

BERICHT ÜBER DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN



2013



Wien, Juli 2014

Einschätzung der finanzpolitischen Lage einschließlich Analysen über volkswirtschaftliche Auswirkungen der Finanzoperationen im Zusammenhang mit der Finanzschuld der öffentlichen Haushalte in Österreich sowie hierauf gegründete Empfehlungen gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates, BGBl. I Nr. 149/2013.

Bericht über die öffentlichen Finanzen 2013

Verfasst vom Fiskalrat und vorgelegt aufgrund des Beschlusses vom 2. Juli 2014 an den Bundesminister für Finanzen.

Auch verfügbar im Internet unter: <http://www.fiskalrat.at>

Medieninhaber und
Herausgeber:

Fiskalrat

Anschrift:

c/o Oesterreichische Nationalbank
Büro des Fiskalrates
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
Postfach 61, 1011 Wien

Telefon:

+43-1-404 20-DW 7472 (Bestellung des Berichts)
+43-1-404 20-DW 7471 und DW 7473 (Anfragen)

Internet:

www.fiskalrat.at

Redaktion:

Büro des Fiskalrates.

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank
Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und Publikationen.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2014. Alle Rechte vorbehalten.

Im vorliegenden Bericht wurde im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich der Text immer sowohl auf Frauen als auch auf Männer bezieht. Rundungen können in allen Tabellen Rechendifferenzen ergeben. Reproduktionen für nicht kommerzielle Verwendung, wissenschaftliche Zwecke und Lehrtätigkeiten sind unter Nennung der Quelle freigegeben.

Redaktionsschluss: Anfang Juli 2014.

INHALTSVERZEICHNIS

1. VORWORT	7
1.1. Gesetzesauftrag und Inhalt des Berichts über die öffentlichen Finanzen 2013	7
1.2. Zusammensetzung des Fiskalrates	9
2. ÖKONOMISCHE LAGE IN ÖSTERREICH IM JAHR 2013	11
2.1. Österreichische Konjunktursituation	11
2.2. Entwicklungen auf den Staatsanleihemärkten	15
3. VORGABEN UND ZIELE FÜR ÖSTERREICHS BUDGETPOLITIK 2013	19
3.1. Konsolidierungsvorgaben für Österreich seitens der Europäischen Union	19
3.2. Nationale Budgetziele: Stabilitätsprogramm und Österreichischer Stabilitätspakt 2012	21
3.3. Ausblick: Budgetpolitische Empfehlungen des Rates der Europäischen Union 2014	22
4. FISKALPOSITION GEMÄSS STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKT	25
4.1. Budgetentwicklung in Österreich 2013	25
4.2. Budgetäre Effekte des österreichischen Bankenpakets	36
4.3. Sektorale Budgetgebarung des Staates 2013	41
4.4. Öffentliche Verschuldung 2013 laut Maastricht	48
4.5. Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung 2013 laut Maastricht	54
4.6. Exkurs: Zukünftige Ausgabenentwicklung im Pensionsbereich und im Gesundheitswesen	56
4.6.1. Entwicklung der Bundesmittel zu den Pensionen	56
4.6.2. Gesundheitsreform 2013	59
5. FINANZSCHULD DES BUNDES	62
5.1. Debt-Management-Strategie des Bundes	62
5.2. Entwicklung und Struktur der Finanzschuld des Bundes Ende 2013	63
5.3. Finanzierungen des Bundes für andere staatliche Einheiten	68
5.4. Fristigkeit der Finanzschuld	69
5.5. Verzinsung, Zinssensitivität und Zinsaufwand der Finanzschuld	71
5.5.1. Zinsstruktur und Verzinsung der Finanzschuld	71
5.5.2. Zinsaufwand für die bereinigte Finanzschuld	72
5.5.3. Zinsaufwand für die Kassegebarung	75
5.6. Das Risiko-Controlling des Debt-Managements des Bundes in Österreich	76
6. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	82
6.1. Schwaches konjunkturelles Umfeld und rückläufige Länderrisikoprämien 2013	82
6.2. Neue EU-Steuerungsmechanismen zur Budgetausrichtung seit 2013 in Kraft	82
6.3. Gesamtstaatliches Budgetdefizit 2013 niedriger als veranschlagt	83
6.4. Beendigung des übermäßigen Defizitverfahrens für Österreich ab Mitte 2014	86

Inhalt 2013

6.5.	Österreichs Fiskalposition im internationalen Vergleich gut und Abgabenquote hoch	86
6.6.	Konsolidierungspfad von allen Subsektoren unterstützt	87
6.7.	Gesamtstaatliche Verschuldungsquote 2013 kaum gestiegen und Auslandsnachfrage rege	87
6.8.	Risikoaverse Grundausrichtung prägt die Struktur der Finanzschuld des Bundes.....	88
6.9.	Schlussfolgerungen und Ausblick	89
7.	ANHANG	91
A1	Empfehlungen des Staatsschuldenausschusses seit Erscheinen des letzten Berichts.....	92
A2	Fiskalindikatoren 2000 bis 2014 laut Maastricht: Finanzierungssaldo, Verschuldung, Zinsaufwand, Primärsaldo, Ausgaben-, Einnahmen- und Abgabenvolumen des Staates	101
A3	Bereinigte Finanzschuld und Nettodefizit des Bundes 1970 bis 2013	103
A4	Zinsen und Tilgungen für die Finanzschuld des Bundes 1970 bis 2015	104
A5	Struktur der Finanzschuld des Bundes nach Schuldformen: Stand und Anteile 1980 bis 2013 sowie Restlaufzeit und Nominalverzinsung 1995 bis 2013	106
A6	Fremdwährungsschuld des Bundes nach Währungen: Stand und Anteile 1980 bis 2013 sowie Fremdwährungsschuld im engeren Sinn 2004 bis 2013	112
A7	Langfristige Verbindlichkeiten von Unternehmen öffentlicher Gebietskörperschaften 2007 bis 2013	116
A8	Finanzschuld der Länder (Stand und Pro-Kopf-Verschuldung) 2003 bis 2012	117
A9	Finanzschuld der Gemeinden (Stand und Pro-Kopf-Verschuldung) 2003 bis 2012	118
A10	Staatsverschuldung im internationalen Vergleich 2004 bis 2013	119
A11	Glossar.....	121
8.	ERGEBNISSE DES BERICHTS ÜBER DIE EINHALTUNG DER FISKALREGELN 2013–2018	128

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle	1	Konjunkturindikatoren für Österreich 2009 bis 2013	12
Tabelle	2	Renditen und Zinssätze auf den internationalen Finanzmärkten 2009 bis 2013.....	16
Tabelle	3	Renditeabstände 10-jähriger staatlicher Schuldverschreibungen im Euroraum zu Deutschland 2009 bis 2013.....	17
Tabelle	4	Einschätzungen zur Budgetentwicklung des Staates für 2012 und 2013.....	25
Tabelle	5	Budgetsaldo, Zinszahlungen, Primärsaldo und struktureller Budgetsaldo des Staates 2010 bis 2014	28
Tabelle	6	Staatsquoten: Einnahmen, Ausgaben und Abgaben des Staates 2009 bis 2013	31
Tabelle	7	Bruttoinvestitionen des Staates inklusive ausgegliederter Organisationseinheiten 2009 bis 2013.....	35
Tabelle	8	Maastricht-Auswirkungen des österreichischen Bankenpakets 2009 bis 2013	37
Tabelle	9	Ausstehendes Volumen an staatsgarantierten Wertpapieren 2010 bis März 2014 gemäß Interbankmarktstärkungsgesetz.....	38
Tabelle	10	Maßnahmen 2009 bis 2013 gemäß Finanzmarktstabilitätsgesetz.....	39
Tabelle	11	Öffentliche Budgetsalden der Teilsektoren des Staates 2010 bis 2014	42
Tabelle	12	Finanzierungssaldo der Bundesländer 2010 bis 2013 im Sinne von Maastricht.....	42
Tabelle	13	Entwicklung der öffentlichen Verschuldung nach Sektoren 2010 bis 2014	48
Tabelle	14	Ableitung der öffentlichen Verschuldung 2012 und 2013	49
Tabelle	15	Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung 2009 bis 2013 laut Maastricht.....	54
Tabelle	16	Bundesmittel zur Pensionsversicherung (Bundesbeiträge und Ausgleichszulagen).....	57
Tabelle	17	Bereinigte Finanzschuld des Bundes nach Schuldformen 2013	64
Tabelle	18	Forderungen und Verbindlichkeiten aus Cross-Currency-Swaps 2013	67

Inhalt 2013

Tabelle 19	Auslandsverschuldung des Bundes 2009 bis 2013	67
Tabelle 20	Fristigkeitsprofil der bereinigten Finanzschuld 2011 bis 2013	69
Tabelle 21	Tilgungsplan 2014 bis 2023 der Finanzschuld nach Schuldformen 2013	71
Tabelle 22	Durchschnittliche Nominal- und Effektivverzinsung (in %) sowie durchschnittliche Restlaufzeit (in Jahren) der bereinigten Finanzschuld 2009 bis 2013	71
Tabelle 23	Fix und variabel verzinste bereinigte Finanzschuld 2013	72
Tabelle 24	Überleitungstabelle: Aufwand für die bereinigte Finanzschuld 2010 bis 2013	73
Tabelle 25	Zinsaufwand für die bereinigte Finanzschuld 2011 bis 2015	74
Tabelle 26	Einnahmen und Ausgaben der Kassengebarung des Bundes 2011 bis 2015	76

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1	Konjunktorentwicklung und Wachstumsbeiträge zum realen BIP 2012 und 2013	13
Grafik 2	Frühindikatoren zum österreichischen BIP-Wachstum 2012 und 2013	13
Grafik 3	Unselbstständig aktiv Beschäftigte und vorgemerkte Arbeitslose 2012 und 2013	14
Grafik 4	Die österreichische Leistungsbilanz 2009 bis 2013	14
Grafik 5	Zinsstrukturkurve im Euroraum Dezember 2012 bis März 2014	18
Grafik 6	Renditeabstände 10-jähriger staatlicher Schuldverschreibungen zu Deutschland Dezember 2011 bis März 2014	18
Grafik 7	Finanzierungssaldo des Staates 2004 bis 2013 laut Maastricht	26
Grafik 8	Öffentliche Verschuldung 2004 bis 2013 laut Maastricht	26
Grafik 9	Öffentliche Finanzierungssalden international 2013	30
Grafik 10	Einnahmenezuwächse bzw. -rückgänge des Staates 2009 bis 2013	32
Grafik 11	Ausgabenezuwächse bzw. -rückgänge des Staates 2009 bis 2013	32
Grafik 12	Staatseinnahmen-, Staatsausgaben- und Abgabenquote 2009 bis 2013	34
Grafik 13	Ausgabenezuwächse und -rückgänge nach Aufgabenbereichen 2013 zum Vorjahr	34
Grafik 14	Haftungsvolumina auf Grundlage des IBSG bzw. FinStaG	40
Grafik 15	Ausständiges Partizipationskapital Ende 2013	40
Grafik 16	Komponenten der Veränderung der Schuldenquote 2008 bis 2013	50
Grafik 17	Stock-Flow-Adjustments 2013	50
Grafik 18	Öffentliche Verschuldung international 2013 und deren Veränderung seit 2008	53
Grafik 19	Entwicklung der altersspezifischen Kosten für Pensionen 2010 bis 2060	60
Grafik 20	Wachstumsvergleich: Gesundheitsausgaben versus nominelles BIP 1992 bis 2012	60
Grafik 21	Entwicklung der bereinigten Finanzschuld des Bundes 2009 bis 2013	65
Grafik 22	10-Jahres-Renditen ausgewählter Länder mit hohem Rating Jänner 2012 bis Ende März 2014	65
Grafik 23	Fristigkeitsprofil und durchschnittliche Restlaufzeit der bereinigten Finanzschuld 2004 bis 2013	70
Grafik 24	Tilgungsplan 2014 bis 2023 der Finanzschuld nach Schuldformen 2013	70
Grafik 25	Analyse des Zinszahlungsrisikos 2014 bis 2021	79
Grafik 26	Duration und Zinsfixierungszeitraum des Schuldenportfolios (inkl. Kassamitteln) Jänner 2011 bis Februar 2014	79

Aufgaben und Mitglieder des Fiskalrates

1. VORWORT

1.1 Gesetzesauftrag und Inhalt des Berichts über die öffentlichen Finanzen 2013

Per 1. November 2013 wurde der Staatsschuldenausschuss durch das **Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates** (BGBl. I Nr. 149/2013) in den „Fiskalrat“ umgewandelt. Damit wurde dem Rechtsrahmen der EU entsprochen und dem Ausschuss – zusätzlich zu seinen bisherigen Aufgaben – die **Überwachung der Einhaltung der nationalen Fiskalregeln** übertragen (u. a. EU VO Nr. 473/2013; „Twopack“). Hintergrund ist die seit November 2013 in allen Ländern des Euroraums bestehende Verpflichtung, unabhängige **Gremien auf nationaler Ebene** zur Intensivierung der Haushaltüberwachung einzurichten. Dies soll gewährleisten, dass die **EU-Fiskalregeln** in den einzelnen Mitgliedsländern stärker als bisher beachtet und befolgt werden.

Der Fiskalrat ist ein **unabhängiges Gremium**, das sich aus **15 weisungsfreien Mitgliedern**, allesamt **Experten aus dem Bereich des Finanz- und Budgetwesens**, zusammensetzt. Zudem nehmen auch die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) und der Budgetdienst des Parlaments mit beratender Stimme sowie weitere einschlägige Experten bei den Sitzungen teil. Ferner wird der Fiskalrat bei seinen Aufgaben von einem bei der Oesterreichischen Nationalbank angesiedelten **Büro** unterstützt. Die Mitglieder des Fiskalrates werden von der Bundesregierung, der Wirtschaftskammer Österreich im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, der Bundesarbeitskammer, dem Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund und der Landeshauptleutekonferenz für die Dauer von sechs Jahren entsandt (§ 1 Abs. 2 leg. cit.).

Das **Aufgabengebiet des Fiskalrates** umfasst **ökonomische Analysen zu Fragen der Staatsverschuldung** und **Einschätzungen der finanzpolitischen Lage** aller öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger). Das Gesetz **definiert gemäß § 1 Abs. 1** im Wesentlichen folgende **Agenden** (siehe www.fiskalrat.at):

- 1) **Einschätzung der finanzpolitischen Lage** mit Vorschau vor dem Hintergrund der fiskalpolitischen Ziele Österreichs und der ökonomischen Entwicklungstendenzen;
- 2) **Analysen über volkswirtschaftliche Auswirkungen der Finanzoperationen im Zusammenhang mit der Finanzschuld der öffentlichen Haushalte**;
- 3) **Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte**;
- 4) **Abgabe von schriftlichen Empfehlungen zur Finanzpolitik öffentlicher Haushalte in Österreich unter Berücksichtigung konjunktureller Rahmenbedingungen**;
- 5) **Jährliche Erstattung eines Berichts**, den der Bundesminister für Finanzen dem Nationalrat und der Bundesregierung vorzulegen hat;
- 6) **Aufgaben gemäß Artikel 3 des Vertrags über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion, der Richtlinie 2011/85/EU und der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 („Twopack“)**, insbesondere:
 - a) **Abgabe von Empfehlungen zu den mittelfristigen Budgetzielen**;
 - b) **Abgabe von Empfehlungen zum Anpassungspfad zu den mittelfristigen Budgetzielen**;
 - c) **zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der Fiskalregeln**;

Aufgaben und Mitglieder des Fiskalrates

- d) Beobachtung des Vorliegens von Umständen und Abgabe von Empfehlungen, welche den Korrekturmechanismus aktivieren, verlängern oder beenden;
- 7) Sonstige Aufgaben auf Ersuchen der Finanzausgleichspartner;
- 8) Mitwirkung bei der öffentlichen Meinungsbildung.

Der **vorliegende Bericht über die öffentlichen Finanzen 2013** trägt dem gesetzlichen Auftrag gemäß § 1 Abs. 1 Z 5 Rechnung.

Kapitel 2 des Berichts über die öffentlichen Finanzen beschreibt einleitend die **ökonomische Lage in Österreich im Jahr 2013**. Die Zins- und Rentenmarktentwicklungen im Euroraum werden dabei ebenso beleuchtet wie die Konjunktursituation in Österreich.

Kapitel 3 widmet sich den nationalen und internationalen **Zielen und Vorgaben der Österreichischen Budgetpolitik** für das **Jahr 2013**, die in Form von Fiskalregeln, materiellen EU-Empfehlungen und nationalen Budgetzielen festgelegt wurden. Methodische Erläuterungen zum **Verschuldungs- und Defizitbegriff laut Maastricht** (einschließlich Verbuchungsregeln im Sinne des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) sind im Abschnitt 3.3 zu finden.

Kapitel 4 analysiert ausführlich die **Fiskalposition Österreichs** im Sinne des **Stabilitäts- und Wachstumspakts**. Die Abschnitte 4.1 bis 4.4 beleuchten zunächst die **Entwicklung des Budgetsal-dos, der Einnahmen und Ausgaben sowie die Verschuldungslage des Staates insgesamt** und in weiterer Folge seiner **Teilsektoren** (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) im Jahr 2013. Darüber hinaus enthält dieses Kapitel auch Informationen über die **Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung** in Österreich (Abschnitt 4.5). Zeitreihen über die Defizit- und Verschuldungsentwicklung seit dem Jahr 2000 befinden sich im Anhang A 2.

Eine breite Untersuchung der **Finanzschuldengebarung des Bundes** im Jahr 2013 ist Gegenstand von **Kapitel 5**. Hier werden sowohl die Entwicklung, Struktur, Verzinsung und Fristigkeit der Finanzschuld als auch der Finanzschuldenaufwand des Bundes dargestellt. Der letzte Abschnitt von Kapitel 5 skizziert zudem das Risiko-Controlling des **Debt-Managements des Bundes** in Österreich.

Eine **Zusammenfassung** der wichtigsten Ergebnisse ist Gegenstand von **Kapitel 6**.

Der **Anhang (Kapitel 7)** enthält die seit dem Vorjahresbericht beschlossenen **Empfehlungen an den Bundesminister für Finanzen** und daran anschließend umfangreiche **statistische Informationen**. Darunter befindet sich eine Zeitreihe über die Defizit- und Verschuldungsentwicklung der öffentlichen Haushalte in Österreich (A 2), über die Entwicklung der Finanzschuld, des Nettodefizits des Bundes sowie über die Zins- und Tilgungsleistungen (A 3 und A 4) sowie Strukturinformationen zur Finanzschuld (A 5 und A 6). Die Verschuldung der Länder und der Gemeinden in administrativer Betrachtung sowie von staatsnahen Unternehmen sind Gegenstand der Anhänge A 7 bis A 9. Zeitreihen über die internationale Verschuldung im Sinne von Maastricht enthält Anhang A 10. Im Anhang A 11 sind **Erläuterungen zu wichtigen Begriffen** der Finanzschuld, der internationalen Finanzhilfemechanismen und des Rentenmarktes zu finden.

Den Abschluss des Berichts (**Kapitel 8**) bildet eine Zusammenfassung des „**Berichts über die Einhaltung der Fiskalregeln 2013 bis 2018**“. Dieser Bericht, der im Mai 2014 **erstmalig erstellt** wurde, trägt dem ausgeweiteten Gesetzesauftrag gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 Fiskalratgesetz Rechnung. Dabei wird das **aktuelle Stabilitätsprogramm der Bundesregierung** von Ende April 2014 für die Jahre 2013 bis 2018 im Hinblick auf die Einhaltung der EU-Fiskalregeln für den **Gesamtstaat** evaluiert. Der Bericht ist unter <http://www.fiskalrat.at/de/fiskalregelberichte/fiskalregelberichte.jsp> von der Website abrufbar.

Aufgaben und Mitglieder des Fiskalrates**1.2 Zusammensetzung des Fiskalrates (seit 1.11.2013)****1.2.1 Rat für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld**

Präsidium:	entsendet von der:
Präsident Univ.Prof. Dr. Bernhard Felderer	Bundesregierung
Vizepräsident Univ.Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber	Wirtschaftskammer Österreich ^{*)}
Vizepräsident Dr. Markus Marterbauer	Bundesarbeitskammer
Mitglieder:	Ersatzmitglieder:
entsendet von der Bundesregierung:	
Präsident Univ.Prof. Dr. Bernhard Felderer	Mag. Harald Waiglein
Dr. Konrad Pesendorfer	Mag. Angelika Flatz
Dr. Ulrich Schuh	Dr. Anton Matzinger
Dr. Peter Riedler	Mag. Alfred Lejsek
Dkfm. Dr. Edith Kitzmantel	Dr. Stefan Imhof
Dr. Elisabeth Springler	Mag. Rainer Pilz
entsendet von der Wirtschaftskammer Österreich ^{*)} :	
Vizepräsident Univ.Prof. MMag. Dr. Gottfried Haber	Dr. Franz Rudorfer
Dr. Ralf Kronberger	Mag. Christoph Schmid
Dr. Peter Kaluza	Ing. Mag. Johann Zimmermann
entsendet von der Bundesarbeitskammer:	
Vizepräsident Dr. Markus Marterbauer	Dr. Josef Moser, MBA
Mag. Tobias Schweitzer	DI Georg Mayer
Mag. Georg Kovarik	Mag. Ernst Tüchler
entsendet vom Österreichischen Gemeindebund:	
Dr. Walter Leiss	Konrad Gschwandtner, Bakk. BA
entsendet vom Österreichischen Städtebund:	
Mag. Dr. Thomas Weninger, MLS	Mag. Dr. Karl Kamper
entsendet von der Landeshauptleutekonferenz:	
Dr. Egon Mohr	Mag. Dietmar Griebler, MBA

1.2.2 Vertreter der Oesterreichischen Nationalbank

Dr. Doris Ritzberger-Grünwald

1.2.3 Vertreter des Budgetdienstes des Parlaments

Dr. Helmut Berger

^{*)} Im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

Aufgaben und Mitglieder des Fiskalrates

1.2.4 Experten^{*)}

Mag. Peter Biwald	KDZ Managementberatungs- u. Weiterbildungs GmbH
Mag. Peter Brandner	Bundesministerium für Finanzen
Mag. Peter Brezinschek	Raiffeisen Research GmbH
Mag. Stefan Bruckbauer	UniCredit Bank Austria AG
Dr. Eduard Fleischmann	Bundesministerium für Finanzen
Dr. Ernest Gnan	Oesterreichische Nationalbank
Dr. Walpurga Köhler-Töglhofer	Oesterreichische Nationalbank
Mag. Alfred Lejsek	Bundesministerium für Finanzen
Dr. Anton Matzinger	Bundesministerium für Finanzen
Dr. Martha Oberndorfer, CFA, MBA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
Univ.Prof. Dr. Stefan Pichler	Wirtschaftsuniversität Wien
Mag. Rainer Pilz	Bundesministerium für Finanzen
Dr. Hans Pitlik	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Mag. Ursula Rosenbichler	Bundeskanzleramt
Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
DI Dr. Thomas Steiner	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur
Dr. Gerhard Steininger	Rechnungshof
DI Walter Stübler	Statistik Austria
Dr. Thomas Url	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
o.Univ.Prof. DDr. h.c. Josef Zechner	Wirtschaftsuniversität Wien

1.2.5 Büro des Fiskalrates^{**)}

Büroleiterin Mag. Eva Hauth	Mag. Bernhard Grossmann
Mag. DI Dr. Ernst Glatzer	Dr. Johannes Holler
Dr. Susanne Maidorn	Mag. Philip Schuster, Ph.D.
Silvia Pop	

1.2.6 Kontakt

Büro des Fiskalrates
c/o Oesterreichische Nationalbank
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
e-mail: office@fiskalrat.at

Anfragen können an Frau Mag. Eva Hauth, Tel.: 404 20-DW 7471 oder an Herrn Mag. Bernhard Grossmann, Tel. 404 20-DW 7473 gerichtet werden. **Bestellungen des Berichts** über die öffentlichen Finanzen unter Tel.: 404 20-DW 7472 oder per E-Mail an: office@fiskalrat.at. Der „Bericht über die öffentlichen Finanzen 2013“ ist auf der Website des Fiskalrates (www.fiskalrat.at) abrufbar.

^{*)} Anlassbezogene Teilnahme einzelner Experten an ausgewählten Fiskalrat-Sitzungen.

^{**) Wir danken Mag. Gerald Wimmer, Mag. Robert Zorzi und der Redaktionsgruppe der Oesterreichischen Nationalbank sowie der Geschäftsführung und Mag. (FH) Markus Stix von der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur für ihre Beiträge zum gegenständlichen Bericht über die öffentlichen Finanzen.}

2. ÖKONOMISCHE LAGE IN ÖSTERREICH IM JAHR 2013

2.1 Österreichische Konjunktursituation

Vor dem Hintergrund der Rezession im Euroraum durchlief die **österreichische Wirtschaft** eine Phase des schwachen, aber positiven Wirtschaftswachstums (BIP real 2012: +0,9%, 2013: +0,4%), die bis in das erste Halbjahr 2013 andauerte. Der private Konsum und die Bruttoinvestitionen schrumpften in den ersten drei Quartalen und konnten erst ab dem vierten Quartal einen positiven Wachstumsbeitrag zum BIP leisten. Während die Konjunktur in den Kernländern der EU im zweiten Quartal 2013 wieder Schwung aufnahm, überwand die Wirtschaft in Österreich die Stagnation zeitlich verzögert im zweiten Halbjahr 2013. Die schwache Inlandsnachfrage dämpfte das Importwachstum, sodass die Nettoexporte einen relativ großen Wachstumsbeitrag zum BIP lieferten.

Das reale BIP im **Euroraum** (EUR-18) schrumpfte im Jahr 2013 (gemäß Eurostat) um 0,4% im Jahresabstand, jenes der EU-28 stagnierte bei +0,1%. Unter den Rahmenbedingungen eines abgeschwächten Wachstums der Weltwirtschaft im Jahr 2013 von 3,0% (laut IWF), der nachlassenden Staatsschuldenkrise sowie eines zurückkehrenden Vertrauens in die Finanzmärkte kamen von der **Binnennachfrage** im Euroraum ab dem zweiten Quartal wieder leicht positive Wachstumsbeiträge. Das betraf v. a. die Bruttoanlageinvestitionen und positive Lagerveränderungen, abgeschwächt aber auch die privaten Konsumausgaben. In manchen Ländern des **Euroraums** leidet die Inlandsnachfrage noch unter der hohen Verschuldung der privaten Haushalte (besonders in den Niederlanden) und der Unternehmen (v. a. in Portugal, Spanien und Italien). Die meisten Länder des Euroraums kehrten im zweiten oder dritten Quartal zu positiven **Wachstumsraten** zurück, nachdem die Wirtschaft in Deutschland und im Vereinigten Königreich bereits im ersten Quartal 2013 den Wendepunkt erreicht hatte. Im vierten Quartal begann die wirtschaftliche Erholung auch in Spanien, Portugal und Italien. Auf dem **Arbeitsmarkt** im Euroraum zeigte sich ein durch die Wirtschafts- und Finanzkrise geprägtes Bild mit leichten Erholungstendenzen und den charakteristischen Verzögerungen. Während die Arbeitslosenquote im Jahresabstand um 0,7 Prozentpunkte auf 12,1% gestiegen ist, kam der Aufwärtstrend im Laufe des Jahres 2013 zum Stillstand.

Für das **Wirtschaftswachstum Österreichs** 2013 leistete die **Außenwirtschaft** trotz der Rezession im Euroraum den größten Beitrag: Die **Exporte** verzeichneten 2013 einen realen Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von 2,8%, der – wie im Jahr 2012 – vor allem durch die **Dienstleistungsexporte** getragen wurde. Da die **Importe** aufgrund der schwachen Inlandsnachfrage im Jahresvergleich nur um 0,6% zunahmen, kam von den Nettoexporten mit 1,3 Prozentpunkten der größte Wachstumsbeitrag zum BIP, der sich vor allem auf das erste Halbjahr konzentrierte.

Die **Komponenten der Inlandsnachfrage** leisteten erst im vierten Quartal 2013 einen positiven Wachstumsbeitrag. Die **realen Bruttoanlageinvestitionen** gingen 2013 im Vorjahresvergleich um 0,9% zurück. Rückläufige Auftragseingänge im produzierenden Bereich in den ersten drei Quartalen, verbunden mit entsprechend niedriger Kapazitätsauslastung führten zu einem Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen um 3,1% im Vergleich zu 2012. Das Ausbleiben von Investitionen war besonders in der Erzeugung von Vorprodukten, Kraftfahrzeugen und Investitionsgütern ausgeprägt. Nur die Produktion im Bauwesen verbuchte bereits ab dem zweiten Quartal einen Anstieg, der sich aufgrund des milden Winters ins vierte Quartal fortsetzte, sodass sich die Bauinvestitionen insgesamt im Jahresvergleich um 0,7% erhöhten. Unternehmensumfragen deuten auf eine Trendwende in der Auftragslage der Sachgüterproduktion hin; der seit Mitte 2011 anhaltende Abwärtstrend wurde in den letzten Monaten des Jahres 2013 unterbrochen. Der seit 2011 betriebene Abbau der Lagerbestände scheint ab Jahresmitte ein vorläufiges Ende gefunden zu haben, einhergehend mit einem positiven Wachstumsbeitrag der Bruttoinvestitionen im vierten Quartal 2013.

Ökonomische Rahmenbedingungen 2013

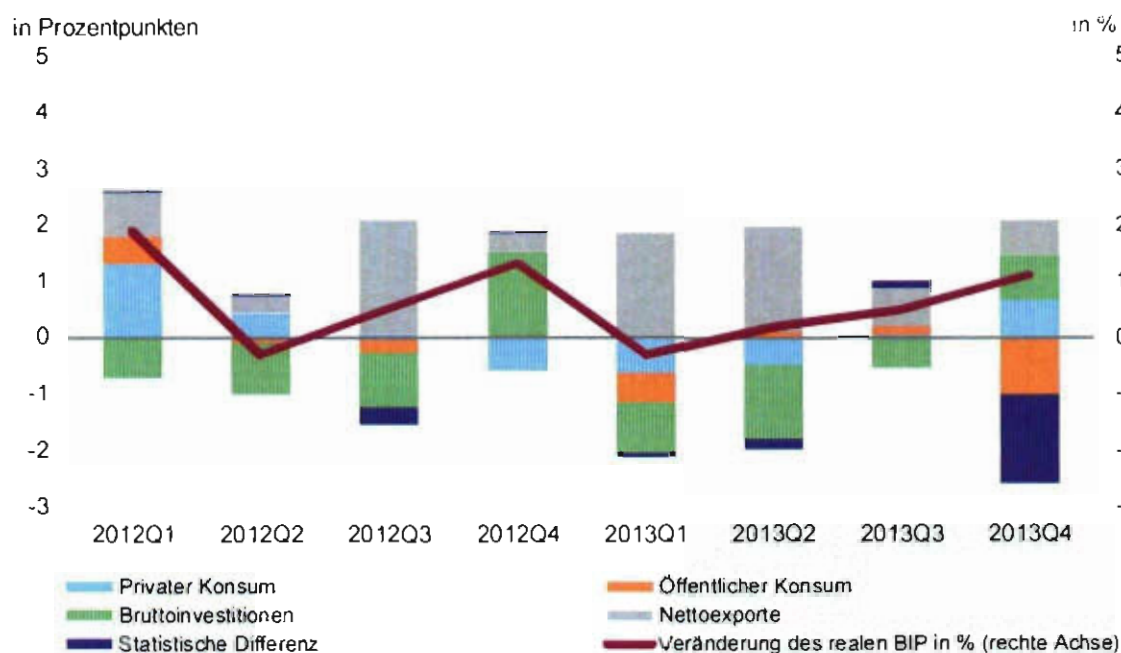
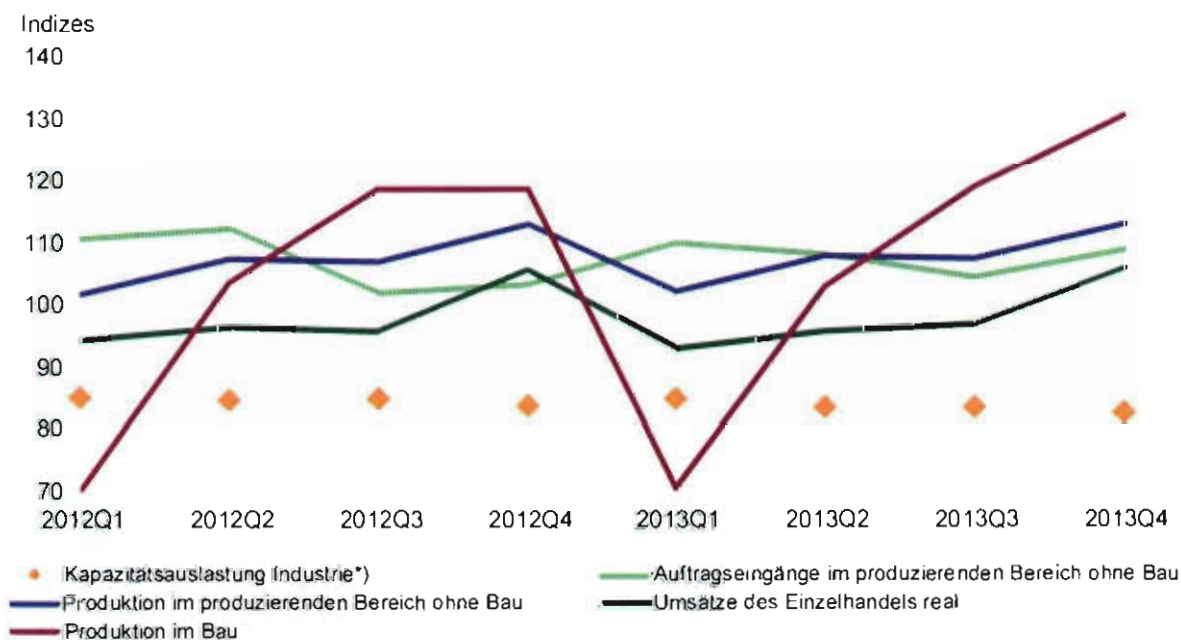
Tabelle 1: Konjunkturindikatoren für Österreich 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁾
	Veränderung zum Vorjahr in % (sofern nicht anders angegeben)				
Bruttoinlandsprodukt					
Nominell	-2,3	+3,2	+4,9	+2,6	+2,0
Real	-3,8	+1,8	+2,8	+0,9	+0,4
Nachfragekomponenten, real					
Konsumausgaben	+0,9	+1,5	+0,7	+0,4	-0,1
Private Haushalte ²⁾	+0,9	+2,0	+0,8	+0,5	-0,2
Staat	+0,7	+0,2	+0,3	+0,2	+0,1
Bruttoanlageinvestitionen	-7,8	-1,4	+8,5	+1,6	-0,9
Ausrüstungen ³⁾	-10,8	+2,1	+14,3	+2,1	-3,1
Bauten	-7,1	-3,9	+2,5	+2,5	+0,7
Exporte l. w. S.	-15,6	+9,4	+6,6	+1,2	+2,8
Importe l. w. S.	-13,6	+9,1	+7,6	-0,3	+0,6
Preise					
HVPI ⁴⁾	+0,4	+1,7	+3,6	+2,6	+2,1
BIP-Deflator	+1,6	+1,4	+2,1	+1,7	+1,6
Einkommen					
Verfügbares Einkommen der privaten HH, real	+0,1	-0,5	-1,3	+1,1	-1,2
Brutto, real je Arbeitnehmer ⁵⁾	+1,2	-0,9	-1,4	-0,1	+0,1
Netto, real je Arbeitnehmer ⁵⁾	+3,0	-1,1	-1,8	-1,1	-0,3
Arbeitsmarkt					
Unselbstständig aktiv Beschäftigte (in 1.000) ⁶⁾	-48,5	+25,5	+63,3	+47,2	+21,2
Vorgemerkte Arbeitslose (in 1.000) ⁷⁾	+48,1	-9,5	-4,1	+13,9	+26,6
Arbeitslosenquote in % der Erwerbspersonen ⁸⁾	4,8	4,4	4,2	4,3	4,9
Budgetsaldo des Staates in % des BIP ⁹⁾	-4,1	-4,5	-2,5	-2,8	-1,5
Leistungsbilanzsaldo in % des BIP	+2,7	+3,4	+1,6	+2,4	+2,7
Leistungsbilanz in Mrd EUR, Nettowerte	+7.487	+9.740	+4.900	+7.328	+8.448
Güter und Dienstleistungen	+10.235	+9.995	+6.132	+6.933	+11.609
Einkommen	-1.118	+1.574	+739	+2.501	-747
Laufende Transfers	-1.630	-1.829	-1.972	-2.105	-2.415
Kapitalbilanz in Mio EUR, netto	-9.942	-3.382	-3.627	-7.428	-5.532
1) Gemäß WFO vom März 2014. Zahlungsbilanz: vorläufige Ergebnisse laut OeNB.					
2) Einschließlich Privater Organisationen ohne Erwerbszweck.					
3) Ohne sonstige Anlagen.					
4) Harmonisierter Verbraucherpreisindex.					
5) Beschäftigungsverhältnisse.					
6) Veränderung zum Vorjahr in 1.000 laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.					
7) Veränderung zum Vorjahr in 1.000 laut Arbeitsmarktservice Österreich.					
8) Gemäß internationalem Konzept (Eurostat).					
9) Im Sinne der budgetären Notifikation vom März 2014.					
Quelle: Statistik Austria, AMS Österreich, Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger, WIFO, OeNB, Eurostat.					

Bei sinkenden realen Nettoeinkommen je Arbeitnehmer – zum vierten Mal in Folge seit 2010 -- stagnierte im Jahr 2013 der Wachstumsbeitrag des **privaten Konsums** bei -0,1 Prozentpunkten. Im vierten Quartal war er jedoch, wie bei den anderen nichtstaatlichen Nachfragekomponenten, erstmals wieder positiv. Im Jahresvergleich trug der Rückgang des realen verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte von 1,2% zu einer Abnahme der Sparquote von 7,4% des verfügbaren Einkommens im Jahr 2012 auf 6,5% im Jahr 2013 und zu einem Rückgang des Ausgabenvolumens für dauerhafte Konsumgüter um 2,2% bei. Dabei hatte neben dem geringen Zuwachs der Bruttoeinkommen auch

Ökonomische Rahmenbedingungen 2013**Grafik 1****Konjunkturentwicklung und Wachstumsbeiträge zum realen BIP 2012 und 2013**

Beiträge auf Quartalsbasis im Vorjahresvergleich

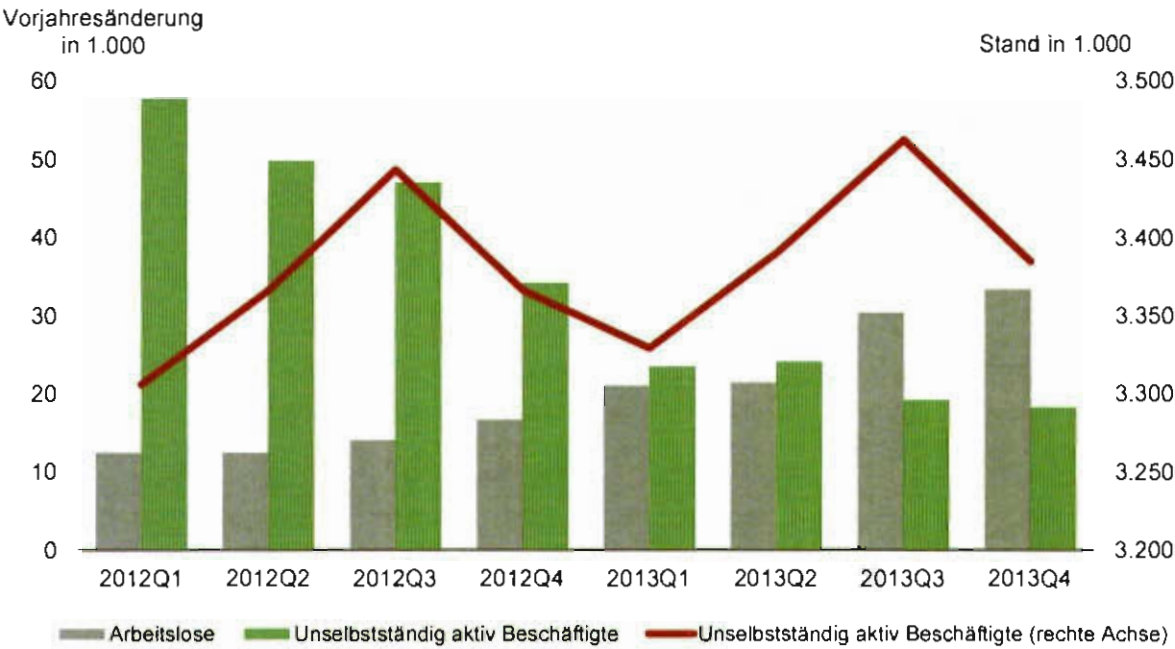
**Grafik 2****Frühindikatoren zum österreichischen BIP-Wachstum 2012 und 2013**

*) Saldo aus positiven und negativen Antworten (Umfrage der Europäischen Kommission).

Quelle: Statistik Austria (2010=100), Europäische Kommission

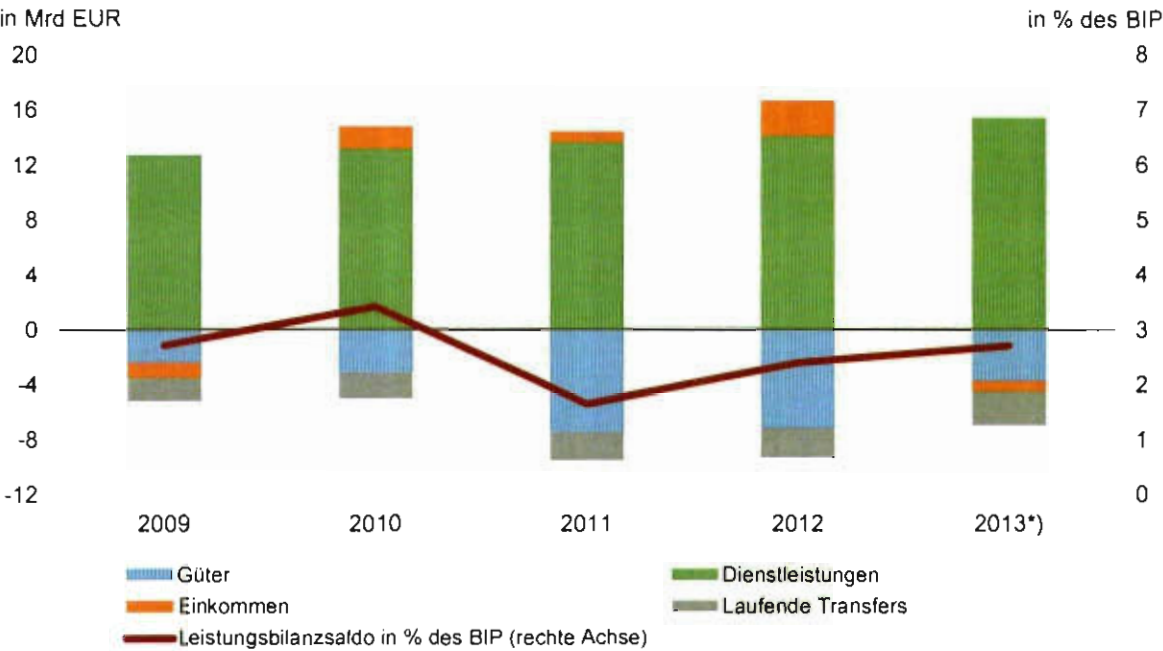
Ökonomische Rahmenbedingungen 2013

Grafik 3
Unselbstständig aktiv Beschäftigte und vorgemerkte Arbeitslose
2012 und 2013



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, AMS Österreich und WIFO.

Grafik 4
Die österreichische Leistungsbilanz 2009 bis 2013



*) Vorläufige Daten.

Quelle: OeNB.

Ökonomische Rahmenbedingungen 2013

ein Anstieg der Abgabenquote um 0,8 Prozentpunkte auf 45,4% des BIP einen Anteil an der negativen Entwicklung der verfügbaren Einkommen. Lediglich die **sinkende Inflationsrate** – vor allem fallende Energiepreise und rückläufige Teuerungsraten im Dienstleistungssektor – von 2,6% im ersten Quartal auf 1,7% im vierten Quartal stärkte die Kaufkraft der privaten Haushalte (Jahresdurchschnitt des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI: 2,1%). Für den **öffentlichen Konsum** wird im Berichtsjahr 2013 eine geringfügige Steigerung von real 0,1% ausgewiesen, allerdings zeigen die vorläufigen Daten der Statistik Austria vom März 2014 einen stärkeren Anstieg von rund 1%.

Die **Arbeitslosenquote** nach Eurostat-Definition erhöhte sich um 0,6 Prozentpunkte auf 4,9% und war auch 2013 die niedrigste in der EU. Auf dem österreichischen **Arbeitsmarkt** setzte sich im Jahr 2013 das Phänomen eines Beschäftigungswachstums bei gleichzeitigem Anstieg der Arbeitslosigkeit fort. Beide Entwicklungen, die Zunahme der unselbstständig aktiv Beschäftigten um 18.200 Personen und der registrierten Arbeitslosen um 33.400 Personen von Dezember 2012 bis Dezember 2013, gehen auf das steigende Arbeitsangebot zurück, das überwiegend aus der Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten folgt. Wie in Grafik 3 ersichtlich, hat sich die Dynamik im Jahr 2013 im Vergleich zu 2012 stärker in Richtung Arbeitslosigkeit verlagert.

Der Zielwert der Bundesregierung für das **gesamtsstaatliche Defizit** Österreichs im Jahr 2013 von 2,3% des BIP wurde mit 1,5% des BIP – trotz hoher Kapitalerfordernisse für den Bankensektor und schwacher Konjunkturentwicklung – deutlich unterschritten. Die **Staatseinnahmen** verzeichneten 2013 einen Zuwachs um 3,4% gegenüber dem Vorjahr. Dieser relativ hohe Zuwachs ergab sich durch die gute Beschäftigungsentwicklung und die progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer sowie durch einmalige Zusatzeinnahmen aus dem Steuerabkommen mit der Schweiz (0,7 Mrd EUR). Der restriktive Budgetvollzug und Sondereffekte führten im Jahr 2013 zu einem niedrigen Wachstum der nominellen **Staatsausgaben** (+1,2% gegenüber dem Vorjahr). Die **Schuldenquote** stieg im Jahr 2013 nur geringfügig und lag zum Jahresende bei 74,5% des BIP (Näheres Kapitel 4).

Österreich wies im Jahr 2013 einen **Leistungsbilanzüberschuss** von 8,4 Mrd EUR (oder 2,7% des BIP) aus, der damit das Vorjahresergebnis von 7,3 Mrd EUR um rund 1 Mrd EUR überstieg. Dieser Anstieg geht auf einen deutlichen **Leistungsbilanzüberschuss** im Bereich des **Dienstleistungsverkehrs** inklusive Tourismus (15,4 Mrd EUR, davon 7,4 Mrd EUR Überschuss der Reiseverkehrs-bilanz) und auf eine Halbierung des **Güterdefizits** (-3,8 Mrd EUR) zurück. Im **Kapitalverkehr** mit dem Ausland war eine vorsichtige Erholung feststellbar. Österreichs Investoren veranlagten in Form von **Direktinvestitionen** 10,5 Mrd EUR und in Wertpapiere 2,4 Mrd EUR. Gleichzeitig wurden Kredit- und Einlagenforderungen per Saldo um 4 Mrd EUR aus dem Ausland abgezogen. Internationale Investoren holten in Summe 0,1 Mrd EUR Kapital aus Österreich zurück, eine deutliche Abschwächung gegenüber dem Kapitalabfluss durch ausländische Investoren im Vorjahr (-6,3 Mrd EUR). Mit 1,5 Mrd EUR verringerte sich der Zuwachs der österreichischen Direktinvestitionen in Zentral-, Ost- und Südosteuropa jedoch auf den geringsten Zuwachs seit 1999.

2.2 Entwicklungen auf den Staatsanleihemärkten

Die internationalen **Staatsanleihemärkte** standen im Jahr 2013 im Zeichen der akkommodierenden **geldpolitischen Entscheidungen**, eines **schwachen konjunkturellen Umfelds** und der **Anstrengungen zur Bewältigung der Staats- und Finanzkrise**.

Im Jahresverlauf 2013 waren folgende Entwicklungen prägend: Enttäuschende Wachstumserwartungen in den Schwellenländern führten im ersten Quartal 2013 zu Kapitalabflüssen und Kapitalumschichtungen in Richtung der „**Safe-Haven-Länder**“ (Länder mit liquiden Anleihen bester Bonität), deren langfristige Renditen – unterstützt durch eine neue Phase der quantitativen geldpolitischen Lockerung der japanischen Notenbank – weiter sanken. Die Flucht in sichere Anleihen wurde durch die Notwendigkeit eines **Finanzhilfepakets für Zypern** weiter forciert. Im Mai 2013 sahen sich die internationalen Kapitalmärkte durch die Ankündigung einer schrittweisen **Drosselung der Anleihekäufe der US-Notenbank** mit erhöhter Unsicherheit konfrontiert, die erhöhte Volatilität, verstärkte Kapitalabzüge aus den Schwellenländern und global steigende langfristige Staatsanleiherenditen zur

Ökonomische Rahmenbedingungen 2013

Folge hatte. Der im zweiten und dritten Quartal 2013 zu beobachtende Anstieg der langfristigen Euroraum-Benchmark-Rendite (10-jährige deutsche Bundesanleihe) war auf diese FED-Ankündigung zurückzuführen und macht den engen Zusammenhang zwischen langfristigen Euroraum- und US-Staatsanleihen-Renditen deutlich. Auch die **EZB-Leitzinssenkung** in der Höhe von 25 Basispunkten vom Mai 2013 konnte diesen Anstieg nicht abfangen. Die – trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Aussichten – synchron laufende Staatsanleihemarktentwicklung der USA und Europas wurde durch die EZB-Ratserklärung vom Juli 2013 entkoppelt. Die EZB-Ratserklärung wies auf die Beibehaltung des aktuellen oder eines niedrigeren Leitzinsniveaus im Rahmen ihrer neu eingeführten „**Forward Guidance**“¹ hin.

Tabelle 2: Renditen und Zinssätze auf den internationalen Finanzmärkten 2009 bis 2013 (Periodendurchschnitt in %)

	2009	2010	2011	2012	2013
Leitzinssätze¹⁾					
Euroraum: Tendersatz ²⁾	1,00	1,00	1,25	0,75	0,25
USA: Zielsatz für Taggeld ³⁾	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Japan: Ziel für den unbesicherten Taggeldsatz	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07
Sätze für Drei-Monats-Geld⁴⁾					
Euroraum ⁵⁾	1,23	0,81	1,39	0,57	0,22
USA	0,69	0,34	0,34	0,43	0,27
Japan	0,59	0,39	0,34	0,33	0,24
Renditen von Staatsanleihen (9 bis 10 Jahre)					
Euroraum	3,82	3,62	4,41	3,92	3,00
USA	3,24	3,20	2,77	1,79	2,34
Japan	1,34	1,17	1,12	0,85	0,71
1) Periodenendwerte. 2) Zinstendersatz der EZB (Mindestbietungssatz). 3) Intended Federal Funds Rate. 4) Periodendurchschnitte. 5) EURIBOR. Quelle: Bank of Japan, EZB, OeNB, Thomson Reuters.					

