

Margit Schratzenstaller

Bundesvoranschlag 2013: Konsolidierungspfad mit Unsicherheiten

Mit dem Bundesvoranschlag 2013 soll eine schrittweise und nachhaltige Verbesserung der Verschuldungssituation der öffentlichen Hand eingeleitet werden. Die Schuldenquote erreicht mit 75,4% des BIP ihren voraussichtlichen Höchstwert und soll in den Folgejahren sinken. Auch soll das Maastricht-Defizit, wie im EU-Verfahren gegen Österreich wegen eines übermäßigen Defizits vorgegeben, 2013 wieder unter der Obergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes liegen. Der Bundesvoranschlag unterliegt einigen Abwärtsrisiken: Neben den Unsicherheiten aufgrund der europäischen Schuldenkrise und des Konjunkturverlaufes sind dies ein weiterer möglicher Finanzbedarf der Banken sowie Unsicherheiten bezüglich des realisierten Volumens der Konsolidierungsmaßnahmen.

Begutachtung: Karl Aiginger, Hans Pillik • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

Wie schon in den vergangenen Jahren seit Überwindung des Tiefpunktes der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise spiegelt sich auch im Bundesvoranschlag 2013 das Bemühen um eine Balance zwischen Konsolidierungserfordernissen einerseits und dem anhaltenden Finanzierungsbedarf in wichtigen Zukunftsbereichen andererseits. Gleichzeitig ist der Bundesvoranschlag 2013 mit einer leichten Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber früheren Prognosen konfrontiert. Hatte der Strategiebericht vom März 2012 (das zentrale Dokument zum mittelfristigen Finanzrahmen 2013 bis 2016) für 2013 noch mit einem BIP-Wachstum von nominell 3,2% und real 1,6% gerechnet, so geht die WIFO-Prognose vom September 2012, als Grundlage für den Bundesvoranschlag 2013, nur mehr von einem Wachstum von nominell 2,6% bzw. real 1% aus (Übersicht 1). Gemäß der aktuellen WIFO-Prognose vom Dezember 2012 wird die Wirtschaftsleistung 2013 nominell um 2,9% und real um 1% wachsen.

Diese Eintrübung der Konjunkturaussichten und die bestehenden Abwärtsrisiken erschweren die Einhaltung der Konsolidierungsziele und unterstreichen gleichzeitig die Notwendigkeit einer Stärkung der längerfristigen Wachstums- und Beschäftigungspotentiale.

Die Auszahlungen des Bundes laut Finanzierungshaushalt sind für 2013 auf 75 Mrd. € budgetiert (einschließlich der neuen kalkulatorischen saldenneutralen Dienstgeberbeiträge für Beamte und Beamtinnen von knapp 0,9 Mrd. €), die Einzahlungen auf 68,7 Mrd. € (Übersicht 2). Daraus ergeben sich ein administratives Defizit des Bundes von 6,33 Mrd. € und ein Maastricht-Saldo von 6,2 Mrd. € (jeweils 2% des BIP). Seit 2009 erhöhten sich die Auszahlungen des Bundes im Jahresdurchschnitt um 1,9%. Gegenüber dem Bundesvoranschlag 2012 sollen sie 2013 um 1,9% gesenkt werden; ohne die erwähnten saldenneutralen Dienstgeberbeiträge fiel der Rückgang noch stärker aus. Diese Entwicklung ist allerdings nicht nur Ergebnis der Konsolidierungsbemühungen. Darüber hinaus werden die Auszahlungen 2012 aufgrund der "Vorlaufzahlungen" (etwa 1,3 Mrd. €) "überhöht" ausgewiesen; wie zudem der bisherige Vollzug erwarten lässt, dürfte der Voranschlag für 2012 untertroffen werden. De facto werden somit die Auszahlungen 2013 vorwiegend aufgrund der beiden seit Herbst 2010 verabschiedeten Konsolidierungspakete (Schatzenstaller, 2011, 2012), aber auch der außerordentlich günstigen Finanzierungsbedingungen der Republik gegenüber

**Der Bundeshaushalt
2013 vor dem Hinter-
grund der mittel-
fristigen Budget-
entwicklung**

dem Vorjahr stagnieren. Die Auszahlungsobergrenzen sind um rund 90 Mio. € geringer als im Frühjahr im Bundesfinanzrahmen fixiert. Zwar fallen höhere Auszahlungen für Bankenhilfen und ESM (1,15 Mrd. €), Europäische Investitionsbank (222 Mio. €) und Justiz (90 Mio. €) an, gleichzeitig jedoch sind Minderausgaben gegenüber dem Finanzrahmen im Bereich der Zinszahlungen (1.368 Mio. €) und des Zuschusses für die gesetzliche Pensionsversicherung (215 Mio. €) zu erwarten.

Übersicht 1: Wirtschaftliche Eckdaten

	Dezember 2011		WIFO-Prognose			Dezember 2012	
	2012	2013	September 2012 2012	2013	2012	2013	2014
Bruttoinlandsprodukt							
Veränderung gegen das Vorjahr in %, real	+ 0,4	+ 1,6	+ 0,6	+ 1,0	+ 0,6	+ 1,0	+ 1,8
Veränderung gegen das Vorjahr in %, nominell	+ 2,7	+ 3,2	+ 2,5	+ 2,6	+ 2,7	+ 2,9	+ 3,6
Mrd. €, nominell	309,9	320,0	308,2	316,2	309,0	317,9	329,3
Verbraucherpreise							
Veränderung gegen das Vorjahr in %	+ 2,1	+ 1,9	+ 2,3	+ 2,1	+ 2,4	+ 2,1	+ 2,0
Lohn- und Gehaltssumme, brutto, nominell							
Veränderung gegen das Vorjahr in %	+ 3,7	+ 2,4	+ 4,8	+ 2,8	+ 4,2	+ 2,7	+ 3,6
Pro Kopf, Veränderung gegen das Vorjahr in %	+ 2,9	+ 1,8	+ 3,2	+ 2,2	+ 2,7	+ 2,0	+ 2,5
Unselbständig aktiv Beschäftigte							
Veränderung gegen das Vorjahr in %	+ 0,6	+ 0,4	+ 1,5	+ 0,5	+ 1,4	+ 0,6	+ 0,9
Arbeitslose							
Veränderung gegen das Vorjahr in 1.000	+ 15,2	+ 11,5	+ 14,0	+ 17,0	+ 14,0	+ 19,0	+ 3,0
In 1.000	263,0	274,5	260,7	277,7	260,7	279,7	282,7
Arbeitslosenquote							
In % der unselbständig Beschäftigten	7,1	7,4	7,0	7,4	7,0	7,4	7,4
In % der Erwerbspersonen laut Eurostat	4,5	4,7	4,4	4,8	4,3	4,6	4,6

Q: WIFO.

Übersicht 2: Der Bundeshaushalt im Überblick

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung gegen das Vorjahr in %					
		Erfolg Mio. €			Voranschlag Mio. €		2009	2010	2011	2012	2013	Ø 2009/ 2013
Einnahmen bzw. Einzahlungen ¹⁾	64.435	62.376	59.434	63.452	65.340	68.678	- 3,2	- 4,7	+ 6,8	+ 3,0	+ 5,1	+ 2,4
Ausgaben bzw. Auszahlungen ¹⁾²⁾	73.999	69.457	67.287	67.814	76.480	75.013	- 6,1	- 3,1	+ 0,8	+ 12,8	- 1,9	+ 1,9
Administrativer Saldo	- 9.564	- 7.080	- 7.853	- 4.362	- 11.140	- 6.334	- 26,0	+ 10,9	- 44,5	+ 155,4	- 43,1	- 2,7
Maastricht-Saldo ³⁾	- 3.025	- 8.767	- 9.921	- 7.205	- 8.691	- 6.195	+ 189,8	+ 13,2	- 27,4	+ 20,6	- 28,7	- 8,3
Bruttosteuerereinnahmen	68.528	63.314	65.492	69.858	73.723	76.902	- 7,6	+ 3,4	+ 6,7	+ 5,5	+ 4,3	+ 5,0
Nettosteuerereinnahmen	44.961	37.638	39.816	41.931	44.879	46.426	- 16,3	+ 5,8	+ 5,3	+ 7,0	+ 3,4	+ 5,4
	In % des BIP											
Einnahmen bzw. Einzahlungen	22,8	22,6	20,8	21,1	21,2	21,7						
Ausgaben bzw. Auszahlungen	26,2	25,2	23,5	22,6	24,8	23,7						
Administrativer Saldo	- 3,4	- 2,6	- 2,7	- 1,5	- 3,6	- 2,0						
Maastricht-Saldo	- 1,1	- 3,2	- 3,5	- 2,4	- 2,8	- 2,0						
Bruttosteuerereinnahmen	24,2	22,9	22,9	23,2	23,9	24,3						
Nettosteuerereinnahmen	15,9	13,6	13,9	13,9	14,6	14,7						

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Ab 2013 (2. Etappe der Haushaltsrechtsreform): geänderte Bezeichnung. – ²⁾ Bedingt vergleichbar wegen einmaliger Vorlaufzahlungen 2012 (1.252 Mio. €) und erstmaliger Dienstgeberbeiträge für Pensionen der Beamtinnen und Beamten 2013 (853 Mio. €). – ³⁾ Bundessektor: einschließlich sonstiger Einheiten.

Für die Einzahlungen ist 2013 ein Zuwachs von 5,1% veranschlagt, der ebenfalls durch die saldenneutralen Dienstgeberbeiträge überzeichnet ist. Auch ohne Sondereffekte steigen die Einzahlungen nach dem krisenbedingten Einbruch in den Jahren 2009 und 2010 seit 2011 wieder kräftig. Im Jahresdurchschnitt beträgt der Zuwachs seit 2009 2,4%. Die deutliche Steigerung seit 2011 erklärt sich primär durch die verschiedenen Steuererhöhungen, die einen beträchtlichen Teil der beiden Konsolidierungspakete ausmachen (Schratzstaller, 2011, 2012). So nahmen die Bruttosteuerereinnahmen des Bundes seit 2009 um 5% p. a. zu, für 2013 ist eine Erhöhung um 4,3% budgetiert. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer steigen progressionsbedingt und aufgrund des kräftigen Beschäftigungswachstums sowie der jüngsten Lohn- und Ge-

haltsabschlüsse deutlich, ebenso die sonstigen lohnsummenabhängigen Abgaben, die an den Bund fließen (vor allem Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und Arbeitslosenversicherungsbeiträge).

