sen oder damit ihnen vergleichbar sind und die somit gestattet werden sollten. Das Verbot des Artikels 104 und des Artikels 104 b Absatz 1 des Vertrages gilt für die öffentlichen Unternehmen. Diese sind in der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen³⁾ definiert –

HAT FOLGENDE VERORDNUNGEN ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Im Sinne von Artikel 104 des Vertrages gilt als

- a) „Überziehungsfazilität“ jede Bereitstellung von Mitteln zugunsten des öffentlichen Sektors, deren Verbuchung einen Negativsaldo ergibt oder ergeben könnte;
- b) „andere Kreditfazilität“:
 - i) jede am 1. Jänner 1994 bestehende Forderung an den öffentlichen Sektor mit Ausnahme der vor diesem Zeitpunkt erworbenen Forderungen mit fester Laufzeit,
 - ii) jede Finanzierung von Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten, und,
 - iii) unbeschadet der Bestimmung in Artikel 104 Absatz 2 des Vertrages, jede Transaktion mit dem öffentlichen Sektor, die zu einer Forderung an diesen führt oder führen könnte.

(2) Schuldtitel im Sinne von Artikel 104 sind nicht die Schuldtitel, die beim öffentlichen Sektor erworben werden, um die Umwandlung von folgenden Forderungen in handelbare und markt-

gerechte Wertpapiere mit fester Laufzeit sicherzustellen:

- vor dem 1. Jänner 1994 erworbene Forderungen mit fester Laufzeit, die den Marktbedingungen nicht entsprechen oder nicht handelbar sind, sofern die Laufzeit dieser Wertpapiere nicht länger ist als die der genannten Forderungen;
- der Betrag, der im Rahmen der „Ways and Means“-Fazilität in Anspruch genommen wurde, über die die Regierung des Vereinigten Königreichs bei der Bank of England bis zu dem Zeitpunkt verfügt, an dem das Vereinigte Königreich gegebenenfalls zur dritten Stufe der WWU übergeht.

Artikel 2

(1) In der zweiten Stufe der WWU gilt nicht als unmittelbarer Erwerb im Sinne von Artikel 104 des Vertrages der durch die Zentralbank eines Mitgliedstaats getätigte Erwerb von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines anderen Mitgliedstaats, sofern ein derartiger Erwerb nur zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommen wird.

(2) In der dritten Stufe der WWU gilt nicht als unmittelbarer Erwerb im Sinne von Artikel 104 des Vertrages der nur zum Zwecke der Währungsreservenverwaltung vorgenommene Erwerb

- von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines anderen Mitgliedstaats durch die Zentralbank eines Mitgliedstaats, der nicht an der dritten Stufe der WWU teilnimmt;
- von handelbaren Schuldtiteln des öffentlichen Sektors eines nicht an der dritten Stufe teilnehmenden Mitgliedstaats durch die Europäische Zentralbank oder die Zentralbank eines Mitgliedstaats, der an der dritten Stufe der WWU teilnimmt.

³⁾ ABl. Nr. L 195 vom 29. 7. 1980, s. 35. Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 93/84/EWG (ABl. Nr. L 254 vom 12. 10. 1993, S. 16).

Artikel 3

Als „öffentlicher Sektor“ im Sinne dieser Verordnung gelten die Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Zentralregierungen, regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften, die anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und die sonstigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlichen Unternehmen der Mitgliedstaaten.

Als „nationale Zentralbanken“ gelten die Zentralbanken der Mitgliedstaaten sowie das luxemburgische Währungsinstitut.

Artikel 4

Von der Europäischen Zentralbank oder den nationalen Zentralbanken dem öffentlichen Sektor innerhalb eines Tages gewährte Kredite gelten nicht als Kreditfazilitäten im Sinne von Artikel 104, sofern sie auf den betreffenden Tag begrenzt bleiben und keine Verlängerung möglich ist.

Artikel 5

Wenn die Europäische Zentralbank oder eine nationale Zentralbank vom öffentlichen Sektor durch Dritte ausgestellte Schecks zum Zweck des Einzugs entgegennimmt und dem Konto des öffentlichen Sektors gutschreibt, bevor die Lastschrift bei der bezogenen Bank erfolgt, gilt dies nicht als Kreditfazilität im Sinne des Artikels 104 des Vertrages, sofern die seit der Entgegennahme des Schecks verstrichene Frist mit den für den Einzug von Schecks durch die Zentralbank des betreffenden Mitgliedstaats üblichen Fristen in Einklang steht, so daß etwaige Wertstellungsgewinne Ausnahmecharakter haben, geringe Beträge betreffen und sich innerhalb eines kurzen Zeitraums ausgleichen.

Artikel 6

Bestände der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken an vom öffentlichen Sektor ausgegebenen

Münzen, die dessen Konto gutgeschrieben wurden, gelten nicht als Kreditfazilität im Sinne von Artikel 104 des Vertrages, sofern sie weniger als 10% des Münzumsatzes ausmachen.

Bis zum 31. Dezember 1996 gilt für Deutschland der Satz von 15%.

Artikel 7

Die Finanzierung von Verpflichtungen des öffentlichen Sektors gegenüber dem Internationalen Währungsfonds oder aufgrund der Aktivierung des mittelfristigen finanziellen Beistands nach Maßgabe der Verordnung (EWG) Nr. 1969/88¹⁾ durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken gilt nicht als Kreditfazilität im Sinne von Artikel 104 des Vertrages.

Artikel 9

(1) Als „öffentliche Unternehmen“ im Sinne von Artikel 104 und Artikel 104 b Absatz 1 des Vertrages gelten Unternehmen, auf die der Staat oder andere Gebietskörperschaften aufgrund von Eigentumsrechten, finanziellen Beteiligungen oder Bestimmungen, die die Tätigkeit der Unternehmen regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausüben können.

Von einem beherrschenden Einfluß wird ausgegangen, wenn der Staat oder andere Gebietskörperschaften unmittelbar oder mittelbar

- a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen oder
- b) über die Mehrheit der mit den Anteilen am Unternehmen verbundenen Stimmrechte verfügen oder

¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1969/88 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Einführung eines einheitlichen Systems des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten (ABl. Nr. L 178 vom 8. 7. 1988, s. 1).

- c) *mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können.* *Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken.*

(2) *Nicht zum öffentlichen Sektor im Sinne von Artikel 104 und Artikel 104 b Absatz 1 des Vertrages gehören die* *Artikel 9*
Diese Verordnung tritt am 1. Jänner 1994 in Kraft.

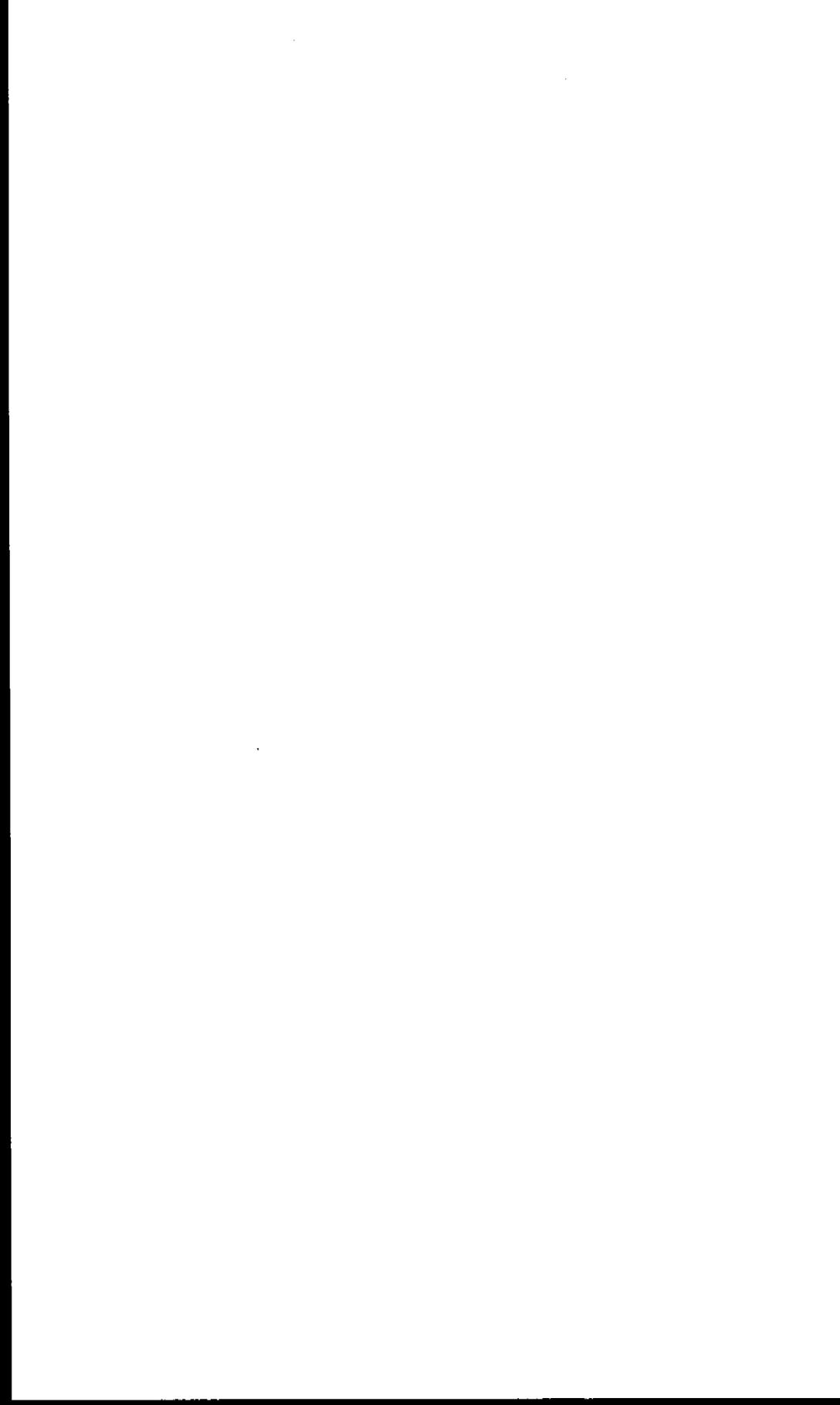
Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am 13. Dezember 1993.

Im Namen des Rates
Der Präsident
Ph. MAYSTADT

ANHANG

Ausgewählte Langfassungen



ANHANG

Ausgewählte Langfassungen

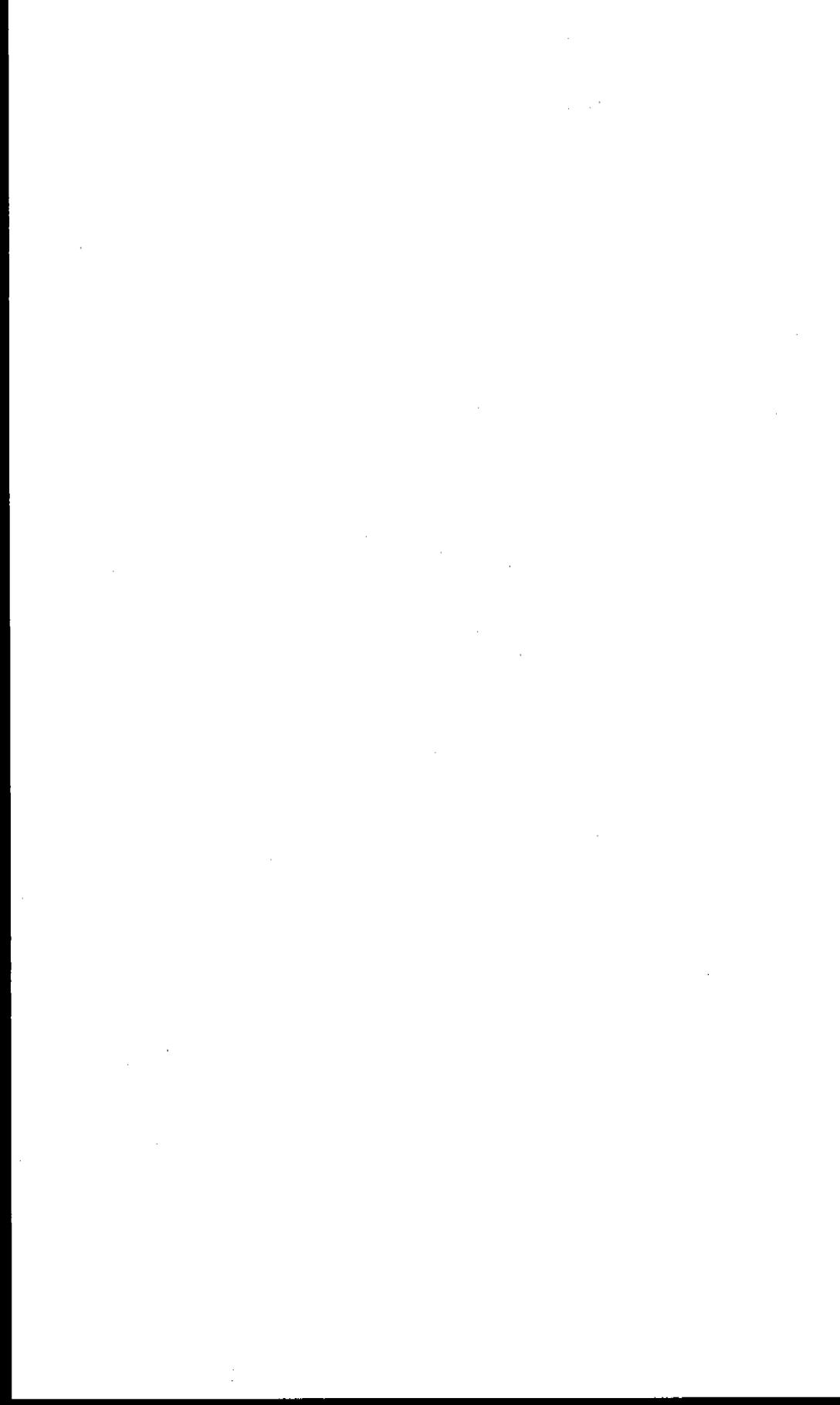
Im Anhang werden ausgewählte „Langfassungen“ wiedergegeben, für die nicht der Beirat, sondern einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“ oder Gruppen von Autoren individuell verantwortlich zeichnen. Diese Beiträge sind eine Auswahl jener Materialien, die der Arbeitsgruppe zur Abfassung des gemeinsam erarbeiteten ersten Teiles vorlagen. Im Rahmen der Platzrestriktion wurden vor allem Arbeiten ausgewählt, die aufgrund des empirischen Materials und/oder der vorge-tragenen Aspekte der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Der Weg nach Maastricht und die Regeln der Währungsunion	
Agnes Streissler	79
1.1. Geschichte des Maastrichter Vertrages	79
1.2. Das EWS	79
1.3. Der Delors-Bericht und der Maastrichter Vertrag	80
1.4. Die „Spielregeln“ des Maastrichter Vertrages	82
1.5. Haushaltspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion – ein Literaturreview	84
1.5.1. Anforderungen an die Fiskalpolitik	84
1.5.2. Probleme der Integration-Rechtferigung der Konvergenzkriterien	85
1.5.3. Argumente der Gegner der Konvergenzkriterien	86
1.5.4. Das Erfordernis der Autonomie bei asymmetrischen exogenen Schocks	89
1.5.5. Vorgeschlagene Alternativen	91
2. Die „goldene“ Finanzierungsregel des Staates	
Bruno Roßmann	95
2.1. Die Vorschriften des Maastrichter Vertrages	95
2.2. Ökonomische Rationalität und Kritik an der „goldenen Re- gel“	96
	75

3. Meßkonzepte der Fiskalpolitik	
Eva-Maria Hauth	103
3.1. Kenngrößen der internationalen Organisationen (UN, EU, OECD, IMF) zur öffentlichen Verschuldung	103
3.1.1. Überblick	103
3.1.2. Allgemeine Bemerkungen zu Statistiken und zur Vergleichbarkeit von statistischen Informationen. .	105
3.1.3. Der öffentliche Sektor.	107
3.1.4. „Finanzierungssaldo“ bzw. „Net lending (+)/Net borrowing (-)“ laut SNA/ESVG	110
3.1.5. „Overall surplus/deficit“ und „Gross debt“ laut GFS. .	112
3.1.6. Kenngrößen der OECD zur Verschuldung.	114
3.1.7. EUROSTAT-Projekt: Fiskalindikatoren im Sinne der Konvergenzkriterien von Maastricht	116
4. Die Lage der öffentlichen Finanzen in den EU- und EFTA-Staaten (ohne Österreich)	
Gabi Herbeck	129
4.1. EU-Staaten	129
4.1.1. Deutschland	129
4.1.2. Niederlande	130
4.1.3. Belgien	131
4.1.4. Dänemark.	132
4.1.5. Frankreich	133
4.1.6. Italien	133
4.1.7. Vereinigtes Königreich	134
4.1.8. Spanien	135
4.1.9. Portugal	136
4.1.10. Irland	136
4.1.11. Griechenland	137
4.1.12. Luxemburg	138
4.2. EFTA-Staaten	139
4.2.1. Schweden	139
4.2.2. Finnland	139
4.2.3. Schweiz	140
4.2.4. Norwegen	140
5. Marginale und durchschnittliche Steuerbelastung der Kapitaleinkommen im internationalen Vergleich	
Franz Gall/Helmut Hofer/Christian Keuschnigg	145
5.1. Einleitung	145
5.2. Elemente der Kapitaleinkommensbesteuerung	146
5.2.1. Einkommensteuer	146
5.2.2. Körperschaftsteuer und sonstige Steuern.	149

5.3. Internationaler Steuerbelastungsvergleich	155
5.3.1. Durchschnittssteuerbelastung	155
5.3.2. Grenzsteuerbelastung	156
5.3.3. Unternehmenssteuerreform in Österreich	157
6. Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik in einer Währungsunion	
Karl Socher	165
6.1. Einleitung und Übersicht	165
6.2. Stufen der Währungsunion – Beschränkungen der Handlungsautonomie	165
6.2.1. Fixe Wechselkurse	165
6.2.2. Gemeinsame Währung	167
6.3. Begründung der Notwendigkeit von Ersatzinstrumenten für den Wechselkurs	167
6.3.1. Generelle Entwicklungen und spezifische „Schocks“ ..	168
6.4. Die Handlungsspielräume aufgrund der Erfahrungen aus der Hartwährungspolitik	169
6.4.1. Einkommenspolitik	170
6.4.2. Geldpolitik	171
6.4.3. Fiskalpolitik	171
Verzeichnis der Abkürzungen	177



1. DER WEG NACH MAASTRICHT UND DIE REGELN DER WÄHRUNGSUNION

Agnes Streissler

1.1. Geschichte des Maastrichter Vertrages

Der Versuch, eine Europäische Währungsunion (EWU) zu gründen, ist nicht neu. Diese Idee entstand schon im Jahr 1964 und dann 1969 auf der europäischen Gipfelkonferenz in Den Haag. Unter dem damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten Pierre Werner wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die 1970 einen Stufenplan zur Errichtung einer Währungsunion vorlegte. Zu dessen Umsetzung kam es allerdings nie (unter anderem auch wegen des Zerfalls des Bretton-Woods-Systems). Die monetäre Integration in Europa erhielt mit der Verengung der Bandbreiten im Jahr 1972 und der darauf aufbauenden Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS) 1979 einen neuen Impuls.

Im Juni 1988 wurde auf dem EG-Gipfel in Hannover unter dem Vorsitz von Jacques Delors eine Sachverständigengruppe eingesetzt, die die konkreten Etappen zur Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion prüfen sollte. Auf dem Madrider EG-Gipfel, am 1. Juli 1990, beschloß der EG-Ministerrat mit der ersten Stufe der Währungsunion zu beginnen. Auf dem Sondergipfel vom Oktober 1990 in Rom wurden die Grundzüge der zukünftigen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) niedergelegt und der Beginn der zweiten Stufe auf den 1. 1. 1994 terminiert. Nach der Unterzeichnung der in Maastricht ausgehandelten Vertragstexte am 7. 2. 1992 in Lissabon begann das Ratifizierungsverfahren der einzelnen Mitgliedstaaten. Nachdem dieses in allen Staaten durchgegangen war, können sich nun seit 1. November 1993 die zwölf EG-Staaten Europäische Union nennen. In den kommenden sechs Jahren soll ein Prozeß der politischen Einigung beginnen, bei dem nicht nur im Wirtschaftsbereich, sondern auch in der Außenpolitik und auf dem Sektor der Sicherheit eng zusammengearbeitet werden soll.

1.2. Das EWS¹⁾

Am 13. März 1979 trat das Europäische Währungssystem (EWS) in Kraft. Nach dem Willen seiner Schöpfer hatte das EWS das Ziel, ein höheres Maß an Währungsstabilität in der Gemeinschaft herbeizuführen und die Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung zu erleichtern.

¹⁾ Die folgenden zwei Abschnitte über das EWS und den Maastrichter Vertrag wurden hauptsächlich aus Fontaine (1992) übernommen.

Das EWS besteht im wesentlichen aus den drei Pfeilern ECU, Währungs- und Interventionsmechanismen sowie Kreditmechanismen.

Der ECU ist definiert als ein Korb, in dem alle EU-Währungen enthalten sind. Er hat die folgenden Funktionen zu erfüllen: Bezugsgröße für den Wechselkursmechanismus, Meßgröße für den Divergenzindikator, Rechengröße und Instrument der Wertsicherung im Interventions- und Kreditmechanismus des EWS, Rechengröße für den Zahlungsverkehr zwischen Notenbanken.

Jeder Einzelwährung wird ein Leitkurs zum ECU zugeordnet. Dadurch entsteht zwischen den Währungen ein „Gitter“ bilateraler Wechselkurse, die innerhalb einer Bandbreite von 2,25% stabilisiert wurden²). Für jede Währung wird eine „Abweichungsschwelle“ festgelegt, die bei 75% der maximalen Abweichungsspanne jeder Währung liegt. Falls eine Währung die „Abweichungsschwelle“ erreicht oder überschreitet, sind die Währungsbehörden verpflichtet, mit einer Reihe von angemessenen Maßnahmen zu intervenieren.

Das EWS spielte eine bedeutende Rolle bei der Schaffung einer stabilen Währungszone in Europa; doch wurde das Potential des EWS bei weitem nicht ausgeschöpft, da mehrere Mitgliedstaaten dem Währungsmechanismus nicht beitraten oder auf der Grundlage größerer Bandbreiten (6%) teilnahmen. Die mangelnde Konvergenz der Haushaltspolitiken führte zu Spannungen, die zur Folge hatten, daß der Übergang zur zweiten Stufe des EWS nicht verwirklicht werden konnte.

1.3. Der Delors-Bericht und der Maastrichter Vertrag

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: (1) Einführung einer einheitlichen Währung, (2) stufenweise Verwirklichung der WWU, wobei die erste Stufe am 1. Juli 1990 begonnen hat und (3) parallele Entwicklung des währungs- und 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 Wech-

²) Da die im EWS vorgesehenen Paritätsanpassungen nicht mehr so oft wie im ersten Jahrzehnt seiner Existenz vorgenommen wurden, brach das EWS praktisch im August 1993 zusammen, die Bandbreiten wurden auf 15% erweitert.

selkurse zwischen ihren Währungen zu ermöglichen. Dabei sollen die ökonomischen Entwicklungen multilateral überwacht und die Budgetpolitiken koordiniert werden. Alle Mitglieder sollen dem 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 verabschiedeten, 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 beginnt am 1. Jänner 1994. Sie stellt noch eine Übergangsphase dar, in der verstärkt Anstrengungen zur Gewährleistung der Konvergenz unternommen werden. Zu Beginn der zweiten Stufe wird ein Europäisches Währungsinstitut (EWI) errichtet. Das EWI hat die Aufgabe, die Koordinierung der Geldpolitiken aufrechtzuerhalten, die Verwendung des ECU zu erleichtern und die Errichtung der für die dritte Stufe vorgesehenen Europäischen Zentralbank vorzubereiten, indem der Übergang der koordinierten, aber noch autonomen nationalen Geldpolitiken auf eine zentrale supranationale Geldpolitik vorbereitet werden soll. Wechselkursanpassungen sind 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 Finanzminister der Zwölf unter Berücksichtigung der von der Kommission und dem EWI erstellten Berichte entscheiden, welche Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen. Erfüllt die Mehrheit der Staaten diese Kriterien, dann kann der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, ob diese Länder in die dritte Stufe eintreten können. Wird keine entsprechende Entscheidung getroffen, treten die Länder, die den im Vertrag verankerten Konvergenzkriterien entsprechen, automatisch am 1. Jänner 1999 in die dritte Phase ein. Eine Mindestzahl von Teilnehmerländern ist dann nicht mehr notwendig. Mit Beginn der dritten Stufe wird die Europäische Zentralbank errichtet. Sie sollte bis Juli 1998 oder mindestens sechs Monate vor Inkrafttreten der Einheitswährung gegründet sein. Als von den Regierungen unabhängige Organisation wird sie die Währungspolitik jener Mitgliedstaaten verwalten, die in die dritte Stufe eingetreten sind. Die Staaten, die noch nicht zu dieser Gruppe gehören, sollen sich ihr anschließen, sobald ihre Wirtschaftsleistungen dies erlauben. Ausnahmen gelten für Großbritannien und Dänemark. Die Wechselkurse werden irreversibel fixiert und in einem weiteren

Schritt soll an die Stelle der nationalen Währungen eine Gemeinschaftswährung treten. Für die Budgetpolitiken werden die Budgetregeln bindend. Damit werden nicht nur geldpolitische Kompetenzen an die Gemeinschaft abgetreten, sondern auch der nationale autonome Spielraum in der Fiskalpolitik stark eingeschränkt.

1.4. Die „Spielregeln“ des Maastrichter Vertrages

Für den Übergang in die dritte Stufe wurden folgende Kriterien festgelegt³⁾:

- *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.
- *Zinssätze*: Der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz 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 nicht abgewertet worden sein und muß in der vom FWS vorgesehenen Bandbreite von 2,25% liegen.
- *Haushaltsdisziplin*: „Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,
 - a) 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,

³⁾ Artikel 104c des Vertrags über die Europäische Union sowie Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, daß das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.“⁴⁾

Die genannten Referenzwerte sind:

- „3% für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,
- 60% für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.“⁵⁾
- „goldene Regel“: 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.

Weiters gelten das Verbot der Moneusierung der Staatsschuld und die „no-bail-out“ Regelung:

- 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.“⁶⁾)
- 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.“⁷⁾)

⁴⁾ Artikel 104c Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union

⁵⁾ Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

⁶⁾ Artikel 104 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union

⁷⁾ Artikel 104b Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union

1.5. Haushaltspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion – ein Literaturreview

1.5.1. Anforderungen an die Fiskalpolitik

Da in einer Währungsunion die Geldpolitik der nationalen Souveränität entzogen wird, bleibt als das wichtigste wirtschaftspolitische Instrument die Fiskalpolitik (neben der Einkommenspolitik⁸⁾). Doch auch diese ist nach dem Maastrichter Vertrag etlichen Einschränkungen unterworfen. Makroökonomisch gesehen ist aber in einer Situation, in der die Geld- und Wechselkurspolitik als wirtschaftspolitische Handlungsinstrumente wegfallen (bzw die einzelnen nationalen Zentralbanken nur mehr einen minimalen Spielraum haben), eine besonders hohe Flexibilität der Finanzpolitik gefordert. Da die gemeinsame Geldpolitik auf länderspezifische (asymmetrische) exogene Schocks keine Rücksicht nehmen kann, muß über die Fiskalpolitik die notwendige Stabilisierung herbeigeführt werden. Theoretische Modelle (Mundell-Fleming) und Modellsimulationen (z. B. MULTIMOD) zeigen aber auch, daß in einem System fixer Wechselkurse bzw einer einheitlichen Währung bei Reallohnrigidität und geringer Arbeitsmobilität gerade die Budgetpolitik nicht nur das einzige, sondern auch das beste Instrument ist, um auf exogene Schocks zu reagieren⁹⁾.

Gleichzeitig stellen sich aber gerade durch die Währungsunion völlig neue Anforderungen an die Haushaltspolitik:

In der Währungsunion fallen national einnahmenseitig weitgehend die Erträge aus Seigniorage und Inflationsfinanzierung der Staatsschuld weg (auf der Ebene der Europäischen Zentralbank sind solche Erträge, die dann auf die Mitglieder aufgeteilt werden, natürlich möglich). Das ergibt sich einerseits aus dem Binnenmarkteffekt (durch Liberalisierung des Kapitalverkehrs und durch den Bankenwettbewerb) und andererseits durch den Währungsunionseffekt (da es nicht mehr die Möglichkeit der Geldentwertung gibt)¹⁰⁾.

Auch wenn die Arbeitsmobilität gering ist, so ergeben sich doch Grenzen der Besteuerung auf die anderen Steuerbemessungsgrundlagen.

⁸⁾ Im folgenden werden die Begriffe Fiskalpolitik, Budgetpolitik und Haushaltspolitik als Synonyme verwendet. Gemeint ist aber immer eine globale Budgetpolitik (also wirtschaftspolitische Eingriffe in Form von erhöhten Staatsausgaben, ...) und nicht eine strukturelle Budgetpolitik (bei der es zu einer Verschiebung von Ausgaben zwischen einzelnen Ausgabenbereichen kommt).

⁹⁾ Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 80.

Emerson (1991), 119.

Minford (1993), 19f.

Gäckle (1992), 268.

¹⁰⁾ Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 21.

Herrmann et al. (1992), 41.

Emerson et al. (1991), 134ff.

Buiter; Kletzer (1991), 228.

Speziell der Faktor Kapital läßt sich aufgrund seiner hohen Mobilität kaum mehr außerhalb eines zwischen den Ländern koordinierten Spielraumes besteuern¹¹⁾). Außerdem bringt eine höhere Besteuerung Nachteile im Wettbewerb um Produktionsstandorte¹²⁾). Das gilt besonders für die – noch nicht harmonisierte – Mehrwertsteuer.

Und schließlich ergeben sich in der Währungsunion gerade für die weniger entwickelten Länder Probleme, falls ihnen Einschränkungen in der Fiskalpolitik auferlegt werden: Sie sollten die Möglichkeit haben, über den Kapitalmarkt Ersparnisse aus reicheren Ländern abzu ziehen, damit sie nicht zu sehr auf Zahlungen aus den Struktur- und Regionalfonds angewiesen sind (denn erstens sind diese Fonds nicht ausreichend groß bemessen und zweitens kann es dadurch zu Verteilungskämpfen in der Union kommen)¹³⁾).

1. 5. 2. Probleme der Integration – Rechtfertigung der Konvergenzkriterien

Btreibt ein Mitgliedstaat der Währungsunion eine undisziplinierte Haushaltspolitik, so werden dadurch alle anderen über länderübergreifende Ausstrahlungseffekte (sogenannte spill-over Effekte) auch betroffen. Diese wirken über folgende Mechanismen:

- Durch die Wirtschaftsunion wird die Güter- und Kapitalmarktintegration verstärkt, was sich auf die Intensität der spill-over Effekte auswirkt.¹⁴⁾ Ein länger anhaltendes Defizit in einem Mitgliedstaat führt zu steigenden Realzinsen in diesem Land. Da die Anpassung über den nominellen Wechselkurs entfällt, wirken sich diese gestiegenen Zinsen auf alle Mitgliedstaaten aus.
- Die Zinssätze in einer Währungsunion gleichen sich an (dh ein Kreditnehmer findet überall die gleichen Zinssätze vor), da einerseits das Kapital völlig mobil ist und andererseits aus der Warte eines einzelnen Landes das Marktrisiko einer Abwertung seiner Währung bei sich verschlechternder Zahlungsbilanz wegfällt. Gibt es noch dazu keinerlei Haftungsausschlüsse durch die Zentralbank bzw die Gemeinschaft durch „no-bail-out“-Klauseln (bzw sind diese nicht glaubwürdig), so kann ein Land – zumindest in der Erwartung der

¹¹⁾ Herrmann et al. (1992), 87f.

¹²⁾ Duwendag (1991), 246.

¹³⁾ Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 85.

Scheide; Trapp (1991), 13.

Schlesinger et al. (1993), 136f.

Bundesministerium für Wirtschaft (1992), 12.

In gewisser Weise läuft auch die Argumentation derjenigen, die Angst davor haben, die reicheren Länder der Region könnten durch die ärmeren ausgenutzt werden, darauf hinaus, daß Zahlungen über die Fonds nicht zugelassen werden dürfen – damit bleibt aber kein Ausweg außer dem Kapitalmarkt.

¹⁴⁾ Emerson et al. (1991), 128.

Märkte – faktisch nicht bankrott gehen. Damit entfällt jede differenzierte Reaktion der Finanzmärkte auf unterschiedliche Entwicklungen der nationalen Budgetdefizite und damit auch jede differenzierte Risikoprämie.¹⁵⁾

- Der gemeinsame Wechselkurs gegenüber dem Rest der Welt wird zu einem wichtigen Wirkungsmechanismus werden, da diese gemeinschaftsweite Variable von der Haushaltspolitik in jedem einzelnen Land beeinflusst wird. Ohne eine Koordinierung wird die Leistungsbilanz der Gemeinschaft für die Mitgliedstaaten zu einer Art öffentlichem Gut, dessen Beschaffenheit außerhalb des Einflußbereichs der einzelnen politischen Einheiten liegt.¹⁶⁾

Vor allem in der deutschen Literatur wird die Angst der reicheren Länder vor der Ausbeutung durch die ärmeren Länder immer wieder als Gefahr der Währungsunion gesehen. Da dieses Argument dem Geist des Vertrages von Maastricht widerspricht (den die Vertreter dieser Meinung auch heftig als zu lax und zu durchlässig kritisieren), soll hier nicht näher darauf eingegangen werden.

Aus den oben genannten (ernstzunehmenderen) Argumenten ergab sich für die Schöpfer des Vertrags von Maastricht die Notwendigkeit, die im vorigen Abschnitt erläuterten „Spielregeln“ zu formulieren. Im Grunde geht es bei all diesen Argumentationen 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 können¹⁷⁾, um Geldwertstabilität zu garantieren, erhofft man sich dies von einer Disziplinierung der Haushaltspolitik.¹⁸⁾

1. 5. 3. Argumente der Gegner der Konvergenzkriterien

Die Literatur ist in bezug auf die Konvergenzkriterien äußerst gespalten. Befürworter und Gegner scheinen sich ziemlich die Waage zu halten – daran mag es wohl auch liegen, daß manche Bestimmungen des Maa-

¹⁵⁾ Emerson et al. (1991), 128.

Schlesinger et al. (1993), 134.

Issing (1993), 187.

Baum (1991), 1027.

¹⁶⁾ Emerson et al. (1991), 128.

¹⁷⁾ Die Befürchtung, daß es bei übermäßig hohen Budgetdefiziten doch zu einer Monetarisierung der Staatsschuld durch die Zentralbank kommt bzw. daß die anderen Mitgliedstaaten doch ein „bail-out“ betreiben, wird in vielen Beiträgen geäußert:

Gäckle (1992), 264.

Jansen (1992), 578.

Buiter; Kletzer (1991), 225.

Masson; Taylor (1993), 30ff.

Schlesinger et al. (1993), 136f.

Klein; Neumann (1993), 199.

¹⁸⁾ Klein; Neumann (1993), 199.

strichter Vertrages recht wenig konkretisiert sind bzw durch die Zusatzprotokolle teilweise wieder abgeschwächt werden.