Die EZB-Ratssitzung vom November 2013, in der eine weitere Senkung der Leitzinsen um 25 Basispunkten beschlossen und die „Forward Guidance“ über die Leitzinsen bestätigt wurde, hatte aber nur geringe Auswirkungen auf die Kursentwicklung der europäischen Staatsanleihemärkte. Angesichts positiver US-Wirtschaftsdaten kam es im Dezember 2013 zur Festlegung eines Starttermins für die Rückführung der **FED-Anleihekäufe mit Jänner 2014**. Dies trug neben weiteren Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Beseitigung von Unsicherheit und damit zu fallenden Renditen auf den Anleihemärkten des Euroraums bei.

Obwohl die **Schuldenquote im Euroraum** im Jahr 2013 um 1,9 Prozentpunkte auf ein Rekordniveau von 92,6% anstieg, konnten auf den Anleihemärkten – durch den **Rückgang der Länderriskoprämien** – klare Anzeichen für das schrittweise Überwinden der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise identifiziert werden. Im Laufe des Jahres setzten die Renditeabstände innerhalb des Euroraums den im Vorjahr bereits eingeschlagenen Trend fort und reduzierten sich weiter deutlich.² Dieser Verlauf wurde zudem durch die Suche nach höher verzinsten Veranlagungen im Niedrigzinsumfeld unterstützt. Nach Fortschritten und ersten Erfolgen in der Sanierung des Staatshaushalts bzw. in der Stabilisierung des Bankensektors wurden die Unterstützungsprogramme von **Irland und Spanien** im Dezember 2013 beendet. Dies trug gemeinsam mit Erfolgen in der Sanierung des griechischen und portugiesischen Staatshaushalts zur positiven Entwicklung auf den europä-

1 Instrument der Zentralbanken zur Einflussnahme auf die Markterwartungen des zukünftigen geldpolitischen Kurses durch verbale Ankündigungen.
2 Die Varianz der langfristigen Renditen der Mitgliedsländer des Euroraums reduzierte sich von 75 zum Jahresende 2011 auf 37 bzw. 6 für die Jahre 2012 und 2013.

Ökonomische Rahmenbedingungen 2013

ischen Märkten für Staatsanleihen bei. Die fortschreitende Kapitalisierung des **permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)** und die Ende 2012 aufgenommene operative Tätigkeit wirkten ebenfalls vertrauensstiftend.

Maßgebliche Fortschritte in der Umsetzung der **Bankenunion** lieferten im Jahr 2013 einen weiteren wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Finanzmärkte im Euroraum. Die Verordnung zur **Übertragung von Aufsichtsaufgaben über die Kreditinstitute** im Euroraum an die **EZB** im Rahmen des **Single Supervisory Mechanism (SSM)** trat am 3. November 2013 in Kraft und soll im November 2014 umgesetzt werden. Im März 2014 einigten sich das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union auf einen Kompromiss für einen **einheitlichen Abwicklungsmechanismus** für Kreditinstitute (**Single Resolution Mechanism – SRM**). Die Errichtung eines **einheitlichen Einlagensicherungssystems** wurde Ende 2013 durch die Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme im Rahmen einer Richtlinie über Einlagensicherungssysteme ebenfalls auf den Weg gebracht.

Neben den erfreulichen Entwicklungen auf den Anleihemärkten deutet die Annäherung des **Satzes für 3-Monats-Geld an den EZB-Leitzins** auf gestärktes Vertrauen in die Stabilität des europäischen Bankensektors hin. Das Unterschreiten des Leitzinssatzes durch die Marktzinssätze weist jedoch auf eine weiterhin bestehende Überschussliquidität hin. Angesichts der bestehenden Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus im Euroraum wurden aber die niedrigen Leitzinsen durch die Banken unterschiedlich an die Kreditnehmer weitergegeben. Dies hatte u. a. zur Folge, dass Unternehmensfinanzierungen zunehmend in Form von Anleiheemissionen erfolgten.

Österreichische Staatsanleihen erfreuten sich im Jahr 2013 großer Nachfrage. Die Emissionsrendite für Bundesanleihen erreichte im historischen Vergleich den niedrigsten volumengewichteten Durchschnitt in Höhe von 1,8%. Weiters reduzierte sich der länderspezifische Risikoaufschlag Österreichs zu Deutschland für 10-jährige Staatsanleihen im Jahresdurchschnitt von 80 Basispunkten im Jahr 2012 auf 36 Basispunkte im Jahr 2013.

Tabelle 3: Renditeabstände 10-jähriger staatlicher Schuldverschreibungen im Euroraum zu Deutschland 2009 bis 2013 (Periodendurchschnitt in Prozentpunkten)

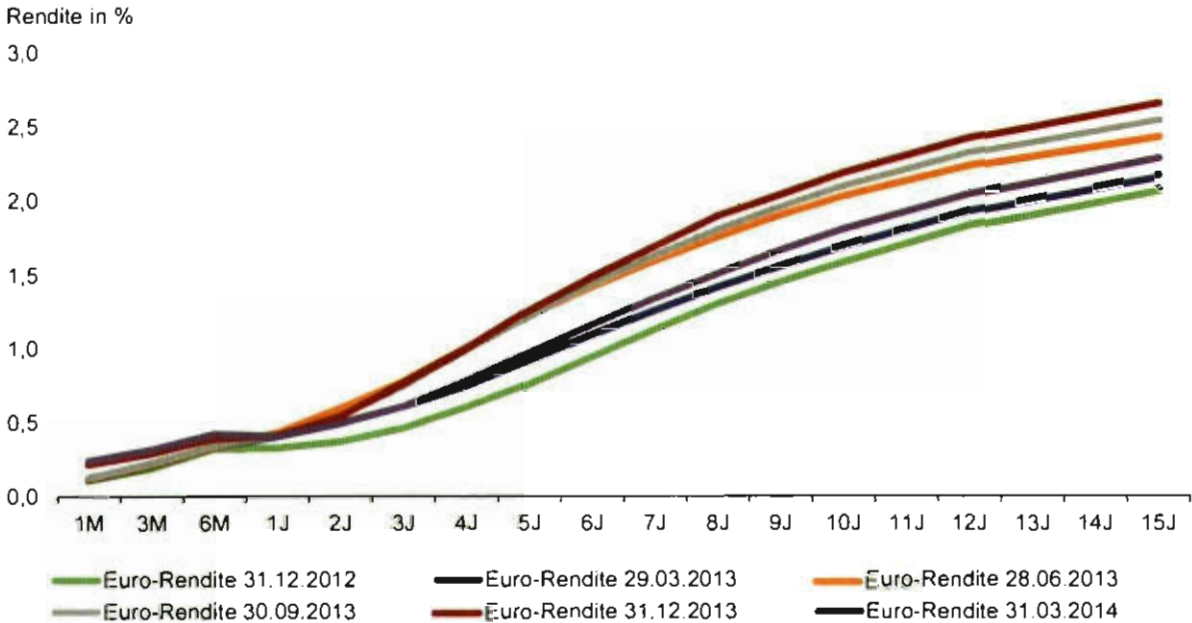
	2009	2010	2011	2012	2013
Belgien	0,65	0,66	1,58	1,46	0,77
Finnland	0,44	0,26	0,41	0,43	0,26
Frankreich	0,36	0,34	0,67	1,00	0,59
Griechenland	1,89	6,44	16,21	23,05	8,60
Irland	1,83	2,98	7,04	4,94	2,35
Italien	1,00	1,24	2,71	3,92	2,67
Niederlande	0,43	0,22	0,35	0,40	0,33
Österreich	0,68	0,42	0,65	0,82	0,36
Portugal	0,93	2,60	7,70	9,33	4,67
Slowakei	1,49	1,21	1,69	2,15	1,18
Slowenien	1,12	1,12	2,48	4,68	4,38
Spanien	0,70	1,50	2,82	4,36	2,95
Euro-12-Aggregat	0,96	1,58	3,69	4,71	2,43
Luxemburg	.	.	.	.	0,33
Malta	.	.	.	.	1,81
Zypern	.	.	.	.	6,74
Euro-15-Aggregat	.	.	.	.	2,53

Quelle: Thomson Reuters, OeBFA (lineare Interpolation).

Ökonomische Rahmenbedingungen 2013

Grafik 5
Zinsstrukturkurve*) im Euroraum Dezember 2012 bis März 2014

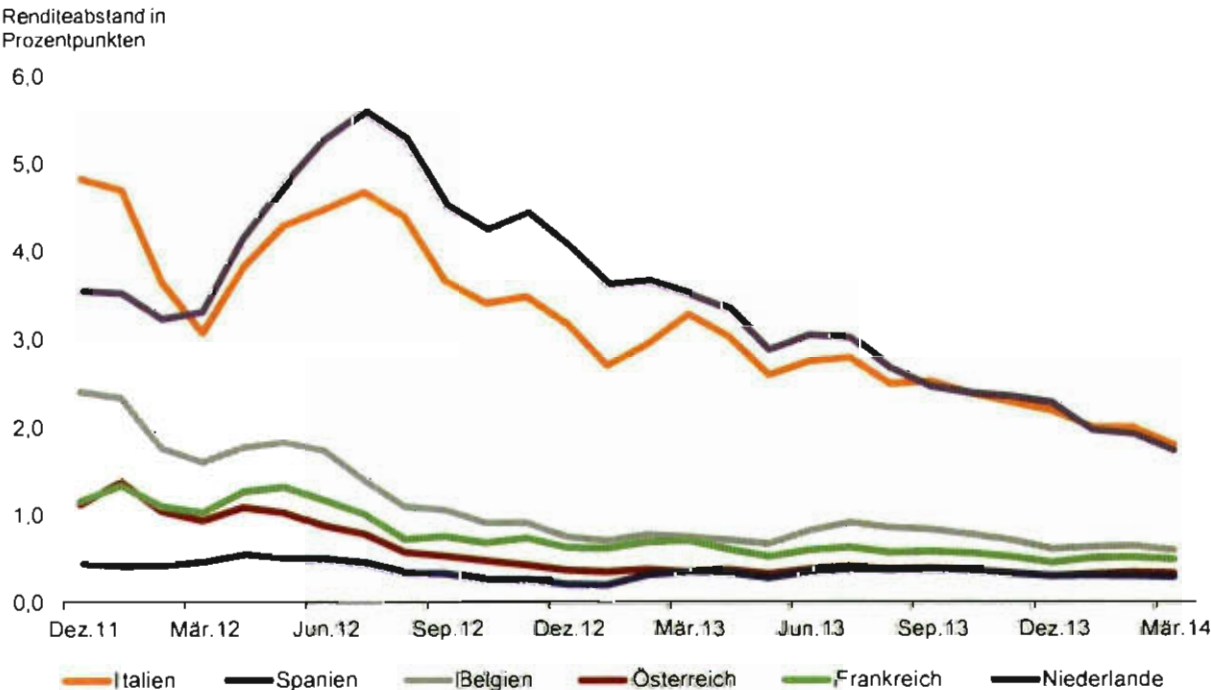
Monatsultimo



*) Die Zinsstrukturkurve wurde mittels Bootstrap-Verfahren aus EURIBOR-Sätzen und Zinsswapsätzen ermittelt.

Quelle: Thomson Reuters, OeNB

Grafik 6
Renditeabstände 10-jähriger staatlicher Schuldverschreibungen zu Deutschland Dezember 2011 bis März 2014



Quelle: Thomson Reuters, OeBFA (lineare Interpolation) und OeNB.

3. VORGABEN UND ZIELE FÜR ÖSTERREICHS BUDGET-POLITIK 2013

3.1 Konsolidierungsvorgaben für Österreich seitens der Europäischen Union

Mehrdimensionale Fiskalregeln, nationale Fiskalräte und Transparenz sollen die Haushaltsdisziplin stärken

Bereits der EG-Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EU) des Jahres 1992 und der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) des Jahres 1997 verpflichteten die EU-Staaten, „übermäßige“ Defizite von mehr als 3% des BIP sowie Schuldenquoten von über 60% des BIP zu vermeiden und mittelfristig einen „nahezu ausgeglichenen Haushalt oder Budgetüberschuss“ anzustreben. Im Jahr 2005 traten zusätzliche Regelungen mit länderspezifischen strukturellen Budgetzielen in Kraft. Vor dem Hintergrund der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise wurden sodann die Steuerungsmechanismen in der EU zur Stärkung der Haushaltsdisziplin abermals reformiert und im Rahmen von drei Legislativpaketen verabschiedet:³

- „Sixpack“: Stärkung des präventiven Arms des SWP durch Umsetzung einer Ausgabenregel sowie eines Frühwarnmechanismus zur Gegensteuerung bei Abweichungen vom mittelfristigen Budgetziel (Medium Term Budgetary Objective – MTO) bzw. Anpassungspfad in Richtung MTO, Operationalisierung einer adäquaten Schuldentrückführung im korrektiven Arm des SWP, Richtlinien zum nationalen Haushaltsrahmen (nationale Fiskalregeln).
- „Fiskalpolitischer Pakt“ (völkerrechtlicher Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU): Nationale rechtliche Verankerung einer strukturellen Budgetdefizitquote von max. 0,5% des BIP und eines automatischen Korrekturmechanismus bei erheblichen Abweichungen vom MTO oder Anpassungspfad.
- „Twopack“: Verbesserte Koordination und verstärkte Kontrolle der nationalen Haushaltsprozesse im Euroraum (ex ante und laufend) und Einrichtung von unabhängigen Gremien auf nationaler Ebene (Fiskalräte) zur Überwachung der nationalen Fiskalregeln sowie des aktuellen und mittelfristigen Budgetpfads.

Das „Twopack“ trat im Mai 2013 in Kraft. Damit waren die Bestimmungen über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung erstmals im Oktober 2013 für das Haushaltsjahr 2014 anzuwenden. Diese sehen – ergänzend zum „Europäischen Semester“ in der jeweils ersten Jahreshälfte – einen einheitlichen Zeitrahmen für die Veröffentlichung und Übermittlung der nationalen Haushaltspläne (Voranschlags-Entwurf des Zentralstaates und Eckdaten laut ESVG 95 der anderen Subsektoren) bis 15. Oktober sowie deren Evaluierung durch die Europäische Kommission (EK) vor.

In Österreich wurde der Staatsschuldenausschuss Anfang November 2013 im Rahmen einer Gesetzesnovelle (Fiskalratgesetz, BGBl. 149/2013) mit der Überwachung der EU-Fiskalregeln betraut und als „Fiskalrat Österreichs“ im Sinne des „Twopack“ (Verordnung (EU) Nr. 473/2013) etabliert. Die Überwachungsfunktion des Fiskalrates umfasst die Beobachtung der aktuellen und mittelfristigen Budgetentwicklung aller öffentlichen Haushalte im Hinblick auf die Einhaltung der nationalen Fiskalregeln. Ein erster diesbezüglicher „Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2013 bis 2018“ wurde im Mai 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt.⁴ Die nationalen Fiskalregeln wurden in Österreich in Form des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 rechtlich verankert (Abschnitt 3.2).

³ Siehe Europäische Kommission (2013). Vade mecum on the SWP. Occasional Papers 151, Mai 2013, Brüssel oder http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

⁴ Siehe <http://www.fiskalrat.at/Publikationen/fiskalregelberichte.html>.

Vorgaben und Ziele der Budgetpolitik

Die mehrdimensionalen **EU-Fiskalregeln im Sinne des SWP** (bzw. „Sixpack“) legen **gesamtstaatliche Obergrenzen** für

- die Höhe des **Budgetdefizits**,
- die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetdefizits**,
- die Entwicklung der **realen Ausgaben** des Staates und für
- die Entwicklung und den Stand der **Staatsverschuldung** fest.

Werden die fiskalpolitischen Vorgaben nicht erfüllt (Ex-post-Bewertung des Jahres $t-1$ im Rahmen der Frühjahrsprognose der EK), sind **Sanktionen** vorgesehen. Ein **verschärftes Korrekturverfahren** im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (ÜD-Verfahren) wird ausschließlich bei Verletzung der **Maastricht-Kriterien** (Defizitquote nachhaltig über der Obergrenze von 3% des BIP oder Verschuldungsquote über der 60%-Grenze ohne ausreichende Rückführung) eingeleitet. Die Fiskalregeln über die Entwicklung und Höhe des **strukturellen Budgetsaldos** (= konjunkturbereinigter Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) prägen die konjunkturpolitische Ausrichtung der Budgetpolitik in der Europäischen Union. Nach Erreichen des MTO (Medium Term Objective; strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,5% des BIP) soll dessen Einhaltung zu einer **konjunkturausgleichenden, antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik**, die in der Vergangenheit die Ausnahme war, in den Mitgliedstaaten beitragen. Allfällige Verfehlungen der strukturellen Vorgaben lösen ebenso wie jene bei der Ausgabenregel kein ÜD-Verfahren aus. Allerdings werden im Bedarfsfall, d. h. bei „erheblicher Abweichung“⁵ vom vorgegebenen Budgetpfad, **Frühwarnmechanismen** (wie z. B. EU-Maßnahmenkatalog mit Fristen, automatisches Korrekturverfahren auf nationaler Ebene, Stellungnahmen der Fiskalräte etc.) in Gang gesetzt, um die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zu forcieren und eine Verletzung der Maastricht-Kriterien zu verhindern. Der mittelfristige Zielwert eines beinahe ausgeglichenen Budgets wurde in **Österreich** mit einem **strukturellen Budgetdefizit von 0,45% des BIP** festgelegt.

Das Ergebnis des strukturellen Budgetsaldos ist allerdings mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, die sich auch in laufenden Revisionen – selbst Daten der Vergangenheit betreffend – niederschlagen. Diese Unsicherheiten ergeben sich aus unterschiedlichen Berechnungsmethoden und Prognosen, aber auch aus der Tatsache, dass der Potenzialoutput keine direkt beobachtbare, sondern eine analytische Kenngröße darstellt. Dadurch erklären sich auch Abweichungen bei den Ergebnissen unterschiedlicher Institutionen (EK, IWF, OECD, WIFO, FISK).

EU-Empfehlungen für 2013 im Rahmen des übermäßigen Defizitverfahrens für Österreich

Österreich unterlag zwischen Dezember 2009 und Juni 2014 einem **ÜD-Verfahren** nach Artikel 126 (6) AEUV (korrektiver Arm des SWP) mit folgenden fiskalpolitischen **Vorgaben** für den Empfehlungszeitraum **2011 bis 2013**:⁶

- Rückführung der gesamtstaatlichen Defizitquote auf unter 3% des BIP bis 2013,
- Reduktion des strukturellen Budgetdefizits des Staates um durchschnittlich 0,75% des BIP p. a. in den Jahren 2011 bis 2013,⁷
- rückläufige Schuldenquote.

⁵ Eine Abweichung ist i. S. des SWP erheblich, wenn das strukturelle Defizit eines Jahres um 0,5% des BIP oder im Durchschnitt zweier aufeinander folgender Jahre um 0,25% des BIP p. a. vom Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

⁶ Eine Zusammenstellung der Dokumente zu den aktuell laufenden Verfahren findet sich unter http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

⁷ Seit der Reform des SWP im Jahr 2011 werden für neu eröffnete ÜD-Verfahren jährliche Zielwerte für den Budgetsaldo laut Maastricht und für den strukturellen Budgetsaldo vorgegeben.

Vorgaben und Ziele der Budgetpolitik

Auf Basis der Frühjahrsprognose der EK entschied der Rat der Europäischen Union im Juni 2014, das **ÜD-Verfahren gegenüber Österreich einzustellen**. Ausschlaggebend dafür war, dass sowohl die gesamtstaatliche Defizitquote seit dem Jahr 2011 nachhaltig unter dem Referenzwert von 3% des BIP als auch die Verschuldungsquote im Sinne der Schuldenregel rückgeführt wurden (Näheres Abschnitt 4.1). Folglich sind für Österreich **ab dem Jahr 2014** die Bestimmungen des **präventiven Arms** gültig. Sie geben (sofern nicht Ausnahmeregeln wie z. B. bei Naturkatastrophen oder bei schwerwiegendem Konjunkturabschwung anzuwenden sind) in Grundzügen Folgendes vor:

- **Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** jährlich um mehr als 0,5% des BIP, solange das mittelfristige Budgetziel (MTO) nicht erreicht wurde und die Schuldenquote über dem Referenzwert von 60% des BIP liegt.
- Beschränkung des **jährlichen (realen) Ausgabenzuwachses** des Staates mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs abzüglich eines Abschlags, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen.
- **Rückführung der Staatsschuldenquote** im Einklang mit der Schuldenregel. Nach Einstellung eines ÜD-Verfahrens besteht ein dreijähriger Übergangszeitraum, an dessen Ende die Einhaltung der Schuldenregel sichergestellt werden muss.

3.2 Nationale Budgetziele: Stabilitätsprogramm und Österreichischer Stabilitätspakt 2012

Numerische Budgetziele Österreichs decken sich im Wesentlichen mit den EU-Vorgaben

Die **budget- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen** der Bundesregierung beruhen auf einer Drei-Säulen-Strategie, die neben numerischen Haushaltszielen die **Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung** sowie die **Fortsetzung von Strukturreformen** umfasst.

Die **numerischen Budgetziele** der österreichischen Gebietskörperschaften für das **Fiskaljahr 2013** basieren auf dem **Österreichischen Stabilitätspakt 2012** (ÖStP 2012; BGBl. I 30/2013), der – in Anlehnung an die EU-Fiskalregeln – ein nationales System mehrdimensionaler Fiskalregeln rechtlich bindend für die einzelnen Gebietskörperschaften festlegt (u. a. Anpassungspfad für den Maastricht-Saldo in Richtung Nulldefizit im Jahr 2016, maximales strukturelles Budgetdefizit von 0,45% des BIP ab 2017, Rückführung der Verschuldungsquote gemäß Schuldenregel der EU). Vor diesem Hintergrund formulierte die Bundesregierung **Zielvorgaben** für die wichtigsten Fiskalindikatoren, die sich im Budget- bzw. Schuldenpfad **laut Stabilitätsprogramm 2012 bis 2017** vom April 2013 widerspiegeln:

- **Gesamtstaatliches Defizit laut Maastricht** von 2,3 % des BIP im Jahr 2013, davon 1,9% des BIP durch die Bundesebene und 0,4% des BIP seitens der Länder und Gemeinden, 0,0% des BIP seitens Sozialversicherungsträger; Rückführung auf 0,0% des BIP bis 2016;
- **Strukturelles Budgetdefizit** von 1,8% des BIP im Jahr 2013; Erreichung des mittelfristigen Budgetziels eines strukturellen Budgetdefizits von max. 0,45% des BIP (Bund und SV-Träger: max. 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: max. 0,1% des BIP) im Jahr 2017;
- Schrittweise Rückführung der **Verschuldungsquote** nach einem Höchststand von 73,6% des BIP Ende 2013.

Im Juni 2013 wurde das österreichische Stabilitätsprogramm 2012 bis 2017 von der Europäischen Kommission evaluiert. Im Anschluss daran kam der **Rat der Europäischen Union (Ecofin)** zum Schluss, dass Österreich bereits **beträchtliche Konsolidierungsanstrengungen** zur Rückführung des **übermäßigen Defizits** unternommen hat. Gleichzeitig verabschiedete der Rat folgende **länderspezifischen Empfehlungen** für Österreich:

Vorgaben und Ziele der Budgetpolitik

- Den gesamtstaatlichen **Haushaltsplan für 2013** – wie vorgesehen – **umzusetzen**, sodass die nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits und die strukturelle Anpassung entsprechend den Ratsempfehlungen im Rahmen des ÜD-Verfahrens erreicht werden;
- Nach der Korrektur des übermäßigen Defizits in geeignetem Tempo strukturelle Anpassungsanstrengungen zu unternehmen, um das **MTO bis 2015** zu erreichen.⁸
- Die **Finanzbeziehungen** zwischen unterschiedlichen Regierungsebenen zu **straffen** (z. B. Vereinfachung und Entflechtung der Kompetenzen, Zusammenführung der Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung);
- **Reformen** in den Bereichen Pensionen, Gesundheit, Bildung und Steuerstruktur weiter voranzutreiben.

Im Rahmen des **aktuellen Stabilitätsprogramms** für die Jahre 2013 bis 2018 vom April 2014 wurden die numerischen **Zielvorgaben ab dem Jahr 2014** vor dem Hintergrund der erforderlichen Zusatzmittel für die Restrukturierung der **Hypo Alpe-Adria-Bank** auf Bundesebene und der **Übererfüllung der Haushaltsergebnisse 2013 auf Länder- und Gemeindeebene** angepasst: Neben höheren Planwerten für das Jahr 2014 hinsichtlich Maastricht-Defizit (2,7% des BIP) und Schuldenquote (79,2% des BIP) wurde die Erreichung des mittelfristigen Budgetziels eines strukturellen Budgetdefizits von max. 0,45% des BIP für das Jahr 2016 seitens der Bundesregierung vorgesehen. Zudem wurde infolge der Übererfüllung des ÖStP 2012 durch die Länder und Gemeinden in den Jahren 2012 und 2013 ab dem Jahr 2014 ein (nominelles) Nulldefizit (im Jahr 2017 ein geringer Überschuss) als Beitrag dieser Subsektoren zum gesamtstaatlichen Budgetpfad unterstellt. Der **EU-Forderung** einer Beschleunigung des Konsolidierungskurses zur Erreichung des MTO bis zum Jahr 2015 anstatt 2016 wurde im aktuellen **Stabilitätsprogramm nicht Rechnung getragen**. Allerdings kündigte die Regierung Zusatzeinsparungen im Bedarfsfall an (Abschnitt 3.3).

3.3 Ausblick: Budgetpolitische Empfehlungen des Rates der Europäischen Union 2014

Ergebnisse des Fiskalrates von Anfang Mai 2014 werden von der EU-Kommission bestätigt

Die EK führte Anfang Juni 2014 – dem Ablauf des „Europäischen Semesters“ folgend – gemeinsam mit dem **Nationalen Reformprogramm Österreichs 2014** eine **Bewertung**⁹ des aktuellen **österreichischen Stabilitätsprogramms** für die Jahre 2013 bis 2018 (vom April 2014) durch. Auf Grundlage dieser Bewertung wurde der Prozess **zur Einstellung des ÜD-Verfahrens** für Österreich in die Wege geleitet, der Mitte 2014 abgeschlossen wurde (Abschnitt 3.1).

Für den Budgetpfad ab dem Jahr 2014 **empfahl der Rat der Europäischen Union**¹⁰ Österreich für den **Zeitraum 2014–2015** Folgendes:

- **Zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen für 2014**, um die Abweichung von den EU-Vorgaben für den Anpassungspfad des strukturellen Budgetsaldos (laut Frühjahrsprognose 2014 der EK in Höhe von 0,5% des BIP) und die damit verbundene Gefahr einer deutlichen Abweichung im Sinne des SWP abzuwenden;
- Die **strukturellen Anpassungsanstrengungen 2015 deutlich zu erhöhen**, um das Erreichen des MTO sicherzustellen; das MTO auch danach einzuhalten und die Schuldenquote nachhaltig zurückzuführen;
- Die **Finanzbeziehungen** zwischen unterschiedlichen Regierungsebenen weiter zu **straffen** (z. B.

⁸ Im Herbst 2013 forderte die EK Österreich auf, die vollständige Einhaltung des SWP im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens und die Erreichung des MTO bis 2015 sicherzustellen.

⁹ Siehe http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_austria_en.pdf.

¹⁰ Siehe <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010799%202014%20INIT>.

Vorgaben und Ziele der Budgetpolitik

Vereinfachung und Entflechtung der Kompetenzen, Zusammenführung der Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung);

- Die langfristige **Tragfähigkeit des Pensionssystems** zu verbessern (Beschleunigung der Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters für Frauen und Männer, Kopplung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung, Überwachung der Umsetzung neuer Reformen zur Beschränkung der Inanspruchnahme von Frühpensionierungsregelungen);
- Die Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit des **Gesundheitswesens** und der **Pflege** weiter zu verbessern;
- **Reduktion** der hohen **Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit** von Geringverdienern (Verlagerung auf weniger wachstumsschädliche Steuerquellen wie etwa periodische Immobiliensteuern bei Aktualisierung der Steuerbemessungsgrundlage);
- Maßnahmen zur **Verbesserung der Arbeitsmarktchancen** von Menschen mit Migrationshintergrund, Frauen und älteren Arbeitnehmern (Verbesserung der Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegedienste, Anerkennung der Qualifikationen von Migranten);
- Weitere Maßnahmen zur **Verbesserung der Bildungsergebnisse** (u. a. durch Forcierung der frühkindlichen Bildung) und der **strategischen Planung im Hochschulwesen** sowie zur **Senkung der Abbrecherquote** zu ergreifen;
- **Zugangs- und Ausübungsbeschränkungen im Dienstleistungssektor** abzubauen und deren Rechtfertigung aus Gründen des Allgemeininteresses bei den regulierten Berufen zu überprüfen;
- Die **Umstrukturierung** verstaatlichter und teilweise **verstaatlichter Banken** weiterhin zu verfolgen und wirksam voranzubringen.

Insgesamt stellte der Rat der Europäischen Union fest, dass Österreich sein übermäßiges Defizit nachhaltig korrigiert hat, in den Jahren 2014 und 2015 jedoch weiterhin die **Gefahr einer erheblichen Abweichung vom strukturellen Anpassungspfad** in Richtung MTO besteht. Das zugrundeliegende makroökonomische Szenario des Stabilitätsprogramms wurde von einer unabhängigen Institution (WIFO) erstellt und als plausibel eingestuft. Wenngleich Fortschritte bei Strukturreformen, z. B. im Bereich des Pensions- und Gesundheitssystems erzielt wurden, besteht nach Auffassung des Rates weiterhin Reformbedarf (u. a. bei der Kompetenzverteilung, Steuerstruktur, Pensionen, Gesundheits- und Bildungswesen).

Die Einschätzungen über den **zukünftigen Budgetpfad Österreichs** decken sich im Wesentlichen mit den **Ergebnissen des Fiskalrates**, die im Rahmen des Berichts über die Einhaltung der Fiskalregeln 2013 bis 2018 veröffentlicht wurden (Kapitel 8)¹¹. Auch der Fiskalrat sprach sich dafür aus, dass strukturelle Reformen rasch umgesetzt werden, und stellte für 2014 und 2015 fest, dass nicht alle EU-Fiskalregeln zur Gänze eingehalten werden könnten. Laut BMF soll eine „**erhebliche Abweichung**“ im Sinne des SWP im Hinblick auf den strukturellen Anpassungspfad in Richtung des MTO durch Zusatzmaßnahmen im Vollzug (falls erforderlich) verhindert werden. Die Herausforderung für die öffentlichen Finanzen besteht darin, wachstumsfördernde Ausgaben für Bildung, Forschung, Innovation und materielle Infrastruktur beizubehalten und die Kostendynamik durch die Bevölkerungsalterung – insbesondere der Renten-, Pflege- und Gesundheitssysteme – einzudämmen.

Im aktuellen Stabilitätsprogramm sind einige **Strukturreformen** angeführt, die bei den vom Rat der EU angezeigten Reformbereichen ansetzen. Dazu zählen v. a. Maßnahmen zur langfristigen Sicherung des gesetzlichen **Pensionssystems** sowie Werterhaltung der Pensionen (z. B. verstärkte Förderung der Erwerbsintegration älterer Arbeitnehmer und Anreize zur Weiterarbeit nach Erreichen des Mindestpensionsalters) sowie **Verwaltungsreformmaßnahmen** (Zusammenführung und Schließung von Bezirksgerichten und Polizeiinspektionen, Bündelung von Querschnittsaufgaben durch Gründung eines Amtes der Bundesregierung). Im Bereich des **Gesundheitswesens** wurde mit den Verein-

¹¹ Siehe <http://www.fiskalrat.at/Publikationen/fiskalregelberichte.html>.

Vorgaben und Ziele der Budgetpolitik

barungen gemäß Artikel 15a B-VG zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung zur „Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens“ sowie zur „Zielsteuerung Gesundheit“ der Grundstein für Reformen gelegt. Allerdings bedarf es der Konkretisierung und Umsetzung jener Maßnahmen, die insbesondere die vereinbarte Begrenzung der Dynamik der Gesundheitsausgaben mit dem nominalen BIP-Wachstum bis 2016 sicherstellen sollen.

Wichtige strukturelle Reformvorhaben wurden im Regierungsprogramm in Aussicht gestellt, die bislang weder konkretisiert noch quantifiziert wurden. Hierzu sollen Arbeitsgruppen eingerichtet und Reformpläne bis spätestens Ende 2015 zu folgenden Themenbereichen vorgelegt werden:

- Überprüfung der Aufgabenverteilung und -erfüllung, Deregulierung,
- Beseitigung von gebietskörperschaftsübergreifenden Doppelgleisigkeiten,
- Finanzausgleichsreform mit einer Entflechtung der Aufgaben und Mischfinanzierungen sowie einer aufgabenadäquaten Mittelausstattung,
- Steuerstrukturreform einschließlich Steuervereinfachung (u. a. Senkung des Einkommenssteuersatzes in Richtung 25% unter gleichzeitiger Abflachung der Progression).

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013**4. FISKALPOSITION GEMÄSS STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKT****4.1 Budgetentwicklung in Österreich 2013****Gesamtstaatliches Budgetdefizit 2013 erheblich niedriger als veranschlagt**

Der mittelfristige Konsolidierungspfad Österreichs (Stabilitätsprogramm, April 2013) sah eine weitere **Rückführung der gesamtstaatlichen Defizitquote** von 2,5% des BIP im Jahr 2012 auf 2,3% des BIP im Jahr 2013 vor. Die Berechnungen von Statistik Austria im Rahmen der Meldung zur Budgetären Notifikation von Ende März 2014 ergaben jedoch ein unerwartet niedriges Budgetdefizit von 1,5% des BIP für das Jahr 2013. Trotz eines schwächeren Wirtschaftswachstums und über dem Bundesvoranschlag liegender Kapitalerfordernisse für den Bankensektor unterschritt das vorläufige Endergebnis vom März 2014 für das Maastricht-Defizit 2013 jene Ergebnisse vom März sowie vom September 2013 um 0,8 Prozentpunkte (Tabelle 4). Die im Kapitel 4 präsentierten Budgetdaten laut Maastricht spiegeln den **Stand März 2014** wider, bei dem noch vorläufige, zum Teil geschätzte Budgetdaten des Staates für 2013 enthalten sind.¹²

Tabelle 4: Einschätzungen zur Budgetentwicklung des Staates für 2012 und 2013

	Budgetsaldo ¹⁾ 2012		Budgetsaldo ¹⁾ 2013	
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP
Ende März 2013				
Budgetäre Notifikation ²⁾ bzw. Meldung an Eurostat ³⁾	-7,7	-2,5	-7,4	-2,3
Ende September 2013				
Budgetäre Notifikation ²⁾ bzw. Meldung an Eurostat ³⁾	-7,8	-2,5	-7,2	-2,3
Ende März 2014				
Budgetäre Notifikation ²⁾ bzw. Meldung an Eurostat ³⁾	-7,9	-2,6	-4,8	-1,5
Ende April 2014 Österr. Stabilitätsprogramm BMF			-4,8	-1,5

1) Budgetsaldo des Staates im Sinne der Budgetären Notifikation (Zinsaufwand unter Berücksichtigung von Derivaten (Swaps)).

2) Meldeverpflichtung an die Europäische Kommission gemäß EU-Verordnung Nr. 3605/93 zuletzt geändert durch Nr. 351/2002.

3) Meldeverpflichtung an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat).

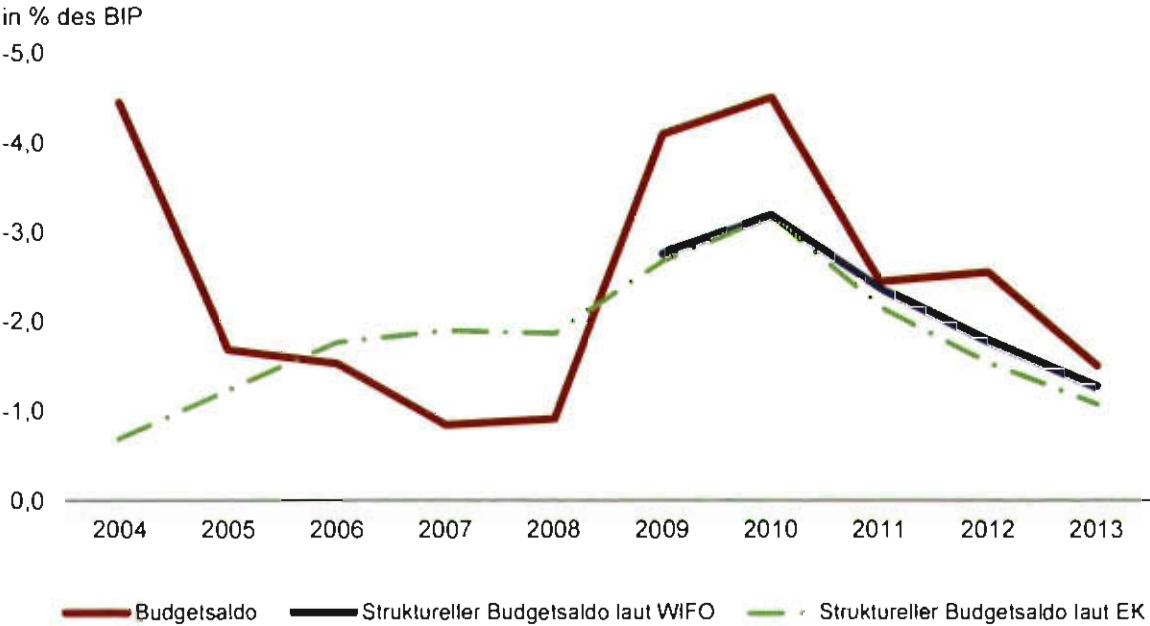
Quelle: Statistik Austria, BMF.

Die Differenz zwischen dem **Finanzierungssaldo des Bundes** für das Jahr 2013 (Budgetäre Notifikation vom März 2014 gegenüber 2013) von 0,4% des BIP war auf Sondereffekte und einen Risikopuffer in der Budgetplanung zurückzuführen. So kam es auf **Bundesebene** beim Vollzug zu erheblichen Abweichungen gegenüber dem Voranschlag 2013, die sich nur zum Teil aufhoben: Den Erlösen aus dem **Verkauf von Mobilfunklizenzen**, die um 1,75 Mrd EUR höher waren als budgetiert, standen ein höherer Mittelbedarf von 1,1 Mrd EUR für die **Hypo-Alpe-Adria** und um 0,3 Mrd EUR weniger Einnahmen aus dem **Steuerabkommen mit der Schweiz** gegenüber. Diese **Abweichungen**

¹² Endgültige Ergebnisse über die Budgetgebarung im Sinne des ESVG 95 liegen mit einer zeitlichen Verzögerung von über einem Jahr vor. Zwar stehen Statistik Austria Quartalsdaten über die Budgetgebarung der Länder und Gemeinden zur Verfügung, die aber zum Teil Qualitätsschwächen aufweisen. Ferner werden unterjährige Gemeindeergebnisse ausschließlich durch eine Stichprobe (150 Gemeinden) erfasst.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Grafik 7
Finanzierungssaldo des Staates 2004 bis 2013 laut Maastricht*)



*) Gemäß ESVG 95 im Sinne der Budgetären Notifikation (Verordnung Nr. 3605/93 i. d. g. F. des Rates), 2004 inklusive ÖBB-Förderungsverzicht des Bundes.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO, Europäische Kommission (Frühjahrsprognose 2014).

Grafik 8
Öffentliche Verschuldung 2004 bis 2013 laut Maastricht*)

Jahresendstände



*) Gemäß Verordnung Nr. 3605/93 i. d. g. F. des Rates.

Quelle: Statistik Austria, WIFO.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

reduzierten das Maastricht-Defizit um insgesamt 0,1% des BIP. Zu einer Unterschreitung des Defizits auf Bundesebene trug ferner auch die traditionell **vorsichtige Budgetierung** bei: So lagen beispielsweise die Auszahlungen in der Untergliederung (UG) 20 „**Arbeitsmarkt**“ angesichts der schwachen Wirtschaftsentwicklung mit 6,7 Mrd EUR um 0,3 Mrd EUR über dem Voranschlag, die Einzahlungen überschritten aber mit 5,8 Mrd EUR den Voranschlag um 0,5 Mrd EUR. Auch die veranschlagten Einzahlungen zur UG 25 „**Familie und Jugend**“ wurden um 150 Mio EUR übertroffen.

Darüber hinaus verbesserte sich auch auf **Länder- und Gemeindeebene** der Finanzierungssaldo für das Jahr 2013 um 0,4 Prozentpunkte beim Vergleich zwischen der März-Meldung 2014 und jener des Vorjahres (Finanzierungssaldo März 2014: -0,06 % des BIP, März 2013: -0,44 % des BIP). Bei den **Sozialversicherungsträgern** wurde ein im März 2013 geplanter Überschuss im vorläufigen Ergebnis geringfügig übertroffen.

Eine **Tendenz zur Überschätzung** des Defizits des Bundes bei der Planung und ein strikter Budgetvollzug waren auch in den vorangegangenen Jahren, mit Ausnahme des Jahres 2012 (unerwartete Ausgaben für das Bankenpaket), zu verzeichnen: Von 2005 bis 2011 überschritt das (geplante) Maastricht-Defizit der Bundesebene in der Budgetären Notifikation vom März des laufenden Jahres das vorläufige Endergebnis nach Vorliegen des Rechnungsabschlusses im folgenden Jahr um durchschnittlich jeweils 1,6 Mrd EUR oder 46%.¹³ In der Gesamtbetrachtung aller Länder und Gemeinden trifft diese äußerst vorsichtige Planung für die Jahre ab 2011 zu.

Temporäre Effekte drückten 2013 das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit

Das Maastricht-Defizit wurde im Jahr 2012 per Saldo durch **temporäre Effekte** um 2,4 Mrd EUR erhöht, während diese im **Jahr 2013** das Defizit per Saldo um 0,8 Mrd EUR reduzierten: So summierten sich die **Nettozahlungen** im Rahmen des **Bankenpakets** im Jahr 2012 auf 2,6 Mrd EUR, im Jahr 2013 waren es 1,9 Mrd EUR. Dies entsprach einem Rückgang von 0,2% des BIP. Die **temporären**, defizitmindernden **Einnahmen** lagen im Jahr 2012 bei 0,2 Mrd EUR (Vorwegbesteuerung der Pensionskassen), jene von 2013 erreichten ein Volumen von 2,7 Mrd EUR (Versteigerungserlöse der Mobilfunklizenzen und Steuerabkommen mit der Schweiz). Insgesamt verminderten diese **temporären**, einnahmen- und ausgabenseitigen **Ereignisse** das Maastricht-Defizit im Jahr 2013 im **Vorjahresvergleich** um 3,2 Mrd EUR oder 1% des BIP.

Der **konjunkturelle Einfluss auf das Budget** aufgrund zyklisch schwankender Steuereinnahmen und Sozialausgaben wird nach Vorgaben der EU mittels der Lücke zwischen **BIP** und **Potenzialoutput** der österreichischen Wirtschaft berechnet. Mit einem Potenzialwachstum von 1,2% erreichte das BIP das Potenzialoutputniveau im Jahr 2013 noch nicht und wies eine Outputlücke von 0,7% des Potenzialoutputs auf (laut kurz- und mittelfristiger Prognose des WIFO vom März bzw. Februar 2014). Geht man von einer Budgetsensitivität von 0,49 aus¹⁴, so waren gerundet 0,4 Prozentpunkte des Maastricht-Defizits von 1,5% des BIP auf die **zyklische Komponente** zurückzuführen. In der Frühjahrsprognose 2014 der Europäischen Kommission führte eine Outputlücke von 1,1% des Potenzialoutputs zu einer sehr ähnlichen zyklischen Komponente von 0,5% des BIP. Durch die zusätzliche Bereinigung um **Einmalmaßnahmen** (nach EU-Definition)¹⁵ in Höhe von -0,35 Mrd EUR ergab sich im Jahr 2013 ein **struktureller Saldo** von -1,3% des BIP (bzw. von -1,1% des BIP laut Europäischer Kommission). Die Einmalmaßnahmen nach EU-Definition umfassten 2013 die Vermögens-

13 Dieses Ergebnis ändert sich nicht wesentlich, wenn die Krisenjahre 2008 und 2009 nicht in die Auswertung miteinbezogen werden. Im administrativen Bundesbudget war auch 2012 eine vorsichtige Budgetierung zu verzeichnen.

14 Vgl.: Mourre et al. (2013): The cyclically adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update, European Commission, Economic Papers 478.

15 Die Abgrenzung des Begriffs „Einmalmaßnahmen“ folgt hier den EU-Konventionen (z. B. ohne einnahmenseitige Effekte des Bankenpakets): „One-off and temporary measures are measures having a transitory budgetary effect that does not lead to a sustained change in the intertemporal budgetary position, i.e. sales of nonfinancial assets; short-term emergency costs emerging from natural disasters; tax amnesties; revenues resulting from the transfers of pension obligations and assets (Code of Conduct, 24.1.2012).“

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Tabelle 5: Budgetsaldo, Zinszahlungen, Primärsaldo und struktureller Budgetsaldo des Staates 2010 bis 2014¹⁾

	Budgetsaldo		Zinszahlungen		Primärsaldo		Struktureller Budgetsaldo laut WIFO ²⁾	Struktureller Budgetsaldo laut EK ³⁾
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	% des BIP	% des BIP
2010	-12,9	-4,5	7,6	2,7	-5,3	-1,8	-3,2	-3,2
2011	-7,3	-2,5	7,8	2,6	0,5	0,2	-2,4	-2,2
2012	-7,9	-2,6	8,0	2,6	0,1	0,0	-1,8	-1,6
2013 ⁴⁾	-4,8	-1,5	8,0	2,6	3,2	1,0	-1,3	-1,1
2014 ⁵⁾	-8,7	-2,7	8,3	2,6	-0,4	-0,1	-1,2	-1,2

1) Zinsaufwand unter Berücksichtigung von Derivaten (Swaps) im Sinne der Budgetären Notifikation.

2) Auf Basis der WIFO-Berechnungen für die Outputlücke (Stand: März 2014).

3) Gemäß Frühjahrsprognose 2014 der EU-Kommission (Stand: Mai 2014).

4) Vorläufige Daten.

5) Budgetäre Notifikation (Schätzung: BMF vom März 2014).

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO (BIP; Stand: März 2014), EU-Kommission und eigene Berechnungen.

transfers im Rahmen des Bankenpakets (Abschnitt 4.2) und der Katastrophenhilfe (Hochwasser und Dürre; Abschnitt 4.3) sowie die einmaligen Sondereinnahmen (Versteigerung der Mobilfunklizenzen und Steuerabkommen mit der Schweiz). Gegenüber dem Jahr 2012 verringerte sich das strukturelle Budgetdefizit von 1,8% des BIP um 0,5 Prozentpunkte.

Die Bedeutung des strukturellen Budgetdefizits für die Fiskalregeln der EU beruht auf dem Grundsatz **antizyklischer Budgetpolitik**. Damit stellt es eine wichtige Größe für eine **nachhaltige Konsolidierung** dar. Da der Potenzialoutput und die Outputlücke jedoch keine beobachtbaren Größen sind, gibt es unterschiedliche Schätzmethode, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Hinzu kommen häufige **Prognosefehler** und **Revisionen** der Schätzungen für das BIP-Wachstum und für das Potenzialwachstum sowie von Einmalmaßnahmen, die jeweils in das strukturelle Defizit eingehen.

Beendigung des übermäßigen Defizitverfahrens für Österreich ab Mitte 2014

Österreich unterlag von Dezember 2009 bis Juni 2013 einem ÜD-Verfahren mit spezifischen numerischen fiskalischen Vorgaben, die im Abschnitt 3.1 erläutert sind. Österreich erfüllte alle drei Kriterien im Sinne dieser EU-Vorgaben, wodurch die **Einstellung des ÜD-Verfahrens** erreicht wurde (siehe auch Fiskalregelbericht vom Mai 2014):

- Eine **Rückführung der gesamtstaatlichen Defizitquote auf unter 3% des BIP** erfolgte bereits ab dem Jahr 2011 mit einer Defizitquote von nur noch 1,5% des BIP im Jahr 2013. Im Jahr 2014 sollte – auch unter Berücksichtigung der Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank in Form einer Abbaugesellschaft – die Obergrenze von 3% weder erheblich noch nachhaltig überschritten werden.¹⁶
- Österreich erfüllt das für eine Einstellung des ÜD-Verfahrens relevante Schuldenkriterium insofern, als ab dem Jahr 2014 eine **rückläufige Schuldenquote im Sinne der Schuldenregel** zu erwarten ist. Bei dieser Regel können Finanzierungen zur Stabilisierung der Finanzmärkte außer Ansatz bleiben (relevante, abzugsfähige „Faktoren“). Allerdings ist mit einer Rückführung der Schuldenquote (ohne Berücksichtigung von Sonderfaktoren) erst ab 2015 zu rechnen.

¹⁶ Die Erfüllung der Vorgabe zur strukturellen Anpassung hat für eine Beendigung des ÜD-Verfahrens keine Bedeutung, jedoch für die Entscheidung über weitere Verfahrensschritte.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

- Die **strukturelle Anpassung des gesamtstaatlichen Defizits** Österreichs in den Jahren 2011 bis 2013 betrug 0,6% des BIP (0,7% des BIP laut EK) und lag damit zwar unter dem Referenzwert von durchschnittlich 0,75% des BIP p. a., entsprach aber dennoch den EU-Vorgaben. Im Rahmen eines ÜD-Verfahrens werden neben der beobachteten Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (gemessen in % des BIP) Fehleinschätzungen über die konjunkturelle und budgetäre Entwicklung, die sich in Revisionen manifestieren, anhand von **Korrekturfaktoren**¹⁷ einbezogen, um die **tatsächliche fiskalische Anstrengung** zu ermitteln.¹⁸ Für das Jahr 2013 errechnet sich (nach der derzeitigen EK-Berechnungsmethode für die Korrekturverfahren) eine „**tatsächliche fiskalische Anstrengung**“ von 1,4 Prozentpunkten und im Jahresdurchschnitt 2011–2013 von 1,0 Prozentpunkten p.a. Vor allem die Revision des Potenzialoutputs, der sich schwächer entwickelte als zum Zeitpunkt der Ratsempfehlungen angenommen, erhöhte die tatsächliche strukturelle Anpassung des Budgetdefizits in Richtung MTO.