Glossar

Administrativer Saldo (Nettosaldo): Einnahmen minus Ausgaben in kassenmäßiger Abgrenzung; entspricht der Nettoverschuldung.

Maastricht-Saldo: Administrativer Saldo bereinigt (gemäß der Definition des ESVG 95) um Buchungen, die zwar mit Einnahmen und Ausgaben verbunden sind, aber volkswirtschaftlich die Haushaltssituation nicht verändern (z. B. wenn die Ursache der Zahlungen in eine Vor- oder Nachperiode fällt oder wenn den Zahlungen Forderungen oder Verbindlichkeiten in gleicher Höhe gegenüberstehen); Zielgröße für die Verpflichtungen gemäß Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Primärsaldo: Einnahmen minus Ausgaben, ohne Zinszahlungen; Primärdefizit: die Staatseinnahmen sind geringer als die Staatsausgaben ohne Zinszahlungen, die Zinszahlungen des laufenden Jahres werden somit durch die Neuverschuldung gedeckt; Primärüberschuss: die Staatseinnahmen sind höher als die Staatsausgaben ohne Zinszahlungen, sodass die Zinszahlungen des laufenden Jahres aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden.

Struktureller Budgetsaldo: Budgetsaldo bereinigt um die zyklische Komponente; entsteht unabhängig vom Konjunkturverlauf.

Finanzierungshaushalt: Enthält die Einzahlungen und Auszahlungen eines Haushaltsjahres in kassenmäßiger Abgrenzung.

Ergebnishaushalt: Enthält die Einzahlungen und Auszahlungen eines Haushaltsjahres im Wesentlichen gemäß den Verbuchungsregelungen des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, allerdings zusätzlich die Abschreibungen.

Bruttosteuerereinnahmen: Einnahmen aus ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben vor Überweisungen an Bundesfonds, Länder, Gemeinden und die EU.

Nettosteuerereinnahmen: Einnahmen aus ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Bruttosteuerereinnahmen) abzüglich Überweisungen an Bundesfonds, Länder, Gemeinden und die EU.

Rücklagen: Beträge, die in einem Haushaltsjahr nicht ausgegeben werden und daher für das folgende Jahr zur Verfügung stehen.

Swaps: Vereinbarungen, wonach Zahlungen, die sich auf gleiche Verbindlichkeiten beziehen, in einem bestimmten Zeitraum zu vorher festgelegten Bedingungen geleistet werden.

Übersicht 3 fasst die wichtigsten gesamtstaatlichen Kennzahlen für Österreich für den Zeitraum 2007 bis 2016 zusammen. Die Ausgabenquote hatte im Vorkrisenjahr 2007 48,5% des BIP betragen und stieg bis 2009/10 auf 52,6%. 2013 soll sie 51,4% betragen und dann bis 2016 schrittweise bis auf 48,7% zurückgehen. Die Einnahmenquote erhöhte sich ausgehend von 47,6% 2007 auf 48,5% 2009, ging in den folgenden Jahren leicht zurück und wird 2013 49% betragen. Ab 2014 wird sie bei 48,7% verharren. Die Abgabenquote zog 2008 auf 42,7% an und verringerte sich anschließend leicht; ab 2011 steigt sie kontinuierlich und hält ab 2013 ein Niveau von etwa 43%.

Übersicht 3: Gesamtstaatliche Kennzahlen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	In % des BIP									
Ausgabenquote ¹⁾²⁾	48,5	49,3	52,6	52,6	50,5	51,7	51,4	50,3	49,3	48,7
Einnahmenquote ²⁾	47,6	48,3	48,5	48,1	48,0	48,6	49,0	48,7	48,7	48,7
Abgabenquote ²⁾³⁾	41,7	42,7	42,4	41,9	42,0	42,6	43,1	43,0	43,0	43,1
Maastricht-Saldo	- 0,9	- 0,9	- 4,1	- 4,5	- 2,5	- 3,1	- 2,3	- 1,5	- 0,6	± 0,0
Primärsaldo	+ 1,9	+ 1,7	- 1,3	- 1,8	+ 0,1	- 0,5	+ 0,3	+ 1,2	+ 2,0	+ 2,6
Struktureller Budgetsaldo ²⁾	.	.	- 2,7	- 3,2	- 2,0	- 1,8	- 1,2	- 1,1	- 0,5	- 0,2
Öffentliche Verschuldung	60,2	63,8	69,2	72,0	72,4	74,7	75,4	74,7	72,9	70,8

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A, 2012B, 2012C), Statistik Austria. – ¹⁾ Harmonisiert (ohne Swaps). – ²⁾ Werte bis einschließlich 2013 gemäß Budgetbericht Oktober 2012, ab 2014 gemäß Stabilitätsprogramm vom April 2012, daher Zeitreihenbruch. – ³⁾ Ohne imputierte Sozialbeiträge.

Rechtliche Grundlage für den aktuellen österreichischen Konsolidierungspfad sind verbindliche, mit Sanktionen bewehrte Konsolidierungsvorgaben auf EU- und nationaler Ebene.

Voraussetzung für die Beendigung des laufenden Defizitverfahrens der Europäischen Kommission gegen Österreich ist die Senkung des gesamtstaatlichen Defizits laut

**Konsolidierungs-
vorgaben und
Verschuldungs-
situation**

Maastricht-Definition unter die im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte Obergrenze von 3% des BIP bis 2013. Gleichzeitig ist das strukturelle Defizit zwischen 2010 und 2013 um 0,75% des BIP p. a. zu verringern.

Der im Mai 2012 beschlossene neue österreichische Stabilitätspakt enthält ein "System mehrfacher Fiskalregeln", das die Umsetzung der neuen EU-Vorgaben zur wirtschaftspolitischen Steuerung (*Bundesministerium für Finanzen, 2012A*) im österreichischen föderalen Gefüge sicherstellen soll (siehe Kasten "Der neue österreichische Stabilitätspakt vom Mai 2012"). Der neue österreichische Stabilitätspakt ist anders als die Vorgänger-Vereinbarungen grundsätzlich unbefristet¹⁾ und stellt auf Zielwerte nicht nur für den Maastricht-Saldo ab, sondern auch für den strukturellen Saldo, den Schuldenstand und das Ausgabenwachstum. Übersicht 4 zeigt die vereinbarten Maastricht-Salden nach Gebietskörperschaften für den Zeitraum 2012 bis 2016 gemäß neuem österreichischem Stabilitätspakt (*Bundesministerium für Finanzen, 2012A*).

Übersicht 4: Maastricht-Defizit nach Gebietskörperschaften gemäß österreichischem Stabilitätspakt 2012

	2012	2013	2014 In % des BIP	2015	2016
Gesamtstaat	- 2,99	- 2,14	- 1,50	- 0,61	- 0,03
Bund	- 2,47	- 1,75	- 1,29	- 0,58	- 0,19
Länder	- 0,54	- 0,44	- 0,29	- 0,14	+ 0,01
Gemeinden	± 0,00	± 0,00	± 0,00	± 0,00	± 0,00
Sozialversicherungsträger ¹⁾	+ 0,02	+ 0,05	+ 0,08	+ 0,11	+ 0,15

Q: *Bundesministerium für Finanzen (2012C)*. – ¹⁾ Nicht Vertragspartner; Bundeszuständigkeit.

Das Maastricht-Defizit des Gesamtstaates stieg von -0,9% des BIP in den Jahren 2007 und 2008 auf über -4% 2009 und 2010 (Übersichten 3 und 5). Aufgrund unerwartet hoher Abgabeneinnahmen und einer Unterschreitung der geplanten Ausgaben (vor allem im Bereich der Zinsen für die Staatsschuld) wurde mit einem Defizit von -2,5% die 3%-Obergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bereits 2011 deutlich unterschritten²⁾. Insbesondere aufgrund der hohen Ausgaben für Bankenhilfen, die durch Minderausgaben an Zinszahlungen für die Staatsschuld nur teilweise kompensiert wurden³⁾, überstieg das Defizit im Jahr 2012 gemäß Maastricht-Notifikation von Ende September die Maastricht-Obergrenze anders als im Frühjahr prognostiziert mit voraussichtlich -3,1% wieder. Für 2013 wird ein gesamtstaatliches Maastricht-Defizit von -2,3% erwartet, das jedoch einigen Abwärtsrisiken unterliegt (siehe dazu weiter unten). Bis 2016 soll ein gesamtstaatlich ausgeglichenes Budget erreicht werden. Der Primärsaldo, der in den Jahren 2009 bis 2012 negativ war (mit Ausnahme eines etwa ausgeglichenen Saldos 2011), soll ab 2013 wieder positiv sein und bis 2016 auf 2,6% des BIP steigen. Das strukturelle Defizit, das sich durch Bereinigung des Maastricht-Defizits um Konjunktoreinflüsse und Einmaleffekte ergibt und als Zielgröße staatlicher Konsolidierungsbemühungen auf EU- wie auf nationaler Ebene stark an Bedeutung gewonnen hat, erreichte 2010 mit -3,2% des BIP sein höchstes Niveau; bis 2016 soll es auf -0,2% gesenkt werden. Mit der angestrebten Verringerung des strukturellen Defizits von -3,2% 2010 auf -1,2% 2013 sollte die EU-Vorgabe (Senkung um 0,75% des BIP p. a. bis zur Unterschreitung der 3%-Obergrenze) knapp erfüllt werden. Die Schuldenquote erreicht mit voraussichtlich 75,4% des BIP 2013 ih-

¹⁾ Bisher liefen Stabilitätspakt und Finanzausgleich parallel; der neue Stabilitätspakt gilt hingegen unbefristet, während die aktuelle Finanzausgleichsperiode (Finanzausgleichsgesetz 2008) die Jahre 2008 bis 2014 umfasst.