Hier sollen einige der häufigsten Argumente derjenigen gebracht werden, die die oben genannten Gefahren und Probleme einer autonomen Haushaltspolitik nicht so sehen:

- Zunächst einmal gibt es Autoren, die die spill-over Effekte als nicht so gravierend sehen¹⁹⁾ bzw die behaupten, daß die Konvergenz bereits durch die Währungsunion als solche gewährleistet sei²⁰⁾. An vorderster Stelle sei hier der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft genannt, der behauptet: „Daß man Zinsen bezahlen und Schulden tilgen muß mit Geld, das man nicht selber herstellen kann, ist das entscheidende Moment der Disziplinierung; es schafft einen informellen Konvergenzzwang zu solidem Finanzgebaren.“²¹⁾
- In ähnlicher Weise argumentieren diejenigen, die behaupten, man solle alles dem Markt überlassen. Hier gibt es zwei Argumentationslinien: Die einen führen das sogenannte Bonitätsrisiko an: Da es keine Möglichkeit mehr gibt, die Staatsschuld über Inflation zu finanzieren, müssen sich auch Staaten dem verschärften Wettbewerb mit anderen Kreditnehmern stellen. Um die Zinskosten niedrig zu halten, sind sie daher interessiert, eine solide Finanzpolitik zu verfolgen.²²⁾ Die zweite Argumentationslinie ist folgendermaßen: Es läßt sich nicht genau voraussagen, ob reine Marktsanktionen für eine gemäßigte Budgetpolitik ausreichen. Es wäre aber unsinnig, prophylaktische Regeln einzubauen und damit die Chance zu verspielen, Markt und Wettbewerb unter den ganz neuen Bedingungen der vollständigen Integration zur Entfaltung kommen zu lassen.²³⁾
- Aus den Erfahrungen anderer Währungsunionen zeigt sich, daß Staaten nicht automatisch auf ein Auslösen durch die anderen ver-

¹⁹⁾ Buiters et al. (1993), 82. Hier wird behauptet, daß mit der einzigen Ausnahme von Deutschland die spill-over Effekte in der Union als übertrieben gesehen werden, da einerseits die Staaten keinen genügend großen Einfluß auf die Gesamtwirtschaft haben und außerdem die Richtung der spill-over Effekte nicht eindeutig bestimmt werden kann. Andere Autoren behaupten, daß empirisch gesehen zumindest die kurzfristigen spill-over Effekte nicht gravierend sind: Emerson et al. (1991), 129 bzw bis zu einem gewissen Grad eine unabhängige und divergierende Fiskalpolitik unter der Voraussetzung eines gut funktionierendes Finanzmarktes keinen Einfluß auf die monetären allgemeinen Bedingungen hätte: Masson; Taylor (1993), 29.

²⁰⁾ Portes (1993), 3.

²¹⁾ zitiert in: Schlesinger et al. (1993), 132.

²²⁾ Scheide; Trapp (1991), 13. Dieses Argument ist allerdings nur dann relevant, wenn die sich verschuldenden Staaten hinreichend zinsreagibel sind – was keine sehr realistische Annahme ist und sich auch nicht durch die Erfahrungen der Vergangenheit bestätigen läßt.

²³⁾ Duwendag (1991), 245. Eine ähnliche Argumentation verfolgt Gäckle (1992), 270, der meint, daß die im Vertrag vorgesehene Prozedur zur Beseitigung einer exzessiven Budgetpolitik mindestens vier bis fünf Jahre dauert und man daher gleich die Marktkräfte spielen lassen könnte, die aufgrund einer steigenden Zinslast einen Druck auf den Ausgaben-spielraum ausüben.

trauen – beispielsweise hatte New York in den Siebziger Jahren so teuer für seine Verschuldung zu zahlen, daß noch kein anderer Staat und keine andere Stadt in den USA dieses Beispiel „nachahmten“. Daraus ließe sich schließen, daß auch für die WWU gilt: Zwar spielt der gesamte (öffentliche und private) Verschuldungsgrad eines Landes eine Rolle, aber die nationale öffentliche Verschuldung für sich wird in der nationalen Verantwortung des Landes bleiben.²⁴⁾

- Zwei Argumente, die bereits bei den neuen Anforderungen an die Fiskalpolitik genannt wurden, sollen hier noch einmal angeführt werden: Konvergenzkriterien sind einerseits deswegen nicht erforderlich, da die Staaten langfristig durch den Steuerwiderstand der Bürger zu Budgetdisziplin gezwungen werden und andererseits wird der Wettbewerb um Investitionsstandorte Steuern niedrig halten müssen und daher tendenziell auf eine Begrenzung der Schuldenquoten hinwirken.²⁵⁾

Des öfteren wird auch ein recht realitätsbezogenes Argument gegen die Konvergenzkriterien angeführt: Da es auch bei einer sehr weit gefaßten Definition von Budgetdefizit und öffentlichem Haushalt (die über das Zusammenfassen von Zentralstaat, Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger hinausgeht) immer noch die Möglichkeit der Schaffung von Schattenhaushalten geben wird, wird es höchstwahrscheinlich zur Ausweitung dieser Nebenhaushalte kommen: Die Möglichkeit einer regelungsbundenen Fiskalpolitik würde die einzelnen Staaten des Zwangs entheben, sich umständliche Maßnahmen der Budgetkosmetik durch außerbudgetäre Haushalte zu überlegen.²⁶⁾

Aber es wird nicht nur die Notwendigkeit der Konvergenzkriterien angezweifelt, sondern auch ihre ökonomische Logik:

- Haushaltsdefizite spiegeln Unterschiede im Sparverhalten, im Entwicklungsstadium und allgemein in den Präferenzen der einzelnen Länder wider. Die Heterogenität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellt daher sehr in Frage, ob ein einheitlicher Wert für alle definiert werden kann.²⁷⁾
- Eine einfache Rechnung zeigt, daß die beiden Kriterien Defizit- und Schuldenbegrenzung nur dann „zusammenpassen“, wenn die nominale Wachstumsrate des BIP 5% beträgt, denn nur dann kann

²⁴⁾ Buitcr; Kletzer (1991), 238.

²⁵⁾ Duwendag, 246.

²⁶⁾ Leibfritz (1993), 73.

Schlesinger (1993), 136.

Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 74.

²⁷⁾ Herrmann et al. (1992), 37f.

Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 51.

bei einem Defizit von 3% eine Schuldenquote von 60% gehalten werden.²⁸⁾

Umstritten bei den beiden Eintrittskriterien Zinsangleichung und Wechselkursstabilität ist, inwieweit sie überhaupt in der Macht der Wirtschaftspolitik liegen: Bei freiem Kapitalverkehr hängen sie lediglich von der Einschätzung durch die Finanzmärkte ab, die nur bedingt als Gradmesser für die Richtigkeit einer bestimmten Wirtschaftspolitik anzusehen ist.²⁹⁾

- Andere behaupten wiederum, daß Preis- und Zinsangleichung eher „weiche“ Kriterien seien, da sie aus eigener Anstrengung erfüllbar sind, daß das Wechselkurskriterium aber hart ist, weil sich aufgestaute Ungleichgewichte und Spekulation jederzeit entladen können und die Devisenmärkte unberechenbar machen.³⁰⁾

1.5.4. Das Erfordernis der Autonomie bei asymmetrischen exogenen Schocks

Das bedeutsamste Argument gegen die Konvergenzkriterien ist folgendes: Ein ausreichendes Maß an budgetpolitischer Autonomie ist insbesondere dann erforderlich, wenn die Mitgliedsländer der Währungsunion von wirtschaftlichen Schocks in unterschiedlichem Maß getroffen werden und die Budgetpolitik in einer WWU nach dem Verlust des geld- und wechselkurspolitischen Instruments als Schockabsorber notwendigerweise flexibel und unterschiedlich stark eingesetzt werden muß³¹⁾.

Solange die Auswirkungen der Wirtschaftsintegration noch nicht voll zum Tragen kommen, fällt der Haushaltspolitik eine gewichtige Rolle zu. Hat sie keinen Spielraum, so würde die Stabilisierungslast zum größten Teil Preis- und Lohnanpassungen zufallen. Der Hauptanpassungsmechanismus bestünde hierbei im Realnachfrageeffekt des Verlusts an preislicher Wettbewerbsfähigkeit aufgrund der gestiegenen Inlandspreise.³²⁾

Von vielen Autoren werden die Konvergenzkriterien Budgetdefizit und Staatsverschuldung in Hinblick auf dieses Problem als zu streng bzw. zu konservativ angesehen (da sie nicht mit Preis- und Lohnflexibili-

²⁸⁾ Die Veränderung der Schuldenquote ist durch folgende Formel gegeben: $b_t - b_{t-1} = \text{def}_t - g b_{t-1}$, wobei b_t die Schuldenquote zum Zeitpunkt t ist, def_t die Defizitquote und g die Wachstumsrate. Aus dieser Formel ist leicht ersichtlich, daß bei $\text{def}_t = 0,03$ und $b_{t-1} = 0,6$ die linke Seite der Gleichung nur dann 0 sein kann, wenn $g = 0,05$ ist.

siehe auch: Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 55ff.

²⁹⁾ Petschnigg (1993), 45.

Klein; Neumann (1993), 218f.

³⁰⁾ Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 48.

³¹⁾ Gäckle (1992), 268.

³²⁾ Emerson et al. (1991), 119.

tät rechnen)³³). Nicht nur wird dadurch den Ländern mit niedrigerem Lebensstandard die Möglichkeit genommen, ihren Rückstand aufzuholen³⁴), sondern es besteht auch die Gefahr, daß in Krisenzeiten eine prozyklische Politik betrieben wird, also die automatischen Stabilisatoren nicht mehr zum Einsatz kommen können und daher die Rezession verschärft wird.³⁵) Gäbe es die Möglichkeit eines langsameren Anpassungsprozesses, so hätten die rückständigeren Länder die Möglichkeit, über Staatsverschuldung wachstumsfördernde Investitionen zu tätigen, die ihnen ein Aufholen ermöglichten.

Ein weiteres Argument beruht auf einer empirischen Studie von Barry Eichengreen (1991): Unterentwickelte Regionen in Europa reagieren auf Wechselkursschocks im allgemeinen stärker mit Arbeitslosigkeit. Dennoch ist die Streuung dieser Reaktionen innerhalb eines Landes auch nicht stärker als in den USA: Das bedeutet, daß die einzelnen Nationen Europas nicht „verwundbarer“ für regionale Unterschiede sind als die Vereinigten Staaten, obwohl die europäische Faktormobilität wesentlich geringer ist. Dies gilt allerdings nur unter der Annahme, daß die nationale Arbeitslosenrate konstant gehalten werden kann und dazu bedarf es bei Preis- und Lohnrigidität nationaler Fiskalpolitik. Wenn die WWU nun Grenzen für fiskalpolitische Spielräume setzt, so werden Schocks des realen Wechselkurses einen staatsweiten Anstieg der Arbeitslosigkeit hervorrufen. Das bedeutet, daß das eigentliche Problem sich eher für die Staaten als für die Regionen stellt und daher nicht durch die geplanten regionsspezifischen Transferzahlungen gelöst werden kann. (Auch wenn möglicherweise der Binnenmarkt mit der Zeit zu höherer Faktormobilität führt, kann das genannte Problem durch regionale Spezialisierung der Produktion wiederum verschärft werden.) Eigenständig nationale Fiskalpolitik erscheint also für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit effizienter als Zahlungen aus Struktur- und Kohäsionsfonds.

Gerade in der deutschen Literatur finden sich immer wieder zwei, bereits erwähnte, Befürchtungen bezüglich der WWU: Sollte ein Mitgliedsland zu sehr unter Druck geraten, so würde es trotz aller Verbote dennoch durch die Zentralbank und/oder die anderen Mitgliedstaaten ausgelöst werden bzw. würden die verschiedenen Zahlungsfonds zu stark be-

³³) Institut „Finanzen und Steuern“ (1993), 80ff.

Portes (1993), 3f.

Matthes (1992), 413.

Etliche Autoren befürchten ein Aufweichen der Konvergenzkriterien aufgrund der momentanen Wirtschaftslage. Im Grunde heißt das aber, daß auch sie die Kriterien zu streng halten.

Leibfritz (1993), 74.

Jansen (1992), 578.

³⁴) Scheide; Trapp (1991), 13.

³⁵) Institut „Finanzen und Steuern“, 68, 80.

Buiter et al. (1993), 74.

lastet werden. Die einzige Konsequenz daraus ist aber, die Konvergenzkriterien nach dem Beitritt zu lockern.³⁶⁾

Wichtig ist allerdings, daß zu dem Zeitpunkt, zu dem die Währungsunion in Kraft treten soll, gewisse Konvergenzkriterien gelten (und zwar derart, daß über die Periode davor bestimmte monetäre und reale Größen einem konvergierenden Trend folgen, ohne daß bestimmte Fixzahlen festgelegt werden). Fehlt nämlich diese Aufnahmebedingung, so kommt man in das Dilemma eines endlichen Spieles: Zunächst werden alle versuchen, ihre Glaubwürdigkeit aufzubauen, damit sie die Vorteile einer Wirtschaftsunion lukrieren können, werden dann aber in der letzten Periode „abspringen“, indem sie devaluieren und somit den Realwert ihrer Schulden senken. Das bedeutet, daß für die Endphase des EWS Konvergenzkriterien bis zu dem Zeitpunkt des Eintritts der WWU gelten sollten.³⁷⁾

1.5.5. Vorgeschlagene Alternativen

Mehrere Autoren haben sich Alternativen bzw. Verbesserungen zum Maastrichter Vertrag überlegt. Einige dieser sollen hier angeführt werden:

- Monetaristische Position: Die Krisen des EWS hängen damit zusammen, daß es noch immer durch anpassungsfähige Wechselkurse verbunden ist. Daher ist der einzig mögliche Weg, so schnell wie möglich die Währungsunion mit fixen Kursen zu verwirklichen, da sich die Konvergenz schon von allein einstellen würde bzw. ohnehin bereits in ausreichendem Maß vorhanden ist.³⁸⁾
- Ein gängiges Argument ist das „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, das in gewisser Weise ohnehin im Maastrichter Vertrag durch die Regelung vorgesehen ist, daß ab 1999 jedes Land, das die Kriterien erfüllt, der Union beitreten kann. Die Befürworter dieser Alternative gehen aber weiter, indem sich zwei Gruppen in Europa bilden sollen – die Hartwährungsländer und die Weichwährungsländer, wobei die zweiten kontinuierlich gegen den Hartwährungskern abwerten sollen, um die Inflation stabil zu halten.³⁹⁾
- Als Zusatz zum Maastrichter Vertrag wird von etlichen Autoren eine Finanzverfassung verlangt, damit es im Laufe der Zeit nicht nur zur Disziplinierung, sondern auch zur Koordinierung der Haushaltspolitiken kommt. Von einer solchen Finanzverfassung wird erhofft, daß sie den Aufweichungstendenzen entgegenwirkt.⁴⁰⁾

³⁶⁾ Gäckle (1992), 264ff.

³⁷⁾ Froot; Rogoff (1991), 303ff.
Klein; Neumann (1993), 200.

³⁸⁾ Portes (1993), 10ff.

³⁹⁾ Dornbusch (1988), 15.

⁴⁰⁾ Issing (1993), 189f.
Masson; Taylor (1993), 40ff.

- Von einigen Autoren wird eine Abänderung der Konvergenzregelungen dahingehend vorgeschlagen, daß sie flexibilisiert werden: Jedes Land soll den anderen vorschlagen, welche Kriterien es für sich zur Anwendung bringen will, um ein notwendiges Maß an Konvergenz zu erreichen. Wenn die anderen diesen Vorschlag annehmen und das Land sich an die selbstauferlegten Regeln hält, soll einer Mitgliedschaft nichts mehr im Wege stehen.⁴¹⁾
- Schließlich wird von einigen Autoren jeder Zwang zu einer Währungsunion abgelehnt. In einem „Wettbewerb der Systeme“ sollen die Länder, die sich freiwillig zu einer Währungsunion zusammenschließen sollen, ihre Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik auf einen fixen Kurs ausrichten. Beispiele dafür sind Österreich oder die Niederlande mit ihrer Währungsunion mit Deutschland oder der Vorschlag des Hard-ECU von John Major.⁴²⁾

Literatur:

Baum, Thomas (1991), „Institutionelle Grenzen für Verschuldungen unabdingbar“, *Arbeitgeber* 24/43, 1022-1028.

Buiter, Willem et al. (1993), „Maastricht's fiscal rules“, *Economic Policy*, April 1993, 57-100.

Buiter, Willem; Kletzer, Kenneth (1991), „Reflections on the fiscal implications of a common currency“, in: Giovannini; Mayer (1991), 221-256.

Bundesministerium für Wirtschaft (1992), „Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)“, Studienreihe 79, 1992.

Dornbusch, Rüdiger (1988), „Money and Finance in European Integration“, FFTA-Seminar, Genf.

Duwendag, Dieter (1991), „Zur Frage eines tragfähigen Policy mix: Sind adäquate Regeln für die Fiskalpolitik unentbehrlich?“, in: Weber (1991), 221-248.

Duwendag, Dieter et al. (1993) (Hg.), *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion*, Berlin.

Eichengreen, Barry (1991), *Will European Currency Unification Exacerbate Regional Unemployment Problems?*, Manuskript, Berkeley.

Emerson, Michael et al. (1991), *Ein Markt – Eine Währung*, Bonn.

Fontaine, Pascal (1992), *Europa in 10 Lektionen*, EG-Publikation, Luxemburg.

Frenkel, Michael; Klein, Martin (1992), „Europäische Währungsunion mit oder ohne Beschränkung der staatlichen Finanzierungsdefizite?“, *Wirtschaftsstudium* 3, März 1992, 113-117.

Froot, Kenneth; Rogoff, Kenneth (1991), „The EMS, the EMU, and the Transition to a Common Currency“, *NBER – Macroeconomics Annual* 1991, 269-317.

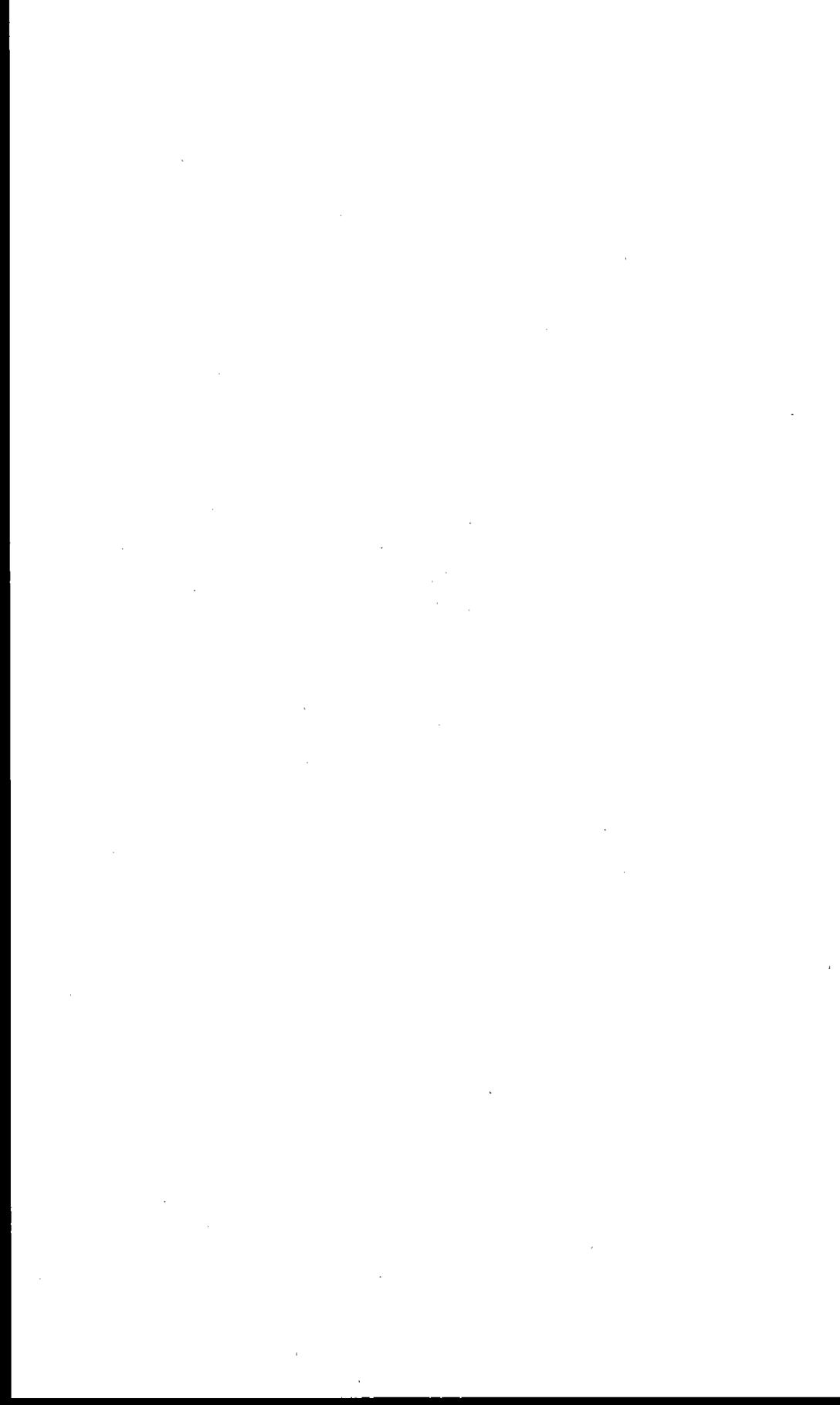
⁴¹⁾ Herrmann et al. (1992), 50ff.

Leibfritz (1991), 6.

Matthes (1992), 414.

⁴²⁾ Giersch (1991), 1.

- Gäckle, Thomas (1992), „Die Begrenzung von Budgetdefiziten in einer Europäischen Währungsunion“, *Wirtschaftsdienst* 5, 264-270.
- Giersch, H. (1991), „Der große Binnenmarkt ist nur ein halber Schritt nach vorn“, *Handelsblau* 22/02/1991, 1.
- Giovannini, Alberto et al. (1991), *European Financial Integration*, Cambridge.
- Herrmann, Anneliese et al. (1992), *Probleme und Chancen einer Koordinierung der Finanzpolitik in der EG*, München.
- Institut „Finanzen und Steuern“ e. V. (1993), *Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht*, Bonn.
- Issing, Otmar (1993), „Disziplinierung der Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion?“, in: Duwendag et al. (1993), 181-194.
- Jansen, Paul (1992), „Europäische Währungsunion – Gefahren und Risiken“, *Wirtschaftsdienst* 11, 1992, 574-580.
- Jarchow, Hans-Joachim (1993), „Fiskalpolitik in einer Währungsunion“, *Finanzarchiv* 50, 2, 1993, 187-202.
- Klein, Martin; Neumann, Manfred (1993) „Fiskalpolitische Regeln und Beitrittsbedingungen für die Europäische Währungsunion: Eine Analyse der Beschlüsse von Maastricht“, in: Duwendag et al. (1993), 195-226.
- Leibfritz, Willi (1991), „EG-Währungsunion: Welche Grenzen für die Staatsverschuldung sind sinnvoll?“, *Ifo-Schnelldienst* 24, 21/08/1991, 3-6.
- Leibfritz, Willi (1993), „Koordinierung der Finanzpolitik in der EG“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 1, 1993, 70-80.
- Masson, Paul; Taylor, Mark (1993), „Fiscal Policy within Common Currency Areas“, *Journal of Common Market Studies* 31, 1, März 1993, 29-43.
- Matthes, Heinrich (1992), „Adäquate Regeln für die Fiskalpolitik der EG-Länder“, *Wirtschaftsdienst* 8, 1992, 409-414.
- McKinnon, Ronald (1963), „Optimum Currency Areas“, *The American Economic Review*, September 1963, 717-725.
- Minford, Patrick (1993), „The Path to Monetary Union in Europe“, *The World Economy* 16, 1, 1993, 17-27.
- Mundell, Robert (1961), „A theory of Optimum Currency Areas“, *The American Economic Review*, September 1961, 657-665.
- Petschnigg, Reinhard (1993), „Die Konvergenzkriterien des Unionvertrages“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 1, 43-51.
- Portes, Richard (1993), „EMS and EMU After the Fall“, *The World Economy* 16, 1, 1-15.
- Scheide, Joachim; Trapp, Peter (1991), „Etatdisziplin vom Markt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 46, 23/02/1991, 13.
- Schlesinger, Helmut et al. (1993), *Staatsverschuldung – ohne Ende?*, Darmstadt.
- Weber, Manfred (1991), *Europa auf dem Weg zur Währungsunion*, Darmstadt.



2. DIE „GOLDENE“ FINANZIERUNGSREGEL DES STAATES

Bruno Roßmann

2.1. Die Vorschriften des Maastrichter Vertrages

Die im Maastrichter Vertrag enthaltenen Regeln für die zukünftige Fiskalpolitik der Mitgliedsländer waren Anlaß für eine breite Diskussion über die Sinnhaftigkeit quantitativer Regeln. Die Literatur zeigt, daß es kein einhelliges Meinungsspektrum gibt. Während die einen die Regeln als zu lax empfinden, bezeichnen die anderen sie als zu weitgehend.

Die Artikel 104 b und c des Vertrages enthalten die Grundregeln für das fiskalpolitische Verhalten in der WWU. Art 104 b bestimmt zunächst, daß weder die Gemeinschaft noch die Mitgliedstaaten untereinander für die Verbindlichkeiten einer staatlichen Körperschaft eines anderen Mitgliedstaates haften („no bail-out“). Für übermäßige öffentliche Defizite der EU-Länder legt Art 104 c Kriterien und Verhaltensweisen fest. Dort heißt es im Absatz 1 lediglich: „Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.“ Art 104 Abs 2 und das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit bestimmen, daß die Kommission die öffentlichen Haushalte und den Schuldenstand überwacht, wobei für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin bei den Budgetdefiziten eine Grenze von 3 Prozent und für den öffentlichen Schuldenstand von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen festgelegt worden ist. Die Einhaltung der Budgetdisziplin wird laufend überwacht. Dabei wird ua bei Erfüllung keines oder nur eines dieser Kriterien in Betracht gezogen, ob die „goldene Regel“ verletzt wird. Es wird in einem Bericht festgehalten, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft“ (Art 104 c). Das Protokoll zum Maastrichter Vertrag grenzt dabei die Begriffe „öffentlich“, „Investition“ und „Defizit“ gemäß dem Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ab. Der Investitionsbegriff ist auf die Bruttobetrachtung abgestellt.

Mit der Verankerung der „goldenen Regel“ als Fiskalindikator in den Maastrichter Verträgen rückt eine Bestimmung der deutschen Finanzverfassung, der Art 115 Grundgesetz, in den Vordergrund, die seit ihrer Neufassung im Jahre 1969 schon wiederholt – zuletzt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1989 – besondere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gefunden hat. Die Vorschrift 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“. Es zeigt sich somit, daß die „goldene Regel“ zwar eine

Ausweitung des Defizits über die 3%-Grenze hinaus erlaubt, daß die Bestimmung in den Maastrichter Verträgen aber strenger ist als der Art 115 des deutschen Grundgesetzes, da in den Maastrichter Verträgen keine Rücksicht auf die konjunkturelle Situation genommen wird. Die Aufnahme dieses Fiskalindikators in die Verträge, für die sich auch der EU-Kommissionspräsident Delors gelegentlich ausgesprochen hat, deutet darauf hin, daß die Präferenzen Deutschlands bei der Vertragsgestaltung eine wichtige Rolle spielten. Angesichts der zum Teil massiven Kritik an dieser Regel muß der Vorstoß Deutschlands als überraschend angesehen werden.

2.2. Ökonomische Rationalität und Kritik an der „goldenen Regel“

Hinter der Bindung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand an die Investitionen steht die theoretische Überlegung, daß öffentliche Investitionen – im Gegensatz zum öffentlichen Konsum – in der Regel den öffentlichen Kapitalstock erhöhen und damit zu zukünftigen Einkommensströmen führen. Von der Idee her stellt diese Regelbindung auf die intertemporalen Allokations- und Verteilungswirkungen 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 zusätzlichen Einnahmen finanziert werden können. Bei Einhaltung dieser Regel wird also die private Ersparnis nicht zur Finanzierung laufender Staatsausgaben eingesetzt und längerfristig steigt dann auch die Staatsschuldenquote nicht an.

Diese Sichtweise ist in der wissenschaftlichen Diskussion nicht ohne Widerspruch geblieben. So ist es nicht unmittelbar einsichtig, warum eine Kreditaufnahme zur Finanzierung von Konsumausgaben ausgeschlossen sein soll. Zum anderen gibt es mit Sicherheit eine Reihe von Investitionsprojekten, die sich niemals selbst rechnen. Auch mag die Nützlichkeit vieler Investitionsprojekte im Unterschied zu beispielsweise Gesundheitsausgaben umstritten sein.

Die Anwendung der „goldenen Regel“ scheidet aber vor allem daran, daß die Abgrenzung der öffentlichen Investitionen vom öffentlichen Konsum umstritten ist. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in Deutschland hat sich 1980 in einem Gutachten sehr ausführlich mit den Abgrenzungsmöglichkeiten des Begriffs der öffentlichen Investitionen auseinandergesetzt. Zieht man als ökonomisches Kriterium für Investitionen ihre Zukunftswirksamkeit heran, dann eröffnet sich ein weiter Interpretationsspielraum, da der größte Teil der öf-

fentlichen Ausgaben in mehr oder weniger starkem Maße für die Zukunft von Bedeutung ist. Es gibt daher eine größere Zahl möglicher Investitionsbegriffe, die je nach Fragestellung als sinnvoll angesehen werden können. Der Begriff kann dabei weiter oder enger gefaßt werden. Eine sehr weite Fassung liegt nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats dann vor, wenn auch die öffentlichen Ausgaben für Humankapital eingeschlossen werden. Darunter fallen Ausgaben zur Förderung der Ausbildung sowie Gesundheitsausgaben. In beiden Fällen stellen sich aber große Probleme bei der Erfassung von investiven Ausgaben. So ist die Trennung von konsumtivem und produktivem Anteil sowie auch dessen Bewertung vermutlich nicht ohne Willkür möglich. Aus Gründen der Operationalität und der Eindeutigkeit des Investitionsbegriffes, aber auch aus Angst vor einer zu starken Ausweitung der als Investitionen ausgewiesenen Maßnahmen empfiehlt der Beirat daher, auf eine Einbeziehung des Humankapitals zu verzichten, will dies aber nicht auf die mit den entsprechenden Personalausgaben anfallenden Sachausgaben angewendet wissen. Diese seien den öffentlichen Sachinvestitionen zuzurechnen. Wenn die Erhöhung und/oder Erhaltung von Sachkapital zu den Investitionen zählen, die Erhöhung und/oder Erhaltung von Humankapital jedoch nicht bzw nur teilweise, dann ist dieser Standpunkt nur schwer verständlich, da die Ausgaben für Humankapital das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential in ähnlicher Weise erhöhen oder erhalten wie Investitionen in das Sachkapital.

Ein Spezialproblem ist die Frage, ob Ausgaben für die Schaffung von Anlagen und langlebigen Gütern im militärischen Bereich den Sachinvestitionen zugerechnet werden sollten. Aus ökonomischer Sicht ließen sie sich ohne weiters als öffentliche Investitionen klassifizieren, denn sie erfüllen das Kriterium, auch in künftigen Perioden Leistungen abzugeben. Allerdings kann argumentiert werden, daß die zukünftige äußere Sicherheit nicht notwendigerweise mit den Ausgaben für Anlagen im militärischen Bereich zunimmt. Einer internationalen Konvention entsprechend werden die Militärausgaben als öffentlicher Konsum ausgewiesen.

Stellt man auf den Finanzierungsaspekt ab, dann müssen neben den öffentlichen Investitionen auch die finanziellen Förderungen für private Investitionen (Darlehen, Beteiligungen und Kapitaleinlagen, Investitions- und Zinszuschüsse) in die öffentlichen Investitionen miteingerechnet werden. Bei ihrer Bewertung, Periodisierung und Zurechnung stellen sich allerdings eine Reihe von Problemen. Finanzhilfen des Staates sollten nach der Auffassung des Wissenschaftlichen Beirates nur dann zu den öffentlichen Investitionen zählen, wenn sie zur Finanzierung von Sachinvestitionen im Inland dienen. „Tax expenditures“ wie etwa steuerliche Investitionsbegünstigungen werden im Gutachten nicht als Ausgaben betrachtet.

Ebenfalls unter dem Finanzierungsaspekt zu betrachten ist die Frage

der außerbudgetären Finanzierung von Investitionen. Im besonderen stellt sich die Frage, ob Leasingfinanzierungen den öffentlichen Investitionen zugerechnet werden oder nicht. Nach Auffassung des ÖSTAT sind Bauausgaben der Straßensondergesellschaften ebenso als Investitionen zu betrachten wie etwa das Finanzierungsleasing, das eine Investition beim Leasingnehmer darstellt (Bis 1982 wurden Ausgaben des Bundes an Straßenbausondergesellschaften als Kapitaltransfers betrachtet). Nach dieser Auffassung müßten Leasingfinanzierungen somit auf die Kreditaufnahme angerechnet werden. Eine klare Positionierung zur außerbudgetären Finanzierung ist deshalb von großer Bedeutung, weil ansonsten die „goldene Regel“ zumindest kurzfristig durch „off-budget-activities“ umgangen werden kann. Umgehungsmöglichkeiten sind grundsätzlich ein starkes Argument gegen die Festsetzung von Regeln. Regeln sind geradezu eine Herausforderung zu Umgehungsmaßnahmen.

Ohne eine Begründung anzugeben, wird in den Maastrichter Verträgen von den Bruttoanlageinvestitionen ausgegangen. Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt in seinem Gutachten von den Nettoinvestitionen auszugehen, da sich im Hinblick auf die Zukunftsbelastung und unter Berücksichtigung der politisch intendierten Bremsfunktion höchstens für die Nettoinvestitionen eine Kreditfinanzierung rechtfertigen läßt. Insgesamt plädiert das Gutachten somit für einen engen Investitionsbegriff.

Die Diskussion über den Investitionsbegriff zeigt, daß es sich bei den öffentlichen Investitionen um einen sehr dehnbaren Begriff handelt. Ökonomische Kriterien sind nicht imstande, eine operationale Begriffsklärung zu liefern. Die deutsche Diskussion hat aber auch gezeigt, daß aus rechtlicher Sicht ebenfalls ein erheblicher Spielraum für Interpretationen besteht. Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Prinzip der Argumentation des Wissenschaftlichen Beirats angeschlossen, akzeptiert allerdings die in der bisherigen Haushaltspraxis vorgenommene Abgrenzung nach dem Gruppierungsplan, nach welchem Investitionen wie folgt charakterisiert werden: Investitionen sind demnach Käufe und die Selbsterstellung (Bauten) dauerhafter unbeweglicher und beweglicher Sachen (die grundsätzlich in der Vermögensrechnung erfaßt oder bei deren Fehlen in Bestands- und Güterverzeichnissen aktiviert sind) mit dem Ziel, die Produktion von Leistungen und Gütern und damit die Verbrauchsmöglichkeiten in einem späteren Zeitpunkt zu steigern.

Nicht weniger interpretationsfähig ist der im Art 115 Grundgesetz für den Ausnahmefall festgelegte Begriff „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Eine Regelung für diesen Ausnahmefall ist im Art 104 c der Maastrichter Verträge nicht vorgesehen, wenngleich derartige Begrenzungen der Staatsverschuldung generell vor der Notwendigkeit stehen, für außerordentliche Anlässe Ausnahmen vorzusehen. Daran wird man auch in den Maastrichter Verträgen nicht vorbeikommen. Die

Festlegung praktikabler Kriterien etwa für eine antizyklische Verschuldungspolitik ist ein äußerst schwieriges Unterfangen. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers im deutschen Stabilisierungsgesetz ist ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht gegeben, wenn vier Ziele gleichzeitig gegeben sind: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum. Die wirtschaftspolitische Orientierung am wirtschaftlichen Gleichgewicht kann eine Reihe unterschiedlicher Haushaltspolitiken zulassen, je nach dem, welches Modell der Wirtschaftspolitiker über die ökonomischen Wirkungszusammenhänge als relevant ansieht. Art 115 GG kann daher eine am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht orientierte Finanzpolitik nicht garantieren. Manche Kritiker gehen sogar so weit zu sagen, daß sich die Volkswirtschaften permanent im Ungleichgewicht befinden und das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht so gut wie nie zu erreichen ist, sodaß Art 115 GG mehr oder weniger immer außer Kraft gesetzt werden kann. Die Crux ist somit, daß sich das „Phantom“ – die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – nicht mit Regeln einfangen läßt. Art 115 GG kommt daher in seiner praktischen Relevanz über die Wirkung eines Appells an die Haushaltsdisziplin nicht hinaus.

Schließlich wird in neoklassischen Wachstumsmodellen die ökonomische Rationalität der „goldenen Regel“ in Frage gestellt. Es wird gezeigt, daß es möglich sein kann, daß für einen konsummaximalen Wachstumspfad die private Ersparnis einer Volkswirtschaft zu hoch ist und sich daraus die Notwendigkeit von Budgetdefiziten, also einer negativen staatlichen Ersparnis, ergeben kann, die auf Dauer die Ausgaben für öffentliche Investitionen überschreiten.

Versucht man, die Diskussion über die „goldene Regel“ zusammenzufassen, so kann man feststellen, daß die Zweifel an ihrer ökonomischen Rationalität überwiegen. Da sie selbst bei genauer Abgrenzung des Investitionsbegriffs nur schwer justitabel ist und im Regime von Maastricht zumindest ein kurzfristiger Anreiz gegeben ist, sie zu umgehen, kommt ihr bestenfalls eine politische Bremsfunktion zu.