Kein budgetpolitischer Spielraum für Steuerentlastungen oder Offensivmaßnahmen ohne Gegenfinanzierung

Durch die Beendigung des ÜD-Verfahrens (korrektiver Arm des SWP) sind ab dem Jahr 2014 die Bestimmungen des **präventiven Arms** gültig (Abschnitt 3.3). **Aus heutiger Sicht** dürfte Österreich in den Jahren 2014 und 2015 **nicht alle diese Vorgaben** erfüllen. Ein budgetpolitischer Spielraum für Steuerentlastungen oder zusätzliche Offensivmaßnahmen kann daher aus den derzeit verfügbaren Budgetplänen für Österreich nicht abgeleitet werden. Allerdings sind für die **nachhaltige Einhaltung** eines ausgeglichenen Haushalts aus Sicht des Fiskalrates **Strukturreformen mit Veränderung der Aufgabenverteilung** und die Einrichtung von **klaren Schnittstellen** zwischen den Gebietskörperschaften (unter anderem beim **Gesundheitswesen**, bei der **Pflege**, dem **Förderwesen** oder bei der **Bildung**) **ausständig**, die den budgetären Handlungsrahmen auch für Steuerentlastungen erweitern würden.

Im internationalen Vergleich fällt das Defizit Österreichs niedrig aus

Die beiden Defizitkenngrößen „Maastricht-Defizit und strukturelles Defizit“ fielen im Jahr 2013 in Österreich mit 1,5% des BIP bzw. 1,1% (Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission) im Vergleich zu den anderen EU-Ländern niedrig aus. Gleichzeitig war der Rückgang der Defizitkenngrößen in Österreich seit der Krise weniger stark ausgeprägt als bei der Mehrzahl der anderen Länder des Euroraums.

Die **strukturelle Konsolidierung** der Euro-Länder seit dem Krisenjahr 2009 betrug (nach Europäischer Kommission) durchschnittlich 3,3 Prozentpunkte, während das strukturelle Defizit in Österreich von 2009 bis 2013 um 1,6 Prozentpunkte reduziert wurde. Ein struktureller Budgetüberschuss war im Jahr 2013 in fünf EU-Ländern (Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Dänemark und Schweden) zu verzeichnen. Im Euro-18-Aggregat lag das strukturelle Defizit im Jahr 2013 bei durchschnittlich 1,3% des BIP (EU-Länder bei 1,8 % des BIP). Das **Maastricht-Defizit** verringerte sich von 2009 bis 2013 in Österreich um 2,6 Prozentpunkte auf 1,5% des BIP und jenes der Euro-Länder um durchschnittlich 3,3 Prozentpunkte auf 3,0% des BIP (EU-28-Aggregat: –3,5 Prozentpunkte auf 3,3% des BIP; Grafik 9). Mitte 2014 konnte für sechs EU-Länder (Österreich, Belgien, die Tschechische Republik, Dänemark, die Slowakei und die Niederlande) das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingestellt werden, wodurch die Zahl der Länder, für die ein Defizitverfahren läuft, auf nunmehr 11 zurückging.

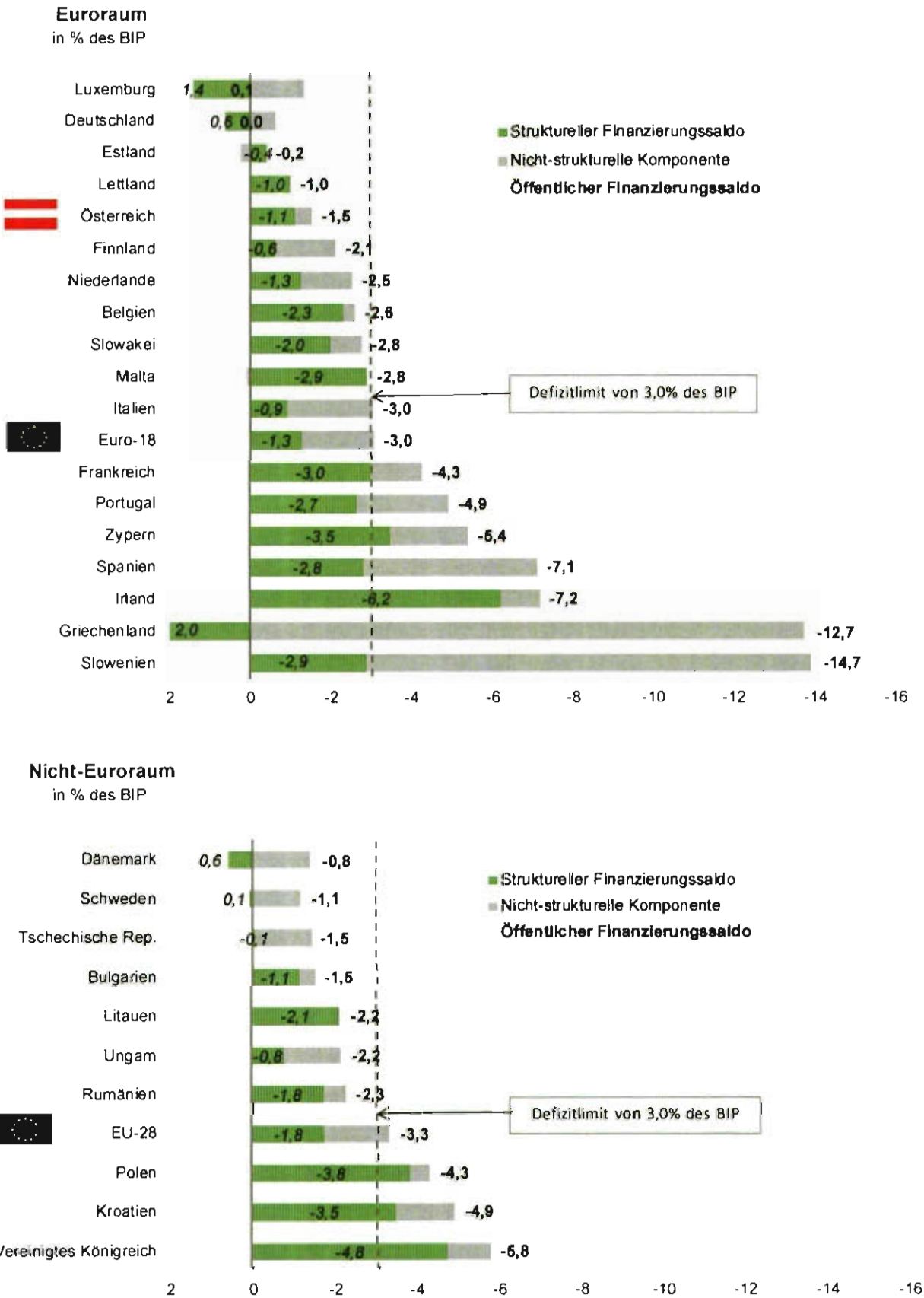
Die **divergierenden budgetären Entwicklungen** sind vorrangig Ergebnis von unterschiedlichen

¹⁷ Korrekturfaktor α bereinigt um Revisionen des Potenzialoutputs im Vergleich zu den Wachstumsannahmen zum Zeitpunkt der Ratsempfehlungen im Rahmen des ÜD-Verfahrens. Korrekturfaktor β bereinigt um Prognosefehler der Einnahmen, die sich aufgrund von im Zeitablauf konstant gehaltenen Einnahmelenastizitäten oder Fehleinschätzungen hinsichtlich der Wirkung von Steuerreformen oder BIP-Revisionen ergeben.

¹⁸ Siehe Fiskalrat (2014): Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2013–2018, S. 25ff.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Grafik 9
Öffentliche Finanzierungssalden*) international 2013



*) Im Sinne der Budgetären Notifikation (unter Berücksichtigung von Swaps).
Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnung (Stand: Mai 2014).

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

ökonomischen Ausgangslagen vor der Krise und der unterschiedlichen Betroffenheit in der Krise. So war die budgetäre Lage in jenen Ländern mit derzeit niedrigen strukturellen Budgetdefiziten auch im Jahr 2009 merklich besser. Auch betrug beispielsweise das **strukturelle Defizit 2009** für Österreich 2,7% des BIP und für Deutschland 0,7% des BIP, während die strukturelle Defizitquote für das Euro-18-Aggregat 4,5% des BIP erreichte. Ferner durchliefen beispielsweise in den Jahren 2012 und 2013 die Mehrzahl der Euro-18-Länder eine Rezession, während Österreich ebenso wie Deutschland ein Wirtschaftswachstum verzeichnen konnte.

Einnahmen des Staates wuchsen 2013 stärker als das BIP

Trotz des schwachen Wirtschaftswachstums im Jahr 2013 bewirkten die Zusatzeinnahmen infolge von Steuererhöhungen und Sondereinnahmen (v. a. Abgeltungsvereinbarung mit der Schweiz: 0,7 Mrd EUR) einen im Vergleich zu den letzten zehn Jahren (+3,3% p. a.) leicht überdurchschnittlichen Anstieg des **gesamstaatlichen Steueraufkommens in der ESVG 95-Darstellung** (+3,1 Mrd EUR oder +3,5%). Die **indirekten Steuern** erhöhten sich um 0,5 Mrd EUR oder 1,1%. Die **direkten Steuern** stiegen mit 4,5% oder 1,9 Mrd EUR stärker. Das Körperschaftsteueraufkommen erhöhte sich von 5,8 Mrd EUR im Jahr 2012 auf 6,4 Mrd EUR im Jahr 2013. Das Lohnsteueraufkommen nahm von 24,8 Mrd EUR im Jahr 2012 auf 25,7 Mrd EUR im Jahr 2013 zu. Das **Steuervolumen** erreichte 2013 insgesamt 89,2 Mrd EUR.¹⁹

Steigende Staatseinnahmen von 3,4% im Jahresabstand bei einem nominellen Wirtschaftswachstum von 2,0% im Jahr 2013 bedingten eine weitere Erhöhung der **Abgabenquote** um 0,7 Prozentpunkte auf 43,7% des BIP, nach einem ebenfalls kräftigen Zuwachs um 0,8 Prozentpunkte im Jahr 2012. Die im **Konsolidierungspfad seit 2011 eingeführten einnahmenseitigen Maßnahmen** beliefen sich im Jahr 2013 auf insgesamt 3,5 Mrd EUR (Fiskalregelbericht, Tabelle 6).²⁰

Die einnahmenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2013 vergrößerten den Abstand der österreichischen Abgabenquote zum **Durchschnitt des Euroraums (EU-18)**, der laut Europäischer Kommission²¹ im Jahr 2013 bei 42,1% lag, weiter.²² Österreich gehörte mit einer Abgabenquote von

Tabelle 6: Staatsquoten: Einnahmen, Ausgaben und Abgaben des Staates 2009 bis 2013 (in % des BIP)

	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁾
Staatseinnahmenquote ²⁾	48,5	48,3	48,3	49,1	49,7
Staatsausgabenquote ²⁾	52,6	52,8	50,8	51,6	51,2
Nationale Abgabenquote ³⁾	42,4	42,1	42,2	43,0	43,7
Abgabenquote laut EU-Kommission ⁴⁾	44,1	43,8	43,9	44,6	45,3

1) Vorläufige Daten.

2) Laut Verordnung (EG) Nr. 1500/00; Zinsaufwand ohne Berücksichtigung von Derivaten (Swaps).

3) Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Sozialversicherungsbeiträge (nur Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-Eigenmittel.

4) Steuereinnahmen des Staates inklusive tatsächlich gezahlte und imputierte Sozialversicherungsbeiträge, einschließlich EU-Eigenmittel.

Quelle: Statistik Austria, WIFO (BIP; Stand: März 2014) und EU-Kommission (Mai 2014).

19 Steueraufkommen des Staates laut ESVG 95 (Code: D2, D5 und D91) ohne Sozialversicherungsbeiträge und ohne Steuererträge, die an den Gemeinschaftshaushalt der EU (EU-Beiträge) fließen.

20 Budgetbegleitgesetz 2011: z. B. Stabilitätsabgabe, Tabaksteuer, CO₂-Zuschläge zur NOVA und MÖSt. 1. und 2. Stabilitätsgesetz 2012: z. B. Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden bei Veräußerung, Anhebung MÖSt.

21 Steuern und tatsächliche Sozialversicherungsbeiträge inklusive imputierte Sozialversicherungsbeiträge und EU-Beiträge, in % des BIP.

22 Abstand der österreichischen Abgabenquote zum EU-18-Durchschnitt 2012: 3,0 Prozentpunkte, 2013: 3,2 Prozentpunkte.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Grafik 10
Einnahmenezuwächse bzw. -rückgänge des Staates*) 2009 bis 2013

Veränderung zum Vorjahr

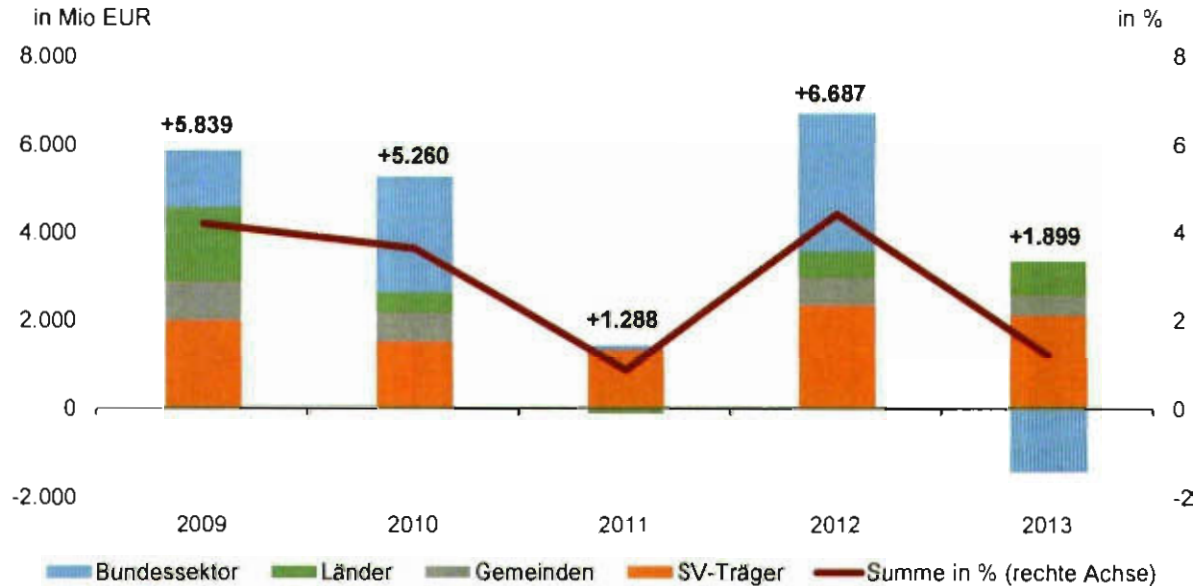


*) Einschließlich zwischenstaatlicher Nettotransfers.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Grafik 11
Ausgabenzuwächse bzw. -rückgänge des Staates*) 2009 bis 2013

Veränderung zum Vorjahr



*) Konsolidiert, ohne zwischenstaatliche Transfers.

Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

45,3% (laut Europäischer Kommission) zu den 5 Ländern des Euroraums mit den höchsten Abgabenquoten. Dabei war der Abstand zu den 13 Ländern des Euroraums, die unterdurchschnittliche Abgabenquoten hatten, beträchtlich: Deren Durchschnitt lag bei 38,4% des BIP. Ein Vergleich der Niveaus der Abgabenquoten ist jedoch nur bedingt möglich, da sich die EU-Mitgliedstaaten u. a. in der Ausgestaltung ihrer Versorgungssysteme unterscheiden und auch die jeweilige Wirtschaftslage das Steueraufkommen beeinflusst. Die relative Veränderung der Abgabenquote Österreichs im Vergleich zum EU-Durchschnitt könnte auf eine im Vergleich zu Österreich stärker ausgabenorientierte Sanierung der Staatshaushalte in den anderen Mitgliedstaaten hindeuten.

Geringer Anstieg der Staatsausgaben durch Sondereffekte und Konsolidierungsmaßnahmen

Die **Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte** erreichten im Jahr 2013 ein Volumen von 160 Mrd EUR und lagen damit um 1,9 Mrd EUR oder 1,2% über dem Ausgabenvolumen des Jahres 2012. Dieser sehr moderate Anstieg war insbesondere das Ergebnis der im ESVG als ausgabenmindernd verbuchten Erlöse aus der Versteigerung von Funklizenzen in der Höhe von 2,0 Mrd EUR. Ohne diesen Sondereffekt betrug der Ausgabenanstieg im Berichtsjahr 2013 2,5%. Für den mäßigen Ausgabenanstieg waren **ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen** (z. B. moderate Pensionsanpassungen, Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters, Gesundheitsreform und Nulllohnrunde für Teile der öffentlich Bediensteten), **geringere Budgetmittel für die verstaatlichten Banken** und ein **striktter Budgetvollzug** verantwortlich. Die seit 2011 gesetzten Maßnahmen des Bundes und die Gesundheitsreform dürften im Jahr 2013 (unter Abzug der Offensivmaßnahmen) die Staatsausgaben um insgesamt 1,7 Mrd EUR gedämpft haben (Fiskalregelbericht, Tabelle 6).

Die **Ausgaben im Bereich der Personal- und Sachausgaben**, die teilweise disponibel sind, entwickelten sich im Jahr 2013 unterschiedlich. Der insgesamt moderate Lohnabschluss für die öffentlich Bediensteten, insbesondere die Nulllohnrunde beim Bund, in Niederösterreich und im Burgenland, sowie die restriktiven Neuaufnahmen in den Gebietskörperschaften reduzierten den Kostenanstieg bei den Arbeitnehmerentgelten auf 0,6% oder 189 Mio EUR. Zu einem Rückgang der Personalkosten nach Aufgabenbereichen (COFOG-Kategorien) kam es in den Bereichen Verteidigung (−0,1%) und Öffentliche Ordnung und Sicherheit (−1,7%); den höchsten Zuwachs verzeichnete das Gesundheitswesen (3,0%). Für **Vorleistungen** wurden im Jahr 2013 um 4,0% oder 0,5 Mrd EUR mehr ausgegeben als im Jahr 2012. Davon entfielen 101 Mio EUR Mehrausgaben auf den militärischen Bereich. Für das Bildungswesen kam es zu einer Ausweitung um 129 Mio EUR (+4,8%).

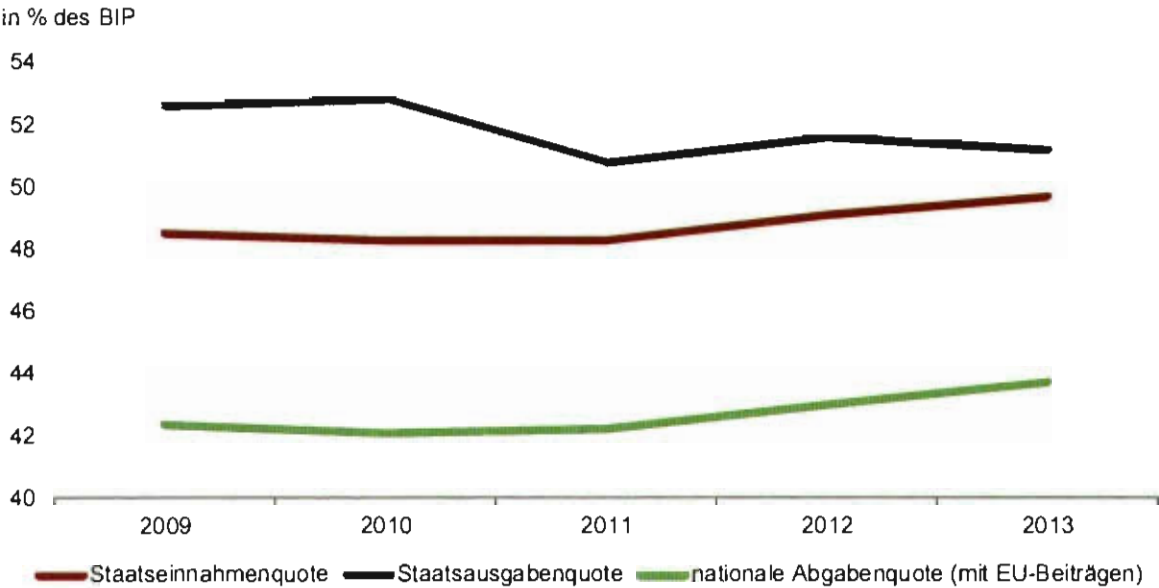
Die prozentuale Ausgabenerhöhung nach ESVG-Gruppen war im Jahr 2013 nach den Vorleistungen bei den **Sozialleistungen** am stärksten. Die **monetären Sozialleistungen** nahmen um 3,9% (+2,3 Mrd EUR) zu, wobei diese Zuwachsrate auf die Ausgaben für Alterspensionen (+4,0%, +1,6 Mrd EUR) und Arbeitslosenleistungen (+12,7%, +0,5 Mrd EUR) zurückzuführen waren. Die Strukturreformen im Bereich der Pensionen und moderate Pensionsanpassungen haben die Dynamik der Ausgaben für **Pensionen** gebremst, die Ausgabensteigerung war trotzdem noch deutlich höher als in den anderen Kategorien und dürfte zum Teil Vorzieheffekte aufgrund des Auslaufens der Langzeitversicherungsregelung ab 2014 beinhalten. Bei den **sozialen Sachleistungen** geht die Wachstumsrate von 3,0% (+0,5 Mrd EUR) auf die Ausgaben im **Gesundheitswesen** (+3,3%) zurück, für ambulante Behandlungen lag sie bei +4,9%. Im Abschnitt 4.6 werden in einem Exkurs die zukünftigen Entwicklungen der **Bundesmittel für die Pensionen** und der öffentlichen **Gesundheitsausgaben** beleuchtet.

Die Ausgaben für **Subventionen** gingen im Vergleich zu 2012 um 263 Mio EUR (−2,4%) zurück. In den einzelnen COFOG-Bereichen kam es – trotz rückläufiger Gesamtentwicklung – zum Teil zu hohen Zuwachsraten, etwa von 9,5% (60 Mio EUR) in der Landwirtschaft und von 12,7% (175 Mio EUR) beim Schienenverkehr.

Ein erheblichen Rückgang des Ausgabenvolumens im Vorjahresvergleich verzeichneten ebenfalls die **Vermögenstransfers** (−7,2% oder −0,7 Mrd EUR). Diese Entwicklung steht im Wesentlichen in

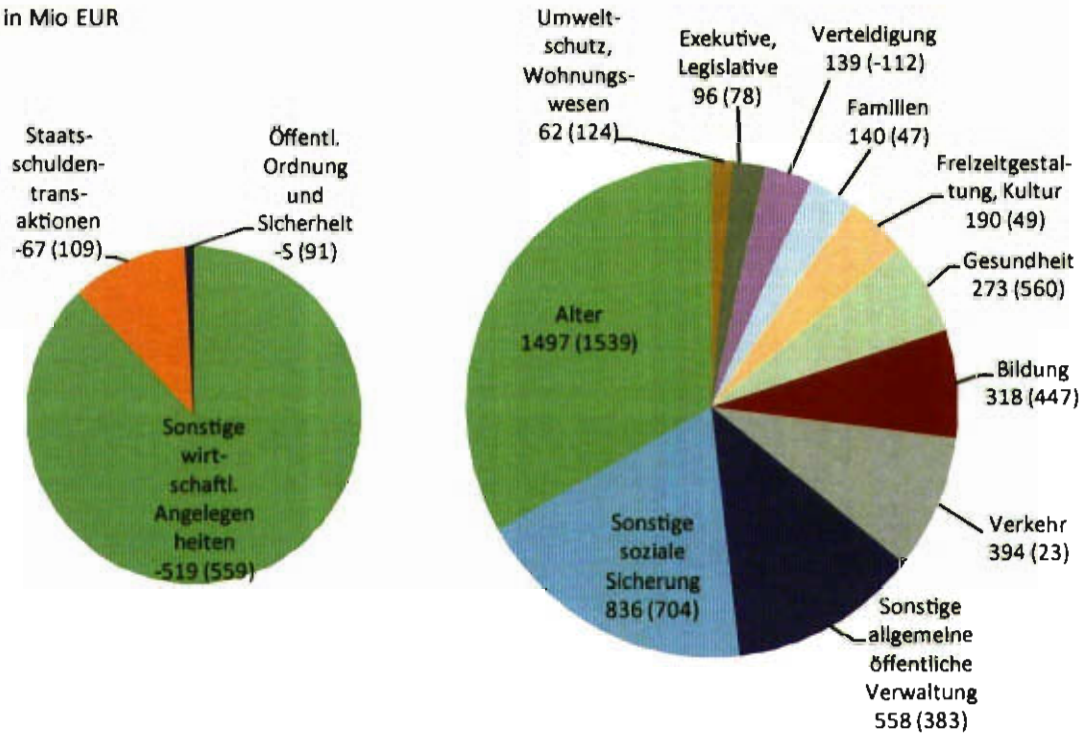
Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Grafik 12
Staatseinnahmen-, Staatsausgaben- und Abgabenquote 2009 bis 2013



*) Vorläufige Daten.
Quelle: Statistik Austria, WIFO.

Grafik 13
Ausgabenwüchse und -röckgünge nach Aufgabenbereichen*) 2013
zum Vorjahr (in Klammer: durchschnittliche Veränderung 2008-2013 p.a.)



*) COFOG; ohne Versteigerungserlöse LTE; vorläufiges Ergebnis.
Quelle: Statistik Austria und eigene Berechnungen.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Zusammenhang mit den Hilfsmaßnahmen in Bankenbereich. Die Ausgaben für das österreichische Bankenpaket waren 2013 mit 2,4 Mrd EUR um 0,7 Mrd EUR geringer als im Vorjahr.

Auch der **Zinsendienst für die Staatsverschuldung** wies 2013 angesichts des historisch niedrigen Marktzinsniveaus einen leicht rückläufigen Verlauf von 0,9% im Vorjahresvergleich auf. Die Zinszahlungen erreichten ein Volumen von 8,0 Mrd EUR, das waren 5% der Ausgaben des Staates.

Die **direkten Ausgaben des Staates für Investitionen** fallen seit Jahren – insbesondere infolge von **Ausgliederungen** (z. B. ASFINAG, BIG, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Krankenanstalten, Stadtwerke, Immobiliengesellschaften, etc.), aber auch durch **Sonderfinanzierungen** (z. B. Leasing) und **Haftungsübernahmen** – äußerst niedrig aus. Auch die (revidierte) Verbuchung von ÖBB-Infrastrukturinvestitionen seit März 2011 als Staatsausgabe spiegelt sich nicht in der Ausgabenkategorie Bruttoinvestitionen des Staates, sondern v. a. in den Transfers wider.²³ Darüber hinaus erfolgen die Infrastrukturinvestitionen auf Gemeindeebene in großem Umfang durch gemeindeeigene Immobiliengesellschaften, die dem Unternehmenssektor zugerechnet werden. Die **Bruttoinvestitionen gemäß ESVG 95** waren im Jahr 2013 nur geringfügig höher (+1,0%, +32 Mio EUR) als im Jahr 2012. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben lag mit 3,2 Mrd EUR bei 2,0%. Zählt man zu den staatlichen Investitionen jene hinzu, die von „**ehemaligen Staatseinheiten**“ – d. h. von Organisationseinheiten, die in der Vergangenheit als Teil des Sektors Staat klassifiziert waren – bereitgestellt wurden, so verdoppelte sich das öffentliche Investitionsvolumen beinahe auf 5,6 Mrd EUR oder 1,8% des BIP (Tabelle 7).

Der **Wegfall von steuerrechtlichen Vorteilen** (Vorsteuerabzug) ab 2012 für neue Projekte dürfte im Berichtsjahr weiterhin zu vermehrten Gemeindeinvestitionen beigetragen haben. Die Bruttoinvestitionen gemäß ESVG 95 auf Gemeindeebene nahmen im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 8,3% zu. Unter Hinzurechnung der ausgegliederten Einheiten machte der Zuwachs 6,0% aus. Auf Bundesebene kam es zu einem Rückgang der Investitionen des Bundes und der Ausgliederungseinheiten von 4,7%. Als Folge stieg der Anteil der Gemeinden an den öffentlichen Bruttoinvestitionen im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 2 Prozentpunkte zu Lasten des Bundes. Die Gemeindeebene lag mit ih-

Tabelle 7: Bruttoinvestitionen des Staates inklusive ausgegliederter Organisationseinheiten¹⁾ 2009 bis 2013

	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien)		Gemeindeebene (mit Wien)		Sozialversicherungs- träger		Staat	
	Mio EUR	Anteil in %	Mio EUR	Anteil in %	Mio EUR	Anteil in %	Mio EUR	Anteil in %	Mio EUR	Anteil in %
2009	2.280	37,6	1.335	22,0	2.335	38,6	106	1,8	6.056	100,0
2010	2.257	40,5	1.126	20,2	2.037	36,5	159	2,8	5.579	100,0
2011	2.141	40,8	1.036	19,8	1.926	36,7	143	2,7	5.246	100,0
2012	2.302	41,1	1.074	19,2	2.041	36,4	187	3,3	5.604	100,0
2013 ²⁾	2.193	39,0	1.091	19,4	2.164	38,4	181	3,2	5.629	100,0

1) Investitionen ausgegliederter Einheiten der Bundesebene: ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) und BIG (Bundesimmobiliengesellschaft mbH); der Landesebene (ohne Wien): Krankenanstalten und Heime; der Gemeindeebene (mit Wien): Krankenanstalten und Heime, Wasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallbeseitigung; sonstige Ausgliederungen seit 1997; exklusive ÖBB (Österreichische Bundesbahnen).

2) Vorläufige Daten.

Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Statistik Austria und Fleischmann (2014).

23 Der Geschäftsbericht 2013 der ÖBB Infrastruktur AG wies für das Jahr 2013 Investitionen in Höhe von 1,9 Mrd EUR aus. Der Bund übernimmt seit 2011 75% der Tilgungsraten der von der ÖBB Infrastruktur zur Finanzierung von Neubauprojekten aufgenommenen Finanzmittel, siehe BMF (2014): Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes. Diese Transfers zuzüglich Zinszahlungen summierten sich im Jahr 2013 auf 1,5 Mrd EUR.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

rem Anteil von 38,4% beinahe gleichauf mit der Bundesebene mit einem Anteil von 39%.

Betrachtet man die Ausgaben nach COFOG-Kategorien über alle ESVG-Gruppen hinweg, wird die **Ausgabendynamik in der Altersvorsorge** deutlich, die nach den vorläufigen Daten im Jahr 2013 für 38,3% des gesamten Ausgabenzuwachses im Jahresabstand verantwortlich war. Im fünfjährigen Vergleich waren es jeweils 33,4% des staatlichen Ausgabenzuwachses (Grafik 17). Die Ausgaben für die übrigen **sozialen Sicherungsleistungen** waren sowohl im Jahresabstand mit 21,4%, als auch im fünfjährigen Durchschnitt mit 15,3% der Ausgabenzuwächse der zweithöchste treibende Kostenfaktor. Der Bereich **Verkehr** bedingte 10,1% des gesamten Anstiegs im Jahr 2013 gegenüber 2012; anders als im Vergleich zu 2008, in dem er für 0,5% verantwortlich war.²⁴

4.2 Budgetäre Effekte des österreichischen Bankenpakets

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Darstellung der direkten Auswirkungen des **österreichischen Bankenpakets** auf den gesamtstaatlichen **Finanzierungssaldo** und den **Schuldenstand laut Maastricht**. In Form von Kapitaltransfers, Vermögenstransfers und Haftungen für den Staat stellen die direkten Auswirkungen messbare Größen dar. Die durch die Finanzkrise hervorgerufenen Verwerfungen, implizierte Folgekosten sowie Verhaltensänderungen von Marktteilnehmern sind schwer zu quantifizieren und werden hier nicht weiter behandelt.

Das „**österreichische Bankenpaket**“ wurde im **Herbst 2008** umgesetzt und bestand – neben der unbegrenzten Einlagensicherung für natürliche Personen bis Ende 2009 – aus drei Teilen:

- Haftungsübernahmen für Wertpapieremissionen und die Schaffung einer Clearing Bank für Interbank-Geschäfte mit Bundeshaftung. Beides wurde im Rahmen des **Interbankmarktstärkungsgesetzes (IBSG)** umgesetzt.
- Rekapitalisierungen über Eigenkapital sowie Haftungsübernahmen auf Grundlage des **Finanzmarktstabilitätsgesetzes (FinStaG)**, dessen aktueller Rahmen 15 Mrd EUR beträgt.
- Gründung der **Finanzmarktbeteiligung Aktiengesellschaft des Bundes (FIMBAG)** zur operativen Umsetzung der Bankenpakete und Überwachung der Auflagen.

Im Berichtsjahr 2013 belasteten die budgetrelevanten Einnahmen und Ausgaben des Bankenpakets den **gesamtstaatlichen Budgetsaldo laut Maastricht** mit 1,9 Mrd EUR. Die **Gesamteinnahmen** des Bundes für die Inanspruchnahme des Bankenpakets gingen 2013 leicht auf 0,5 Mrd EUR zurück. Während 2013 die Einnahmen aus **Dividenden** (für das Geschäftsjahr 2012) in der Höhe von 0,3 Mrd EUR gegenüber dem Vorjahr unverändert blieben – die Rückzahlung des Partizipationskapitals durch Erste Group Bank AG und BAWAG PSK AG wirkt sich budgetär erst bei den Dividendeneinnahmen 2014 aus –, sanken die Einnahmen aus **Haftungs- und Garantieentgelten** um 34 Mio EUR auf 0,2 Mrd EUR. Dieser Rückgang ist auf das Abreifen von Haftungen auf Grundlage des IBSG zurückzuführen. Die **Gesamtausgaben** des Bankenpakets lagen im Jahr 2013 bei 2,4 Mrd EUR und setzten sich aus **Finanzierungskosten** für die Schuldaufnahmen in der Höhe von rund 0,3 Mrd EUR und **Vermögenstransfers** in der Höhe von 2,1 Mrd EUR zusammen. Im Jahr 2013 belastete das **Bankenpaket** das Bundesbudget mit **insgesamt 1,9 Mrd EUR**, im Jahr 2012 waren es 2,6 Mrd EUR.

Der Anstieg der **Bruttoverschuldung laut Maastricht** fiel im Jahr 2013 aufgrund hoher Stock-Flow-Anpassungen (Rückzahlungen von Partizipationskapital) mit 0,6 Mrd EUR wesentlich geringer als die Budgetbelastung aus. Ende 2013 beliefen sich die über die gesamte bisherige Laufzeit kumulierten Maastricht-Defiziteffekte des Bankenpakets auf 6,2 Mrd. EUR, die Bruttoverschuldung Österreichs erhöhte sich um 9,3 Mrd EUR (Tabelle 8).

²⁴ Das Niveau öffentlicher Ausgaben im Bereich Verkehr war im Jahr 2012 niedriger als im Jahr 2008.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013**Tabelle 8: Maastricht-Auswirkungen des österreichischen Bankenpakets 2009 bis 2013 (in Mio EUR)**

		2009	2010	2011	2012	2013
Staatseinnahmen	(1)	217	566	625	497	463
Haftungsentgelte		217	301	332	204	170
Zinsen für Darlehen		0	0	0	0	0
Dividenden (Partizipationskapital)		0	263	289	289	289
Pönalezahlungen ¹⁾		0	2	4	4	4
Staatsausgaben	(2)	267	1.951	966	3.066	2.359
Finanzierungskosten		135	253	264	295	290
Vermögenstransfers ²⁾		120	1.706	700	2.768	2.066
Inanspruchnahme von Bürgschaften		0	0	0	0	0
FIMBAG ³⁾		2	2	2	3	3
Finanzierungssaldo laut Maastricht	(3)=(1)-(2)	-40	-1.395	-341	-2.569	-1.896
Stock-Flow-Adjustment ⁴⁾	(4)	4.744	.	-625	-585	-1.424
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	4.784	1.395	-284	1.984	472
Schuldenstand laut Maastricht	(5) kumuliert	5.682	7.077	6.793	8.778	9.250
Memo-Item:						
Stabilitätsabgabe der Banken		.	.	510	583	588

1) Zahlungen der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG aufgrund der Unterschreitung der Mindest-Eigenmittelquote.

2) 2009: Gesellschafterzuschüsse Kommunalkredit AG/KA Finanz AG;

2010: Besserungsschein Kommunalkredit AG (1.031 Mio EUR), Gesellschafterzuschuss KA Finanz AG (75 Mio EUR), Kapitalerhöhung Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (600 Mio EUR);

2011: Gesellschafterzuschuss KA Finanz AG (75 Mio EUR), Kapitalherabsetzung Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (625 Mio EUR);

2012: KA Finanz AG: 1.214 Mio EUR (Bürgschaften 81 Mio EUR, Haftungsinanspruchnahmen 134 Mio EUR, Kapitalerhöhung 389 Mio EUR, Gesellschafterzuschuss 610 Mio EUR); Österreichische Volksbanken-AG: 950 Mio EUR (Abschreibung von Partizipationskapital 700 Mio EUR, Kapitalzufuhr 250 Mio EUR); Kapitalzufuhr Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (500 Mio EUR); Gesellschafterzuschuss Hypo Tirol Bank AG (105 Mio EUR).

2013: Hypo Alpe-Adria-Bank International AG: 1.75 Mio EUR (Kapitalerhöhung 700 Mio EUR, PS Kapital 800 Mio EUR, Gesellschafterzuschuss 250 Mio EUR), Haftungsinanspruchnahmen 41 Mio EUR, Asset Verkauf 75 Mio EUR; KA Finanz AG: 350 Mio EUR (Gesellschafterzuschuss).

3) Finanzmarktbeteiligung Aktiengesellschaft.

4) Effekt von Transaktionen, die nur den Schuldenstand oder nur das Defizit verändern, z. B. Schuldaufnahme zur Gewährleistung von Partizipationskapital (2008, 2009), Abschreibung von Partizipationskapital (2011, 2012), Rückzahlung von Partizipationskapital (2012, 2013).

Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Eurostat (auf Basis BMF und Statistik Austria) und eigene Berechnungen.

Im Rahmen des **Interbankmarktstabilitätsgesetzes** – seit 31.12.2010 außer Kraft getreten – kam es bisher zu keinen Haftungsinanspruchnahmen. Die auf Grundlage des IBSG begebenen Bundeshaftungen bestehen aber trotz des Außerkrafttretens weiter und reifen sukzessive ab. Im Berichtsjahr reduzierte sich das **Haftungsvolumen** gemäß IBSG infolge von Wertpapiertilgungen um 4,3 Mrd EUR auf 3,1 Mrd EUR. Durch das Abreifen der Haftungen für Wertpapieremissionen der Erste Group Bank AG (1 Mrd EUR) und der Raiffeisen Bank International AG (0,9 Mrd EUR) waren mit 31.3.2014 nur noch zwei Haftungen für Wertpapieremissionen der KA Finanz AG im Gesamtumfang von 0,2 Mrd EUR ausständig (Tabelle 9). Mit dem Abreifen des in JPY bestehenden Wertpapiers der KA Finanz AG am 12.6.2014 konnten bis zur zweiten Jahreshälfte 2014 **alle ausstehenden Haftungsübernahmen** auf Grundlage des IBSG **abgebaut** werden.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Tabelle 9: Ausstehendes Volumen an staatsgarantierten Wertpapieren 2010 bis März 2014 gemäß Interbankmarktstärkungsgesetz¹⁾ (in Mio EUR)

Banken	ausstehendes Volumen				
	2010	2011	2012	2013	31.3.2014
Erste Group Bank AG	.	.	1.000	1.000	0
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG	.	.	584	0	0
Raiffeisen Bank International AG	.	.	1.500	856	0
Kommunalkredit Austria AG	.	.	1.000	0	0
KA Finanz AG	.	.	2.327	1.238	240
Österreichische Volksbanken AG	.	.	1.000	0	0
Summe	22.015	14.449	7.411	3.093	240
1) IBSG § 1, Abs. 4. Quelle: BMF.					

Die Maßnahmen des Bundes gemäß **Finanzmarktstabilitätsgesetz** (Tabelle 10) betrafen im Jahr 2013 ausschließlich verstaatlichte (Kommunalkredit Austria AG²⁵, Hypo Alpe-Adria-Bank International AG) bzw. teilverstaatlichte Institute (Österreichische Volksbanken AG: Beteiligung des Bundes beträgt 43,3%). Die **Ausnutzung des Rahmens gemäß FinStaG** erhöhte sich im Berichtsjahr um 0,7 Mrd EUR auf **14,4 Mrd EUR** oder **96%**. Diese **Ausweitung** setzte sich aus den **Vermögens-transfers des Bundes** in der Höhe von 2,1 Mrd EUR, der **Rückführung von Partizipationskapital** in der Höhe von 1,4 Mrd EUR und der Gewährung von Garantien in der Höhe von 0,1 Mrd EUR zusammen.

Mit Ausnahme der im März 2013 für die **Österreichische Volksbanken AG** gewährten Ausfallhaftung in der Höhe von 0,1 Mrd EUR, zweier Haftungsinsanspruchnahmen im Gesamtausmaß von 41 Mio EUR und einem Asset-Verkauf in der Höhe von 75 Mio EUR (beides KA Finanz AG) waren alle FinStaG-Maßnahmen des Berichtsjahres, aufgrund der bereits zum Zeitpunkt der Umsetzung zu erwartenden Uneinbringbarkeit der Forderungen bzw. notwendiger Abschreibungen des eingebrachten Kapitals, als saldorelevante **Vermögenstransfers**²⁶ zu verbuchen. Die Maßnahmen betreffend **Hypo Alpe-Adria-Bank International AG** summierten sich im Jahr 2013 auf **1,75 Mrd EUR** und setzten sich aus der im August 2013 durchgeführten Kapitalerhöhung im Ausmaß von 0,7 Mrd EUR, dem Gesellschafterzuschuss vom November in der Höhe von 250 Mio EUR und dem Erwerb von Partizipationskapital in der Höhe von 0,8 Mrd EUR vom Dezember zusammen. Die an die **KA Finanz AG** gewährten Gesellschafterzuschüsse vom Juli und Dezember 2013 betrugen **200 bzw. 150 Mio EUR**.

Im Berichtsjahr erfolgten **Rückführungen von Partizipationskapital** in vier Tranchen. Der Teilrückzahlung von 50 Mio EUR im Juni durch die BAWAG PSK AG folgte die vollständige Rückführung des Partizipationskapitals durch die Erste Group Bank AG in der Höhe von 1,224 Mrd EUR im Mai bzw. August. Im Dezember wurde eine zweite Tranche des von der BAWAG PSK AG begebenen Partizipationskapitals im Umfang von 150 Mio EUR getilgt. Damit reduzierte sich das gesam-

25 Ging bei der Umstrukturierung der Kommunalkredit Austria AG als Rechtsnachfolgerin hervor, die seit November 2009 das nicht strategische Wertpapier- und CDS-Portfolio der ehemaligen Kommunalkredit AG hält. Das infrastrukturnahe Projektgeschäft erfolgt nunmehr durch die „Kommunalkredit Austria AG“.

26 Kapitalinjektionen und Haftungen für Finanzinstitute, die über einen bestimmten Zeitraum Verluste schreiben, und Haftungen, deren Inanspruchnahme bereits bei Übernahme als gesichert gilt, sind gemäß Eurostat Guidance Note als saldowirksame Vermögenstransfers zu verbuchen: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/guidance_accounting_rules.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013**Tabelle 10: Maßnahmen 2009 bis 2013 gemäß Finanzmarktstabilitätsgesetz¹⁾**
(in Mio EUR; Jahresendstände)

	2009	2010	2011	2012	2013
Haftungen	1.700	1.200	4.027	5.419	4.306
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG ²⁾	100	200	200	1.200	1.200
Kommunalkredit Austria AG ³⁾	1.000	1.000	1.137	1.137	0
KA Finanz AG ⁴⁾	.	.	2.691	3.082	3.006
Constantia Privatbank AG	200	.	.	.	.
BAWAG PSK AG	400	.	.	.	.
Österreichische Volksbanken AG	.	.	.	.	100
Haftungsinspruchnahme⁵⁾	.	.	.	134	1.312
Kommunalkredit Austria AG	.	.	.	.	1.137
KA Finanz AG	.	.	.	134	175
Partizipationskapital	5.424	5.874	4.799	4.099	3.475
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG ⁶⁾	900	1.350	275	275	1.075
Erste Group Bank AG	1.224	1.224	1.224	1.224	0
Raiffeisen Zentralbank Österreich AG	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750
Österreichische Volksbanken AG ⁷⁾	1.000	1.000	1.000	300	300
BAWAG PSK AG	550	550	550	550	350
Gesellschafterzuschüsse	90	165	849	849	1.449
Kommunalkredit Austria AG	30	30	30	30	30
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG	.	.	.	.	250
KA Finanz AG	60	135	820	820	1.170
Kapitalerhöhung	220	220	220	1.359	2.059
Kommunalkredit Austria AG	220	220	220	220	220
KA Finanz AG	0	0	0	389	389
Österreichische Volksbanken AG	0	0	0	250	250
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG	0	0	0	500	1.200
Kapitalherabsetzung	.	.	625	1.325	1.325
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG ⁶⁾	.	.	625	625	625
Österreichische Volksbanken AG	.	.	.	700	700
Umwandlung PS- in Grundkapital Hypo Alpe-Adria-Bank International AG⁶⁾	.	.	450	450	450
Gesamtausnutzung des FinStaG-Rahmens	7.434	7.459	10.970	13.635	14.375
Verbleibender FinStaG-Rahmen	7.568	7.541	4.030	1.365	625

1) Der Rahmen beträgt 15 Mrd EUR gemäß FinStaG § 2, Abs. 4. Die budgetären Implikationen der Maßnahmen differieren im Sinne des ESVG 95 in Volumen und Zeitpunkt.

2) 2012: Garantieübernahme in Höhe von 1 Mrd EUR für die Emission einer Nachranganleihe.

3) 2008: Rahmengarantievereinbarung mit dem Bund. 2009: Besserungsschein mit Bundesbürgschaft (1 Mrd EUR), der am 30.12.2011 von der Kommunalkredit Austria AG gezogen wurde und im Juli 2013 durch den Bund (inkl. Zinsen in Höhe von 137 Mio EUR) getilgt wird.

4) 2012: Haftung für Commercial Paper Programm (3 Mrd EUR), Bürgschaften für Kreditforderungen und Wertpapiere (82 Mio EUR).

5) Haftungsinspruchnahmen ziehen entsprechende Gegenbuchung bei Haftungsständen nach sich und erhöhen folglich den FinStaG-Rahmen nicht.

6) Das Partizipationskapital verringerte sich durch die Herabsetzung („Umwidmung“ in Gesellschafterbeitrag zur Sanierung und Restrukturierung) und teilweise Umwandlung in Grundkapital. Die entsprechenden Beträge sind im FinStaG-Rahmen zu berücksichtigen.

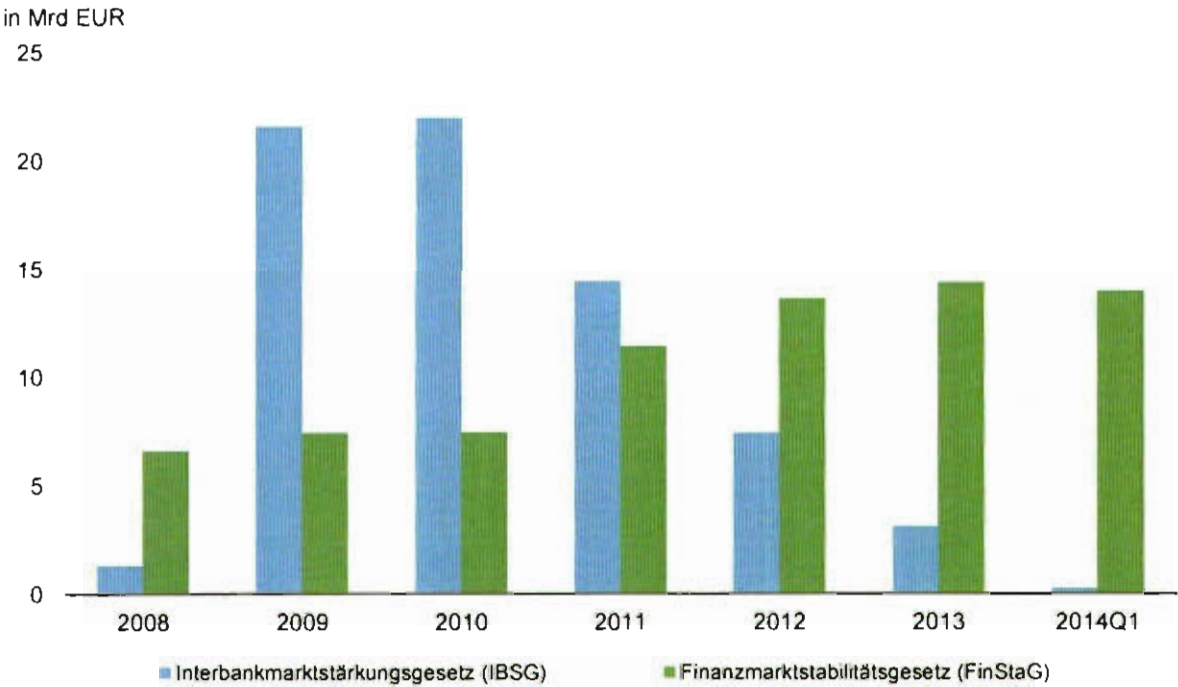
7) 2012: Kapitalschnitt im Zuge der Teilverstaatlichung in Höhe von 700 Mio EUR.

Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Rechnungshof, BMF und eigene Recherche.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

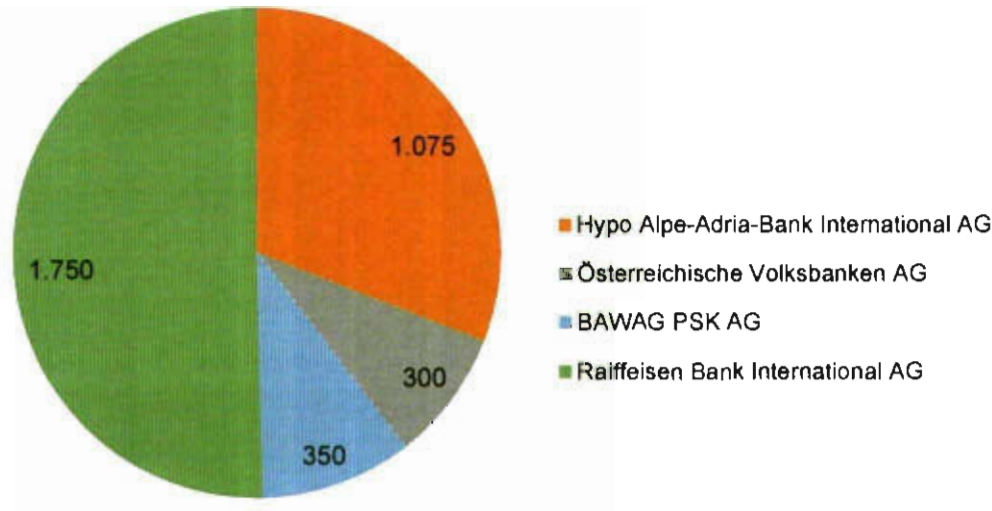
Grafik 14
Haftungsvolumina auf Grundlage des IBSG bzw. FinStaG



Quelle: BMF.