²⁾ Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Bundesvoranschlags 2011 war mit einem Defizit von -3,2% gerechnet worden.

³⁾ Bei der Erstellung des Bundesvoranschlags 2012 wurde ein Zinssatz von 3% angenommen, tatsächlich wird er etwa 2,4% betragen, sodass die Zinszahlungen um etwa 1,5 Mrd. € geringer ausfallen werden als veranschlagt.

ren Höchstwert und soll anschließend bis 2016 auf knapp 71% abnehmen. Sie ist damit aber immer noch weit von der Obergrenze von 60% entfernt.

Der neue österreichische Stabilitätspakt vom Mai 2012

Der neue österreichische Stabilitätspakt, der anders als die Vorgänger-Vereinbarungen grundsätzlich unbefristet ist, zielt erstens darauf, das gesamtstaatliche Defizit gemäß Maastricht-Definition von 3% des BIP 2012 bis 2016 auf ein Nulldefizit zu senken. Zweitens soll sich das gesamtstaatliche strukturelle Defizit in den nächsten Jahren rasch an den Zielwert der "Schuldenbremse" von höchstens 0,45% des BIP ab dem Jahr 2017 annähern¹⁾. Ab 2017 darf das strukturelle Defizit des Bundes -0,35%, jenes der Länder -0,10% und jenes der Gemeinden 20% des Länderdefizits nicht überschreiten. Drittens soll die Schuldenquote verringert werden: Solange sie über 60% des BIP (Obergrenze laut Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt) liegt, soll sie schrittweise gemäß der "Zwanzigstel-Regel" gesenkt werden. Der die Obergrenze von 60% übersteigende Schuldenstand muss demnach im Dreijahresdurchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel abnehmen. Dabei gilt eine Übergangsfrist, die erste Beurteilung erfolgt drei Jahre nach Beendigung des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits (für Österreich voraussichtlich 2013). Viertens ist eine Ausgabenregel vorgesehen, wonach das Ausgabenwachstum unter der mittelfristigen Referenzrate des Wachstums des Potentialoutputs liegen soll. Zudem wurde das Sanktionssystem verschärft.

1) Seit Mitte der 1970er-Jahre konnte in Österreich weder insgesamt noch strukturell ein ausgeglichenes Budget erzielt werden; lediglich in einigen wenigen Jahren zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts waren das strukturelle und das Maastricht-Defizit geringer als 1% des BIP.

Übersicht 5: Verschuldungskennzahlen der öffentlichen Haushalte

Stand Oktober 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	In % des BIP						
Maastricht-Saldo nach Rechtsträgern							
Gesamtstaat	- 0,9	- 0,9	- 4,1	- 4,5	- 2,5	- 3,1	- 2,3
Bund	- 0,9	- 1,1	- 3,2	- 3,5	- 2,4	- 2,8	- 2,0
Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger	± 0,0	+ 0,2	- 0,9	- 1,0	- 0,1	- 0,3	- 0,4
Schuldenstand							
Gesamtstaat	60,2	63,8	69,2	72,0	72,4	74,7	75,4
Bund	54,5	57,6	61,2	62,6	62,9	.	.
Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger	5,7	6,3	8,0	9,4	9,5	.	.

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A), Statistik Austria. Rundungsdifferenzen.

Eine gesamthafte Einschätzung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erfordert auch die Berücksichtigung von außerbudgetären Schulden, die nicht unmittelbar dem Sektor Staat zugerechnet werden, für die die öffentliche Hand aber nötigenfalls einstehen müsste. Zudem sind die Haftungen der Gebietskörperschaften in eine vollständige Erfassung der Eventualverbindlichkeiten der öffentlichen Hand einzubeziehen. Die Haftungen des Bundes betragen Ende 2011 etwa 115 Mrd. €, jene der Länder Ende 2010 73 Mrd. € und jene der Gemeinden Ende 2011 6 Mrd. € (Übersicht 6). Für den Gesamtstaat ergibt dies ein Gesamtvolumen an Haftungen von 194 Mrd. € oder 63% des BIP von 2012⁴⁾.

Die außerbudgetären Schulden des Bundes (im Wesentlichen ÖBB, ASFINAG und BIG) erreichten Ende 2011 22,2 Mrd. €, jene der Gemeinden 10,7 Mrd. €, insgesamt

4) Zur Interpretation dieser Quote ist eine Analyse der Struktur und insbesondere des Risikoprofils der Haftungen erforderlich. So umfasste etwa das Haftungsportfolio des Bundes Ende 2011 so unterschiedliche Positionen wie Ausfuhrhaftungen (die mit 60% den größten Anteil ausmachten), die Haftungen für die Kreditaufnahmen der außerbudgetären Infrastrukturunternehmen zum Infrastrukturausbau (ASFINAG- und ÖBB-Infrastruktur, insgesamt knapp 20% aller Bundeshaftungen) oder für die Emissionen der Kreditinstitute im Rahmen des Bankenpakets (knapp 13% der Bundeshaftungen).

also 32,9 Mrd. € oder 10,7% des BIP von 2012. Wünschenswert wäre auch in den Budgetunterlagen eine gesamthafte Darstellung der außerbudgetären Schulden aller Gebietskörperschaften (sie werden derzeit lediglich im jährlichen Bericht des Staatsschuldenausschusses veröffentlicht; *Staatsschuldenausschuss*, 2012)⁵⁾ und insbesondere der Haftungen: Während die Haftungen des Bundes regelmäßig im aktuellen Budgetbericht enthalten sind, werden die Haftungen der Bundesländer bislang nicht systematisch und regelmäßig erfasst⁶⁾, jene der Gemeinden nur unregelmäßig im Rahmen der jährlich erscheinenden Gemeindefinanzberichte. In den letzten Jahren wurden verschiedene Initiativen gesetzt, um Haftungsrisiken zu begrenzen und die Transparenz zu erhöhen. So wurde im aktuellen Österreichischen Stabilitätspakt vereinbart, dass Bund und Länder (diese auch für die Gemeinden) rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen im Vorhinein für einen mittelfristigen Zeitraum festlegen. Dieser Verpflichtung sind der Bund (Bundshaftungsobergrenzengesetz) und die Länder (Landtagsbeschlüsse bzw. Landesgesetze, Verordnungen für die Gemeinden) inzwischen nachgekommen. Zudem sind für Haftungen, deren Inanspruchnahme als sehr wahrscheinlich angenommen wird, Risikovorsorgen zu bilden. Die Gebietskörperschaften haben im Rechnungsabschluss sowohl den Haftungsrahmen als auch den Ausnützungsstand auszuweisen. Die – wünschenswerte – zentrale Erfassung und Gesamtdarstellung der Haftungen aller Gebietskörperschaften ist allerdings offenbar nicht vorgesehen.

Übersicht 6: Haftungen und außerbudgetäre Schulden nach Gebietskörperschaften

	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamtstaat	Gesamtstaat
			Mrd. €		In % des BIP
Haftungen	115	73	6	194	63
Außerbudgetäre Schulden	22,2	0,0	10,7	32,9	10,7

Q: Außerbudgetäre Schulden: *Staatsschuldenausschuss* (2012); Haftungen des Bundes: *Bundesministerium für Finanzen* (2012A); Haftungen der Länder: *Bundesministerium für Finanzen* (2012B); Haftungen der Gemeinden: *Kommunalkredit Austria AG* (2011); WIFO-Berechnungen.

Entwicklung ausgewählter Ausgaben

Transferausgaben des Bundes

Die bedeutendste Ausgabenkategorie sind laut Bundesvoranschlag 2013 mit 42,5% der Gesamtausgaben die Transferausgaben (Übersicht 7). Ihr Gewicht nahm seit 2000 (35,6%) deutlich zu und erreichte 2010 mit 43,8% einen Höchstwert. 2011 sank der Anteil und stabilisierte sich zuletzt.

Der Bundesvoranschlag 2013 sieht erstmals einen Rückgang der Ausgaben für Transfers vor (-0,5% gegenüber dem Vorjahr). Seit 2000 veränderte sich die Struktur der Transferausgaben kaum. Die Ausgaben für Alterssicherung sollen 2013 61,6% des gesamten Transfervolumens erreichen; auch sie gehen 2013 erstmals zurück (-2% gegenüber 2012). Ebenso werden 2013 erstmals die Ausgaben für das Pflegegeld 2013 (-5,8%) verringert, sodass ihr Anteil an den gesamten Transferausgaben auf 7,1% sinkt. Dagegen wachsen die Ausgaben für Familien seit 2012 wieder leicht, nachdem sie aufgrund des ersten Konsolidierungspaketes 2011 gegenüber dem Vorjahr gesunken waren; ihr Anteil an allen Transferausgaben erhöht sich 2013 auf 20,6%. Ähnlich entwickeln sich die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung; sie steigen 2013 um 6,5% und erreichen einen Anteil an den Transferausgaben von 10,6%. Insgesamt werden Dynamik und Struktur der Transferausgaben durch die beiden Konsolidierungspakete bestimmt (Kürzung von Familienleistungen und Pflegegeld, geringe Pensionserhöhung, Maßnahmen zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters zur Dämpfung des Bundeszuschusses zur Pensionsversicherung).

⁵⁾ Der Staatsschuldenbericht weist die langfristigen Verbindlichkeiten der den Gebietskörperschaften zugehörigen Unternehmen aus, während im Budgetbericht lediglich die Finanzverbindlichkeiten der drei wichtigsten Unternehmen des Bundes (ÖBB-Infrastruktur, ASFINAG, BIG) aufgeführt werden (zu den Grenzen der Aussagekraft dieser Daten sowie der statistischen Erfassung siehe *Schatzenstaller*, 2012).