Verbindliche Budgetregeln sind aber auch aus anderen Gründen nicht zweckmäßig. Einmal führen verbindliche Budgetregeln dazu, daß den Mitgliedsländern der budgetpolitische Handlungsspielraum weitgehend verloren geht. Die Erfüllung stabilitätspolitischer Zielsetzungen sowie die Reaktion auf länderspezifische Schocks wird dadurch erheblich erschwert. Darüber hinaus würde dies die notwendige Flexibilität staatlicher Aufgabenerfüllung herabsetzen. Zum zweiten wird eine explizite Zielsetzung der EU, den Aufholprozeß von Mitgliedsländern mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen zu unterstützen, konterkariert. Die Anwendung verbindlicher Regeln verhindert ein schnelleres Wachstum in diesen Ländern, die eigentlich höhere Investitionen -privat wie staatlich- be-

nötigen würden. Die Anwendung der „goldenen Regel“ erscheint letztlich auch deshalb wenig aussichtsreich, weil keineswegs klargestellt ist, welche Art von Sanktionen eine Verletzung nach sich zieht. Es ist in diesem Zusammenhang vielleicht interessant anzumerken, daß das Überschreiten der Investitionsgrenze in Deutschland trotz mehrfacher Durchbrechung (zwischen 1969 und 1990 in sechs Fällen) in der Öffentlichkeit in der jüngeren Vergangenheit kaum wahrgenommen worden ist, nicht einmal von Finanzexperten. Die vielfach gewünschte Budgetdisziplin ist wahrscheinlich besser zu erreichen, wenn den Budgetpolitikern ein wesentlich stärkerer Zwang zu Offenlegung und Transparenz auferlegt wird. Ein Ansatzpunkt dazu wäre das in Österreich seit einigen Jahren diskutierte Budgetprogramm und der Budgetbericht.

Literatur:

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1992), Vertrag über die Europäische Union zusammen mit dem Wortlaut des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 35. Jg, 31. August 1992.

Bach, Stefan (1993), Institutionelle Beschränkungen der Staatsverschuldung, in: Konjunkturpolitik, 39. Jg, Heft 1/2, 2-27.

Bean, Ch. R. (1992), Economic and Monetary Union in Europe, in: Journal of Economic Perspectives, Vol.6, 31-52.

Buiter, William; Corsetti, Giancarlo; Roubini, Nouriel (1993), Excessive Deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht, in: Economic Policy, 16, 57-100.

Duwendag, Dieter (1991), Zur Frage eines tragfähigen policy-mix: Sind adäquate Regeln für die Fiskalpolitik unentbehrlich?, in: Weber, Manfred (Hg), Europa auf dem Weg zur Währungsunion, Darmstadt, 221-248.

EFTA (1993), The Implications of Economic Convergence for the EFTA-Countries, Economic and Social Subcommittee, EFTA, March.

Europäische Wirtschaft (1990), Haushaltspolitiken in Phase I der WWU, 46, 171-185.

Gandenberger, Otto (1990), Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung, in: Finanzarchiv, NF Bd 48, 28-51.

Gantner, M. (1984), Gibt es in der repräsentativen Demokratie einen systematischen Hang zur Staatsverschuldung?, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 25. Jg, Heft 3-4, 162-180.

Institut „Finanzen und Steuern“ e. V. Nr 317 (1993), Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht, Bonn.

Jarchow, H. J. (1993), Fiskalpolitik in einer Währungsunion, in: Finanzarchiv 50, 2, 187-202.

Klein, Martin (1993), Bieten die Konvergenzkriterien von Maastricht die Grundlage für eine stabile europäische Währung?, in: IFO-Studien, Heft 1, 1-17.

Krause-Junk, Gerold (1990), Die Finanzierung der deutschen Einheit und Art. 115 I, 2 GG, in: Wirtschaftsdienst 12, 607-616.

Leibfritz, Willi et al. (1992), Probleme und Chancen einer Koordinierung der Finanzpolitik in der EG, Schriftenreihe des Instituts für Wirtschaftsforschung (IFO), Nr 130, Berlin/München.

Leibfritz, Willi (1993), Koordinierung der Finanzpolitik in der EG, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 1, 70-80.

Leibfritz, Willi (1991), EG-Währungsunion: Welche Grenzen für die Staatsverschuldung sind sinnvoll?, in: IFO-Schnelldienst 24, 3-6.

Matthes, Heinrich (1992), Adäquate Regeln für die Fiskalpolitik der EG-Länder?, in: Wirtschaftsdienst, Nr 8, 409-414.

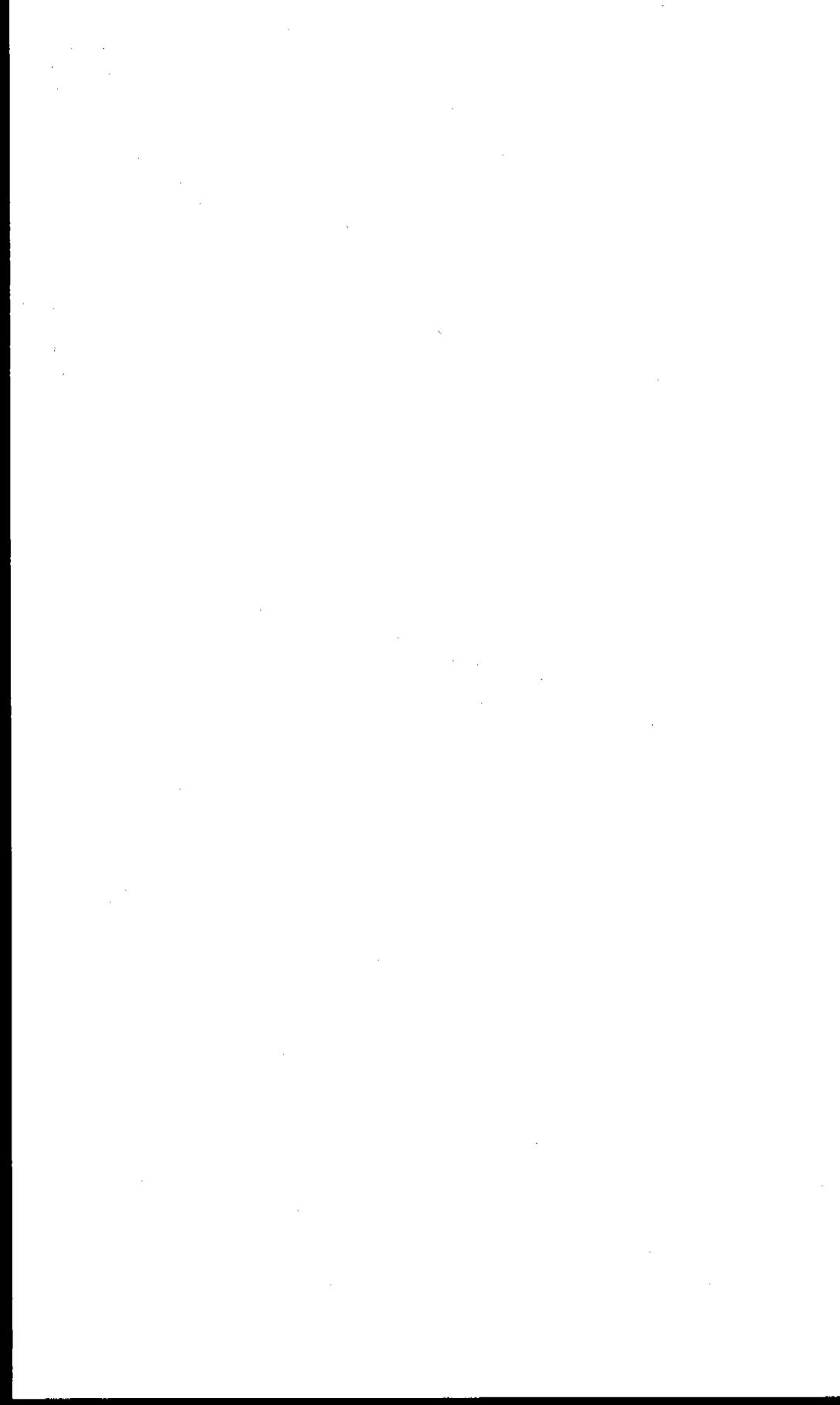
Smekal, Christian (1987), Verschuldungsbeschränkungen und Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaften. Ein Vergleich zwischen der BRD und Österreich, in: Schmidt, Kurt (Hg), Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Berlin.

Stübler, W., Budgetausgliederungen aus statistischer Sicht, Überarbeitete Version eines Referates, gehalten am 2. 3. 1993 in Vill/Innsbruck, in: Gantner, M. (Hg) (1994), Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, Wien.

Wenzel, H. D. (1990), Die ökonomische Rationalität von Art.115 GG, in: Wirtschaftsdienst, XII, 610-616.

Wenzel, Heinz-Dieter; Wrede, Mathias (1993), Golden Rule Fiscal Policy, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol 129(2), 123-150.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29.



3. MESSKONZEPTE DER FISKALPOLITIK

Eva-Maria Hauth

3.1. Kenngrößen der internationalen Organisationen (UN, EU, OECD, IMF) zur öffentlichen Verschuldung

3.1.1. Überblick

Gegenwärtig stehen dem Statistikbenützer internationale Daten zur Gebarung der öffentlichen Haushalte der Industriestaaten aus vier alternativen Informationsquellen zur Verfügung. Ziel dieser Veröffentlichungen internationaler Organisationen ist es, möglichst vergleichbare Kenngrößen zur Finanzlage der öffentlichen Haushalte ihrer Mitgliedsländer bereitzustellen¹⁾. Im einzelnen sind dies:

1. die Volkseinkommensrechnungen auf Basis des „System of National Accounts (SNA)²⁾“ der Vereinten Nationen (UN) bzw des „Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG)³⁾“ der Europäischen Union (EU);
2. die „Government Finance Statistics (GFS)⁴⁾“ des International Monetary Fund (IMF);
3. Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD);
4. Veröffentlichungen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) zum Thema Finanzen.

Voraussichtlich ab 1994 werden zusätzliche Veröffentlichungen von EUROSTAT das internationale Datenspektrum zur Verschuldungssituation des öffentlichen Sektors⁵⁾ im Sinne der Konvergenzkriterien erweitern. An der Ausarbeitung entsprechender Regeln und Definitionen, die international vergleichbare Ergebnisse für die beiden fiskalischen Konvergenzkriterien „öffentliches Defizit“ und „Verschuldung“ sicherstellen sollen⁶⁾, wird zur Zeit gearbeitet. Der Termin für die Fertigstellung der

¹⁾ Eine weitere Datenquelle stellt der von der Österreichischen Postsparkasse jährlich publizierte „Bericht über die Finanzschuld des Bundes“ dar, der unter anderem auch die Staatsverschuldung wichtiger westlicher Industrieländer vergleicht.

²⁾ System of National Accounts, UN 1968.

³⁾ Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, EUROSTAT, zweite Auflage, Luxemburg 1984.

⁴⁾ Siehe dazu: A Manual on Government Finance Statistics, IMF, 1986.

⁵⁾ Die Termini „öffentlicher Sektor“ und „Staat“ werden hier synonym verwendet. In der Literatur wird der Begriff „öffentlicher Sektor“ jedoch vom Standpunkt der Kontrollmöglichkeit manchmal weiter gefaßt (z. B. einschließlich verstaatlichter Unternehmen).

⁶⁾ Eine grobe Begriffsklärung erfolgte bereits im Artikel 2 des Protokolls „über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ (Beilage des Vertrages zur Gründung der europäischen Union), der im wesentlichen die Begriffe im Sinne des ESVG definiert.

Statistiksysteme bzw. Statistikquellen zum Thema öffentliche Verschuldung

	SNA/ESVG	GFS	EUROSTAT-Projekt	OECD, EUROSTAT
Gegenstand	Globales Statistiksystem	Sektorales Statistiksystem	Operative Definition der fiskalischen Konvergenzkriterien	Internationale Daten/Kein Statistiksystem
Informationsumfang	alle Wirtschaftssektoren Produktion Einkommen Vermögensveränderung Finanzierung	öffentlicher Sektor/ Subsektoren Einnahmen Ausgaben Kassengebarung Finanzierung	Fiskalindikatoren auf Basis ESGV (sofern abgedeckt)	Ausgewählte ökonomische Indikatoren auf Basis von nationalen Statistiken, Erhebungen und eigenen Berechnungen
Kenngrößen	Net lending (+)/ borrowing (-)	Overall-surplus/ deficit Gross public debt	Net lending (+)/ borrowing (-) Gross public debt	Net lending (+)/ borrowing (-) Primary surplus/ deficit (OECD) Gross public debt Net public debt (OECD)
Publikationen	Nationale VGR-Publikationen National accounts; OECD National accounts; EUROSTAT National accounts; UN	Government Finance Statistics Yearbook, IMF	—	Economic Outlook, OECD Financial Statistic, OECD Money and Finance, EUROSTAT Annual Report, EUROSTAT

methodisch rechtlichen Vorgaben (Sekundärgesetzgebung zum Vertrag über die Europäische Union) wurde für Ende 1993 festgelegt⁷⁾. Bei diesem sogenannten „EUROSTAT-Projekt“ wirken nicht nur die 12 EU-Staaten mit, sondern auch, auf freiwilliger Basis, die EU-Beitrittskandidaten Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden.

Generell werden Daten zur öffentlichen Verschuldung, sofern internationale Statistiksysteme vorliegen (vgl. oben unter Punkt 1. u 2.), 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 der OECD und EUROSTAT gegenwärtig veröffentlichten Daten über die Höhe des öffentlichen Schuldenstandes ihrer Mitglieds-

⁷⁾ Im Artikel 104c (14) des Vertrages zur Gründung der europäischen Union wurde bestimmt, daß eine Verordnung über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit bis spätestens 1. Jänner 1994 vom Rat der Europäischen Gemeinschaften mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen sei. Die Verabschiedung der diesbezüglichen Sekundärgesetzgebung erfolgte am 22. November 1993 in der 1706. Sitzung des Rates der Europäischen Union (Verordnung EC Nr. 3605/93).

länder werden hingegen nicht auf Grundlage eines international abgestimmten konzeptiven Rahmens (Statistiksystem) erfaßt. Dieser Mangel soll nunmehr durch das „EUROSTAT-Projekt“ beseitigt werden, das in erster Linie Richtlinien für die statistische Ermittlung der Kenngröße „öffentliche Verschuldung“ erarbeitet. Die Frage nach der Tragbarkeit von Defiziten bzw. den Grenzen der Staatsverschuldung und ihre adäquate Messung gewann jedenfalls durch die in Maastricht vereinbarten Konvergenzkriterien auch innerhalb Europas wieder jene politische und ökonomische Bedeutung, die ihr in den Entwicklungsländern angesichts immer wiederkehrender Verschuldungskrisen zuerkannt wird.

Übersicht 1 gibt eine Gesamtschau der unterschiedlichen Statistiksysteme bzw. Statistikquellen zum Thema öffentliche Verschuldung (siehe Seite 104).

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Charakteristika der mit der Thematik „öffentliche Verschuldung“ befaßten unterschiedlichen Statistiksysteme näher zu erläutern und dadurch Mißverständnisse hinsichtlich divergierender Ergebnisse auszuräumen. Der Methodenvergleich konzentriert sich auf jene Bereiche, die für die Interpretation der beiden Fiskalindikatoren „öffentliches Defizit“ und „Verschuldung“ von Belang sind. Empirische Präsentationen der Kenngrößen sollen das Bild abrunden und die konzeptiven Unterschiede quantifizieren.

3.1.2. Allgemeine Bemerkungen zu Statistiksystemen und zur Vergleichbarkeit von statistischen Informationen

Vorweg einige Bemerkungen zum Thema „globale versus sektorale Statistiksysteme“ sowie „Kompatibilität von statistischen Informationen“:

Statistiksysteme überführen unterschiedliche Primärinformationen in ein konsistentes System. Dieser Vorgang geht aber in der Regel mit Informationsverlusten und mit der Notwendigkeit von Adaptierungen der statistischen Primärdaten einher. Auf spezifische Fragestellungen einzelner Teilbereiche oder institutionelle Gegebenheiten (rechtliche, buchhalterische), die unter anderem auch die statistische Erhebbarkeit maßgeblich beeinflussen, kann bei globalen Statistiksystemen nur im begrenzten Maß Rücksicht genommen werden. So weicht das Rechnungswesen der Unternehmen von jenem der öffentlichen Haushalte in bezug auf Inhalt, Struktur, Bewertung sowie zeitliche Zuordnung ab⁸⁾. Sektorale Statistik-

⁸⁾ Während Unternehmen in der Regel die „Doppelte Buchhaltung“ anzuwenden haben und bereits das Entstehen einer Forderung oder Verbindlichkeit maßgeblich ist (Forderungsprinzip), werden im öffentlichen Bereich Transaktionen zumeist erst bei Zufluß der Einnahmen oder bei Abfluß der Ausgaben verbucht (Kassenprinzip), da laufend Forderungen oder Verpflichtungen des Staates entstehen, von denen dieser nicht sofort Kenntnis hat.

systeme können institutionelle Divergenzen eher vermeiden und zusätzliche Anforderungen der Statistikanwender dieses Bereiches abdecken.

Internationale Statistiksysteme, die sich mit der Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte befassen, können sowohl globalen als auch sektoralen Systemen zugeordnet werden. Das SNA und das ESVG stellen globale Systeme dar, die einen Überblick über alle Aktivitäten einer Volkswirtschaft geben, während das GFS ein sektorales, ausschließlich für den öffentlichen Sektor implementiertes System verkörpert.

Bei internationalen Vergleichen bleiben aber trotz des Vorliegens globaler oder sektoraler Statistiksysteme diverse Inkompatibilitäten bestehen. Hinsichtlich der Kenngrößen zur öffentlichen Verschuldung ist insbesondere auf das divergierende öffentliche Aufgabenspektrum an sich sowie auf länderspezifische institutionelle und rechtliche Gegebenheiten innerhalb des öffentlichen Sektors zu verweisen⁹⁾. Im Zeitvergleich kann es zudem – infolge von Budgetausgliederungen oder Privatisierungen – laufend zu einer Verschiebung der Schnittstelle zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor kommen¹⁰⁾. So zählen beispielsweise laut SNA – anders als unter administrativen Gesichtspunkten – rechtlich nicht selbständige Betriebe der Gebietskörperschaften angesichts ihrer marktmäßigen Tätigkeit nicht zum öffentlichen Sektor sondern zum Marktbereich. Solange jedoch solche Betriebe rechtlich nicht selbständig sind bzw keine Möglichkeit der Fremdmittelaufnahmen per Gesetz festgelegt wurde, tangiert ihr Kapitalbedarf, unabhängig davon, ob damit eine Investition oder der laufende Abgang finanziert wird, direkt die Gebarung des öffentlichen Rechtsträgers. Der an den Betrieb zu leistende Transfer erhöht die Ausgaben des Rechtsträgers, welche durch Einnahmen – unter Umständen auch in Form von Fremdkapital – zu decken sind. Demgegenüber würde die Fremdmittelaufnahme eines am Markt agierenden öffentlichen Unternehmens mit eigener Rechtspersönlichkeit zunächst jedenfalls dessen Verschuldung und nicht jene des öffentlichen Rechtsträgers erhöhen. Ob in Zukunft öffentliche Transferzahlungen geleistet werden, hängt dann von der Geschäftsentwicklung des öffentlichen Unternehmens sowie politischen Entscheidungen ab.

Indikatoren können immer nur punktuelle Informationen wiedergeben, indem sie aus einer Vielzahl von Informationen bestimmte Charak-

⁹⁾ So tangiert beispielsweise das System des öffentlichen Förderungswesens die Höhe jener Finanzaktiva, welche in den jeweiligen Nettoverschuldungskonzepten (Net-lending/Net-borrowing laut SNA/ESVG bzw. Nettoverschuldung laut ÖFCD) berücksichtigt werden. Während Darlehensvergaben (z. B. für Wohnbauzwecke) Teil der öffentlichen Finanzaktiva sind, zählen Kreditförderungen in Form von Annuitätenzuschüssen zu den öffentlichen Ausgaben.

¹⁰⁾ Statistische Konsequenzen von Budgetausgliederungen wurden unter anderem anlässlich des 27. Hochschulkurses aus Finanzwissenschaften in Vill/Innsbruck von Stübler W. (ÖSTAT) analysiert; eine schriftliche Zusammenfassung aller Beiträge zum Thema „Budgetausgliederungen“ erschien in Gantner (1994).

teristika beschreiben. Deren Interpretation bedarf daher der Kenntnis der Basisinformationen sowie des ökonomischen und institutionellen Umfeldes. Methodische Ansprüche an solche Indikatoren sind jeweils von der konkreten Fragestellung abhängig; ein Indikator der öffentlichen Finanzgebarung, welcher alle ökonomischen Effekte und Hintergründe widerspiegelt, existiert nicht¹¹⁾.

3.1.3. Der öffentliche Sektor

„Abgrenzung“

Für die Höhe und Entwicklung der Kenngrößen zur öffentlichen Verschuldung spielt neben der inhaltlichen Definition die Abgrenzung des Sektors eine bedeutende Rolle. Die methodischen Vorgaben für die Grenzlinienziehung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor sind im SNA bzw. ESVG definiert und finden im wesentlichen bei allen hier betrachteten Statistiksystemen bzw. -quellen Anwendung. Allerdings sind die Abgrenzungskriterien relativ allgemein formuliert, sodaß deren Umsetzung in der Praxis unterschiedlich sein kann. Vor allem in Grenzbereichen, bei sogenannten „Quasi-Kapitalgesellschaften¹²⁾“ und bei außerbudgetären Einheiten, dürfte eine international einheitliche Klassifizierung anhand der Vorgaben des SNA/ESVG nicht gegeben sein. Andererseits führen auch bei einheitlicher Auslegung der Konzepte institutionelle Unterschiede der Länder, wie unter Punkt 1. 2. beschrieben, zu Inkompatibilitäten.

Als Einheiten (Transaktoren der Ebene II¹³⁾) der Vermögensveränderungs- und Finanzierungskonten laut SNA bzw. ESVG fungieren die jeweiligen Rechtsträger (institutionelle Einheiten), die zu Sektoren entsprechend ihrer wirtschaftlichen Haupttätigkeit zusammengefaßt werden. Der Sektor Staat (laut ESVG) ist dabei wie folgt definiert: „Der Sektor Staat umfaßt alle institutionellen Einheiten, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen und/oder Transaktionen zur Umverteilung des Volkseinkommens und -vermögens vornehmen. Die Hauptmittel des Sektors stammen aus direkt oder indirekt empfangenen Zwangsabgaben, die von Einheiten, die anderen Sektoren angehören, geleistet werden¹⁴⁾).

Für die Abgrenzung in der Praxis sind vor allem zwei Kriterien von Relevanz¹⁵⁾:

¹¹⁾ Siehe dazu: M. I. Bleyer and A. Cheasty, (1993).

¹²⁾ Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit vollständigem Rechnungswesen, die marktmäßige Tätigkeiten erbringen und die (zumindest teilweise) Entscheidungsfreiheit hinsichtlich ihrer Geschäftspolitik haben.

¹³⁾ Siehe dazu Franz (1986).

¹⁴⁾ Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (1985).

¹⁵⁾ Die in Österreich angewandten Kriterien zur Abgrenzung des öffentlichen Sektors werden in Stübler (1993) beschrieben.

- die Art der Tätigkeit (marktmäßig¹⁶)/nicht marktmäßig)
- der Rechtsstatus bzw bei rechtlich unselbständigen Organisationseinheiten das Maß der Entscheidungsfreiheit sowie die Datenverfügbarkeit (Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz)

In den öffentlichen Sektor im Sinne des SNA/ESVG nicht einzubeziehen sind jedenfalls verstaatlichte Unternehmungen und sonstige am Markt tätige öffentliche Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie die Zentralbanken.

Generell subsumiert der Sektor Staat öffentliche Körperschaften unterschiedlicher Ebenen, die laut SNA/ESVG in folgende drei Subsektoren untergliedert werden:

- Zentralstaat (Bund einschließlich Bundesfonds und Kammern auf Bundesebene)
- Lokale Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden einschließlich Fonds und Verbände, Kammern auf Landesebene)
- Sozialversicherungsträger

Das GFS-System weicht bei der Definition der Subsektoren des öffentlichen Sektors von den SNA/ESVG-Vorgaben in einigen Bereichen ab. Vor allem die Sozialversicherungsträger sind nicht als eigener Teilsektor definiert, sie werden dem Zentralstaat zugerechnet. Die lokalen Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) werden im GFS-System separat identifiziert.

Sonstige methodische Aspekte

Für das Thema „öffentliche Verschuldung“ sind neben der Abgrenzung des öffentlichen Sektors noch methodische Aspekte wie die Art der Konsolidierung oder die zeitliche Zuordnung der Transaktion von Belang. Die Handhabung dieser Kriterien weicht bei den Statistiksystemen SNA/ESVG und GFS zum Teil von einander ab.

Grundzüge des SNA/ESVG:

- *Bruttoverbuchung*

Das SNA/ESVG sieht in der Regel die Bruttoverbuchung der Transaktionen vor, dh eine Transaktion wird sowohl auf der Aufkommenseite als auch auf der Verwendungsseite ausgewiesen. Von dieser Regel weichen jedoch unter anderem vermögenswirksame Finanztransaktionen ab. Sie werden nach dem Prinzip, die Bestandsveränderung an Forderungen und Verbindlichkeiten zu erfassen, nur netto verbucht.

¹⁶) Marktmäßig bedeutet, daß die produzierte Ware oder Dienstleistung auf dem Markt zu einem Preis verkauft werden kann, der in der Regel die Kosten der Produktion deckt.

– *Konsolidierung je Konto*

Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden die VGR-Konten in konsolidierter Form bereitgestellt, dh Transfers zwischen zwei Einheiten innerhalb desselben Kontos werden, wenn sie dem gleichen Sektor bzw Subsektor angehören, ausgeblendet (konsolidiert). Die Information über die Verflechtungen zwischen den einzelnen Konten bleibt bei dieser Form der Konsolidierung erhalten.

– *Forderungsprinzip*

Die zeitliche Zuordnung der Transaktionen erfolgt in Anlehnung an die buchhalterischen Bestimmungen der Unternehmen nach dem Forderungsprinzip, dh zum Zeitpunkt des Entstehens der Forderung oder der Verbindlichkeit. Für den öffentlichen Sektor, bei dem das Rechnungswesen eher dem „Kassen-Prinzip“ folgt, müssen daher zeitliche Adjustierungen vorgenommen werden.

Grundzüge des GFS:

– *Gesamtkonzept*

Das GFS stellt im Gegensatz zum SNA/ESVG alle Transaktionen (Einnahmen- und Ausgabenkategorien) in einem Konto dar. Dieser Umstand wirkt sich auf das Maß der Konsolidierung aus. So werden im GFS alle Transferzahlungen innerhalb des öffentlichen Sektors (oder Teilen davon) eliminiert.

– *reines Bruttokonzept*

Transaktionen werden, um Informationsverluste zu vermeiden, grundsätzlich brutto verbucht, dh es erfolgt keine Saldierung von Einnahmen und Ausgaben¹⁷⁾.

– *Prinzip der „Kassen-Basis“*

Die Daten werden entsprechend ihrer Verfügbarkeit im öffentlichen Sektor auf „Kassen-Basis“ abgebildet, dh die zeitliche Zuordnung der Transaktionen erfolgt nach den tatsächlich stattgefundenen Zahlungsvorgängen.

– *Vermeidung von Imputationen*

Im Gegensatz zum SNA sind im GFS-System fiktive, nicht tatsächlich innerhalb des Beobachtungszeitraumes stattgefundenene Transaktionen, wie z. B. Abschreibungen oder imputierte Pensionsbeiträge¹⁸⁾, nicht enthalten.

¹⁷⁾ Von diesem Grundsatz sind die im Budget finanziell integrierten Unternehmungen (z. B. Bundesbetriebe) ausgenommen. Sie gehen nur mit dem Saldo (Betriebsüberschuß/-defizit) in die Rechnung ein.

¹⁸⁾ Die VGR berechnet (imputiert) für die öffentlich rechtlichen Körperschaften „Dienstgeberbeiträge“ zur Pensionsversicherung.

3.1.4. „Finanzierungssaldo“ bzw. „Net lending (+)/Net borrowing (-)“ laut SNA/ESVG

Das Statistiksysteem „SNA“ bzw. „ESVG“ dient als konzeptiver und formaler Rahmen für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten der UN bzw. der EU. Es handelt sich dabei um ein umfassendes, alle wirtschaftlichen Vorgänge miteinbeziehendes System, das in Kontenform die Transaktionen der im Wirtschaftsgeschehen tätigen Einheiten (Sektoren bzw. Transaktoren) darstellt¹⁹). In den Methodenbeschreibungen des SNA/ESVG bleiben Bestandsgrößen, wie der Schuldenstand oder aber auch der Kapitalstock, bislang ausgeblendet²⁰). Die Fiskalindikatoren beider Systeme informieren demnach ausschließlich über die Veränderung der finanziellen Lage des öffentlichen Sektors.

Vermögenswirksame monetäre Transaktionen sind im SNA/ESVG Gegenstand des Finanzierungskontos. Hier wird der Auf- oder Abbau von finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten, gegliedert nach Finanzierungstiteln, abgebildet. Die Differenz zwischen der Nettoveränderung aller Forderungen und der Nettoveränderung aller Verbindlichkeiten ergibt den „Finanzierungssaldo“.

Der Finanzierungskreislauf kann jedoch nicht losgelöst von den realen Wirtschaftsaktivitäten betrachtet werden. Hinter den monetären Transaktionen stehen im allgemeinen reale Transaktionen, wie der An- oder Verkauf von Waren und Dienstleistungen. Vor allem aber wird der Finanzierungsbedarf vom Verhältnis Ersparnisse zu Sachinvestitionen bestimmt. Übersteigen die Investitionen die verfügbaren Mittel (Ersparnisbildung; Saldo des Einkommenskontos der VGR), so muß der Überhang durch das Eingehen von Verbindlichkeiten oder den Abbau von Forderungen finanziert werden. Im Kontensystem der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird dieser Sachverhalt im Vermögensveränderungskonto abgebildet.

Eine vereinfachte sektorale Darstellung des Kontensystems laut SNA/ESVG für den Staat findet sich in Übersicht 2. Der Saldo des Vermögensveränderungskontos (Net lending(+)/borrowing(-)) im Sinne des SNA/ESVG entspricht jenem des Finanzierungskontos (Finanzierungsüberschuß(+)/defizit(-))²¹). Ist dieser positiv, so hat sich das Finanzvermögen innerhalb des Beobachtungszeitraumes netto erhöht bzw. der Schuldenstand netto reduziert. Andererseits bedeutet ein negativer Finanzierungssaldo den Abbau von finanziellen Veranlagungen wie Bank-

¹⁹) Näheres siehe Franz (1985), 161 ff.

²⁰) Beide Statistiksysteeme werden gegenwärtig revidiert. In diesem Zusammenhang ist beabsichtigt, auch einige Bestandsgrößen in das Informationssystem einzubetten.

²¹) In der Praxis ist aus statistischen Gründen eine Identität beider Salden kaum gegeben, da unter anderem die Stromgrößen des Vermögensänderungskontos und der vorgelagerten Konten mit den Bestandsveränderungen der finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten (Finanzierungskonto), die auch Bewertungsänderungen enthalten, nicht übereinstimmen.

Kontensystem des SNA bzw. ESGV Staat

Produktionskonto

Verwendung	Aufkommen
Intermediärverbrauch	Öffentlicher Konsum
Bruttocentgelte für unselbständige Arbeit	Verkäufe von marktbestimmten Gütern
Abschreibungen	Verkäufe von nicht-marktbestimmten Gütern
indirekte Steuern	
Bruttoproduktionswert (BPW)	BPW

Einkommenskonto

Verwendung	Aufkommen
Öffentlicher Konsum	Gewinntransfers
Besitzeinkünfte, als Ausgabe	Besitzeinkünfte, als Einnahme
Zinsen	Zinsen
Sonstige	Dividenden
Elementarversicherungs-Prämien (netto)	Sonstige
Subventionen	Elementarversicherungsschäden
Sozialtransfer	Indirekte und direkte Steuern
	Sozialversicherungs-Beiträge
Sonstige laufende Transfers	Sonstige laufende Transfers
Öffentliches Sparen	
Ausgaben	Einnahmen

Vermögensveränderungskonto

Verwendung	Aufkommen
± Lagerveränderung	Öffentliches Sparen, netto
Brutto-Anlageinvestitionen	Kapitaltransfers, netto
Abschreibungen	
Erwerb von Grundstücken, netto	
Erwerb von immat. Vermögenswerten, netto	
Finanzierungssaldo	
Vermögensbildung	Finanzierung

Finanzierungskonto

Veränd. Forderungen		Veränd. Verbindlichkeit
	Sicht-, Termin- und Spareinlagen	
	Versicherungstechnische Rückstellungen	
	Wertpapiere; Geldmarktpapiere	
	Aktien und sonstige Beteiligungen	
	Kredite	
Nettoveränderung Forderungen (+)	Finanzierungssaldo	Nettoveränderung Verbindlichkeit (-)

einlagen oder Beteiligungen und/oder die Aufnahme von Krediten oder sonstigen Verbindlichkeiten, wodurch sich die finanzielle Position insgesamt verschlechtert. Im Falle des öffentlichen Sektors sind die Salden des Vermögensveränderungskontos bzw des Finanzierungskontos in der Regel negativ.

Im Unterschied zum administrativen Defizit in Österreich skizziert der Fiskalindikator „Net borrowing“ bzw der „negative Finanzierungssaldo“ laut SNA/ESVG den Nettobedarf an Finanzmitteln während eines Haushaltsjahres. So führt, im Gegensatz zum administrativen Defizit, weder die Deckung von Ausgaben durch den Abbau von finanziellen Forderungen (Bankeinlagen, Veräußerung von Beteiligungen etc) zu einem geringeren Defizit, noch steigt das Defizit durch budgetäre Ausgaben an, die dazu verwendet werden, das Finanzvermögen zu erhöhen.

Für die OECD-Länder wird der Saldo des Vermögensveränderungskontos in den einschlägigen OECD-Publikationen (Economic Outlook²²), National Accounts, Volume II²³) veröffentlicht. Die Ergebnisse für 1985 bis 1992 inklusive der OECD-Prognose bis 1994 sind in der Tabelle 1 (General government financial balances) beigelegt.

3.1.5. „Overall surplus/deficit“ und „Gross debt“ laut GFS

Das Statistiksistem GFS ist ein auf Belange der öffentlichen Haushalte ausgerichtetes sektorales System, das sich mit den finanziellen Transaktionen (Einnahmen und Ausgaben) der öffentlichen Haushalte und deren Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft befaßt.

Das Hauptaugenmerk liegt, so wie beim SNA/ESVG, auf den Stromgrößen, wobei folgende Hauptaggregate definiert sind:

Einnahmen

- Steuer- und steuerähnliche Einnahmen
- Sonstige laufende Einnahmen (ua aus der Produktion, Grund und Boden, Vermögen)
- vermögenswirksame Einnahmen (ua Veräußerung von Vermögen und Kapitaltransfers)
- öffentliche Transfers (grants)
- Rückzahlung von vergebenen Darlehen
- Schuldaufnahmen

Ausgaben

- Personal- und Sachausgaben
- Zinszahlungen

²²) Net lending/borrowing im Sinne des SNA gemessen am nominellen Bruttoinlandsprodukt. Im Economic Outlook wird diese Quote als „General government financial balances“ bezeichnet.

²³) Net lending/borrowing im Sinne des SNA.

Ankauf von Vermögen
 Transfers (Kapital- bzw laufende Transfers)
 Darlehensvergabe
 Schuldentilgungen

Defizit

Der Überhang der Ausgaben i. e. S. (exklusive Tilgungen) über die Einnahmen i. e. S. (exklusive Schuldaufnahmen) ergibt das „Overall-deficit“ laut GFS. Dieses Defizitkonzept entspricht eher dem traditionellen administrativen Defizitbegriff. Sowohl das administrative Nettodefizit als auch das „Overall-deficit“ spiegeln den zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendigen Finanzierungsbedarf der Beobachtungsperiode wider. Für Förderungszwecke vergebene Darlehen an den privaten Sektor erhöhen, so wie beim administrativen Defizit, das Overall-deficit. Allerdings werden, im Gegensatz zum administrativen Defizit, beim GFS-System kassenwirksame Transaktionen (Bildung oder Auflösung von Rücklagen) eliminiert, da sie im Sinne des GFS nur die Zahlungsfähigkeit sichern²⁴⁾ (siehe dazu Übersicht 3: Analytischer Rahmen des GFS-Defizits).