Grafik 15
Ausständiges Partizipationskapital Ende 2013

in Mio EUR



Quelle: BMF.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

te noch ausstehende Partizipationskapital auf 3,5 Mrd EUR²⁷ (Grafik 15). Die Rückführungen von Partizipationskapital stellten keine defizitmindernden Einnahmen dar, reduzierten aber in vollem Umfang den Bruttoschuldenstand im Jahr 2013 (Stock-Flow-Adjustments). Im März 2014 erfolgte die Rückführung des gesamten noch ausstehenden Partizipationskapitals der BAWAG PSK AG im Umfang von 350 Mio EUR. Die für das erste Quartal 2014 geplante Rückführung des Partizipationskapitals durch die Raiffeisen Bank International AG konnte aufgrund regulatorischer Auflagen erst Ende des zweiten Quartals umgesetzt werden.

Infolge der EU-Wettbewerbsregeln, die umfassende Umstrukturierungen bei der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG verlangen, wurde mit der EK im Jahr 2013 ein **Restrukturierungsplan** ausverhandelt. Die im Jahr 2013 für die Bank getroffenen Maßnahmen in der Höhe von 1,75 Mrd EUR entsprachen diesen Planvorgaben, die für 2013 eine Bandbreite von 1,9 bis 3 Mrd EUR vorschrieben. Für das Finanzjahr 2014 sind im Restrukturierungsplan 0,4 bis 0,9 Mrd EUR vorgesehen. Da der kurzfristige Kapitalbedarf bis zur Umsetzung der vom Finanzminister für 1. September angekündigten „Bad Bank“-Lösung kolportierte 1,43²⁸ Mrd EUR beträgt, ist von einer klaren **Überschreitung der erlaubten Bandbreite** auszugehen. Da durch die „Bad Bank“-Gründung der derzeit geltende Restrukturierungspfad obsolet wird, sollte das Überschreiten der Bandbreite aber keine budgetrelevanten Konsequenzen mit sich bringen.

Neben den bereits getätigten Maßnahmen veranschlagt der **BVA 2014** neuerliche Bankenrekapitalisierungsmaßnahmen in der Höhe von 1,5 Mrd EUR und schlagend werdende Garantien für die Hypo-Alpe-Adria-Bank International AG in der Höhe von 0,2 Mrd EUR. Auf der Einnahmenseite geht der BVA 2014 von Rückflüssen aus gezeichnetem Partizipationskapital in der Höhe von 2,1 Mrd EUR sowie Haftungsentgelten in der Höhe von 77 Mio EUR und Dividenden von 244 Mio EUR aus.

4.3 Sektorale Budgetgebarung des Staates 2013

Der vorliegende Abschnitt präsentiert zunächst die **Budgetsalden der Subsektoren des Staates** (Bundes-, Landes-, und Gemeindeebene sowie Sozialversicherungsträger) und **einzelner Bundesländer** (Gebietskörperschaften ohne Kammern und sonstige Einheiten der Landesebene; Tabelle 12). In weiterer Folge werden **wichtige Einzelaspekte**, die die sektoralen Budgetentwicklungen im Jahr 2013 prägten, angeführt. Es wird dabei nochmals darauf aufmerksam gemacht, dass die hier präsentierten Daten den Stand von März 2014 mit vorläufigen Ergebnissen für das Jahr 2013 wiedergeben.

Die Fiskalposition der **Gebietskörperschaften** verbesserte sich im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr markant: Das Budgetdefizit der **Bundesebene** ging im Berichtsjahr 2013 um 1,0 Prozentpunkte auf 1,6% des BIP zurück, jenes der **Landesebene** (ohne Wien) halbierte sich und erreichte (rundungsbedingt abermals) 0,1% des BIP. Die **Gemeindeebene** wies 2013 – wie bereits im Vorjahr – einen ausgeglichenen Haushalt auf. Die **Sozialversicherungsträger** verzeichneten 2013 erneut einen geringfügigen Budgetüberschuss von 0,1% des BIP. Während auf Bundesebene einmalige Sondereffekte, insbesondere die Erlöse aus dem Verkauf der Mobilfunklizenzen (0,6% des BIP) und die Abgeltungssteuer Schweiz (0,2% des BIP), zur Verbesserung des Budgetsaldos beitrugen, kamen auf **Landesebene** intergovernmentale Mehreinnahmen (in Nettobetrachtung) in Höhe von 0,2% des BIP zum Tragen (u. a. erhöhte Bundesmittel aus dem Katastrophenfonds). Insgesamt erfüllten im Jahr 2013 alle gebietskörperschaftlichen Ebenen die Vorgaben des **Österreichischen Stabilitätspaktes 2012** zum Finanzierungssaldo laut Maastricht (Bund: -1,75% des BIP, Länder inkl. Wien: -0,14% des BIP, Gemeinden ohne Wien: 0,0% des BIP).

27 In diesem Wert ist das bereits als Vermögenstransfer verbuchte, im Jahr 2013 an die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG begebene Partizipationskapital in der Höhe von 0,8 Mrd EUR enthalten.

28 In einer außerordentlichen Hauptversammlung im April 2014 wurde bereits eine Kapitalerhöhung von 750 Mio EUR, die von der Republik Österreich als Alleineigentümer getragen werden muss, beschlossen.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Tabelle 11: Öffentliche Budgetsalden der Teilsektoren des Staates 2010 bis 2014¹⁾

	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien ²⁾)		Gemeindeebene (mit Wien ²⁾)		Sozialversicherungs- träger		Staat	
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP
2010	-9,9	-3,5	-2,3	-0,8	-1,2	-0,4	0,6	0,2	-12,9	-4,5
2011	-7,1	-2,4	-0,7	-0,2	-0,1	-0,0	0,6	0,2	-7,3	-2,5
2012	-8,0	-2,6	-0,4	-0,1	-0,0	-0,0	0,5	0,2	-7,9	-2,6
2013 ³⁾	-4,9	-1,6	-0,2	-0,1	-0,0	-0,0	0,3	0,1	-4,8	-1,5
2014 ⁴⁾	-8,6	-2,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	-8,7	-2,7

1) Zinsaufwand unter Berücksichtigung von Derivaten (Swaps) im Sinne der Budgetären Notifikation.

2) Im Österreichischen Stabilitätspakt wird Wien (als Land und Gemeinde) der Landesebene zugerechnet.

3) Vorläufige Daten.

4) Budgetäre Notifikation (Schätzung: BMF vom März 2014).

Quelle: Statistik Austria, BMF und WIFO (BIP; Stand: März 2014).

Tabelle 12: Finanzierungssaldo der Bundesländer 2010 bis 2013 im Sinne von Maastricht¹⁾ (in Mio EUR, in % des BIP und pro Kopf in EUR)

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wien ²⁾	Außer- budgetäre Einheiten ³⁾	Bundes- länder (inkl. Wien)
Mio EUR											
2010	-51	-386	-505	-471	-195	-704	-15	-35	-991	97	-3.257
2011	-41	-80	-167	-288	-115	-226	92	-6	-541	146	-1.227
2012	66	-37	-169	-157	-60	-378	67	45	-252	255	-622
2013	39	-22	-189	-68	-77	-125	74	-3	-227	197	-400
% des BIP											
2010	-0,02	-0,14	-0,18	-0,17	-0,07	-0,25	-0,01	-0,01	-0,35	0,03	-1,14
2011	-0,01	-0,03	-0,06	-0,10	-0,04	-0,08	0,03	-0,00	-0,18	0,05	-0,41
2012	0,02	-0,01	-0,06	-0,05	-0,02	-0,12	0,02	0,01	-0,08	0,08	-0,20
2013	0,01	-0,01	-0,06	-0,02	-0,02	-0,04	0,02	-0,00	-0,07	0,06	-0,13
pro Kopf in EUR											
2010	-180	-693	-314	-334	-370	-584	-21	-96	-582	.	-389
2011	-142	-145	-103	-204	-218	-187	130	-17	-315	.	-146
2012	230	-67	-104	-111	-112	-312	93	120	-145	.	-74
2013	136	-40	-116	-48	-144	-103	103	-7	-129	.	-47

1) Gemäß ESVG 95.

2) Wien als Land und Gemeinde.

3) Außerbudgetäre Einheiten und Kammern der Bundesländer einschließlich Wien.

Quelle: Statistik Austria.

Der Rückgang des Budgetdefizits der **Landesebene (ohne Wien)** im Jahr 2013 auf 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP (2012: 0,4 Mrd EUR oder 0,1% des BIP) war vorrangig auf die **Steiermark** und **Oberösterreich** zurückzuführen (Tabelle 12).²⁹ Während in Oberösterreich insbesondere die Reformmaßnahmen im Gesundheitswesen zur Verbesserung des Budgetsaldos beitrugen, konnte in der

²⁹ Die regionalen Teilergebnisse beschränken sich auf den Landeshaushalt. Außerbudgetäre Einheiten und Kammern der Bundesländer stehen nur in Summe zur Verfügung.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Steiermark v. a. der Verwaltungs- und Betriebsaufwand merklich reduziert werden. Zwei Länder (Burgenland, Tirol) wiesen im Berichtsjahr 2013 einen Budgetüberschuss, Vorarlberg nur ein geringes Budgetdefizit aus.

Der **Konsolidierungserfolg** (Verbesserung des Finanzierungssaldos) fiel **gemessen an der Einwohnerzahl** im Jahr 2013 in der Steiermark (209 EUR pro Kopf), gefolgt von Oberösterreich (63 EUR pro Kopf) und Kärnten (27 EUR pro Kopf) am deutlichsten aus. Im Vergleich dazu verschlechterte sich der Budgetsaldo pro Kopf in Vorarlberg um 126 EUR (insbesondere durch die Personalaufstockung und Besoldungsreform im Spitalsbereich) und im Burgenland um 94 EUR (u. a. infolge höherer Zuschussleistungen an die Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft KRAGES). Allerdings erzielte das Burgenland 2013 erneut einen Budgetüberschuss (136 EUR pro Kopf), während Vorarlberg ein geringfügiges Budgetdefizit auswies (7 EUR pro Kopf). Die höchsten **Budgetdefizite pro Kopf** verzeichneten im Berichtsjahr Salzburg (144 EUR), Niederösterreich (116 EUR) und die Steiermark (103 EUR). Auch Wien (als Land und Gemeinde) zählte mit einem Budgetdefizit von 129 EUR pro Kopf zu den Gebietskörperschaften mit hohen Ausgabenüberhängen.

Die **Gemeindeebene** konnte im Jahr 2013 analog zum Vorjahr einen ausgeglichenen Haushalt erzielen (2013 und 2012: –0,0 Mrd EUR oder –0,0% des BIP). Ohne Stadt Wien – deren Budgetdefizit im Berichtsjahr geringfügig auf 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP zurückging – erreichte die **Gemeindeebene (ohne Wien)** im Jahr 2013 einen Überschuss in Höhe des Vorjahres (2013 und 2012: 0,2 Mrd EUR oder 0,1% des BIP).³⁰

Bei sektoralen Analysen des öffentlichen Sektors ist generell zu beachten, dass diese stark von den **institutionellen und rechtlichen Gegebenheiten** (Aufgabenverteilung, Steuerkompetenzen, Finanzausgleichsregelungen) innerhalb des öffentlichen Sektors abhängen. Nach der Übertragung des **Landespflegegeldes** an den Bund³¹ sowie der Aufstockung und Verlängerung des Zweckzuschusses des Bundes an die Gemeinden für die **Kinderbetreuung** im Jahr 2012, waren im Berichtsjahr 2013 v. a. folgende strukturelle Brüche zu verzeichnen:

- Der **Zweckzuschuss** aus dem **Pflegefonds** an die Länder zur Abdeckung der Kostensteigerung im Bereich der Langzeitpflege erhöhte sich 2013 gegenüber dem Vorjahr um weitere 33 Mio EUR auf netto 133 Mio EUR (gestaffelter Anstieg auf netto 233 Mio EUR ab 2016).³²
- Die höheren Ausgaben der Länder zur Schadensbehebung bei Naturkatastrophen im Jahr 2013³³ insbesondere infolge des Hochwassers, zogen eine Ausweitung der intergovernmentalen Transfers aus dem **Katastrophenfonds** des Bundes nach sich (+0,1 Mrd EUR).³⁴
- Die Bundesmittel für die **Neue Mittelschule**, die dem Pflichtschulwesen als Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden zugute kommen, wurden um 22 Mio EUR auf 34 Mio EUR (2012: 12 Mio EUR) aufgestockt.

Budgetentwicklung auf Bundesebene

Im Jahr 2013 war die Entwicklung des Bundeshaushalts durch **Sondereffekte** geprägt, die einerseits zu einem markanten Ausgabenrückgang, andererseits – trotz schwacher Konjunktur – zu einem überdurchschnittlichen, diskretionär unterstützten Einnahmenzuwachs führten:

30 Infolge der Übererfüllung des ÖStP 2012 durch die Länder und Gemeinden (2012 und 2013) wurde ab 2014 ein (nominelles) Nulldefizit als deren Beitrag zum gesamtstaatlichen Budgetpfad unterstellt (siehe Abschnitt 3.2).

31 Durch den Kostenersatz der Länder und Gemeinden an den Bund, der mit Höhe des Jahresaufwands 2010 eingefroren wurde, konnten die zusätzlichen Auszahlungen des Bundes 2013 nicht vollständig abgedeckt werden.

32 Durch die Dotierung des Pflegefonds in Höhe von insgesamt 685 Mio EUR bis zum Jahr 2014 und weiteren 650 Mio EUR bis zum Jahr 2016 (Offensivmaßnahme im Rahmen des Stabilitätspakets 2012) zu 2/3 durch den Bund und zu 1/3 durch Länder und Gemeinden erfolgt eine Verlagerung der Finanzierungslast in Richtung Bund. Für die Jahre 2017 und 2018 wurde laut Regierungsprogramm eine Dotierung von jeweils 350 Mio EUR in Aussicht gestellt.

33 Laut Länderangaben beliefen sich im Jahr 2013 die Nettoausgaben – d. h. jener Anteil, der nicht durch Bundesmittel aus dem Katastrophenfonds gedeckt wurde – auf rund 140 Mio EUR (2012: 33 Mio EUR).

34 Siehe BMF (2014). Katastrophenfondsgesetz 1996, 10. Bericht des BMF für die Jahre 2012 und 2013.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Die **Einnahmen der Bundesebene** (gemäß ESVG 95; mit innerstaatlichen **Transfers in Nettobetrachtung**) erhöhten sich 2013 gegenüber dem Vorjahr um 1,7 Mrd EUR oder 3,3% (10-Jahres-Durchschnitt: +2,5%). **Diskretionäre Mehreinnahmen** (Bundesanteil von rund 0,9 Mrd EUR nach Abzug der daran anknüpfenden Ertragsanteile der Länder und Gemeinden) ergaben sich v. a. auf Basis des 1. und 2. Stabilitätsgesetzes 2012 in Form von **Einmaleinnahmen** (Abgeltungssteuer Schweiz) und **Abgabenerhöhungen** (v. a. umfangreichere Gewinnbesteuerung bei Veräußerungen von Immobilien, Schließung von Steuerlücken bei der Umsatzsteuer oder Anhebung der Mineralölsteuer). Der Zuwachs der Steuereinnahmen des Bundes lag im Berichtsjahr bei 2,9% (2012: 5,0%). Überdurchschnittliche Steuereinnahmen ergaben sich insbesondere bei den Einkommensteuern (+3,6%), wie Lohnsteuer (+3,7%) und Körperschaftsteuer (+9,3%). Die im Zusammenhang mit dem österreichischen **Bankenpaket stehenden Einnahmen** des Bundes (Haftungsentgelte, Dividenden und Stabilitätsabgaben) erreichten 2013 – wie im Vorjahr – rund 1,1 Mrd EUR.

Das **Ausgabenvolumen der Bundesebene** (konsolidiert bzw. ohne zwischenstaatliche Transfers) im Sinne des ESVG 95 ging im Jahr 2013 um 1,4 Mrd EUR oder 2,3% markant zurück (10-Jahres-Durchschnitt: +0,9%). Ausschlaggebend für diesen Rückgang waren die Erlöse aus dem Verkauf von **Mobilfunklizenzen** (2 Mrd EUR), die im Sinne des ESVG 95 ausgabenmindernd zu verbuchen waren. Ohne diesen Sondereffekt lag der Ausgabenzuwachs im Berichtsjahr bei 1,0%. Zudem fielen die Ausgaben im Rahmen des österreichischen **Bankenpakets** mit 2,4 Mrd EUR um 0,7 Mrd EUR geringer aus als im Vorjahr (Näheres Abschnitt 4.2), woraus im Wesentlichen der Rückgang der **Transfers an Marktproduzenten** um 8,4% resultierte.

Ferner wurde der **Konsolidierungskurs** des Bundes **fortgesetzt**: Der im Vergleich zu den Vorjahren moderate Ausgabenanstieg im Bereich **Sach- und Personalaufwand** (+1,6%) ging auf die Stagnation des **Arbeitnehmerentgelts** (+0,2%) zurück, während die **Vorleistungen** u. a. bedingt durch Mehraufwendungen im militärischen Bereich um 5,3% anstiegen. Hinsichtlich des Personalaufwandes kam im Jahr 2013 die Nulllohnrunde für Bundesbedienstete zum Tragen. Ferner wurde der **Personalstand** des Bundes (in administrativer Abgrenzung) im Berichtsjahr um 1,0% oder rund 1.300 Vollzeitäquivalente (VZÄ) rückgeführt (2012: um rund 1.200 VZÄ). Ausgliederungen aus dem Bundesbudget fanden nicht statt. Der Beschäftigtenstand des Bundes in betriebsmäßiger Sicht (ohne Leihbedienstete und Lehrlinge) unterschritt damit Ende 2013 erstmals geringfügig die Grenze von 130.000 VZÄ.

Unterstützt wurde der Konsolidierungskurs durch die **Geldpolitik des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB)**. Die hohe **Liquidität** auf den Finanzmärkten und die **niedrigen Leitzinssätze** in Kombination mit der hohen **Bonität** Österreichs ermöglichten Finanzierungen zu äußerst niedrigen Kosten (Ø Rendite für 10-jährige Staatsanleihen 2013: 2,0%). Bei einem **Bruttofinanzierungsvolumen** des Bundes im Jahr 2013 von 27,2 Mrd EUR (Abschnitt 5.2) bedeutet ein Rückgang des langfristigen Marktzinssatzes um 1 Prozentpunkt c. p. jährliche Minderausgaben von 272 Mio EUR bis zur Tilgung der Schuld. Vor diesem Hintergrund ging der **Zinsaufwand** des Bundes im Jahr 2013 um 0,8% auf 7,4 Mrd EUR zurück, obwohl sich die Bundesschuld um 6,0 Mrd EUR und die Fristigkeitsstruktur geringfügig erhöhten.

Die **Transfers an private Haushalte** entwickelten sich im Berichtsjahr mit einer Zuwachsrate von 6,3% dynamisch. Dieser Zuwachs war insbesondere auf die Entwicklung der Ausgaben im Bereich der **Arbeitsmarktpolitik** zurückzuführen. Laut Bundesbudget 2013 verzeichneten die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik einen markanten Anstieg um 9,8% oder 0,6 Mrd EUR auf 6,7 Mrd EUR. Das Defizit in der Arbeitsmarktpolitik stieg um 0,2 Mrd EUR – trotz höherer Beitragsleistungen (+7,3% oder +0,4 Mrd EUR) – auf 0,9 Mrd EUR. Die Einnahmen des **Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)** überstiegen im Jahr 2013 – wie schon im Vorjahr – dessen Ausgaben geringfügig. Der **Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung** entsprach mit 8,7 Mrd EUR dem Vorjahreswert, da dem Anstieg des Pensionsaufwandes auch höhere Beitragseinnahmen und Rückersätze gegenüberstanden (die Pensionsanpassung 2013 von +1,8% entspricht dem Richtwert minus Abschlag gemäß 2. Stabilitätsgesetz 2012 von 1%-Punkt). Der mit der Pensionssicherungsreform 2003 angestrebte Anstieg des Eintrittsalters für Alterspensionen ist bislang nicht eingetreten. Laut Hauptverband der Sozialversi-

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

cherungsträger stieg das Antrittsalter für Alterspensionen für Männer von 2003 bis 2013 geringfügig um 0,1 Jahre auf 62,8 Jahre, das für Frauen um 0,2 Jahre auf 59,2 Jahre. Unter Berücksichtigung der Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspensionen lag das Antrittsalter bei Eigenpensionen im Jahr 2013 für Männer bei 59,6 Jahren und für Frauen bei 57,5 Jahren.

Das seit 2009 bestehende **Instrument der disponiblen Rücklagenbildung** (§53 Abs. 1 BHG) wurde 2013 im **Budgetvollzug** abermals umfangreich in Anspruch genommen.³⁵ Insgesamt wurden 4,0 Mrd EUR den (neuen) Rücklagen zugeführt und 2,5 Mrd EUR aus dem neuen Rücklagenbestand entnommen (Rechnungshof: Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013, März 2014). Folglich erhöhte sich der Rücklagenstand per Ende 2013 auf 17,3 Mrd EUR und entsprach 23% der gesamten Auszahlungen des Bundes gemäß Finanzierungshaushalt des BVA 2013.

Budgetentwicklung auf Landesebene

Auf **Landesebene** wurde im Jahr 2013 der **Konsolidierungskurs fortgesetzt**, der zum Teil in speziellen Landesgesetzen (z. B. Kärntner Budgetkonsolidierungsgesetz, Salzburger Finanzrahmengesetz 2012–2014) oder Beschlüssen der Landesregierung (z. B. Tiroler Budgetpfad 2010–2014) verankert sowie von Arbeitsgruppen („Budgetkonvent“ in Kärnten) begleitet wurde. Allerdings war die Verbesserung der Fiskalposition der Landesebene **vorrangig** der leicht überdurchschnittlichen **Einnahmenentwicklung** geschuldet.

Der **Einnahmenezuwachs** der Landesebene (ohne Wien) **netto** (gemäß ESVG 95; mit innerstaatlichen Transfers in Nettobetrachtung) lag im Jahr 2013 mit 1,0 Mrd EUR oder 3,8% über dem Vorjahreswert (3,4%) sowie dem Durchschnittswert der letzten 10 Jahre (3,7%). Zum Einnahmenanstieg trugen im Berichtsjahr **strukturelle Mehreinnahmen**, wie z. B. steuerrechtliche Maßnahmen auf Basis des 1. und 2. Stabilitätsgesetzes 2012 (Anhebung der Mineralölsteuer, Schließung von Steuerlücken bei der Umsatzsteuer; +0,1 Mrd EUR), **Einnahmenezuwächse** (Anteil an der Abgeltungsteuer Schweiz; +0,1 Mrd EUR) sowie die Aufstockung des Pflegefonds bei. Ferner kamen höhere **innerstaatliche Transferströme der Subsektoren** (laut vorläufigen Daten etwa +0,6 Mrd EUR, davon rund 0,1 Mrd EUR aus dem Katastrophenfonds des Bundes v. a. zur Behebung der Hochwasserschäden) im Jahr 2013 zum Tragen.³⁶

Die **Gesamtausgaben** der Landesebene (konsolidiert) erhöhten sich im Jahr 2013 um 0,7 Mrd EUR oder 2,8%. Damit lag der **Ausgabenzuwachs** im Berichtsjahr zwar über dem Vorjahreswert (2012: 2,3%), jedoch klar unter dem 10-Jahresdurchschnitt von 3,9%. Für die **Gesamtentwicklung des Jahres 2013** war vorrangig der **Ausgabenanstieg bei den Transferleistungen an private Haushalte**³⁷ von 7,4% im Jahresabstand verantwortlich, während die anderen Hauptaggregate der Ausgaben stagnierten. Die **Zunahme** dieser bedeutenden Ausgabenkategorie (Ausgabenanteil von 40%) stammte aus dem Bereich der Sozialhilfe und Wohnbauförderung³⁸, aber auch – vor dem Hintergrund des Hochwassers 2013 – im geringeren Umfang im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Die **Ausgaben für soziale Sachleistungen** an private Haushalte, die primär die Ausgaben für stationäre Betreuung in Pflegeheimen umfassen, stiegen 2013 um 2,3%. Die nachlassende Ausgabendynamik dieses Aufgabenbereichs seit 2011 dürfte erste Erfolge gezielter Optimierungs- und Konsolidierungsbemühungen sein (z. B. Implementierung eines produktorientierten Steuerungssystems als Basis eines effizienten

35 Durch das Rücklagensystem können übrig gebliebene Voranschlagsreste nicht nur zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch genommen, sondern im Regelfall auch innerhalb der Ressorts (Untergliederungen) beliebig verwendet werden. Die (neuen) Rücklagen werden dann finanziert, wenn sie tatsächlich gebraucht werden.

36 Keine Maastricht relevanten Einnahmen stellen jene Erlöse (rund 40 Mio EUR) dar, die 2013 in Oberösterreich durch Veräußerung von Forderungen aus gewährten Wohnbauförderungsdarlehen (rund 90 Mio EUR) erzielt wurden.

37 Im Jahr 2012 gingen die Transfers an private Haushalte infolge der Übertragung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz hinsichtlich des Landespflegegelds an den Bund per 1.1.2012 zurück.

38 In diesem Bereich sind Sondereffekte („Finanz-Causa“ des Landes Salzburg) nicht auszuschließen.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

Mitteinsatzes in Salzburg).³⁹

Der **Sach- und Personalaufwand** stieg im Jahr 2013 geringfügig um 0,7% im Jahresabstand: Sowohl der Zuwachs der **Vorleistungen** (+0,9%) als auch jener des **Arbeitnehmerentgelts** (+0,7%) fiel moderat aus. Die Entwicklung des Personalaufwands wurde im Jahr 2013 einerseits durch moderate Lohnanpassungen (insbesondere Nulllohnrunden für die Landesbediensteten des Burgenlands und von Niederösterreich) geprägt. Andererseits dürfte die restriktive Nachbesetzungspolitik insbesondere in der Verwaltung fortgesetzt worden sein, die z. B. im Burgenland 2013 erneut zu einer geringfügigen Reduktion des Personalstands führte, und Spielräume für Neuaufnahmen (wie etwa 2013 in Vorarlberg im Spitalswesen) schafften. Inwieweit generell Anpassungen der **Personalressourcen** erfolgten, kann mangels rezenter und vergleichbarer Personalstatistiken aller Bundesländer nicht festgestellt werden. So erfüllt beispielsweise die auf der Website des BMF veröffentlichte Personalstatistik auf Basis der Ländermeldungen gemäß Art. 15 ÖStP 2012 derzeit noch nicht diese Anforderungen. Zusätzlich wurden gemäß Länderinformationen in den letzten Jahren kurz- und mittelfristig wirksame Maßnahmen zur Kostendämpfung im Personalbereich gesetzt (z. B. „Personalbudget neu“ in Kärnten, das u. a. Personalabbau, Reduzierung der Führungspositionen und Einschränkung der Überstunden vorsieht, oder Dienstrechtsreform Tirols mit Einführung eines leistungsbezogenen Besoldungssystems).

Die **Transfers an Marktproduzenten** (Anteil an den Gesamtausgaben von knapp 20%) werden in der Regel durch den Gesundheitsbereich (Abgangsdeckung, Investitionszuschüsse) geprägt. Im Jahr 2013 überlagerten allerdings **Sondereffekte** im Bereich der **sonstigen Vermögenstransfers** den Anstieg der **Investitionszuschüsse und Subventionen**: Die **Vermögenstransfers** fielen 2013 um 10,9% im Jahresabstand. Dies war einerseits durch den Wegfall der Unterstützungszahlung des Landes Tirol für die Hypo Tirol Bank (2012: 120 Mio EUR), andererseits mit dem Schuldenabbau der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Tirol) um insgesamt 50 Mio EUR begründet. Analog zum Rerouting der Schuldenaufnahme der öffentlichen Krankenanstalten wird ein Schuldenabbau bei den Vermögenstransfers entsprechend abgezogen. Die **Investitionszuschüsse** verzeichneten vor dem Hintergrund des **Neubaus** einiger **Landeskliniken** (z. B. Neunkirchen, Baden, Mödling und Klagenfurt) einen Anstieg von 5,2%; die **Subventionen**, die u. a. die Nettogebärungsabgänge der Landeskrankenanstalten und sonstige Zuschussleistungen an Unternehmen widerspiegeln, nahmen um 3,5% zu. Die im Vergleich zum Vorjahr geringere Dynamik der Subventionen (2012: +11,1%) dürfte erste Erfolge etwa der weitreichenden Spitalsreform Oberösterreichs (u. a. Schließung einzelner Abteilungen) aufzeigen: Der Zuschussbedarf des Landes Oberösterreich an die Oberösterreichische Gesundheits- und Spitals-AG ging im Vergleich zum Vorjahr um 30 Mio EUR zurück.

Die **Zinszahlungen** verzeichneten einen markanten Rückgang von 9,1%, der auf die Schuldenrückführung (insbesondere Schuldtilgungen Salzburgs in der Größenordnung von 1 Mrd EUR im Zusammenhang mit dem Abbau des Finanzportfolios) sowie das rückläufige Marktzinsniveau zurückzuführen sein dürfte.

Budgetentwicklung auf Gemeindeebene

Die **verfügbaren Einnahmen der Gemeindeebene (mit Wien und innerstaatlichen Transfers in Nettobetrachtung)** stiegen im Jahr 2013 um 0,5 Mrd EUR oder 2,3%. Analog zur Landesebene spiegeln sich in dieser Entwicklung der Anstieg der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, u. a. durch Einmalmaßnahmen (Abgeltungssteuer Schweiz) und strukturelle Mehreinnahmen (v. a. auf Basis des 1. und 2. Stabilitätsgesetzes 2012), wider. Der im Vergleich zur Landesebene geringere Zuwachs der Gesamteinnahmen, war auf den Rückgang der Nettoeinnahmen aus intergovernmentalen Transfers

³⁹ Mit dem Pflegefondsgesetz 2011 wurde vom Bund in Abstimmung mit den Ländern eine umfassende Pflegereform zur Absicherung und Verbesserung der Pflegesachleistungen beschlossen. Der Bund verpflichtete darin die Länder zur Erstellung von Sicherungs-, Aus- und Aufbauplänen für das künftige Betreuungs- und Pflegeangebot.

Budgetentwicklung des Staates und seiner Subsektoren 2013

(nach vorläufigen Ergebnissen um knapp 0,1 Mrd EUR gegenüber dem Vorjahr) zurückzuführen. Die Kommunalsteuer verzeichnete im Jahr 2013 einen Anstieg von 1,6%.

Die **Gesamtausgaben** (konsolidiert) der Gemeindeebene (inkl. Wien) nahmen im Jahr 2013 laut Schätzergebnissen der Statistik Austria um 2,3% zu. Im Berichtsjahr ist der Anstieg der **Bruttoinvestitionen** (+8,3%) – wie schon im Vorjahr mit +11,9% – hervorzuheben, nachdem diese Ausgabenkategorie in den letzten Jahren infolge von Ausgliederungen und Sonderfinanzierungen (z. B. Leasing) einen Rückgang verzeichnet hatte. Mit dem Wegfall des Vorsteuerabzugs bei Investitionen durch ausgegliederte Gemeindebetriebe (1. Stabilitätsgesetz 2012) fiel per September 2012 das Hauptmotiv für Ausgliederungen auf kommunaler Ebene weg.⁴⁰ Im Zuge dessen dürfte ein Prozess zur verstärkten „Re-Kommunalisierung“ der Investitionstätigkeit eingesetzt haben. Der Zuwachs bei den **Transfers an private Haushalte** im Jahr 2013 erhöhte sich etwas im Vorjahresvergleich (2013: +2,6%). Dafür war vorrangig der Anstieg der monetären Sozialleistungen (+3,3%) verantwortlich, die zu rund drei Viertel Pensionsleistungen für Gemeindebedienstete umfassen.

Die **Transferleistungen an Marktproduzenten** gingen im Berichtsjahr geringfügig um 0,5% zurück. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war der Rückgang der Transferleistungen im Zusammenhang mit stationären Spitalsleistungen. Zu dieser Ausgabenkategorie zählt der Betriebskostenzuschuss der Stadt Wien an den Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV), der 2013 im Vergleich zum Vorjahr nicht erhöht wurde. Der KAV ist mit der sukzessiven Umsetzung des Spitalskonzepts 2030 befasst, das u. a. eine Konzentration und bessere Abstimmung der Spitalsstandorte vorsieht.

Die Stagnation des **Personalaufwands** (+0,4%) reflektierte im Jahr 2013 die moderaten Gehaltsabschlüsse für Gemeindebedienstete (z. B. Nulllohnrunden Burgenlands und Niederösterreichs), aber auch die restriktive Nachbesetzungspolitik (z. B. Abbau von rund 100 VZÄ der Stadt Wien). Die Ausweitung des **Zinsaufwands** 2013 auf Basis der vorläufigen Ergebnisse um 16,1% resultierte zum Teil aus den Nettoschuldaufnahmen Wiens im Berichtsjahr in Höhe von 0,3 Mrd EUR.

⁴⁰ Näheres siehe z. B. Hauth und Grossmann (2012). Ausgliederungen im Bereich der österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum und Risikopotenziale – Ergebnisse per Jahresende 2010.

Staatsverschuldung Österreichs

4.4 Öffentliche Verschuldung 2013 laut Maastricht

Gesamtstaatliche Verschuldungsquote 2013 kaum gestiegen

Die **öffentliche Verschuldung Österreichs** im Sinne von Maastricht erreichte Ende 2013 die Höhe von 233,3 Mrd EUR oder 74,5% des BIP (Ende 2012: 228,4 Mrd EUR oder 74,4% des BIP). Der **Zuwachs** der Bruttoverschuldung in der Höhe von 4,9 Mrd EUR setzte sich dabei aus dem **gesamtstaatlichen Defizit** von 4,8 Mrd EUR (Primärüberschuss von 3,2 Mrd EUR, Zinsendienst von 8 Mrd EUR) und den **Stock-Flow-Adjustments** in der Höhe von 0,1 Mrd EUR zusammen (Grafik 16).

Die schwache Wirkung der **Stock-Flow-Adjustments** (+0,1 Mrd EUR) auf die Schuldenhöhe in Summe sollte aber nicht als Indiz für geringe Volumina an Stock-Flow-Adjustments im Berichtsjahr gewertet werden. Auf Seite der schulden erhöhenden Effekte sind vor allem Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums (**ESM-Stammkapital-Einzahlung** von 0,9 Mrd EUR sowie **EFSF-Darlehensvergaben** von 1,1 Mrd EUR), **Periodenabgrenzungen** von Steuern und Zinszahlungen und die **Kapitalerhöhung der Europäischen Investmentbank** zu nennen. Auf Seite der schuldenreduzierenden Effekte waren v. a. die **Rückführung von Partizipationskapital** durch die Erste Group Bank AG und die BAWAG PSK AG (1,4 Mrd EUR) sowie **Agios** aus Anleiheemissionen/Aufstockungen in Höhe von 0,9 Mrd EUR zu verzeichnen (Grafik 17).

Der **Zuwachs der Staatsschuld Österreichs** war im **Berichtsjahr 2013** auf die Bundes- (+5,9 Mrd EUR) und auf die Gemeindeebene (+0,3 Mrd EUR) und hier insbesondere auf Wien zurückzuführen (Tabelle 13). Auf Länderebene wurde die positive Entwicklung des Vorjahres fortgesetzt und der Schuldenstand abermals um 1,4 Mrd EUR rückgeführt. Von der Gesamtschuld des Staates entfielen Ende 2013 88% auf die **Bundesebene**, 7% auf die **Landesebene**, 4% auf die **Gemeindeebene** (einschließlich Wien) und 1% auf die **Sozialversicherungsträger**.

Maßnahmen zur **Stabilisierung der Finanzmärkte** erhöhten von **Anfang 2008 bis Ende 2013** den Schuldenstand Österreichs um insgesamt 17,9 Mrd EUR oder 5,7% des BIP. Davon entfielen 9,3 Mrd EUR auf das **österreichische Bankenpaket**, die den Schuldenstand auf **Bundesebene** erhöhten (Abschnitt 4.2). **Ferner** führte die österreichische Beteiligung an den **europäischen Hilfsmaßnahmen** (Darlehensvergaben an Griechenland, EFSF-Darlehensvergabe, ESM-Stammkapital Einzahlungen) in Form von **Stock-Flow-Adjustments** ebenfalls zu einem Anstieg der Verschuldung (+ 8,6 Mrd EUR). Im Betrag für die europäischen Hilfsmaßnahmen wurden Zinszahlungen für den zusätzlichen Schuldenstand sowie geleisteten Zinszahlungen durch die Schuldnerländer nicht berücksichtigt.

Tabelle 13: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung nach Sektoren 2010 bis 2014

	Bundesebene		Landesebene (ohne Wien)		Gemeindeebene (mit Wien)		Sozialversiche- rungsträger		Staat	
	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP	Mrd EUR	% des BIP
2010	179,3	62,9	17,4	6,1	8,0	2,8	2,0	0,7	206,6	72,5
2011	189,1	63,2	18,6	6,3	9,0	3,0	1,8	0,6	218,6	73,1
2012	198,6	64,7	18,7	6,1	9,3	3,0	1,7	0,8	228,4	74,4
2013 ¹⁾	204,7	65,4	17,3	5,5	9,6	3,1	1,7	0,5	233,3	74,5
2014 ²⁾									256,8	79,2

1) Vorläufige Daten.

2) Budgetäre Notifikation (Schätzung: BMF vom März 2014).

Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Statistik Austria, BMF und WIFO (BIP; Stand: März 2014).

Staatsverschuldung Österreichs**Tabelle 14: Ableitung der öffentlichen Verschuldung 2012 und 2013 (in Mrd EUR)**

	2012	2013 ¹⁾
Finanzschuld des Bundes laut Bundesrechnungsabschluss²⁾	201,4	207,3
+ SWAP-Schulden	11,5	8,0
- SWAP-Forderungen	11,3	7,7
- Eigene Bundestitel	12,1	13,7
Bereinigte Finanzschuld des Bundes	189,6	193,9
+ Finanzierungen des Bundes für Dritte	8,4	8,6
+ Bundesfonds	0,1	0,1
+ Ausgegliederte Bundeseinheiten (v. a. ÖBB)	7,3	8,3
+ Eurofighter – Kredittranchen	0,4	0,2
+ KA Finanz	1,1	0,0
+ EFSF (European Financial Stability Facility)	4,2	5,3
- Finanzielle zwischenstaatliche Forderungen des Bundes ³⁾	10,1	9,6
- Intrasubsektorale Konsolidierung ⁴⁾	2,1	2,1
Verschuldung der Bundesebene insgesamt	198,8	204,7
Finanzschuld der Länder ohne Wien	9,7	9,3
+/- Negative/positive Periodenabgrenzung und Fremdwährungskorrektur	0,3	-0,1
- Länder: Unterabschnitt 85 (Betriebe...)	0,0	0,0
+ Bund-Rechtsträgerfinanzierung, Länder (ohne Wien)	6,5	5,8
- Bund-Rechtsträgerfinanzierung, Länder (ohne Wien), falls im LRA enthalten	6,3	5,6
+ Landesfonds und -kammern ⁵⁾	2,3	1,9
+ Ausgegliederte Landeseinheiten ⁶⁾	7,4	7,1
+ Kurzfristige Darlehen des Bundes an Länder, falls nicht im LRA enthalten	0,0	0,0
- Finanzielle zwischenstaatliche Forderungen der Länder ⁷⁾	0,2	0,2
- Intrasubsektorale Konsolidierung	1,0	1,0
Verschuldung der Landesebene insgesamt	18,7	17,3
Finanzschuld der Gemeinden ohne Wien	11,4	11,4
- Gemeinden ohne Wien: Unterabschnitt 85 (Betriebe...)	7,6	7,6
Verschuldung der Gemeinden ohne Wien	3,8	3,8
Finanzschuld von Wien	4,3	4,6
+ Bund-Rechtsträgerfinanzierung, Wien	1,6	2,5
- Bund-Rechtsträgerfinanzierung, Wien, falls im RA enthalten	1,6	2,5
- Wien: Unterabschnitt 85 (Betriebe...)	0,0	0,0
+ Kurzfristige Darlehen des Bundes an Wien, falls nicht im RA enthalten	0,3	0,3
Verschuldung von Wien	4,8	4,9
+ Gemeindefonds und -verbände	0,3	0,3
+ Ausgegliederte Gemeindeeinheiten (v. a. Krankenanstalten)	0,8	0,8
- Darlehen von Gemeinden ⁸⁾	0,2	0,2
- Finanzielle zwischenstaatliche Forderungen der Gemeinden ⁹⁾	0,0	0,0
- Intrasubsektorale Konsolidierung	0,0	0,0
Verschuldung der Gemeindeebene insgesamt	9,3	9,6
Finanzschuld der Sozialversicherungsträger	0,8	0,9
+ Kurzfristige Darlehen des Bundes an Sozialversicherungsträger	0,9	0,8
- Finanzielle zwischenstaatliche Forderungen der Sozialversicherungsträger	0,0	0,0
Verschuldung der Sozialversicherungsträger insgesamt	1,7	1,7
Öffentliche Verschuldung insgesamt	228,4	233,3

1) Vorläufige Daten, teilweise geschätzt.

2) Seit 2012 werden Cash Collaterals als Teil der Finanzschuld des Bundes verbucht.

3) Insbesondere Rechtsträgerfinanzierungen und Darlehensvergaben an Sozialversicherungsträger.

4) Insbesondere Bundesanleihen im Besitz von Bundesfonds.

5) Wirtschaftsförderungsfonds, Kultur- und Schulfonds.

6) Landeskrankenanstalten, Landesimmobiliengesellschaften und Schulden der Blue Danube Loan Funding GmbH.

7) Darlehensvergaben an Gemeinden.

8) Wirtschaftsförderungsfonds und Schulgemeindeförderung.

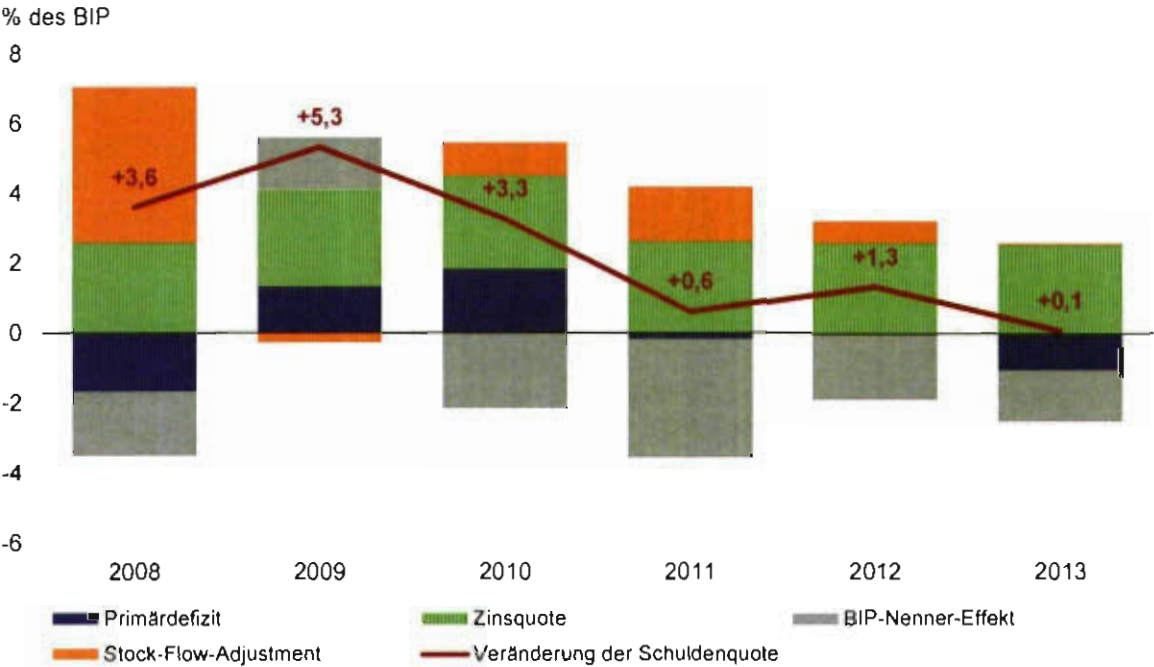
9) Wertpapierveranlagungen und Darlehensvergaben an den Bund.

Rundungsdifferenzen möglich.

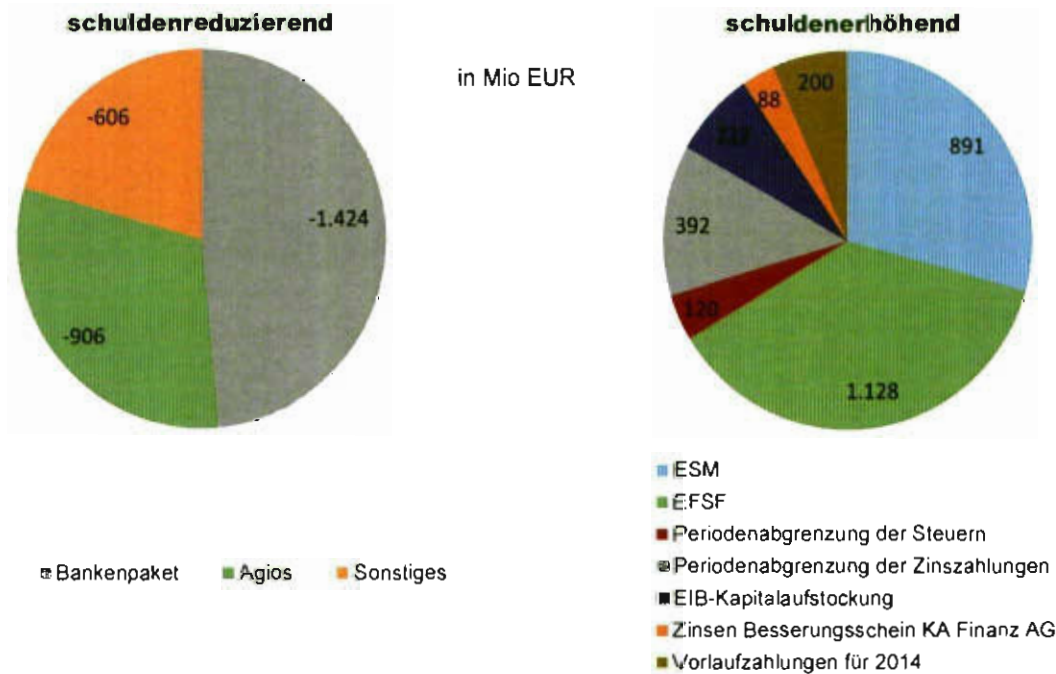
Quelle: Statistik Austria (Stand: April 2014).

Staatsverschuldung Österreichs

Grafik 16
Komponenten der Veränderung der Schuldenquote 2008 bis 2013



Grafik 17
Stock-Flow-Adjustments 2013



Staatsverschuldung Österreichs

Sektorabgrenzung und innerstaatliche Finanzbeziehungen bestimmen die Überleitung vom administrativen zum Maastricht-Schuldenstand

Die Überleitung der administrativen Kenngrößen der Verschuldung (Finanzschulden der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger) über die Verschuldung der Länder und Gemeinden zum Verschuldungsbegriff der EU illustriert Tabelle 14.⁴¹ Die wichtigsten Bereinigungen betreffen die Sektorabgrenzung und intergovernmentale Schulden (Verbindlichkeiten bzw. Forderungen innerhalb eines Subsektors sowie zwischen den öffentlichen Rechtsträgern, die konsolidiert werden).

Die sektorale Zuordnung der Verbindlichkeiten bzw. der Forderungen zu einem Subsektor des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) erfolgt auf Basis eines Nettoverschuldungskonzepts (finanzielle Passiva abzüglich der finanziellen intergovernmentalen Aktiva). Das bedeutet, dass beispielsweise Finanzierungen des Bundes für Dritte – wie Länderfinanzierungen des Bundes im Rahmen der Rechtsträgerfinanzierungen – als Schulden der Landesebene dargestellt werden oder beispielsweise Bundesanleihen im Besitz von anderen Subsektoren nicht die Verschuldung des Bundes, sondern jene des Investors (z. B. der Sozialversicherungsträger) verringern.

Hinsichtlich der Überleitung von der gesamtstaatlichen Finanzschuld zum Maastricht-Verschuldungsbegriff sind insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- **Schuldaufnahmen des Bundes für Dritte** (Bundesländer und staatsnahe Einheiten; Ende 2013 insgesamt: 8,6 Mrd EUR) sind in die Maastricht-Schuld einzubeziehen (Eurostat-Feststellung 2003). Während Finanzierungen des Bundes im Auftrag der Bundesländer im Berichtsjahr forciert wurden, erfolgte eine Rückführung der Verschuldung der staatsnahen Bundeseinheiten wie z. B. das Abreifen von Altbeständen der ASFINAG.
- Vom Staat aus ökonomischer Sicht übernommene Schulden, die von staatsnahen Einheiten aufgenommen wurden (z. B. ÖBB-Schulden für Infrastrukturinvestitionen, Kapitalmarktverbindlichkeiten der Landeskrankenanstalten), werden seit März 2011 unmittelbar dem Staat zugerechnet (Ende 2013: ÖBB-Infrastruktur: 8,2 Mrd EUR).
- Auf Landesebene werden Schulden der Landeskrankenanstalten und außerbudgetärer Einheiten, die gemäß ESVG 95 im Sektor Staat enthalten sind (z. B. Landesimmobiliengesellschaften (LIGs), Wohnbau Burgenland GmbH, Blue Danube Loan Funding GmbH), als außerbudgetäre Verschuldung hinzugerechnet (Ende 2013: 7,1 Mrd EUR).
- Der Ankauf der Militärflugzeuge zur Luftraumüberwachung in Österreich (Eurofighter) ist gemäß dem vereinbarten Finanzierungsmodell zu verbuchen (Ende 2013: 0,2 Mrd EUR).
- Sicherheiten in Form von Bareinlagen („cash collaterals“) zur Absicherung des Ausfallrisikos des Vertragspartners bei Tauschverträgen (in der Größenordnung von 0,1% des BIP) sind gemäß Eurostat dem öffentlichen Schuldenstand zuzurechnen und werden seit dem Jahr 2012 als Teil der Finanzschuld verbucht.
- Das den österreichischen Banken zur Verfügung gestellte Partizipationskapital (Tabelle 10), Darlehensvergaben für Griechenland von 1,6 Mrd EUR (Ende 2013) und die ESM-Kapitaleinzahlungen (Ende 2013: 1,8 Mrd EUR) zur Generierung des Stammkapitals erhöhen den öffentlichen Schuldenstand.⁴²
- Darlehensvergaben durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) werden

41. Währungstauschverträge (Cross-Currency-Swaps, Forward-Rate-Agreements) sind seit dem Inkrafttreten der EU-Regelung (EU-Verordnung über die Excessive Deficit Procedure vom 28. Februar 2000) bei der Berechnung der öffentlichen Verschuldung zu berücksichtigen.

42. Darlehensvergaben der internationalen Finanzinstitution ESM verändern hingegen den Schuldenstand der Mitgliedsländer nicht.

Staatsverschuldung Österreichs

gemäß ESVG 95 den Mitgliedstaaten anteilig zugerechnet („Rerouting“; Ende 2013: 5,3 Mrd EUR).