⁶⁾ Die hier genannten Daten entstammen einer Parlamentarischen Anfragebeantwortung durch das Finanzministerium.

Übersicht 7: Wichtigste Transferausgaben des Bundes

	2000	2009	2010	2011	2012	2013	2013	Ø 2009/ 2013
			Erfolg Mio. €		Voranschlag Mio. €		Veränderung gegen das Vorjahr in %	
Alterssicherung	11.901	17.165	18.135	18.083	20.030	19.630	- 2,0	+ 3,4
Pensionen Bundesbeamte und -beamtinnen	2.499	3.321	3.429	3.623	4.111	4.008	- 2,5	+ 4,8
Pensionsaufwandsersätze für Landeslehrpersonal	697	1.069	1.138	1.181	1.339	1.389	+ 3,7	+ 6,8
Pensionen Postbeamte und -beamtinnen	872	1.190	1.199	1.164	1.278	1.220	- 4,5	+ 0,6
Pensionen ÖBB-Beamte und -Beamtinnen	1.695	2.054	2.068	2.040	2.290	2.077	- 9,3	+ 0,3
Zuschüsse zur Pensionsversicherung ¹⁾	6.139	9.530	10.300	10.075	11.012	10.936	- 0,7	+ 3,5
Familien	4.322	6.188	6.528	6.294	6.406	6.566	+ 2,5	+ 1,5
Familienbeihilfen	2.787	3.444	3.447	3.124	3.168	3.213	+ 1,4	- 1,7
Karenzgeld, Kinderbetreuungsgeld ²⁾	421	1.156	1.155	1.183	1.158	1.179	+ 1,8	+ 0,5
Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten	77	550	825	849	811	821	+ 1,2	+ 10,5
Sonstiges	1.037	1.038	1.101	1.138	2.003	1.354	- 32,4	+ 6,9
Arbeitslosenunterstützung	1.859	2.796	2.962	2.877	3.186	3.392	+ 6,5	+ 5,0
Pflegegeld	1.264	1.773	1.855	1.900	2.406	2.267	- 5,8	+ 6,3
Insgesamt	19.347	27.921	29.481	29.153	32.027	31.855	- 0,5	+ 3,3
In % der Gesamtausgaben	35,6	40,2	43,8	43,0	41,9	42,5		
Anteile in %								
Alterssicherung	61,5	61,5	61,4	62,0	62,5	61,6		
Familien	22,3	22,2	22,2	21,6	20,0	20,6		
Arbeitslosenunterstützung	9,6	10,0	10,1	9,9	9,9	10,6		
Pflegegeld	6,5	6,3	6,3	6,5	7,5	7,1		

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich Ausgleichszulagen und Überweisungen an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger. – ²⁾ Einschließlich Kleinkindbeihilfen und Mutter-Kind-Pass-Bonus.

Übersicht 8: Ausgaben des Bundes für Pensionen

	2000	2009	2010	2011	2012	2013	2013	Ø 2009/ 2013
			Erfolg Mio. €		Voranschlag ¹⁾ Mio. €		Veränderung gegen das Vorjahr in %	
Ausgaben brutto	11.901	17.165	18.135	18.083	20.030	19.630	- 2,0	+ 3,4
Pensionen Bundesbeamte und -beamtinnen	2.499	3.321	3.429	3.623	4.111	4.008	- 2,5	+ 4,8
Pensionsaufwandsersätze für Landeslehrpersonal	697	1.069	1.138	1.181	1.339	1.389	+ 3,7	+ 6,8
Pensionen Postbeamte und -beamtinnen	872	1.190	1.199	1.164	1.278	1.220	- 4,5	+ 0,6
Pensionen ÖBB-Beamte und -Beamtinnen	1.695	2.054	2.068	2.040	2.290	2.077	- 9,3	+ 0,3
Zuschüsse zur Pensionsversicherung	4.152	7.655	8.206	8.072	8.978	8.916	- 0,7	+ 3,9
Ausgleichszulagen	741	996	990	998	1.000	1.001	+ 0,2	+ 0,1
Überweisungen an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger	1.246	880	1.105	1.006	1.035	1.018	- 1,6	+ 3,7
Einnahmen	1.412	1.591	1.491	1.486	1.589	2.350¹⁾	+ 47,9	+ 10,2
Pensionsbeiträge der Bundesbediensteten	561	588	586	574	614	554	- 9,9	- 1,5
Beiträge gemäß § 13 PG	47	130	133	134	138	136	- 1,2	+ 1,1
Beiträge von Landeslehrpersonal	14	40	41	39	45	342 ¹⁾	+ 662,3	+ 71,5
Pensionsbeiträge Post	273	211	211	208	223	201	- 9,8	- 1,2
Pensionsbeiträge und -sicherungsbeiträge ÖBB	435	400	390	381	388	385	- 0,8	- 1,0
Sonstige Pensionseinnahmen	82	223	130	150	181	732	+ 304,6	+ 34,7
Nettoausgaben für Pensionen	10.490	15.574	16.644	16.597	18.441	17.280	- 6,3	+ 2,6
In % der Gesamtausgaben	19,3	22,4	24,7	24,5	24,1	23,0		

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Zeitreihenbruch aufgrund des ab 2013 eingeführten saldoneutralen Dienstgeber-Pensionsbeitrages (insgesamt rund 853 Mio. €) gemäß § 22b Gehaltsgesetz.

Die Nettoausgaben für Pensionen (Bruttoausgaben abzüglich entsprechender Einnahmen, insbesondere der Pensionsbeiträge; Übersicht 8) werden 2013 23% der Gesamtausgaben ausmachen. Der Rückgang von 6,3% gegenüber dem Vorjahr hängt teilweise mit den erwähnten Dienstgeber-Pensionsbeiträgen zusammen. Ihr Anteil an den gesamten Ausgaben des Bundes erreichte ebenfalls 2010 den bisherigen Höchstwert (24,7%) und verringert sich seither. Die Zuschüsse des Bundes zur Pensionsversicherung, als größter Einzelposten mit 8,9 Mrd. € veranschlagt, sinken 2013 erstmals (-0,7%).

Offensivmaßnahmen

Zusammen mit dem ersten Konsolidierungspaket vom Herbst 2010 wurden eine Reihe von Offensivmaßnahmen beschlossen, d. h. zusätzliche Mittel für wichtige Zukunftsbereiche, die die mittelfristigen Wachstums- und Beschäftigungspotentiale stärken sollen. Die ursprünglich bis 2014 befristeten Zusatzausgaben für Universitäten und Fachhochschulen, Ausbau der Ganztagsbetreuung an Schulen und Neue Mittelschule, Forschungsförderung und thermische Sanierung sowie für den Pflegefonds wurden inzwischen bis 2016 verlängert (Übersicht 9) und mit dem Bundesvoranschlag 2013 um Zusatzausgaben für die angewandte Forschung sowie eine Jungunternehmeroffensive ergänzt. Diese Offensivmaßnahmen bedeuten eine wichtige Einbettung für das Konsolidierungsprogramm, da eine reine Konsolidierungspolitik, die die proaktive Komponente der Budgetpolitik vernachlässigt, wenig erfolgversprechend ist. Positiv zu bewerten sind auch die bis 2016 reichenden Finanzierungsversprechen, da sie die Planbarkeit der Ausgaben in den betreffenden Bereichen erhöhen. Vor dem Hintergrund bestehender politischer Ziele und Prioritäten sowie von Defiziten in wichtigen Zukunftsbereichen sind jedoch weitere Schritte erforderlich, zumal in einigen Bereichen (etwa im Schul- und Bildungsbereich) die Offensivmittel lediglich als (teilweise) Kompensation der gleichzeitigen Kürzungen im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen dienen (Schratzstaller, 2011). So bedeutet der Ansatz von 6 Mio. € für Entwicklungshilfe für 2013 nur die Rücknahme der mit dem Konsolidierungspaket I beschlossenen Kürzungen für 2013. In diesem wie in anderen Bereichen bedarf es zusätzlicher finanzieller Mittel, sollen etwa die internationalen und europäischen Vereinbarungen (Steigerung der Entwicklungshilfeausgaben auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens bis 2015, der Forschungsquote auf 3,76% bis 2020, Verringerung des CO₂-Ausstoßes bis 2020) erreicht und die bestehenden Finanzierungsengpässe an den Universitäten sowie beim Ausbau der Nachmittagsbetreuung an den Schulen behoben werden. Auch im Bereich der Kinderbetreuung bestehen Defizite: Selbst wenn, wie derzeit vorgesehen, das Barcelona-Ziel einer Betreuungsquote von einem Drittel für unter 3-jährige Kinder 2014 erreicht wird, stehen nach wie vor für zwei Drittel der Kinder dieser Altersgruppe keine Betreuungseinrichtungen zur Verfügung; zugleich sind verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der Betreuung zu unternehmen. Parallel sind institutionelle und organisatorische Strukturreformen zur Effizienzsteigerung der Mittelverwendung im Schul- und Hochschulbereich sowie in der Forschungsförderung unabdingbar.

Übersicht 9: Offensivmaßnahmen

	2012	2013	2014	2015	2016	2012/2016
	Mio. €					
<i>Zusätzliche Mittel insgesamt</i>	870	1.377	1.316	1.367	1.407	6.338
Universitäten: Aufstockung Globalbudget		250	250	250	250	1.000
Universitäten und Fachhochschulen	80	80	80	80	80	400
Schulen: Ausbau Ganztagsbetreuung	80	80	80	80	80	400
Förderung der thermischen Sanierung	100	100	100	100	100	500
Forschungsförderung	100	100	100	100	100	500
Kassenstrukturfonds	40	40	40	40		160
Pflegefonds einschließlich Länderanteil	150	200	235	300	350	1.235
Neue Mittelschule	12	34	66	102	132	346
Unterricht: zusätzliche Mittel gegenüber Bundesvoranschlag 2012	308	448	320	270	270	1.616
Angewandte Forschung ¹⁾						110
Jungunternehmeroffensive		30	10	10	10	60
Entwicklungshilfe und Außenbeziehungen		11				11

Q: Bundesministerium für Finanzen (2012A, 2012E). – ¹⁾ Keine Angaben zur jährlichen Aufteilung.