Übersicht 3

Analytischer Rahmen des GFS-Defizits

Einnahmen i.e.S.		Ausgaben i.e.S.	
zur Erreichung politischer Ziele			
laufende	vermögenswirksame	vermögenswirksame	laufende
Schuldenaufnahme für Liquiditätszwecke	Vergabe von Darlehen netto		Tilgungen für Liquiditätszwecke
		Overall surplus/deficit	
Veränderung der Kassenbestände			

Identitäten:

Einnahmen + Kassenbestandsabnahmen – Ausgaben + Kassenbestandszunahmen
 Defizit/Überschuß = Tilgung – Schuldaufnahmen
 ± Nettoveränderung der Kassenbestände
 Defizit/Überschuß = Ausgaben i.e.S. – Einnahmen i.e.S.
 + Vergabe abzüglich Rückzahlungen von Darlehen

Die im „Government Finance Statistics Yearbook, IMF“ veröffentlichten Ergebnisse der Mitgliedsländer des IMF beziehen sich jeweils auf einen Teilsektor des Staates. Daten zum öffentlichen Sektor insgesamt

²⁴⁾ Ausgaben in Form von Tilgungen oder Einnahmen in Form von Schuldaufnahmen sowie kassenwirksame Transaktionen sind laut GFS nicht Folge von politisch motivierten Entscheidungen, sondern stellen ausschließlich die Zahlungsfähigkeit bzw. Liquidität sicher, sodaß diese Zahlungsströme ausgeklammert bleiben.

fehlen. Für die in Tabelle 2 ausgewiesenen Daten des Overall deficits des Staates wurden daher die Teilsektoren „Consolidated Central Government“²⁵⁾, „State, Region or Province Governments“ und „Local governments“ addiert.

Verschuldungsstand

Die GFS-Kenngröße zum Stand der öffentlichen Verschuldung ist als Bruttoverschuldung – bewertet zum Nominalwert – definiert, dh der zum Nennwert (Rückzahlungsbetrag) bewertete Stand an finanziellen Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors bzw der Teilsektoren (Zentralstaat, Länder, Gemeinden). Unter finanziellen Verbindlichkeiten im Sinne des GFS werden ausschließlich aufgenommene Finanzmittel, für die i. d. R. Zinsen und Tilgungen zu leisten sind, verstanden. Die Begriffsabgrenzung entspricht im wesentlichen der Legaldefinition des Bundeshaushaltsrechtes²⁶⁾ für die „Finanzschuld“ des Bundes. Es handelt sich dabei um Verbindlichkeiten, denen Geldmittel als Gegenleistung gegenüberstehen.

Im Verschuldungsbegriff ausgeklammert bleiben Verbindlichkeiten aufgrund von Lieferungen oder Leistungen, Verbindlichkeiten aus Leasingverträgen oder Förderungszusagen (Annuitäten- oder Zinszuschüsse) sowie Eventualverbindlichkeiten, die der Höhe und/oder der Fälligkeit nach nicht genau feststehen (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 Zins- und Tilgungszahlungen abschätzen läßt.

Verschuldungsdaten auf Basis des GFS-Systems liegen im Gegensatz zum Overall surplus/deficit in der Regel nur für den Zentralstaat vor, der, wie bereits erwähnt, laut GFS den Bundessektor einschließlich der Sozialversicherungsträger umfaßt. Auf den Ausweis der Ergebnisse wird hier mangels Vergleichbarkeit mit anderen Statistikquellen verzichtet.

3.1.6. Kenngrößen der OECD zur Verschuldung

Der seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierliche, zum Teil dynamische Anstieg der öffentlichen Verschuldung der Industriestaaten veranlaßte auch die OECD, sich diesem Thema verstärkt zu widmen. Zur ökonomischen Analyse der Verschuldungssituation bedient sich die OECD nicht nur traditioneller internationaler Konzepte (Net lending/borro-

²⁵⁾ Der Zentralstaat ist zusätzlich in die Teilsektoren „Budgetary Central Government“, „Extrabudgetary Accounts“ und „Social Security Funds“ aufgesplittet. Transfers zwischen diesen Einheiten des Zentralstaates sind hier jedoch nicht enthalten, da innerstaatliche Transfers nur zwischen den drei Subsektoren – central, state, local – erfaßt werden.

²⁶⁾ § 65 Bundeshaushaltrecht 1986.

wing in Sinne des SNA bzw. Gross public debt im Sinne des GFS) sondern auch alternativer Meßmethoden. Vor allem das Konzept des „Primärdefizits“ und der „Nettoverschuldung“ wurde von der OECD verfolgt und in der wissenschaftlichen Diskussion populär gemacht²⁷⁾.

Der Primärhaushalt (Primärdefizit/-überschuß) blendet die Ausgabenkategorie Zinsen aus, da Zinszahlungen vom Umfang vorhergehender Defizite bestimmt werden und nicht Gegenstand der aktuellen Fiskalpolitik sind. Die Nettoverschuldung 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 unterschiedlichen Fiskalindikatoren werden auf Grundlage nationaler Quellen (ia VGR- sowie finanzstatistische Publikationen der statistischen Ämter sowie der Zentralbanken) für den öffentlichen Sektor insgesamt berechnet. Auf die Analyse von Teilbereichen des öffentlichen Sektors wird hinsichtlich der Verschuldungsgrößen im wesentlichen verzichtet. Fiskalindikatoren werden ausschließlich für den Zentralstaat und hier nur für wirtschaftlich bedeutende OECD-Länder (ua USA, BRD, Japan) bereitgestellt. Der Grund dürfte darin liegen, daß die Verteilung der diversen öffentlichen Aufgaben auf die Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträger sehr länderspezifisch ist, ein internationaler Vergleich der Verschuldungssituation von Subsektoren demnach problematisch erscheint.

Detaillierte methodische Erläuterungen zu den von der OECD publizierten Kenngrößen zur Verschuldung liegen nicht vor. Anhand der von der OECD angeführten nationalen Datenquellen läßt sich jedoch der Schluß ziehen, daß die Sektorabgrenzung grundsätzlich den SNA/FSVG-Konzepten folgt.

Insgesamt werden von der OECD für ihre Mitgliedsländer folgende Kenngrößen zur Verschuldung auf Basis nationaler Statistiken veröffentlicht:

- Stromgrößen:
 - General government financial balances (Net lending/borrowing)
 - General government primary balances (surplus/deficit)
- Bestandsgrößen:
 - Gross public debt
 - Net public debt

Übersichten über die unterschiedliche Entwicklung dieser Indikatoren von 1985 bis 1994 befinden sich in Tabelle 1 (Stromgrößen) und Tabelle 3 (Bestandsgrößen).

²⁷⁾ siehe dazu: Chouraqui u Montador (1986) und Bleyer u Cheasty (1993)

3.1.7. EUROSTAT-Projekt: Fiskalindikatoren im Sinne der Konvergenzkriterien von Maastricht

Von EUROSTAT werden für die EU-Mitgliedsländer ebenfalls laufend Indikatoren zur öffentlichen Haushaltsgebarung bereitgestellt. Dabei handelt es sich zum einen um das „Net lending(+)/borrowing(-)“ und den „Finanzierungssaldo“ im Sinne des ESVG, zum anderen um die Bruttoverschuldung des Zentralstaates und der öffentlichen Haushalte insgesamt in der Sektorabgrenzung des ESVG. Bei der Ermittlung der Bruttoverschuldung bediente sich auch EUROSTAT, analog zur OECD, nationaler Datenquellen, die ohne international abgestimmte methodische Vorgaben ermittelt wurden.

Das EUROSTAT-Projekt wurde im Anschluß an die Vereinbarungen der Staats- und Regierungschefs der EU-Länder in Maastricht am 10. Dezember 1991 mit dem Ziel initiiert, einen Vorschlagsentwurf für den Europäischen Rat „über die Anwendung der Bestimmungen des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ auszuarbeiten. Diese Sekundärrechtsquelle soll durch Begriffsklärungen auf Basis des ESVG die konvergente Berichterstattung der Mitgliedsländer an die Kommission über die von ihnen veranschlagten und realisierten Defizite sowie die Höhe des Schuldenstandes rechtlich absichern. Die diesbezügliche Verordnung „über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ wurde vom Europäischen Rat am 22. November 1993 in Brüssel verabschiedet²⁸⁾. Die Lösung aller statistischer Detailspekte konnte jedoch naturgemäß durch die Verordnung nicht erfolgen²⁹⁾. Klärende Gespräche in bezug auf die konkrete Umsetzung der nunmehr vorliegenden rechtlichen Vorgaben sind seitens EUROSTAT für Anfang 1994 vorgesehen.

Im folgenden werden die für die Ermittlung der öffentlichen Finanzlage maßgeblichen Bestimmungen im Sinne der Konvergenzkriterien von Maastricht aufgelistet, die in der diesbezüglichen Verordnung enthalten sind:

- Die Abgrenzung des öffentlichen Sektors hat gemäß den ESVG-Richtlinien zu erfolgen. „Öffentlich“ bedeutet die Zugehörigkeit zum Sektor Staat laut ESVG, untergliedert in die Teilsektoren Zentralstaat, lokale Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen.
- Unter dem öffentlichen Defizit versteht man den Saldo des Vermögensveränderungskontos des ESVG. Die im öffentlichen Defizit enthaltenen Zinszahlungen sind die tatsächlich gezahlten Zinsen gemäß der Definition des ESVG.

²⁸⁾ EG-Ratsverordnung Nr. 3605/93 vom 22. 11. 1993, veröffentlicht im Amtsblatt der EG Nr. L 332 vom 31. 12. 1993.

²⁹⁾ Hinsichtlich statistischer Detailfragen sowie noch offener statistischer Punkte siehe Stübler (1993).

- Der öffentliche Schuldenstand ist die Summe der Nominalwerte der am Jahresende ausstehenden finanziellen Bruttoverbindlichkeiten des Staates, mit Ausnahme derjenigen Verbindlichkeiten, für die vom Sektor Staat entsprechende finanzielle Gegenwerte gehalten werden (konsolidierter Schuldenstand).
- Der Nominalwert der Verschuldung entspricht dem Nennwert (Rückzahlungsbetrag). Als Nominalwert einer indexgebundenen Verbindlichkeit gilt ihr Nennwert, korrigiert um den zum Jahresende festgestellten indexbezogenen Kapitalzuwachs.
- Verbindlichkeiten in Fremdwährung sind mit dem am Jahresende gültigen Wechselkurs umzurechnen.
- Die finanziellen Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors sind gemäß den im ESVG definierten Kategorien in 4 Gruppen zu gliedern:
 - Bargeld, Sichteinlagen und sonstige Einlagen
 - Wertpapiere
 - Direktkredite
 - Sonstige Verbindlichkeiten

Diese Bestimmungen implizieren, daß unter dem Defizitbegriff das Net lending (+)/borrowing (-) im Sinne des SNA/ESVG und unter dem Verschuldungsbegriff die Bruttoverschuldung zu verstehen ist. Es handelt sich demnach um Fiskalindikatoren, die bereits von EURO-STAT veröffentlicht wurden. Die in Zukunft zu publizierenden Daten zum Stand der öffentlichen Verschuldung werden jedoch erstmals auf Basis eines innerhalb der EU abgestimmten Fragebogens ermittelt, sodaß eine deutliche Qualitätsverbesserung hinsichtlich der Vergleichbarkeit zu erwarten ist.

Aus methodischer Sicht ist erwähnenswert, daß im Zuge der Festlegung der Fiskalindikatoren für die Beurteilung der Haushaltslage im Sinne der Kriterien von Maastricht keine derivativen Fiskalindikatoren, wie der Primärsaldo, konjunkturebereinigte Budgetsaldo³⁰⁾ oder die Nettoverschuldung zur Diskussion standen, welche die gegenwärtigen diskretionären Maßnahmen der Fiskalpolitik eingehender beleuchten sowie die „finanzielle Position“ eines Landes besser abbilden. Mit Hilfe des Primärsaldos und des konjunkturebereinigten Saldos könnten Antworten auf folgende Fragen erhalten werden:

- Ist die gegenwärtige Fiskalpolitik mit einer Stabilisierung der Staats-

³⁰⁾ Siehe Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991).

verschuldung vereinbar, oder führt sie zu einer „Schuldenexplosion“³¹⁾?

- Ist die Veränderung des Budgetsaldos auf diskretionäre Eingriffe der Fiskalpolitik zurückzuführen oder auf konjunkturelle Effekte?

Für die Heranziehung der Kenngröße Nettoverschuldung anstelle der Bruttoverschuldung sprechen vor allem folgende zwei Faktoren:

Die Höhe der Nettoverschuldung kommt einerseits der Kumulierung vorangegangener Defizite im Sinne der ESVG-Definition näher, zum anderen agiert der Staat in der Regel als Finanzintermediär, in dem er nicht nur Fremdmittel aufnimmt sondern auch Darlehen gewährt. Die erworbenen Finanzforderungen stellen ein Gegengewicht zu den Verbindlichkeiten dar und sollten demnach bei der Beurteilung der finanziellen Position eines Landes Berücksichtigung finden.

Die Entscheidung der EU für die traditionellen Fiskalindikatoren dürfte im wesentlichen von dem Umstand getragen worden sein, daß die finanzstatistische Datenlage der Mitgliedsländer sehr unterschiedlich ist, sodaß nur möglichst einfache Konzepte die Verlässlichkeit der Ergebnisse sichern können. Zudem legten bereits die legislativen Vorgaben (Vertrag von Maastricht sowie ergänzende Vorschriften) durch Bezugnahme auf das ESVG als Basis für die Festlegung der fiskalischen Konvergenzkriterien die Heranziehung der Defizitgröße „Net lending/borrowing“ nahe, wodurch die Einbettung der Kenngröße in ein gesamtwirtschaftlich konsistentes Statistiksysteem, die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, sichergestellt wurde.

Die gegenwärtig von EUROSTAT publizierten Daten über die Höhe der öffentlichen Verschuldung ihrer Mitgliedsländer sind in Tabelle 4 zu finden.

Literatur:

A Manual on Government Finance Statistics, IMF, 1986.

A System of National Accounts (SNA), Studies of Methods. Series F No. 2, Rev. 3, UN, New York, 1968.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991), Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986-1990, Wien.

Bericht der Österreichischen Postsparkasse über die Finanzschuld des Bundes 19. . . , laufende Jahrgänge (zuletzt 1992), Österreichische Postsparkasse, Wien, 1993.

Bleyer, M. I. and Cheasty, A., (Hrsg) (1993), How to Measure the Fiscal Deficit, Analytical and Methodological Issues, IMF, Washington D. C., 1993.

³¹⁾ Theoretisch könnte zwar das Nettodefizit unendlich ausgeweitet werden, der Primärsaldo müßte jedoch zumindest mittelfristig Überschüsse ergeben, um die fälligen Zinszahlungen bedienen zu können.

Brümmerhoff D. und Lützel H., (Hrsg) (1994), Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, R. Oldenbourg Verlag München Wien, München.

Chouraqui J. C.; Jones B. und Montador R. (1986), Public debt in a medium-term perspective, Economic Studies No.7, OECD, Paris.

EG-Ratsverordnung Nr. 3605/93 vom 22. 11. 1993 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, veröffentlicht im Amtsblatt der EG Nr. L 332 vom 31. 12. 1993.

Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) (1985), 2. Auflage, EUROSTAT, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG.

Franz, A. (1979), Das revidierte internationale System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (SNA 1968), in: Österreichs Volkseinkommen 1964-1977, ÖSTAT, Heft 525, Wien.

Franz, A. (1985), Grundkonzepte, Konventionen und Limitationen der Volkseinkommensrechnung in Österreich, in: Österreichs Volkseinkommen 1984, Wien.

Franz, A. (1986), Der öffentliche Sektor in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Weigel, W.; Leithner, E.; Windisch, R.; (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien.

Geld und Finanzen 4/1993, EUROSTAT, Luxemburg, 1993.

Government Finance Statistics Yearbook 1992, IMF, Washington D. C., 1993.

Jahreswirtschaftsbericht 1993, EUROSTAT, Luxemburg, 1993.

National Accounts Statistics: Main aggregates and detailed tables, 1991, UN, New York 1993.

National Accounts, Volume I and II, 1979-1991, OECD, Paris, 1993.

OECD Wirtschaftsausblick 54, OECD, Paris, 1993.

Public Sector Accounts, Handbook of National Accounting, Studies in Methods. Series F No. 50, UN, New York, 1988.

Stübler, W. (1993), Öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand: Umsetzung der EUROSTAT-Konzepte im ÖSTAT, in: Österreichs Volkseinkommen 1992, ÖSTAT, Heft 1.112, Wien.

Stübler, W. (1994), Budgetausgliederungen aus statistischer Sicht, Überarbeitete Version eines Referates, gehalten am 2. 3. 1993 beim 27. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft in Vill/Innsbruck, in: Gantner, M. (Hrsg.), Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen?, Wien.

Vertrag über die Europäische Union; Entwurf, am 9./10. 12. 1991 in Maastricht abgeschlossen und am 7. 2. 1992 in Lissabon unterzeichnet.

General government financial balances
Surplus (+) or Deficit (-) in % des BIP

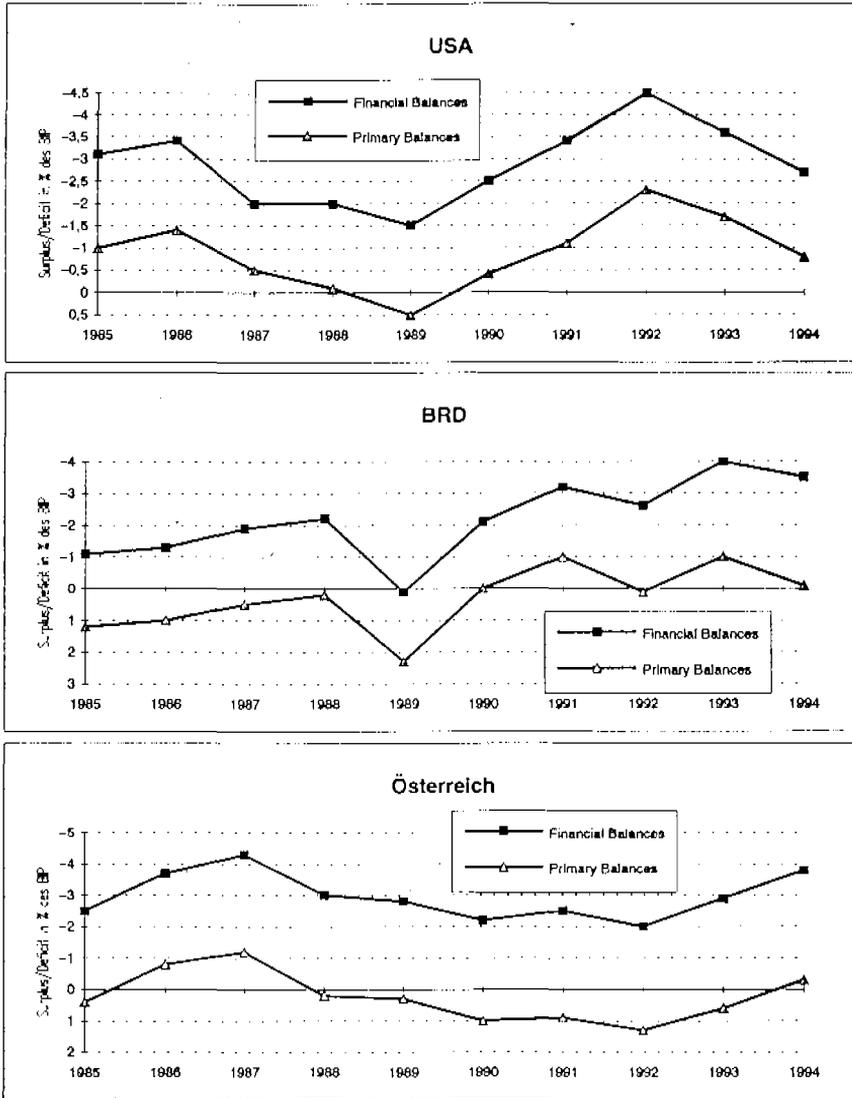
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
USA	- 3'8	- 3'4	- 2'0	- 2'0	- 1'5	- 2'5	- 3'4	- 4'5	- 3'6	- 2'7
Japan	- 0'8	- 0'9	0'5	1'5	2'5	2'9	3'0	0'7	- 1'0	- 2'0
BRD	- 1'1	- 1'3	- 1'9	- 2'2	0'1	- 2'1	- 3'2	- 2'6	- 4'0	- 3'5
Frankreich	- 2'9	- 2'7	- 1'9	- 1'7	- 1'3	- 1'5	- 2'1	- 3'9	- 6'0	- 6'0
Italien	-12'6	-11'6	-11'0	-10'7	- 9'9	-10'9	-10'2	- 9'5	- 9'7	- 8'7
Groß-										
britannien	- 2'9	- 2'4	- 1'3	1'0	0'9	- 1'3	- 2'7	- 6'2	- 8'2	- 7'4
Kanada	- 6'8	- 5'4	- 3'8	- 2'5	- 2'9	- 4'1	- 6'3	- 6'6	- 7'0	- 5'4
Australien	- 2'7	- 2'7	0	1'3	1'4	0'7	- 2'6	- 4'0	- 5'8	- 5'3
Österreich	- 2'5	- 3'7	- 4'3	- 3'0	- 2'8	- 2'2	- 2'5	- 2'0	- 2'9	- 3'8
Belgien	- 8'8	- 9'1	- 7'3	- 6'5	- 6'4	- 5'7	- 6'5	- 6'8	- 7'0	- 6'1
Dänemark	- 2'0	3'4	2'4	0'6	- 0'5	- 1'5	- 2'2	- 2'5	- 4'3	- 5'1
Finnland	0'1	0'8	- 1'5	1'3	2'9	5'3	- 1'5	- 6'1	- 9'1	- 6'2
Griechenland	-14'0	-12'5	-11'7	-13'7	-16'6	-18'1	-14'4	-11'1	-14'8	-15'7
Irland	-10'0	10'0	- 7'8	- 3'8	- 1'0	- 1'5	- 1'4	- 2'6	- 3'2	- 3'2
Niederlande	- 3'9	- 3'7	- 5'1	- 4'2	- 4'7	- 5'1	- 2'6	- 3'5	- 4'1	- 4'3
Norwegen	10'3	5'8	4'7	2'6	1'4	2'5	- 0'2	- 2'8	- 3'2	- 3'2
Portugal	- 7'4	- 6'4	- 7'3	- 5'4	- 3'1	- 5'3	- 6'0	- 4'6	- 8'2	- 6'9
Spanien	- 6'9	- 6'0	- 3'1	- 3'3	- 2'8	- 3'9	- 5'0	- 4'5	- 7'2	- 7'0
Schweden	- 3'8	- 1'3	4'2	3'5	5'4	4'2	- 1'2	- 7'1	-14'7	-13'6

General government primary balances
Surplus (+) or Deficit (-) in % des BIP

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
USA	- 1'0	- 1'4	- 0'5	- 0'1	0'5	- 0'4	- 1'1	- 2'3	- 1'7	- 0'8
Japan	0'9	0'7	1'7	2'0	3'4	3'5	3'3	1'0	- 0'7	- 1'6
BRD	1'2	1'0	0'5	0'2	2'3	0	- 1'0	0'1	- 1'0	- 0'1
Frankreich	- 0'8	- 0'6	0'3	0'5	0'9	0'9	0'5	- 1'0	- 2'8	- 2'7
Italien	- 5'2	- 3'8	- 3'6	- 3'1	- 1'5	- 1'9	- 0'5	1'4	1'2	1'5
Groß-										
britannien	0'5	0'8	1'7	3'7	3'3	1'1	- 0'6	- 4'1	- 5'6	- 4'4
Kanada	- 2'8	- 1'2	0'4	1'8	2'0	1'3	- 0'8	- 1'4	- 1'7	- 0'5
Australien	- 0'8	- 0'6	2'2	3'1	3'3	2'5	- 1'4	- 3'1	- 4'7	- 4'3
Österreich	0'4	- 0'8	- 1'2	0'2	0'3	1'0	0'9	1'3	0'6	- 0'3
Belgien	0'8	1'1	2'3	2'8	3'1	4'1	2'8	3'0	3'0	3'3
Dänemark	4'1	8'5	6'9	4'8	3'3	1'9	1'2	0'1	- 1'3	- 2'0
Finnland	1'0	1'5	- 0'7	2'1	3'4	5'6	- 0'9	- 5'0	- 5'9	- 1'9
Griechenland	- 8'7	- 6'8	- 4'6	- 6'0	- 8'5	- 6'4	- 3'3	0'1	- 1'3	0
Irland	- 3'5	- 3'3	- 1'1	2'6	5'1	4'7	4'3	3'1	2'6	2'6
Niederlande	1'1	1'3	- 0'2	0'7	- 0'3	- 0'8	2'0	1'3	0'7	0'5
Norwegen	8'8	3'8	2'1	- 1'0	- 1'0	0'9	- 1'8	- 4'0	- 3'8	- 3'2
Portugal	1'9	3'3	1'5	2'3	4'1	2'8	2'3	4'3	- 0'5	- 0'6
Spanien	- 4'2	- 2'7	- 0'3	- 0'3	0'3	- 0'8	- 1'4	- 0'6	- 2'5	- 1'7
Schweden	- 0'8	1'0	6'0	4'5	5'7	4'3	- 1'1	- 7'1	-12'9	-10'8

Quelle: OECD Economic Outlook, Dezember 1993.

Entwicklung des Nettodefizits und des Primärdefizits laut OECD
USA, BRD und Österreich

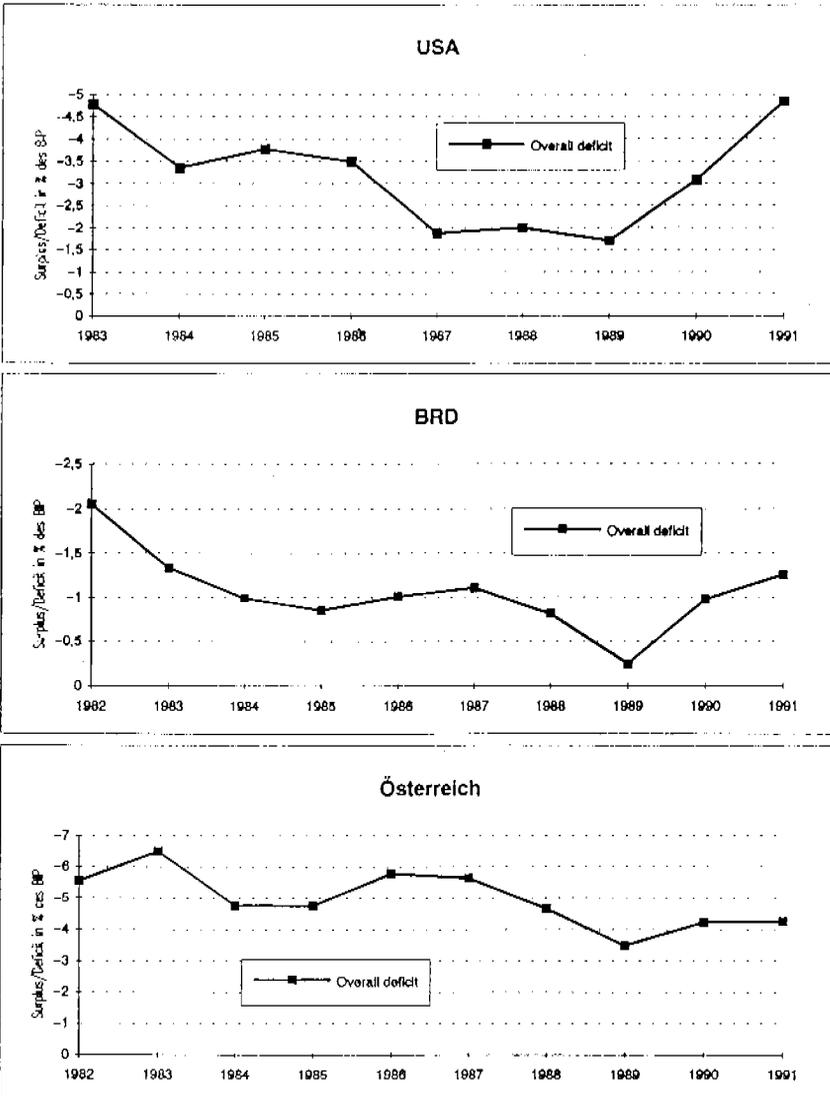


*Overall Surplus (+)/deficit (-) der OECD-Länder laut GFS
in % des BIP*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
USA	-	- 4'8	- 3'4	- 3'8	- 3'5	- 1'9	- 2'0	- 1'7	- 3'1	- 4'8
Japan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BRD	- 2'1	- 1'3	- 1'0	- 0'9	- 1'0	- 1'1	- 0'8	- 0'2	- 1'0	- 1'3
Frankreich	- 4'4	- 4'4	- 3'2	- 3'1	- 3'9	- 1'6	- 2'8	- 2'1	- 2'3	- 1'7
Italien	- 9'9	-11'3	-13'1	-13'8	-14'5	-15'2	-11'3	-11'3	-	-
Groß-										
britannien	- 3'2	- 4'8	- 3'8	- 3'2	- 2'4	- 0'8	1'2	0'9	0'4	-
Kanada	- 9'4	- 8'6	- 8'5	- 8'0	- 6'5	- 3'7	- 4'0	- 3'8	-	-
Australien	- 1'1	- 3'4	- 4'7	- 3'9	- 3'2	- 2'2	0'4	1'7	1'6	- 0'8
Österreich	- 5'6	- 6'5	- 4'8	- 4'7	- 5'8	- 5'6	- 4'7	- 3'5	- 4'2	- 4'3
Belgien	-12'5	-13'3	-13'6	-11'1	- 9'4	- 7'6	- 6'7	- 5'9	- 5'5	-
Dänemark	- 8'6	5'8	2'6	0'6	4'8	3'5	1'6	0'4	- 0'6	-
Finnland	- 2'6	- 3'2	- 1'0	- 1'1	0'3	- 1'9	0'8	1'4	- 0'1	-
Griechenland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irland	-17'7	-14'9	-12'9	-13'8	-13'3	-10'7	- 4'3	- 1'1	- 2'2	-
Luxemburg	0'2	- 1'7	4'8	10'8	7'5	3'5	3'2	3'3	5'8	-
Niederlande	- 8'1	- 8'2	- 7'6	- 6'5	- 5'4	- 6'8	- 5'4	- 4'5	- 4'9	- 2'7
Norwegen	0'2	1'3	1'2	3'2	2'8	- 1'7	- 1'9	- 2'9	0'6	-
Portugal	-10'5	- 9'5	- 9'7	-14'8	-12'3	-10'2	- 8'7	- 4'8	-	-
Spanien	- 6'1	- 6'5	- 8'7	- 7'5	- 5'3	- 4'3	- 3'7	- 3'0	-	-
Schweden	- 9'5	- 9'6	- 6'7	- 6'7	- 3'8	1'6	2'8	3'2	2'7	0'6

Quelle: Government Finance Statistics Yearbook 1992, IMF

Overall deficit laut GFS
USA, BRD und Österreich



Gross public debt
in % des BIP

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
USA	48.1	51.0	52.0	52.7	53.2	55.4	58.9	61.7	63.4	64.1
Japan	68.7	72.3	74.9	72.8	70.6	69.8	68.2	67.3	68.3	70.3
BRD	42.5	42.6	42.8	44.4	43.2	43.5	41.8	42.8	46.2	50.8
Frankreich ¹⁾	45.5	45.7	47.2	46.8	47.5	46.6	48.6	51.6	57.1	62.1
Italien	84.3	88.2	92.6	94.8	97.9	100.5	104.0	108.0	114.0	116.5
Groß-										
britannien	52.7	51.1	48.6	42.2	36.8	34.7	35.4	40.5	47.3	52.3
Kanada	65.0	58.9	70.1	69.3	69.5	71.6	77.5	83.3	88.3	90.6
Australien ²⁾	-	-	31.1	27.3	27.0	25.5	26.2	29.6	34.2	38.3
Österreich ¹⁾	49.6	53.8	57.3	57.6	56.9	56.4	57.0	55.8	57.0	58.6
Belgien	122.3	126.7	131.5	132.9	130.2	130.7	133.9	136.0	141.6	144.6
Dänemark ¹⁾	64.1	58.3	55.9	58.0	58.5	59.5	60.7	62.4	66.2	69.7
Finnland ¹⁾	19.0	18.8	20.1	18.8	16.6	16.6	25.4	44.0	60.0	66.1
Griechenland ¹⁾	57.9	58.6	64.5	71.1	76.0	89.0	96.3	94.6	98.4	103.7
Irland	104.3	116.0	117.1	115.2	105.4	98.7	96.7	93.8	92.1	89.6
Niederlande	67.9	69.6	73.5	76.2	76.3	76.5	76.6	78.0	80.6	81.9
Norwegen ¹⁾	40.7	51.1	42.7	42.5	42.7	39.2	40.2	43.4	47.2	51.0
Spanien ¹⁾	48.8	49.9	49.4	45.7	46.9	46.8	49.3	51.4	57.4	62.6
Schweden	67.6	67.1	59.1	53.5	58.4	44.2	45.7	52.9	67.6	80.5

¹⁾ Einschließlich intergovernmentaler Verschuldung.

²⁾ Fiskaljahr endet am 30. Juni.

Net public debt
in % des BIP

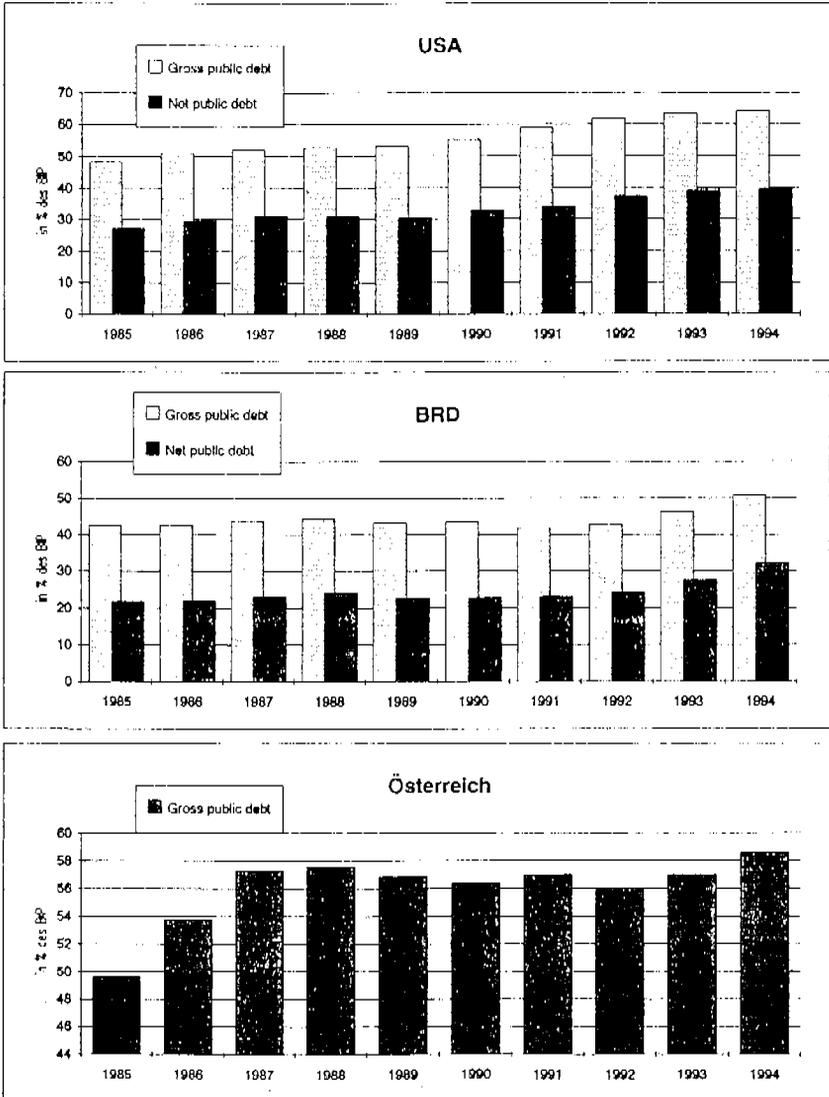
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
USA	27.1	29.4	31.0	30.9	30.4	32.8	34.0	37.4	39.1	39.8
Japan ¹⁾	26.7	26.4	21.5	17.8	15.9	9.6	5.9	5.0	6.0	8.0
BRD ¹⁾	21.8	22.1	23.2	24.2	22.7	22.8	23.1	24.1	27.5	32.2
Frankreich ¹⁾	22.9	25.5	24.5	24.7	24.8	25.0	27.1	30.0	35.6	40.6
Italien	81.9	86.0	90.5	92.9	96.1	99.0	102.7	106.7	112.6	115.1
Groß-										
britannien	45.8	44.7	42.0	35.3	30.1	28.5	30.0	35.1	41.9	47.0
Kanada	33.0	37.0	38.3	36.9	40.2	43.3	49.3	55.0	60.1	62.3
Australien ²⁾	-	-	19.1	16.6	12.2	11.6	12.3	15.7	20.3	24.4
Belgien	111.9	116.4	120.9	122.2	119.7	119.4	121.3	123.4	129.0	131.9
Dänemark	34.4	28.5	25.6	26.8	26.1	26.5	27.7	29.4	33.3	36.7
Finnland ¹⁾	0.9	0	2.4	0.6	- 1.7	- 8.1	- 7.1	- 4.70	3.1	9.2
Niederlande ¹⁾	41.5	44.4	50.0	53.0	54.9	55.9	55.9	57.2	59.8	61.1
Norwegen ¹⁾	-16.0	-21.1	-21.4	-21.3	-20.3	-21.4	-20.4	-17.2	-13.4	- 9.6
Spanien	27.6	30.2	31.0	31.4	30.8	31.6	33.9	36.0	42.0	47.2
Schweden	15.6	14.2	7.8	1.4	- 4.8	- 5.6	- 4.1	3.0	17.7	30.7

¹⁾ Forderungen ohne Beteiligungen.