- Bei den **intergovernmentalen Schulden bzw. intergovernmentalen Forderungen** in Österreich handelt es sich neben Rechtsträgerfinanzierungen (längerfristige Darlehensvergaben des Bundes an die Länder) und kurzfristigen Darlehensvergaben um titrierte öffentliche Schuldtitel (v. a. Bundesanleihen) im Besitz von öffentlichen Haushalten (v. a. Bund⁴³ und Sozialversicherungsträger). 2013 nahmen die innerstaatlichen Verbindlichkeiten bzw. Forderungen ab und erreichten die Höhe von 9,8 Mrd EUR oder 3,1% des BIP.

Verschuldungsquote Österreichs im internationalen Vergleich – trotz markanter Überschreitung der Obergrenze von 60% des BIP – relativ niedrig

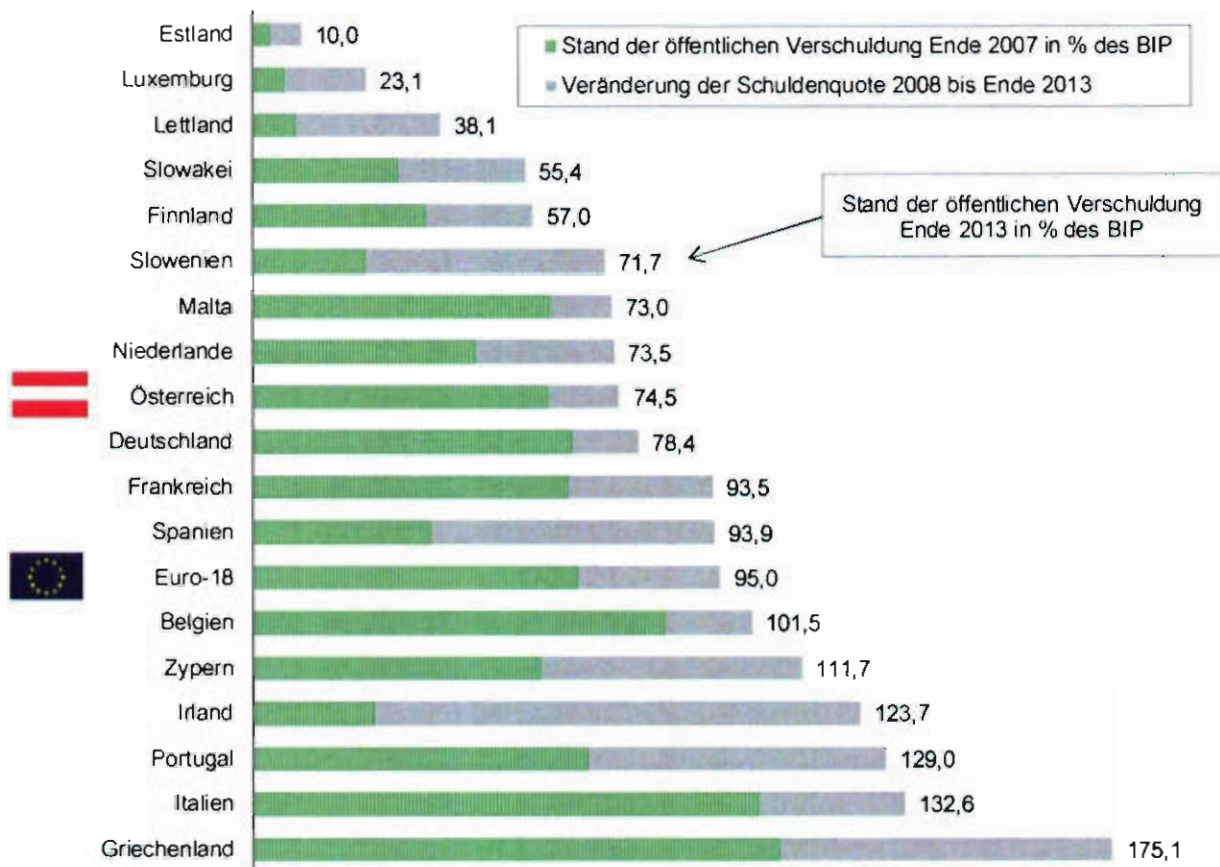
Im Jahr 2013 führten die schlechte Wirtschaftslage (die Hälfte der Länder des Euroraums durchlief 2013 eine Rezession) und die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise im Großteil der EU-Mitgliedstaaten zu einem weiteren Anstieg der gesamtstaatlichen Verschuldungsquote: Im **Euro-18-Aggregat** nahm die **Verschuldungsquote** trotz Konsolidierungsanstrengungen um durchschnittlich 2,3 Prozentpunkte auf **95,0% des BIP** zu, im **EU-28-Aggregat** um durchschnittlich 2,2 Prozentpunkte auf **88,9% des BIP** (Frühjahrsprognose 2014 der Europäischen Kommission). Der Schuldenquotenanstieg Österreichs fiel mit 0,1 Prozentpunkten auf 74,5% des BIP gering aus. Im Euroraum konnten nur Deutschland (–2,6 Prozentpunkte) und Lettland (–2,7 Prozentpunkte), in der EU noch vier weitere Staaten (Dänemark, Litauen, Ungarn, Tschechische Republik) ihre Verschuldungsquote senken. Den höchsten Anstieg der Verschuldungsquote im Vergleich zum Vorjahr verzeichnete Zypern (+25,1 Prozentpunkte) vor Griechenland (+17,9 Prozentpunkte) und Slowenien (17,3 Prozentpunkte).

Im Berichtsjahr 2013 lagen nur **fünf Länder des Euroraums unter der Verschuldungsobergrenze von 60% des BIP**. Dazu zählten Estland (10,0% des BIP), Luxemburg (23,1% des BIP), Lettland (38,1% des BIP), die Slowakei (55,4% des BIP) sowie Finnland (57,0% des BIP). Im Durchschnitt der Euro-Länder wurde Ende 2013 der Referenzwert um 35,0 Prozentpunkte überschritten. Österreichs Verschuldungsquote lag Ende 2013 um 14,5 Prozentpunkte über der Obergrenze. Insgesamt verzeichneten sechs Länder des Euroraums Verschuldungsquoten über 100% des BIP. Im Vergleich zum Vorjahr kam noch Zypern zu dieser Ländergruppe – bestehend aus Griechenland, Italien, Portugal, Irland und Belgien – hinzu.

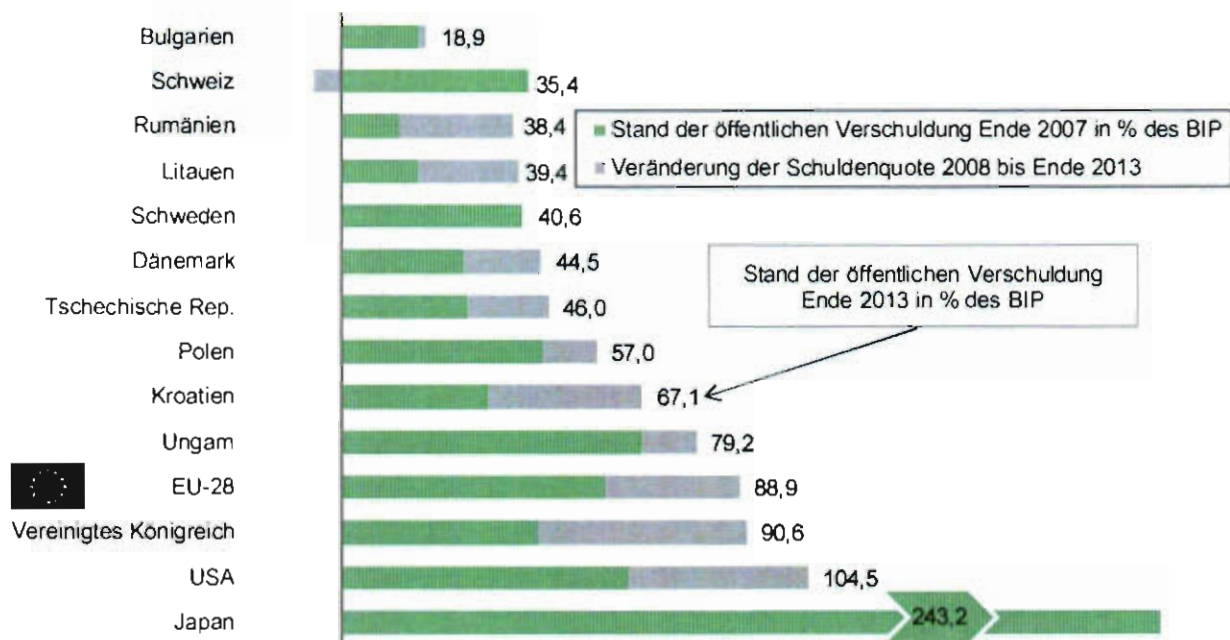
⁴³ In eigenem Besitz befindliche Bundestitel (siehe Kapitel 5).

Staatsverschuldung Österreichs**Grafik 18****Öffentliche Verschuldung international 2013 und deren Veränderung seit 2008****Euroraum**

in % des BIP

**Nicht-Euroraum**

in % des BIP



Quelle: EU-Kommission (Stand: Mai 2014), IWF (USA, Japan; April 2014) und eigene Berechnung; Schweiz: nationale Daten (Feb. 2014).

Staatsverschuldung Österreichs

4.5 Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung 2013 laut Maastricht

Das Gesamtbild der **Gläubigerstruktur der Staatsschuld** in Österreich wird sehr stark von der Struktur der **Bundesschuld** dominiert, auf die etwa 90% der gesamten öffentlichen Verschuldung laut Maastricht entfällt (Tabelle 15). Bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise erhöhte sich der Anteil der **Auslandsverschuldung** kontinuierlich von 48% (Ende 1999) auf knapp 80% per Jahresresultimo 2007, wobei die Verschiebung der Gläubigerstruktur im Wesentlichen auf den Kauf von **Bundespapieren** durch ausländische Banken zurückzuführen war. Die Verwirklichung der WWU ging mit einer Diversifizierung der Veranlagungsportefeuilles der Finanzintermediäre innerhalb des Euroraums einher, da die Portefeuilles ohne Wechselkursrisiko diversifiziert werden konnten. Seit der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise veränderte sich das Bild etwas, wenngleich das Interesse von ausländischen Investoren an **österreichischen Bundespapieren** am Primärmarkt infolge der hohen Bonität Österreichs weiterhin hoch war. Der **Anteil der Auslandsverschuldung** an der Staatsverschuldung betrug Ende 2013 73,5%.

Tabelle 15: Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung 2009 bis 2013 laut Maastricht¹⁾

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %	Mrd EUR	Anteil in %
Monetäre Finanzinstitutionen	23,1	12,2	29,3	14,2	31,6	14,5	33,0	14,4	33,3	14,3
Investmentfonds	7,1	3,7	6,9	3,3	7,4	3,4	7,1	3,1	6,9	3,0
Sonst. Finanzinstitute ²⁾	7,1	3,7	6,7	3,3	7,3	3,4	8,3	3,7	8,8	3,8
Finanzsektor	37,3	19,7	42,8	20,8	46,4	21,2	48,4	21,2	48,9	21,0
Unternehmungen	6,4	3,4	8,7	4,2	10,1	4,6	10,8	4,7	11,8	5,1
Private Haushalte ³⁾	1,9	1,0	1,5	0,7	1,4	0,6	1,2	0,5	1,1	0,5
Privater Sektor	8,3	4,4	10,2	4,9	11,5	5,3	11,9	5,2	12,9	5,5
Inland	45,5	24,0	53,0	25,7	57,8	28,5	60,3	26,4	61,8	28,5
Ausland	143,9	76,0	152,8	74,3	160,6	73,5	167,8	73,6	171,2	73,5
Insgesamt	189,5	100,0	205,8	100,0	218,4	100,0	228,1	100,0	233,0	100,0

1) Ohne Berücksichtigung derivativer Finanztransaktionen (Swaps).

2) Versicherungen, Pensionskassen, OeNB und sonstige Finanzinstitute.

3) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: OeNB; Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung.

Parallel zum Rückgang des Auslandanteils in den Jahren 2009 und 2010 nahm die Bedeutung inländischer Banken als Gläubiger des österreichischen Staates zu. Ende 2013 lag deren Anteil bei 14,3%. Diese Entwicklung ist u. a. darauf zurückzuführen, dass seit Beginn der Krise **inländische Staatspapiere für österreichische Banken** wieder eine attraktive Anlagealternative darstellen.

Im Gegensatz zur Bundesebene spielen auf **Länder- und Gemeindeebene** handelbare, titrierte Schuldformen mit nur einigen Wertpapieremittenten (u. a. die Städte Wien, Linz und Graz, die Länder Niederösterreich und Salzburg und sonstige Einheiten der Landesebene, wie z. B. Fonds und einzelne Landesimmobiliengesellschaften) an der Gesamtverschuldung eine geringe Rolle. Per Jahresresultimo 2013 betrug der titrierte Schuldanteil der Landes- und Gemeindeebene nur rund 10%. Der geringe Anteil von Wertpapieremissionen an der Gesamtverschuldung bei diesen beiden Subsektoren steht auch in Zusammenhang damit, dass für die Länder (einschließlich der Gemeinde Wien) die

Staatsverschuldung Österreichs

Möglichkeit besteht, den Finanzierungsbedarf über den Bund in Form der sogenannten **Rechtsträgerfinanzierung** abzudecken, um die günstigeren Finanzierungsbedingungen des Bundes zu nutzen (Näheres in Abschnitt 5.3).⁴⁴ Das **Gesamtvolumen an Rechtsträgerfinanzierungen** für Länder und die Gemeinde Wien wurde im Jahr 2013 weiter ausgeweitet und betrug zum Jahresultimo rund 8,3 Mrd EUR. **Zusätzlich** gewährte der Bund auch im Jahr 2013 in größerem Umfang **kurzfristige Kredite** an die Sozialversicherungen (Ende 2013 rund 0,8 Mrd EUR) und an mehrere Bundesländer inklusive Wien als Land und Gemeinde (Ende 2013 rund 0,5 Mrd EUR). Insgesamt war im Jahr 2013 das ausstehende Volumen der **innerstaatlichen Kreditgewährungen** des Bundes an Länder und Gemeinden höher als das Volumen der Kreditgewährungen der Banken an die **Länder und Gemeinden** im engeren Sinne (ohne marktbestimmte Betriebe der Länder und Gemeinden). Auch die **Sozialversicherungen** deckten ihren Finanzierungsbedarf per 31.12.2013 jeweils rund zur Hälfte über den Bund und über Banken ab.

Der bedeutendste Gläubiger im **Inland** war im Jahr 2013 der österreichische **Bankensektor**. Nachdem Ende 2008 nur noch rund 9% der Staatsverschuldung von inländischen Banken gehalten wurden, waren Ende 2013 über 14% der Verbindlichkeiten des Staates im Besitz dieses Sektors (Ende 1999 betrug dieser Anteil noch 27%).

Inländische **Investmentfonds** hielten Ende 2012 3,0% der österreichischen Staatsschuld in Form von öffentlichen Wertpapieren in ihrem Besitz (Ende 1999 betrug diese Quote noch 13%).

Sonstige inländische Finanzinstitute (Versicherungen, Pensionskassen, OeNB und sonstige Finanzinstitute) hielten rund 3,8% der Staatsschuld. Dabei handelte es sich u. a. um Darlehensvergaben von Versicherungen an den Bund bzw. um Wertpapiere im Besitz von Versicherungen.

Private Anleger (Unternehmungen und private Haushalte) hielten über direkten Wertpapierbesitz bzw. über den Besitz von Bundesschatzscheinen per Ende 2013 rund 1,3 Mrd EUR und spielten damit für die Finanzierung des Staates weiterhin eine untergeordnete Rolle. Hier noch nicht enthalten sind allerdings Finanzierungsverpflichtungen des Bundes aus Infrastrukturinvestitionen der ÖBB und Finanzierungen von öffentlichen Krankenanstalten durch Länder von in Summe 11,4 Mrd EUR (seit März 2011 sind diese im Sinne des ESVG 95 als Staatsschulden zu verbuchen). Da diese Schulden aus buchungstechnischen Gründen als Schuldaufnahmen des Staates vom Unternehmenssektor darzustellen sind, werden den **privaten Anlegern** (Unternehmungen und private Haushalte) per Jahresultimo 2013 somit nunmehr insgesamt rund 12,9 Mrd EUR (5,5% der Staatsschuld) zugerechnet.

⁴⁴ Gemeindefinanzierungen können indirekt über das jeweilige Bundesland in Form von Rechtsträgerfinanzierungen an das Land, das diese Mittel an die Gemeinden weiterleitet, durchgeführt werden.

Pensions- und Gesundheitsbereich

4.6 Exkurs: Zukünftige Ausgabenentwicklung im Pensionsbereich und im Gesundheitswesen

4.6.1 Entwicklung der Bundesmittel zu den Pensionen

Die **Prognosen der Bundesmittel zur Finanzierung der gesetzlichen Pensionsversicherung** von der **Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (KLP)** und vom **Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK)** **weichen** von den **Voranschlagswerten im Bundesbudget** (Untergliederung 22) 2014/2015 bzw. den Ausgabenobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes 2015 bis 2018 **ab**. Je nach betrachteter Quelle betragen die durchschnittlichen jährlichen **Abweichungen** – die mit Unsicherheit behaftet sind – 0,7 Mrd EUR (KLP, 2014 bis 2018) bzw. 0,2 Mrd EUR (BMAK, 2014 bis 2016) und signalisieren Finanzierungslücken in der gesetzlichen Pensionsversicherung. Überdies weist der „**Ageing Report 2012**“ der Europäischen Kommission im Speziellen für die Jahre ab 2018 **steigende altersspezifische Kosten** aus, die zusätzlichen Finanzierungs- und/oder Anpassungsbedarf in der langen Frist erkennen lassen (Grafik 19).

Der gegenständliche **Exkurs zur Entwicklung der Bundesmittel zu den Pensionen** präsentiert die jeweils ausgewiesenen **Finanzierungserfordernisse bis 2018** (Tabelle 16), versucht die **Divergenzen** zu klären und plausibilisiert die erwarteten Bundesergebnisse laut Finanzierungshaushalt. Um die gesamten **Auszahlungen des Bundes** im Zusammenhang mit Pensionen aufzuzeigen, wird ferner im Bereich der **Pensionen für Beamte des Bundes (einschließlich staatsnaher Einheiten und Landeslehrer)** eine FISK-Einschätzung über die zu erwartenden Bundesmittel durchgeführt.

Die **Auszahlungen des Bundes zur Finanzierung der Pensionen** stellen einen bedeutenden Teil des Bundesbudgets dar: Die Gesamtbelastung des administrativen Bundesbudgets durch Auszahlungen im Pensionsbereich (Untergliederung (UG) 22 „Pensionsversicherung“ und UG 23 „Pensionen“) betrug im Jahr 2013 18,4 Mrd EUR oder 24,2% der Gesamtauszahlungen. Für die Jahre 2014 und 2015 geht der Bundesvoranschlags-Entwurf (BVA-E) 2014/2015 trotz der bereits im Rahmen des Stabilitätsgesetzes 2012 erfolgten Reformen⁴⁵ von einer Erhöhung um jeweils mehr als 4% p. a. auf 19,2 bzw. 20 Mrd EUR aus.

Untergliederung 22: Pensionsversicherung

Das Gutachten der KLP 2014 bzw. der Quartalsbericht des BMAK legen nahe, dass von einer Überschreitung der im Bundesbudget veranschlagten **Bundesmittel im Finanzierungshaushalt der UG 22 Pensionsversicherung**⁴⁶ (Bundesbeitrag, Ausgleichszulage, Partnerleistung bei Selbstständigen und Beitrag für Teilversicherte) auszugehen ist (Tabelle 16). **Laut Gutachten der KLP** übersteigen die Bundesmittel zur gesetzlichen Pensionsversicherung die BVA-E-Werte für die Jahre 2014 und 2015 um jeweils rund 0,5 Mrd EUR. Bei Berücksichtigung des BMAK-Quartalsberichts beträgt die Überschreitung jeweils 0,2 Mrd EUR. Während im Fall des **KLP-Gutachtens** zwei Drittel der Abweichungen gegenüber den Voranschlagswerten 2014 und 2015 auf niedrigere **Beitragsleistungen** in die Pensionsversicherung und ein Drittel auf höhere **Pensionsaufwendungen** zurückzuführen sind, ergibt sich die Abweichung im Fall der BMAK-Prognose fast ausschließlich aufgrund höherer Pensionsaufwendungen. Die bei Betrachtung des KLP-Gutachtens im Vergleich zum BMAK-Bericht deutlich größeren ausgewiesenen einnahmen- und ausgabenseitigen Abweichungen zu den Voranschlagsbeträgen in den Jahren 2014 und 2015 können zum Teil durch **unterschiedliche Erstellungszeitpunkte** des KLP-Gutachtens und des BVA-E erklärt werden.

⁴⁵ Erhöhung der erforderlichen Anzahl an Beitragsmonaten der Pflichtversicherung bzw. Versicherungsmonaten für „Vorzeitige Alterspension“; etappenweise Anhebung der notwendigen Versicherungsmonate für die Korridorpension ab 62 Jahren, Neuregelung der Abschläge bei Korridor- und Langzeitversicherungspensionen; Anhebung der Altersgrenze für den Tätigkeitsschutz; Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage; moderate Pensionsanpassung für 2013 und 2014; Änderung bei der Ausgleichszulage; Parallelrechnung wird durch Kontoerstgutschrift abgelöst.

⁴⁶ In der Analyse werden ausschließlich Werte des Finanzierungshaushalts verwendet.

Pensions- und Gesundheitsbereich

So sind die Abweichungen bei den **Beiträgen in die gesetzliche Pensionsversicherung** zu rund einem Drittel auf den **Basisjahreffeckt** (vorläufiger Erfolg 2013 übersteigt Beiträge laut KLP-Gutachten aufgrund der Rückerstattung von Bundesbeiträgen aus dem Vorjahr um 0,1 Mrd EUR) zurückzuführen. Ein weiterer, wenn auch kleinerer Teil der Abweichungen kann durch eine dem BVA-E zugrundeliegende rezenterere Wirtschaftsprognose (Anzahl der Erwerbstätigen, der Lohn- und Gehaltssumme und der Bruttowertschöpfung) erklärt werden.⁴⁷ Als Proxy für die quantitative Abschätzung des Konjunktüreffeckts wurden die Pensionsversicherungsbeiträge des Jahres 2014 mit der Abweichung des in den Prognosen verwendeten Wachstums der Lohn- und Gehaltssumme (0,2%) p. a. bewertet.⁴⁸ Dies ergibt einen **Konjunktüreffeckt** von rund 0,1 Mrd EUR. Bei Berücksichtigung beider Effekte bleiben etwa **ein Drittel der Beitragsdifferenzen unerklärt**. Ein Teil davon erklärt sich aus den unterschiedlichen Annahmen über das effektive **Pensionsantrittsalter**, die die Anzahl an Beitragszahler und somit auch das Beitragsvolumen verändern.

Beim **Pensionsaufwand** ist nur ein geringer Teil der Differenz zwischen KLP-Gutachten und BVA-E auf den Basisjahreffeckt, der vor allem durch die geringer als erwarteten sonstigen Aufwendungen der Pensionsversicherungsanstalt (Aufwendungen in der Position Gesundheit und Rehabilitation) entstand, zurückzuführen. Hier erklären vor allem die unterschiedlichen Annahmen bezüglich des **effektiven Pensionsantrittsalters** die beobachtete Differenz zwischen KLP-Gutachten und den Werten im Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG; das BFRG geht im Jahr 2018 von einem um 1 Jahr höheren effektiven Pensionsantrittsalter als das KLP-Gutachten aus). Eine **grobe quantitative Abschätzung** dieses Effekts anhand der Neuzuerkennungen der Alterspension und Invaliditätspension aus dem Jahr 2013 (in Summe rund 91.000 Personen) und der durchschnittlichen monatlichen Pensionszahlungen der Neuzuerkennungen (1.250 EUR) ergibt unter Annahme einer linearen Entwicklung der

Tabelle 16: Bundesmittel zur Pensionsversicherung (Bundesbeiträge und Ausgleichszulagen)¹⁾ (in Mrd EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bundesmittel						
BVA-E/BVA/BFRG	9,8	10,2	10,7	11,1	11,7	12,3
KLP-Gutachten	9,8	10,7	11,2	11,8	12,5	13,3
BMASK Q1/2014	9,6	10,4	10,9	11,4	.	.
Beiträge in der Pensionsversicherung						
Budgetbericht 2014/15	27,4	28,3	29,2	.	.	.
KLP-Gutachten	27,3	27,9	28,8	29,8	30,7	31,7
BMASK Q1/2014	27,4	28,2	29,2	30,1	.	.
Pensionsaufwand¹⁾						
Budgetbericht 2014/15	36,1	37,4	38,8	.	.	.
KLP-Gutachten	36,1	37,5	39,0	40,5	42,2	43,9
BMASK Q1/2014	36,1	37,6	39,1	40,5	.	.

1) Inklusive Verwaltungskosten und sonstige Aufwendungen.

BVA-E = Bundesvoranschlags-Entwurf. BVA = Bundesvoranschlag. BFRG = Bundesfinanzrahmengesetz. KLP = Kommission zur langfristigen Pensionssicherung. BMASK = Bundesministerium für Soziales, Arbeit und Konsumentenschutz.

Quelle: BMASK, BMF, KLP.

47 Das Ende 2013 veröffentlichte KLP-Gutachten baut auf der WIFO-Wirtschaftsprognose vom Oktober 2013 auf. Der BVA-E berücksichtigt die WIFO-Prognose vom März 2014.

48 Diese Annahme führt zu einer Überschätzung des Konjunktüreffeckts, da die Beiträge in der Pensionsversicherung nicht nur von der Lohn- und Gehaltssumme sondern auch von der Bruttowertschöpfung abhängt, deren Wachstumsprognose weniger stark abweicht. Es wurde von einer Beitragselastizität der Lohn- und Gehaltssumme von 1 ausgegangen.

Pensions- und Gesundheitsbereich

Abweichung des effektiven Pensionsantrittsalters (0,5 Jahre bis 2015 bzw. 1 Jahr bis 2018) eine durchschnittliche jährliche Abweichung für die Jahre 2014 bis 2015 in der Höhe von 0,4 Mrd EUR.⁴⁹

Insgesamt ist für die Jahre 2014 und 2015 laut dem um Basisjahr (0,1 Mrd EUR p. a.) und Konjunkturfekt (0,1 Mrd EUR) „bereinigten“ KLP-Gutachten trotz einer im Bundesbudget für die Untergliederung 22 veranschlagten jährlichen Wachstumsrate von über 4% von einem zusätzlichen noch nicht im BVA-E berücksichtigten **durchschnittlichen jährlichen Finanzierungsbedarf** in der Höhe von 0,4 Mrd EUR auszugehen.

Der im April 2014 vom BMASK veröffentlichte „**Quartalsbericht 1/2014**“ weist für den **Pensionsaufwand** in den Jahren 2014 und 2015 ein leicht höheres Volumen als im KLP-Gutachten aus. Allerdings übersteigen die ausgewiesenen Beiträge zur Pensionsversicherung laut BMASK, die weitgehend mit dem Budgetbericht 2014/15 übereinstimmen, jene im KLP-Gutachten. Dadurch reduziert sich die **durchschnittliche jährliche Finanzierungslücke** für die Jahre 2014 und 2015 auf 0,2 Mrd EUR.

Auch in der **mittleren Frist** zeichnet sich ein ähnliches Bild ab: Im Vergleich mit dem „bereinigten“ KLP-Gutachten ergibt sich für die Jahre **2014 bis 2018 eine durchschnittliche jährliche Finanzierungslücke** gegenüber dem Budgetpfad des Bundes in der Höhe von **0,6 Mrd EUR**. Unter Berücksichtigung des **BMASK-Quartalsberichts** beläuft sich die **durchschnittliche jährliche Finanzierungslücke** für die Jahre 2014 bis 2016 auf **0,2 Mrd EUR**. Dieser durchschnittliche Abstand gemäß BMASK-Bericht bezieht sich allerdings auf einen kürzeren Zeithorizont als das KLP-Gutachten (bis 2016 anstatt bis 2018) und berücksichtigt die laut KLP-Gutachten überdurchschnittlich starken Abweichungen für die Jahre 2017 und 2018 nicht.

Untergliederung 23: Pensionen

Im Gegensatz zur gesetzlichen Pensionsversicherung sind für die Ein- bzw. Auszahlungen der UG 23 Pensionen derzeit keine Gutachten bzw. Quartalsberichte verfügbar. Laut Einschätzung des FISK⁵⁰ ist für die UG 23 ein **leichtes Unterschreiten der Werte im BVA-E** in Höhe von 0,1 Mrd EUR zu erwarten. Aus heutiger Sicht sind mittelfristig keine zusätzlichen Abweichungen zu erwarten. Ein Vergleich des Erfolgs bzw. vorläufigen Erfolgs für die Jahre 2012 und 2013 mit den jeweils veranschlagten Werten macht deutlich, dass eine Unterschreitung der Werte auch in den Vorjahren zu beobachten war und keinen Einzelfall darstellt (Erfolg 2012: 8,9 Mrd EUR, BVA 2012: 9 Mrd EUR ; vorläufiger Erfolg 2013: 8,6 Mrd EUR, BVA 2013: 8,9 Mrd EUR⁵¹).

In Summe ist für die UG 22 und 23 im Zeitraum 2014 bis 2018 bzw. 2014 bis 2016 von durchschnittlichen jährlichen Finanzierungslücken in der Höhe von 0,5 Mrd EUR (KLP) bzw. 0,2 Mrd EUR (BMASK) auszugehen, die auf die zu niedrig veranschlagten Bundesmittel für die gesetzliche Pensionsversicherung zurückzuführen sind.

Langfristige Entwicklung der altersspezifischen Kosten

Ausgabensimulationen der Europäischen Kommission im Rahmen des im Jahr 2012 veröffentlichten „**Ageing Reports**“ zeigen, dass die zur Finanzierung des Pensionssystems notwendigen Auszahlungen in der **langen Frist weiter ansteigen** werden. Der Bericht simuliert anhand von unterschiedlichen Szenarien⁵² die Fortschreibung der Ausgaben des Jahres 2012. Dabei wird im Speziellen für die Jahre ab 2018 ein merklicher, bis zum Jahr 2030 anhaltender Anstieg der altersspezifischen Kosten

49 Der im Vergleich zur Tabelle 16 hohe Wert dürfte zum Teil auf einen nichtlinearen Aufbau der Differenz des effektiven Pensionsantrittsalters zurückzuführen sein. Des Weiteren stellt die in der Schätzung verwendete Annahme einer über alle Pensionskohorten gleichverteilte Erhöhung des Pensionsantrittsalters, die eine maximale an der Erhöhung des effektiven Pensionsalters beteiligte Anzahl an Personen unterstellt, einen weiteren Grund für den hohen Wert dar.

50 Der Einschätzung liegt eine nicht publizierte Pensionssimulation zugrunde.

51 Die Werte für 2012 und 2013 sind nicht direkt vergleichbar, da im Jahr 2013 zum ersten Mal Dienstgeberbeiträge ausbezahlt wurden.

52 Min-, Max- und Referenzszenario werden in Grafik 19 ausgewiesen.

Pensions- und Gesundheitsbereich

im Pensionsbereich (Grafik 19) identifiziert. Es ist davon auszugehen, dass – seit dem Erscheinen des Berichts im Jahr 2012 – ein Teil des prognostizierten Ausgabenanstiegs durch erfolgte Maßnahmen abgefangen wurde.⁵³ Diese Entwicklung kann für alle Szenarien beobachtet werden und ist gegenüber unterschiedlichen Modellannahmen des Ageing Reports bezüglich Lebenserwartung, Arbeitsproduktivität, Migration, Arbeitslosigkeit und Partizipationsraten robust. Die bereits für die kurze bis mittlere Frist identifizierten Engpässe in der Finanzierung des Pensionssystems und die ab dem Jahr 2018 im Pensionsbereich voll einsetzenden altersspezifischen Kostensteigerungen sollten nicht ignoriert werden. Zusätzlich bestehen lange Vorlaufzeiten bei der Umsetzung von politisch schwer zu implementierenden Pensionsreformen.

4.6.2 Gesundheitsreform 2013

Ein internationaler Vergleich der Gesundheitssysteme durch die OECD (Health at a Glance 2013) attestiert dem österreichischen Gesundheitssystem hohe Qualität der Gesundheitsversorgung bei jedoch überdurchschnittlich hohem Ressourcenaufwand. Während Österreich bei mehreren Gesundheitsindikatoren, wie Zugang zu Gesundheitsversorgung, Risikoabdeckung über die Pflichtversicherung und der Lebenserwartung, überdurchschnittlich gute Werte aufweist, deuten einige andere Indikatoren wie die Höhe der „gesunden Lebensjahre“⁵⁴ auf einen Verbesserungsbedarf hin. Um die Effizienz des Gesundheitssystems zu erhöhen und die Aufgaben und Tätigkeiten der verschiedenen Akteure (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, Ärztevertreter, Vertreter der Krankenanstalten etc.) besser zu bündeln wurden im Jahr 2011 zehn Rahmen-Gesundheitsziele erarbeitet. Als Globalziel oder „Vision“ der Rahmengesundheitsziele gilt die Erhöhung der gesunden Lebensjahre um 2 Jahre innerhalb des geltenden Zeithorizonts von 20 Jahren.

Eckpunkte und Umsetzung der Gesundheitsreform 2013

Um die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung nachhaltig zu sichern wurde von der Regierung im Dezember 2012 eine Gesundheitsreform beschlossen die an den Rahmengesundheitszielen ausgerichtet ist. Die rechtliche Verankerung der **Gesundheitsreform 2013** erfolgte anhand des Gesundheitsreformgesetzes 2013 (BGBl. I Nr. 81/2013) und einer Vereinbarung nach Artikel 15a BV-G (BGBl. I Nr. 199/2013 und 200/2013) sowie durch Zielsteuerungsverträge (ein Bundes- und neun Landes-Zielsteuerungsverträge) für die Jahre 2012 bis 2016. Mit der Unterzeichnung des Bundes-Zielsteuerungsvertrages durch den letzten Vertragspartner im Dezember 2013 trat die Reform rückwirkend für das Jahr 2013 in Kraft.

Kern der Reform ist die Einrichtung eines **partnerschaftlichen Zielsteuerungssystems** zwischen **Bund, Ländern und Sozialversicherung**. Die Eckpunkte setzen sich aus einer verbesserten Abstimmung zwischen dem Krankenanstaltenbereich und dem niedergelassenen Versorgungsbereich, forcierten integrativen Versorgungsformen, verstärkter Qualitätsmessung und Monitoring, einem Ausbau von Gesundheitsförderungen und Prävention und einer neu definierten Finanzzielsteuerung zusammen.

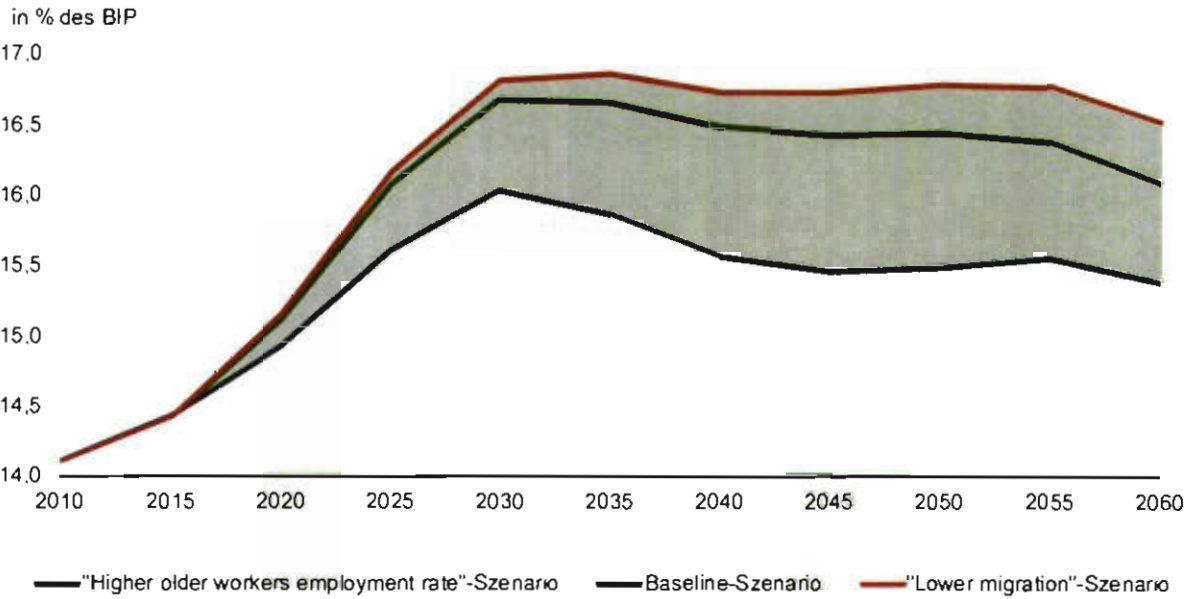
Im Rahmen der „**Finanzzielsteuerung neu**“ wurden **Obergrenzen** für das nominelle **Ausgabenwachstum** festgeschrieben. In der ersten Periode der Zielsteuerung Gesundheit (2012 bis 2016) soll das jährliche Wachstum der nominellen öffentlichen Gesundheitsausgaben (ohne Langzeitpflege) laut OECD-Definition (System of Health Accounts) rückgeführt werden, um im **Jahr 2016** eine Wachstumsobergrenze von 3,6% nicht zu überschreiten. In den Folgejahren sollen die öffentlichen Gesundheitsausgaben das **durchschnittliche mittelfristige nominelle BIP-Wachstum (t bis t+4) des jeweils geltenden Bundesfinanzrahmengesetzes** nicht überschreiten. Die gesetzliche Umsetzung der Ausgabenobergrenzen für die Jahre nach 2016 anhand entsprechender Zielsteuerungsverträge muss erst erfolgen. Durch die Ausgabenobergrenzen werden für die Jahre 2012 bis 2016 laut Ziel-

53 Im Speziellen sind hier die im Rahmen des Stabilitätsgesetzes 2012 verabschiedeten und die im Budgetbericht 2014/15 angekündigten Maßnahmen zu nennen.

54 Beschreibt den Erwartungswert an Lebensjahren in guter Gesundheit zum Zeitpunkt der Geburt.

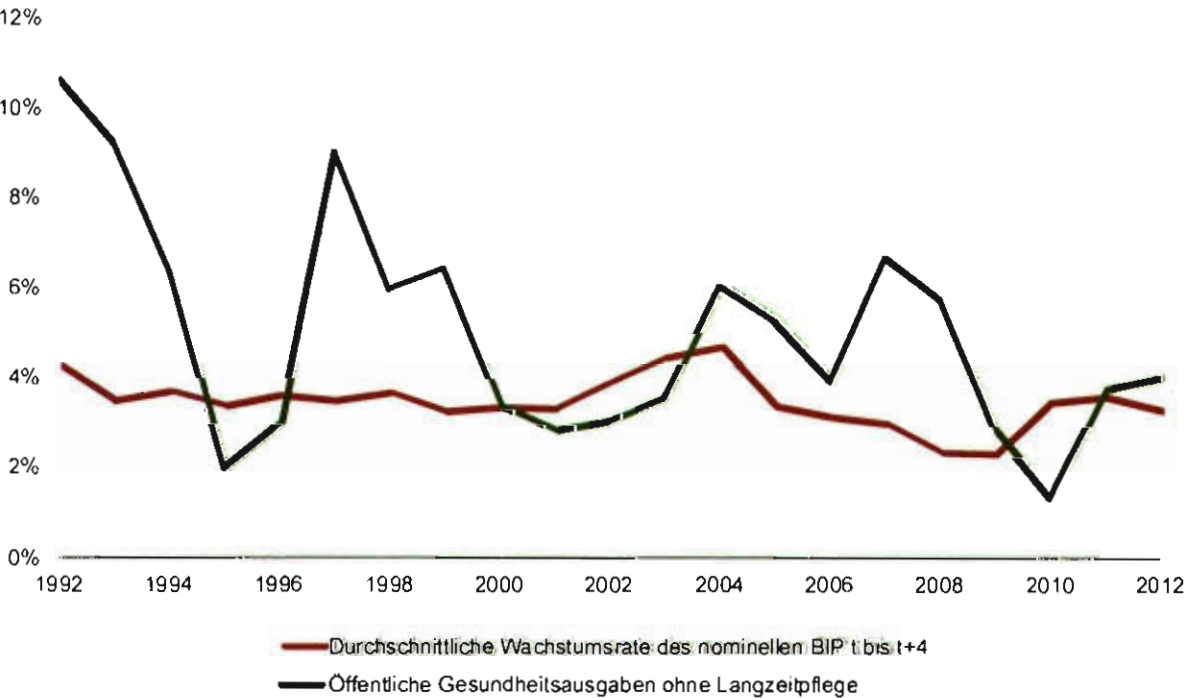
Pensions- und Gesundheitsbereich

Grafik 19
Entwicklung der altersspezifischen Kosten für Pensionen*) 2010 bis 2060



*) Laut Ageing Report 2012
Quelle: Europäische Kommission.

Grafik 20
Wachstumsvergleich: Gesundheitsausgaben versus nominelles BIP 1992 bis 2012



Quelle: Statistik Austria, Europäische Kommission.

Pensions- und Gesundheitsbereich

steuerungsvertrag Ausgabendämpfungseffekte in der Höhe von 3,4 Mrd EUR (Länder: 2,1 Mrd EUR, Sozialversicherungsträger: 1,4 Mrd EUR) erwartet.

Dieser Berechnung wird ein jährliches Referenzwachstum der öffentlichen Gesundheitsausgaben (exklusive Maßnahmen der Gesundheitsreform 2013) für die Jahre 2012 bis 2015 von 5,2% und für das Jahr 2016 von 4,65% zugrunde gelegt.

Anmerkungen zur Gesundheitsreform

Zunächst könnte die Ausrichtung der Gesundheitsreform am Globalziel der Rahmen-Gesundheitsziele bzw. dessen Definition hinterfragt werden: Die Vision einer Erhöhung der gesunden Lebensjahre um 2 Jahre innerhalb der nächsten 20 Jahre würde – unter Annahme einer jährlich um ein Quartal steigenden Lebenserwartung (Oppen und Vaupel 2002)⁵⁵ implizieren, dass der Anteil der gesunden Lebensjahre abnimmt.⁵⁶

Des Weiteren sind die in den **Zielsteuerungsverträgen** angeführten Maßnahmen oft **sehr allgemein gehalten** (z. B. Durchführung von Analysen, Festlegung von Standards und Berichtswesen) und Konkretisierungen fehlen.

Weitere Kritik lässt sich an der Referenzwachstumsrate und Berechnungsmethode der kostendämpfenden Effekte der Gesundheitsreform 2013 festmachen. Die Verwendung eines langjährigen Durchschnitts der Wachstumsraten als Referenzwachstum ohne Intervention unterschätzt die kostendämpfenden Effekte der bereits erfolgten Reformen im öffentlichen Gesundheitssystem der letzten zwei Jahrzehnte (z. B. Leistungskonzentrationen, Kooperationen, neue Technologien, Generika, Mehrwertsteuersenkung auf Medikamente etc.). Lag der Durchschnitt des jährlichen Wachstums der öffentlichen Gesundheitsausgaben für die Jahre 1990 bis 2000 noch bei 5,7%, so reduzierte sich dieser Wert für den Zeitraum 2000 bis 2012 auf 3,8%. Die Verwendung der durchschnittlichen Wachstumsrate der Jahre 1990 bis 2012 in der Höhe von 5,2% als Referenzwachstum der Ausgaben bis 2015 überschätzt daher den Ausgabendämpfungseffekt der Reform deutlich.

Eine alternative Abschätzung der auf die Gesundheitsreform 2013 zurückzuführenden Ausgabendämpfungen bis 2016 anhand der durchschnittlichen jährlichen **Wachstumsrate von 2010⁵⁷ bis 2012** (2,7%) offenbart, dass die vereinbarten Obergrenzen hoch angesetzt wurden und daher keine kostendämpfenden Maßnahmen erforderlich machen. Bis 2016 erlauben die vereinbarten Obergrenzen zusätzliche, die 2,7% Wachstum übersteigende, Ausgabenerhöhungen von rund 4 Mrd EUR (Länder: +1,9 Mrd EUR, SV: +2,1 Mrd EUR).⁵⁸

In der langen Frist ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Die zu erwartende demographisch bedingte Erhöhung der Gesundheitsausgaben (Ageing Report der EK, 2012) lässt die in der Gesundheitsreform vereinbarten Ausgabenobergrenzen für die Folgejahre, im Lichte von mäßigem erwartetem Wirtschaftswachstum, ambitioniert erscheinen. Ein Vergleich der historischen Wachstumsraten des mittelfristigen BIP und der Gesundheitsausgaben (Grafik 20) unterstreicht diese Einschätzung. Allerdings sollten die in den Zielsteuerungsverträgen der ersten Etappe der Gesundheitsreform geplanten Studien und Prozessanalysen die Entwicklung von konkreten Maßnahmen mit nachhaltiger kostendämpfender Wirkung erleichtern.

55 J. E. Oppen und J. W. Vaupel, 2002. „Broken limits to life expectancy“. Science 296:5570, 1029–1031.

56 Im Fall von Österreich liegt der durchschnittliche jährliche Zuwachs der letzten 20 Jahre sogar noch darüber.

57 Im Jahr 2009 fanden wichtige Änderungen im Gesundheitssystem statt, die ein außergewöhnlich niedriges Wachstum der öffentlichen Gesundheitsausgaben zur Folge hatten und in der Abschätzung des Ausgabendämpfungseffekts der Reform 2013 nicht berücksichtigt werden sollten.

58 Selbst bei Fortschreibung der letzten realisierten Wachstumsrate der öffentlichen Gesundheitsausgaben von 4% im Jahr 2012 als Referenzwachstum ohne Intervention würde sich kein Kostendämpfungseffekt bis 2016 einstellen. Dieses Resultat ist gegenüber unterschiedlichen Betrachtungszeiträumen robust.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

5. FINANZSCHULD DES BUNDES

5.1 Debt-Management-Strategie des Bundes

Kapitel 5 betrachtet die **Verschuldung des Bundes** im Jahr 2013 in **administrativer Abgrenzung**. Dabei werden wichtige Entwicklungen der **Struktur der Finanzschuld** (Schuldinstrumente, Laufzeit- und Zinsstruktur) und des **Zinsaufwands** sowie das **Risiko-Controlling** des Bundes im Detail abgehandelt, um einen Einblick in das **Debt-Management des Bundes** zu ermöglichen. Die **Finanzschuld des Bundes** machte Ende 2013 rund 88% der gesamten staatlichen Verschuldung im Sinne von Maastricht aus. Strukturdaten über die Verschuldung des Bundes liefern demnach auch wichtige Hinweise über die Finanzierungsstruktur der öffentlichen Gesamtverschuldung und das gesamtstaatliche Debt-Management in Österreich.⁵⁹

Die **Debt-Management-Ausrichtung des Bundes** orientiert sich an den vom Internationalen Währungsfond und der Weltbank formulierten Grundsätzen.⁶⁰ Als **Gesamtziel** wurde „die Bereitstellung der erforderlichen Finanzierungsmittel bei **risikoaverser Grundausrichtung** zu möglichst **geringen mittel- bis langfristigen Finanzierungskosten**“ festgelegt (Bundesvoranschlag 2013). Eine risikoaverse Grundausrichtung zielt auf die Vermeidung von **Markt-, Liquiditäts-, Kredit- und Reputationsrisiken**⁶¹ ab und kann unter anderem durch eine breite Streuung des Investorenkreises, die Vermeidung von Refinanzierungsspitzen und strikte Limits bzw. Bandbreiten von Risikokennzahlen umgesetzt werden. Als Beitrag zur Erreichung des angeführten Gesamtziels wurden im Bundesvoranschlag 2013 in der Untergliederung 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ **folgende drei Budgetziele** angeführt:

- „Mittels eines relativ **ausgewogenen Tilgungsprofils** werden Risiken durch zeitliche Spitzen beim Finanzierungsbedarf vermieden und eine bestimmte, gewichtete Kapitalbindungsdauer (Duration) angestrebt. Als Zielgröße für die Duration wurde für 2013 eine **Bandbreite von 5 bis 7 Jahren** angesetzt.
- Das **Refinanzierungsvolumen** wird auf einem niedrigen Niveau im Verhältnis zur Gesamtverschuldung gehalten, indem das Tilgungsprofil relativ ausgewogen ausgestaltet wird. Im Jahr 2013 sollen **nicht mehr als 15% der Schulden**, in den Jahren **2013 bis 2015 nicht mehr als 40% der Schulden** – gemessen an der **Gesamtverschuldung** des Bundes per Ende 2012 – fällig werden.
- Aufrechterhaltung einer **liquiden Referenzkurve** (Benchmarkkurve) von Bundesanleihen, um der Preisorientierungsfunktion für die Festlegung verschiedener Finanzierungssätze in Österreich gerecht zu werden. Für **fünf verschiedene Fristigkeiten** von 2 bis 30 Jahren soll 2013 eine liquide Referenzkurve gewährleistet werden.

Die barwertgewichtete Restlaufzeit der Cashflows des Schuldportfolios (**Duration**) befand sich im gesamten Jahr 2013 immer sehr nahe am oberen Zielwert. Das Budgetziel bezüglich Duration wurde sowohl unter Betrachtung des Jahresdurchschnitts als auch des Jahresendwerts erreicht.

Das **Refinanzierungsvolumen** belief sich **im Jahr 2013** auf rund 10% des Referenzwerts (Finanzschuld 2012) und unterschritt somit deutlich den erlaubten Grenzwert. Obwohl für **2014** ein höheres Refinanzierungsvolumen ausgewiesen wird, das **2015** wieder abnimmt, sollte laut Tilgungsprofil und veranschlagtem Finanzierungshaushalt der Grenzwert von 15% für beide Jahre klar eingehalten werden. Selbiges gilt auch für die kumulierte Refinanzierung für die Jahre 2013 bis 2015.

⁵⁹ Die Risiken des staatlichen Schuldenportefolles sind infolge der Sonderstellung auf den Finanzmärkten gleichzeitig auch in Bezug auf systemische Finanzmarktrisiken von Relevanz.

⁶⁰ <https://www.imf.org/external/np/mae/pdeb/2000/eng/Index.htm> (Guidelines for Public Debt Management) und <http://www.imf.org/external/np/mcn/stockholm/principles.htm> (Stockholm Principles of Public Debt Management).

⁶¹ Siehe Kapitel 5.6.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Die für das Jahr 2013 vorliegenden Preisdaten unterstreichen die Verfügbarkeit einer liquiden Referenzkurve. Im **Berichtsjahr 2013** wurden somit **alle im BVA definierten Budgetziele der UG 58 erreicht**.