Entwicklung von Einnahmehöhe und -struktur

Zwischen 2008 und 2013 erhöhen sich die Einnahmen des Bundes mit +1,3% p. a. nur mäßig (Übersicht 10). Dafür waren insbesondere der krisenbedingte Einbruch von Brutto- und Nettosteueereinnahmen im Jahr 2009, die umfangreiche Steuersenkung im Rahmen der Steuerreform 2009/10 sowie weitere Entlastungsmaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II zur Abfederung der Rezession maßgebend; darüber hinaus dämpft die Umstellung wichtiger Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs auf Ertragsanteile (Schratzstaller, 2008) die Nettosteueereinnahmen des Bundes. Seit 2011 sorgen die Konjunkturerholung und

die Steuererhöhungen zur Budgetkonsolidierung für eine merkliche Zunahme von Brutto- und Nettosteuerereinnahmen. Der insgesamt kräftige Anstieg der steuerähnlichen Einnahmen (+5,1% p. a.; vor allem Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und zum Familienlastenausgleichsfonds) wirkte diesen dämpfenden Effekten entgegen. Erst 2012 lagen die Einnahmen gemäß Bundesvoranschlag wieder über dem Niveau des Jahres 2008.

Übersicht 10: Entwicklung der Einnahmen des Bundes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ø 2008/2013
		Erfolg Mio. €			Voranschlag Mio. €		Jährliche Veränderung in %
Öffentliche Abgaben, brutto	68.528	63.314	65.492	69.858	73.723	76.902	+ 2,3
Lohnsteuer	21.308	19.897	20.433	21.784	23.000	23.916	+ 2,3
Veranlagte Einkommensteuer	2.742	2.605	2.668	2.678	2.860	3.349	+ 4,1
Körperschaftsteuer	5.934	3.834	4.633	5.277	5.500	5.790	- 0,5
Kapitalertragsteuern	3.750	3.015	2.556	2.712	2.980	3.180	- 3,2
Umsatzsteuer	21.853	21.628	22.467	23.391	24.230	25.100	+ 2,8
Verbrauchssteuern	5.633	5.582	5.684	6.103	6.270	6.421	+ 2,7
Verkehrssteuern	5.027	4.953	5.116	5.627	5.672	5.922	+ 3,3
Sonstige	2.280	1.798	1.934	2.285	3.211	3.224	+ 7,2
Abzüglich							
Überweisungen an Länder, Gemeinden usw.	- 21.517	- 23.397	- 23.340	- 25.414	- 26.344	- 27.875	+ 5,3
Überweisungen an EU-Haushalt	- 2.050	- 2.279	- 2.336	- 2.512	- 2.500	- 2.600	+ 4,9
Öffentliche Abgaben, netto	44.961	37.638	39.816	41.931	44.879	46.426	+ 0,6
Überweisungen Abgabenanteile	1.759	1.609	1.658	1.812	1.886	1.954	+ 2,1
Steuerähnliche Einnahmen	9.165	9.278	9.608	10.032	10.307	11.756	+ 5,1
Arbeitslosenversicherungsbeiträge	4.710	4.615	4.771	5.021	5.000	5.346	+ 2,6
Dienstgeberbeiträge zum FLAF	4.399	4.624	4.762	4.977	5.111	6.399	+ 7,8
Sonstige Einnahmen ¹⁾	8.550	13.851	8.352	9.676	8.269	8.542	± 0,0
Einnahmen insgesamt	64.435	62.376	59.434	63.452	65.340	68.678	+ 1,3

Q: Bundesministerium für Finanzen. – ¹⁾ 2008 bereinigt, laut neuem Haushaltsrecht. 2009 einschließlich einmaliger Entnahme aus der Ausgleichsrücklage.

Übersicht 11: Anteile der Steuerarten am Bruttosteuererwerb

	Steuern vom Einkommen			Steuern vom Aufwand		Umsatzsteuer	Steuern vom Vermögen
	Insgesamt	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Insgesamt	Energiebezogene Steuern		
	In %						
1970	39,9	11,2	4,4	16,3	49,2	7,2	3,9
1980	44,6	8,8	4,1	25,8	49,8	5,9	3,2
1990	42,9	7,9	3,2	24,8	50,6	4,6	4,1
2000	47,1	5,6	7,7	28,7	50,5	6,5	1,4
2001	50,8	7,1	11,1	27,9	47,1	6,5	1,3
2002	48,5	5,7	8,3	29,5	49,3	6,9	1,2
2003	49,5	5,0	8,1	31,7	49,2	7,5	1,3
2004	48,0	5,0	8,0	30,5	50,3	7,7	1,3
2005	46,6	4,4	7,7	29,6	51,7	7,6	1,4
2006	47,1	4,2	8,0	30,0	50,4	7,0	1,5
2007	49,5	4,1	8,9	30,4	48,5	6,9	1,5
2008	50,5	4,0	8,7	31,1	47,6	6,7	1,3
2009	47,8	4,1	6,1	31,4	51,0	7,0	1,4
2010	47,6	4,1	7,1	31,2	50,8	7,0	1,4
2011	47,8	3,8	7,6	31,2	49,8	7,3	2,0
2012 ¹⁾	49,2	3,9	7,5	31,2	48,6	7,2	2,1
2013 ¹⁾	49,6	4,4	7,5	31,1	48,2	7,1	2,1

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Laut Bundesvoranschlag, einschließlich der einmaligen Vorwegbesteuerung der Pensionskassen im Jahr 2012 (900 Mio. €).

Der Anteil der Lohnsteuer an den Einnahmen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben erhöhte sich ausgehend von gut 16% im Jahr 1970 bis Anfang der 2000er-Jahre auf rund 30% und verharrt vor allem aufgrund der zweimaligen merklichen Steuerentlastung des vergangenen Jahrzehnts recht stabil auf diesem Niveau (Übersicht 11). Die Umsatzsteuer bleibt 2013 mit 32,6% gesamten Bruttosteuerereinnahmen

des Bundes die aufkommensstärkste Einzelsteuer. Machten die Steuern vom Aufwand wegen des Einbruches der konjunkturabhängigen Steuern vom Einkommen in den Krisenjahren 2009 und 2010 über die Hälfte der gesamten Bruttosteuererinnahmen aus, so verlieren sie seither wieder etwas an Gewicht. Auch die verschiedenen Erhöhungen im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen (Mineralölsteuer, Normverbrauchsabgabe, Flugticketabgabe) ließen den Anteil der energiebezogenen Steuern 2011 auf 7,3% steigen; seither ist er leicht rückläufig. Der Anteil der Steuern vom Vermögen stieg mit der Einführung der Bankenabgabe 2011 und ihrer temporären Erhöhung 2012 seit 2011 auf etwa 2%⁷⁾.

Kosten der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung ("Bankenpaket")

Übersicht 12 zeigt das Volumen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung, aufgliedert nach den betroffenen Banken, mit Stand Ende September 2012 im Überblick. An rückzahlbarem Partizipationskapital, das der Bund den Banken gegen die Zahlung von Dividenden zur Stärkung der Eigenkapitalbasis temporär zur Verfügung stellt, stehen derzeit 4,1 Mrd. € aus. Von seiner Grundkonzeption her soll das Partizipationskapital mittelfristig zurückgezahlt werden und somit das Bundesbudget nicht auf Dauer belasten. Im Rahmen ihrer Teilverstaatlichung wurde das an die Österreichische Volksbanken AG übertragene Partizipationskapital (1.000 Mio. €) im Frühjahr 2012 um 700 Mio. € herabgesetzt, diese Summe belastet als Kapitaltransfer das Bundesbudget endgültig. Bereits 2011 wurde das an die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG geleistete Partizipationskapital von ursprünglich 1.350 Mio. € um 625 Mio. € herabgesetzt, weitere 450 Mio. € wurden in Grundkapital umgewandelt. Somit entfällt der größere Teil des Partizipationskapitals für die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (1.075 Mio. €) auf für den Bund verlorene Kapitalzuschüsse. Die ersten Rückzahlungen von Partizipationskapital in Höhe von insgesamt 900 Mio. € (durch die Erste Group Bank AG und die Österreichischen Volksbanken AG) waren bereits für 2011 vorgesehen; sie konnten jedoch von beiden Banken nicht geleistet werden. Für 2013 ist die Rückzahlung von 624 Mio. € an Partizipationskapital durch die Erste Bank im Bundesvoranschlag budgetiert; allerdings kündigte die Erste Bank Ende Oktober an, voraussichtlich erst 2015 mit der Rückzahlung des überlassenen Partizipationskapitals zu beginnen.

