

Maastricht – quo vadis?

Erich Thewanger/Stefan Kellat

Inhaltsübersicht

1. Vom Informations- zum Steuerungsinstrument
2. Ausbau der europäischen finanzpolitischen Kontroll-, Steuerungs- und Sanktionsmechanismen
3. Beschränkung der strukturellen Schuldenausgliederung
 - 3.1. Grundsätzliches
 - 3.2. Kapitalzuschüsse
 - 3.3. Materielle Umgliederung von Schulden
 - 3.4. Abgrenzung Markteinheit zu Staatseinheit
 - 3.5. Ausblick
4. Nationale Entwicklungen
 - 4.1. Der Österreichische Stabilitätspakt
 - 4.2. Weitere Standardisierung des innerstaatlichen Berichtswesens
5. Punktuelle Handlungsalternativen
6. Fazit und Ausblick

1. Vom Informations- zum Steuerungsinstrument

In den Jahren 2008 bis 2011 stieg die durchschnittliche Staatsverschuldung in der EU-27-Zone von 70,1 auf 87,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Am Ende des ersten Quartals 2012 lag die durchschnittliche Staatsverschuldung in der Eurozone bereits bei 88,2 Prozent des BIP, weit entfernt von der unter den Konvergenzkriterien zur Gemeinschaftswährung zulässigen Grenze von 60 Prozent.¹ Die durchschnittlichen jährlichen Staatsdefizite der Euroländer in den Jahren 2009 bis 2011 lagen zwischen 4,1 und bis zu 6,4 Prozent des BIP und betrug damit zeitweise mehr als das Doppelte der laut Maastricht höchstzulässigen Neuverschuldung. Auch wenn Österreich derzeit die Defizitgrenze von einer höchstzulässigen jährlichen Neuverschuldung in der Höhe von drei Prozent des BIP erfüllt, so stieg doch auch hier die Staatsverschuldung in diesem Zeitraum von 63,8 auf 72,2 Prozent des BIP und damit deutlich über die 60-Prozent-Grenze. In den Jahren 2009 und 2010 verletzte auch Österreich die höchstzulässige Neuverschuldungsgrenze mit Defiziten von 4,6 und 4,2 Prozent des BIP.

Diese Verschuldungsentwicklung war getrieben von dem der Finanzkrise folgenden Einbruch des realwirtschaftlichen Wachstums mit den einhergehenden Steuerausfällen einerseits und den die Staatsausgaben erhöhenden Konjunkturprogrammen andererseits. Allerdings wurde in diesem Zusammenhang auch spürbar, dass diese *krisehafte Belastung der Staatshaushalte nicht ausreichend in vorher gebildeten Reserven abgepuffert* werden konnte, sondern unmittelbar – zumindest in einigen EU-Staaten – zu einer geradezu explodierenden *Staatsschuldenentwicklung* führte, allen voran in Griechenland.

Als vorläufiges Ergebnis dieser Entwicklungen steht die Union nun vor der dringlich zu entscheidenden Frage über das Ob und den Umfang einer *Transfer-Union*, bei der letztlich die finanziell stärkeren Mitgliedstaaten für die Verschuldung der schwächeren Mitgliedstaaten mithaften.

Wie immer die Antwort auf diese Fragestellung lauten wird – offensichtlich geworden ist jedenfalls, dass all jene Länder, die auch künftig einen gemeinsamen Währungsraum unterhalten wollen, ein *wesentlich stärkeres finanzpolitisches Kontroll- und Steuerungsregime* brauchen werden, um Fehlentwicklungen, wie sie in den letzten Jahren sichtbar wurden, künftig früher zu identifizieren und gegebenenfalls rechtzeitig einzugreifen. Letztlich geht es dabei im technischen Sinn um die Weiter- bzw. Neuentwicklung wirksamer *Kontroll-, Steuerungs- und Sanktionsinstrumentarien*, die ein Mindestmaß an einheitlichem Management der staatlichen Haushalte erfordern.