Im Zuge des **BVA 2014/2015** wurden die oben genannten **Budgetziele** für das Debt Management **leicht angepasst** (Ziel für die Bandbreite der Duration wird durch Ziel für die Bandbreite des Zinsfinanzierungszeitraums von 7 bis 8,5 Jahren ersetzt; neuer Zielwert für das Refinanzierungsvolumen von 10% des BIP p. a., kumulierte Ziele fallen weg; liquide Referenzkurve für 7 statt bisher 5 verschiedene Fristigkeiten soll vorhanden sein).

Die folgenden Daten zur **Verschuldung des Bundes** in Österreich basieren auf Datenquellen, die **nach nationalen (administrativen) Verbuchungsvorschriften** im Sinn des BHG⁶² erstellt wurden. Eine Gesamtübersicht über die Verschuldung des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) einschließlich staatsnaher Einheiten nach ESVG 95 liefern Abschnitt 4.2 und Anhang A7.⁶³ Die Zeitreihen zu den im Kapitel angeführten Indikatoren der Finanzschuld des Bundes sind im Anhang des Berichts enthalten (A3 bis A7).

5.2 Entwicklung und Struktur der Finanzschuld des Bundes Ende 2013

Österreich konnte sich im Jahr 2013 weiterhin sehr günstig finanzieren: Der im ersten Quartal zu beobachtende Rückgang der **Anleiherenditen** war auf die durch eine Abschwächung der Konjunkturaussichten für die Schwellenländer ausgelöste Flucht in sichere Anleihen zurückzuführen und resultierte in historischen Renditetiefstständen im Mai 2013 (am 2. Mai betrug die Rendite für 10-jährige österreichische Staatsanleihen 1,45%). In weiterer Folge sah sich die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA), die im Namen und auf Rechnung des Bundes das Debt-Management durchführt, durch die Ankündigung eines bevorstehenden Wechsels der geldpolitischen Ausrichtung der FED mit steigender Volatilität und steigenden Renditen konfrontiert. Der bis September 2013 zu verzeichnende Renditeanstieg wurde durch geldpolitische Maßnahmen der EZB abgemildert. Bis zum Ende des Jahres führten die abnehmenden Unsicherheiten bezüglich der FED-Maßnahmen und der politischen Entwicklung im Euroraum wieder zu einem leichten Rückgang der Renditen, die aber deutlich über ihren historischen Tiefstständen verweilten (Rendite für 10-jährige österreichische Staatsanleihen betrug am 31.12.2013 2,28%). Insgesamt erhöhte sich das **langfristige Zinsniveau** im Jahresverlauf von 1,75% im Dezember 2012 auf 2,09% im Dezember 2013 deutlich (Grafik 22).

Der **Liquiditäts- und Risikoaufschlag Österreichs**⁶⁴ zu Deutschland bei 10-jährigen Staatsanleihen engte sich im Laufe des Jahres (Ø Dezember 2012 gegenüber Ø Dezember 2013) um 5 Basispunkte auf 30 Basispunkte ein. Im Jahresdurchschnitt betrug der Aufschlag für Österreich 36 Basispunkte und war damit niedriger als in fast allen anderen Ländern des Euroraums. Nur die Aufschläge der Niederlande und Finnlands lagen 2013 unter jenen Österreichs.

Die im Jahr 2013 zu beobachtenden **günstigen Finanzierungsbedingungen** dokumentieren die **hohe Kreditwürdigkeit der Republik Österreich**. Österreich zählt zu den wenigen Ländern des Euroraums, die über die beste Bonitätseinstufung bei zumindest zwei der drei großen Ratingagenturen verfügt.⁶⁵ Im Jänner 2013 wurde im Hinblick auf die verbesserte Einschätzung der Bonitätsaussichten für fünf ausgegliederte Einheiten (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG, ÖBB-

⁶² Bundeshaushaltsgesetz 1986 bzw. 2013 (BGBl. Nr. 213/1986 bzw. Nr. 139/2009) i. d. g. F.

⁶³ Der Schuldenstand des Staates und der Subsektoren laut Maastricht ist in den Tabellen 13 und 14, die Finanzschuld der Länder und Gemeinden in Anhang A8 und A9 zu finden. Eine Übersicht über langfristige Verbindlichkeiten von außerbudgetären Einheiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden befindet sich in Anhang A7.

⁶⁴ Eine Anleihe wird als liquid bezeichnet, wenn sie laufend gehandelt wird und Käufe oder Verkäufe ohne Einfluss auf den Preis der Anleihe jederzeit möglich sind.

⁶⁵ Siehe Ratingberichte der Republik Österreich: www.oebfa.at/de/InvestorRelations/Seiten/Rating.aspx. Neben Österreich verfügen im Euroraum nur Deutschland, Finnland, Luxemburg und die Niederlande über zumindest 2 Ratings bester Bonität.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Infrastruktur AG, Erdöl-Lagergesellschaft m.b.H., Österreichische Entwicklungsbank AG und Österreichische Kontrollbank AG) der **Ausblick für die Bonität langfristiger Schuldtitel von Standard & Poor's** von negativ auf stabil **nach oben revidiert**. Die Bonität der langfristigen Schuldtitel der Republik wurde von S&P weiterhin mit der zweitbesten Bonitätsnote AA+ bewertet. Fitch und Moody's bestätigten im Jahr 2013 trotz der erwarteten Zusatzkosten zur Stützung des Bankensektors das AAA-Rating der langfristigen Schuldtitel. Abnehmende Ansteckungsrisiken innerhalb des Euroraums aufgrund des operativen europäischen Krisenlösungsmechanismus und ein Rückgang der Wahrscheinlichkeit für die Notwendigkeit von Unterstützungsprogrammen für Italien und Spanien führten im Februar 2014 zur Verbesserung des **Moody's Ratingausblicks für langfristige Schuldtitel der Republik Österreich von negativ auf stabil**. Vor dem Hintergrund erneuter Turbulenzen, die durch die Verschärfung der Probleme in einigen Schwellenländern ausgelöst wurden, setzte zu Beginn des Jahres eine verstärkte Nachfrage nach Anleihen hoher Bonität ein. Die Renditen der österreichischen Schuldtitel reduzierten sich aufgrund der günstigen Rahmenbedingungen bis April 2014 deutlich (Benchmark-Renditen 10-jähriger Anleihen: Ø Jänner: 1,9%, Ø April 1,6%).

Der zu beobachtende Einfluss der internationalen Entwicklungen auf die Renditen österreichischer Schuldtitel verdeutlichte im Jahr 2013 abermals die Bedeutung eines **risikoaversen Debt-Managements mit einem ausgewogenen Tilgungsprofil**, das den Refinanzierungsbedarf des Bundes im Zeitablauf gleichmäßig streut, und den Nutzen eines **optimierten Schuldenportefeuilles** (u. a. nachträgliche Swaps, vorzeitige Rückkäufe, Switch-Operationen etc.).

Die **bereinigte Finanzschuld des Bundes** (nach Abzug des Eigenbesitzes)⁶⁶ erreichte **Ende 2013** die Höhe von 193,9 Mrd EUR oder 61,9% des BIP (Ende 2012: 189,6 Mrd EUR oder 61,7% des BIP). Die **Nettoneuverschuldung des Bundes** (Nettoveränderung der Finanzschuld) betrug 2013 4,4 Mrd EUR oder +2,3% und lag damit deutlich unter den Wachstumsraten der Vorjahre (2011: +3,6%,

Tabelle 17: Bereinigte Finanzschuld des Bundes nach Schuldformen 2013¹⁾

	Stand 31.12.2012		Zu- nahme ²⁾	Ab- nahme ³⁾	Netto- veränderung		Stand 31.12.2013	
	Mio EUR	%-Ant.	Mio EUR	Mio EUR	Mio EUR	in %	Mio EUR	%-Ant.
Anleihen	168.367	88,8	20.229	15.384	+4.845	+2,9	173.212	89,3
Bundessobligationen	1.953	1,0	-	335	-335	-17,1	1.618	0,8
Bundesschatzscheine	4.796	2,5	4.524	4.168	+356	+7,4	5.151	2,7
Titrierte Euroschuld	175.116	92,4	24.753	19.887	+4.866	+2,8	179.982	92,8
Versicherungsdarlehen	961	0,5	-	49	-49	-5,1	912	0,5
Bankendarlehen	13.464	7,1	445	870	-426	-3,2	13.038	6,7
Sonstige Kredite ⁴⁾	10	0,0	0	-	0	+3,9	10	0,0
Nicht titrierte Euroschuld	14.434	7,6	445	919	-474	-3,3	13.960	7,2
Finanzschuld bereinigt	189.550	100,0	25.198	20.806	+4.392	+2,3	193.942	100,0
in % des BIP	61,7		8,0	6,6	1,4		61,9	

Memorandum:

Eigenbesitz⁵⁾	12.121	.	3.404	1.833	+1.571	+13,0	13.691	.
Finanzschuld inkl. Eigenbesitz	201.671	100,0	28.602	22.640	+5.962	+3,0	207.633	100,0

1) Finanzschulden unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes, von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern zu Nominalwerten; keine Fremdwährungsschuld nach Swaps seit Ende 2012. Monatliche Informationen sind auf der Internet-Website der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur zu finden (www.oebfa.at).

2) Aufnahmen, Konversionen und nachträgliche Transaktionen.

3) Tilgungen, Konversionen und nachträgliche Transaktionen.

4) Innerstaatliche Darlehensvergaben an den Bund.

5) Eigenbesitz: in eigenem Besitz befindliche Bundesschuldskategorien.

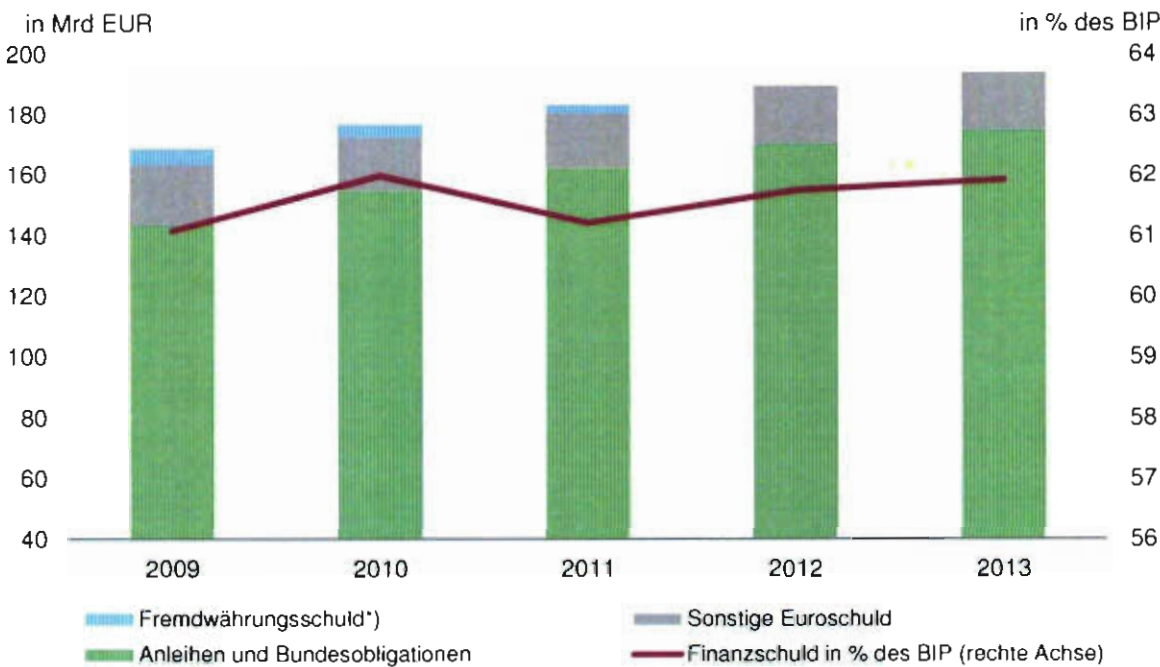
Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: OeBFA und eigene Berechnungen (gilt für alle Tabellen in Kapitel 5 ohne Quellenangabe).

⁶⁶ Finanzschuld des Bundes im Sinne des BHG unter Einschluss der Tauschverträge (Swaps) und abzüglich der in eigenem Besitz befindlichen Bundesschuldskategorien.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Grafik 21
Entwicklung der bereinigten Finanzschuld des Bundes 2009 bis 2013



*) Nach Swaps.
Quelle: GdBFA.

Grafik 22
10-Jahres-Renditen ausgewählter Länder mit hohem Rating
Jänner 2012 bis Ende März 2014



Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

2012: +3,5%). Dabei erhöhte sich der Anteil der titrierten Schuld an der Gesamtschuld auf 92,8%. Das aushaftende Volumen an **nicht titrierter Euroschuld** (Banken- und Versicherungsdarlehen) verminderte sich im Berichtsjahr leicht auf 14 Mrd EUR bzw. 7,2% der Gesamtschuld.

Das **administrative Nettodefizit des Bundes** betrug im Jahr 2013 4,2 Mrd EUR oder 1,3% des BIP und lag im Berichtsjahr mit 0,2 Mrd EUR leicht unter der Zunahme der Finanzschuld in Höhe von 4,4 Mrd EUR. Die Differenz erklärt sich zur Gänze durch die Vorlauffinanzierungen für das Jahr 2014.

Im Bereich der **Fremdwährungsschuld** wurden **alle offenen Fremdwährungspositionen** bereits bis Ende 2012 **geschlossen**. Die grundsätzliche Entscheidung der OeBFA, Fremdwährungsrisiken völlig zu vermeiden, wurde **im Jahr 2013 fortgeführt**. Das Fremdwährungsrisiko aller Neuemissionen in Fremdwährungen (v. a. USD-Treasury-Bills) wurde vollständig durch Derivatgeschäfte (Devisentermingeschäfte, Swaps) abgesichert. Im Jahr 2013 wurden weiters alle noch in GBP bestehenden Schuldtitel getilgt bzw. keine Schuldtitel in GBP neu emittiert. Somit waren per Ende 2013 in sechs Fremdwährungen (USD, CAD, CHF, JPY, AUD, NOK) denominierte Schuldtitel der Republik Österreich in der Höhe von 6,7 Mrd EUR im Umlauf, die zur Gänze abgesichert waren (Tabelle 18).

Das **Finanzierungsvolumen (Bruttoschuldaufnahmen des Bundes)** fiel 2013 mit 27,2 Mrd EUR höher aus als im Vorjahr (2012: 26,3 Mrd EUR). Als hauptsächliche Finanzierungsquelle dienten **EUR-Bundesanleihen** mit im Vergleich zum Vorjahr deutlich niedrigeren (volumengewichteten) durchschnittlichen Ursprungslaufzeiten (2013: 12,3 Jahren, 2012: 16,1 Jahre). Der Anteil der Bundesanleihen an der Gesamtverschuldung (nach Abzug des Eigenbesitzes) stieg im Jahr 2013 leicht auf 89,3% (2012: 88,8%) an. Neben den Bundesanleihen wurden 2013 verstärkt **Bundesschatzscheine** als Finanzierungsinstrument herangezogen, deren Anteil an der Gesamtverschuldung (nach Abzug des Eigenbesitzes) sich im Jahr 2013 auf 2,7% erhöhte (Ende 2012: 2,5%). Die durchschnittliche **Laufzeit** der gesamten Bruttoschuldaufnahmen des Bundes (ohne Rechtsträgerfinanzierungen und Eigenbesitz), die im Jahr 2012 mit 14,2 Jahren sehr lang war, reduzierte sich im Jahr 2013 – getrieben von der geänderten Fristigkeit der Bundesanleiheemissionen – um 3,8 Jahre auf 10,4 Jahre.

Der Umlauf von **Bundesschatzscheinen** (Austrian Treasury Bills (ATBs) und Bundesschätze), die gemeinsam mit den Kassenbeständen der OeBFA vorrangig der Liquiditätssteuerung dienen, stieg im Jahresabstand um 0,4 Mrd EUR auf 5,2 Mrd EUR (Ende 2013).⁶⁷ Der Bund erhöhte seine aushaftenden ultimoübergreifenden **Geldmarktpapiere** (fast zur Gänze ATBs in USD) aufgrund der **starken internationalen Nachfrage nach Geldmarktpapieren** mit bester Bonität. Im Jahr 2013 waren mehrmals negative Sekundärmarktrenditen für Euro-Geldmarktpapiere der Republik Österreich zu beobachten. Bei den sogenannten **Bundesschätzen** wurde das bestehende Umlaufvolumen von 2,5 Mrd EUR beibehalten. Die für private Anleger konzipierten **Bundesschätze** verfügen über ein breites Fristigkeitsspektrum, sind Inhaberwertpapiere und können ausschließlich über Internet bei der OeBFA erworben werden. Der nicht verkaufte Teil an Bundesschätzen befindet sich im **Eigenbesitz des Bundes**.

Der **Eigenbesitz** (Asset-Portefeuille an eigenen Schuldtiteln) nahm 2013 deutlich zu und erreichte Ende 2013 die Höhe von 13,7 Mrd EUR zu Nominalwerten (Ende 2012: 12,1 Mrd EUR). Der Anstieg ist zum Teil durch verstärkte Anleiheemissionen via Auktionen, bei denen sich der Bund eine Eigenquote im Verhältnis 1:10 der emittierten Anleihen zurückbehält, und die gegenüber dem Vorjahr höhere Eigenquote bei Syndizierungen zu erklären. **Verstärkte Sekundärmarktkäufe**, die zur Gestion der Liquidität und zur Vermeidung von Refinanzierungsspitzen durchgeführt werden, und das Abreifen von großen Anleihevolumina im ersten Halbjahr 2014 trugen ebenfalls zum Anstieg bei. Das im Eigenbesitz gehaltene Volumen der **Bundesschätze** (Inhaberwertpapiere für Privatanleger) ging aufgrund verstärkter Käufe von Bundesschätzen geringfügig um 12 Mio EUR auf 1,9 Mrd EUR zurück. Der in Tabelle 17 ausgewiesene Betrag von 207,6 Mrd EUR für die **Finanzschuld** stellt die Verschuldung des Bundes einschließlich dieser in eigenem Besitz befindlichen Schuldtitel dar.

⁶⁷ Unterjährige Finanzierungen wurden nicht berücksichtigt.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Derivative Instrumente (Swaps und Devisentermingeschäfte) zur **Steuerung des Schuldenportefeuilles** in Bezug auf Währungsstruktur und Verzinsung wurden im Jahr 2013 aufgrund des Fokus auf EUR-Anleiheemissionen in geringem Umfang in Anspruch genommen. Die aushaftenden Verbindlichkeiten zu Nominalwerten (**Cross-Currency-Swaps** einschließlich Devisentermingeschäfte; Tabelle 18) gingen von 11,5 Mrd EUR im Jahr 2012 auf 8 Mrd EUR im Jahr 2013 zurück. Dies ist neben dem Rückgang der bestehenden Fremdwährungsschuld um 3,3 Mrd EUR auf Wechselkurseffekte zurückzuführen. Das Volumen an **Zinsswaps** zu Nominalwerten unterschritt mit 35 Mrd EUR den Vorjahreswert von 37,9 Mrd EUR.

Tabelle 18: Forderungen und Verbindlichkeiten aus Cross-Currency-Swaps 2013¹⁾

	Finanzschuld i.e.S. Stand 31.12.2013			Verbindlichk. aus CCS-Verträgen (+)		Forderungen aus CCS-Verträgen (-)		Finanzschuld (inkl. EB) ²⁾ Stand 31.12.2013		
	Mio FW	Mio EUR	in %	Mio FW	Mio EUR	Mio FW	Mio EUR	Mio FW	Mio EUR	in %
USD	6.850	4.967	74,5	-	-	6.850	4.967	-	-	-
CAD	550	375	5,6	-	-	550	375	-	-	-
CHF	600	488	7,3	114	93	714	581	-	-	-
JPY	12.000	83	1,2	59.290	410	71.290	493	-	-	-
AUD	700	454	6,8	-	-	700	454	-	-	-
NOK	2.500	299	4,5	-	-	2.500	299	-	-	-
FW-Schuld	.	6.666	100,0	.	503	.	7.169	.	-	-
EUR	.	200.662	96,8	.	7.524	.	553	.	207.633	100,0
Finanzschuld	.	207.328	100,0	.	8.027	.	7.722	.	207.633	100,0

1) Inklusive Devisentermingeschäfte; Transaktionsvolumina zu Nominalwerten.
2) Inklusive Eigenbesitz von Bundesschuldskategorien.

Tabelle 19: Auslandsverschuldung des Bundes 2009 bis 2013 (Prozentanteile)¹⁾

	Titrierte Finanzschuld			Nicht titrierte Finanzschuld			Euro-schuld	FW-schuld	Schuld Gesamt
	Euro-schuld	FW-Schuld	Summe	Euro-schuld	FW-Schuld	Summe			
2009	75,9	99,0	78,1	75,9	-	75,9	75,9	99,0	78,0
2010	76,4	98,3	78,0	80,4	-	80,4	76,7	98,3	78,2
2011	76,6	99,0	78,2	83,1	-	83,1	77,1	99,0	78,5
2012	74,9	98,2	76,1	83,1	-	83,1	75,5	98,2	76,6
2013 ²⁾	74,0	99,2	74,8	87,6	-	87,6	74,9	99,2	75,7

1) In ausländischem Besitz befindliche Verbindlichkeiten des Bundes gemessen an der Finanzschuld im engeren Sinn (vor Swaps) einschließlich Rechtsträgerfinanzierungen. Die Quoten der Teilergebnisse liefern Informationen über den Auslandsanteil der jeweiligen Kategorie.

2) Vorläufige Daten.

Quelle: OeNB – Devisenstatistisches Meldesystem.

Die **Gläubiger der Finanzschuld des Bundes** waren Ende 2013 laut devisenstatistischem Meldesystem der OeNB zu knapp 76% ausländische Investoren (v. a. Finanzintermediäre im Euroraum; Tabelle 19). Im Jahr 2013 war die **Auslandsverschuldungsquote des Bundes** infolge des für den Euroraum in den letzten Jahren zu beobachtenden verstärkten Trends zu Veranlagung in heimische Schultitel (Home Bias) nach 2012 abermals **leicht rückgängig** (2012: 76,6%). Der vom Ausland gehaltene Anteil der Euroschuld des Bundes lag Ende 2013 bei 74,9% (Ende 2012: 75,5%) während die in Fremdwährung emittierte Verschuldung fast zur Gänze (99,2 %) vom Ausland gehalten wurde.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Dies spiegelt die Bedeutung der Emissionen von in Fremdwährung denominierten Schuldtiteln für die Bedienung der ausländischen Nachfrage wider.

Der Bund verfügte im Jahr 2013 weiterhin über 24 als **Primärhändler** agierende Banken, die Bundesanleihen mit einem **Anleihevolumen** von insgesamt 22,2 Mrd EUR (2012: 21,3 Mrd EUR) im Rahmen von **12 Emissionsterminen** – im Regelfall in Form von monatlichen Parallelauktionen – platzierten. **Parallelauktionen** mit unterschiedlichen Laufzeiten werden seit dem Jahr 2009 vor dem Hintergrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit der Märkte getätigt, um unterschiedliche Investorenkreise gleichzeitig anzusprechen und die Attraktivität bei den Investoren zu erhöhen. Im Berichtsjahr wurden drei neue Anleihetranchen mit Laufzeiten von rund 21, 10 und 5 Jahren mit einem Gesamtvolumen von 8,5 Mrd EUR emittiert. Dabei wurde die Strategie der Vorjahre beibehalten, diese neuen Anleihetranchen in Form syndizierter⁶⁸ Bundesanleihemissionen zu begeben.

5.3 Finanzierungen des Bundes für andere staatliche Einrichtungen

Die **OeBFA**, eine zur Gänze im Bundesbesitz stehende Gesellschaft mit beschränkter Haftung, stellt nach Aufforderung des Bundesministers für Finanzen auch **Finanzmittel für Dritte** im Namen und auf Rechnung des Bundes bereit. Gemäß § 81 BHG 2013 und § 2 Bundesfinanzierungsgesetz i. d. g. F. stellt der Bund Finanzmittel in Form von Darlehensvergaben an die Auftraggeber (im Wesentlichen für Bundesländer, aber auch für öffentliche Einheiten im Verantwortungsbereich des Bundes) bereit, die den Schuldendienst (Zinsen, Tilgungen) zu tragen haben. Diese Finanzierungen über die OeBFA ermöglichen im Sinne eines **Konzern-Treasury** eine effiziente Fremdmittelaufnahme für alle Beteiligten. Durch höhere Emissionsvolumina kann die Liquidität von österreichischen Bundesanleihen erhöht werden und es können Finanzierungen zu möglichst günstigen Zinskonditionen infolge der hohen Bonität der Republik Österreich für alle Beteiligten erreicht werden.

Die Möglichkeit der Länderfinanzierung ist an Vorgaben geknüpft. Die Länder müssen gegenüber dem BMF Berichtspflichten erfüllen, die im Einklang mit dem Österreichischen Stabilitätspakt stehen. Auf Basis dieser Daten legt der Bundesminister für Finanzen Obergrenzen je Bundesland für Finanzierungen gemäß § 81 BHG fest. Die Verwendung der Mittel unterliegt strengen Vorgaben (z. B. keine Mittelaufnahme zum Zweck der Veranlagung, keine Verwendung für Arbitragegeschäfte, keine Verwendung außerhalb des Sektors Staat laut ESVG). Die Länder sind verpflichtet, über die Verwendung der Darlehen zu berichten und auch die Statistik Austria diesbezüglich zu informieren.

Im Jahr 2013 wurden aus Bundesmitteln für die oben beschriebenen Einheiten Kreditoperationen im Ausmaß von 1,5 Mrd EUR (2012: 0,8 Mrd EUR) kontrahiert. Im Rahmen von Zinsenswaps wurden Verpflichtungen von 155 Mio EUR übernommen und Forderungen in derselben Höhe begründet. Die **Restlaufzeit** sämtlicher Aufnahmen für Länder und andere Rechtsträger sank von 8,7 Jahren im Vorjahr auf 6,8 Jahre, die **Effektivverzinsung** sank von 2,29% im Jahr 2012 auf 1,31% (siehe Parlamentskorrespondenz Nr. 78).

Insgesamt beliefen sich die **Darlehensforderungen** des Bundes (nach Swaps) aus **Drittfinanzierungen** (Bundesländer, ASFINAG⁶⁹, MUQUA) zum Jahresende 2013 auf 8,6 Mrd EUR.⁷⁰ Der Bestand an Darlehensforderungen des Bundes (nach Swaps) an die Bundesländer stieg im Jahr 2013 um rund 0,2 Mrd EUR auf 8,3 Mrd EUR. Diese Finanzierungsform deckte mit **rund 60%** einen bedeu-

68 Durch das Debt Issuance Programme (DIP) des Bundes können seit 1999 neben dem traditionellen Auktionsverfahren auch syndizierte Bundesanleihebegebungen im Wege eines Bankenkonsortiums erfolgen. Die Auswahl der Lead-Manager und Co-Lead-Manager erfolgt nach einem Ranking, das sich aufgrund einer standardisierten Performancemessung (Übernahmequote, Sekundärmarktaktivitäten etc.) ergibt.

69 Die Darlehensforderungen des Bundes gegenüber der ASFINAG bestehen ausschließlich aus abreifenden Beständen. Neuaufnahmen über die Bundesfinanzierungsagentur sind nicht möglich.

70 Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG), Museums Quartier Errichtungs- und Betriebs- g.m.b.H. (MUQUA). Gemäß Eurostat-Vereinbarung ist die Verschuldung der öffentlichen Rechtsträger vor Swaps und die Verschuldung der Bundesländer nach Swaps auszuweisen.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

tenden Teil der gesamten, ausgewiesenen **Finanzschuld der Länder inklusive Wien in administrativer Abgrenzung** (vorläufiger Stand Ende 2013 rund 14 Mrd EUR). Mit Ausnahme von Vorarlberg und Tirol nahmen im Jahr 2013 alle Länder die Finanzierungsmöglichkeit über den Bund in Anspruch.

5.4 Fristigkeit der Finanzschuld

Die Gestaltung des Laufzeitprofils der Verschuldung zählt neben der Auswahl des Verschuldungsinstruments, der Währungszusammensetzung und der Verzinsungsart zum Kern der Portfeuillesteuerung. Eine nicht ausgeglichene **Fristigkeitsstruktur** der Verschuldung führt zu einer Kumulierung der Tilgungserfordernisse und erhöht das Refinanzierungsrisiko. Das **Refinanzierungsrisiko** besteht darin, dass Kapitalaufbringungen in Stress-Situationen nicht möglich sind und/oder dass Schuldaufnahmen bei ungünstigen Marktverhältnissen (bei hohem Marktzinsniveau und/oder hohen Risikoaufschlägen) erfolgen müssen.

Die durchschnittliche **Restlaufzeit** des **gesamten Schuldenportefeuilles**⁷¹ des Bundes (Tabelle 20) nahm, ausgehend von einem bereits hohen Niveau, trotz einer Reduktion der durchschnittlichen Ursprungslaufzeit der Bruttoschuldaufnahme gegenüber dem Vorjahr weiter zu und betrug Ende 2013 8,6 Jahre (2012: 8,5 Jahre). Der Anteil an Schuldtiteln mit Restlaufzeiten von bis zu 1 Jahr stieg im Berichtsjahr 2013 von 10,5% der bereinigten Finanzschuld (2012) auf 12,4% (2013) an, während jener von 1 bis 5 Jahren deutlich rückläufig war (2013: 29,1%, 2012: 31,5%). Der Anteil der Schuldtitel mit Restlaufzeit von mehr als 5 Jahren erhöhte sich im Jahresvergleich leicht auf 58,5% der bereinigten Finanzschuld (Tabelle 20).

Tabelle 20: Fristigkeitsprofil der bereinigten Finanzschuld 2011 bis 2013¹⁾

	2011		2012		2013	
	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil
Kurzfristig (bis zu 1 Jahr)	17.092	9,3	19.848	10,5	24.037	12,4
Mittelfristig (zwischen 1 und 5 Jahren)	59.754	32,6	59.792	31,5	56.408	29,1
Langfristig (ab 5 Jahren)	106.330	58,0	109.911	58,0	113.497	58,5
Bereinigte Finanzschuld	183.176	100,0	189.550	100,0	193.942	100,0
Durchschnittliche Restlaufzeit (in Jahren)	.	8,1	.	8,5	.	8,6

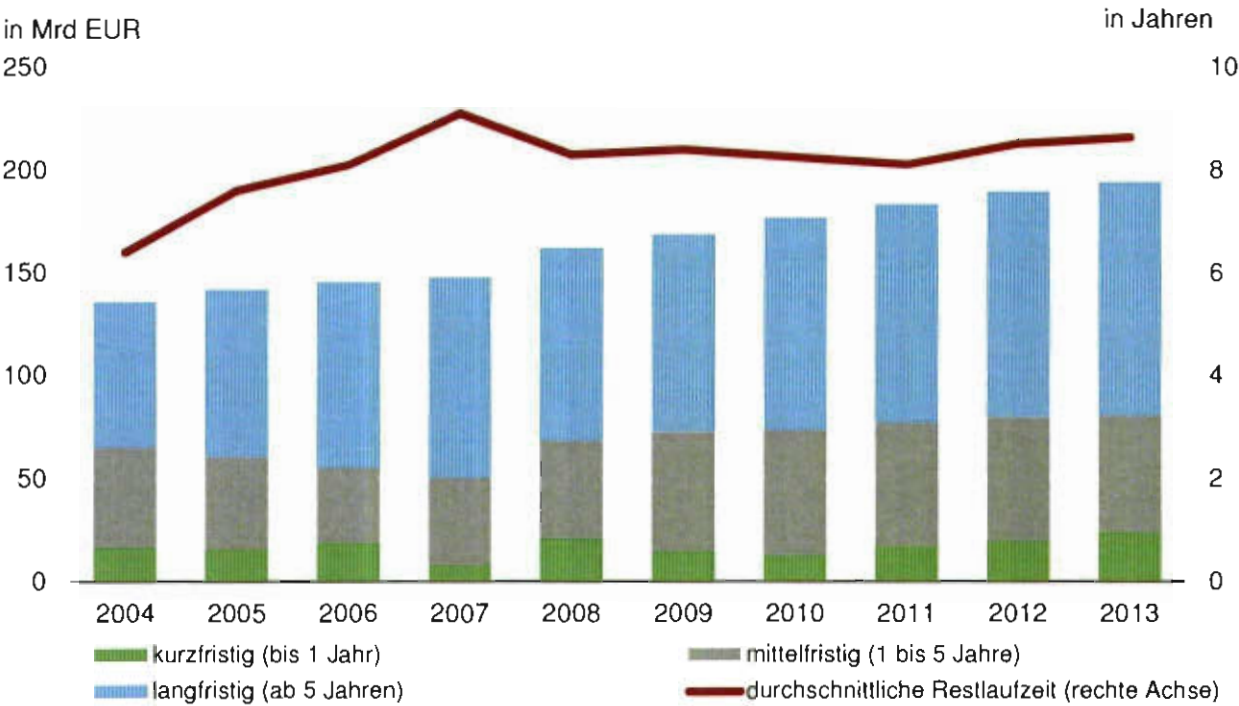
1) Unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes des Bundes, von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern.

Die **Tilgungen des Bundes** beliefen sich im Jahr 2013 auf 20,5 Mrd EUR. Für 2014 sind ein Tilgungsvolumen von 24,5 Mrd EUR und ein Nettodefizit des Bundes von 3,6 Mrd EUR budgetiert. Daraus lässt sich für 2014 ein **Refinanzierungsbedarf** (Budgetdefizit und Tilgungen) des Bundes von 28,1 Mrd EUR ableiten.

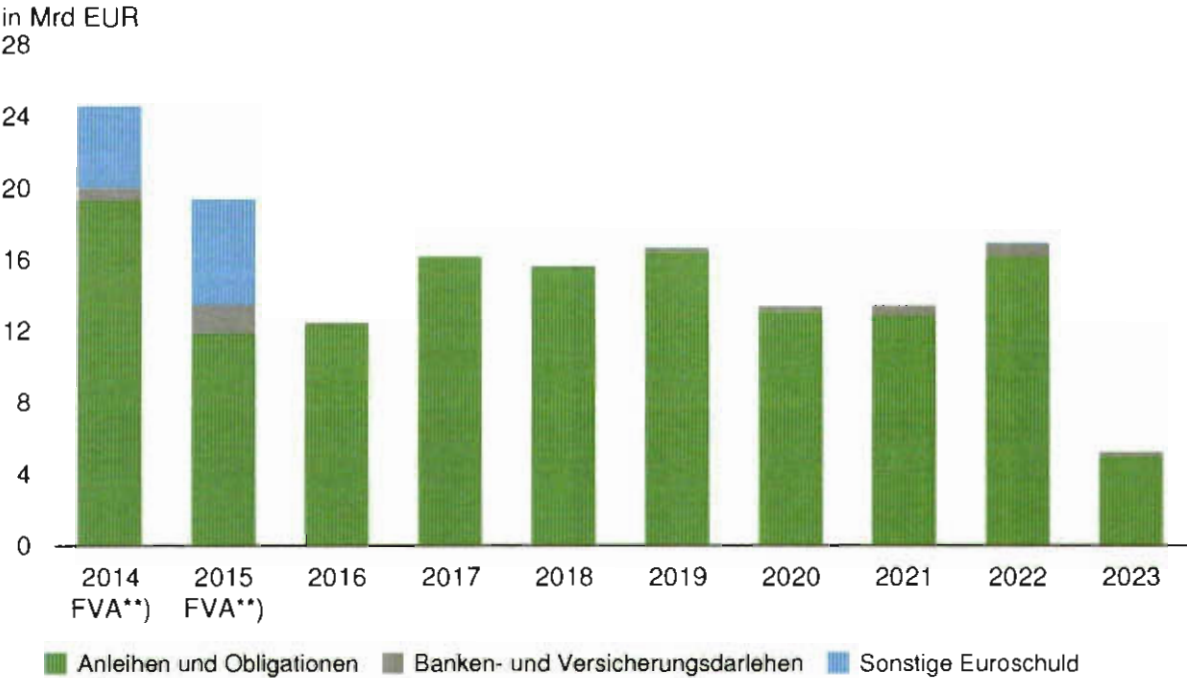
⁷¹ Diese Berechnung unterstellt, dass vorzeitige Tilgungen (Put-Optionen der Darlehensgeber bei Schuldscheindarlehen) nicht zur Anwendung kommen und Konversionsvereinbarungen eingehalten werden. Konversionsvereinbarungen verlängern aus Schuldnersicht die Laufzeit, haben in den letzten Jahren aber an Bedeutung verloren.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Grafik 23
Fristigkeitsprofil und durchschnittliche Restlaufzeit der bereinigten Finanzschuld 2004 bis 2013*)



Grafik 24
Tilgungsplan 2014 bis 2023 der Finanzschuld nach Schuldformen



Bundesschuld in administrativer Abgrenzung**Tabelle 21: Tilgungsplan 2014 bis 2023 der Finanzschuld nach Schuldformen 2013¹⁾ (in Mio EUR)**

	2014 FVA ²⁾	2015 FVA ²⁾	2016	2017	2018	2019-2023
Anleihen	19.313	11.628	12.290	16.109	15.567	62.633
Bundesobligationen	-	234	59	58	-	831
Bundesschatzscheine	4.506	5.881	-	-	-	-
Titrierte Euroschuld	23.819	17.743	12.349	16.167	15.567	63.464
Versicherungsdarlehen	-	-	-	-	88	413
Bankendarlehen	718	1.614	106	5	-	1.642
Sonstige Kredite	-	-	-	-	-	6
Nicht titrierte Euroschuld	718	1.614	106	5	88	2.061
Finanzschuld	24.537	19.357	12.455	16.172	15.655	65.525

1) Tilgungsplan der Finanzschuld des Bundes bis 2023 unter Berücksichtigung von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern; ohne Tilgungen im Zuge von Konversionen.

2) Finanzierungsvoranschlag.
Rundungsdifferenzen möglich.

5.5 Verzinsung, Zinssensitivität und Zinsaufwand der Finanzschuld

5.5.1 Zinsstruktur und Verzinsung der Finanzschuld

Der Bund konnte im Berichtsjahr 2013 aufgrund des bestehenden Niedrigzinsumfelds, der anhaltend starken Nachfrage nach Schuldtiteln höchster Bonität und der Tilgung von Schuldtiteln mit hoher Verzinsung (z. B. 10-jährige Bundesanleihe mit einem Volumen von 10,5 Mrd EUR und einer durchschnittlichen Rendite von 3,64% lief im Oktober 2013 aus) den Durchschnittszinssatz der Finanzschuld noch weiter rückführen. Die **10-Jahres-Rendite für Österreichische Bundesanleihen** fiel im Jahresdurchschnitt 2013 auf 2% (2012: 2,4%), wobei am 2. Mai 2013 ein neuer historischer Tiefstand von 1,452% realisiert wurde.

Die **durchschnittliche Nominalverzinsung der Finanzschuld des Bundes** reduzierte sich im Jahresabstand von 3,9% (Ende 2012) auf 3,7% (Ende 2013) und lag angesichts der Über-pari-Emissionen (siehe Abschnitt 5.5.2) über der **durchschnittlichen Rendite**. Die **Effektivverzinsung** (nach Swaps und nach Abzug des Eigenbesitzes) sank von 3,6% auf 3,4%.

Tabelle 22: Durchschnittliche Nominal- und Effektivverzinsung der bereinigten Finanzschuld 2009 bis 2013¹⁾ (in %)

	2009	2010	2011	2012	2013
Durchschnittsverzinsung der Finanzschuld (in %)	4,1	4,1	4,1	3,9	3,7
davon Euroschuld	4,2	4,1	4,1	3,9	3,7
davon Fremdwährungsschuld ²⁾	2,6	3,1	3,2	-	-
Effektivverzinsung der Finanzschuld (in %)	-	-	3,9	3,6	3,4

1) Unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes des Bundes, von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern.

2) Nicht auf Euro lautende Finanzschulden.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Vor dem Hintergrund des äußerst niedrigen Zinsniveaus, der verbesserten Konjunkturaussichten des Euroraums und der in der langen Frist zu erwartenden kontraktiven geldpolitischen Maßnahmen verschuldete sich der Bund im Berichtsjahr 2013 im Wesentlichen in Form von Fixzinsfinanzprodukten mit relativ langen Laufzeiten (Anleihen). Dieses Vorgehen trägt zu einer **geringen Zinssensitivität**⁷² der **budgetrelevanten Zins-Cashflows** bei und reduziert somit das Cashflow-Risiko des Schuldportfolios (siehe Kapitel 5.6). Ende 2013 waren 96,1% der aushaftenden Verbindlichkeiten des Bundes (nach Swaps und nach Abzug des Eigenbesitzes) mit einem fixen Zinssatz ausgestattet. **Geldmarkt-basierte Finanzierungsinstrumente** mit variablen Zinssätzen stellten Ende 2013 3,9% der Verbindlichkeiten des Bundes dar. Schuldtitel mit variabler oder sprungfixer Verzinsung, deren Zinssätze von der Entwicklung der Kapitalmarkttrenditen (Sekundärmarkt) abhängen, wurden bereits im Vorjahr zur Gänze abgebaut.

Tabelle 23: Fix und variabel verzinsten bereinigte Finanzschuld 2013¹⁾

2 0 1 3	F i x		V a r i a b e l	
	Mio EUR	%-Anteil	Mio EUR	%-Anteil
Anleihen	171.336	98,9	1.875	1,1
Bundessobligationen	1.618	100,0	-	-
Bundesschatzscheine	-	-	5.151	100,0
Titrierte Euroschuld	172.955	96,1	7.027	3,9
Versicherungsdarlehen	912	100,0	-	-
Bankendarlehen	12.565	96,4	473	3,6
Sonstige Kredite	10	100,0	-	-
Nicht titrierte Euroschuld	13.487	96,6	473	3,4
Euroschuld	186.442	96,1	7.500	3,9
Fremdwährungsschuld	-	-	-	-
F i n a n z s c h u l d	186.442	96,1	7.500	3,9
1) Unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes des Bundes, von Derivaten (Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern. Rundungsdifferenzen möglich.				

5.5.2 Zinsaufwand für die bereinigte Finanzschuld

Der **Aufwand der Finanzschuld** gemäß Untergliederung 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“⁷³ des Bundesbudgets wird im Folgenden in **Nettodarstellung** ausgewiesen, die sich aus den Ausgaben abzüglich Einnahmen der Untergliederung 58 ableitet (Tabelle 24). Die ausgewiesenen Summen weichen von jenen im Bundesbudget (Tabelle 25) aber ab, da die unterjährigen Finanzierungen (kurzfristige Finanzierungen bzw. Kassengebarung) im Bundesbudget als Teil der Untergliederung 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ verbucht und in den hier dargestellten Werten nicht enthalten sind.⁷⁴ Der Zinsaufwand der unterjährigen Finanzierungen wird im Bericht in Form einer eigenen Tabelle präsentiert (Tabelle 26).

Die gewählte Nettodarstellung für den Aufwand (Auszahlungen) der Finanzschuld spiegelt die cashmäßige Zinsbelastung (einschließlich Spesen) des Bundes unter Berücksichtigung von derivativen Finanzierungsformen (v. a. Swaps) wider.

⁷² Änderungen des Marktzinseszinses übertragen sich schwach bzw. stark zeitverzögert auf den Zinsendienst.

⁷³ Tilgungen sind, da es sich um Finanztransaktionen handelt, nicht Gegenstand des Allgemeinen Budgethaushalts des Bundes. Auf die Ausgabenentwicklung des Bundesbudgets wirken sich diese Finanztransaktionen ausschließlich indirekt in Form von veränderten Zinszahlungen sowie Transaktionskosten aus.

⁷⁴ Die Einnahmen und Ausgaben der unterjährigen Finanzierungen werden im Bundesbudget im Detailbudget 58.01.92 verbucht.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Die **Finanzierungskosten der Finanzschuld** können in zwei Komponenten zerlegt werden: den Zinsaufwand und den sonstigen Aufwand. Die Budgetkategorie „**Zinsaufwand**“ umfasst ausschließlich jene Kosten, die sich aus der Nominalverzinsung (Kupon) der Schuldkategorien unter Berücksichtigung der derivativen Geschäfte ableiten. In der Budgetkategorie „**sonstiger Aufwand**“ sind die Transaktionskosten (Spesen), die Ausgaben bzw. Einnahmen bei Unter- bzw. Über-pari-Emissionen (Disagio bzw. Agio) und die Kursdifferenzen von Wertpapieren infolge von Rückkäufen oder Konversionen subsumiert. Die Gesamtkosten für die bereinigte Finanzschuld im Sinne des Bundesbudgets (Zahlungsströme im Allgemeinen Budgethaushalt) ergeben sich durch die Addition dieser beiden Budgetkomponenten.

Tabelle 24: Überleitungstabelle: Aufwand für die bereinigte Finanzschuld 2010 bis 2013 (in Mio EUR)

	2010	2011	2012	2013 Fin.HH ¹⁾	2013 Erg.HH ¹⁾
Ausgaben Untergliederung 58²⁾					
Zinsendienst der Finanzschuld i. e. S. ³⁾	7.674	7.665	8.041	7.833	7.985
Währungstauschverträge ⁴⁾	2.112	2.027	1.824	1.705	1.615
Sonstiger Aufwand ⁵⁾	72	91	145	253	174
Summe	9.857	9.783	10.010	9.790	9.774
Einnahmen Untergliederung 58²⁾					
Zinseinnahmen der Finanzschuld i. e. S. ³⁾	731	546	570	605	627
Währungstauschverträge ⁴⁾	2.117	1.943	1.762	1.629	1.538
Sonstige Einnahmen ⁶⁾	1.281	488	1.062	1.160	523
Summe	4.128	2.978	3.395	3.393	2.689
Aufwand, netto⁶⁾	5.729	6.805	6.615	6.397	7.087

- 1) Seit 2013 wird der „Aufwand“ der Finanzschuld im Finanzierungshaushalt (Fin.HH), der die Cash-Betrachtung darstellt, und im Ergebnishaushalt (Erg.HH), der den periodenbereinigten Aufwand darstellt, ausgewiesen.
- 2) Ausgaben und Einnahmen gemäß Bundesbudget Untergliederung 58: „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ brutto ohne kurzfristige Verpflichtungen (ohne Ansatz 586 und 587).
- 3) Zinsaufwand ohne Berücksichtigung der Swaps, einschließlich Eigenbesitz und Stückzinsen (Ausgaben) bzw. Zinseinnahmen aus dem Bundesbesitz und Stückzinsen.
- 4) Zinsaufwand für Verbindlichkeiten aus Swaps und Devisentermingeschäfte (Ausgaben) bzw. Zinseinnahmen aus Swap-Forderungen und Devisentermingeschäfte (Einnahmen).
- 5) Emissionsverluste, Wertpapierkursverluste sowie Spesen (Ausgaben) bzw. Emissionsgewinne, Wertpapierkursgewinne sowie Leihentgelte (Einnahmen).
- 6) Ausgaben gemäß Bundesbudget Untergliederung 58, abzüglich Einnahmen gemäß Untergliederung 58 (ohne Ansatz 586 und 587).

Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bis 2012 Bundesrechnungsabschluss, 2013: vorläufiger Gebarungserfolg.

Im Jahr 2013 wurde aufgrund der Umsetzung der zweiten Stufe des neuen Haushaltsrechts erstmals neben der bisherigen **Cash-Betrachtung (Finanzierungshaushalt)** im Rahmen der **Ergebnisrechnung eine Periodenabgrenzung** der Zinskosten im Sinn der internationalen I:SVG 95-Normen durchgeführt. Der Vergleich des Zinsaufwands laut Finanzierungsrechnung mit jenem der Ergebnisrechnung macht deutlich, dass aufgrund von in die Zukunft verschobenen Zahlungsströmen (z. B. Über-pari-Emissionen) der Zinsendienst laut Ergebnisrechnung über dem des Finanzierungshaushalts liegt. Diese Abweichungen zwischen den beiden Rechnungen spiegeln sich ebenfalls in der Rubrik „Sonstiger Aufwand“ wider, die auf die in der Ergebnisrechnung durchgeführte Aufteilung der Agios auf die gesamte Laufzeit der Anleihen zurückzuführen sind. Agios (negativer Aufwand aufgrund von Über-pari-Emissionen) sind zum Großteil auf erfolgte Anleihe-Aufstockungen mit über dem Marktzinsniveau liegenden Kupons zurückzuführen. In Summe ergibt sich in der Ergebnisrechnung ein deutlich höherer Zinsendienst für die bereinigte Finanzschuld (7,1 Mrd EUR) als in der bisher ausschließlich verwendeten Finanzierungsrechnung (6,4 Mrd EUR).

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Vergleiche gegenüber den Vorjahren können aufgrund des Fehlens historischer Daten für die Ergebnisrechnung nur anhand der Finanzierungsrechnung durchgeführt werden. Im Berichtsjahr 2013 lag die Ausgabenkomponente **Zinsendienst** (trotz eines Anstiegs der Finanzschuld) um mehr als 0,1 Mrd EUR unter dem Vorjahreswert. Die Ausgaben der Budgetkomponente „**Sonstige Ausgaben**“ für die Finanzschuld unterschritten 2013 abermals jene der „**Sonstigen Einnahmen**“ deutlich, da Anleihen mit deutlich über dem Marktzinsniveau liegenden Nominalzinssätzen aufgestockt wurden. Diese **Über-pari-Emissionen** reduzieren den aktuellen Finanzierungsbedarf (bzw. Neuverschuldung) und damit auch den Zinsaufwand gemäß Finanzierungshaushalt.

Tabelle 25: Zinsaufwand für die bereinigte Finanzschuld¹⁾ 2011 bis 2015 (in Mio EUR)

	Zinsendienst			Sonstiger Aufwand ²⁾			Zinsaufwand			Zinsaufwands- quote
	Euro	Fremd- währung	Summe	Euro	Fremd- währung	Summe	Euro	Fremd- währung	Summe	% des BIP
Finanzierungshaushalt³⁾										
2011	7.077	125	7.202	-398	1	-397	6.679	126	6.805	2,3
2012	7.428	105	7.533	-918	0	-917	6.510	105	6.615	2,2
2013	7.303	0	7.303	-907	0	-907	6.397	0	6.397	2,0
2014 (BVA)	7.320	0	7.320	-427	1	-426	6.893	1	6.894	2,1
2015 (BVA)	7.061	0	7.061	-520	1	-518	6.542	1	6.543	1,9
Ergebnishaushalt⁴⁾										
2013	7.425	10	7.435	-358	9	-350	7.066	19	7.085	2,3
2014 (BVA)	7.542	0	7.542	-391	8	-383	7.152	8	7.159	2,2
2015 (BVA)	7.474	0	7.474	-437	7	-430	7.037	7	7.044	2,1

1) Zinsen und sonstiger Aufwand unter Berücksichtigung des Eigenbesitzes, von Derivaten (v.a. Swaps) sowie von Forderungen gegenüber Rechtsträgern.

2) Insbesondere Spesen (Emissionskosten), Nettoemissionsverluste und Wertpapierkursverluste netto.

3) Der Finanzierungshaushalt stellt den Aufwand in Cash-Betrachtung dar.

4) Der Ergebnishaushalt stellt den periodenbereinigten Aufwand dar.

Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bis 2012 Bundesrechnungsabschluss, 2013: vorläufiger Gebarungserfolg, 2014 und 2015: Bundesvoranschlag (BVA).