Ende September 2012 standen aus Sicht des Bundes Kapitalzuschüsse an Banken (Kapitalerhöhungen, Gesellschafterzuschüsse usw.) von insgesamt 3.984 Mio. € fest; hinzu kamen 181 Mio. € an Kapitalzufuhr durch das Land Kärnten an die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG. Insgesamt machten die Kapitalzuschüsse also Ende September 2012 4.165 Mio. € aus. Davon entfielen 1.756 Mio. € auf die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (Bund 1.575 Mio. €, Land Kärnten 181 Mio. €; die erwähnte Verringerung des Partizipationskapitals 2011 um 1.075 Mio. €, Eigenkapitalaufstockung 2012 um 500 Mio. €, Eigenkapitalzufuhr durch das Land Kärnten 181 Mio. €). 1.459 Mio. € gingen an die KA (einschließlich deren Bad Bank KA Finanz AG; an die KA Kapitalerhöhung bzw. Gesellschafterzuschuss von insgesamt 250 Mio. €; an die KA Finanz AG bis Ende 2011 Gesellschafterzuschüsse 210 Mio. €, 2012 neuerlicher Gesellschafterzuschuss 610 Mio. € und Grundkapitalerhöhung 389 Mio. €). Anfang 2012 wurden darüber hinaus für die ÖVAG Kapitalzuschüsse von insgesamt 950 Mio. € beschlossen: 700 Mio. € in Form der erwähnten Herabsetzung des größeren Teils des Partizipationskapitals sowie 250 Mio. € als Kapitalerhöhung. Diese Kapitalzuschüsse sollten durch die Vorwegbesteuerung der Einzahlungen in betriebliche Pensionskassen sowie einen Zuschlag auf die Bankenabgabe gegenfinanziert werden; allerdings wird aus heutiger Sicht nur ein geringer Teil der aus der Vorwegbesteuerung erwarteten 900 Mio. € an zusätzlichen Einkommensteuererinnahmen realisiert werden, sodass das Bundesbudget per Saldo den Großteil der Belastung aus der ÖVAG-Teilverstaatlichung tragen muss. Mitte 2013 wird der Bund eine Bürgschaft für die KA Finanz AG in Höhe von 1.000 Mio. € tilgen; diese wird dann

⁷⁾ Die Anhebung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen aus Wertpapieren und Immobilien schlägt sich nicht in den Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern nieder, sondern wird als Kapitalertragsteuer verbucht und erhöht somit die Einnahmen der Steuern vom Einkommen.

ebenfalls in einen Kapitalzuschuss umgewandelt (1.137 Mio. € einschließlich Zinsen). Die Bürgschaft ist aufgrund einer Eurostat-Entscheidung bereits seit 2010 mit einem Umfang von 1.000 Mio. € in den Staatsschulden sowie im öffentlichen Defizit enthalten. Aus heutiger Sicht werden damit die Kapitalzuschüsse der öffentlichen Hand an österreichische Banken im Jahr 2013 5.302 Mio. € erreichen (bereits feststehende Kapitalzuschüsse 4.165 Mio. €, Tilgung der Bürgschaft für die KA Finanz AG 1.137 Mio. €). Nicht berücksichtigt ist hier die vom Tiroler Landtag beschlossene Kapitalzufuhr an die Hypo Tirol Bank AG im Umfang von 230 Mio. €; hier steht die Entscheidung noch aus, ob ein Teil als den Maastricht-Saldo belastender Vermögenstransfer zu verbuchen ist. Sofern diese Kapitalzuschüsse nicht durch künftige Verkaufserlöse der (teilweise) notverstaatlichten Banken gedeckt werden können, bilden sie endgültige Kosten für die öffentliche Hand. Für 2013 sind 250 Mio. € aus Beteiligungserlösen an der KA veranschlagt⁸⁾.

Übersicht 12: Volumen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Stand Ende September 2012

	Partizipationskapital ¹⁾	Kapitalzuschüsse	Garantien, Haftungen, Bürgschaften Mrd. €	Garantien für Wertpapieremissionen
Hypo Alpe-Adria-Bank International AG	275 ²⁾	1.756 ³⁾	1.200 ⁴⁾	584
Erste Group Bank AG	1.224			1.000
Österreichische Volksbanken AG	300 ⁵⁾	950 ⁶⁾	100	1.000
Raiffeisen Bank International AG	1.750			1.500
Kommunalkredit Austria AG einschließlich KA Finanz AG		1.459 ⁷⁾	3.905 ⁸⁾	4.601
BAWAG	550			
Summe	4.099	4.165	5.205	8.685

Q: Bundesministerium für Finanzen, Staatsschuldenausschuss (2012), Medienrecherchen, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Dividende 8%: Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, Erste Group Bank AG, Raiffeisenbank International; Dividende 9,3%: Österreichische Volksbanken AG, BAWAG. – ²⁾ Ursprünglich 1.350 Mio. €. – ³⁾ Herabsetzung Partizipationskapital: 625 Mio. €, Wandlung Partizipationskapital: 450 Mio. €, Eigenkapitalaufstockung 500 Mio. €, Kapitalzufuhr durch Land Kärnten: 181 Mio. €. – ⁴⁾ Einschließlich der im Herbst 2012 übernommenen Haftung von 1.000 Mrd. € für die Nachranganleihe zur Deckung der Eigenkapitalücke. – ⁵⁾ Ursprünglich 1.000 Mio. €. – ⁶⁾ Herabsetzung Partizipationskapital: 700 Mio. €, Kapitalerhöhung: 250 Mio. €. – ⁷⁾ Bis Ende 2011: Kapitalerhöhung bzw. Gesellschafterzuschuss KA Finanz AG: 250 Mio. €, Gesellschafterzuschüsse KA Finanz AG: 210 Mio. €; 2012: Gesellschafterzuschuss: 610 Mio. €, Erhöhung Grundkapital KA Finanz AG: 389 Mio. €; 2013 zusätzlich Tilgung der Bürgschaft von 1.000 Mio. € für die KA Finanz AG: 1.137 Mio. €. – ⁸⁾ Haftung für Commercial-Paper-Programm 2.500 Mio. €; Bürgschaft im Rahmen der Ende 2009 zur Kapitalisierung der KA Finanz AG eingerichteten Besserungsscheinkonstruktion, die Ende 2011 gezogen wurde: 1.000 Mio. €; der Bund wird diese offene Forderung durch eine Zahlung von 1.137 Mio. € Mitte 2013 tilgen, sodass die Bürgschaft dann durch einen Kapitalzuschuss in entsprechender Höhe ersetzt wird; Haftung für Forderungen: 268 Mio. €.

Daneben übernahm der Bund Garantien, Haftungen bzw. Bürgschaften für Aktiva oder Passiva der (teilweise) notverstaatlichten Banken im Umfang von 5,2 Mrd. €. Darunter sind eine Haftung von 200 Mio. € für die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG aus den Vorjahren sowie die im Herbst 2012 übernommene weitere Haftung von 1.000 Mio. € für die Nachranganleihe zur Deckung der Eigenkapitalücke. Eine weitere Haftung über 100 Mio. € wurde für die ÖVAG übernommen. Der Bund haftet zudem für ein Commercial-Paper-Programm der KA Finanz AG im Umfang von 2,5 Mrd. €. Für die KA Finanz AG besteht neben der erwähnten Bürgschaft (1 Mrd. €) eine Haftung über 268 Mio. €. Haftungen, Garantien und Bürgschaften sind grundsätzlich Eventualverbindlichkeiten und werden damit nicht budgetiert. Allerdings wird die Bürgschaft für die KA Finanz AG in Höhe von 1.000 Mio. € den Bundeshaushalt 2013 insofern endgültig belasten, als der Bund dann eine Tilgung für diese Bürgschaft leisten muss. Auch aus den anderen Haftungen für die (teilweise) notverstaatlichten Banken, die für notleidende Bankkredite usw. übernommen wurden, ergibt

⁸⁾ Bereits 2012 wurden 250 Mio. € an Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen budgetiert, die jedoch nicht realisiert werden konnten.

sich ein gewisses Risiko, dass sie schlagend werden und dann im Bundeshaushalt entsprechende definitive Kosten verursachen.

Die Garantien des Bundes für Wertpapieremissionen der Banken, für deren Übernahme die Banken Haftungsentgelte leisten, gingen bis Ende September 2012 auf ein Volumen von 8,68 Mrd. € zurück. Der Haftungsrahmen für diese Emissionen war bis Ende 2010 befristet, sodass seither keine neuen Garantien übernommen werden, sondern die bestehenden Haftungen allmählich auslaufen.

Übersicht 13 fasst die Auswirkungen (Einnahmen und Ausgaben) der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung auf das Maastricht-Defizit für den Zeitraum 2008 bis Ende September 2012 und die aus heutiger Sicht zu erwartenden Maastricht-relevanten Einnahmen und Ausgaben gemäß Bundesvoranschlag 2013 zusammen. Dabei werden Auszahlungen und Rückzahlungen von Partizipationskapital nicht erfasst, da diese defizitneutral sind. Ausgaben sind Kapitalerhöhungen bzw. Gesellschafterzuschüsse sowie die Refinanzierungskosten für den Bund, der die Mittel zur Bankenhilfe auf dem Kapitalmarkt beschaffen muss. An Einnahmen fallen Dividendenzahlungen der Banken für das Partizipationskapital an, sofern sie Gewinne erwirtschaften, sowie – gewinnunabhängig – Entgelte für die vom Bund übernommenen Haftungen und gegebenenfalls sonstige Einnahmen. Im Zeitraum 2008 bis Ende September 2012 überstiegen die kumulierten Maastricht-wirksamen Ausgaben (5,89 Mrd. €) deutlich die kumulierten Einnahmen (1,86 Mrd. €); per Saldo wurde der Maastricht-Saldo in diesem Zeitraum mit 4 Mrd. € belastet. Auch der Bundesvoranschlag 2013 rechnet mit einem Überschuss der Ausgaben (ohne Refinanzierungskosten) über die Einnahmen von 789 Mrd. €.