Zwar wurde auch schon in der Vergangenheit im Zusammenhang mit den Konvergenzkriterien ein Sanktionsmechanismus vorgesehen, jedoch wurde dieser nicht konsequent vollzogen. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel von Deutschland und Frankreich im Jahr 2005. Beide Länder überschritten 2002 und 2003 die zulässigen Defizitgrenzen, jedoch wurde in beiden Fällen durch den

¹ Vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23072012-AP/EN/2-23072012-AP-EN.PDF; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF.

ECOFIN-Rat von einer Sanktion abgesehen. Die Länder mussten sich im Ausgleich zwar verpflichten, die Neuverschuldung 2005 unterhalb von drei Prozent zu halten, allerdings hat dieses Absehen von Sanktionen möglicherweise zu einem im Nachhinein betrachtet bedenklichen Präzedenzfall geführt. Aufgrund der mittlerweile geänderten Rahmenbedingungen durch ein zunehmend bedrohlich hohes Niveau öffentlicher Schulden und aufgrund eines gestiegenen Bewusstseins für die Probleme, welche mit hoher Staatsverschuldung einhergehen, ist in Zukunft mit einer stringenteren Handhabung von Sanktionen zu rechnen.

2. Ausbau der europäischen finanzpolitischen Kontroll-, Steuerungs- und Sanktionsmechanismen

Am 23.11.2011 wurde von der EU mit der Veröffentlichung des sogenannten „Six Pack“ – einem Konvolut bestehend aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie – die *Grundarchitektur des europäischen „Controllings“* der staatlichen Haushalte wesentlich erweitert und ergänzt. Was bisher einen nur relativ freien Rahmen für das finanzpolitische Handeln der Mitgliedstaaten im Euroraum darstellte, bekam damit eine neue Schärfe und Klarheit, die ganz wesentliche Auswirkungen auf den künftigen *Einfluss der Europäischen Union auf die Haushaltsführung der Einzelstaaten* haben wird. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Rechtsakte:

- RL 2011/85 über „Die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten“
Mit dieser Richtlinie werden der formelle Rahmen für die staatliche Budgetierung gesetzt und unter anderem eine monatliche Budgetierung für Bund und Länder sowie Sozialversicherungsträger sowie eine quartalsweise Budgetierung auf kommunaler Ebene festgelegt.
- VO 1174/2011 über „Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet“ und VO 1176/2011 über „die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“
Mit diesen Verordnungen wird eine Art makroökonomisches Frühwarnsystem eingeführt, das unterschiedlichste Entwicklungsindikatoren monitoren soll und bei Überschreitung noch festzulegender Bandbreiten einen Sanktionsmechanismus in Gang setzt. Wesentliche Indikatoren dieses Frühwarnsystems sind unter anderem die Verschuldungsentwicklung, finanzwirtschaftliche Indikatoren inklusive Immobilien, Kreditvergaben, private Verschuldung und Arbeitslosigkeit (interne Indikatoren) oder z.B. Wechselkurse, Exportmarktanteil oder Preisentwicklung (externe Indikatoren). Der Sanktionsmechanismus beinhaltet die Hinterlegung verzinssicher Bardepots (0,1 Prozent des BIP), die letztlich in eine Strafzahlung umgewandelt werden können.
- VO 1466/2011 über „Den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“
Auffälligste Neuregelung dieser Verordnung ist die Einführung eines staatlichen „Straftatbestandes“ für eine vorsätzliche oder grob fahrlässige Statistikfälschung mit einem „Strafmaß“ von bis zu 0,1 Prozent des BIP.

- VO 1467/2011 über „Die *Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit*“
Mit dieser Verordnung soll eine deutliche höhere Konsequenz und Umsetzungsgeschwindigkeit des Sanktionsmechanismus bei Verletzung der Konvergenzkriterien (60 Prozent des BIP Gesamtverschuldung; drei Prozent des BIP Neuverschuldung)² erreicht werden.
- VO 1173/2011 über „Die wirksame *Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung* im Euro-Währungsgebiet“
Damit wird der Sanktionsmechanismus selbst nachgezogen, der nunmehr ähnlich dem makroökonomischen Frühwarnsystem bei Verletzung der Konvergenzkriterien verzinsliche oder unverzinsliche Bardeposits von *0,2 Prozent des BIP* vorsieht, die gegebenenfalls in Strafzahlungen umgewandelt werden.