²⁾ Fiskaljahr endet am 30. Juni.

Quelle: OFCD Economic Outlook, Dezember 1993.

Brutto- und Nettoverschuldung laut OECD
USA, BRD und Österreich

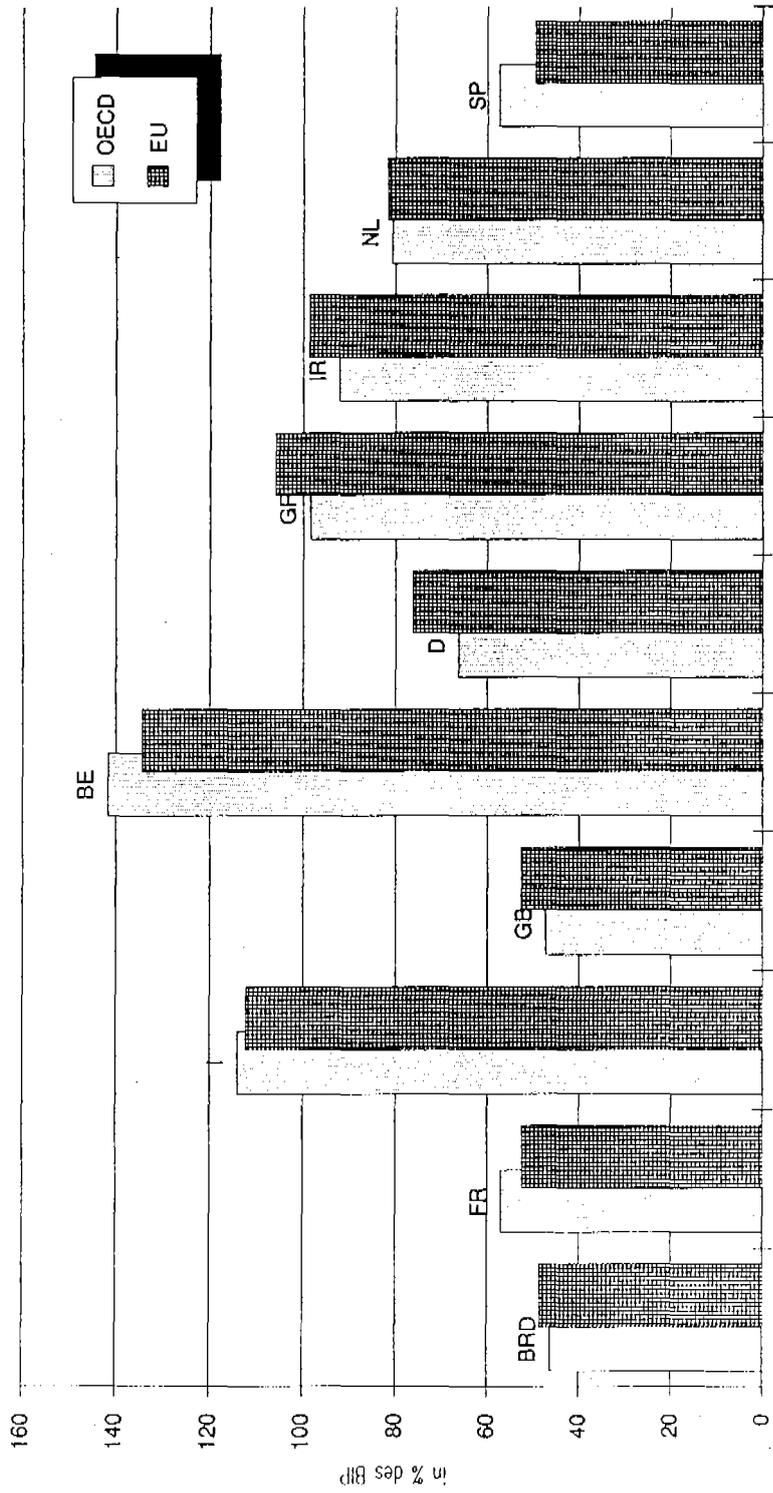


*Bruttoverschuldung der EU-Länder
in % des BIP*

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
BRD	42,5	42,5	43,8	44,4	43,2	43,6	45,0	45,9	48,5
Frankreich	45,5	45,7	47,2	46,8	47,5	46,7	48,5	50,1	52,4
Italien	82,2	86,2	90,4	92,6	95,5	97,8	101,3	106,8	112,2
Großbritannien	59,0	58,0	55,8	49,5	43,2	39,8	41,1	45,9	52,6
Belgien	119,7	123,9	131,0	131,9	127,9	128,3	130,1	132,2	134,3
Dänemark	76,8	69,0	65,8	66,8	66,2	66,7	72,2	74,0	76,2
Griechenland	62,5	65,0	72,5	80,2	85,9	95,3	100,9	105,6	106,0
Irland	107,9	119,9	120,6	118,2	108,0	101,6	100,9	99,0	98,7
Luxemburg	14,0	13,5	11,9	9,8	8,3	6,9	6,1	6,8	7,8
Niederlande	71,6	73,1	75,6	78,8	78,8	78,8	78,3	79,8	81,7
Portugal	70,9	69,5	72,9	75,2	72,1	68,4	68,5	66,2	66,3
Spanien	45,2	46,2	46,6	42,9	44,4	44,5	45,6	47,4	49,5

Quelle: Jahreswirtschaftsbericht 1993, EUROSTAT.

Bruttoerschuldung der EU-Länder 1993





4. DIE LAGE DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN DEN EU- UND EFTA-STAA TEN (OHNE ÖSTERREICH)

Gabi Herbeck

4.1. EU-Staaten

4.1.1. Deutschland

Die Wiedervereinigung Deutschlands brachte eine Wende in der deutschen Finanzpolitik. 1989 befanden sich die Staatsfinanzen noch in einer günstigen Ausgangsposition mit einem kleinen Überschuß des Gesamthaushaltes von rund 0,1% des BIP. Die enorm hohen Kosten der Wiedervereinigung schlugen aber 1990 und insbesondere 1991 voll durch, sodaß sich 1991 das Defizit auf 3,2% des BIP erhöhte.

Im Oktober 1991 wurde das Konvergenzprogramm der Kommission übermittelt. Im März 1992 wurde das Programm hinsichtlich der veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechend abgeändert. Die Grundprinzipien und Ziele der Anpassungsstrategie gelten jedoch unverändert.

Hinsichtlich der Haushaltskonsolidierung stützt sich das Konvergenzprogramm auf zwei Elemente: Ein solides reales Wachstum bei einer auf mittlere Sicht abnehmenden Inflation und Eindämmung der öffentlichen Ausgaben. Die höheren Defizite aufgrund der Vereinigung werden als zeitlich befristetes Phänomen angesehen. Die nominellen Ausgabensteigerungen der öffentlichen Haushalte sollen nicht mehr als 3% pro Jahr betragen. Zusammen mit diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite (1991 und 1993) würde dies zu einer Reduktion des gesamten öffentlichen Budgetdefizits auf 2,5% des BIP für das vereinigte Deutschland bis 1995 führen.

Das mittelfristige Konsolidierungsprogramm sieht zusätzliche Transferzahlungen nach Ostdeutschland, entsprechende Ausgabenkürzungen an anderer Stelle, höhere Steuern zur Bedienung der einigungsbedingten Schulden und geringere Lohnerhöhungen vor.

Die deutliche Wachstumsabschwächung in Westdeutschland und der sich noch nicht selbst tragende Umstrukturierungsprozeß in den neuen Ländern haben den Konvergenzprozeß 1992 verlangsamt. Auch die zu expansive Haushaltspolitik der alten Länder hat dazu beigetragen.

Die bisherigen Ausgabenkürzungen sind eher gering, insbesondere aufgrund der Steigerungen von 10% der Personalausgaben 1992 (Anschluß der Ostlöhne an die Westlöhne). Auch die Zinszahlungen stiegen beachtlich. Der Umschwung in der Rechnung der Sozialversicherungsträger von einem Überschuß in ein Defizit ist zum Teil durch einen Rückgang des Defizits der Gebietskörperschaften, hauptsächlich infolge

höherer Steuereinnahmen kompensiert worden. Das öffentliche Defizit betrug 1992 2,6%.

1993 stieg das Defizit an, da die Konjunktur sich weiter verschlechtert hatte und das Ausgabenverhalten sich noch nicht geändert hat. Die anwachsende öffentliche Verschuldungsquote von 43,2% des BIP 1989 auf 48,5% des BIP 1993 soll durch den im Jänner 1993 beschlossenen Solidaritätspakt begrenzt werden. Die Resultate einer Anzahl derzeit außerbudgetärer, spezifischer, finanzieller Verpflichtungen betreffend die Vereinigung sind im Budget 1994 veranschlagt. Die Finanzpolitik hat durch die Hinnahme eines vorübergehenden Defizitanstiegs die Konjunkturlage in den alten Ländern stabilisiert, gleichzeitig hat sie wichtige Schritte zur Lösung einigungsbedingter Probleme und zur weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unternommen. Mit dem Ende Mai 1993 als Gesetz verabschiedeten „Föderalen Konsolidierungsprogramm“ soll der bundesstaatliche Finanzausgleich ab 1995 neu gestaltet werden. Die finanzielle Bewältigung der Erblastschulden von Treuhandanstalt, Kreditabwicklungsfonds und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft soll mit einem jährlichen Zins- und Tilgungsvolumen von mindestens 30 Mrd DM geregelt werden. Die Zins- und Tilgungszahlungen erfolgen aus dem Bundeshaushalt, wodurch zukünftig die bislang außerbudgetäre Kreditfinanzierung vollständig in den Bundeshaushalt integriert wird. Die Kosten sollen durch Ausgabeneinsparungen, Angleichung der Versicherungsteuer an die Umsatzsteuer und die Einführung eines Solidaritätszuschlags finanziert werden. Die Einsparungen des „Föderalen Konsolidierungsprogramms“ werden durch weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen in den Bereichen Arbeitslosenhilfe, Beamtenbesoldung, Verwaltungsausgaben, Subventionen, Familien- und Sozialpolitik, Entwicklungshilfe, Forschung und steuerliche Maßnahmen ergänzt.

Die Kreditfinanzierung konjunkturbedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen zur automatischen Stabilisierung der Konjunkturlage in den alten Ländern erhöhte nach letzten Schätzungen das Haushaltsdefizit 1993 auf 4,2% des BIP. 1994 bis 1997 soll der durchschnittliche Ausgabenanstieg auf etwa 2,5% begrenzt werden.

4.1.2. Niederlande

In den Niederlanden wurde bereits 1982 erfolgreich versucht, das Ausgabenwachstum zu begrenzen und das Budgetdefizit zu reduzieren. Hauptprobleme wie die relativ hohe Steuerbelastung und die steigende öffentliche Verschuldung blieben aber bestehen. Durch den Anstieg der Zinssätze, die Zunahme der Sozialversicherungsausgaben, insbesondere infolge einer höheren Inanspruchnahme von Leistungen bei Krankheit und Invalidität und durch den mit der Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit verbundenen Rückgang der Steuereinnahmen hat sich das Haus-

haltsdefizit seit 1991 verschlechtert. Der jüngste Konjunkturunbruch zeigte auch hier seine Auswirkungen auf die Budgetdaten.

Das von den Niederlanden im März 1992 vorgelegte Konvergenzprogramm setzt die seit 1989 verfolgte Politik fort. Es ist auf eine Verstärkung der Konsolidierungsbemühungen ausgerichtet.

Das Defizit des Gesamtstaates soll laut Konvergenzprogramm von 5,1% 1990 auf 3,5% 1992 und auf 2,4% 1994 zurückgehen. Die öffentliche Verschuldungsquote, die derzeit 83,1% beträgt, soll auf 76,5% reduziert werden.

Aufgrund des gegenwärtigen Konjunkturunbruchs wurden mittelfristige Maßnahmenpakete beschlossen. Ausgabenkürzungen beinhalten Förderungskürzungen (für öffentlichen Verkehr, Wohnbau, Schulen, Universitäten), geringere Verteidigungsausgaben, geringere Erhöhungen der Gehälter der öffentlich Bediensteten und Einsparungen bei Regierungsanschaffungen. Die Einnahmen wurden durch verbesserte Steuereintreibung, höhere Steuern und den Verkauf von staatlichem Eigentum erhöht.

Das Ziel, das Defizit des Gesamtstaates 1992 auf 3,5% des BIP zu reduzieren, konnte praktisch erreicht werden. Für 1993 weicht jedoch das Defizit laut Konvergenzprogramm (2,9% des BIP) von dem voraussichtlichen Ergebnis (4% des BIP) ab. Diese Divergenz ist darauf zurückzuführen, daß sich die makroökonomischen Bedingungen weiter verschlechtert haben. Trotz weiterer erheblicher Ausgabenkürzungen, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherheit beinhaltet das Budget zusätzliche Mittel zur Verbesserung der wirtschaftlichen und physischen Infrastruktur. Die Staatsverschuldung dürfte sich 1993 auf 83,1% des BIP erhöhen.

4.1.3. Belgien

Die budgetäre Lage Belgiens erforderte bereits in der 1. Hälfte der achtziger Jahre eine restriktive Fiskalpolitik, wodurch seit 1984 Primärüberschüsse erzielt werden konnten. Bis 1990 konnte das Nettodefizit auf 5,7% des BIP reduziert werden. Die öffentliche Verschuldungsquote aber stieg von 119,7% des BIP 1985 auf 131,9% des BIP 1992. Auch das Haushaltsdefizit verschlechterte sich bis 1992 wieder auf 6,9% des BIP. Daher ist trotz der beträchtlichen Fortschritte in der Vergangenheit der Anpassungsprozeß bei weitem nicht abgeschlossen.

Das Konvergenzprogramm 1992-1996 hat zum Ziel, die budgetären Konvergenzrichtlinien bis 1996 zu erfüllen. Das Konvergenzprogramm strebt eine Elastizität zwischen Steuer und nominalem BIP von 1 an, ein Einfrieren der realen Ausgaben des Zentralstaates ohne Zinszahlungen und ein ausgeglichenes Budget der Sozialversicherung bei fixen nominalen Zuschüssen seitens des Zentralstaates. Diese Verpflichtungen des

Zentralstaates werden vervollständigt durch budgetäre Vereinbarungen der Gemeinden und Regionen.

Trotz der Prioritätensetzung auf Budgetkonsolidierung war die Entwicklung der öffentlichen Finanzen 1992 nicht zufriedenstellend. Der Konjunkturreinbruch, aber auch die höheren Zinssätze sind der Hauptgrund für die Verschlechterung der öffentlichen Finanzen. Einige der Maßnahmen, insbesondere im Bereich sozialer Sicherheit werden erst 1993 ihre volle Wirkung zeigen, andere Maßnahmen – wie im Gesundheitsbereich – müssen erst durchgeführt werden.

Für 1993 war beabsichtigt, das Nettodefizit auf 5,2% des BIP zu reduzieren. Um dies zu erreichen, müssen aufgrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage weitere bzw bereits beschlossene Maßnahmen durchgeführt werden. Das Defizit für 1993 wird aber voraussichtlich auf 7,4% des BIP ansteigen.

4.1.4. Dänemark

Das Stabilisierungsprogramm Dänemarks (1982) führte seit 1986 zu einem Budgetüberschuß der öffentlichen Hand. Nach dem Aufgeben der restriktiven Budgetpolitik 1988 und 1989 wurde das Budget 1990 wieder mit dem Ziel erstellt, das Defizit zu reduzieren.

1991 war das Haushaltsdefizit mit 2,2% des BIP aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und höheren diskretionären Ausgaben höher als vorgesehen. Die Steuerharmonisierung innerhalb der EU erforderte Einnahmenverluste für Dänemark. 1992 lag das Haushaltsdefizit bei 2,6% des BIP.

Die weitere schlechte budgetäre Entwicklung bis heute ergibt sich aufgrund der schwachen konjunkturellen Entwicklung und strukturellen Faktoren. Der Budgetvoranschlag 1993 sah eine Reduktion des Defizits des Zentralstaates vor. Die vorgeschlagenen Maßnahmen umfaßten eine Reduktion der öffentlichen Beschäftigung, eine Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors, eine Reform des Einkommenstransfersystems, eine Reduktion der staatlichen Förderung für den Wohnbau sowie Einsparungen bei öffentlichen Unternehmen und medizinischen Produkten.

Aufgrund des Konjunkturreinbruchs wurde aber im November 1992 ein Nachtragsbudget für 1993 vorgelegt, um die Nachfrage zu stimulieren. Dieses umfaßte erhöhte Ausgaben für das Bildungswesen, großzügigere Steuererleichterungen für Wohnungsinstandhaltungskosten und die zügigere Durchführung geplanter öffentlicher Investitionen. Entsprechende zusätzliche Einsparungen sollten vor allem durch Privatisierung, Benützerabgaben und vorgezogene Zahlungen für öffentliche Abgaben erfolgen. Weiters sind Erleichterungen im Darlehensbereich und eine vorgezogene Auszahlung von akkumulierten Mitteln der Sozialversicherungsfonds vorgesehen. Es wird erwartet, daß sich das Defizit des gesamten öffentlichen Sektors 1993 auf 4,4% des BIP erhöhen wird.

4.1.5. Frankreich

1990 markiert das Ende einer Periode hoher Steuereinnahmen, die eine wesentliche Reduktion des Defizits des Gesamtstaates von 2,9% des BIP 1985 auf 1,1% 1989 ermöglichten. Die Fortschritte in dieser Zeit waren im wesentlichen auf das starke Wirtschaftswachstum zurückzuführen.

Seit 1990 hat sich die Lage der öffentlichen Finanzen verschlechtert. Aufgrund zusätzlicher Ausgaben durch die Golfkrise und Solidaritätsmaßnahmen (wie das garantierte Einkommen „RMI“, Entwicklungshilfe, Hilfe für die Landwirtschaft) der Steuerreform 1990 und des Konjunkturinbruchs wurde es immer schwieriger, das öffentliche Defizit zu reduzieren. Insbesondere Sozialausgaben ließen die öffentliche Verschuldung ansteigen.

Das öffentliche Defizit Frankreichs betrug 1992 3,9% des BIP. Hierfür waren sowohl Ausgabenüberschreitungen als auch Mindereinnahmen verantwortlich. Während des Wahljahres wurden Ausgabeninitiativen zugunsten der Berufsbildung bzw Subventionen an kleine und mittlere Unternehmen nicht durch anderweitige Kürzungen ausgeglichen und die Zinszahlungen übertrafen die Haushaltsansätze. Mindereinnahmen entstanden vor allem bei den Körperschaftsteuern und den indirekten Steuern. Auch das Defizit des Sozialversicherungssystems wies trotz höherer Beitragssätze ebenfalls eine steigende Tendenz auf.

Das Haushaltsgesetz 1993 sah ein Haushaltsdefizit von 2,2% des BIP vor, war aber nicht zu halten. Die Verschlechterung bei den Konten der Sozialversicherung und die gleichzeitige Ausgabenerhöhung bei den lokalen Gebietskörperschaften könnten dazu führen, daß die Sozialbeiträge und Steuern weiter erhöht werden müssen. Auch die hohen Zinsen könnten sich negativ auf die Schuldendienstbelastung auswirken. Haushaltseinsparungen sollten teilweise zur Finanzierung höherer Infrastrukturausgaben, arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und verschiedener Initiativen zur Unterstützung des Baugewerbes, der Landwirtschaft sowie der Klein- und Mittelbetriebe verwendet werden. Über die Reform des Gesundheits- und Rentensystems wird verhandelt. Das Privatisierungsprogramm steht.

Für 1993 wird nun mit einem Defizit von 5,9% des BIP gerechnet. Die Staatsverschuldung beträgt 1993 44,9% des BIP.

4.1.6. Italien

Im Rahmen der Budgetkonsolidierung wurden in Italien während der achtziger Jahre erhebliche Fortschritte erzielt. Dieser Trend drehte sich mit Beginn der neunziger Jahre wieder um.

Italiens erstes Konvergenzprogramm wurde 1991 erstellt und deckt einen Zeitrahmen von 1992 bis 1994 ab. Die Budgetziele beinhalten eine

Reduktion des Defizits von 10,2% des BIP 1991 auf 5,5% des BIP 1994, wobei sich das Primärdefizit von 0% des BIP 1991 in einen Primärüberschuß von 4,4% des BIP 1994 umwandeln und die Stabilisierung der Verschuldungsquote mit Ende 1993 erfolgen sollte.

Das Programm ging von einer günstigen Wirtschaftsentwicklung und der Durchführung einer Reihe von Strukturreformprogrammen (staatliche Hilfen, öffentlicher Sektor, Lohnkosten, Privatisierung, Pensionen, Budgetverfahren) aus. Bereits am Beginn 1992 war aber klar, daß die Budgetziele aufgrund einer Überschätzung der Steuereinnahmen, einer höheren Schuldenzinslast und der Nichteinführung des Privatisierungsprogramms trotz eines zusätzlichen Finanzpakets nicht erreicht werden würden. 1992 betrug das Budgetdefizit 9,5% des BIP (Ziel: 8,4% des BIP).

Das Ende September 1992 vorgelegte revidierte Konvergenzprogramm 1993 bis 1995 entsprach dem Ziel einer haushaltspolitischen Konsolidierung durch eine einmalige Korrektur des Saldos ohne Zinszahlungen. Das Nettodefizit sollte von 10,2% des BIP 1992 auf 4,7% des BIP 1995 fallen. Die korrespondierenden Defizitziele für 1993 und 1994 sind 9,3% und 7,3% des BIP. Die Verschuldungsquote mit geschätzten 106,2% des BIP Ende 1992 würde auf 112,5% des BIP Ende 1994 ansteigen und sollte dann abfallen. Die Maßnahmen des Finanzpakets sind gleichmäßig auf Einnahmensteigerungen und Ausgabenkürzungen verteilt und umfassen eine substantielle Erhöhung der Direktsteuern, starke Kürzungen der Sozialversicherungsleistungen und der Löhne. Das Budgetpaket ist Teil einer großangelegten Konsolidierungsstrategie, die auch Strukturreformen in den Bereichen Renten, Gesundheitsversorgung, Gemeindefinanzen, öffentlicher Dienst und ein ehrgeiziges Privatisierungsprogramm umfaßt. Diese Ziele dürften auch 1993 nicht erreicht worden sein, zumal die wirtschaftliche Entwicklung ungünstiger als erwartet ausfiel. Das Defizit wird 1993 voraussichtlich 10% des BIP betragen.

4.1.7. Vereinigtes Königreich

Großbritannien hat – wie bereits in der Vergangenheit – auch in den 90er Jahren das Ziel, die Staatsschulden zu verringern. Bis 1988 kam es zu einem Überschuß in den öffentlichen Finanzen. Die günstige Entwicklung war vor allem auf das überdurchschnittlich hohe Wirtschaftswachstum zurückzuführen. Das Budget 1990 markierte einen Wendepunkt zu den Überschüssen der vorangegangenen Jahre mit einem Nettodefizit des Gesamtstaates von 1,2% des BIP. Vor allem 1992 hat sich die Haushaltsposition mit einem Defizit von 5,9% des BIP stark verschlechtert. Auch für 1993 wird aufgrund der Dauer und Tiefe der gegenwärtigen Rezession, des seit 1990 verfolgten expansiven Ausgaben-

pfads und der zusätzlichen steuerlichen Mindereinnahmen eine Verschlechterung erwartet. Ziel der gegenwärtigen Haushaltspolitik ist es weiterhin, innerhalb des Konjunkturzyklus für ein ausgewogenes Budget zu sorgen, wobei im Prinzip die Wirkung der automatischen Stabilisatoren nicht eingeschränkt werden soll. Das Haushaltsdefizit 1993 wird voraussichtlich 7,6% des BIP betragen.

Das im Sommer 1993 der EU vorgelegte Konvergenzprogramm läuft bis 1997/98. Hauptziele des Programmes sind eine Inflationsrate von 1-4% und eine mittelfristige Haushaltskonsolidierung. Das Haushaltsdefizit soll bis 1997/98 auf 4,0% des BIP reduziert werden (1994 7,5%, 1995 5,5%, 1996 4,8%).

4.1.8. Spanien

Nach einer äußerst positiven wirtschaftlichen Entwicklung in der 2. Hälfte der achtziger Jahre erlitt die spanische Wirtschaft einen deutlichen Einbruch, der sich 1992 verschärft fortsetzte. Das Haushaltsdefizit konnte in der 2. Hälfte der achtziger Jahre von 6,9% des BIP auf 3,3% 1988 reduziert werden, stieg aber bis 1992 wieder auf 4,6% an.

Das spanische Konvergenzprogramm 1992-1996 wurde im Juni 1992 der Kommission vorgelegt. Hauptziel des Konvergenzprogrammes ist die Erreichung der Konvergenzrichtlinien. Das Programm baut auf zwei Schwerpunktbereiche auf: Einem policy mix, um die Wirtschaft auf einem beständigen inflationsfreien Wachstumspfad zu halten und einer Reihe strukturpolitischer Maßnahmen, um die makroökonomische Effizienz zu verbessern, den Inflationsdruck abzuschwächen, die potentielle Produktion zu erhöhen und die Beschäftigung zu fördern. Durch eine strenge Haushaltspolitik soll nominelle Stabilität erreicht werden. Angestrebt wird eine Erhöhung der Einnahmen (Einkommensteuer) und eine Senkung der öffentlichen Ausgaben (Einstellungsstopp im öffentlichen Dienst).

Das geringe Wirtschaftswachstum erhöhte das Risiko, die Budgetziele nicht einhalten zu können. Die Budgetziele für 1992-1996 wurden beeinflusst durch ein höher als erwartetes öffentliches Defizit für 1991 (4,9% zu 4,4% laut Programm). Dennoch bleibt die spanische Regierung bei ihren ursprünglichen Zielvorgaben.

Das Staatsdefizit konnte 1992 dem Ziel des Konvergenzprogramms – 2,6% des BIP – angenähert werden. Obgleich sich die Wirtschaftstätigkeit stärker verschlechtert hat als erwartet, wird im Haushaltsplan 1993 weiterhin der gleiche rigorose Kurs verfolgt. Das Ziel für das Staatsdefizit 1993 wurde auf 2,5% des BIP festgelegt, das Defizit des Gesamtstaates sollte auf 3,5% des BIP verringert werden. Das hohe Niveau an Dezentralisierung der öffentlichen Ausgaben in Spanien erfordert aber Verpflichtungen auf allen Ebenen. Das voraussichtliche Haushaltsdefizit wird 1993 7,2% betragen und sich somit erheblich verschlechtern.

4.1.9. Portugal

Nach den substantiellen Verbesserungen im Bereich der öffentlichen Finanzen in den Jahren 1984 bis 1989 (Rückgang des Haushaltsdefizits von 12,0% auf 3,4% des BIP) waren seit 1990 kaum mehr Fortschritte auf diesem Gebiet zu erzielen. Trotz einer sehr günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen hat sich das Defizit des Gesamtstaates 1991 auf 6,4% erhöht. Der Grund dafür lag in einem Anstieg der öffentlichen Ausgaben, die trotz Reform des Lohn- und Gehaltssystems im öffentlichen Dienst und im Bereich der Sozialausgaben weitaus schwieriger unter Kontrolle zu bringen waren, als man erwartet hatte.

Das 1991 erstellte Konvergenzprogramm Portugals für 1992 bis 1995 ist eine überarbeitete Fassung der mittelfristigen makroökonomischen Strategie aus 1985. Hauptziel ist sowohl die Erreichung der nominellen als auch der realen Konvergenz. In der Strukturpolitik wird den Privatisierungsmaßnahmen besonderes Augenmerk geschenkt.

Die Konvergenzziele Portugals betreffend die Budgetpolitik sind die Reduktion des öffentlichen Defizits von 6,4% des BIP 1991 auf 4% 1992 und 3% 1993/95 bzw die Reduktion der öffentlichen Verschuldung von 65% des BIP auf 59% 1992 und auf 53% im Durchschnitt der Jahre 1993/95.

Die Bemühungen im Finanzbereich basieren auf Ausgabenkürzungen, einer Erhöhung der indirekten Steuern und auf Verwendung von 80 Prozent der Privatisierungsmittel zur Schuldenrückzahlung.

Das öffentliche Defizit konnte von 6,4% des BIP 1991 auf 5,2% 1992 reduziert werden. Das Konvergenzziel eines Budgetdefizits 1992 von 4% konnte aber aufgrund der Wahlverschiebungen 1991 nicht erreicht werden. Die öffentliche Verschuldungsquote Ende 1992 erreichte 63,5% des BIP.

Das Budget 1993 sah ein Defizit des Gesamtstaates von 4,2% des BIP vor, wobei von maßvollen Lohnabschlüssen im öffentlichen Sektor, einer Verringerung der Zinszahlungen und einer realen Absenkung der Sozialversicherungsausgaben ausgegangen wurde. Weiters wurden bedeutende reale Ausgabenkürzungen in mehreren Ministerien vorgenommen. Es wurde angenommen, daß durch die neue Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst Einsparungen möglich werden. Aufgrund der schwierigen internationalen wirtschaftlichen Lage erfordert aber ein Erfolg des Konvergenzprogrammes einen höheren Grad an Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern. Voraussichtlich wird das Finanzdefizit 1993 sich erheblich verschlechtern und auf 8,3% des BIP ansteigen.

4.1.10. Irland

In Irland konnte in der 2. Hälfte der achtziger Jahre das Nettodefizit von 11,2% des BIP 1985 auf 2,2% des BIP 1990 reduziert werden. Die

öffentliche Verschuldungsquote stieg zunächst von 108,5% des BIP 1985 auf 122,0% des BIP 1987 und fiel schließlich 1990 aufgrund einmaliger Privatisierungsmaßnahmen auf 96,1% des BIP. Die restriktive Fiskalpolitik erwies sich bisher als erfolgreich, da sie das Budgetdefizit in Schranken halten konnte. Allerdings entstehen durch die steigende Arbeitslosigkeit starke Belastungen. Die Haushaltsprobleme 1991 traten 1992 erneut auf, wurden aber durch unerwartet hohe Steuereinnahmen aufgefangen. Obwohl die Sozialausgaben wegen der ständig steigenden Arbeitslosigkeit höher ausfielen, wurden die Haushaltsvorgaben nur geringfügig überschritten. Trotz einer Zunahme des Haushaltsdefizits fiel die Schuldenquote von 95,9% auf 91,6%.

Im Oktober 1991 übermittelte Irland sein Konvergenzprogramm (Programme for Economic and Social Progress 1991 bis 1993 – PESP) der EU; das Programm umfaßt einen policy mix mit den Schwerpunkten Wechselkursstabilität, Budgetkonsolidierung und Lohnzurückhaltung sowie ein Programm an Strukturreformen bei den Steuern, in der Industriepolitik und beim Berufsbildungsangebot (Ausweitung).

Das neue Regierungsprogramm 1993 bis 1997 versucht die makroökonomische Strategie des Konvergenzprogrammes zu unterstützen. Hauptprobleme sind die extrem hohe Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen schlechten Aussichten für die öffentlichen Finanzen. Sie sind 1993 weitaus schlechter als in den letzten Jahren. Zusätzlich zu den Zahlungsverpflichtungen im öffentlichen Sektor rechnet die Regierung auch mit höherer Arbeitslosigkeit, höheren Sozialausgaben und Zinszahlungen, langsamerem Wachstum und Steuermindereinnahmen. Dennoch hat die Regierung beschlossen, die Verschuldung weiter zu reduzieren. Die Staatsverschuldung wird 1993 92,9% des BIP betragen, das Finanzierungsdefizit wird auf 3% des BIP ansteigen.

4.1.11. Griechenland

Die wirtschaftliche und insbesondere auch die budgetäre Entwicklung Griechenlands war in den achtziger Jahren unbefriedigend. Das Haushaltsdefizit erreichte 1990 18,6% des BIP, die öffentliche Verschuldungsquote stieg auf 95,3% des BIP.

Seit 1991 verfolgt die griechische Regierung einen restriktiven wirtschaftspolitischen Kurs mit dem Ziel, sich dem gesamteuropäischen Standard anzunähern. Das Defizit des Gesamtstaates konnte bis 1992 auf 13,2% des BIP reduziert werden. Das hohe Budgetdefizit, die Staatsverschuldung und die hohe Inflation sind aber noch weit von den Konvergenzkriterien entfernt.

Institutionelle und strukturelle Reformen sowie eine Budgetkonsolidierung sind bereits in die Wege geleitet worden. Bezüglich der Budgetkonsolidierung wies Griechenland durch eine strenge Kontrolle der

Lohnkosten im öffentlichen Sektor und eine Erhöhung der indirekten Steuern die besten Erfolge in der OECD in den letzten 2 Jahren auf.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen war 1992 durch größere Steuerreformen gekennzeichnet, doch nahmen die Steuereinnahmen insgesamt entsprechend den Voranschlägen zu. Auf der Ausgabenseite wurde keine generelle Erhöhung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor zugestanden. Dagegen überschritten die Ausgaben für den Schuldendienst die entsprechenden Haushaltsvoranschläge um 1% des BIP, weil sich der erwartete Zinsrückgang nicht im vollen Umfang einstellte.

Das im Frühjahr 1993 vorgelegte sehr ambitionierte Konvergenzprogramm 1992-1996 sieht ein Nettodefizit von 1,6% des BIP 1996 (1993: 8,6%, 1994: 7,0%, 1995: 4,4%) und eine Reduktion des Staatsschuldenanteils von 110,2% des BIP 1993 auf 94% des BIP 1996 vor.

Das Konvergenzprogramm beinhaltet keine Steuererhöhungen oder neue Steuermaßnahmen. Dennoch wird eine Erhöhung der Steuereinnahmen aufgrund der Erweiterung der Steuerbasis, durch Verbesserungen in der Steuerverwaltung und andere Maßnahmen, die auf eine Reduktion der Steuerflucht zielen, erwartet. Die restriktive Anstellungspolitik im öffentlichen Dienst wird weiter aufrechterhalten. Die Verbesserung der finanziellen Lage der Sozialversicherung läßt eine Reduktion der Zuschüsse erwarten.

Aller Voraussicht nach wird sich das Finanzierungsdefizit 1993 auf 15,5% erhöhen und somit erheblich vom Wert des Konvergenzprogrammes (8,6%) abweichen, ebenso die Bruttoschuld, die auf 113,6% des BIP ansteigen wird (laut Konvergenzprogramm 110,2% des BIP).

4.1.12. Luxemburg

Luxemburg legte bisher kein Konvergenzprogramm vor. Die budgetäre Lage Luxemburgs erscheint auch im Vergleich zu den anderen EU-Ländern wesentlich günstiger. Größtenteils wurde aber das Budget 1992 durch den Rückgriff auf umfangreiche Reserven finanziert, die am Ende der achtziger Jahre in staatlichen Investitionssonderfonds angesammelt worden waren.