Übersicht 13: Auswirkungen des österreichischen Bankenpakets auf den Maastricht-Saldo

	2008	2009	2010	2011	2012	2008/2012	2013 Bundesvor- anschlag
	Mio. €						
Ausgaben	–	254	1.888	921	2.822	5.885	1.150
Vermögenstransfers ¹⁾	–	120 ²⁾	1.675 ³⁾	700 ⁴⁾	2.639 ⁵⁾	5.134	950
Garantien	–	–	–	–	–	–	200
Refinanzierungskosten	–	134	213	221	183 ⁶⁾	751 ⁶⁾	–
Einnahmen	3	217	564	621	451	1.856	361
Dividenden							
Partizipationskapital ²⁾		0	263	289	289 ⁶⁾	841 ⁶⁾	289
Haftungsentgelte	3	217	301	332	162 ⁶⁾	1.015 ⁶⁾	72
Saldo	3	– 37	– 1.324	– 300	– 2.371	– 4.029	– 789

Q: Bundesministerium für Finanzen, Staatsschuldenausschuss (2012), WIFO-Berechnungen. Ohne rückzahlbares Partizipationskapital, ohne quantitativ vernachlässigbare Einnahmen aus Pönalezahlungen sowie Aufwendungen für die FIMBAG. – ¹⁾ Falls nicht anders vermerkt: Vermögenstransfers durch den Bund. – ²⁾ Gesellschafterzuschüsse Kommunalkredit Austria AG und KA Finanz AG: 90 Mio. €, Kapitalzufuhr durch Land Kärnten: 30 Mio. €. – ³⁾ Besserungsschein Kommunalkredit Austria AG: 1 Mrd. €; Gesellschafterzuschuss KA Finanz AG: 75 Mio. €; Kapitalzuführung an Hypo Alpe-Adria-Bank International AG (Wandlung Partizipationskapital): 450 Mio. €; Kapitalzufuhr durch Land Kärnten 150 Mio. €. – ⁴⁾ Gesellschafterzuschuss KA Finanz AG: 75 Mio. €; Kapitalherabsetzung Hypo Alpe-Adria-Bank International AG: 625 Mio. €. – ⁵⁾ Eigenkapitalaufstockung Hypo Alpe-Adria-Bank International AG: 500 Mio. €; Bürgschaften: 190 Mio. €, Gesellschafterzuschuss: 610 Mio. €; Kapitalzufuhr KA Finanz AG: 389 Mio. €; Herabsetzung Partizipationskapital: 700 Mio. €; Kapitalerhöhung ÖVAG: 250 Mio. €. – ⁶⁾ Bis Ende September 2012. – ⁷⁾ 2009 Dividendenausfall Hypo Alpe-Adria-Bank International AG: 36 Mio. €, 2010 und 2011 Dividendenausfall Hypo Alpe-Adria-Bank International AG jeweils 72 Mio. €, ÖVAG jeweils 93 Mio. €.

Insgesamt dürften die definitiven Ausgaben für Kapitaltransfers an die Banken sowie die Refinanzierung der erforderlichen Schuldaufnahmen für die verschiedenen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung die Zahlungen von Dividenden und Haftungsentgelten deutlich übersteigen. Aus heutiger Sicht werden die Ausgaben im Zusammenhang mit den Bankenhilfen (Kapitaltransfers an Banken, Refinanzierungskosten) über die Laufzeit des Bankenpakets hinweg wahrscheinlich höher sein als die Einnahmen (Dividenden, Haftungsentgelte), sodass die verschiedenen Maßnahmen per Saldo den Maastricht-Saldo belasten.

Der Bundesvoranschlag 2013 ist ebenso wie der mittelfristige Konsolidierungspfad mit einigen Unwägbarkeiten behaftet:

- Die angestrebten Konsolidierungsziele können nur eingehalten werden, wenn alle Konsolidierungsmaßnahmen die erwarteten Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen erbringen. Für einige Maßnahmen erscheinen die Erwartungen eher optimistisch (2013 etwa die erwarteten Einnahmen aus dem Steuerabkommen mit der Schweiz in Höhe von 1 Mrd. € oder aus der neuen Veräußerungsgewinnbesteuerung von Immobilien in Höhe von 350 Mio. €).
- Ein budgetäres Risiko ergibt sich aus den EU-Rettungsmaßnahmen, insbesondere aus den an Griechenland gewährten Hilfen – wenn etwa nicht nur Mindereinnahmen aus der Herabsetzung der Zinszahlungen Griechenlands für die bilateral gewährten Kredite anfallen, sondern ein Teil dieser Kredite (bisher insgesamt 1,56 Mrd. €) im Rahmen eines Schuldenerlasses abgeschrieben werden muss. Auch die von Österreich im Rahmen des EFSF übernommenen Haftungen aus den Hilfsprogrammen für Irland, Portugal und Griechenland (Stand Mitte 2012: 7,4 Mrd. €, davon gut 5 Mrd. € für Griechenland) weisen ein gewisses Risiko auf.

Unwägbarkeiten des mittelfristigen Konsolidierungspfad

Das neue Haushaltsrecht des Bundes

Ab 2013 wird die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes umgesetzt (die erste Etappe mit dem Kernstück eines vierjährigen mittelfristigen Finanzrahmens mit verbindlichen Ausgabenobergrenzen sowie der Möglichkeit zur Bildung von Reserven wurde 2009 implementiert). Kern der zweiten Etappe ist die Einführung der Wirkungsorientierung einschließlich des seit 2009 in der Verfassung verankerten Gender Budgeting (geschlechtergerechte Budgetgestaltung). Für jede Untergliederung sind ein Leitbild und bis zu fünf Wirkungsziele zu formulieren, von denen eines ein Gender-Ziel sein muss. Für diese Ziele sind auf der Ebene der 70 Globalbudgets sowie der Detailbudgets Maßnahmen (einschließlich einer Gleichstellungsmaßnahme) zu formulieren, ebenso Meilensteine und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Ein wesentliches Element der Wirkungsorientierung ist die neu gestaltete wirkungsorientierte Folgenabschätzung für alle größeren Regelungsvorhaben und Projekte des Bundes. Darzustellen sind erwünschte wie unerwünschte Auswirkungen: finanzielle Auswirkungen, Auswirkungen auf Makroökonomie, Unternehmen, Kinder und Jugend, Konsumenten und Konsumentinnen, Soziales, Umwelt und Gleichstellung.

Daneben wird der bisher alleinstehende Finanzierungshaushalt, der die Einnahmen und Ausgaben des Bundes in kassenmäßiger Abgrenzung enthält, durch einen Ergebnishaushalt ergänzt. Dieser enthält die periodengerecht abgegrenzten Erträge und Aufwendungen eines Haushaltsjahres und entspricht im Wesentlichen den Verbuchungsvorschriften des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. Zusätzlich berücksichtigt der Ergebnishaushalt, der auf die umfassende Darstellung des Ressourcenverbrauches abzielt, auch Abschreibungen. Während der Finanzierungshaushalt die Liquiditätssituation widerspiegelt, kann aus dem Ergebnishaushalt der wirtschaftliche Erfolg abgelesen werden. Die wesentlichen Unterschiede zwischen Finanzierungs- und Ergebnishaushalt finden sich in den Untergliederungen mit hohem Anteil an Investitionen, Kapitalbeteiligungen, Darlehen oder erforderlichen Periodenabgrenzungen (vor allem UG 13 Justiz, UG 41 Verkehr, Innovation und Technologie, UG 45 Bundesvermögen, UG 46 Finanzmarktstabilität und UG 58 Finanzierungen, Währungstauschverträge). Die ebenfalls neue Vermögensrechnung, die zum Stichtag 1. Jänner 2013 erstmals gelegt (Eröffnungsbilanz) und künftig im jährlichen Rechnungsabschluss veröffentlicht wird und die Vermögenswerte des Bundes darstellt, trägt dazu bei, die tatsächliche wirtschaftliche Lage des Bundeshaushalts aussagekräftiger zu belegen. Die Transparenz des Budgets und die Flexibilität in Detailentscheidungen werden erhöht, indem die über 1.000 Voranschlagsansätze durch drei bis fünf Globalbudgets pro Untergliederung ersetzt werden.

Das Rechnungswesen der Länder (und Gemeinden) gibt derzeit kein aussagekräftiges und zwischen den einzelnen Einheiten vergleichbares Bild über ihre tatsächliche finanzielle Lage, einschließlich der Verflechtungen mit (außerbudgetären) Beteiligungen und Fonds, der Risiken aus übernommenen Haftungen sowie des Schuldenmanagements. Wünschenswert wäre eine am Vorbild des Bundes orientierte Umstellung der Kameralistik auf ein an die Grundsätze der kaufmännischen Rechnungslegung angelehntes Veranschlagungs- und Rechnungssystem auch auf der Länderebene, die bislang die Übernahme der Regelungen des neuen Haushaltsrechts des Bundes ablehnt.

- Wenn die Konjunktur weniger günstig verläuft als zum Zeitpunkt der Budgeterstellung prognostiziert, wird das Budget durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren belastet. Von entscheidender Bedeutung ist hier die weitere Entwicklung in Europa und insbesondere, ob es gelingt, die Verschuldungsproblematik in den südlichen Peripherieländern zu bewältigen und die Konsolidierungsprogramme wachstums- und beschäftigungsverträglicher als bisher zu gestalten.
- Auch ein weiterer Finanzbedarf der notverstaatlichten Banken (Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, Kommunalkredit Austria AG) – wie er derzeit nicht auszuschließen ist – oder die Nichtanerkennung der defizitneutralen Verbuchung von

übernommenen Haftungen (Hypo Alpe-Adria-Bank International AG) durch Eurostat würden die Einhaltung des Konsolidierungspfades erschweren.

Die österreichische Budgetpolitik im europäischen Kontext

Die Entwicklung der Staatsquoten (Übersichten 14 und 15) ist in der EU seit einigen Jahren stark von den budgetären Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise geprägt. Aufgrund der Krisenkosten erhöhte sich die Ausgabenquote im EU-Durchschnitt ausgehend von 45,6% des BIP im Vorkrisenjahr 2007 zunächst deutlich auf über 51% 2009. 2011 konnte sie mit dem Greifen der Konsolidierungsprogramme auf 49,1% gesenkt werden. Die aktuelle Herbstprognose der Europäischen Kommission erwartet eine weitere schrittweise Verringerung auf 48,2% 2014; damit ist die Ausgabenquote im EU-Durchschnitt immer noch um 2,6 Prozentpunkte höher als vor der Krise. In Österreich übertraf die Ausgabenquote den EU-Durchschnitt 2007 um 3 Prozentpunkte; im Gefolge der Krise stieg sie bis 2012 auf 51,6% des BIP (laut Prognose der Europäischen Kommission). Bis 2014 soll sie auf 50,4% zurückgehen. Sie wird damit immer noch über dem EU-Durchschnitt liegen, doch wird sich der Abstand merklich verringern, da der Anstieg der österreichischen Ausgabenquote 2007/2014 mit +1,8 Prozentpunkten weniger stark ausfallen wird als im Durchschnitt der EU (+2,6 Prozentpunkte).