Vor diesem Hintergrund kommt dem System der Einheitlichen Europäischen Gesamtrechnung (ESVG) notwendigerweise eine deutlich gewichtigere Bedeutung im Rahmen der hoheitlichen Gebarungssteuerung zu, da dieses Rechensystem das *derzeit einzige überstaatlich anerkannte „Rechnungslegungssystem“* darstellt, an das die oben genannten Kontroll-, Steuerungs- und Sanktionsmechanismen inhaltlich anknüpfen können. Wenn auf der einen Seite die Kontroll-, Steuerungs- und Sanktionskompetenz auf überstaatlicher Ebene gestärkt werden soll, werden auch die Anforderungen an die Konsistenz und Belastbarkeit des zugrunde liegenden Rechnungslegungs- und Berichtssystems entsprechend steigen. Was bisher im Wesentlichen als Informationsinstrumentarium gelebt wurde, wird sich künftig zur Grundlage für ein Steuerungssystem entwickeln müssen, mit einem umfassenden Anspruch auf *Richtigkeit, Vergleichbarkeit, Vollständigkeit und Vorhersehbarkeit*, der auch an privatwirtschaftliche Rechnungslegungssysteme wie beispielsweise nach UGB oder den IFRS gestellt wird (ohne hier eine inhaltliche Gleichsetzung zu erwarten, was schon in Hinblick auf den Steuerungszweck scheitern würde).

Ausgehend von dieser Grundüberlegung werden im Folgenden einzelne Bereiche angesprochen, in denen bereits jetzt wesentliche Neuentwicklungen in der Handhabung des ESVG95 auf europäischer Ebene bzw. Konsequenzen auf nationaler Ebene ablesbar und für den jeweils anwendungsunterworfenen öffentlichen Haushalt spürbar sind.

3. Beschränkung der strukturellen Schuldenausgliederung

3.1. Grundsätzliches

Ein ganz wesentliches Element in der Feststellung des staatlichen Schuldenstandes bzw. der Neuverschuldung ist die Abgrenzung von Markteinheiten (Gesellschaften, Betriebe, Institutionen), die dem Sektor „Privat“, und Staatseinheiten, die dem Sektor „Staat“ zugeordnet werden. In der Vergangenheit griffen Staaten

² Vgl. zu den Werten „Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“, C 115/279 vom 9.5.2008.

zur Reduktion der Staatsschulden wiederholt auf „Schuldenausgliederungsprogramme“ zurück, bei denen Schulden, welche durch eine Kapitalgesellschaft oder einen ausgegliederten Betrieb, die als Markteinheit im Sinne des ESVG95 qualifiziert wurden, nicht direkt dem Staat und somit nicht dem Schuldenstand des öffentlichen Sektors zugerechnet wurden. In Österreich waren typische Beispiele dieser unter dem ESVG95 bisher völlig zulässigen Vorgehensweise etwa die ASFINAG und die ÖBB (Kapitalgesellschaft im 100-Prozent-Eigentum des Bundes) sowie die unterschiedlichen Organisationsformen der Krankenanstalten (teilweise als Kapitalgesellschaften, teilweise als Betriebe ohne eigenständige Rechtsfähigkeit).

Grundmodell war immer, dass die Schuldenaufnahme durch Gesellschaften oder Betriebe erfolgte, die nach der Definition des ESVG95 als Marktproduzenten und damit als dem Sektor „Privat“ zurechenbar wahrgenommen wurden. Die Schulden dieser Einheiten hatten in der Folge keinerlei Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushaltes und damit weder auf die Neu- noch auf die Gesamtverschuldung (Letztere konnte fallweise im Zeitpunkt der Ausgliederung sogar reduziert werden).