Das Staatsdefizit 1993 soll 1% des BIP betragen. Die Verschuldungsquote zeigt einen leichten Anstieg auf 7,8% des BIP. Der Budgetentwurf 1993 zeigt nach jahrelangen Haushaltsüberschüssen eine Einengung der haushaltspolitischen Spielräume, die aus dem kumulativen Effekt der steuerentlastenden Fiskalreform und der ausgabensteigernden öffentlichen Investitionstätigkeit resultieren. Das Haushaltsdefizit wird voraussichtlich 2,5% des BIP betragen, die Bruttoschuld wird sich auf 10,0% des BIP erhöhen.

4.2. EFTA-Staaten

4.2.1. Schweden

Aufgrund der sich verschärfenden wirtschaftlichen Lage wurde in Schweden in der 2. Hälfte der achtziger Jahre versucht, die budgetären Belastungen im öffentlichen Sektor abzubauen. Die Ausgabenquote wurde von 63,3% des BIP 1985 auf 58,3% des BIP 1989 reduziert, die Nettoneuverschuldung von 3,8% des BIP 1985 konnte in eine Nettokreditgewährung in Höhe von 5,4% des BIP umgewandelt werden. Die öffentliche Verschuldungsquote reduzierte sich von 67,6% des BIP 1985 auf 48,4% 1989.

Die Entwicklung seit Beginn der neunziger Jahre zeigt ein anderes Bild. Infolge der seit 1989 anhaltenden Wirtschaftskrise ist das Budgetdefizit wieder angestiegen. Die Nettoneuverschuldung betrug 1992 7,1% des BIP, die Staatsschulden stiegen auf 52,9% des BIP an. Für 1993 wird eine Nettoneuverschuldung von 14,7% des BIP und eine Staatsverschuldung von 67,6% des BIP erwartet. Den wirtschaftlichen und finanziellen Problemen Schwedens soll durch wirtschaftliche und institutionelle Reformen und Sparmaßnahmen bzw. Einnahmenerhöhungen begegnet werden.

4.2.2. Finnland

In der 2. Hälfte der achtziger Jahre durchlebte die finnische Wirtschaft eine Aufschwungsphase. Ab 1990 zeichnete sich jedoch eine schnelle und starke Verschlechterung der Wirtschaftslage ab. Diese war gekennzeichnet durch ein hohes Zinsniveau, eine steigende Arbeitslosigkeit, eine Verschlechterung der Zahlungsbilanz, eine Beschleunigung der Inflation, einen Produktionsrückgang erstmals seit Kriegsende und eine Zunahme des Budgetdefizits.

Die anhaltende Nettokreditgewährung in den achtziger Jahren wandelte sich in eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 6,1% des BIP 1992 um. Für 1993 wird mit einer Nettoneuverschuldung von 9,1% des BIP gerechnet. Die Abwertung der finnischen Währung trug wesentlich zur erheblichen Verschlechterung der zum Großteil aus Auslandsschulden bestehenden Staatsverschuldung von 16,6% des BIP 1991 auf 60% des BIP 1993 bei.

Die finnische Regierung hat ein Sparprogramm beschlossen, das im Hinblick auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik unterstreichen soll.

4.2.3. Schweiz

Erstmals seit sieben Jahren wies die Schweiz 1991 wieder ein Defizit auf. Die Wende zu defizitären Haushalten erfaßte den gesamten öffentlichen Sektor. Die Ursachen für die Rückkehr zu öffentlichen Haushaltsdefiziten sind struktureller und konjunktureller Natur. An erster Stelle zu nennen ist die ungebrochene Ausgabendynamik. Hinzu kamen noch die Auswirkungen der markant höheren Teuerung, die erst allmählich zum Tragen kommt. Die wichtigste Einnahmequelle des Bundes, die Warenumsatzsteuer, reagierte sehr rasch auf die wirtschaftliche Abschwächung. Auch 1992 hat sich die Finanzlage der Schweiz verschlechtert. Sowohl der Bund als auch die Gemeinden und Kantone kämpften mit großen Defizitproblemen. Die Rezession hinterließ auch tiefe Spuren in der Kasse der Arbeitslosenversicherung. Die Nettoneuverschuldung betrug 1992 3,0% des BIP.

Sämtliche maßgebende Kennzahlen bestätigen auch für 1993 eine Verschlechterung der Finanzlage des Bundes. Die Ursachen für die schlechten Haushaltsperspektiven sind nach wie vor die gleichen. Eine weitgehend ungebrochene Ausgabendynamik sämtlicher Aufgabenbereiche trifft auf eine aus konjunkturellen Gründen abgeschwächte Einnahmenentwicklung. Trotz der Sparmaßnahmen insbesondere in den Bereichen Landesverteidigung und Landwirtschaft sowie Mehreinnahmen (Treibstoffzollerhöhung, Erhöhung der Tabaksteuer, Anteil am Nationalbankgewinn) bleibt der Haushalt stark überlastet. Für 1993 wird mit einer Nettoneuverschuldung von 5,2% des BIP gerechnet.

4.2.4. Norwegen

Die Expansion des öffentlichen Sektors in Norwegen konnte in den späten 70er Jahren durch hohe Erdöleinnahmen finanziert werden. So konnte gleichzeitig die Steuerbelastung stabil gehalten und Budgetüberschüsse erzielt werden.

Aber bereits das langfristige Regierungsprogramm 1974-1977 machte auf die Gefahren einer Fortsetzung des Ausgabenwachstums aufmerksam. Die Reform im öffentlichen Sektor und die Steuerreform wurden unter diesem Gesichtspunkt unternommen. Dennoch blieben die Unterstützungen für Landwirtschaft und Industrie im internationalen Vergleich hoch. Die Ausgabenquote konnte von 1978 auf 1985 auf 44,8% des BIP reduziert werden. Der Ölpreiskollaps 1985/86 implizierte einen dramatischen Fall der real verfügbaren Einnahmen Norwegens. Dennoch konnte durch den Anstieg der Verkäufe von hoch versteuerten dauerhaften Konsumgütern ein Defizit vermieden werden.

1988 wurden schließlich Budgetkonsolidierungsmaßnahmen ergriffen, insbesondere im Einnahmenbereich. Die Abkehr von diesem System

fürte aber bereits 1989 in der Budgetpolitik zu einer rapiden Verschlechterung. 1992 betrug die Nettoneuverschuldung 2,8% des BIP, vornehmlich aufgrund der Steuerreform und verschiedener Arbeitsmarktmaßnahmen.

Für 1993 sind Ausgabeneinsparungen in bestimmten Bereichen vorgesehen, aber auch um insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt und Infrastruktur zusätzliche Maßnahmen tätigen zu können. Die Nettoneuverschuldung wird 1993 voraussichtlich 3,2% des BIP, die Verschuldungsquote 47,2% des BIP betragen.

Tabelle 1

Haushaltsdefizit/Überschuß des Staates (% des BIP_{mp})

	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	- 2'9	- 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⁾	-	-	-	0'4	- 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 2

Staatsverschuldung (% 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 ¹⁾	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	44,9
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	—	—	—	—	—	57,2	58,0	61,7	66,4
Referenzwert	—	—	—	—	—	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.

Tabelle 3

Primärdefizit/Überschuß

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
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 ²⁾	-4,2	-2,7	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-1,2	-4,2	-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 inkl. neue Länder.

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

*Finanzierungsdefizite
Vergleich zwischen den Haushaltsdefizit-Projektionen der
Konvergenzprogramme (K) und den tatsächlichen Ergebnissen*

	1992	1993	1994	1995	1996
Belgien					
KP 6/92	5,7	5,2	4,5	3,8	3,0
rev KP 4/93	—	5,8	4,7	3,6	3,0
Ergebnis	6,9	7,4	—	—	—
Deutschland					
KP 10/91 ¹⁾	4,3	4,0	—	—	—
Ergebnis ¹⁾	3,8	5,3	—	—	—
Ergebnis	2,6	4,2	—	—	—
Griechenland					
KP 2/93	9,4	8,6	7,0	4,4	1,6
Ergebnis	13,2	15,5	—	—	—
Spanien					
KP 4/92	4,0	3,5	2,7	1,8	1,0
Ergebnis	4,6	7,2	—	—	—
Irland					
KP 10/91	—	—	—	—	—
Ergebnis	2,2	3,0	—	—	—
Italien					
KP 10/91 ³⁾	8,4	6,7	5,5	—	—
rev KP 9/92 ³⁾	10,2	9,3	7,3	4,7	—
Ergebnis ³⁾	10,8	9,9	—	—	—
Ergebnis	9,5	10,0	—	—	—
Niederlande					
KP 4/92	3,5	2,9	2,4	—	—
Ergebnis	3,5	4,0	—	—	—
Portugal					
KP 10/91 ⁴⁾ ⁵⁾	4,0	3,0	3,0	3,0	—
Ergebnis	5,2	8,9	—	—	—
Ver. Königreich					
KP 5/93 ⁶⁾	7,8	8,8	7,5	5,5	4,8
Ergebnis	5,9	7,6	—	—	—

¹⁾ Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte („Public authorities“)

²⁾ 1996: Der Projektion gemäß nimmt das Defizit 1997 auf 0,8% des BIP und 1998 auf 0,7% ab.

³⁾ Nettokreditbedarf des Staatesektors

⁴⁾ 1992: In den Haushaltsplänen für 1992 und 1993 wurden die Zielwerte auf 5,2% bzw. 4,2% des BIP festgelegt. Dabei wurde angegeben, dies sei auf Jahresbasis vereinbar mit den Zielen in den entsprechenden Konvergenzprogrammen.

⁵⁾ Durchschnittliches Defizit in den drei Jahren 1993 bis 1995.

⁶⁾ Der Projektion nach geht das Defizit im Haushaltsjahr 1997/1998 auf 4% des BIP zurück.

Quelle: FK

Staatsverschuldung
Vergleich zwischen den Verschuldungs-Projektionen der
Konvergenzprogramme und den tatsächlichen Ergebnissen

	1992	1993	1994	1995	1996
Belgien					
KP		123'5	122'1	120'0	117'2
Ergebnis	131'9	138'4			
Griechenland					
KP	105'0	107'0	105'0	100'0	94'0
Ergebnis ¹⁾	106'7	113'6			
Irland					
KP		89'0			
Ergebnis	91'6	92'9			
Italien					
KP	104'3	104'3	103'6		
Ergebnis	108'0	115'8			
Niederlande					
KP	80'1	78'0	76'5		
Ergebnis	79'7	83'1			
Portugal					
KP	59'0	53'0			
Ergebnis	63'5	69'5			

¹⁾ BRD; Conv. 1991 bis 1995: BNP

²⁾ Portugal; Con. 1993: 93/95

Quelle: EK

5. MARGINALE UND DURCHSCHNITTliche STEUERBELASTUNG DER KAPITALEINKOMMEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Franz Gall – Helmut Hofer – Christian Keuschnigg

5. 1. Einleitung

Im Rahmen der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft und aus Anlaß der Errichtung des europäischen Binnenmarktes sind internationale Vergleiche bzw. Fragen der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung sehr aktuell. In diesem Kontext ist die zweite Etappe der Steuerreform in Österreich zu sehen. Diese bringt die umfangreichste Änderung des Unternehmenssteuerrechtes in der zweiten Republik mit sich und weist die Zielsetzung auf, die Standortqualität Österreichs zu erhalten bzw. auszubauen.

Die Systeme der Kapitaleinkommensbesteuerung in den Ländern der Europäischen Union sind historisch gewachsen. Heute werden in den verschiedenen Ländern unterschiedlich hohe tarifliche Steuersätze erhoben und eine Fülle unterschiedlicher Regelungen bei der Definition der Bemessungsgrundlagen angewandt. Diese Heterogenität erschwert einerseits eine schnelle Abschätzung der Nettoanreizeffekte und begründet andererseits bei voller Freiheit des Kapitalverkehrs einen Koordinierungsbedarf in der Kapitaleinkommensbesteuerung.

Wie sich beispielsweise ein tariflicher Steuersatz von 50% auf Sparen, Investitionen und Kapitalflucht im Zuge internationaler Portfoliodiversifikationen auswirkt, hängt ganz entscheidend von der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage ab. Ein hoher Tarifsteuersatz ist für sich genommen ziemlich bedeutungslos für die Anreizeffekte. Eine Abschätzung der effektiven Grenzsteuerbelastung erfordert die gleichzeitige Berücksichtigung mehrerer Steuern, sofern sie miteinander zusammenhängen (z. B. Körperschaft- und persönliche Einkommensteuer), sowie die Berücksichtigung der Definition der Bemessungsgrundlage (Investitionsförderung, Sparförderung etc).

Die Grenzsteuerbelastung der Investitionen bestimmt die Allokationseffekte der Kapitaleinkommensbesteuerung, wobei hier insbesondere die intertemporalen und internationalen Allokationseffekte interessieren. Wieviel zukünftige Produktion wird durch Investitionen in der Gegenwart vorbereitet? Welcher Teil des mobilen Finanzkapitals wird in welchen Ländern investiert? Ob einfache Steuersenkungsstrategien durch Tarifreduktion Kapital aus dem Ausland anziehen und eine verstärkte Investitionstätigkeit auslösen können, ist nicht von vornherein klar und hängt davon ab, wie sich die effektive Grenzsteuerbelastung der Investi-

tionen ändert. Steuersatzsenkungen erhöhen zweifelsohne die Nettoerträge aus vorhandenem und neuzubildendem Kapital, sie reduzieren aber auch den wirtschaftlichen Vorteil aus den Investitionsbegünstigungen in der Bemessungsgrundlage. Daraus folgt, daß eine isolierte Betrachtung der Steuersätze allein nicht genügt, um steuerlich bedingte internationale Standortvorteile auszuloten und die Wachstumsfreundlichkeit von Steuergesetzen zu beurteilen.

Zielsetzung dieser Arbeit ist die Analyse der Belastungsunterschiede bei der Kapitaleinkommensbesteuerung in verschiedenen OECD Staaten (Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Japan und den USA). Im ersten Teil dieser Arbeit werden die für die Steuerbelastung relevanten Rechtsnormen (Steuersätze, Steuertarife, Bemessungsgrundlagen und Anrechnungsregeln) systematisch erfaßt und dargestellt. In einem zweiten Schritt werden – unter Zugrundelegung eines dynamischen Unternehmensmodells – die marginale und durchschnittliche Steuerbelastung der Kapitalerträge international verglichen. Zusätzlich werden die Effekte der Steuerreform in bezug auf den Unternehmenssektor betrachtet. Der internationale Vergleich erbringt für Österreich eine geringe Steuerbelastung. Aufgrund der Steuerreform 1994 werden sowohl die durchschnittliche Belastung als auch der Grenzsteuersatz weiter absinken.

5.2. Elemente der Kapitaleinkommensbesteuerung

Das System der Kapitaleinkommensbesteuerung setzt sich aus einer Mehrzahl von Einzelsteuern mit entsprechenden Bestimmungen über Tarif, Bemessungsgrundlagen und Integrationsregelungen zusammen. Die dominante Unternehmenssteuer stellt international die Körperschaftsteuer dar. Ergänzend erheben die meisten untersuchten Länder noch Ertrags- und Substanzsteuern. Die vergleichende Betrachtung der steuerlichen Belastung von ausgeschütteten Gewinnen hängt ganz wesentlich von der Erfassung der Gewinne durch die Einkommensteuer ab. Aus diesem Grund beginnt diese Untersuchung mit einem Überblick über die Tarifstruktur der Einkommensbesteuerung.

5.2.1. Einkommensteuer

Angegeben wird in diesem Überblick nur der grundsätzliche Steuertarif (siehe Abb 1)/ Angaben über die Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse über Freibeträge und Absetzbeträge, des Familienstandes und Sondertarife für bestimmte Einkünfte, welche die durchschnittliche Steuerbelastung massiv reduzieren können, würden den Rahmen dieser Arbeit überschreiten.

Österreich

Der relevante Eingangssteuersatz beträgt 22% (zwischen S 50.000,- und 150.000,- Einkommen), der Spitzensteuersatz ab S 700.000,- Einkommen 50%. (Progressiver Stufentarif mit insgesamt 5 Tarifstufen).

Frankreich

Der Eingangssteuersatz beträgt für Alleinstehende ab einem Einkommen von 18.140 FF 5%, der Spitzensteuersatz ab 246.770 FF 56,8%. Insgesamt gibt es 12 Tarifstufen.

Deutschland

Ab 5.617 DM Einkommen beträgt der Tarif 19% und 53% für Einkommensteile über 120.041 DM. Zwischen diesen Einkommensgrenzen wird ein progressiver Formeltarif angewendet.

Italien

Der progressive Stufentarif verläuft zwischen 10% (bis 7,2 Mio Lire) und 50% (51% in den Jahren 1992 bis 1994) für Einkommen über 359,7 Mio Lire. Die lokale Einkommensteuer der Gemeinden, Provinzen und Regionen, die die Bemessungsgrundlage der zentralstaatlichen Steuer reduziert, beträgt 16,2%.

Japan

Die zentralstaatliche Einkommensteuer beträgt zwischen 10% (bis 3 Mio Yen) und 50% bei Einkommen über 20 Mio Yen. Die Präfekturen erheben eine Einkommensteuer von 2 bis 4%, die Gemeinden eine von 3 bis 11%.

Großbritannien

Der Basissteuersatz beträgt 25%, für Niedrigsteinkommen gilt ein Satz von 20% und für Einkommensteile über 21.700 Pfund 40% (1992/93).

USA

Die Steuersätze der Bundeseinkommensteuer betragen für Alleinstehende 15, 28 und 31% (ab einem Einkommen von 51.900 US-\$). Die Bundesstaaten und die Gemeinden erheben eigene Einkommensteuern auf Basis einer adaptierten Bemessungsgrundlage. Diese Steuern sind bei der Berechnung der Bundessteuer abzugsfähig. Beispielsweise erhebt der Staat New York eine von 4,55% bis 7,5% und die Stadt New York eine von 2,25% bis 3,4% für Ansässige. Durch einen Zusatztarif ab 100.000 US-\$ wird der niedrige Eingangssatz ausgeglichen.

Die maximale Gesamtbelastung beträgt etwa 36% (OECD 1991, 452).

Quellensteuerabzug auf ausgeschüttete Dividenden

Es werden hier nur die allgemeinen Regeln beschrieben. Bei nur beschränkt steuerpflichtigen Dividendenempfängern sind in den Doppelbesteuerungsabkommen Sonderregelungen enthalten, die ab bestimmten Beteiligungshöhen reduzierte Quellensteuersätze vorsehen. Die „Mutter-Tochter-Richtlinie“ der EU sieht überhaupt einen Entfall des Quellenabzuges bei einer Mindestbeteiligung von 25% vor.

Derzeit gilt in Österreich ein Satz von 25%, ab 1994 beträgt er 22%. In Frankreich wird keine allgemeine Quellensteuer auf Dividenden oder andere Beteiligungserträge erhoben. Eine Sondersteuer von 25% auf von Aktiengesellschaften bezahlten Tantiemen vermindert die Einkommensteuerbemessungsgrundlage. Bei beschränkt steuerpflichtigen Dividendenempfängern ist die Steuerpflicht mit einer 25%igen KeSt abgegolten. In Deutschland ist von Beteiligungserträgen eine 25%ige Kapitalertragsteuer abzuziehen, welche bei der Einkommensteuerveranlagung von Inländern auf die Steuerschuld angerechnet wird. Bei nicht veranlagten Ausländern ist die Steuerschuld mit der KeSt abgegolten. Bei Ausschüttungen an Steuerinländer ist in Italien eine 10%ige Quellensteuer als Vorauszahlung auf die persönliche Einkommensteuerschuld einzubehalten. Bei Ausländern ist die Steuerschuld durch eine endgültige Quellensteuer von 32,4% abgegolten. In Japan beträgt der Steuersatz auf Dividenden 20%, bei Ausschüttungen aus Aktienfonds 15%. Der Empfänger kann unter bestimmten Voraussetzungen für eine 35%ige Endbesteuerung optieren. In Großbritannien und den USA sind bei Ausschüttungen von Gewinnen keine Quellensteuern abzuziehen.

Besteuerung der Zinseinkommen

Auch bei Zinszahlungen über die Grenze kann das generelle Quellenabzugsrecht durch Doppelbesteuerungsabkommen eingeschränkt sein.

In Österreich wird generell eine 22%ige KeSt eingehoben, die die Einkommensteuerpflicht abgilt. In Frankreich sind Zinsen aus bestimmten Schuldtiteln steuerbefreit bzw es gilt ein Freibetrag von 8.000 FF. Von Zinsen aus Schatzanweisungen ist eine 10%ige, auf die Einkommensteuerschuld anrechenbare Quellensteuer abzuziehen. Bei anderen Zinsen kann auf eine Quellensteuer zwischen 15% und 45% optiert werden, die die Einkommensteuerpflicht ersetzt. Weiters wird für Erträge aus Schuldverschreibungen eine Zusatzsteuer von 5,92% bis 6,66% erhoben.

In Deutschland gibt es für Zinserträge einen Sparerfreibetrag von 6.000 DM bzw 12.000 DM und pauschale Werbungskosten von 100 DM bzw 200 DM. Die seit 1. 1. 1993 eingehobene 30%ige Quellensteuer (von sog Tafelgeschäften 35%) wird auf die Einkommensteuerschuld angerechnet. Die italienische Quellensteuer von 15% bis 30% gilt generell die Einkommensteuer ab. Bei Zinszahlungen an Ausländer wird sie auch

mit 30% als definitive Steuer erhoben. In Japan gibt es für bestimmte Personengruppen und bei bestimmten Veranlagungsformen bis zur Veranlagungshöhe von 3 Mio Yen Steuerfreiheit. Ansonsten wird eine definitive Quellensteuer von 15% (zuzüglich 5% für die nachgeordneten Gebietskörperschaften) erhoben. Eine betragsmäßig beschränkte Steuerfreiheit gibt es in Großbritannien beim Erwerb bestimmter Wertpapiere und der Geldanlage in begünstigten Sparformen. Bei Zinserträgen wird eine 25%ige Quellensteuer als Einkommensteuervorauszahlung eingehoben. Die Zinserträge ausländischer Anleger sind quellensteuerfrei. Zur Erfassung der Zinserträge in den USA bei den Empfängern haben die Schuldner der Kapitalerträge Kontrollmitteilungen an die Finanzbehörden zu übermitteln. Wenn die Kapitalerträge eines Steuerausländers nicht auf inländischer Geschäftstätigkeit beruhen, wird eine definitive 30%ige Quellensteuer abgezogen.

5.2.2. Körperschaftsteuer und sonstige Steuern

Wie bereits erwähnt, stellt die Körperschaftsteuer (KSt) die dominante Unternehmenssteuer dar. In diesem Abschnitt werden die Rechtsnormen für die KSt dargelegt und die relevanten Regelungen bei den sonstigen Ertrags- und Substanzsteuern skizziert.

Derzeit beträgt der Satz der KSt in *Österreich* 30%. Zusätzlich zur Körperschaftsteuer wird bis Ende 1993 die Gewerbesteuer erhoben. Diese wird vom „Gewerbeertrag“ (Körperschaftsteuerpflichtiges Einkommen plus Hinzurechnungen (von z. B. Dauerschuldzinsen soweit sie den Freibetrag von S 100.000,- übersteigen) minus Kürzungen (z. B. 3% des Einheitswertes der Betriebsgrundstücke) seit 1989 mit einer Steuermaßzahl von 4,5% berechnet. Der Hebesatz der Bundesgewerbesteuer beträgt 128%, jener der Gemeindegewerbesteuer 172% zuzüglich der nach Bundesland unterschiedlichen Handelskammerzuschläge (Kammerumlage). Die zu zahlende Körperschaftsteuer vermindert nicht ihre eigene Bemessungsgrundlage, die Gewerbesteuer hingegen die eigene und die der Körperschaftsteuer.

Österreich erhebt darüberhinaus bis 1993 von privaten und juristischen Personen eine Vermögensteuer von 1%. Für Privatpersonen gibt es verschiedene persönliche und sachliche Freibeträge. Die Einheitswerte des Betriebsvermögens werden für vermögensteuerliche Zwecke um 10% gekürzt. Für das anteilige Vermögen, das nach den Beteiligungsverhältnissen an der Kapitalgesellschaft nicht von inländischen natürlichen Personen gehalten wird, ist zusätzlich jährlich 0,5% Erbschaftssteueräquivalent als fiktive Erbschaftssteuer zu zahlen. Bei den Kapitalgesellschaften vermindern die bezahlte Vermögensteuer bzw das Erbschaftssteueräquivalent die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer.

Die Steuerreform 1994 bringt bedeutende Änderungen in der Unter-

nehmensbesteuerung mit sich. Die Gewerbesteuer sowie die Vermögensteuer werden abgeschafft. Als Kompensationsmaßnahme wird der Körperschaftsteuersatz auf 34% erhöht.

Bis 1991 galt in *Frankreich* ein KSt-Satz von 34% auf einbehaltene und von 42% auf ausgeschüttete Gewinne. Seit 1992 gilt ein einheitlicher Satz und dieser beträgt $33 \frac{1}{3}\%$ (1993). Beschränkt haltende Gesellschafter von Personengesellschaften unterliegen ebenfalls der KSt. Weiters ist neben der KSt eine pauschale Mindeststeuer von 4.000 bis 17.000 FF, welche auf die KSt-Schuld angerechnet wird, zu entrichten. Die französische Gewerbesteuer („taxe professionnelle“) basiert auf der Lohnsumme und dem Mietwert für Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, wobei der Gewerbesteuerarif im Landesdurchschnitt ca 20% (Jacobs/Spengel, 1992) beträgt. Begrenzt wird die zu bezahlende Gewerbesteuer auf 3,5% des vom Unternehmen geschaffenen Mehrwertes, der im wesentlichen dem Nettoumsatz aus Verkäufen des Unternehmens entspricht (Jacobs/Spengel, 1992). Die Gewerbesteuer ist als Betriebsausgabe abzugsfähig. Frankreich erhebt von natürlichen Personen ab einem Vermögen von 4,39 Mio FF eine progressive Vermögensteuer von 0,5% bis 1,4%. Die gesamte Einkommen- und Vermögensteuerbelastung ist mit einem Höchstplafond von 85% des steuerlichen Jahreseinkommens begrenzt.

Nur in *Deutschland* wird weiterhin zwischen einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinnen diskriminiert. Die Sätze betragen 50% für einbehaltene und 36% für ausgeschüttete Gewinne. Vom Gewinn, zuzüglich 50% des Aufwandes für Dauerschulden, ist eine Gewerbeertragssteuer zu entrichten. Ihre Steuermeßzahl beträgt bei einem Gewerbeertrag von mehr als DM 48.000 5% und die Hebesätze schwanken je nach Gemeinde zwischen 240% und 480%. Der durchschnittliche Hebesatz beträgt 360%. Sie vermindert ihre eigene und die Bemessungsgrundlage der KSt (Jacobs/Spengel, 1992). Die Gesamtbelastung unter Berücksichtigung der Abzugsfähigkeit beträgt 56,5% (OECD 1991, 338). Aufgrund des Standortsicherungsgesetzes wird 1994 der Körperschaftsteuertarif auf ausgeschüttete Gewinne auf 30% und der auf thesaurierte Gewinne auf 45% gesenkt. Deutschland erhebt eine Vermögensteuer von 0,5% von natürlichen Personen und eine von 0,6% von Körperschaften. Für Betriebsvermögen gibt es einen Freibetrag von DM 125.000 (DM 500.000 ab 1. 1. 1993) und es wird nur mit 75% des festgestellten Wertes angesetzt. Die bezahlte Vermögensteuer vermindert nicht die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer. Ausgangspunkt für das Gewerbekapital ist der adaptierte Einheitswert des Betriebsvermögens, der ua durch die den Freibetrag von DM 50.000 übersteigenden Dauerschulden erhöht wird. Der Steuermeßbetrag der Gewerbekapitalsteuer ergibt sich durch Multiplikation des um den Freibetrag von DM 120.000 verminderten Gewerbekapitals mit der Steuermeßzahl von 2 Promille. Die Hebesätze bzw die Abzugsfähigkeit entsprechen denen der Gewerbeertragssteuer.

In *Italien* beträgt der staatliche KSt-Satz 36%, zuzüglich 16,2% für die Gemeinden, die zu 75% von der KSt des Zentralstaates abzugsfähig ist. Dadurch ergibt sich eine nominelle Belastung von 47,8%.

In *Japan* liegt der Tarifsatz bei 37,5%, kleinere und mittlere Unternehmen bezahlen 28%, wobei zwischen einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinnen seit 1990 nicht mehr differenziert wird. Zur zentralstaatlichen KSt kommen Zuschläge für Präfekturen und Gemeinden. Unter Berücksichtigung der Abzugsfähigkeit der „Enterprise Tax“ ergibt sich eine nominelle Belastung von 49,98% (OECD 1991, 372). Für nicht ausgeschüttete Gewinne von Familiengesellschaften gibt es eine Sondersteuer von 10% bis 20%.

Der allgemeine Steuersatz beträgt in *Großbritannien* für Gewinne über 1,25 Mio Pfund 33%. Für die Gewinnanteile unter 250.000 Pfund beträgt er 25% und für die Gewinnanteile zwischen diesen Grenzen 35%, damit kontinuierlich die Belastung von 33% erreicht wird. Zusätzlich wird noch eine Grundsteuer auf betrieblich genutzte Grundstücke erhoben.

Der Steuersatz der zentralstaatlichen KSt in den *USA* beträgt je nach Einkommenshöhe 15, 25 bzw 34%. Für 100.000 US-\$ übersteigende Teile wird eine Zusatzsteuer von 5% (max 11.750 \$) erhoben. Bei einer durch Steuerbegünstigungen niedrigeren Bemessungsgrundlage wird eine Mindeststeuer von 20% einer adaptierten Bemessungsgrundlage bzw von der Hälfte des den steuerlichen Gewinn übersteigenden Handelsbilanzgewinnes vorgeschrieben. Die Bundesstaaten erheben Körperschaftsteuern zwischen 4% und 12% und die Gemeinden eine zwischen 1% und 2% (Extremfall Stadt New York mit 8,85%). Die einzelstaatliche Steuer reduziert die Bemessungsgrundlage der zentralstaatlichen, die Gemeindesteuer ebenfalls die der Bundessteuer und auch meist die der einzelstaatlichen. Die Bemessungsgrundlagen von einzelstaatlicher und Gemeindesteuer differieren, werden aber meist von der Bundessteuer abgeleitet. Die durchschnittliche Gesamtbelastung beträgt etwa 38,3% (OECD 1991, 449). Als Substanzsteuer fällt in den *USA* die Eigentumsteuer („property tax“) an.

Abbildungen 1 und 2 geben einen kurze Zusammenfassung dieses Abschnittes. Die Einkommensteuer als Zentralsteuer weist in allen hier betrachteten Ländern einen progressiven Tarifverlauf auf. Abbildung 1 zeigt die Eingangs- und Spitzensteuersätze der staatlichen Einkommensteuer im internationalen Vergleich.¹⁾ Die Einkommensbeträge, ab denen die Steuersätze in Abbildung 1 zur Anwendung kommen, sind allerdings recht unterschiedlich.

Abbildung 2 zeigt die Spitzensteuersätze der staatlichen Körperschaftsteuer in den sieben Ländern, wobei lediglich die Bundesrepublik zwischen einbehaltenen und ausgeschütteten Gewinnen unterscheidet.

¹⁾ Die Ländersymbole stehen für Österreich (A), Deutschland (D), Frankreich (F), Großbritannien (E), Italien (I), Vereinigte Staaten von Amerika (U) und Japan (J).

Für die Gesamtsteuerbelastungen von Kapitaleinkommen ist allerdings noch die Art der Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer wichtig. Zur Vermeidung bzw Milderung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung bei der Kapitalgesellschaft und beim Gesellschafter gibt es unterschiedlichste Anrechnungssysteme. Neben dem Teilanrechnungssystem, dem klassischen System, dem Vollanrechnungssystem ist auch das Halbsatzverfahren vorzufinden.

In *Österreich* wird beim Aktionär das Halbsatzverfahren angewendet. Ist der Dividendenempfänger eine Kapitalgesellschaft, zählen die empfangenen Schachteldividenden nicht zum Einkommen. Mit der Steuerreform 1994 wird die Endbesteuerung auf Dividenden ausgedehnt, es besteht aber eine Optionsmöglichkeit auf das Halbsatzverfahren.

In *Frankreich* erfolgt sowohl bei Ausschüttungen an natürliche als auch an juristische Personen eine Teilanrechnung der Körperschaftsteuer. Sie erfolgt mittels einer Steuergutschrift von 50% des Ausschüttungsbetrages, welche allerdings beim Empfänger dem Einkommen zuzurechnen ist.

In Höhe der 36%igen Ausschüttungsbelastung erhält der Dividendenempfänger in *Deutschland* eine Gutschrift auf seine persönliche Einkommen(Körperschaft-)steuer, die ebenfalls das zu versteuernde Einkommen erhöht. Die endgültige Besteuerung erfolgt also in Höhe der persönlichen Steuerbelastung des Empfängers.

Bei inländischen Empfängern erfolgt in *Italien* eine Steuergutschrift auf die Steuerschuld in Höhe von 9/16 des Dividendenbetrages vor Quellensteuerabzug. Die Gutschrift wird in die KSt-Bemessungsgrundlage einbezogen. Alle Formen von Beteiligungserträgen unterliegen nicht der lokalen Einkommensteuer.

In *Japan* erfolgt bei Steuerinländern eine Teilanrechnung von 12,8% bzw 7,4% der empfangenen Dividende. Diese Steuergutschrift erhöht allerdings nicht das Einkommen des Aktionärs.

Die ausschüttende Gesellschaft hat in *Großbritannien* vom ausgeschütteten Betrag eine „advance corporation tax“ von 25/75 abzuführen, die allerdings mit der KSt-Schuld verrechnet wird. Diese stellt Einkommen des Empfängers dar und wird auf die Einkommen(Körperschaft)steuerschuld voll angerechnet.

In den *USA* wird die Körperschaftsteuer nicht auf die Steuerschuld des Gesellschafters angerechnet. Bei verbundenen Unternehmen – Mindestbeteiligung von 80% – können konsolidierte Körperschaftsteuererklärungen abgegeben werden. Ansonsten können Schachteldividenden bis zu 80% bei der Muttergesellschaft steuerfrei gestellt werden.

Die Gesamtbelastung der Ausschüttungen mit Körperschaft- und Einkommensteuer geht aus Abbildung 3 hervor. Wegen der Vollintegration der Körperschaftsteuer in der Bundesrepublik, Frankreich und in Italien ist dort die Gesamtbelastung der Ausschüttungen gleich der Belastung

mit der Einkommensteuer. In den USA, Japan und England kumulieren sich Einkommen- und Körperschaftsteuer, sodaß es zu einer mehr oder weniger ausgeprägten Doppelbesteuerung kommt.

Die Höhe der Steuersätze läßt nur einen Vergleich der nominellen Steuerbelastung zu. Für einen Vergleich der effektiven Steuerbelastung sind die Gewinnermittlungsvorschriften (Bildung von Rücklagen, Rückstellungen, Steuerbegünstigungen, Abschreibungsregeln, usw), die zu einem Abweichen des Steuerbilanzgewinnes bzw der Steuerbemessungsgrundlage vom wirtschaftlichen Gewinn bewirken, ebenso bedeutsam. Eine generelle Übersicht über die jeweiligen Besonderheiten der Gewinnermittlungssysteme würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es wird daher nur die wirtschaftlich besonders bedeutende Behandlung der Investitionen (Abschreibungsregeln, Sonderabschreibungen) angeführt.

Abschreibungsregeln

Ein wichtiges Element der Kapitaleinkommensbesteuerung sind die Regelungen über die steuerlichen Abschreibungszeiträume. Es werden nur die Grundregeln und die Abschreibungssätze bzw Nutzungsdauern für gewerbliche Bauten und Maschinen angeführt. Mögliche Sonderabschreibungen z. B. für geringwertige Wirtschaftsgüter und Abschreibungsbeschränkungen für PKW und Wirtschaftsgüter, die einen Repräsentationscharakter aufweisen, werden nicht angeführt. Weitere Unterschiede gibt es in bezug auf die Normalabschreibungen im Investitionsjahr: Jahresabschreibungen, Halbjahresabschreibungen oder eine Aliquotierung der Abschreibung.