Der **Zinsaufwand des Bundes (einschließlich Sonstiger Aufwand)** gemäß **Finanzierungshaushalt** erreichte im Jahr 2013 insgesamt 6,4 Mrd EUR und unterschritt den Vorjahreswert infolge von Über-pari-Emissionen und niedrigeren Kupons für Neuemissionen um 0,2 Mrd EUR (2012: 6,6 Mrd EUR). Nach dem **Bundesvoranschlag (BVA)** waren im Jahr 2013 **Zahlungen für die Bedienung der Finanzschuld** des Bundes von insgesamt 6,5 Mrd EUR (davon Zinsendienst: 7,6 Mrd EUR; Sonstige Aufwendungen: -1,1 Mrd EUR) eingeplant. Laut vorläufigem Erfolg 2013 ergibt sich somit, wie bereits in den Vorjahren, eine Unterschreitung des im BVA angeführten Zinsdienstes in der Höhe von rund 0,3 Mrd EUR. Der Zinsaufwand übersteigt den BVA-Wert um 0,1 Mrd EUR. Eine noch deutlichere Überschreitung wurde durch den über den veranschlagten Werten liegenden Sonstigen Aufwand netto (+0,2 Mrd EUR gegenüber dem BVA) verhindert.

Für den **periodenbereinigten Zinsaufwand (Ergebnishaushalt)**, wurde im Jahr 2013 ein um 0,7 Mrd EUR merklich höherer Betrag als im Finanzierungshaushalt in der Höhe von 7,1 Mrd EUR realisiert. Dies ist auf die über die gesamte Laufzeit der Anleihe gleichmäßig verteilten negativen Aufwendungen (Agios) zurückzuführen. Die **Ausgabenunterschreitung des Ergebnishaushalts im Bereich Zinsaufwand** gegenüber dem BVA betrug im Jahr 2013 0,2 Mrd EUR und ist sowohl auf überschätzten Zinsdienst als auch unterschätzte „Sonstige Aufwendungen netto“ (v. a. Agios bzw.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Disagios, Provisionen und Entgelte, Einnahmen bzw. Aufwendungen infolge von Währungstauschverträgen) zurückzuführen.

Auch wenn **Kenngrößen zur budgetären Belastung des Zinsaufwands** des Bundes durch mehrere **Faktoren** (Über-pari-Emissionen, Konjunkturschwankungen, Steuerreformen etc.) beeinflusst werden, so veranschaulichen sie die quantitative Bedeutung des **Zinsendienstes** für das Bundesbudget: Die **Zinsen-Nettoabgabenquote des Bundes** (Zinszahlungen einschließlich Sonstiger Aufwand gemessen am Nettoabgabenerfolg des Bundes laut Finanzierungsrechnung) erreichte im Jahr 2013 14% (2012: 15%), die **Zinsaufwandsquote des Bundes** (Tabelle 27) lag bei 2,0% des BIP (2012: 2,2% des BIP).

Aus **budgetärer und fiskalpolitischer Sicht** sind folgende drei allgemeine Aspekte hinsichtlich des **Zinsaufwands** als Ausgabenbestandteil des jährlichen Budgets und der **Verschuldung** zu beachten:

- Eine **erfolgte Schuldaufnahme** zur Finanzierung des Budgetdefizits ist nach Ende der Laufzeit immer wieder zu **refinanzieren**, sofern keine **Rückführung des Schuldenstands** erfolgt. Für einen **Schuldenabbau** in absoluten Größen sind **Budgetüberschüsse** oder ein Verkauf von Vermögenswerten erforderlich.
- Der **Zinsaufwand** einer einmaligen Neuverschuldung erhöht daher **nachhaltig die Budgetausgaben**, wobei die Zinskosten der Verschuldung (auch bei fixer Verzinsung) nicht nur vom Marktzinsniveau zum Aufnahmezeitpunkt, sondern auch vom jeweiligen Refinanzierungszeitpunkt abhängig sind.
- Die **budgetäre Belastung des Zinsaufwands** im Sinne einer Einengung des Handlungsspielraums im Budget **nimmt mit dem Abstand zwischen dem Zinssatz der Staatsverschuldung und dem Wirtschaftswachstum zu** („Zins-Wachstum-Differenzial“). Ein hohes Wirtschaftswachstum trägt zur Reduktion der Budgetbelastung durch Zusatzeinnahmen und Minderausgaben im Budget bei, sofern dies nicht durch höhere Zinskosten für die Verschuldung infolge eines Marktzinsanstiegs oder eine neuerliche Verschuldung (Budgetdefizit) konterkariert wird.

5.5.3 Zinsaufwand für die Kassengebarung

In Tabelle 26 sind die Zinszahlungen sowie Zinseinnahmen der aktiv- und passivseitigen Finanztransaktionen der **unterjährigen Finanzgebarung des Bundes (Kassengebarung)** abzulesen, die sich aus der Liquiditätssteuerung innerhalb des Jahres ergeben. Sie stehen mit den Finanztransaktionen für die Finanzschuld des Bundes ebenso wie mit der zeitlichen Verteilung der Einnahmen und Ausgaben im Bundesbudget in Zusammenhang. Als Finanzierungsinstrumente für die Kassengebarung werden in der Regel Bundesschatzscheine im Rahmen des ATB-Programms (mit einem vor dem Jahresresultimo liegenden Fälligkeitstermin) herangezogen.⁷⁵ Die Liquiditätshaltung im Rahmen des Debt-Managements wurde mit einer Novelle des BHG rechtlich begrenzt (BGBl. Nr. 138/2009). Danach ist gemäß § 40 Abs. 3 BHG zur Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft ausreichende Liquidität zu halten; die hierfür erforderliche Liquiditätsreserve darf 33% des Finanzierungsrahmens des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes aber nicht überschreiten.

Die Aufwendungen aus unterjährigen Schuldnahmen (Zinsen und Sonstiger Aufwand) werden im Bundesbudget in der Untergliederung 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ und die Einnahmen aus der vorübergehenden Veranlagung von überschüssigen Geldmitteln (Zinsen und Sonstige Einnahmen) im Bundesbudget in der Untergliederung 51 „Kassenverwaltung“ verbucht. In Summe (Zinseinnahmen abzüglich Zinsausgaben und Sonstigem Aufwand) überstiegen die Einnahmen die Ausgaben der Kassengebarung im Jahr 2013 geringfügig. Schlussfolgerungen über die Perfor-

⁷⁵ Laut § 78 Abs. 2 BHG 2013 zählen Geldverbindlichkeiten zur vorübergehenden Kassenstärkung, die noch im Jahr ihrer Aufnahme getilgt werden, nicht zu den Finanzschulden des Bundes.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

mance der Kassengebarung sollten auf Basis des dargestellten Zinsaufwands nicht gezogen werden.⁷⁶

Tabelle 26: Einnahmen und Ausgaben der Kassengebarung des Bundes 2011 bis 2015¹⁾ (in Mio EUR)

	Zinsen			Sonstiger Aufwand ²⁾			Summe		
	Ein-nahmen	Aus-gaben	Saldo	Ein-nahmen	Aus-gaben	Saldo	Ein-nahmen	Aus-gaben	Saldo
2011	45	23	22	0	0	-0	45	24	22
2012	16	4	13	3	0	3	20	4	16
2013	4	1	3	0	1	-1	4	2	2
2014 (BVA) ³⁾	7	12	-4	1	1	-0	8	13	-4
2015 (BVA) ³⁾	11	17	-6	1	1	-0	12	18	-6

1) Ausgaben und Einnahmen gemäß Bundesbudget Untergliederung 51 „Kassenverwaltung“, Ansatz 510 sowie Untergliederung 586 und 587 „kurzfristige Verpflichtungen“ brutto.
2) Emissionsverluste, Wertpapierkursverluste sowie Spesen (Ausgaben) bzw. Emissionsgewinne, Wertpapierkursgewinne sowie Leihentgelte (Einnahmen).
3) Finanzierungs- und Ergebnisvoranschlag ident.
Rundungsdifferenzen möglich.
Quelle: Bis 2012 Bundesrechnungsabschluss, 2013: vorläufiger Gebarungserfolg, 2014 und 2015: Bundesvoranschlag.

5.6 Das Risiko-Controlling des Debt-Managements des Bundes in Österreich

Die OeBFA folgt in ihrer Gebarung einer **risikoaversen Grundausrichtung**, die im Zuge der Umsetzung des bundesweiten Spekulationsverbots⁷⁷ zum Maßstab des Finanzmanagements der öffentlichen Hand auf allen staatlichen Ebenen gemacht werden soll. Als **Leitlinien** für die Prozesse und Methoden des Risikomanagements dienen Best-Practice-Standards für Staatsschuldenmanager und die Finanzbranche. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die vom Internationalen Währungsfonds veröffentlichten „Stockholm Principles“ und das Rundschreiben der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zur Ausgestaltung des Risikomanagements (MaRisk) zu nennen, die als Grundlage für die Ausgestaltung des Risikomanagements herangezogen werden. Als weiterer Bezugspunkt steht der unveröffentlichte, für das BMF erstellte Bericht der Arbeitsgruppe „Finanzmanagement des Bundes“ zur Verfügung, der **österreichspezifische Empfehlungen** für ein effizientes und risikoadäquates staatliches Finanzmanagement enthält.

Das Risiko-Controlling des Schuldenmanagements des Bundes erfasst fünf Risikoarten (**Markt-, Liquiditäts-, Kredit- und Reputationsrisiken** sowie **operationelle Risiken**), die im Folgenden näher beleuchtet werden.

Marktrisiko

Bei der Berechnung des budgetär relevanten **Zinszahlungsrisikos** legt die OeBFA einen 8-Jahres-Zeitraum zugrunde, in dem ein Anstieg der Zinsen zu einer erhöhten Budgetbelastung führen kann. Unter gegebenen Annahmen zur Budgetentwicklung der nächsten Jahre und der Refinanzierung der

76 Langfristige Fremdmittelaufnahmen, die nicht sofort für Zahlungen verwendet werden, werden zwischenzeitlich veranlagt. Diese Erträge sind Teil der Einnahmen aus der Kassengebarung (Untergliederung 51; Tabelle 26). Gleichzeitig fallen Zinskosten für die langfristige Mittelaufnahme an, die allerdings in der Untergliederung 58 „Finanzierungen, Währungstauschverträge“ verbucht und im gegenständlichen Bericht in den Tabellen 25 und 27 (Zinsaufwand für die Finanzschuld) ausgewiesen sind.
77 Die Umsetzung eines bundesweiten Spekulationsverbots im Verfassungsrang wird laut Budgetbericht 2014/2015 angestrebt. Den Gebietskörperschaften soll noch im laufenden Jahr ein Vorschlag für eine Reform vorgelegt werden.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

zukünftigen Defizite und Tilgungen wird sowohl eine Kostenbelastung auf Basis der Forward-Zinssätze als auch ein Risikoszenario (maximale Zahlung auf Basis eines Konfidenzniveaus von 95% mittels Monte Carlo-Simulation) berechnet. Dabei führen steigende Geldmarktzinsen im Zusammenhang mit geldmarktgebundenen Schuldtiteln zu steigenden Kosten durch die Neufestsetzung der entsprechenden Kupons. Aber auch Schuldtitel mit einer fixen Verzinsung belasten in einem Marktumfeld von höheren Kapitalmarktzinsen das Budget, weil die Refinanzierung zu höheren Anleiherenditen erfolgen muss. Bei der **Analyse dieses Zinszahlungsrisikos** (Grafik 25) zeigt sich, dass das Portfolio mit einem weiteren Blick in die Zukunft ein ansteigendes Risiko aufweist und die Zinszahlungen auf Basis von Forward-Zinssätzen leicht sinken. Aktuell (März 2014) werden z. B. am Ende des Prognosehorizonts (2021) auf Basis von Forward-Zinssätzen rund 6,70 Mrd EUR an Zinszahlungen im Finanzierungshaushalt (Nettozinsszahlungen in Untergliederung 58 ohne Sonstigen Aufwand) angesetzt, während im Risikoszenario Belastungen von 9,07 Mrd EUR ausgewiesen werden. Die Abweichung von 2,37 Mrd EUR bzw. 0,58% des (erwarteten) BIP deutet auf ein vergleichsweise **geringes Zinszahlungsrisiko** hin, jedoch werden nur zukünftige Marktzins-Szenarien, nicht hingegen Unsicherheiten hinsichtlich der budgetären Entwicklung berücksichtigt. Es sei noch darauf hingewiesen, dass eine Verringerung des Zinszahlungsrisikos grundsätzlich mit einer Erhöhung der zu erwartenden Zinskosten einhergeht. Eine der wesentlichen Herausforderungen des Schuldenmanagements besteht darin, die Zinsstruktur des Portfolios so zu steuern, dass eine optimale Kosten/Risiko-Relation erreicht wird.

Als **zentrale Steuerungskennzahl** im Rahmen der Optimierung der Kosten/Risiko-Relation wird der sogenannte **Zinsfixierungszeitraum** verwendet, der als gewichtete Restlaufzeit von allen bereits fixierten Cashflows des Portfolios (inklusive Kassamitteln) definiert ist. Diese Kennzahl ist der Duration sehr ähnlich, die (vereinfacht ausgedrückt) die barwertgewichtete Restlaufzeit von allen bereits fixierten Cashflows des Portfolios darstellt. Der Vorteil des Zinsfixierungszeitraums gegenüber der Duration ist, dass dieser nicht von Schwankungen im Zinsniveau verzerrt wird. Die Duration wird parallel zum Zinsfixierungszeitraum berechnet, um die Vergleichbarkeit mit den Portfolios anderer Institutionen zu erleichtern. Der Zinsfixierungszeitraum ist umso höher, je länger die Laufzeit eines festverzinsten Papiers und je kleiner der Kupon ist. Der Zinsfixierungszeitraum des von der OeBFA verwalteten Finanzportfolios betrug mit Ende März 2014 8,12 Jahre. Die **Duration** betrug zum gleichen Zeitpunkt 6,93. Der Verlauf des Zinsfixierungszeitraums und jener der Duration sind in Grafik 26 ersichtlich. Die vom Bundesminister für Finanzen **bewilligte Portfoliostrategie** sieht vor, den **Zinsfixierungszeitraum** im Jahr 2014 in einer Bandbreite zwischen 7,0 und 8,5 Jahren zu halten.

Während das Zinszahlungsrisiko die budgetär relevanten Zinsrisiken abbildet, sind **Marktwert- bzw. Barwertchwankungen** in der **haushaltsrechtlichen Darstellung** kaum zu sehen. Dennoch sind auch diese für das **Portfoliomanagement von Bedeutung**, da sie ökonomische Kosten bzw. Erträge darstellen. Sie werden daher in der Performancemessung berücksichtigt.

Derivative Finanztransaktionen werden von der OeBFA strikt nur zur strategiekonformen Steuerung der Zinsrisiken und zur Eliminierung von Fremdwährungsrisiken aus gleichzeitig abgeschlossenen Grundgeschäften eingesetzt und sind immer mit einem Grundgeschäft verbunden.

Liquiditätsrisiko

Eine zentrale Aufgabe des Finanzmanagements des Bundes ist es, dafür Sorge zu tragen, dass die jederzeitige **Erfüllbarkeit** von eigenen **Zahlungsverpflichtungen** gegeben ist. Das Liquiditätsrisiko besteht darin, dass die für die vollständige Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen erforderlichen Mittel nicht rechtzeitig, nicht in voller Höhe oder nur zu schlechten Konditionen auf dem Markt beschafft werden können. Das Halten einer Liquiditätsreserve verringert das Liquiditätsrisiko. Die Liquiditätsreserve wird in Form von Kassenmitteln gehalten, die kurzfristig veranlagt werden und dadurch Kreditrisiken (und auch geringe Marktrisiken) erzeugen. Das Halten einer Liquiditätsreserve ist daher nur opportun, wenn diese für die Aufrechterhaltung einer definierten Liquiditätssicherheit erforderlich ist, das heißt, wenn der potenzielle Liquiditätsbedarf relativ zu den Liquiditätsquellen, die kurzfristig zu Marktkonditionen angezapft werden können, so hoch ist, dass ohne Liquiditätsre-

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

serve die gewünschte Liquiditätssicherheit nicht erreicht werden würde. Neben der Erschließung und Pflege von Liquiditätsquellen und dem Halten einer Liquiditätsreserve besteht eine weitere Maßnahme zur Minimierung des Liquiditätsrisikos darin, die Finanzierungsstrategie so zu gestalten, dass ein möglichst ausgeglichenes, „glattes“ Tilgungsprofil⁷⁸ entsteht.

Im Jahr 2013 wurden die Methoden und Prozesse hinsichtlich des Liquiditätsrisikomanagements wesentlich erweitert, mit dem Ziel, die mittel- und langfristige Minimierung der Kosten und Kreditrisiken des Bundes unter Beachtung des festgelegten Niveaus an Liquiditätssicherheit bestmöglich zu gewährleisten.

Kreditrisiko

Im Finanzmanagement des Bundes entstehen Kreditrisiken aus zwei Quellen:

1. Kreditrisiko aus **Kassenveranlagungen**: Die Kassenmittel des Bundes werden kurzfristig veranlagt. Ein wesentlicher Teil der Mittel wird im Regelfall in Form von Taggeld gehalten, damit sehr rasch darüber verfügt werden kann. Nur in seltenen Fällen wird länger als drei Monate veranlagt.
2. Kreditrisiko aus **derivativen Finanztransaktionen**: Bei der Durchführung von **derivativen Finanztransaktionen** entstehen Kreditrisiken, die durch den Ausfall einer Gegenpartei schlagend werden können.

Die Gegenparteien dieser Geschäfte sind bei derivativen Finanztransaktionen ausschließlich und bei Kassenveranlagungen hauptsächlich Banken. Jeder Abschluss eines Geschäfts bedarf eines verfügbaren, bewilligten Limits. Limite werden nur für Gegenparteien mit hoher Bonität eingerichtet. Neben der Bonität fließt bei der Festlegung der Limite eine Reihe von weiteren Kriterien ein (Größe, Transparenz, Nachhaltigkeit etc.). Es bestehen neben Limiten für die einzelnen Vertragspartner, mit denen die Kontrakte abgeschlossen werden, auf Portfolioebene auch Konzern- und Branchenlimite, um Konzentrationsrisiken bestmöglich hintanzuhalten, wenngleich aufgrund der Natur des Geschäfts eine Konzentration auf die Vertragspartnerkategorie „Finanzinstitutionen“ unvermeidbar ist. Es wird sowohl das aushaftende Volumen als auch die Laufzeit der Transaktionen limitiert.

Die höhere Komplexität von derivativen Finanztransaktionen erfordert einen wesentlich größeren methodischen und technischen Aufwand bei der Ermittlung der Beträge, die pro Gegenpartei ans Limit anzurechnen sind. Hier wird, wie beim Zinszahlungsrisiko, mit stochastischen Risikomodellen gearbeitet. Die **Limitarchitektur** im Bereich Kreditrisiko aus derivativen Finanztransaktionen schreibt vor, dass Derivate nur mit Gegenparteien abgeschlossen werden dürfen, mit denen im Vorfeld eine Sicherheitenvereinbarung unterzeichnet wurde. Diese Vereinbarungen verpflichten die Gegenparteien, dem Bund Sicherheiten in Form von Bargeld oder Staatsanleihen bester Bonität zu übertragen, sobald die Bewertung der Derivate eine Forderung der Republik Österreich gegenüber der Gegenpartei anzeigt. Auf diese Weise kann das Kreditrisiko aus Derivaten für den Bund zwar nicht eliminiert, jedoch stark reduziert werden.

Reputationsrisiko

Der Begriff Reputation wird definiert als der aus Wahrnehmungen der Anspruchsgruppen resultierende, öffentliche Ruf des Finanzmanagements des Bundes bezüglich seiner Kompetenz, Integrität und Vertrauenswürdigkeit. Unter Reputationsrisiko wird die Gefahr verstanden, dass durch öffentliche Berichterstattung über eine Transaktion, einen Geschäftspartner oder eine Geschäftspraxis im Rahmen des Finanzmanagements des Bundes die Reputation desselben negativ beeinflusst wird.

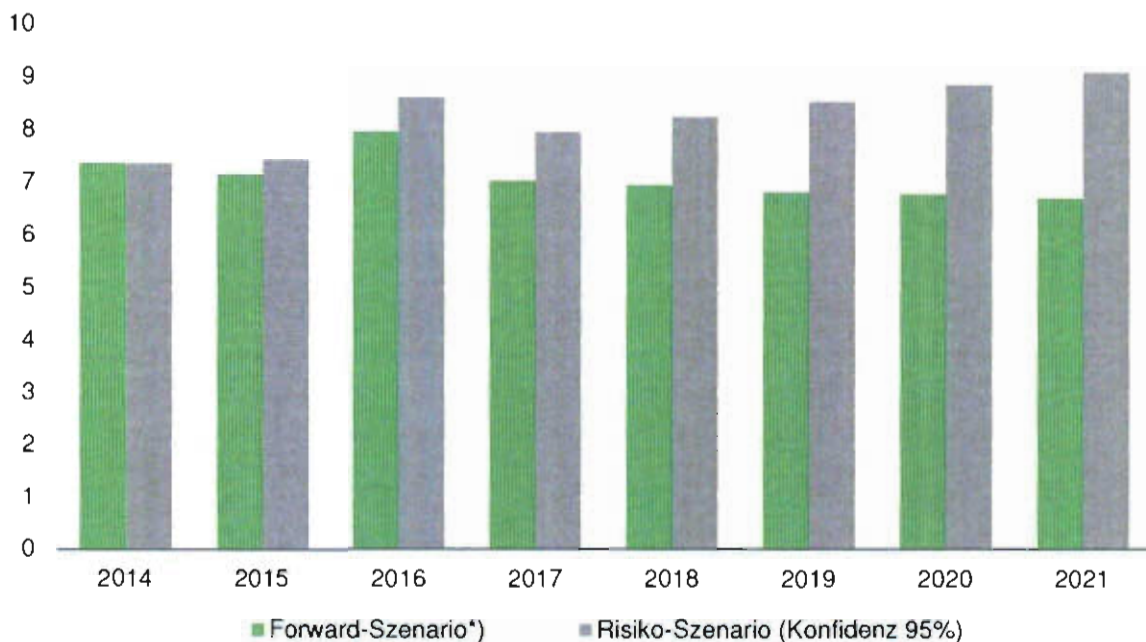
⁷⁸ Damit ist ein Tilgungsprofil gemeint, das keine extremen Spitzen oder Täler aufweist. Es soll vermieden werden, dass in einer Periode wenig und in der nächsten Periode viel refinanziert werden muss.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Grafik 25

Analyse des Zinszahlungsrisikos 2014 bis 2021

in Mrd EUR



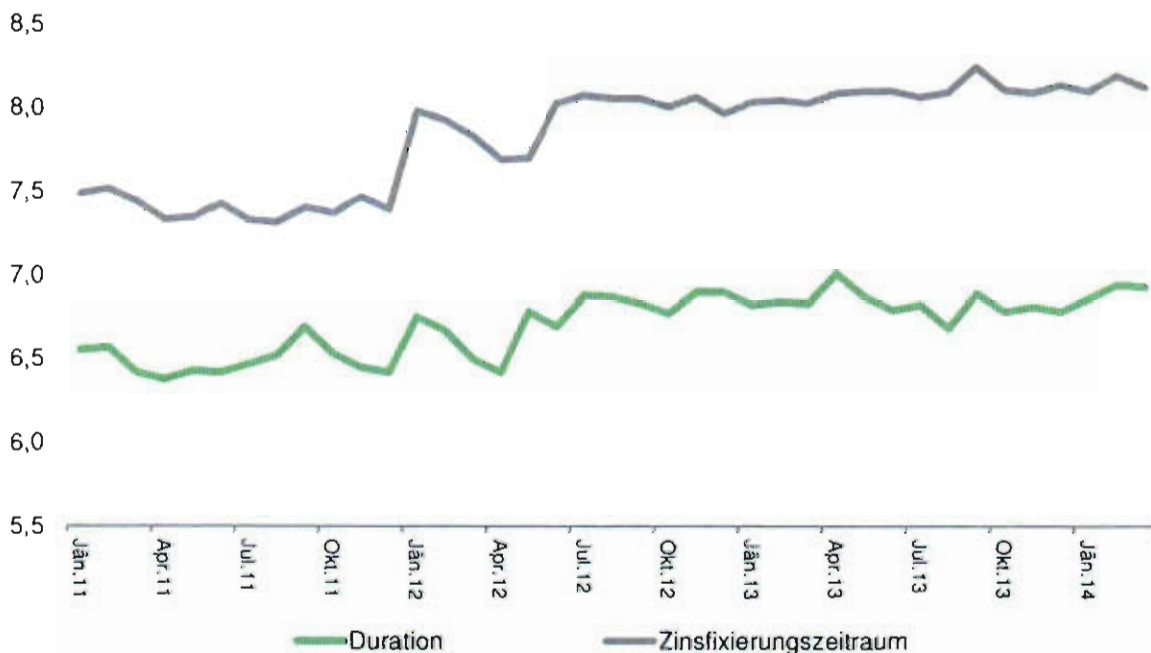
*) Berechnet mit implizierten Forward-Sätzen vom 31.03.2014.

Quelle: OeBFA.

Grafik 26

Duration und Zinsfixierungszeitraum des Schuldenportfolios (inkl. Kassamitteln) Jänner 2011 bis März 2014

in Jahren



Quelle: OeBFA.

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

Zwei Aspekte des Reputationsrisikomanagements sind besonders hervorzuheben:

- Das Vermeiden von Geschäften, die anerkannten **ethischen Kriterien** widersprechen. Im Besonderen sollen Geschäfte vermieden werden, die in direktem Zusammenhang zu Steuer- und Aufsichtsarbitrage stehen.
- Die Themen Nachhaltigkeit und Finanzmarktethik fließen mittels **Nachhaltigkeitsratings** in die Geschäftsgebarung ein. Spezialisierte Ratingagenturen stellen Nachhaltigkeitsratings zur Verfügung. Diese finden neben Kriterien, die einen Kreditrisikobezug haben, bei der Festlegung von Gegenparteilimiten Berücksichtigung.

Operationelles Risiko

Als operationelles Risiko ist die Gefahr eines Verlusts infolge einer Unangemessenheit bzw. des Versagens von internen Verfahren, Menschen und Systemen oder des Eintritts externer Ereignisse definiert. Dieses **Risiko ist systemimmanent** und kann daher nicht völlig eliminiert, sondern nur nach Maßgabe der Möglichkeiten so klein wie möglich gehalten werden.

Eine der wichtigsten Maßnahmen zur Minimierung operationeller Risiken ist die Erstellung und regelmäßige Aktualisierung eines Organisationshandbuchs, der eine umfassende Analyse der organisatorischen Gegebenheiten vorausgeht. Das **Organisationshandbuch** beinhaltet u. a. Beschreibungen der operativen Abläufe, Zuständigkeiten und Richtlinien, den strukturellen Aufbau der OeBFA und Arbeitsplatzbeschreibungen. Dabei wird, um Interessenkonflikte zu vermeiden, auf eine konsequente Trennung von Treasury-Funktion und Risikomanagement-Funktion geachtet. Weiters wird der Störungsanfälligkeit softwareunterstützter Geschäftsabläufe durch die Implementierung von Sicherungssystemen entgegengewirkt. Für den Katastrophenfall sind umfangreiche Business-Continuity-Pläne vorgesehen. Zur Identifikation von verbleibenden operationellen Risiken wurden Risikoindikatoren definiert und eine Datenbank für alle Mitarbeiter zum Melden von operationellen Vorfällen zur Verfügung gestellt. Neben der Identifikation von operationellen Risiken werden diese auch genutzt um Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Ebenfalls von Bedeutung für das Finanzmanagement des Bundes sind **Rechtsrisiken**. Generell wird bei der Emission von Bundesanleihen und beim Abschluss von derivativen Finanztransaktionen angestrebt, nur standardisierte juristische Dokumentationen zu verwenden. Die Bundesanleihen der Republik Österreich werden auf Basis von Rahmenverträgen vorwiegend nach österreichischem Recht (etwa 95%) begeben. Derivative Finanztransaktionen werden auf Grundlage von ISDA Master Agreements / Credit Support Annexes nach englischem Recht sowie auf Basis des österreichischen und deutschen Rahmenvertrags für Finanztermingeschäfte samt Sicherungsvereinbarung abgeschlossen. Bei Derivaten werden überdies die Durchsetzbarkeit und Vollstreckbarkeit der Rahmenverträge durch externe Rechtsanwaltsgutachten regelmäßig überprüft.

Stress-Tests

Die Stress-Testing-Methodik, die in der OeBFA zur Anwendung kommt, beruht auf folgenden Grundpfeilern:

- Einem Modell, das die kausalen Zusammenhänge von Stress-Ereignissen repräsentiert;
- Expertenschätzungen für die marginalen und konditionalen Eintrittswahrscheinlichkeiten der Ereignisse;
- ein Bayes'sches Netz zur Auswertung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines jeden Szenarios.

Mit der Implementierung konnten u. a. folgende Ziele erreicht werden:

Bundesschuld in administrativer Abgrenzung

- Es wurde eine Risikoarten-übergreifende Darstellung der Risiken geschaffen. Die Risiken werden auf eine nachvollziehbare Art und Weise aggregiert; Wechselwirkungen, Diversifikationseffekte und Risikogleichläufe werden explizit berücksichtigt.
- Das Schadenpotenzial durch Krisen, das mit häufigkeitsbasierten, statistischen Methoden nicht erfasst werden kann, wird auf eine transparente Weise ins Blickfeld gerückt.
- Die Beifügung von Eintrittswahrscheinlichkeiten zu schwerwiegenden Krisenszenarien kann Entscheidungen darüber erleichtern, ob Maßnahmen zur Reduktion von Risiken, deren Umsetzung mit eventuell hohen Kosten verbunden wäre, durchgeführt werden sollen.

Zusammenfassung des Berichts 2013

6. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.1 Schwaches konjunkturelles Umfeld und rückläufige Länderrisikoprämien 2013

- Das reale BIP im **Euroraum** schrumpfte im Jahr 2013 (gemäß Eurostat) um 0,4% im Jahresabstand, jenes der EU-28 stagnierte bei +0,1%. Die meisten Länder des Euroraums kehrten im zweiten oder dritten Quartal zu positiven **Wachstumsraten** zurück.
- Die **österreichische Wirtschaft** durchlief eine Phase schwachen Wirtschaftswachstums (BIP real 2013: +0,4%). Der private Konsum und die Bruttoinvestitionen schrumpften in den ersten drei Quartalen und konnten erst ab dem vierten Quartal einen positiven Wachstumsbeitrag zum BIP leisten. Für das **Wirtschaftswachstum Österreichs 2013** leistete die **Außenwirtschaft** den größten Beitrag.
- Die **Arbeitslosenquote** in Österreich (nach Eurostat-Definition) erhöhte sich auf 4,9% und war auch 2013 die niedrigste in der EU. Auf dem **Arbeitsmarkt** setzte sich das Phänomen eines Beschäftigungswachstums bei gleichzeitigem Anstieg der Arbeitslosigkeit fort. Die Dynamik im Jahr 2013 verlagerte sich stärker in Richtung Arbeitslosigkeit.
- Fortschritte in der Umsetzung der **Bankenunion** lieferten im Jahr 2013 einen Beitrag zur Stabilisierung der Finanzmärkte. Die Verordnung zur **Übertragung von Aufsichtsaufgaben der Kreditinstitute** im Euroraum an die EZB (Single Supervisory Mechanism) trat im November 2013 in Kraft. Im März 2014 wurde ein Kompromiss für einen **einheitlichen Abwicklungsmechanismus** für Kreditinstitute (Single Resolution Mechanism) erzielt. Ein harmonisiertes nationales **Einlagensicherungssystem** wurde Ende 2013 durch Abänderung der Einlagensicherungsrichtlinie ebenfalls auf den Weg gebracht.
- Auch der **Rückgang der Länderrisikoprämien** war ein klares Anzeichen für das schrittweise Überwinden der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise. Die **Emissionsrendite** für **Österreichische Bundesanleihen** erreichte im historischen Vergleich mit 1,8% den **niedrigsten Durchschnittswert**. Der länderspezifische Risikoaufschlag Österreichs zu Deutschland für 10-jährige Staatsanleihen reduzierte sich im Jahresdurchschnitt auf 36 Basispunkte im Jahr 2013 (2012: +80 Basispunkte). In der EZB-Ratssitzung vom November 2013 erfolgte eine weitere Senkung des **Leitzinssatzes** auf 25 Basispunkte.

6.2 Neue EU-Steuerungsmechanismen zur Budgetausrichtung seit 2013 in Kraft

- Die vor dem Hintergrund der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise reformierten **fiskalpolitischen Steuerungsmechanismen in der EU** wurden in **drei Legislativpaketen** festgelegt, wovon **mehrere Elemente im Jahr 2013** erstmals Gültigkeit hatten (Abschnitt 3.1):
 - „**Sixpack**“ der EU mit fünf EU-Verordnungen und einer Richtlinie: Die **Mindeststandards für die Fiskalarchitektur** (u. a. höhere Transparenz, nationale Fiskalregeln, Haushaltsrahmen mit Planungshorizont von mindestens drei Jahren, nationale Kontroll- und Koordinationsmechanismen) waren auf nationaler Ebene bis Ende 2013 umzusetzen.
 - **Fiskalpolitischer Pakt** („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU“) zur Stärkung der **Budgetdisziplin auf nationaler Ebene**, bei der die mittelfristige Zielsetzung (MTO) mit einer Budgetdefizitquote von **strukturell 0,5% des BIP** festgelegt wurde (seit Anfang 2013 in Kraft).
 - „**Twopack**“ der EU: verstärkte Ex-ante- und laufende **Haushaltskontrolle der Länder des Euroraums** (seit Mai 2013 in Kraft). Diese zwei Verordnungen umfassen u. a. Be-

Zusammenfassung des Berichts 2013

stimmungen über die **gesamtstaatliche Haushaltsplanung** (z. B. Evaluierung der Voranschläge durch die Europäische Kommission jeweils im Oktober). Zudem waren unabhängige **einzelstaatliche Einrichtungen** („Fiskalräte“) zur Überwachung des **aktuellen und mittelfristigen Budgetpfads** und der **Einhaltung numerischer Fiskalregeln** bis Ende Oktober 2013 einzurichten.

- In Österreich wurde der **Staatsschuldenausschuss** im Rahmen einer Gesetzesnovelle (Fiskalratgesetz, BGBl 149/2013) mit der Überwachung der EU-Fiskalregeln betraut und als „**Fiskalrat Österreichs (FISK)**“ etabliert. Ein erster „**Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2013 bis 2018**“ wurde bereits im Mai 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt. Die **nationalen Fiskalregeln**, die sich weitgehend mit den EU-Fiskalregeln decken, wurden in Form des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012** rechtlich verankert (Abschnitt 3.2).
- Ein **verschärftes Korrekturverfahren im korrektiven Arm** des Stabilitäts- und Wachstumspakts (**Übermäßiges Defizitverfahren**) wird ausschließlich bei Verletzung der **Maastricht-Kriterien** (**Defizitquote** nachhaltig über der Obergrenze von 3% des BIP oder **Verschuldungsquote** über der 60%-Grenze ohne ausreichende Rückführung) eingeleitet.
- Die neuen Fiskalregeln über die **Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos** (= konjunkturberinigter Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) und der (realen) **Staatsausgaben** präzisieren den einzuhaltenden Budgetpfad. Bei „**erheblicher Abweichung**“ vom vorgegebenen Budgetpfad laut EU-Definition werden **Frühwarnmechanismen** (wie z. B. EU-Maßnahmenkatalog mit Fristen, automatisches Korrekturverfahren auf nationaler Ebene, Stellungnahmen der Fiskalräte etc.) in Gang gesetzt.
- Nach Erreichen eines **strukturell ausgeglichenen Budgets** als mittelfristiger Zielwert soll dessen Einhaltung zu einer **konjunkturadäquaten, antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik**, die in der Vergangenheit die Ausnahme war, in den Mitgliedstaaten beitragen. In Österreich wurde ein **strukturelles Budgetdefizit** von maximal **0,45% des BIP** als Zielwert festgelegt.
- Das Ergebnis des **strukturellen Budgetsaldos** unterliegt **erheblichen Unsicherheiten** und wird oft für vergangene Jahre **revidiert**. Diese Unsicherheiten ergeben sich aus unterschiedlichen Berechnungsmethoden und Wirtschaftsprognosen, aber auch dadurch, dass der Potenzialoutput keine direkt beobachtbare, sondern eine analytische Kenngröße darstellt. Dies erklärt auch abweichende Ergebnisse unterschiedlicher Institutionen (EK, IWF, OECD, WIFO, FISK).

6.3 Gesamtstaatliches Budgetdefizit 2013 niedriger als veranschlagt

- Trotz **schwacher Konjunktur** (BIP real 2012: +0,4%) wurde im Berichtsjahr 2013 der festgelegte **mittelfristige Konsolidierungspfad Österreichs**, der bis zum Jahr 2016 einen ausgeglichenen Haushalt des Staates vorsieht, **übertroffen**. Das **gesamtstaatliche Budgetdefizit 2013** betrug nach **vorläufigem Endergebnis** vom März 2014 nur 1,5% des BIP anstatt 2,3% des BIP. Die **Abweichung** zwischen dem geschätzten Ergebnis vom **März 2013** (–2,3% des BIP) und dem **vorläufigen Ergebnis vom März 2014** (–1,5% des BIP) war jeweils etwa zur Hälfte auf die Bundesebene (einschließlich Sozialversicherungsträger) und auf die Landes- und Gemeindeebene (in Summe) zurückzuführen.
- Eine **Tendenz zur Überschätzung des Maastricht-Defizits** der Bundesebene bei der Planung und ein **striktter Budgetvollzug** waren auch in den vorangegangenen Jahren zu verzeichnen: Von 2005 bis 2011 überschritt das (geplante) Maastricht-Defizit der Bundesebene in der Budgetären Notifikation vom März des laufenden Jahres das vorläufige Endergebnis nach Vorliegen des Rechnungsabschlusses im folgenden Jahr um durchschnittlich jeweils 1,6 Mrd EUR oder 46%. In der Gesamtbetrachtung aller Länder und Gemeinden trifft diese äußerst vorsichtige Planung für die Jahre ab 2011 zu.

Zusammenfassung des Berichts 2013

- Während **temporäre Effekte** im Jahr 2012 (Bankenpaket, Vorwegbesteuerung der Pensionskassen) das Maastricht-Defizit per saldo um 2,4 Mrd EUR erhöhten, **reduzierten** sie es im Jahr 2013 um 0,8 Mrd EUR (Bankenpaket, Versteigerungserlöse der Mobilfunklizenzen und Steuerabkommen mit der Schweiz). Insgesamt **verminderten** diese **einmaligen Ereignisse** das Maastricht-Defizit im Jahr 2013 um 3,2 Mrd EUR oder 1% des BIP im Vorjahresvergleich.
- Das reale BIP lag im Jahr 2013 unter dem geschätzten Potenzialoutputniveau mit einer **Lücke** von 0,7% des Potenzialoutputs (laut kurz- und mittelfristiger Prognose des WIFO vom März bzw. Februar 2014). Geht man von einer Budgetsensitivität von 0,49 aus, so waren gerundet **0,4 Prozentpunkte des Maastricht-Defizits** von 1,5% des BIP auf die **zyklische Komponente** zurückzuführen (EK-Frühjahrsprognose 2014: 0,5% des BIP). Durch die zusätzliche Bereinigung um **Einmalmaßnahmen**, die diesmal das Defizit netto erhöhten (0,1% des BIP), ergab sich im Jahr 2013 ein **struktureller Saldo** von -1,3% des BIP (bzw. von -1,1% des BIP laut EK). Im Vorjahresvergleich verringerte sich das strukturelle Budgetdefizit um 0,5 Prozentpunkte.

Einnahmen des Staates wuchsen 2013 stärker als das BIP

- Trotz des schwachen Wirtschaftswachstums im Jahr 2013 bewirkten die Zusatzeinnahmen infolge von Steuererhöhungen und Sondereinnahmen (v. a. Abgeltungsvereinbarung mit der Schweiz: 0,7 Mrd EUR) einen im Vergleich zu den letzten zehn Jahren (+3,3% p. a.) leicht **überdurchschnittlichen Anstieg des gesamtstaatlichen Steueraufkommens in der ESVG 95-Darstellung** (+3,1 Mrd EUR oder +3,5%). Die **indirekten Steuern** erhöhten sich um 0,5 Mrd EUR oder 1,1%. Die direkten Steuern stiegen mit 4,5% oder 1,9 Mrd EUR stärker. In absoluten Zahlen erreichte das **Steuervolumen** im Jahr 2013 89,2 Mrd EUR.⁷⁹
- Steigende Staatseinnahmen von 3,4% im Jahresabstand bei einem nominellen Wirtschaftswachstum von 2,0% im Jahr 2013 bedingten eine weitere Erhöhung der **Abgabenquote** um 0,7 Prozentpunkte auf 43,7% des BIP, nach einem ebenfalls kräftigen Zuwachs um 0,8 Prozentpunkte im Jahr 2012. Die einmaligen Einnahmen durch das Steuerabkommen mit der Schweiz erhöhten die Abgabenquote um 0,2 Prozentpunkte. Die im **Konsolidierungspfad seit 2011 eingeführten einnahmenseitigen Maßnahmen** beliefen sich im Jahr 2013 auf insgesamt 3,5 Mrd EUR (Fiskalregelbericht, Tabelle 6).

Geringer Anstieg der Staatsausgaben durch Sondereffekte und Konsolidierungsmaßnahmen

- Die **Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte** erreichten im Jahr 2013 ein Volumen von 160 Mrd EUR und lagen damit um 1,9 Mrd EUR oder 1,2% über dem Ausgabenvolumen des Jahres 2012. Dieser sehr moderate Anstieg war insbesondere das Ergebnis der im ESVG als ausgabenmindernd verbuchten **Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen** in der Höhe von 2,0 Mrd EUR. **Ohne diesen Sondereffekt** betrug der Ausgabenanstieg im Berichtsjahr 2013 2,5%.
- Für den mäßigen **Ausgabenanstieg** waren zusätzlich **ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen** (z. B. moderate Pensionsanpassungen, Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters, Gesundheitsreform und Nulllohnrunde für Teile der öffentlich Bediensteten), **geringere Budgetmittel für die verstaatlichten Banken** um 0,7 Mrd EUR und ein **striktter Budgetvollzug** verantwortlich. Die seit 2011 gesetzten Maßnahmen des Bundes und die Gesundheitsreform dürften im Jahr 2013 (unter Abzug der Offensivmaßnahmen) die Staatsausgaben um insgesamt 1,7 Mrd EUR gedämpft haben (Fiskalregelbericht, Tabelle 6).

⁷⁹ Steueraufkommen des Staates laut ESVG 95 (Code: D2, D5 und D91) ohne Sozialversicherungsbeiträge und ohne Steuererträge, die an den Gemeinschaftshaushalt der EU (EU-Beiträge) fließen.

Zusammenfassung des Berichts 2013

Ausgabenanstieg bei den Sozialleistungen im Jahr 2013 relativ hoch

- Die prozentuale Ausgabenerhöhung nach ESVG-Gruppen war im Jahr 2013 nach den **Vorleistungen** (u. a. Bildungswesen und militärische Angelegenheiten, insgesamt +4,0% oder +0,5 Mrd EUR) bei den **Sozialleistungen** am stärksten. Die **monetären Sozialleistungen** nahmen um 3,9% (+2,3 Mrd EUR) zu, wobei diese Zuwachsrate auf die Ausgaben für Alterspensionen (+4,0%, +1,6 Mrd EUR) und Arbeitslosenleistungen (+12,7%, +0,5 Mrd EUR) zurückzuführen waren. Die Strukturreformen im Bereich der Pensionen und moderate Pensionsanpassungen haben die Dynamik der Ausgaben für **Pensionen** gebremst, die Ausgabensteigerung war trotzdem noch deutlich höher als in den anderen Kategorien und dürfte zum Teil Vorzieheffekte aufgrund des Auslaufens der Langzeitversichertenregelung ab 2014 beinhalten. In Abschnitt 4.6 werden die **zukünftigen Entwicklungen der Bundesmittel zu den Pensionen und der Gesundheitsausgaben** dargestellt und beleuchtet.
- Bei den **sozialen Sachleistungen** ging die Wachstumsrate von 3,0% (+0,5 Mrd EUR) auf die Ausgaben im **Gesundheitswesen** (+3,3%) zurück, für **ambulante Behandlungen** lag sie bei +4,9%.
- Die Ausgaben für **Subventionen und Vermögenstransfers** („Bankenpaket“) gingen 2013 im Vergleich zu 2012 zurück. In den einzelnen COFOG-Bereichen kam es – trotz rückläufiger Gesamtentwicklung – zum Teil zu hohen Zuwachsraten bei den Subventionen, etwa von 9,5% (60 Mio EUR) in der Landwirtschaft und von 12,7% beim Schienenverkehr (175 Mio EUR).
- Auch der **Zinsendienst für die Staatsverschuldung** wies 2013 angesichts des historisch niedrigen Markzinsniveaus einen leicht **rückläufigen** Verlauf von 0,9% im Vorjahresvergleich auf. Die Zinszahlungen erreichten ein Volumen von 8,0 Mrd EUR, das waren 5% der Ausgaben des Staates insgesamt.
- Die **direkten Ausgaben des Staates für Investitionen** fallen seit Jahren – insbesondere infolge von **Ausgliederungen** (z. B. ASFINAG, BIG, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Krankenanstalten, Stadtwerke, Immobiliengesellschaften etc.), aber auch durch **Sonderfinanzierungen** (z. B. Leasing) und **Haftungsübernahmen** – äußerst niedrig aus. Die **Bruttoinvestitionen gemäß ESVG 95** waren im Jahr 2013 nur geringfügig höher (+1,0%; +32 Mio EUR) als im Jahr 2012. Zählt man zu den staatlichen Investitionen jene hinzu, die von „**ehemaligen Staatseinheiten**“ – d. h. von Organisationseinheiten, die in der Vergangenheit als Teil des Sektors Staat klassifiziert waren – bereitgestellt werden, so verdoppelte sich das öffentliche Investitionsvolumen beinahe auf 5,6 Mrd EUR oder 1,8% des BIP (Tabelle 7).

Budgetbelastung durch Bankenpaket im Jahr 2013 geringer als im Vorjahr

- Die budgetrelevanten Einnahmen und Ausgaben des **Bankenpakets** belasteten 2013 den **gesamtstaatlichen Budgetsaldo laut Maastricht** mit 1,9 Mrd EUR (2012: 2,6 Mrd EUR). Die **Gesamteinnahmen** des Bundes für die Inanspruchnahme des Bankenpakets gingen 2013 leicht auf 0,5 Mrd EUR (geringere Haftungsentgelte) zurück. Die **Gesamtausgaben** des Bankenpakets lagen im Jahr 2013 bei 2,4 Mrd EUR.
- Der Anstieg der **Bruttoverschuldung laut Maastricht** durch das **Bankenpaket** fiel im Jahr 2013 aufgrund hoher Stock-Flow-Anpassungen (Rückzahlungen von Partizipationskapital) mit 0,6 Mrd EUR wesentlich geringer als die Budgetbelastung aus. Ende 2013 beliefen sich die über die gesamte bisherige Laufzeit kumulierten Maastricht-Defiziteffekte des Bankenpakets auf 6,2 Mrd EUR, die Bruttoverschuldung Österreichs erhöhte sich um 9,3 Mrd EUR (Tabelle 8).

Zusammenfassung des Berichts 2013

6.4 Beendigung des übermäßigen Defizitverfahrens für Österreich ab Mitte 2014

- Österreich erfüllte – unter Berücksichtigung von EU-konformen Ergänzungsregeln zu den Fiskalregeln – alle drei Kriterien im Sinne der EU-Vorgaben, wodurch eine **Einstellung des ÜD-Verfahrens** gegen Österreich Mitte 2014 erreicht wurde. Als Kriterien galt die Einhaltung folgender Fiskalregeln:
 - Rückführung der gesamtsstaatlichen Defizitquote auf unter 3% des BIP bis 2013,
 - Reduktion des strukturellen Budgetdefizits des Staates um durchschnittlich 0,75% des BIP p. a. in den Jahren 2011 bis 2013,
 - rückläufige Schuldenquote im Sinne der Schuldenregel.
- Eine Rückführung der **gesamtsstaatlichen Defizitquote** auf **unter 3%** des BIP erfolgte bereits ab dem Jahr 2011. Eine **rückläufige Schuldenquote im Sinne der Schuldenregel** ist ab 2014 insofern zu erwarten, als Finanzierungen zur Stabilisierung der Finanzmärkte als abzugsfähig gelten.
- Die **strukturelle Anpassung des gesamtsstaatlichen Defizits** Österreichs in den Jahren 2011 bis 2013 betrug zwar durchschnittlich nur 0,6% des BIP p. a. (0,7% des BIP laut EK), entsprach aber dennoch den Vorgaben: Im Rahmen eines ÜD-Verfahrens werden neben der beobachteten Veränderung des strukturellen Budgetsaldos (gemessen in % des BIP) Prognoserevisionen über die konjunkturelle und budgetäre Entwicklung anhand von **Korrekturfaktoren** einbezogen. Vor allem die Revision des Potenzialoutputs, der sich schwächer entwickelte als zum Zeitpunkt der Ratsempfehlungen angenommen, erhöhte die von der EK anerkannte „tatsächliche strukturelle Anpassung“ des Budgetdefizits in Richtung Medium Term Objective (MTO).

6.5 Österreichs Fiskalposition im internationalen Vergleich gut und Abgabenquote hoch

- Die **Defizitkenngrößen** „Maastricht-Defizit“ und „strukturelles Defizit“ fielen im Jahr 2013 in Österreich mit 1,5% des BIP bzw. 1,1% (Frühjahrsprognose der EK) im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten niedrig aus. Im EUR-18-Aggregat lag das **strukturelle Defizit** im Jahr 2013 bei durchschnittlich 1,3% des BIP (im EU-28-Aggregat bei 1,8 % des BIP). Das **Maas-tricht-Defizit** verringerte sich von 2009 bis 2013 in Österreich um 2,6 Prozentpunkte auf 1,5% des BIP und jenes der Länder des Euroraums um durchschnittlich 3,3 Prozentpunkte auf 3,0% des BIP (EU-Länder: –3,5 Prozentpunkte auf 3,3% des BIP). Ein **struktureller Budgetüberschuss** war im Jahr 2013 in fünf EU-Ländern (Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Dänemark und Schweden) zu verzeichnen.
- Die einnahmenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2013 **vergrößerten** jedoch den Abstand der österreichischen **Abgabenquote** zum **Durchschnitt** des Euroraums (EUR-18), der laut EK im Jahr 2013 bei 42,1% lag, weiter. Österreich gehörte mit einer Abgabenquote von 45,3% (Europäische Kommission) zu den 5 Ländern des Euroraums (Belgien, Frankreich, Finnland, Österreich, Italien) mit den höchsten Abgabenquoten von 44,1% bis 48,7% des BIP. Ein Vergleich der Niveaus der Abgabenquoten ist jedoch nur bedingt möglich, da sich die EU-Mitgliedstaaten u. a. in der Ausgestaltung ihrer Versorgungssysteme unterscheiden und auch die jeweilige Wirtschaftslage das Steueraufkommen beeinflusst.
- Im Berichtsjahr 2013 lagen **nur fünf Länder des Euroraums** unter der **Verschuldungsobergrenze** von 60% des BIP. Dazu zählten Estland (10,0% des BIP), Luxemburg (23,1% des BIP), Lettland (38,1% des BIP), die Slowakei (55,4% des BIP) sowie Finnland (57,0% des BIP). Im Durchschnitt der Euro-Länder wurde Ende 2013 der Referenzwert um 35,0 Prozentpunkte über-

Zusammenfassung des Berichts 2013

schritten. Österreichs Verschuldungsquote lag Ende 2013 mit 74,5% des BIP um 14,5 Prozentpunkte über der Obergrenze. Insgesamt verzeichneten sechs Länder des Euroraums Verschuldungsquoten über 100% des BIP (Griechenland, Italien, Portugal, Irland, Belgien und Zypern).