Diese Art der Schuldenausgliederung gerät vor dem Hintergrund einer gesteigerten Anforderung an die *Vollständigkeit der Schuldenerfassung* zunehmend unter Druck. Eine *generelle Ausgliederung von Schulden in vergleichbare Zweckgesellschaften wird zunehmend schwieriger* und ist in naher Zukunft vermutlich nur noch in Ausnahmefällen überhaupt möglich. Dabei haben sich in der bisherigen Praxis drei wesentliche „Angriffspunkte“ herausgebildet (entlang ihrer zeitlichen Entwicklung):

- Umgliederung von Kapitalzuschüssen an Verlustgesellschaften
- materielle Umgliederung nach wirtschaftlicher Tragung der Schulden unabhängig von der Sektorzurechnung der betroffenen Einheit
- Änderung der Abgrenzung Markt- von Staatseinheit

3.2. Kapitalzuschüsse

Ein erster Schritt zur oben dargestellten vollständigeren Erfassung des Schuldenstandes war eine Neubewertung von Kapitalzuschüssen an Markteinheiten mit Öffentlichkeitsbezug. In der Regel handelt es sich dabei um Gesellschaften oder Betriebe im Eigentum der öffentlichen Hand, denen in unterschiedlicher Regelmäßigkeit meist im Zusammenhang mit Investitionsvorhaben der Einheit Eigenkapital als Kapitalerhöhung oder verlorener Zuschuss zur Verfügung gestellt wurden.

Erfasst wurden diese Zuschüsse ihrem formellen Gehalt entsprechend als Finanztausch, hier im engeren Sinne als Ankauf von Beteiligungen (Kapitalzuschuss gegen höheren Wert der Beteiligung), was im Ergebnis eine für den Schuldenstand neutrale Berücksichtigung im Finanzierungssaldo und damit im Schuldenstand erlaubte.

Dem wurde bereits mit der Revision des Handbuchs zum ESVG95 im Jahr 2010 eine neue Betrachtungsweise entgegengesetzt, die wiederum eine stark ökonomische Anknüpfung mit sich bringt. Derartige Kapitalzuschüsse werden nur noch dann

als neutraler Anteilskauf akzeptiert, wenn diese nach einem entsprechenden „*Capital Injection Test*“ als marktüblich gewertet werden können. Dabei ist eben nicht mehr die formelle Ausgestaltung ausschlaggebend, sondern der wirtschaftliche Gehalt der Transaktion. Nur wenn auch ein Privater in ähnlicher Weise vorgegangen wäre, kann tatsächlich von einem Anteilskauf ausgegangen werden. Andernfalls sind derartige Zuschüsse als Ausgaben schuldenstandserhöhend zu erfassen.

Prominente Beispiele für die entsprechenden Reklassifikationen und Restatements waren die Krankenanstalten als strukturell verlustbringende Gesellschaften oder Betriebe, die diesem „*Capital Injection Test*“ nicht standgehalten haben.

Als Parallele sei in diesem Zusammenhang auf das Instrument des „*Private Investors Test*“ unter dem Beihilferecht verwiesen, der unter anderer Themenstellung einen ähnlichen Vergleich mit dem Verhalten privater Investoren anstellt. Die dazu bisher entwickelte Praxis und Rechtsprechung kann auch im Kontext des ESVG95 relevant werden.

3.3. Materielle Umgliederung von Schulden

Bereits im Rahmen der Neuauflage des Handbuchs zum ESVG95 in der Fassung 2010 (derzeit Fassung 2012) kam es zu erheblichen Auslegungsänderungen in Bezug auf die Zurechnung von Verbindlichkeiten zum Sektor Staat, wenn diese im Rahmen einer an sich anerkannten Markteinheit aufgenommen wurden.³

Technisch besagt diese Revision, dass Schulden von Einheiten des privaten Sektors dann als Verbindlichkeiten des Sektors Staates auszulegen sind, wenn dieser sich zur Bedienung der Schulden verpflichtet oder für Schulden von Unternehmen haftet und solche Haftungen wiederholt in Anspruch genommen werden bzw. künftige Inanspruchnahmen wahrscheinlich sind, weil bereits aus heutiger Sicht eine vollständige Bedienung dieser Schulden durch die private Einheit nicht zu erwarten ist. Im Detail bedeutet dies:

- a) Der jeweilige öffentliche Rechtsträger hat die rechtliche Verpflichtung, für Schulden einer Markteinheit (etwa einer 100-Prozent-Tochtergesellschaft) aufzukommen, wenn diese nicht mehr ordnungsgemäß bedient werden können. Diese Verpflichtung kann ex lege oder aufgrund einer gesonderten Garantie- oder Bürgschaftszusage bestehen. Typische Fundstellen für Ex-lege-Verpflichtungen können etwa die jeweiligen mit der Ausgliederung von derartigen Markteinheiten einhergehenden Sondergesetze sein. In anderen Fällen kommt es zu

³ „In other cases, documented evidence may not be available to show that government has assumed the debt but other indicators point to the de facto situation being that government has assumed it. Evidence of this case includes:

- government is observed to be repaying the debt each year, either directly or through payments to the corporation;
- a provision is recorded in public accounts (or similar documents) that shows that the probability that government will repay the debt is very high.

In this case the outstanding amount of debt, or the relevant part of it, is assumed by government in the time period it is judged to have assumed it.“, Handbook on Government Deficit and Debt 2012, VII.4.2.

einer vertraglichen Garantie- oder Bürgschaftszusage an die ausgegliederte Einheit (etwa in Form von Patronatserklärungen) oder in Hinblick auf einzelne Verbindlichkeiten an den Gläubiger selbst.

Ob künftig auch faktische Verpflichtungen zur Ausfallhaftung als Anknüpfungspunkt herangezogen werden, bleibt abzuwarten.

- b) Dazu tritt kumulativ die Wahrscheinlichkeit, dass der öffentliche Rechtsträger auch tatsächlich in Anspruch genommen wird bzw. die Schulden bedient. Dies kann entweder aus dem Umstand abgeleitet werden, dass eine derartige Vorgehensweise in der Vergangenheit bereits erfolgt ist (rückblickende Betrachtung) oder dass die künftige Ergebnisentwicklung eine vollständige Bedienung durch die Markteinheit nicht erwarten lässt (Zukunfts Betrachtung).

Wesentlich ist dabei zu beachten, dass es in diesen Fällen in der Regel nicht zu einer geänderten Zurechnung der Einheit selbst kommt, die weiterhin als Markteinheit gilt, sondern lediglich spezifische Schulden dem Sektor Staat unabhängig von der Qualifikation der Einheit selbst zugerechnet werden.

Materiell ergaben sich für Österreich daraus erhebliche Zuordnungsänderungen von bisher als im Sektor Privat geführten Schulden, die nunmehr dem Sektor Staat zugerechnet werden. Prominente Beispiele sind hier Teile der Verbindlichkeiten der ÖBB, von öffentlichen Krankenanstalten oder der Landesimmobilien-gesellschaften, die nach neuer Lesart dem Finanzierungssaldo (Schuldenstand) der Republik Österreich (direkt oder im Wege des Finanzierungssaldos der jeweiligen Gebietskörperschaft) zuzurechnen sind und damit die bisherige Gesamtverschuldung deutlich erhöhen bzw. künftig bei Schuldenneuaufnahmen auch die Neuverschuldung, was den künftigen real zur Verfügung stehenden Finanzspielraum dieser Organisationen deutlich einschränkt.

Eine andere Konsequenz dieser engeren Betrachtungsweise, die vor allem in Deutschland weitreichende Auswirkungen haben dürfte, betrifft die dort relativ weitverbreiteten sogenannten *Forfaitierungsmodelle*. Es handelt sich dabei um eine Spielart der Investitionsbeschaffung im Rahmen von PPP-Modellen. Dabei werden Infrastrukturinvestitionen von privaten Einheiten (unzweifelhaft als Markteinheiten zu qualifizieren, da keinerlei Beteiligung der öffentlichen Hand) unternommen und dann im Rahmen von sogenannten Bereitstellungs- oder Verfügbarkeitsverträgen der öffentlichen Hand zur Nutzung zur Verfügung gestellt. Um die einhergehenden Finanzierungskosten zu senken, werden in der Folge die Entgeltsansprüche gegenüber der öffentlichen Hand (Verfügbarkeits- oder Nutzungsentgelte) an die finanzierende Bank abgetreten, wobei diese im Verhältnis zur Bank auf Einreden aus dem Grundgeschäft (dem Bereitstellungs- oder Verfügbarkeitsvertrag) verzichtet.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass die öffentliche Hand in diesen Fällen unabhängig von einer vertragskonformen Leistungserbringung direkt an die Bank zahlt, auch wenn die ursprüngliche Schuldenaufnahme durch eine Markteinheit erfolgte. Selbst wenn derartige Strukturen im jeweiligen Haushaltsrecht budget-schonend wirken können, ergibt sich aus der gegenständlichen Revision des Handbuchs zum ESVG95 nunmehr sehr deutlich, dass aufgrund der garantieartigen