In *Österreich* sind bewegliche abnutzbare Wirtschaftsgüter linear auf die Zeit der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer abzusetzen. Bei gewerblich genutzten Gebäuden beträgt der Abschreibungssatz maximal 4%. In *Frankreich* besteht – ausgenommen die meisten Investitionen in Gebäude – ein generelles Wahlrecht zwischen linearer und degressiver Abschreibung. Für Maschinen beträgt der lineare Satz 10% bis 15%, der degressive Satz beträgt bei einer Nutzungsdauer von 5 bis 6 Jahren das Zweifache des linearen. Bei industriell genutzten Gebäuden gilt ein linearer Satz von 5%. Die Abschreibungssätze in *Deutschland* – für die die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer maßgeblich ist – sind in den amtlichen AIA-Tabellen geregelt. Der lineare Abschreibungssatz für Maschinen beträgt 10%, der degressive Satz das Dreifache, maximal 30%. Für Betriebsgebäude beträgt der lineare Satz 4%. Bis zum Standortsicherungsgesetz 1994 konnte allerdings ein degressiver Abschreibungssatz von 10% in den ersten 4 Jahren gewählt werden, der später auf 5% bzw 2,5% absank. Nach den Abschreibungsrichtlinien des italienischen Finanzministeriums sind Maschinen mit 10% bis 15% und Gebäude mit 4% bis 6% abzuschreiben. Eine beschleunigte Abschreibung ist in den ersten

3 Jahren mit dem doppelten Abschreibungssatz zulässig. Zum Ausgleich von Inflationseffekten waren 1989 Neubewertungen möglich. Die Aufwertungsbeiträge sind zu versteuern und nach 2 Jahren können die Abschreibungen von den aufgewerteten Buchwerten vorgenommen werden. In *Japan* differieren die mittels Verordnung festgelegten Nutzungsdauern nach Art der Investition und der Wirtschaftsbranche. Beispielsweise beträgt die Nutzungsdauer von Anlagen im Werkzeugmaschinenbau, der Kfz-Industrie und der Optik-Industrie 10 Jahre, in der Elektroindustrie 11 Jahre, in der Kunststoffindustrie 8 Jahre und bei Fabrikgebäuden 23 bis 45 Jahre. Es besteht ein Wahlrecht zwischen linearer und degressiver Abschreibung und der Abschreibungssatz ist so zu bemessen, daß nach Ablauf der Nutzungsdauer noch ein Restwert von 10% vorhanden sein muß, der dann noch zur Hälfte abgeschrieben werden kann. Bewegliche Anlagen werden in *Großbritannien* mit 25% degressiv und Industriegebäude mit 4% linear abgeschrieben. Büro- und Verkaufsgebäude zählen zu den nicht abnutzbaren Wirtschaftsgütern. Die Abschreibungsdauer in den USA richtet sich nach der Einteilung in die 8 Abschreibungsclassen und ist kürzer als die wirtschaftliche Nutzungsdauer, z. B. 5 Jahre für Wirtschaftsgüter mit einer Nutzungsdauer zwischen 4 und 10 Jahren. Die Abschreibung erfolgt bei den Abschreibungsclassen bis zu 10 Jahren degressiv mit dem doppelten linearen Satz, bei den restlichen Abschreibungsclassen mit 150% des linearen Satzes. Gewerbliche Gebäude sind auf 30 Jahre linear abzuschreiben. Bei einer kürzeren Abschreibungsclassen als 27,5 Jahre ist auch die degressive Methode anwendbar. Der Wechsel von der degressiven zur linearen Methode ist möglich.

Investitionsbegünstigungen

Neben den normalen Abschreibungsregeln gibt es noch weitere Investitionsbegünstigungen. Im Normalfall kann in *Österreich* von der Investition im Anschaffungsjahr zusätzlich zur Normalabschreibung ein Investitionsfreibetrag von 20% geltend gemacht werden (Derzeit 30%, ab April 1994 Reduktion auf 15%). Diese Investitionsbegünstigung kann in Vorjahren durch die Bildung einer Investitionsrücklage in Höhe von 10% des adaptierten Gewinnes vorweggenommen werden (gilt bis 1993). In *Frankreich* gibt es Investitionsbegünstigungen nur in begünstigten Regionen. *Deutschland* bietet Investitionszulagen in bestimmten förderungswürdigen Regionen (z. B. neue Bundesländer) und Sonderabschreibungen zur Förderung von KMUs und des Wohnbaus. In *Japan* werden Sonderabschreibungen insbesondere im Anschaffungsjahr ua für Umweltschutz- und Energiesparinvestitionen gewährt. Hohe Sonderabschreibungen von 25% bzw sogar 100% gibt es nur noch für gewerbliche Bauten in „industrial zones“ in *Großbritannien*.

5.3. Internationaler Steuerbelastungsvergleich

Internationale Steuerbelastungsvergleiche sind mit einer Reihe von Problemen behaftet. Der methodische Ansatz in diesem Papier besteht darin, repräsentative Modellunternehmungen zu unterstellen, welche zwar unterschiedlichen steuerlichen Bestimmungen unterliegen, ansonsten aber in allen Ländern die gleichen ökonomischen Merkmale aufweisen²⁾.

5.3.1. Durchschnittssteuerbelastung

Die durchschnittliche Belastung einer repräsentativen Kapitalgesellschaft mit Unternehmens- und persönlichen Steuern resultiert aus einer Anhäufung von Einzelsteuern und kann die Belastung mit Körperschaftsteuer erheblich übersteigen. Die kumulative Steuerlast hängt nicht nur von den anzuwendenden Steuersätzen und den Bemessungsgrundlagen der einzelnen Steuern ab, sondern auch beispielsweise davon, ob die zu bezahlenden Steuern bei anderen Steuern abzugsfähig sind. Werden in die Gesamtbelastung auch die persönlichen Einkommensteuern einbezogen, dann kommt es für den Umfang der Steuerlast insbesondere darauf an, ob die auf Ausschüttungen lastende Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuerschuld des Anteilseigners angerechnet wird. Die betrachteten Länder wenden hier recht unterschiedliche Regelungen an.

Abbildung 4 zeigt die Durchschnittsbelastung mit Steuern auf Einkommen aus Unternehmungen, wobei die schwarzen Balken ausschließlich die Unternehmenssteuern berücksichtigen. Die Gegenüberstellung geht von einer repräsentativen Unternehmung aus, welche in allen Ländern einen gleichen Gewinn (Cash Flow) vor Steuern erwirtschaftet, in der Folge aber mit unterschiedlichen nationalen Steuern belastet wird. In Abbildung 4 kommen also unterschiedliche Ertrags-, Substanz- sowie Körperschaftsteuern auf ausgeschüttete und einbehaltene Gewinne sowie unterschiedlich großzügige Abschreibungen und Investitionsbegünstigungen zum Ausdruck. Außerdem wird unterstellt, daß die Unternehmung 80% des Gewinns nach Ertrags-, Substanz- und Körperschaftsteuern auf einbehaltene Gewinne ausschüttet und 50% der Investitionen fremdfinanziert werden.³⁾ In diesem Fall ist die Durchschnittsbelastung mit Unternehmenssteuern in der BRD mit knapp unter 60 Prozent am höchsten und in Österreich und England am geringsten. Die hohe Durchschnittsbelastung in der Bundesrepublik ist auf den im internationalen Vergleich sehr hohen Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene Ge-

²⁾ Bei Interesse an der mathematischen Formulierung des Unternehmensmodells und dessen Parametrisierung wird auf Keuschnigg (1993) verwiesen.

³⁾ Da sich die Ausschüttungsquote auf den Gewinn bezieht, werden Ersatzinvestitionen im Ausmaß der wirtschaftlichen Abschreibungen immer innenfinanziert. Der nichtausgeschüttete Gewinnanteil (20%) dient der Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen.

winne von 50% und auf die vergleichsweise starke Ertragsbesteuerung durch die Gewerbesteuer zurückzuführen. Die geringe durchschnittliche Steuerbelastung in Österreich ist im internationalen Vergleich hauptsächlich auf die Investitionsförderung (Investitionsfreibetrag) rückführbar⁴⁾. Die weißen Balken in Abbildung 4 vergleichen die Durchschnittsbelastung unter Einschluß der Belastung der Ausschüttungen mit der persönlichen Einkommensteuer der Anteilseigner. Dabei wird zunächst der Einfachheit halber unterstellt, daß die Anteilseigner in allen Ländern die Ausschüttungen mit 40% Einkommensteuer versteuern müssen. Dieses umfassendere Belastungsmaß muß natürlich in allen jenen Ländern höher sein, in denen es wegen einer mangelnden Integration der Körperschaftsteuer in die Einkommensteuer zu einer teilweisen Doppelbesteuerung von Ausschüttungen kommt, und/oder in denen der relevante persönliche Einkommensteuersatz über dem Körperschaftsteuersatz liegt.

5.3.2. Grenzsteuerbelastung

Die Durchschnittssteuerbelastung bestimmt die Einkommens- und Verteilungswirkungen des Steuersystems, die Anreizwirkungen hängen hingegen von der Grenzsteuerbelastung ab. Die marginale Steuerbelastung stellt die Belastung des Ertrags aus der Investition einer zusätzlichen Kapitaleinheit dar. Dabei wird die Differenz aus Bruttoertragsrate und Nettoertragsrate nach Unternehmenssteuern, aber vor persönlichen Steuern gemessen. Die Grenzsteuerbelastung drückt die Steuerbelastung der Erträge aus, die aus dem zusätzlich in der Unternehmung eingesetzten Kapital fließen. Sie beeinflußt die Investitionsanreize und damit gesamtwirtschaftlich die längerfristigen Wachstumspotentiale. Je höher der effektive Grenzsteuersatz ist, desto höher muß die Bruttoertragsrate der Investitionen sein, welche die Unternehmung vor Steuern erwirtschaften muß, damit sie ihren Anteilseignern eine Mindestverzinsung nach Steuern bieten kann.

Wie aus Abbildung 5 hervorgeht, ist in allen untersuchten Ländern der effektive Grenzsteuersatz durchwegs geringer als der Durchschnittssteuersatz, weil die Staaten nicht nur an den Investitionerträgen beteiligt sind, sondern beispielsweise durch beschleunigte Abschreibungen und Absetzung von Fremdkapitalzinsen auch einen Teil der Anschaffungs- und Finanzierungskosten mittragen. Abbildung 5 unterstellt eine 50 prozentige Fremdfinanzierung der Investitionen und betrachtet nur Unternehmenssteuern. Österreich weist aufgrund der großzügigen Investitionsbegünstigung auch die geringste Grenzsteuerbelastung im internationalen Vergleich auf.

⁴⁾ Unterstellt man dieselben Annahmen über die Investitionsförderung wie in den anderen Staaten liegt Österreich mit seiner Belastung im Mittelfeld.

Einschränkend muß man aber bemerken, daß in dieser Darstellung die Steuern auf der Ebene der Anteilseigner, also die Besteuerung der Zinsen und Dividendenerträge, noch nicht berücksichtigt sind. Weiters hängt die effektive Grenzsteuerbelastung von den unterstellten Finanzierungsvarianten der Investitionen ab, da die üblichen Besteuerungsformen nicht finanzierungsneutral sind.

5.3.3. Unternehmenssteuerreform in Österreich

Im Rahmen der zweiten Etappe der Steuerreform in Österreich wurde die Unternehmensbesteuerung umgestaltet. In diesem Abschnitt wird untersucht, wie sich diese Änderungen auf die durchschnittliche und marginale Steuerbelastung der Unternehmen auswirkt. Einbezogen in diese Analyse wurde die Streichung der Gewerbe- und Vermögensteuer, die Erhöhung des KSt-Steuersatzes von 30% auf 34% und die Senkung des Investitionsfreibetrages von 20% auf 15%. Unterstellt wurde wiederum eine Ausschüttungsquote von 80% der Gewinne und eine Fremdfinanzierung von 50%. Bei den unterstellten Annahmen sinkt die durchschnittliche Steuerbelastung um rund 5 Prozentpunkte (von 25% auf 20%). Der Grenzsteuersatz geht um 2 Prozentpunkte (von 12% auf 10%) zurück. Die Reform schafft also die steuerliche Diskriminierung der Finanzierungsformen, insbesondere die Begünstigung der Fremd- gegenüber der Eigenfinanzierung nicht ab. Es gehen jedoch in allen untersuchten Finanzierungsvarianten positive, wenn auch unterschiedlich starke, Anreizwirkungen von der Steuerreform aus.

Literatur:

Fuest, W.; Kroker, R. (1993), „Internationaler Unternehmenssteuervergleich nach Verabschiedung des Standortsicherungsgesetzes“, *iw-trends*, Heft 3, 1-8.

Jacobs, Otto H.; Spengel, Christoph (1992), Unternehmensbesteuerung und Finanzierung, ZEW Discussion Paper 92/03.

Keuschnigg, Christian (1989), „Reform der Besteuerung der Kapitaleinkommen“, Wien: Österreichischen Postsparkasse, Schriftenreihe Volkswirtschaft, Heft 8, 25-39.

Keuschnigg, Christian (1991), „Internationale und intertemporale Effekte der Kapitaleinkommensbesteuerung“, in: Jürgen Siebke (Hrsg.), „Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft“, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F. Bd. 210, Berlin: Duncker & Humblot, 245-264.

Keuschnigg, Christian (1991), „The transition to a cash flow income tax“, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 127, 113-140.

Keuschnigg, Christian (1993), „Marginale und durchschnittliche Steuerbelastung der Unternehmen im internationalen Vergleich Teil II: Methodischer Teil“, mimeo.

Kopits, George (ed.) (1992), *Tax Harmonization in the European Community*, IMF Occasional Paper 94, Washington DC.

Leibfritz, Willi; Parsche, Rüdiger (1988), „Steuerbelastung der Unternehmen der deutschen Werkzeugmaschinenindustrie im internationalen Vergleich“, IFO Studien zur Finanzpolitik 46, München.

Leibfritz, Willi (1987), „Die Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich“, in: „Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung“, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 33, Berlin: Duncker & Humblot, 101-131.

Mennel, A., (o. J.), „Steuern in Westeuropa, USA, Kanada und Japan“, Loseblattsammlung.

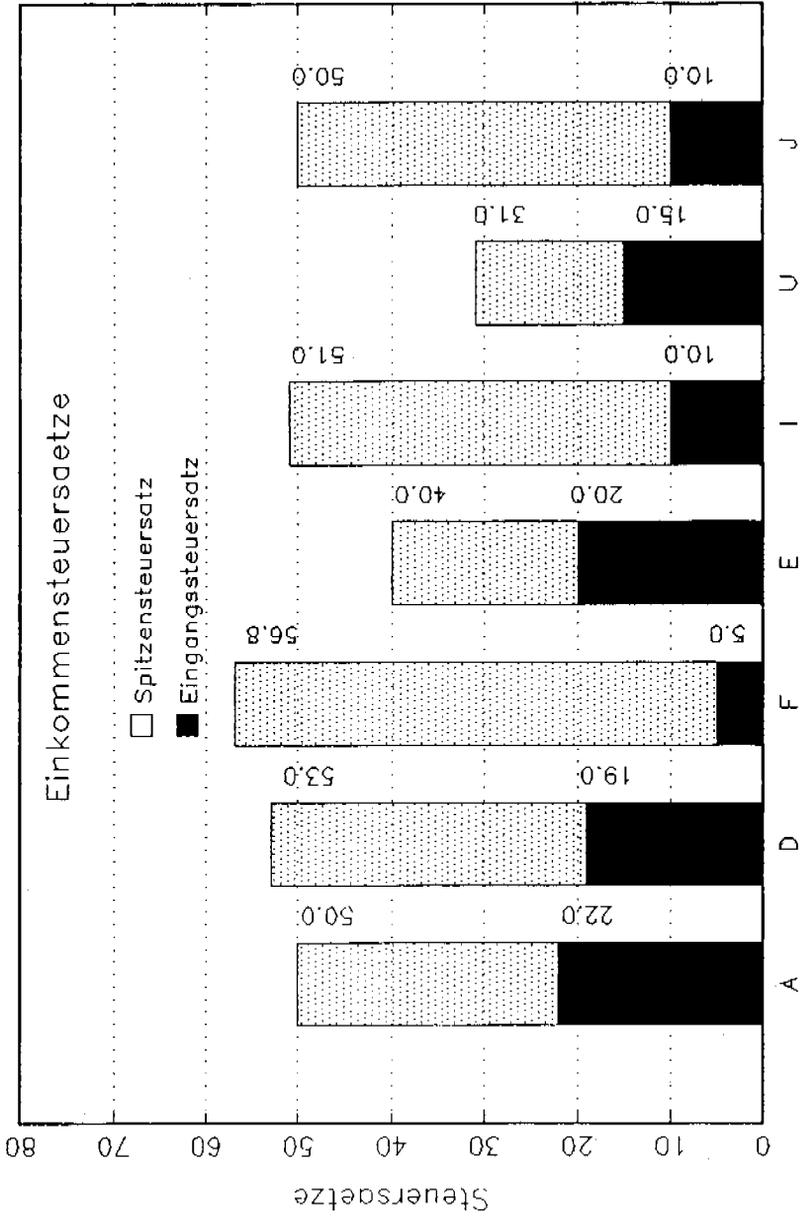
OECD (1991), „Taxing Profits in a Global Economy“, Paris.

OECD (1993), „Taxation in OECD Countries“, Paris.

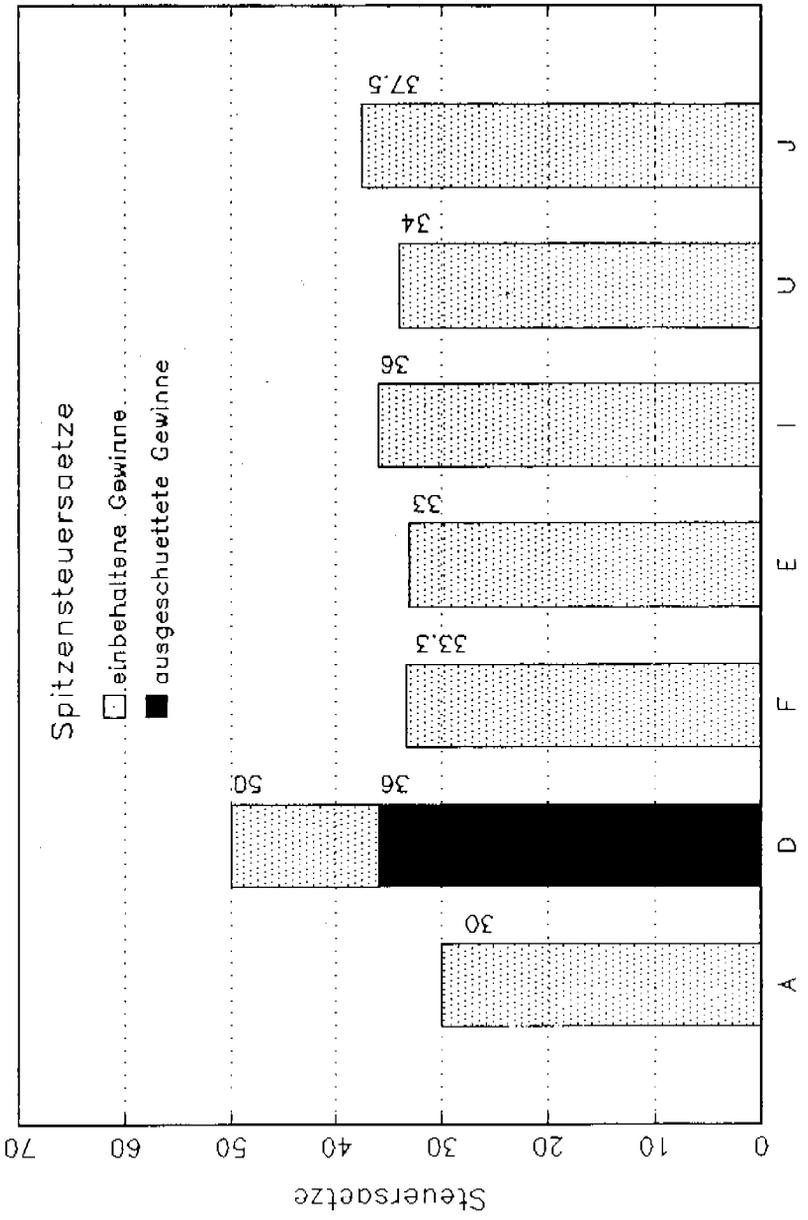
Seidel, B.; Franzmeyer, F.; Volz, J.; Teichmann, D. (1989), „Die Besteuerung der Unternehmensgewinne – Sieben Industrieländer im Vergleich“, DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft III, Berlin.

Sinn, Hans-Werner (1987), „Capital Income Taxation and Resource Allocation“, Amsterdam: North Holland.

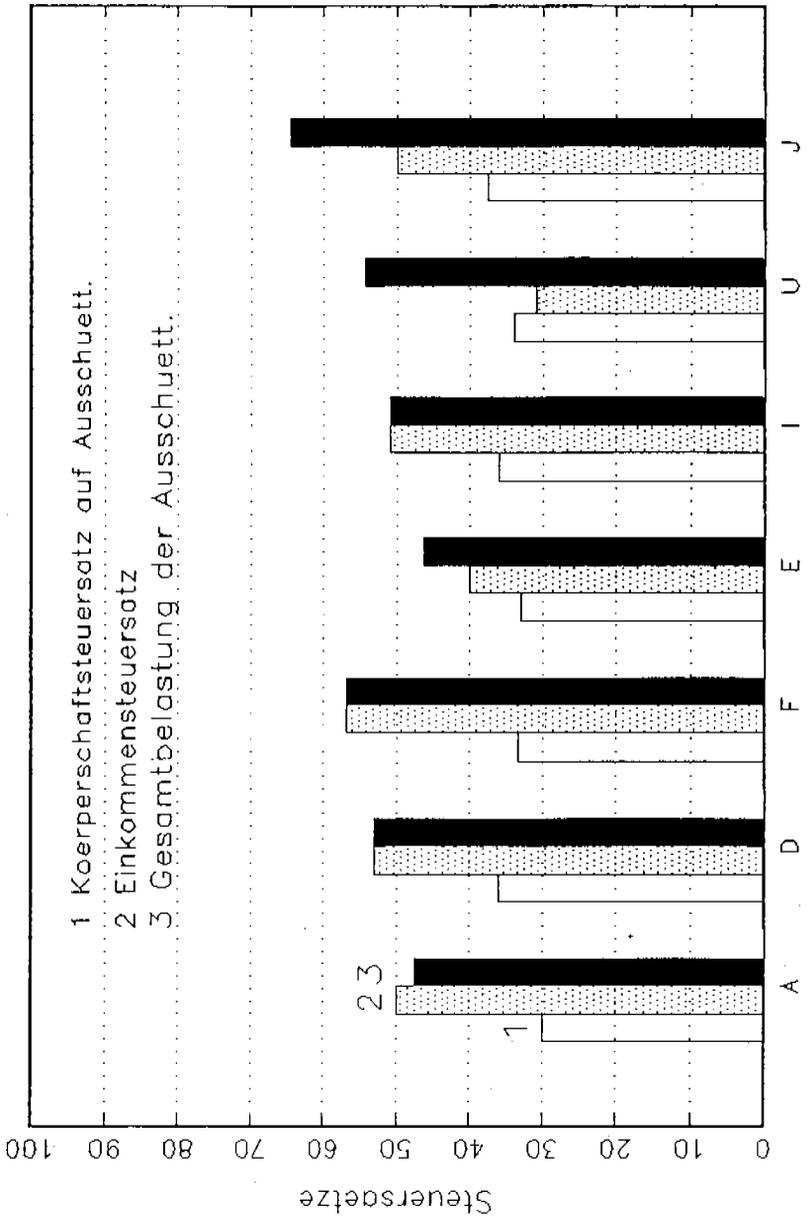
Einkommensteuertarife



Körperschaftsteuersätze 1993



Dividendenbelastung



Steuerbelastung

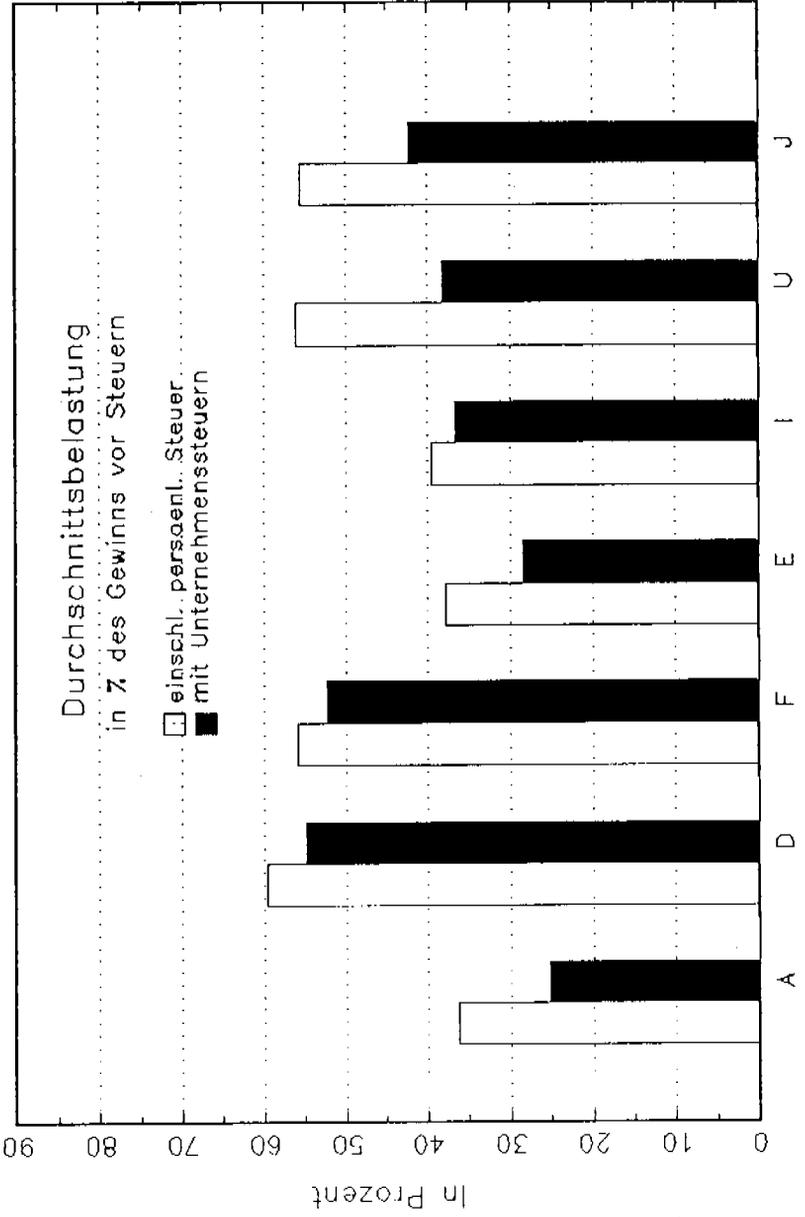
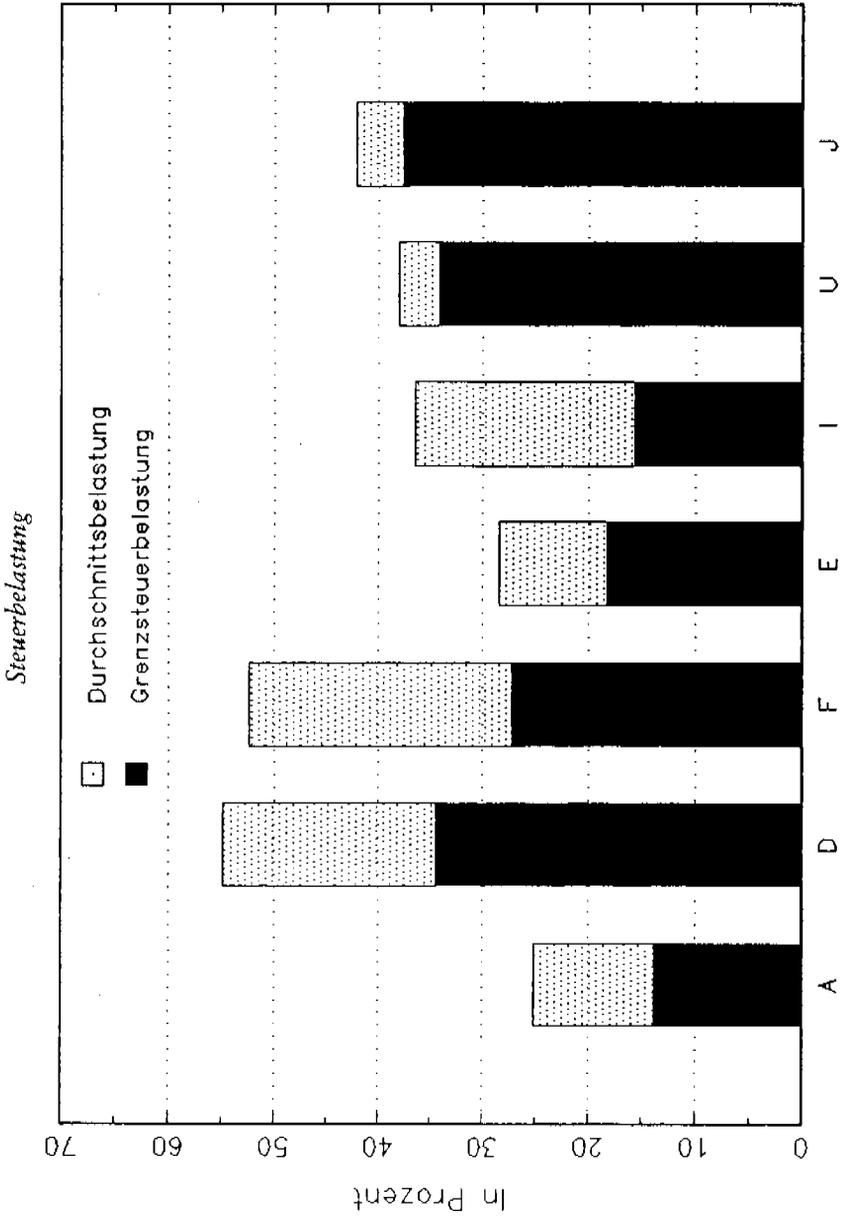
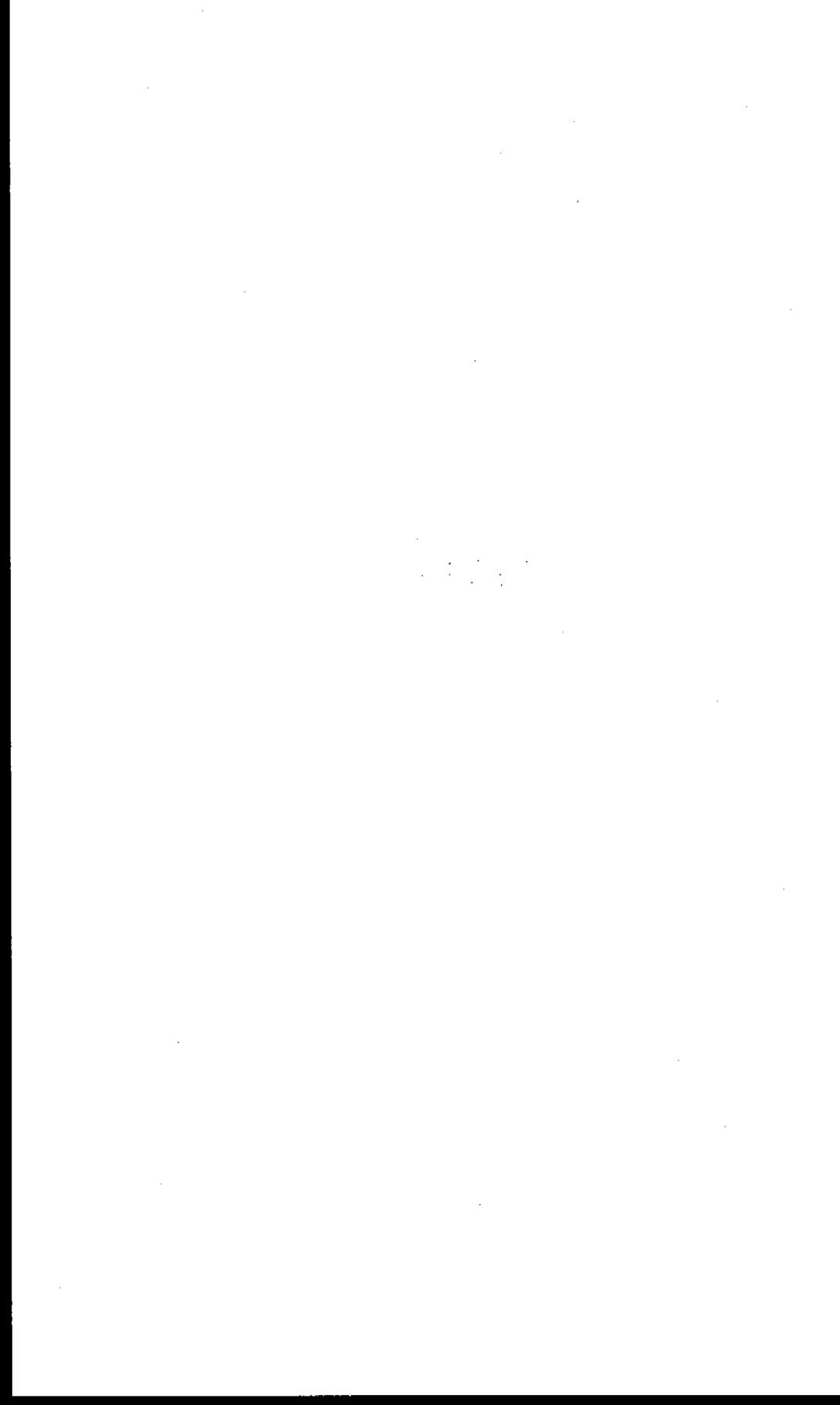


Abbildung 5





6. HANDLUNGSSPIELRÄUME DER WIRTSCHAFTSPOLITIK IN EINER WÄHRUNGSUNION

Karl Socher

6.1. Einleitung und Übersicht

Im folgenden werden die Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik bei voller Gültigkeit der Konvergenzkriterien untersucht. In einer Währungsunion mit fixen Kursen oder einheitlicher Währung entfällt die Wechselkursveränderung als automatische Anpassung (bei flexiblen Kursen) oder als wirtschaftspolitisches Instrument (durch Interventionen oder Paritätsänderungen). Um unerwünschte ausländische Einwirkungen wie Inflation, Konjunkturschwankungen oder länderspezifische „Schocks“ (wie z. B. stärkere Exportrückgänge, steigende Importpreise) auf die inländische Entwicklung und vor allem die heimische Beschäftigung zu mildern oder sogar abwehren zu können, müssen daher andere Instrumente den Wechselkurs ersetzen.

Als solche „Ersatzinstrumente“ können die Geldpolitik (allerdings nur in engen Grenzen), die Einkommenspolitik und schließlich die Fiskalpolitik dienen. Bei der Geldpolitik müssen dabei die zwei unterschiedlichen Stufen der Währungsunion unterschieden werden: mit fixen Kursen oder mit einer einheitlichen Währung. Mit der Einkommenspolitik kann es gelingen, die notwendige Anpassung der Preise und Löhne an den Wechselkurs so zu gestalten, daß keine unerwünschten Wirkungen auf die realen Größen entstehen. Sollten weder Geld- noch Einkommenspolitik ausreichen, stehen auch noch die fiskalpolitischen Mittel zur Verfügung, deren Einsatz aber durch die Konvergenzkriterien begrenzt ist.

6.2. Stufen der Währungsunion – Beschränkungen der Handlungsautonomie

6.2.1. *Fixe Wechselkurse*

Die erste Stufe der Währungsunion (die dritte Phase im Plan für die Währungsunion) sieht politisch vereinbarte „absolut“ fixe Kurse zwischen den weiterhin bestehen bleibenden Währungen vor. In dieser Stufe wird es vor allem auf die Schaffung der Glaubwürdigkeit der Geld- und Fiskalpolitik ankommen, denn jede Abweichung von den Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des fixen Kurses wird am Markt Zweifel an der Haltbarkeit des fixen Wechselkurses auslösen, die den Kurs gefährden können. Die Geldpolitik wird in dieser Phase noch fallweise mit

– wenn auch kleinen – Zinsdifferenzen zum Ausland operieren können und müssen, um spekulative Kapitalbewegungen einzuschränken. In dieser Stufe hat die Geldpolitik deshalb noch einen kleinen Spielraum, weil die nationale Währung noch nicht von der Einheitswährung ersetzt ist und noch nicht mit einer vollkommenen Währungssubstitution gerechnet werden muß, dh daß das nationale Geld nicht im Ausland zu zirkulieren beginnt oder ausländisches Geld im Inland. Die Geldpolitik wird zwar grundsätzlich von der Europäischen Zentralbank gestaltet werden, den nationalen Notenbanken bleibt aber in dieser Phase noch die Mitwirkung bei der Festlegung national unterschiedlicher Geldmengenziele und fallweise eine geringe Abweichung der Zinssätze. Mit längerer Dauer dieser Phase wird die Glaubwürdigkeit der fixen Kurse steigen und damit die Notwendigkeit, auf spekulative Kapitalbewegungen mit Zinsdifferenzen zu reagieren, immer seltener werden.