6.6 Konsolidierungspfad von allen Subsektoren unterstützt⁸⁰

- Die Fiskalposition der **Gebietskörperschaften** verbesserte sich im Jahr 2013 auf allen Ebenen: Das Budgetdefizit der **Bundesebene** ging 2013 im Vorjahresvergleich um 1,0 Prozentpunkte auf 1,6% des BIP zurück, jenes der **Landesebene** (ohne Wien) halbierte sich und erreichte (rundungsbedingt abermals) 0,1% des BIP. Die **Gemeindeebene** wies 2013 – wie bereits im Vorjahr – einen ausgeglichenen Haushalt auf. Die **Sozialversicherungsträger** verzeichneten 2013 erneut einen geringfügigen Budgetüberschuss von 0,1% des BIP.
- Im Jahr 2013 **erfüllten** alle gebietskörperschaftlichen Ebenen die **Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012** zum Finanzierungssaldo laut Maastricht (Bund: –1,75% des BIP, Länder inkl. Wien: –0,44% des BIP, Gemeinden ohne Wien: 0,0% des BIP).
- Während auf Bundesebene **einmalige Sondereffekte**, insbesondere die Erlöse aus dem Verkauf der Mobilfunklizenzen (0,6% des BIP) und die Abgeltungssteuer Schweiz (0,2% des BIP), wesentlich zur Verbesserung des Budgetsaldos beitrugen, kamen auf **Landesebene** v. a. **intergovernmentale Mehreinnahmen** (in Nettobetrachtung) in Höhe von 0,2% des BIP zum Tragen (u. a. erhöhte Bundesmittel aus dem Katastrophenfonds).
- Der **Konsolidierungserfolg** (Verbesserung des Finanzierungssaldos) fiel **gemessen an der Einwohnerzahl** im Jahr 2013 in der Steiermark (209 EUR pro Kopf), gefolgt von Oberösterreich (63 EUR pro Kopf) und Kärnten (27 EUR pro Kopf) am deutlichsten aus. Im Vergleich dazu verschlechterte sich der Budgetsaldo pro Kopf in Vorarlberg um 126 EUR (v. a. durch die Personalaufstockung und Besoldungsreform im Spitalsbereich) und im Burgenland um 94 EUR (u. a. infolge höherer Zuschussleistungen an die Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft KRAIGS). Allerdings erzielte das Burgenland 2013 erneut einen Budgetüberschuss (136 EUR pro Kopf).
- Die höchsten **Budgetdefizite pro Kopf** verzeichneten im Berichtsjahr 2013 Salzburg (144 EUR), Niederösterreich (116 EUR) und die Steiermark (103 EUR). Auch Wien (als Land und Gemeinde) zählte mit einem Budgetdefizit von 129 Euro pro Kopf zu jenen Gebietskörperschaften mit hohen Ausgabenüberhängen.
- Bei sektoralen Analysen des öffentlichen Sektors ist generell zu beachten, dass diese stark von den **institutionellen und rechtlichen Gegebenheiten** (Aufgabenverteilung, Steuerkompetenzen, Finanzausgleichsregelungen) abhängen. Im Berichtsjahr 2013 waren folgende strukturelle Brüche zu verzeichnen: So wurde 2013 der **Zweckzuschuss** aus dem **Pflegefonds** an die Länder erhöht (gestaffelter Anstieg auf netto 233 Mio EUR ab 2016), die intergovernmentalen Transfers aus dem **Katastrophenfonds** des Bundes im Jahr 2013 ausgeweitet (+0,1 Mrd EUR) und die Bundesmittel für die **Neue Mittelschule** auf 34 Mio EUR (2012: 12 Mio EUR) aufgestockt.

6.7 Gesamtstaatliche Verschuldungsquote 2013 kaum gestiegen und Auslandsnachfrage rege

- Die öffentliche Verschuldung Österreichs im Sinne von Maastricht erreichte Ende 2013 die Höhe von 233,3 Mrd EUR oder 74,5% des BIP (Ende 2012: 228,4 Mrd EUR oder 74,4% des BIP). Der **Zuwachs** der Verschuldung in der Höhe von 4,9 Mrd EUR setzte sich dabei aus dem gesamtstaatlichen Defizit von 4,8 Mrd EUR (Primärüberschuss von 3,2 Mrd EUR, Zinsendienst von 8 Mrd EUR) und den Stock-Flow-Adjustments in der Höhe von 0,1 Mrd EUR zusammen.

⁸⁰ Die Daten repräsentieren den Stand der Budgetären Notifikation von März 2014 mit vorläufigen Ergebnissen für das Jahr 2013.

Zusammenfassung des Berichts 2013

- Die Stock-Flow-Adjustments **setzten** sich wie folgt zusammen: Auf Seite der schulden erhöhenden Effekte sind v. a. **Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums (ESM-Stammkapital-Einzahlung von 0,9 Mrd EUR sowie EFSF-Darlehensvergaben von 1,1 Mrd EUR), Periodenabgrenzungen von Steuern und Zinszahlungen und die Kapitalerhöhung der Europäischen Investmentbank** zu nennen. Auf Seite der schuldenreduzierenden Effekte waren v. a. die **Rückführung von Partizipationskapital** (Erste Group Bank AG und die BAWAG P.S.K. AG: 1,4 Mrd EUR) sowie **Agios** aus Anleiheemissionen/Aufstockungen von 0,9 Mrd EUR zu verzeichnen.
- Der **Zuwachs der Staatsschuld Österreichs** war im **Berichtsjahr 2013** auf die Bundes- (+6,0 Mrd EUR) und auf die Gemeindeebene (+0,3 Mrd EUR) und hier insbesondere auf Wien zurückzuführen (Tabelle 13). Auf Länderebene wurde die positive Entwicklung des Vorjahres fortgesetzt und der Schuldenstand abermals um 1,4 Mrd EUR rückgeführt. Von der Gesamtschuld des Staates entfielen Ende 2013 88% auf die **Bundesebene**, 7% auf die **Landesebene**, 4% auf die **Gemeindeebene** (einschließlich Wien) und 1% auf die **Sozialversicherungsträger**.
- Maßnahmen zur **Stabilisierung der Finanzmärkte** erhöhten von **Anfang 2008 bis Ende 2013** den Schuldenstand Österreichs um insgesamt 17,9 Mrd EUR oder 5,7% des BIP. Davon entfielen 9,3 Mrd EUR auf das **österreichische Bankenpaket** und 8,6 Mrd EUR auf österreichische Beteiligungen an den **europäischen Hilfsmaßnahmen** (Darlehensvergaben an Griechenland, EFSF-Darlehensvergabe, ESM-Stammkapital-Einzahlungen).
- Die **Gläubigerstruktur der Staatsschuld** in Österreich wird von der Struktur der **Bundesschuld** mit einem Anteil von beinahe 90% der gesamten öffentlichen Verschuldung dominiert. Seit dem Jahr 2011 blieb der **Anteil der Auslandsverschuldung** relativ konstant mit einem Anteil von 73,5% zu Jahresende 2013. Parallel zum Rückgang des Auslandanteils in den Jahren 2009 und 2010 stieg die Bedeutung inländischer Banken als Gläubiger des österreichischen Staates wieder an. Ende 2013 lag deren Anteil bei 14,3%. Diese Entwicklung ist u. a. darauf zurückzuführen, dass seit Beginn der Krise **inländische Staatspapiere für österreichische Banken** wieder eine attraktive Anlagealternative darstellen.
- Private Anleger** (Unternehmungen und private Haushalte) hielten über direkten Wertpapierbesitz bzw. über den Besitz von Bundesschatzscheinen per Ende 2013 rund 1,3 Mrd EUR der gesamten Staatsschuld und spielten für die Finanzierung des Staates weiterhin eine untergeordnete Rolle.

6.8 Risikoaverse Grundausrichtung prägt die Struktur der Finanzschuld des Bundes

- Als **Gesamtziel** für das **Debt-Management des Bundes** wurde im Bundesvoranschlag 2013 „die Bereitstellung der erforderlichen Finanzierungsmittel bei **risikoaverser Grundausrichtung** zu möglichst **geringen mittel- bis langfristigen Finanzierungskosten**“ angeführt. Im Berichtsjahr 2013 wurde das **Refinanzierungsvolumen** auf einem niedrigen Niveau im Verhältnis zur Gesamtverschuldung gehalten, eine hohe **Duration** von 5 bis zu 7 Jahren angesteuert und liquide Referenzkurven für **verschiedene Fristigkeiten** von 2 bis 30 Jahren gewährleistet.
- Die **Nachfrage** nach Schuldtiteln der **Republik Österreich** (und durch die innerstaatlichen Finanzierungen auch für die Länder in Österreich) war auf den Finanzmärkten im Jahr 2013 **rege**. Zeitweise konnte Österreich **Geldmarktpapiere** sogar zu **negativen Zinsen** verkaufen.
- Der **Liquiditäts- und Risikoaufschlag Österreichs** zu Deutschland bei 10-jährigen Staatsanleihen engte sich im Laufe des Jahres (Ø Dezember 2012 gegenüber Ø Dezember 2013) um 5 Basispunkte auf 30 Basispunkte ein. Der Aufschlag für Österreich war 2013 niedriger als in fast allen anderen Ländern des Euroraums. Nur die Aufschläge der Niederlande und Finnlands lagen Ende 2013 unter jenen Österreichs.

Zusammenfassung des Berichts 2013

- Die günstigen Finanzierungsbedingungen dokumentieren die **hohe Kreditwürdigkeit der Republik Österreich**. Österreich zählt zu den wenigen Ländern des Euroraums, die über die beste Bonitätseinstufung bei zumindest zwei der drei großen Ratingagenturen verfügt.
- Die **bereinigte Finanzschuld des Bundes** (nach Abzug des Eigenbesitzes) erreichte **Ende 2013** die Höhe von 193,9 Mrd EUR oder 61,9% des BIP (Ende 2012: 189,6 Mrd EUR oder 61,7% des BIP). Die **Nettoneuverschuldung des Bundes** (Nettoveränderung der Finanzschuld) betrug 2013 4,4 Mrd EUR oder +2,3% und lag damit deutlich unter den Wachstumsraten der Vorjahre.
- Der Bestand (nach Swaps) an Finanzierungen des Bundes für die **Bundesländer** stieg im Jahr 2013 um rund 0,2 Mrd EUR auf 8,3 Mrd EUR. Diese Finanzierungsform deckte mit **rund 60%** einen bedeutenden Teil der gesamten, ausgewiesenen **Finanzschuld der Länder inkl. Wien in administrativer Abgrenzung** (vorläufiger Stand Ende 2013 rund 14 Mrd EUR). Mit Ausnahme von Vorarlberg und Tirol nahmen alle Länder die Finanzierungsmöglichkeit über den Bund in Anspruch. Die **Restlaufzeit** sämtlicher Aufnahmen für Länder und andere Rechtsträger betrug 6,8 Jahre, die **Effektivverzinsung** sank von 2,29% im Jahr 2012 auf 1,31%.
- Die Länderfinanzierung über den Bund ist an Vorgaben geknüpft. Die Länder müssen Berichtspflichten erfüllen, die im Einklang mit dem Österreichischen Stabilitätspakt stehen. Auch die Verwendung der Mittel unterliegt strengen Vorgaben (z. B. keine Mittelaufnahme zum Zweck der Veranlagung, keine Verwendung für Arbitragegeschäfte, keine Verwendung außerhalb des Sektors Staat laut ESVG).
- Die vom Bund verfolgte Strategie einer **risikoaversen Grundausrichtung** zeigt sich auch in der **Zins- und Fristigkeitsstruktur** der Finanzschuld des Bundes: Die bereinigte Finanzschuld (nach Swaps) wies Ende 2013 eine lange Restlaufzeit von 8,6 Jahren und Verbindlichkeiten auf, die zu 96% **fix verzinst** waren.
- Der **Zinsaufwand des Bundes (einschließlich sonstiger Aufwand)** gemäß **Finanzierungshaushalt** erreichte im Jahr 2013 insgesamt 6,4 Mrd EUR und unterschritt den Vorjahreswert infolge von Über-pari-Emissionen und niedrigeren Kupons für Neuemissionen um 0,2 Mrd EUR (2012: 6,6 Mrd EUR). Nach dem **Bundesvoranschlag (BVA)** waren im **Jahr 2013 Zahlungen für die Bedienung der Finanzschuld** des Bundes von **insgesamt 6,5 Mrd EUR** (davon Zinsendienst: 7,6 Mrd EUR; sonstige Aufwendungen: -1,1 Mrd EUR) eingeplant.
- Für den **periodenbereinigten Zinsaufwand (Ergebnishaushalt)** wurde im Jahr 2013 ein um 0,7 Mrd EUR merklich höherer Betrag als im Finanzierungshaushalt in der Höhe von 7,1 Mrd EUR realisiert. Dies ist auf die über die gesamte Laufzeit der Anleihe gleichmäßig verteilten negativen Aufwendungen (Agios) zurückzuführen. Die **Ausgabenunterschreitung des Ergebnishaushalts im Bereich Zinsaufwand** gegenüber dem BVA betrug im Jahr 2013 0,2 Mrd EUR.
- **Kenngrößen zur budgetären Belastung des Zinsaufwands** des Bundes ergaben Folgendes: Die **Zinsen-Nettoabgabenquote des Bundes** (Zinszahlungen einschließlich sonstiger Aufwand gemessen am Nettoabgabenerfolg des Bundes) erreichte im Jahr 2013 14% (2012: 15%), die **Zinsaufwandsquote des Bundes** lag bei 2,0% des BIP (2012: 2,2% des BIP).

6.9 Schlussfolgerungen und Ausblick

- Trotz einer merklich schwächeren Konjunktur konnte im **Berichtsjahr 2013** der **moderate Konsolidierungskurs** Österreichs, der bis zum Jahr 2016 einen ausgeglichenen Haushalt des Staates vorsieht, mehr als **eingehalten** werden. Dazu trugen alle Gebietskörperschaften sowie die Sozialversicherungsträger bei.
- Die **Reduktion des gesamtstaatlichen Defizit 2013** um 1,1 Prozentpunkte auf 1,5% des BIP erklärt sich vorrangig aus **temporären Sondereffekten** (geringere Nettozahlungen im Rahmen des Bankenpakets, Versteigerungserlöse der Mobilfunklizenzen und Steuerabkommen mit der Schweiz), die nur im geringen Maße das Defizitniveau in den Folgejahren dämpfen.

Zusammenfassung des Berichts 2013

- Das äußerst **niedrige Marktzinsniveau** unterstützt – in Kombination mit der **risikoaversen Ausrichtung des Debt-Managements des Bundes** – den **mittelfristigen Konsolidierungskurs** Österreichs. Es ist aber zu bedenken, dass Schulden immer wieder (zum Marktzinsniveau) zu refinanzieren sind, sofern keine Rückführung des Schuldenstands (in absoluten Größen) erfolgt.
- Derzeit kann **kein budgetpolitischer Spielraum für Steuerentlastungen ohne Gegenfinanzierung** abgeleitet werden: Der Rat der Europäischen Union stellte Mitte 2014 abermals fest, dass Österreich zwar sein übermäßiges Defizit nachhaltig korrigierte, aber – auf Basis des aktuellen Konsolidierungspfades (einschließlich vorgesehener Ergänzungen im Budgetvollzug) – die **Gefahr einer „erheblichen Abweichung“ vom strukturellen Anpassungspfad** in den Jahren 2014 und 2015 in Richtung MTO besteht. In diesem Fall müsste Österreich mit Frühwarnmechanismen der EU und mit einer stärkeren Beobachtung der Finanzmärkte rechnen. Diese Einschätzungen der Europäischen Kommission decken sich mit den **Ergebnissen des Fiskalrates** vom Mai 2014 (Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln).
- Durch die Beendigung des ÜD-Verfahrens (korrekativer Arm des SWP) sind ab dem Jahr 2014 die Bestimmungen des **präventiven Arms** gültig. Sie geben (sofern nicht Ausnahmeregeln wie z. B. bei Naturkatastrophen oder bei schwerwiegendem Konjunkturabschwung anzuwenden sind) in Grundzügen Folgendes vor:
 - Anpassung des **strukturellen Budgetsaldos** jährlich um **mehr als 0,5% des BIP**, solange das mittelfristige Budgetziel (MTO) nicht erreicht wurde und die Schuldenquote über dem Referenzwert von 60% des BIP liegt.
 - **Beschränkung** des jährlichen (realen) **Ausgabenzuwachses des Staates** mit der mittelfristigen Wachstumsrate des **Potenzialoutputs** abzüglich eines **Abschlags**, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen.
 - Rückführung der Staatsschuldenquote im Einklang mit der **Schuldenregel**. Nach Einstellung eines ÜD-Verfahrens besteht ein dreijähriger Übergangszeitraum, an dessen Ende die Einhaltung der Schuldenregel sichergestellt werden muss.
- Bei einer Senkung des **strukturellen Budgetdefizits** in der **vertraglich festgelegten Höhe** von mehr als 0,5% des BIP (d. h. 0,6% des BIP laut EK) im Jahr 2014 müsste Österreich den strukturellen Budgetsaldo nicht, wie im aktuellen Stabilitätsprogramm vorgesehen, nur um 0,1%, sondern um 0,6% des BIP reduzieren. Inwieweit die traditionell vorsichtige Budgetierung, der straffe Budgetvollzug und die im Mai 2014 angekündigten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen des BMF den **Differenzbetrag von 0,5% des BIP** vermindern dürften, wäre noch zu evaluieren.
- Die primäre **Herausforderung** für die **öffentlichen Finanzen** besteht darin, **wachstumsfördernde** Ausgaben für Bildung, Forschung, Innovation und materielle Infrastruktur zu **forcieren** und die **Kostendynamik** durch die **Bevölkerungsalterung** – insbesondere der Renten-, Pflege- und Gesundheitssysteme – einzudämmen.
- Für die **nachhaltige Einhaltung** eines ausgeglichenen Haushalts (mit oder ohne **Steuerentlastungen**) sind aus Sicht des Fiskalrates **einnahmen- und ausgabenseitige Strukturreformen** unbedingt erforderlich und rasch umzusetzen. Im Regierungsprogramm wurden folgende wichtige strukturelle Reformvorhaben in Aussicht gestellt:
 - Überprüfung der Aufgabenverteilung und -erfüllung, Deregulierung,
 - Beseitigung von gebietskörperschaftsübergreifenden Doppelgleisigkeiten,
 - Finanzausgleichsreform mit einer Entflechtung der Aufgaben und Mischfinanzierungen sowie einer aufgabeadäquaten Mittelausstattung,
 - Steuerstrukturreform einschließlich Steuervereinfachung (u. a. Senkung des Einkommenssteuersatzes in Richtung 25% unter gleichzeitiger Abflachung der Progression).

7 ANHANG

A1	Empfehlungen des Fiskalrates seit Erscheinen des letzten Berichts	92
A2	Fiskalindikatoren laut Maastricht 2000 bis 2014: Budgetsaldo, Verschuldung, Zinsaufwand, Primärsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgaben-, Einnahmen- und Abgabenvolumen des Staates	101
A3	Bereinigte Finanzschuld und Nettodefizit des Bundes 1970 bis 2013	103
A4	Zinsen und Tilgungen für die Finanzschuld des Bundes 1970 bis 2015	104
A5	Struktur der Finanzschuld des Bundes nach Schuldformen: Stand und Anteile 1980 bis 2013 sowie Restlaufzeit und Nominalverzinsung 1995 bis 2013	106
A6	Fremdwährungsschuld des Bundes nach Währungen: Stand und Anteile 1980 bis 2013 sowie Fremdwährungsschuld im engeren Sinn 2004 bis 2013	112
A7	Langfristige Verbindlichkeiten von Unternehmen öffentlicher Gebietskörperschaften 2007 bis 2013	116
A8	Finanzschuld der Länder (Stand und Pro-Kopf-Verschuldung 2003 bis 2012)	117
A9	Finanzschuld der Gemeinden (Stand und Pro-Kopf-Verschuldung 2003 bis 2012)	118
A10	Staatsverschuldung im internationalen Vergleich 2004 bis 2013	119
A11	Glossar	121

A 1 EMPFEHLUNGEN DES FISKALRATES SEIT ERSCHEINEN DES LETZTEN BERICHTS

Empfehlung des Fiskalrates zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2014 vom Juli 2014

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 2. Juli 2014

Rahmenbedingungen

In der Frühjahrsprognose 2014 erwartet der IWF eine anhaltende Erholung der Weltwirtschaft in den Jahren 2014 und 2015 (reales BIP: +3,6% bzw. +3,9%), nach einer Schwächephase im Jahr 2013 (+3,0%). Die Wachstumsimpulse gehen vorwiegend von den Industrieländern aus, für die sich die Abwärtsrisiken im vorangegangenen Jahr verringert haben. Die Europäische Kommission rechnet für den **Euroraum** mit einem moderaten Wirtschaftswachstum von 1,2% im Jahr 2014 (2013: -0,4%), das sich im Jahr 2015 mit 1,7% etwas beschleunigt. Die Erholung erreicht schrittweise alle Länder des Euroraums, Zypern allerdings erst im Jahr 2015. Die Binnennachfrage nimmt zu und leistet wieder einen wesentlichen Wachstumsbeitrag. Eine kleine Anzahl von Ländern des Euroraums befindet sich jedoch in einer Deflation, die auf eine ausgeprägte Nachfrageschwäche hindeutet. Die Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise – hohe private und öffentliche Verschuldung, hohe Arbeitslosigkeit und eingeschränkte Kreditversorgung – haben an Gewicht verloren, dämpfen das Wirtschaftswachstum jedoch weiterhin.

Bei den Legislativvorhaben für die Errichtung einer **Bankenunion** in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion wurde in letzter Zeit in mehreren Bereichen ein Durchbruch erzielt. Zu den Kernelementen dieser Bankenunion zählen ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus, ein einheitliches Sanierungs- und Abwicklungsregime sowie ein harmonisiertes nationales Einlagensicherungssystem für Kreditinstitute, das eine Anpassung des bestehenden Einlagensicherungssystems in Österreich erforderlich macht. Mit einem Bankeninsolvenzrecht soll sichergestellt werden, dass primär Eigentümer und Gläubiger und nicht die Steuerzahler herangezogen werden.

Auch in **Österreich** ist der moderate Aufschwung von der Inlandsnachfrage getragen und gewinnt in den Jahren 2014 (BIP real: zwischen +1,4% und +1,6%) und 2015 (BIP real: zwischen +1,7% und +1,9%) an Dynamik (BIP real 2013: +0,3%).¹ Die Kapazitätsauslastung in den Unternehmen nimmt wieder zu. Für die Investitionen ist nach dem Rückgang in den letzten beiden Jahren eine Ausweitung zu erwarten, vor allem die Ausrüstungsinvestitionen sollten überdurchschnittlich stark steigen. Gestützt wird diese Entwicklung durch einen im Vergleich zum Euroraum geringen Verschuldungsgrad der Unternehmen und den günstigen Finanzierungsbedingungen infolge der expansiven Geldpolitik. Bei den Konsumausgaben der privaten Haushalte ist mit einer leichten Wachstumsbeschleunigung zu rechnen. Nach dem Rückgang 2013 steigen die real verfügbaren Einkommen der Haushalte wieder. Risiken für die Erholung der österreichischen Volkswirtschaft bestehen in den internationalen Rahmenbedingungen, insbesondere in geopolitischen Spannungen wie der Ukraine-Krise. Deflatorische Tendenzen zeigen sich in Österreich nicht, es wird mit einem Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) von 1,7% bis 1,8% im Jahr 2014 gerechnet.

Auf dem **österreichischen Arbeitsmarkt** nimmt im Jahr 2014 – wie in den Jahren davor – die Zahl der aktiv Erwerbstätigen im Vorjahresvergleich (2014: +35.000 Personen, 2013: +30.300 Personen) ebenso zu wie die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen (2014: +24.000, 2013: +26.600 Personen).² Bei dieser Entwicklung kommen die bestehende Unterauslastung der Wirtschaft sowie die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots durch die Öffnung des heimischen Arbeitsmarkts für südosteuropäische Länder seit 2011

¹ Aktuelle Ergebnisse der Wirtschaftsforschungsinstitute WIFO und IHS sowie der OeNB vom Juni 2014.

² Quelle: WIFO (Stand: Juni 2014).

zum Tragen. Für die Arbeitslosenquote Österreichs gemessen an den Erwerbspersonen (nach Eurostat-Definition) wird für das Jahr 2014 ein leichter Anstieg von den Wirtschaftsforschungsinstituten WIFO und IHS sowie von der OeNB auf 5,0% bis 5,2% erwartet (2013: 4,9%). Dennoch dürfte die Arbeitslosenquote Österreichs die geringste in der EU bleiben.

Durch die Beendigung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ÜD; korrektiver Arm des SWP) sind ab dem Jahr 2014 die Bestimmungen des **präventiven Arms** gültig. Sie geben (sofern nicht Ausnahmeregeln wie z. B. bei Naturkatastrophen oder bei schwerwiegendem Konjunkturabschwung anzuwenden sind) in Grundzügen Folgendes vor:

- Nachhaltige Unterschreitung der **Defizitobergrenze laut Maastricht** von 3% des BIP;
- **Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** (= konjunkturbereinigter Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) jährlich **um mehr als 0,5% des BIP**, solange das mittelfristige Budgetziel (Medium Term Objective; MTO) nicht erreicht wurde und die Schuldenquote über dem Referenzwert von 60% des BIP liegt. Bei strikter Einhaltung der strukturellen Budgetregel müsste Österreich **bereits im Jahr 2015 das MTO** erreichen;
- **Beschränkung** des jährlichen (realen) **Ausgabenwachses des Staates** mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs abzüglich eines Abschlags (für Österreich in Höhe eines Prozentpunkts), außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen;
- **Rückführung der Staatsschuldenquote** während eines **dreijährigen Übergangszeitraums** (2014 bis 2016), die anhand der Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos festzulegen ist und eine Einhaltung der Schuldenregel Ende 2016 sicherstellen muss. Die Schuldenregel ist erfüllt, wenn sich der **Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP** in den letzten drei Jahren (Jahre $t-1$ bis $t-3$) oder auf Basis der Prognose der Europäischen Kommission (No-Policy-Change-Annahmen; Jahre $t-1$, t und $t+1$) um durchschnittlich **5% pro Jahr verringert**.

Dieses System mehrdimensionaler Fiskalregeln der EU wurde im **Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP) 2012** in nationales Recht übergeführt. Darin wurde insbesondere das **mittelfristige Budgetziel (MTO)** eines **strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits** von maximal **0,45% des BIP ab dem Jahr 2017** (Bund und Sozialversicherungsträger: 0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: 0,1% des BIP) festgelegt.

Laut **aktuellem Stabilitätsprogramm** wird sich im Jahr **2014** das **gesamtstaatliche Budgetdefizit laut Maastricht** durch **Sondereffekte** im Zusammenhang mit der Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank **einmalig** deutlich von 1,5% des BIP (2013) auf 2,7% des BIP erhöhen. Dieser Anstieg resultiert aus dem zusätzlichen Kapitalbedarf der Bank bis zur Umwandlung in eine Abbaugesellschaft (voraussichtlich Herbst 2014) in Höhe von 1,4 Mrd EUR sowie aus einem unterstellten Abwertungsbedarf von bis zu 3 Mrd EUR. 2015 wird das gesamtstaatliche Budgetdefizit wieder **entsprechend niedriger** ausfallen und in den **Folgejahren** kontinuierlich zurückgeführt werden. Ab dem Jahr 2016 soll das gesamtstaatliche Budgetdefizit deutlich unter 1,0% des BIP liegen (2016: 0,7% des BIP, 2018: 0,5% des BIP).³

Aus **heutiger Sicht** dürfte Österreich in den Jahren 2014 und 2015 **nicht alle EU-Vorgaben**, insbesondere die erforderliche Anpassung des strukturellen Budgetsaldos, **erfüllen** (siehe Fiskalregelbericht, Mai 2014). Ein budgetpolitischer Spielraum für eine generelle Steuerentlastung oder zusätzliche Offensivmaßnahmen kann daher ohne Gegenfinanzierung aus den derzeit verfügbaren **Budgetplänen** für Österreich nicht abgeleitet werden. Auch der **Rat der Europäischen Union** stellte im Juni 2014 fest, dass Österreich zwar sein übermäßiges Defizit nachhaltig korrigiert hat, in den Jahren 2014 und 2015 jedoch weiterhin die **Gefahr einer erheblichen Abweichung vom strukturellen Anpassungspfad** in Richtung MTO besteht. Laut **Stellungnahme des BMF** soll eine erhebliche Abweichung im Sinne des SWP im Hinblick auf den strukturellen Anpassungspfad in Richtung des MTO durch Zusatzmaßnahmen im Vollzug (falls erforderlich) verhindert werden.

3 Revisionen wichtiger Makrodaten und Fiskalindikatoren infolge des Umstiegs auf das neue Buchungssystem ESVG 2010 im Oktober 2014 wurden im aktuellen Stabilitätsprogramm 2013 bis zum Jahr 2018 nicht berücksichtigt.

Empfehlungen des Fiskalrates

Der **Fiskalrat empfiehlt** vor dem Hintergrund der hohen Staatsverschuldung, der unionsrechtlichen Vorschriften über die Haushaltsdisziplin und unter den derzeit zu erwartenden ökonomischen Rahmenbedingungen **für das Jahr 2014 und den mittelfristigen Budgetpfad**:

- Den geplanten **Konsolidierungskurs mit Wachstumselementen** und mit den Verpflichtungen zur Einhaltung der **EU-Fiskalregeln stärker zu kombinieren**, was die **Qualität der öffentlichen Finanzen** erhöhen, den **Konsolidierungskurs erleichtern** und **negative Auswirkungen** auf Wachstum und Beschäftigung vermindern würde. Darunter fallen u. a. folgende Aspekte:
 - **Entscheidungen über gebietskörperschaftsübergreifende Aufgaben-, Kompetenz- und Strukturreformen** (Föderalismusreform) u. a. im Bereich Verwaltungseffizienz, Schulwesen, Beamtenpensionsrecht, Förderwesen sowie öffentlicher Regional- und Nahverkehr zu treffen und in dieser **Legislaturperiode entschlossen umzusetzen**. Zielsetzung sollte die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für öffentliche Leistungen sein, die durch stärkere Eigenverantwortung und Transparenz die Wirkungsorientierung und Anreizmechanismen zur soliden Budgetgebarung stärkt.
 - Durch Vorziehen struktureller Maßnahmen (z. B. im Förderwesen oder im Pensionsbereich) auf die **EU-Vorgaben** zur Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Richtung des mittelfristigen Budgetziels **stärker Bedacht zu nehmen**. Die Effizienz im **Förderwesen** könnte gesteigert werden, indem u. a. bestehende Zielkonflikte infolge von Wechselwirkungen einzelner Förderungsmaßnahmen durch eine Gesamtstrategie mit Schwerpunktsetzung (z. B. Wirtschaftswachstum, Ökologisierung) ausgeräumt, auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen Transparenzvorschriften für Förderungsvergaben erlassen, überschneidende Förderungsbereiche und die hohe Anzahl der Förderstellen reduziert und die Grundlagen für Förderungsentscheidungen sowie Kontroll- und Evaluierungsmaßnahmen verbessert werden.
 - Eine Gesamtstrategie und Rahmenbedingungen, die das **Bildungsniveau**, die **Innovationskraft** sowie den **Forschungoutput** Österreichs erhöhen. Budgetäre Konsolidierungsbemühungen im Bildungsbereich sollten daher auf **Effizienzsteigerungen** und die **Vermeidung von Doppelgleisigkeiten** gerichtet sein, um dadurch Mittel für die übergeordneten Ziele einer Anhebung des Bildungsniveaus und Verbesserung der Bildungsqualität freizuspielen.
- Eine **Steuerreform** unter Einhaltung der **EU-Fiskalregeln** so bald wie möglich vorzusehen, die insbesondere den **Faktor Arbeit** entlastet und durch nachhaltige Einsparungen auf der Ausgabenseite sowie durch Verlagerung zwischen Steuerkategorien gegenfinanziert wird.
- Für eine grundlegend neue **Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs die zentralen Ziele und Prinzipien** auf höchster politischer Ebene zu definieren, um den ab Herbst 2014 startenden Reformprozess zielorientiert und effizient gestalten zu können. Aus des Sicht des Fiskalrates sollen folgende Grundprinzipien den Reformrahmen vorgeben:
 - Ausweitung der **Eigenverantwortung** durch Abbau von Mischfinanzierungen;
 - Stärkung des Effizienzkriteriums der **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung);
 - **Aufgabenorientierte Mittelausstattung**, die einen demografischen, topografischen und zentralörtlichen Lastenausgleich schafft;
 - Bedachtnahme auf die **Leistungsfähigkeit** der Gebietskörperschaften, der z. B. durch einen **Ressourcenausgleich** für strukturschwache Regionen Rechnung getragen werden könnte;
 - **Transparenz** der Mittelflüsse und –verwendung;
 - Elemente einer **wirkungsorientierten Steuerung und Monitoring**.

- **Explizite und implizite Eventualverbindlichkeiten** durch klare **Rechtsnormen, Risikomanagement** und **Transparenz** stärker zu begrenzen. Dazu bieten sich insbesondere folgende Maßnahmen an:
 - **Strenge und klare Rechtsnormen** für (nur noch risikoarme) Veranlagungs- und Finanzierungsgeschäfte (**Spekulationsverbot**) sowie **einheitliche Buchungsvorgaben** für alle Gebietskörperschaften mit **Berichtspflichten** an die Legislative sowie an die Öffentlichkeit;
 - Ein verpflichtendes strategisches und laufendes **Risikomanagement** (auf Einzelebene und gesamtstaatlich) für bedeutende explizite und implizite Eventualverbindlichkeiten (Stress-tests, Szenarienanalysen) mit **strikten Haftungsobergrenzen** bei den einzelnen Gebietskörperschaften. **Verfahrensregelungen** bei **drohender Zahlungsunfähigkeit** von einzelnen Gebietskörperschaften, insbesondere eine Klärung der Haftungsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Im Extremfall ist ein befristeter Entzug der Budgethoheit auf Landes- und Gemeindeebene vorzusehen. Derzeit existiert dafür keine rechtliche Regelung;
 - **Veröffentlichung aller budgetrelevanten Dokumente** einschließlich ihrer Behandlung im Nationalrat und den Landtagen, sofern nicht schutzwürdige Interessen entgegenstehen.
- Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch **strukturelle Reformen** insbesondere auch in den **alterungsbedingten Aufgabenbereichen** (Pensionen, Pflege, Gesundheit) abzusichern. Ohne Strukturmaßnahmen öffnen sich zunehmend Finanzierungslücken, die den Konsolidierungsdruck auf Zukunftsinvestitionen übertragen. Anknüpfungspunkte für Strukturreformen stellen insbesondere folgende dar:
 - Im Bereich der **Pensionen** sollten das effektive Pensionsantrittsalter an das gesetzliche herangeführt sowie der Anstieg der Lebenserwartung berücksichtigt werden.
 - Im Rahmen der **Langzeit-Pflege** sollten weitere Maßnahmen zur nachhaltigen Bewältigung der Kostendynamik gesetzt (Weiterentwicklung harmonisierter Pflegestandards hinsichtlich Zugang, Leistung und Kosten, die auch zu höherer Verwaltungseffizienz beitragen können; Ausbau mobiler und ambulanter Dienste) und ein tragfähiges Finanzierungsmodell für den Pflegebereich entwickelt werden.
 - Bei der geplanten **Gesundheitsreform** sollte aus Kosten-, Effizienz- und Qualitätsgesichtspunkten die substanzielle Verlagerung vom stationären zum ambulanten bzw. niedergelassenen Bereich forciert werden.

Aktuelle Budgetentwicklung in Österreich vor dem Hintergrund der EU-Vorgaben

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 10. Dezember 2013

Bedingungen für eine breite Konjunkturerholung verbessern sich

Die globale Wirtschaft wird im Jahr 2013 und in den kommenden beiden Jahren nur langsam wachsen (BIP real laut IWF-Prognose: 2013: +2,9%; 2014: +3,6%; 2015: +4,0%). Der Konjunkturaufschwung in den USA, Jahreswachstumsraten in den aufstrebenden asiatischen Ländern von mehr als 5% sowie die Reduktion von makroökonomischen Ungleichgewichten in Europa sprechen für eine Verbesserung der ökonomischen Bedingungen sowie eine sukzessive Überwindung der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise. Im **Euroraum** sollte die Rezession im zweiten Quartal 2013 überwunden worden sein. Die Europäische Kommission rechnet für den Euroraum mit einem BIP-Wachstum im Jahr 2014 von +1,1% und von +1,7% im Jahr 2015 im Jahresabstand, das von der Binnennachfrage getrieben wird. Das BIP-Niveau des Euroraums wird erst wieder im Jahr 2015 den Vergleichswert von 2008 erreichen.

Die derzeit noch bestehenden Disparitäten im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit, die hohe Arbeitslosigkeit in Teilen Europas, die Fragmentierung der europäischen Finanzmärkte und die Notwendigkeit eines Abbaus der Staatsschulden in Europa und in den USA stellen allerdings erhebliche Herausforderungen dar, denen sowohl mit Strukturreformen als auch mit Wachstumsinitiativen mit nachhaltiger Wirkung zu begegnen sein wird. Risiken einer abermaligen Verschärfung der Finanz- und Schuldenkrise bleiben weiterhin bestehen.

In **Österreich** wird in den Jahren 2014 und 2015 eine Belebung der Wirtschaftsentwicklung nach einer im ersten Quartal 2012 einsetzenden und bis zum dritten Quartal 2013 andauernden Schwächephase mit Wachstumsraten in einer Bandbreite von 1,5% bis 2% (2013: +0,4%) erwartet. Im Gegensatz zum Jahr 2013 dürfte die Binnennachfrage in den kommenden Jahren als Impulsgeber für die Wirtschaftsentwicklung in Österreich fungieren. Ein höheres real verfügbares Haushaltseinkommen – auch infolge einer geringeren Inflation – und ein Zuwachs der Beschäftigten sollten sich in höherem privaten Konsum widerspiegeln. Zudem dürfte sich die Investitionsnachfrage nach dem Rückgang im Jahr 2013 – vor dem Hintergrund steigender Absatzerwartungen und der Notwendigkeit Ersatzinvestitionen vorzunehmen – erholen. Die stärkere Binnennachfrage wird höhere Importe mit sich bringen und den Wachstumsbeitrag der Nettoexporte trotz dem Anstieg der Exportnachfrage im Vorjahresvergleich verringern. Vom öffentlichen Konsum wird ein leicht positiver Wachstumsbeitrag erwartet.

Im bisherigen Jahresverlauf 2013 ist trotz des Anstiegs der Zahl der **Beschäftigten** (1. bis 3. Quartal 2013 im Vorjahresvergleich: +28.000 Personen) die Zahl der **Arbeitslosen** kräftig gestiegen (1. bis 3. Quartal 2013 im Vorjahresvergleich: +25.000 Personen). Für 2014 und 2015 wird abermals mit einem merklichen Zuwachs der unselbstständig Beschäftigten gerechnet. Gleichzeitig dürfte die durchschnittliche Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Jahr 2014 nochmals zunehmen (über +10.000 Personen). Der **Arbeitsmarkt** reagiert auf Konjunkturentwicklungen mit einer Verzögerung und ist in Österreich von einem anhaltenden starken Zustrom ausländischer Arbeitskräfte aus dem EU-Raum gekennzeichnet. Die Arbeitslosenquote wird laut Europäischer Kommission (in % der Erwerbspersonen) im Jahr 2013 5,1% und im Jahr 2014 5,0% betragen. Für die „nationale Arbeitslosenquote“ (in % der unselbstständigen Erwerbspersonen laut Hauptverband der Sozialversicherungsträger) wird für 2013 ein Wert von 7,6% und für 2014 von 7,8% erwartet (WIFO: Oktober 2013).

Erfreuliche aktuelle Budgetentwicklung in Österreich trotz Zusatzausgaben

Der Zielwert der Bundesregierung für das **gesamtstaatliche Defizit Österreichs im Jahr 2013** von **2,3% des BIP** (2012: 2,5% des BIP) sollte – trotz höherer Kapitalerfordernisse für den Bankensektor und schwacher Konjunkturentwicklung – infolge eines restriktiven Budgetvollzugs, unter den Erwartungen liegenden Marktzinssätzen, die die Zinsausgaben für die Staatsschuld dämpfen und hoher, vorrangig einmaliger Zusatzeinnahmen (z. B. Steuerabkommen mit der Schweiz: 0,7 Mrd EUR, Auktionserlös von Mobilfunklizenzen: 2,0 Mrd EUR) sogar unterschritten werden. Die OeNB geht in ihrer jüngsten Prognose

se (Dezember 2013) für 2013 von einem gesamtstaatlichen Budgetdefizit nach Maastricht von 1,6% des BIP aus, das klar unter dem Zielwert von 2,3% des BIP liegt.

Das Bruttoaufkommen der **Bundesabgaben** erreichte von Jänner bis Oktober 2013 die Höhe von 61 Mrd EUR und lag damit um 3,2 Mrd EUR oder 5,5% über dem Vergleichswert des Vorjahres. Aufgrund der guten Beschäftigungsentwicklung und progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer (+5,6% bis Oktober 2013 im Vorjahresvergleich) entwickeln sich auch die übrigen Einkommen- und Ertragsteuern dynamisch (z.B. Körperschaftsteuer in den ersten 10 Monaten 2013: +11,3% gegenüber den Vergleichsmonaten 2012). Die Verbrauchs- und Verkehrssteuern entwickeln sich nachfragebedingt nur sehr verhalten (+1,6% bis Oktober 2013 im Vorjahresvergleich).

Mehr Einnahmen als budgetiert werden bei den Beiträgen zur **Arbeitslosenversicherung** ebenso wie bei den Beiträgen zum **Familienlastenausgleichsfonds** erwartet. Auch die **Sozialbeiträge** expandieren 2013 ähnlich stark wie im Vorjahr, da weiter Beschäftigung aufgebaut wird. Dies führt dazu, dass die **gesetzlichen Krankenkassen** nach 2012 auch 2013 einen Überschuss erwirtschaften werden (Hauptverband der Sozialversicherungsträger: rund 160 Mio EUR).

Was die **Ausgabenseite** betrifft, ist der Budgetvollzug restriktiv. Der Personalaufwand und die Mittel für Verwaltungstätigkeit dürften dem Bundesvoranschlag entsprechen. Für die öffentlich Bediensteten des Bundes gab es 2013 eine Nulllohnrunde. Die nominelle Pensionserhöhung betrug im Jahr 2013 moderate 1,8% (Inflationsrate Jänner bis Oktober 2013: 2,1%). Der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen 2013 zieht höhere Aufwendungen bei der Arbeitslosenversicherung nach sich.

Die **Schuldenquote** dürfte im Jahr 2013 trotz Defizitabbau, Rückzahlung von **Partizipationskapital** (1,4 Mrd EUR) infolge von schulderhöhenden Zahlungen (z. B. 890 Mio EUR für ESM-Eigenkapital und 1,2 Mrd EUR für EFSF-Darlehensvergaben) weiter moderat ansteigen. Laut „**Österreichischer Haushaltsplanung 2014**“, die im Oktober 2013 von der **interimistischen Bundesregierung** an die EU übermittelt wurde, dürfte die Verschuldung Österreichs Ende 2013 die Quote von **74,6% des BIP** erreichen.

Exkurs: Bankenhilfsmaßnahmen

Die erstmals im Jahr 2008 implementierten Bankenhilfsmaßnahmen auf Basis des Finanzmarktstabilitätsgesetzes (FinStaG) erfolgten nach vier aufeinanderfolgenden Jahren auch im Jahr 2013. Der Fiskalrat rechnet für das Jahr 2013 mit einer Gesamtbelastung des **Maastricht-Budgets** (Vermögenstransfers, laufende Ausgaben, laufende Einnahmen) von insgesamt 2,0 Mrd EUR. Dieses Ergebnis leitet sich von folgenden Einzelentwicklungen ab:

- Aufgrund des Finanzierungsbedarfs der verstaatlichten Banken erhöhen sich die für das Jahr 2013 mit 950 Mio EUR budgetierten Vermögenstransfers (700 Mio EUR Hypo Alpe-Adria-Bank, 250 Mio EUR KA Finanz AG) um rund 1 Mrd EUR auf voraussichtlich 1,95 Mrd EUR.
- Die laufenden Einnahmen aus Haftungsentgelten reduzieren sich aufgrund der starken Rückführung von geleisteten Garantien im Jahr 2013 weiter (Schätzung für 2013: rund 120 Mio EUR). Die Dividendenzahlungen für begebenes Partizipationskapital liegen bei knapp 300 Mio EUR.
- Die für den Vermögenstransfer notwendige zusätzliche Schuldaufnahme erhöht die laufenden Ausgaben in Form von Finanzierungskosten für die aufgenommenen Schulden weiter (Schätzung für 2013: 320 Mio EUR).

Werden dieser Erhöhung des Finanzierungssaldos die Rückzahlungen des Partizipationskapitals durch Erste Bank AG (1,2 Mrd EUR) und BAWAG (200 Mio EUR) gegengerechnet, so führen die FinStaG-Maßnahmen im Jahr 2013 zu einer Erhöhung des **Schuldenstands** um knapp 450 Mio EUR. Insgesamt führten alle seit 2008 getätigten FinStaG-Maßnahmen zu einem kumulierten Defizit von 6,2 Mrd EUR sowie zu einer Schuldenstandserhöhung von 9,1 Mrd EUR (inklusive Partizipationskapital).

Für das Jahr 2014 kann aufgrund der noch ausstehenden Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank mit weiteren Maßnahmen gerechnet werden. Eine konkrete Abschätzung der daraus resultierenden Effekte

auf Defizit und Schuldenstand ist aufgrund der noch nicht klaren **Umsetzung** nicht möglich. Diese Hilfsmaßnahmen werden das Budgetdefizit und den Schuldenstand Österreichs im Jahr 2014 aber erhöhen.

Bisherige Konsolidierungserfolge reichen für die Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels nicht aus

Laut Haushaltsplanung vom Oktober 2013 sowie dem österreichischen Stabilitätsprogramm 2012 bis 2017 vom April 2013 ist für das Jahr **2014** ein **gesamtstaatliches Budgetdefizit** von **1,5% des BIP** geplant, das aus Sicht des Fiskalrates durch den Wegfall von hohen Sondereinnahmen 2013 und infolge zu erwartender zusätzlicher Bankentransfers **höher ausfallen könnte**. Der zu erwartende Ausfall der Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer im Jahr 2014 wird durch das Steuerabkommen mit Liechtenstein kompensiert.

Für das **strukturelle Budgetdefizit** (zyklisch bereinigter Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) ist von einem rückläufigen Verlauf auszugehen. Der im Fiskalpakt und in EU-Beschlüssen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte **Zielwert für das „Medium Term Objective“** (strukturelles Defizit von maximal 0,5% des BIP) wird nach den bisherigen amtlichen Plänen (Österreichisches Stabilitätsprogramm 2012 bis 2017) erstmals im Jahr 2016 erreicht. Ab 2017 ist überdies ein strukturelles Defizit von maximal 0,45% des BIP durch den österreichischen Stabilitätspakt 2012 verbindlich vorgegeben. Die Ergebnisse des strukturellen Budgetsaldos können starken Schwankungen unterliegen. Für die Evaluierung der Budgetgebarung gemäß den EU-Vorgaben sind die **Ergebnisse der Europäischen Kommission** heranzuziehen. Laut Prognose der Europäischen Kommission vom November 2013 liegt das strukturelle Budgetdefizit im Jahr 2013 bei 1,6% des BIP und im Jahr 2014 bei 1,5% des BIP.

Ab dem **Jahr 2014** geben die amtlichen Prognosen und jene der Europäischen Kommission von einer **Trendwende in der Schuldendynamik** durch einen Rückgang der Schuldenquote aus. Bei einer vergleichsweise guten Konjunktur mit jährlichem Anstieg des nominellen BIP von 4% und einem kleinen Budgetdefizit von 1% des BIP p. a. ab 2014 (durchschnittliche Defizitquote der letzten 20 Jahre: 2,6% des BIP p. a.) würde sich ausgehend von einer Schuldenquote von 74% des BIP Ende 2013 bis zum Jahr 2020 eine Rückführung der Schuldenquote auf **62% des BIP** ohne Sonderfaktoren (Stock-Flow-Adjustments wie z. B. Darlehensgewährungen oder Beteiligungen) ergeben. Das ab Herbst 2014 geltende neue europäische Regelwerk der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (**ESVG 2010**) hat im Fall Österreichs jedoch eine nachhaltige Niveauerhöhung der Schuldenquote zur Folge. Statistik Austria geht in diesem Zusammenhang vorläufig von einem Niveauanstieg der Schuldenquote von 2,5% des BIP aus.

Insgesamt wird Österreich auf Basis der gegenwärtigen Informationen die geltenden **EU-Fiskalregeln** im Jahr 2014 **nicht zur Gänze** einhalten.

EU-Regeln sehen konsequenten Konsolidierungskurs vor

Österreich unterliegt seit 2009 einem **Verfahren wegen eines „übermäßigen Defizits“** (ÜD-Verfahren) und ist zur Einhaltung folgender Vorgaben verpflichtet:

- Rückführung der Defizitquote auf unter 3% des BIP bis 2013,
- durchschnittliche, jährliche Defizitreduktion (strukturell) von 0,75% des BIP in den Jahren 2011 bis 2013,
- rückläufige Schuldenquote.

Auf der Grundlage der Stellungnahme der Europäischen Kommission vom November 2013 zur Haushaltsplanung Österreich erscheint die **Einstellung des ÜD-Verfahrens möglich**: Neben der nachhaltigen **Rückführung der gesamtstaatlichen Defizitquote** auf unter 3% des BIP erfolgte eine **ausreichende Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos** in den Jahren 2011 bis 2013.⁴ Die Einstellung des ÜD-Verfahrens gegen Österreich hängt von der endgültigen **Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank**

⁴ Die jährliche strukturelle Anpassung erreichte in diesem Zeitraum laut EK im Durchschnitt 0,8% des BIP („effective action“).