Zahlungszusage an die Bank eine Umgliederung der Schulden in den Sektor Staat erforderlich wird, unabhängig von der Qualifikation des ursprünglichen Schuldners als Markteinheit.

Neben den direkten Auswirkungen wird hier eine sehr wesentliche Tendenz in der Entwicklung der Handhabung des ESVG95 deutlich, welche noch stärker als bisher *nicht auf die formelle Gestaltung abstellt*, sondern versucht, durch Berücksichtigung von Garantien und garantieähnlichen Konstrukten die ökonomische Realität abzubilden. Dieser Tendenz kommt vor dem Hintergrund, dass das ESVG ein volkswirtschaftliches, statistisches Regelwerk ist, das *der ökonomischen und betriebswirtschaftlichen Betrachtung klar den Vorrang vor der juristischen und formellen* gibt, ganz zentrale Bedeutung zu.⁴

3.4. Abgrenzung Markteinheit zu Staatseinheit

Eine andere dem Anspruch der Vollständigkeit geschuldete Entwicklung betrifft die Abgrenzung der Markteinheiten von den Staatseinheiten selbst. Bisherige Grundlage dazu bilden die Art. 2.68 ff. des ESVG bzw. das Kapitel I.2 im Handbuch Edition 2012. Wesentlichstes Abgrenzungsmerkmal zur Identifizierung von als Markteinheit anerkannten Rechtsträgern oder Betrieben mit Öffentlichkeitsbezug ist die sogenannte 50-Prozent-Regel, die sich vereinfacht auf den Umstand bezieht, dass die betrachtete Einheit zumindest 50 Prozent der Kosten aus Markteinnahmen decken muss, um als Markteinheit anerkannt zu werden.

Im derzeitigen Entwurf zum ESVG2010, welches noch 2012 beschlossen werden soll, stellt die Nachschärfung dieser Abgrenzungsregelungen eine der bedeutendsten Anpassungen dar:

- Dies betrifft einerseits das 50-Prozent-Kriterium selbst, welches künftig (erstmalige Anwendung für das Berichtsjahr 2013) unter Einrechnung der Kapitalkosten (Zinskosten) ermittelt werden soll. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Kriterium an sich nur noch subsidiäre Bedeutung haben wird.
- Darüber hinaus sollen auch qualitative Kriterien zur Beurteilung herangezogen werden, die nach derzeitiger etwas vager Formulierung darauf abzielen, dass die Einheit Anreize und Möglichkeiten hat, sein Wirtschaften auf die Marktgegebenheiten auszurichten, um langfristig profitabel oder zumindest kostendeckend zu arbeiten bzw. seine Finanzverbindlichkeiten zu bedienen. Eine derartige Betrachtung öffnet wiederum weiteren Spielraum für eine von der rechtlichen Situation abweichenden Beurteilung von Sachverhalten nach der ökonomischen Realität und würde besondere Schärfe erlangen, wenn das 50-Prozent-Kriterium tatsächlich in subsidiärer Anwendung an Aussagekraft verliert.
- Weiters sollen Sonderregelungen für Einheiten, die Hilfstätigkeiten für die öffentliche Hand erbringen oder ausschließlich oder überwiegend für diese tätig werden, gelten.

⁴ Manual on Government Deficit and Debt – Key concepts for measuring Government Deficit and Debt.