Ein weiterer – ebenfalls sehr geringer – Spielraum besteht darin, daß die Leistungsbilanz (= Kapitalbilanz im weiteren Sinne) eine gewisse Schwankungsbreite hat, innerhalb derer sie sich bewegen kann, ohne Spekulationen auf Wechselkursänderungen auszulösen. Diese Schwankungsbreite kann durch die Geld- bzw Zinspolitik ausgenützt werden. Bei einem Leistungsbilanzüberschuß kann durch niedrige Zinssätze einerseits und expansiver Offenmarkt- oder Refinanzierungspolitik die Geldmenge ausgeweitet und die Leistungsbilanz ins Gleichgewicht gebracht werden. Umgekehrt könnte bei einem Leistungsbilanzdefizit eine restriktive Geldpolitik betrieben werden. Sie würde aber den in dieser Situation uU vorherrschenden rezessiven Tendenzen widersprechen.

Ein Spielraum der Geldpolitik für die Abkoppelung von Inflationsraten und Konjunkturschwankungen des Auslandes in größerem Umfang und auf Dauer besteht jedoch nicht, denn bei dem relativ großen Anteil der Auslandstransaktionen wird sich jede größere oder längerfristige Abweichung mit einer Verzögerung in Leistungsbilanzsalden niederschlagen, die nicht lange aufrechterhalten werden können.

In dieser Stufe sind die Konvergenzkriterien für die Fiskalpolitik vor allem ein Schutz des fixen Kurses, sie müssen daher in dieser Stufe noch stärker beachtet werden als in der zweiten. Andererseits steht hier für die Bewältigung von solchen externen Schocks, die Österreich stärker treffen können als den Durchschnitt der anderen EU-Länder, der kleine Spielraum der Geldpolitik zur Verfügung. Er wird jedoch geringer sein als der Spielraum, den die Oesterreichische Nationalbank in der Phase der Schaffung der Glaubwürdigkeit der Hartwährungspolitik gegenüber der DM (von 1970 bis ca 1983) hatte, als noch Devisenkontrollen (bis 1991) und Kreditplafondierungen zur Verfügung standen. Er wird nach einiger Zeit des Bestehens der fixen Kurse eher dem heutigen sehr kleinen Spielraum ähnlich sein, denn auch heute sind noch fallweise Erwartungen einer Änderung des Kurses möglich.

6.2.2. Gemeinsame Währung

In der zweiten Stufe wird dann eine gemeinsame Währung eingeführt, die im gesamten EU-Gebiet zirkulieren kann und voraussichtlich auch als Wahrungsreserve für Nicht-EU-Länder dienen wird. In dieser Stufe haben die Kriterien für die Fiskalpolitik die Aufgabe, die Mitgliedsländer vor einer zu starken Inanspruchnahme ihrer Kapitalmärkte durch Defizitfinanzierung einzelner Länder zu schützen und damit den gemeinsamen Zinssatz niedrig zu halten und die Gefahr einer Geldschöpfung zur Verhinderung von Bankenzusammenbruchen aufgrund hoher Staatsfinanzierungen abzuwenden.

In dieser zweiten Stufe sind die Kriterien für die Fiskalpolitik für ein kleines Land von etwas geringerer Bedeutung, weil sie geringere Rückwirkungen auf die gemeinsame Währungspolitik haben werden. Trotzdem werden sie auch für kleine Länder gelten und werden deshalb im weiteren vorausgesetzt.

6.3. Begründung der Notwendigkeit von Ersatzinstrumenten für den Wechselkurs

Im folgenden wird angenommen, daß die Konvergenzkriterien *ohne Ausnahme und ohne Umgebungsmoglichkeiten* gelten und es keine anderen festgelegten Zwänge für die Finanzpolitik gibt, etwa zur Begrenzung eines Budgetuberschusses oder zur Finanzierungsaufteilung auf Inland oder Ausland. Auch die (vage) Formulierung des Vertragsentwurfes, daß die Investitionsfinanzierung eine Erhöhung des Defizits erlauben könnte (siehe Die „goldene Regel“ im Kapitel 2 des Anhangs) wird hier nicht berücksichtigt. Ebenso werden Finanzausgleichszahlungen von anderen EU-Ländern zur Überwindung von spezifischen, Österreich treffenden negativen Einflüssen hier nicht angenommen. Diese wären erst in einer politischen Union möglich, die Transferzahlungen würden dann aber vor allem an einkommensschwache Südländer gehen.

Der Wegfall des Wechselkursinstruments erzeugt in einer Wahrungunion den Bedarf nach dem Einsatz anderer wirtschaftspolitischer Instrumente bei Entwicklungen, die zu unerwünschten Auswirkungen in Österreich führen würden. Heute ist zumindest theoretisch eine Reaktion auf Inflation, Deflation, Zins-, Konjunktur- und Zahlungsbilanzentwicklung durch Änderung des Schilling-Wechselkurses möglich, um sich von unerwünschten ausländischen Entwicklungen abzukoppeln. Dabei ist durch die Stabilitätspolitik der Deutschen Bundesbank und die ähnliche Struktur der deutschen Wirtschaft relativ wenig Bedarf an „Abkoppelungsmanahmen“ und Reaktion auf solche Schocks notwendig, die Österreich unterschiedlich zu Deutschland treffen.

6.3.1. Generelle Entwicklungen und spezifische „Schocks“

Es lassen sich grundsätzlich zwei Szenarien für einen Einsatz der „Wechselkurs-Ersatz-Instrumente“ unterscheiden:

- Preisniveau- und Konjunkturentwicklungen in den anderen Ländern, die Österreich nicht übernehmen möchte.
- Ein auf Österreich bezogener länderspezifischer Schock.

Wenn auch die Ursachen verschieden sind, so werden die Maßnahmen zur Ausnützung eines eigenständigen Spielraums letztlich die gleichen sein. Im folgenden soll deshalb nur kurz auf die unterschiedliche Entstehung eingegangen werden, aber bei den Maßnahmen nicht mehr zwischen den beiden Entstehungsursachen unterschieden werden.

Sowohl im ersten Fall (einer unerwünschten ausländischen Preisniveau- und Konjunkturentwicklung) wie im Fall von landesspezifischen Schocks würde die Europäische Zentralbank (in der zweiten Stufe der Währungsunion) nicht mit solchen Maßnahmen reagieren, die auf die spezifischen österreichischen Verhältnisse abgestellt sind. Die Geldpolitik muß in der zweiten Stufe auf den Durchschnitt ausgerichtet werden, sodaß nicht auf die Besonderheiten eines relativ kleinen Gebietes Rücksicht genommen werden kann.

Länderspezifische Schocks können z. B. darin bestehen, daß die Nachfrage nach Gütern oder Dienstleistungen, die Österreich in relativ großem Umfang exportiert (wie Tourismus oder Ostexporte) stark zurückgeht, das inländische Angebot, die Ersparnisse oder Investitionen zurückfallen uä.

Es ist anzunehmen, daß im Binnenmarkt die spezifischen Schocks für die österreichische Wirtschaft stärker werden als bisher. Erstens war in der jetzigen Währungsunion mit Deutschland die Struktur der deutschen Wirtschaft der der österreichischen ähnlicher als die der gesamten EU und zweitens ist im Binnenmarkt mit einer Spezialisierung zu rechnen, die die Unterschiede der Wirtschaftsstruktur zwischen den einzelnen Ländern vergrößert. Allerdings könnte auch mit einer Ausweitung der intra-industriellen Spezialisierung gerechnet werden, die eine gleichmäßigere Verteilung von Schocks bewirken würde.

Langfristige Abkoppelungen

Bei der Möglichkeit von Abkoppelungen vom Ausland müssen kurz- und langfristige Entwicklungen unterschieden werden. Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß auf *lange Sicht* eine Abkoppelung von einer Inflation oder Deflation in den anderen Währungsunionenländern und eine eigenständige Reaktion auf einen länger andauernden spezifischen Schock kaum möglich ist, dh daß sich langfristig die Inflationsraten

nicht völlig unterschiedlich entwickeln können. Differenzen in den Inflationsraten können bis zu einem bestimmten Grad durch unterschiedliche Preisentwicklungen in von der Außenwirtschaft geschützten Sektoren (wie Mieten, einzelne Dienstleistungen) entstehen. Ebenso können Preisniveaudifferenzen zwischen verschiedenen geographischen Gebieten bestehen bleiben, wie sie auch bisher innerhalb eines Landes vorkommen.

Die Nominallohnänderungen können von den Nominallohnentwicklungen der anderen Unionsländer insofern abweichen, als sich die Produktivität unterschiedlich entwickelt. Auch unterschiedliche Entwicklungen der Sozialsysteme können Unterschiede begründen.

Längeranhaltende, langsam wirkende landesspezifische „Schocks“ können jedenfalls durch unterschiedliche Inflationsraten und Nominallohnentwicklungen ausgeglichen werden, ohne die Geld- oder Fiskalpolitik einzusetzen.

Kurzfristige Abkoppelungen

Kurzfristig, und daher auch in konjunkturellen Schwankungen, ist eine Abkoppelung von der allgemeinen Entwicklung durch die Fiskal- und Geldpolitik möglich. Für die Wirtschaftspolitik stellt sich dabei allerdings die Frage, ob es sich z. B. bei einer geringeren Inflationsrate im Ausland als im Inland um eine vorübergehende konjunkturelle „Deflation“ handelt oder um einen längerfristigen Trend. Das ist deshalb ein Problem, weil der Handlungsspielraum insgesamt beschränkt ist, somit eine Ausschöpfung des Handlungsspielraums zur Abkoppelung von der „Deflation“ bald auf Grenzen stößt und dann keine weiteren Möglichkeiten mehr zur Verfügung stehen.

Wegen der größeren Bedeutung wird im folgenden auch nur der Fall eines restriktiven spezifischen Schocks behandelt, weil er die Gefahr der Arbeitslosigkeit enthält. Es wird angenommen, daß die Nachfrage nach österreichischen Exporten zurückgeht, was die gleichen Probleme mit sich bringt wie ein allgemeiner Nachfragerückgang in der Währungsunion, dessen Übergreifen auf Österreich verhindert werden soll.

6.4. Die Handlungsspielräume vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Hartwährungspolitik

Für die Untersuchung der Spielräume der Wirtschaftspolitik beim Wegfall des Wechselkurses bietet sich die österreichische „Währungsunion“ mit Deutschland an. Der heutige DM-Kurs ist fast der gleiche wie 1970. Wie die Entwicklung seit 1970 zeigt, war es in der ersten Phase der Hartwährungspolitik noch zu Wechselkursänderungen gegenüber

der DM gekommen, sowohl zu Aufwertungen wie zu Abwertungen, je nach der Entwicklung der Leistungsbilanz und der Konjunktur. 1983 wurde der Kurs des Jahres 1970 ungefähr erreicht und ab diesem Jahr praktisch stabil gehalten, dh die Schwankungen waren mit 0,3% weit geringer als die seinerzeit zulässigen 2,25% des EWS. Die seit 1983 bestehende „Währungsunion“ mit der DM zeigt, daß es Spielräume einer eigenständigen Wirtschaftspolitik in einer Währungsunion gibt. Es handelt sich um kurzfristige Spielräume, um bei einem restriktiven Schock die Nachfrage im Inland aufrechtzuerhalten um Arbeitslosigkeit zu verhindern (Siehe dazu auch Socher, 1991).

6.4.1. Einkommenspolitik

Die Gesamtnachfrage kann durch Zurückbleiben der Preis- und Lohnsteigerungen relativ zu denen des Auslandes (dh Verringerung des realen Wechselkurses) aufrechterhalten werden. Dieser Weg ist insbesondere für Österreich, in dem die Hartwährungspolitik (also die „Währungsunion“ mit der DM) von den Sozialpartnern in ihrer Lohn- und Einkommenspolitik berücksichtigt wird, schon gegangen worden und wird auch in der Zukunft die effizienteste Methode für eine Bewältigung eines restriktiven Schocks sein. Je rascher die Preise und die Einkommenspolitik auf die Schocks reagieren, desto geringer wird der Spielraum, den die Fiskalpolitik ausnützen muß, sein.

Kurzfristig kann aber die Einkommenspolitik diese Anpassung nicht immer gewährleisten. Einmal ist sie nicht rasch einsetzbar, die Preise sind nicht ausreichend flexibel, beim Abschluß der Tarifverträge sind die Entwicklungen uU noch nicht erkennbar, eine Anpassung erfordert also Zeit. Zweitens könnte die Anpassung eine so starke Reaktion, z. B. Reallohnsenkungen erfordern, daß nur eine zeitliche Verteilung auf mehrere Jahre tragbar erscheint und drittens kann sich ein Schock auf bestimmte Bereiche konzentrieren, in denen die Anpassung der Preise und Löhne ebenfalls nicht sofort tragbar erscheint.

Wenn auch Überlegungen über die Entwicklung einer einheitlichen „Europa-Lohnpolitik“ angestellt werden, so ist wohl kaum mit einer solchen zu rechnen. Die Angleichung der österreichischen Nominallohnsteigerungen an die des EU-Durchschnittes würde sogar zu einer Dämpfung der Reallohnentwicklung führen, solange die österreichische Produktivitätsentwicklung besser als die der anderen EU-Länder ist.

Es ist aber nicht ausgeschlossen, daß die bisher in Österreich besser als in den meisten anderen EU-Ländern funktionierende Sozialpartnerschaft im Bereich der Einkommenspolitik an Funktionsfähigkeit verlieren könnte, wenn die bisherigen wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Sozialpartnerschaft an die Wirtschaftspolitik der Wirtschafts- und Währungsunion übertragen werden.

6.4.2. Geldpolitik

Die Geldpolitik hat (wie bereits erwähnt) in der ersten Stufe der Währungsunion Spielräume, weil sie kleine Zinsdifferenzen hervorrufen oder tolerieren kann. Bei einem restriktiven Nachfrageschock läßt sich der entstehende Ausfall an Devisenerlösen aus dem Export durch Abbau von Devisenreserven kompensieren. Wenn dieser Abbau nicht durch Verringerung der Notenbankgeldmenge finanziert wird, sondern durch Geldschöpfung aus internen Komponenten kompensiert wird, entsteht kein restriktiver Liquiditätseffekt. Solange die Devisenreserven ausreichen, kann das entstehende Leistungsbilanzdefizit damit finanziert werden. Stehen die Reserven nicht zur Verfügung, dann kann durch eine kleine Zinserhöhung versucht werden, Auslandskapital heranzuziehen. Diese Zinserhöhung kann nun wieder den internen Zielen der Beschäftigungspolitik zuwiderlaufen, denn sie kann zu einer Verringerung der Kreditnachfrage und der Investitionen führen. Allerdings ist in einer Währungsunion mit unwiderruflich fixierten Kursen der Zinsabstand zum Ausland nur in einem sehr kleinen Ausmaß notwendig und nur vorübergehend. Er wird auch, je mehr Glaubwürdigkeit der fixierte Wechselkurs im Laufe der Zeit erreicht, letztlich verschwinden müssen. Seit der absoluten Fixierung des DM/S-Kurses im Jahr 1983 ist noch keine so vollkommene Kursfixierung – wie sie in einer unwiderruflichen Währungsunion herrschen würde – hergestellt worden.

Insgesamt ist der Spielraum der Geldpolitik in dieser Stufe einer Währungsunion sehr gering; im wesentlichen beschränkt er sich darauf, die monetären Auswirkungen eines realen Schocks vorübergehend abzufangen.

Der bisherige Spielraum der Geldpolitik in Österreich war zu Beginn der Hartwährungspolitik noch größer als heute und in einer EU-Währungsunion: durch die Devisenkontrollen (zur Abwehr großer Kapitalabflüsse und insbesondere -zuflüsse), die Kreditkontrollen (Limes, um erhöhte Liquidität nicht wirksam werden zu lassen) sowie den kleinen Zinsabstand zu den deutschen Zinsen (weil mit sehr geringem Risiko doch noch mit Ab- oder Aufwertungen gerechnet wurde).

Schließlich wird in der Währungsunion der zweiten Stufe die Geldpolitik nicht mehr durch die Oesterreichische Nationalbank bestimmt, so daß selbst die geringen Spielräume nicht mehr zur Verfügung stehen.

6.4.3. Fiskalpolitik¹⁾

Grundsätzlich sind die beiden Konvergenzkriterien für die Fiskalpolitik relativ restriktiv. Sie begrenzen die Spielräume der Fiskalpolitik über das für eine Erhaltung der Währungsunion mögliche Ausmaß hinaus.

¹⁾ Siehe dazu auch die Kapitel über die Fiskalpolitik in : Kommission der EG, 1990

Die notwendigen Grenzen sind zwar sehr schwer festzustellen, aber aus der Defizitentwicklung Österreichs in den zwanzig Jahren der Hartwährungspolitik ist zu entnehmen, daß auch Defizite des Bundesbudgets bis zu 6% des BIP mit einer Währungsunion vereinbar waren. Auch das „Net lending“, das den Maastricht-Kriterien entspricht, war in den Jahren von 1970 bis heute in mehreren Jahren bis zu 1,3%-Punkte höher. Auch der Schuldenstand Belgiens mit rd doppelt so hohen Quoten wie im Maastricht-Entwurf festgelegt hat die Währungsunion mit Luxemburg nicht gestört.

Die beiden Kriterien für den Schuldenstand und das Budgetdefizit begrenzen die expansive Wirkung der Fiskalpolitik. Eine Begrenzung der restriktiven Wirkung ist nicht vorgesehen, sodaß hier nur der Spielraum im Fall einer notwendigen Expansion untersucht wird.

Für die Expansion ist, soweit man überhaupt Aussagen über die Wirkung machen kann, die Höhe des Budgetdefizits und seine Finanzierung, der Stand der Staatsschulden sowie die Struktur der Einnahmen und Ausgaben von Bedeutung, sodaß sich insgesamt folgende Spielräume für die Fiskalpolitik ergeben:

Die Erhöhung des Defizits, wenn es noch unter der 3%-Marke liegt

Dabei können folgende Probleme entstehen, die den Spielraum verringern können:

Eine starke Ausweitung, insbesondere durch irreversible oder schwer rückführbare zusätzliche Ausgaben oder Einnahmenverzichte kann einen Prozess auslösen, der bei der Grenze von 3% schwer einzubremsen ist. Das kann sowohl technisch (z. B. bei Beschlüssen über große Investitionsprojekte über viele Jahre) wie politisch (z. B. Ausweitung von Sozialausgaben) eintreten, sodaß durch diese Grenze u. U. schon im vorhinein eine Beschränkung der Expansion notwendig ist. Allerdings ließe sich durch geeignete Vorkehrungen – wie z. B. Eventualbudgets, zeitlich befristete Programme oder Steuersenkungen – diese Gefahr verringern. Aus der österreichischen Erfahrung hat sich gezeigt, daß eine Verringerung des Defizits um mehr als 1/2% Punkt (zum BIP) pro Jahr sehr schwierig ist. Diese Gefahr könnte auch dadurch verringert werden, daß kurzfristige Überschreitungen des Kriteriums zugelassen werden, wenn die Gewähr gegeben ist, daß das Defizit wieder auf 3% oder auf einen längerfristigen Durchschnitt von 3% zurückgeführt wird.

Ein besonderes Problem entsteht, wenn die Grenze von 60% des Staatsschuldenstandes schon bei einem Defizit unter 3% erreicht wird. Zwischen dem Defizit und dem Staatsschuldenstand besteht eine Beziehung, die sich in einer Formel ausdrücken läßt. Das nominelle Wachstum muß rund 5% betragen, wenn das zulässige Defizit 3% (60% von 5%) erreichen darf. Liegt das Wachstum niedriger und hat der relative Schul-

denstand schon das Kriterium von 60% erreicht, dann muß das Defizit unter 3% bleiben. Ein niedrigeres Wachstum als 5% (nominell) ist zwar unwahrscheinlich, aber bei vollkommener Geldwertstabilität, wie sie das Statut der Europäischen Zentralbank enthält, notwendig. Es kann kaum damit gerechnet werden, daß das reale Wachstum auf längere Sicht mehr als 2% bis 3% betragen kann. Eventuell ließe sich noch eine Inflationsrate von 1% als Geldwertstabilität bezeichnen, wenn man die bekannten Überschätzungen im Verbraucherpreisindex (Qualitätsänderungen, Änderungen der Verbrauchsstruktur etc.) berücksichtigt. Aber selbst bei 4% nominellem Wachstum müßte eines der beiden Kriterien (Geldwertstabilität oder 3% Budgetdefizit) aufgegeben werden.

In Österreich sind beide Maastricht – Kriterien knapp überschritten, sodaß erst ein höheres nominelles Wachstum als 5% und die Einhaltung oder Unterschreitung der 3% Defizitgrenze die Schuldenquote tendenziell sinken lassen und allmählich eine Reserve ergeben würde.

Spielräume bei der **Finanzierung** des Defizits und bei der Finanzierung der Staatsschuld („debt management“)

So groß diese Spielräume bei nationaler Selbständigkeit der Wechselkurs- und Geldpolitik sind, so gering werden sie in einer Währungsunion. Es wird praktisch kein Unterschied in der Wirkung von Inlandskreditaufnahme oder Kreditaufnahme im Währungsunions-Ausland bestehen. (Die Kreditaufnahme in Nicht-EU-Ländern wird hier außer Acht gelassen). Wird das Defizit über ausländische Märkte finanziert, so wird sich der Zinssatz bei den relativ zum Gesamtmarkt geringen Beträgen einer österreichischen Finanzierung praktisch nicht ändern. Das Gleiche ist auch bei einer Finanzierung im Inland der Fall, denn jede, auch noch so geringe Zinssteigerungstendenz würde sofort Kapitalimporte aus dem Ausland hervorrufen, denn durch die vollkommene Liberalisierung und durch Wegfall von Prämien für Wechselkursrisiken sind die Geld- und Kapitalmärkte effizient geworden. Es kann also durch eine Inlandskreditaufnahme kein nationales „crowding-out“ mehr geben.

Das gleiche Argument für den Wegfall des Spielraums gilt auch für die anderen Möglichkeiten des „debt management“, insbesondere der Umschichtung der Staatsschulden bei Tilgungen, also auch ohne Defizitfinanzierung.

Durch das Verbot des „bail-out“ (Finanzierungshilfen bei Sanierungsfällen öffentlicher Haushalte der EU-Länder) könnte es bei Überschreitung der Maastricht-Kriterien zur Einrechnung von Risikoprämien kommen. Damit würden die Kosten der Finanzierung steigen. Um die Zinsbelastung der Budgets gering zu halten, empfiehlt es sich also auch aus diesem Grund, die Grenzen der Maastricht-Kriterien nicht auszuerschöpfen.

Strukturänderungen bei den Ausgaben durch **Zinszahlungen**

Durch die Gestaltung des Defizits innerhalb der vorgegebenen Spielräume ergibt sich eine automatische Fingrenzung des Spielraums bei der Ausgabengestaltung, weil sich – allerdings erst mittelfristig – die Zinsbelastung ändert.

Bei einer Annäherung an den Schuldenstand von 60% des BIP von einem niedrigeren Stand aus muß daher bedacht werden, daß dann ein immer größerer Anteil der zusätzlichen Ausgaben für die Verzinsung der wachsenden Staatsschuld verwendet werden muß, somit weniger für Ausgaben im beschäftigungswirksamen Bereich zur Verfügung stehen. Welcher Teil der zusätzlichen Ausgaben für Zinsen verwendet werden muß, hängt vom Verhältnis des Zinssatzes zur Wachstumsrate ab.

Nur wenn der Zinssatz gleich der Wachstumsrate ist, dann wird auch die Zinsbelastung des BIP gleichbleiben, liegt der Zinssatz aber höher als die Wachstumsrate, dann ergibt sich ein wachsender Anteil der Zinsen am BIP. Tatsächlich lag im Durchschnitt der letzten 10 Jahre die Sekundärmarktrendite für festverzinsliche Bundesanleihen rund 1,5%-Punkte über der nominellen Wachstumsrate des BIP, sodaß sich auch daraus eine immer größer werdende Zinsbelastung ergab. Wie sich das Verhältnis von Zinssatz und Wachstumsrate in Zukunft in einer Währungsunion (mit einheitlichem Zinssatz) entwickeln wird, ist schwer abzuschätzen. Blicke das gleiche Verhältnis wie bisher in Österreich erhalten, so würde weiterhin eine Tendenz zu wachsender Zinsbelastung bestehen. Behielte Österreich seinen bisherigen Wachstumsvorsprung gegenüber dem Durchschnitt der EU-Länder bei, so hätte es allerdings eine relativ weniger stark steigende Zinsbelastungsquote als andere Länder an der 60%-Grenze.

Die Spielräume bei der **Einnahmen- und Ausgabenstruktur**

Sieht man vom Kriterium für die Investitionsfinanzierung („goldene Regel“) und die Auswirkungen auf die Zinsbelastung ab, so begrenzen die beiden zentralen Kriterien für das Defizit und die Schulden nicht die Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenstrukturen. Somit könnte durch diese Instrumente versucht werden, unerwünschte Auslandseinflüsse abzuwehren oder zu vermindern.

Bei einem restriktiven, spezifischen Schock kann insbesondere dann durch Ausgabenstrukturänderungen eine expansive Abhilfe versucht werden, wenn der Schock in einem Nachfrageausfall in bestimmten Sektoren (Industrien) oder Nachfragekategorien (z. B. Investitionen) besteht. Eine Umschichtung der Ausgaben stößt allerdings auf größere – meist politische – Widerstände bei den Kürzungen und ist auch in einem gemeinsamen Markt vielfach nicht mehr auf die inländische Wirtschaft zu beschränken. Durch die Bestimmungen über die öffentlichen Auf-

träge sind größere, auf die inländische Wirtschaft gezielte Ausgaben nicht mehr auf das Inland zu beschränken, höchstens Ausgaben für die Bauwirtschaft mögen noch eine größere Wirkung im Inland haben. Auch andere zusätzliche Ausgaben werden sehr bald in einem gemeinsamen Markt ins Ausland gehen. Ausgenommen davon sind Transferausgaben, die im wesentlichen auf Inländer beschränkt werden können, aber auch hier in ihrer weiteren Verausgabung die Nachfrage nach ausländischen Produkten anregen. Die Importquote von zusätzlichen Einkommen könnte nur bei sehr niedrigen Einkommensstufen noch gering bleiben. Grundsätzlich könnte höchstens bei schon bisher stark von der öffentlichen Nachfrage abhängigen geschützten Sektoren eine Wirkung in der ersten Runde erzielt werden.

Bei der Einnahmenstruktur ist die Variation ebenfalls eingeschränkt. Bei den indirekten Steuern wird die Harmonisierung den Spielraum einschränken, eine Erhöhung würde die Wettbewerbsfähigkeit verringern, eine Senkung müßte, wenn der Rahmen der gesamten Einnahmen nicht gesenkt werden soll, durch Erhöhung direkter Steuern ausgeglichen werden. Aber auch die direkten Steuern werden nicht stark erhöht werden können, weil das die Wettbewerbsfähigkeit verringert und bei der größer werdenden Mobilität der Unternehmen und Arbeitskräfte zu einer Erosion der Bemessungsgrundlagen führen wird. Bei einem Teil der Einkommensteuer, nämlich der Besteuerung der Kapitalerträge, wird sich eine Harmonisierung ergeben müssen, sodaß hier nur mehr wenig Spielraum vorhanden sein wird. Insgesamt dürften auch bei den direkten Steuern nur wenig spezifische Strukturänderungen möglich sein, die eine Reaktion auf externe Schocks erlauben. Das schließt nicht aus, daß es innerhalb des Systems der direkten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge zu Strukturänderungen kleineren Ausmaßes kommen kann (z. B. Umschichtungen bei der Familienbesteuerung, Besteuerungsdifferenzen zwischen Selbständigen, Freiberuflern und Arbeitnehmern). Auch dieser Spielraum der Strukturänderungen scheint also insgesamt relativ gering zu sein.

Literatur:

Kitzmantel, E. (1993), Die österreichische Finanzpolitik nach einem EG-Beitritt, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, Heft 1.

Kommission der EG (1990), Ein Markt, eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Einrichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion – eine Bewertung, in: *Europäische Wirtschaft*, Nr.44 Okt 1990.

Leibfritz, W. (1993), Koordinierung der Finanzpolitik in der EG, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, I Heft 1.

Manifest von 60 deutschen Wirtschaftswissenschaftlern gegen Maastricht (1993), Gegenstellungen von Chefvolkswirten der drei Großbanken und Europäischer Wirtschaftswissenschaftler, Kritik deutscher Rechts- und Wirt-

schaftswissenschaftler an Maastricht. Alle in: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Hrsg. Henry Krägneau; Wolfgang Wetter, Bd.1 des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Schlesinger, H.; Weber, M.; Ziebarth, G. (1993), Staatsverschuldung – ohne Ende ? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits.

Socher, K. (1991), Das Vorhaben einer Europäischen Währungsunion aus österreichischer Sicht, in: M. Weber (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur Währungsunion, Darmstadt.

Vaubel, R. (1990), Currency Competition and European Monetary Integration, in: Economic Journal, Sept.

Verzeichnis der Abkürzungen

ABF	außerbudgetäre Finanzierung
Abs	Absatz
Art	Artikel
ASFINAG	Autobahnen-und Schnellstraßen Finanzierungs-AG
BA	Budgetausgliederungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIPmp	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen
BMF	Bundesministerium für Finanzen
DM	Deutsche Mark
dzt	derzeit
ECOFIN Rat	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
ECU	European Currency Unit
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EUR	Europa
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EWI	Europäisches Währungsinstitut
FWS	Europäisches Währungssystem
EZB	Europäische Zentralbank
FF	Französische Francs
GFS	Government Finance Statistics
GG	Grundgesetz
idR	in der Regel
IMF	International Monetary Fund
KeSt	Kapitalertragsteuer
KP	Konvergenzprogramm
KSt	Körperschaftsteuer
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
ÖIAG	Österreichische Industrie Aktiengesellschaft
OPBS	ÖSTAT-Arbeitsgruppe über offene Probleme des öffentlichen Sektors
ÖSTAT	Österreichisches Statistisches Zentralamt
PSK	Österreichische Postsparkasse
RII	Rechnungshof
SNA	System of National Accounts
UN	United Nations
uU	unter Umständen
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WWF	Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion



MITGLIEDER DER ARBEITSGRUPPE
BUDGETPOLITIK – „MAASTRICHT“

Vorsitz:

Univ. Prof. Dr. Manfred Gantner
Dr. Fidelis Bauer

Geschäftsführer:

Mag. Bruno Roßmann

Mitglieder:

Dr. Leopold Diebalek
Dr. Otto Farny
Dr. Eduard Fleischmann
Dr. Alfred Franz
Mag. Franz Gall
Mag. Martin Gareiss
Mag. Eva-Maria Hauth
Dr. Peter Henseler
Mag. Gerhard Huemer
Bertram Hüttner
Dr. Christian Keuschnigg
Mag. Georg Kovarik
Dr. Gerhard Lehner
Dipl. Ing. Rupert Lindner
Mag. Manfred C. Lödl
Dr. Friedrich Ondrasch
Dietmar Pilz
Dr. Anton Rainer
Dr. Wolfgang Seitz
Univ. Prof. Dr. Karl Socher
Mag. Agnes Streissler
Univ. Prof. Dr. Erich Streissler
Dipl. Ing. Walter Stübler
Univ. Prof. Dr. Alexander Van der Bellen

AUTOREN VON TEILENTWÜRFEN

Einleitung

Manfried Gantner

Die „Spielregeln“ von Maastricht

Bruno Roßmann
Agnes Streissler

Die Klärung von Defizit- und Verschuldungsbegriffen

Eva-Maria Hauth
Walter Stübler

Erfahrungen und Ausgangssituation von EU und EFTA- Staaten im Hinblick auf die Maastrichter Kriterien

Gabi Herbeck

Konsequenzen der „Spielregeln“ für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik

Karl Socher
Erich Streissler

Anpassungs-, Koordinierungs- und Konsolidierungs- erfordernisse im Hinblick auf die geänderten Rahmen- bedingungen

Manfried Gantner
Gerhard Lehner

PUBLIKATIONEN DES BEIRATS FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

(* = vergriffen)

- 1* Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung (1964)
- 2 Stabilisierungsprogramm (1964)
- 3 Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik (1964)
- 4* Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 1. Teil (1964)
- 5 Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1965)
- 6 Vorschau auf die österreichische Wirtschaft im Jahre 1966 (1965)
- 7 Empfehlungen zur Budgetpolitik (1965)
- 8* Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft (1966)
- 9 Die Erscheinungen des grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung (1966)
- 10 Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil (1966)
- 11* Zweite Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1968)
- 12 Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4. Teil (1968)
- 13* Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich (1968)
- 14 Bericht über Teilzeitbeschäftigung (1968)
- 15 Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung (1969)
- 16 Budgetvorschau 1970—1974 (1970)
- 17 Vorschläge zur Industriepolitik (1970)
- 18 Empfehlungen zur Verbesserung der Konjunkturdiagnose (1971)
- 19* Budgetvorschau 1971—1975 (1971)
- 20 Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süd-
deutschland und in die Schweiz (1972)
- 21 Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb (1972)
- 22 Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik (1972)
- 23 Die Verträge mit den Europäischen Gemeinschaften (1972)
- 24 Klein- und Mittelbetriebe in Wachstumsprozeß (1973)
- 25 Frauenbeschäftigung im Österreich (1974)
- 26 Budgetvorschau 1974—1978 (1974)
- 27 Probleme der Umweltpolitik in Österreich (1976)
- 28* Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte (1976)
- 29 Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (1976)
- 30 Budgetvorschau 1976—1980 (1977)
- 31 Empfehlungen zur Verbesserung der Statistiken zur Einkommensverteilung (1977)
- 32 Vorschläge zur Industriepolitik II (1978)
- 33 Budgetvorschau 1978—1982 (1978)
- 34 Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung (1978)
- 35 Die statistische Differenz in der österreichischen Zahlungsbilanz (1979)
- 36 Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung (1980)
- 37 Budgetvorschau 1980—1984 (1980)
- 38 Bericht zur Zahlungsbilanz (1980)
- 39 Mittelfristige Finanzplanung (1981)
- 40 Wohnbau (1981)
- 41 Längerfristige Aspekte der Energieversorgung (1982)
- 42 Untersuchung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts (1982)
- 43 Budgetvorschau 1982—1986 (1982)
- 44 Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich (1984)
- 45 Budgetvorschau 1984—1988 (1984)
- 46 Regionale Strukturpolitik (1984)

- 47* Arbeitszeientwicklung und Arbeitszeitpolitik (1984)
- 48* Schattenwirtschaft (1985)
- 49 Landwirtschaftliche Produktionsalternativen am Beispiel Ethanol, Ölsaaten und Eiweißfutterpflanzen (1985)
- 50 Finanzmärkte (1986)
- 51 Umweltpolitik (1986)
- 52 Öffnungszeiten (1986)
- 53 Budgetvorschau 1986—1990 (1986)
- 54 Flächenstilllegung als agrarpolitisches Instrument (1987)
- 55 Wachstumsorientierte Strukturpolitik (1988)
- 56 Empfehlungen aus Studien und Kurzgutachten 1984—1988 (1988)
- 57 Entwicklungspolitik (1988)
- 58* Qualifikation 2000 (1989)
- 59 Internationalisierung (1989)
- 60 Überlegungen zum statistischen System der 90er Jahre (1990)
- 61 Industriepolitik III (1991)
- 62* Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens und der Forschungspolitik (1991)
- 63 Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986—1990 (1991)
- 64 Soziale Sicherheit im Alter (1991)
- 65 Finanzverfassung und Finanzausgleich — Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (1992)
- 66 Abfallwirtschaft (1992)
- 67 Ostöffnung (1992)
- 68 30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1993)
- 69 Lohnnebenkosten (1994)
- 70 Wirtschaftsstandort Österreich (1994)
- 71 Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik (1994)