Übersicht 14: Staatsquoten im europäischen Vergleich

	Ausgabenquote					Einnahmenquote					Abgabenquote				
	2007	2011	2012	2013	2014	2007	2011	2012	2013	2014	2007	2011	2012	2013	2014
EU 27	45,6	49,1	49,1	48,8	48,2	44,7	44,7	45,5	45,5	45,3	39,6	39,0	39,8	40,2	40,0
EU 15	45,9	49,7	49,7	49,4	48,9	45,1	45,2	46,1	46,1	45,9	40,1	39,6	40,3	40,7	40,5
Belgien	48,2	53,3	54,3	54,4	54,5	48,1	49,4	51,2	50,8	50,8	43,8	43,9	45,4	45,2	45,3
Deutschland	43,5	45,3	45,2	45,5	45,3	43,7	44,5	45,0	45,3	45,3	39,0	38,9	39,4	39,5	39,4
Griechenland	47,5	51,8	50,7	49,6	48,1	40,7	42,3	43,9	44,1	43,5	32,5	32,4	34,0	34,3	34,2
Spanien	39,2	45,2	44,3	42,8	42,3	41,1	35,7	36,3	36,7	35,8	37,1	31,4	32,1	32,4	31,6
Frankreich	52,6	56,0	56,4	56,8	56,8	49,9	50,8	51,8	53,2	53,2	43,4	43,9	44,9	46,2	46,2
Irland	36,8	48,1	42,6	41,5	39,1	36,9	34,9	34,3	34,0	34,2	31,6	28,9	28,9	29,3	29,8
Italien	47,6	49,9	50,9	50,3	49,8	46,0	46,1	48,1	48,4	47,9	42,8	42,5	44,4	44,6	44,1
Luxemburg	36,3	42,0	44,3	44,2	44,7	39,9	41,6	42,4	42,5	42,9	35,7	37,3	38,0	38,1	38,5
Niederlande	45,3	49,8	49,9	49,8	49,7	45,4	45,4	46,2	47,1	46,6	38,7	38,4	38,9	39,8	39,4
Österreich	48,6	50,5	51,6	51,3	50,4	47,6	48,0	48,5	48,6	48,5	41,8	42,1	42,6	42,8	42,7
Portugal	44,4	49,4	46,7	47,5	45,3	41,1	45,0	41,7	43,0	42,8	32,8	33,2	32,4	34,1	33,9
Finnland	47,4	54,8	55,5	55,1	55,2	52,7	53,9	53,6	53,7	54,2	43,1	43,6	43,4	43,6	44,0
Dänemark	50,8	58,0	59,7	57,1	56,1	55,6	56,1	55,7	55,0	54,3	48,9	48,1	48,1	47,8	47,4
Schweden	51,0	51,1	51,6	51,6	51,0	54,5	51,3	51,4	51,1	51,2	47,6	44,6	44,7	44,3	44,4
Großbritannien	43,7	48,5	48,4	47,2	45,7	40,9	40,7	42,2	40,1	39,8	37,1	37,2	37,0	37,1	37,0
Bulgarien	39,2	35,6	36,4	37,0	36,9	40,4	33,6	34,9	35,5	35,9	33,3	27,4	28,5	28,9	29,1
Tschechien	41,0	43,0	43,6	43,2	42,9	40,3	39,8	40,1	39,8	39,7	35,9	34,5	35,0	34,8	34,7
Estland	34,0	38,3	41,2	39,5	37,8	36,4	39,4	40,1	39,0	38,1	31,4	32,8	33,5	33,1	32,5
Zypern	41,3	46,1	46,9	47,1	47,4	44,8	39,8	41,6	41,3	41,4	39,2	34,7	36,1	36,0	36,1
Lettland	36,0	38,4	36,8	35,6	34,8	35,6	35,0	35,1	34,0	33,4	30,6	27,6	28,3	27,4	26,9
Litauen	34,6	37,4	36,8	36,0	35,2	33,6	31,9	33,7	33,4	33,1	29,5	26,1	27,0	27,0	26,8
Ungarn	50,7	49,6	49,0	49,1	49,7	45,6	53,9	46,4	46,1	46,1	40,5	37,0	38,8	38,7	38,4
Malta	42,6	42,3	42,6	43,2	42,8	40,2	39,6	40,0	40,2	40,2	34,6	33,7	33,6	34,0	34,1
Polen	42,2	43,6	42,8	42,2	41,8	40,3	38,5	39,4	39,1	38,9	34,8	32,4	33,1	33,1	33,2
Rumänien	38,2	37,9	36,1	36,0	35,7	35,3	32,3	33,3	33,6	33,7	29,1	27,5	27,8	28,0	28,1
Slowenien	42,4	50,7	48,8	49,7	49,2	42,4	44,3	44,4	45,8	45,1	37,7	37,2	37,2	37,9	37,8
Slowakei	34,2	38,2	37,6	36,7	36,1	32,4	33,2	32,7	33,4	32,9	29,3	28,6	27,9	28,8	28,3

Q: Europäische Kommission, Herbstprognose 2012.

Sowohl im EU-Durchschnitt als auch in Österreich steigen die Einnahmen- und die Abgabenquote mit dem Einsetzen der Konsolidierungsprogramme 2011 bzw. 2012 leicht über ihr Vorkrisenniveau. 2014 werden sie leicht über dem Wert von 2007 liegen. Im Gegensatz zur Ausgabenquote wird sich der Abstand zwischen der überdurchschnittlich hohen österreichischen Abgabenquote und dem EU-Durchschnitt weiter vergrößern. Gemäß der Einschätzung der Europäischen Kommission wird die österreichische Einnahmenquote 2014 mit 48,5% um 0,9 Prozentpunkte höher sein als 2007. Der Abstand zum EU-Durchschnitt steigt damit von 2,9 auf 3,3 Prozentpunkte. Die österreichische Abgabenquote nimmt in diesem Zeitraum um 0,9 Prozentpunkte auf 42,7% zu, der Abstand zum EU-Durchschnitt (2014 voraussichtlich 40%) wächst damit auf 2,7 Prozentpunkte.

Übersicht 15: Maastricht-Saldo und Schuldenstand der EU-Länder

	Maastricht-Saldo					2007 In % des BIP	Stand der Staatsschuld			
	2007	2011	2012	2013	2014		2011	2012	2013	2014
EU 27	- 0,9	- 4,4	- 3,6	- 3,2	- 2,9	59,0	83,0	86,8	88,5	88,6
EU 15	- 0,8	- 4,5	- 3,7	- 3,3	- 2,9	60,7	86,2	89,9	91,7	91,8
Belgien	- 0,1	- 3,7	- 3,0	- 3,4	- 3,5	84,0	97,8	99,9	100,5	101,0
Deutschland	+ 0,2	- 0,8	- 0,2	- 0,2	- 0,0	65,2	80,5	81,7	80,8	78,4
Griechenland	- 6,5	- 9,4	- 6,8	- 5,5	- 4,6	107,2	170,6	176,7	188,4	188,9
Spanien	+ 1,9	- 9,4	- 8,0	- 6,0	- 6,4	36,3	69,3	86,1	92,7	97,1
Frankreich	- 2,7	- 5,2	- 4,5	- 3,5	- 3,5	64,2	86,0	90,0	92,7	93,8
Irland	+ 0,1	- 13,4	- 8,4	- 7,5	- 5,0	25,0	106,4	117,6	122,5	119,2
Italien	- 1,6	- 3,9	- 2,9	- 2,1	- 2,1	103,3	120,7	126,5	127,6	126,5
Luxemburg	+ 3,7	- 0,3	- 1,9	- 1,7	- 1,8	6,7	18,3	21,3	23,6	26,9
Niederlande	+ 0,2	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 3,2	45,3	65,5	68,8	69,3	70,3
Österreich	- 0,9	- 2,5	- 3,2	- 2,7	- 1,9	60,2	72,4	74,6	75,9	75,1
Portugal	- 3,1	- 4,4	- 5,0	- 4,5	- 2,5	68,4	108,1	119,1	123,5	123,5
Finnland	+ 5,3	- 0,6	- 1,8	- 1,2	- 1,0	35,2	49,0	53,1	54,7	55,0
Dänemark	+ 4,8	- 1,8	- 3,9	- 2,0	- 1,7	27,1	46,6	45,4	44,7	45,3
Schweden	+ 3,6	+ 0,4	+ 0,0	- 0,3	+ 0,4	40,2	38,4	37,4	36,2	34,1
Großbritannien	- 2,8	- 7,8	- 6,2	- 7,2	- 5,9	44,2	85,0	88,7	93,2	95,1
Bulgarien	+ 1,2	- 2,0	- 1,5	- 1,5	- 1,1	17,2	16,3	19,5	18,1	18,3
Tschechien	- 0,7	- 3,3	- 3,5	- 3,4	- 3,2	27,9	40,8	45,1	46,9	48,1
Estland	+ 2,4	+ 1,1	- 1,1	- 0,5	+ 0,3	3,7	6,1	10,5	11,9	11,2
Zypern	+ 3,5	- 6,3	- 5,3	- 5,7	- 6,0	58,8	71,1	89,7	96,7	102,7
Lettland	- 0,4	- 3,4	- 1,7	- 1,5	- 1,4	9,0	42,2	41,9	44,3	44,9
Litauen	- 1,0	- 5,5	- 3,2	- 2,8	- 2,3	16,8	38,5	41,6	40,8	40,5
Ungarn	- 5,1	+ 4,3	- 2,5	- 2,9	- 3,5	67,0	81,4	78,4	77,1	76,8
Malta	- 2,3	- 2,7	- 2,6	- 2,9	- 2,6	61,9	70,9	72,3	73,0	72,7
Polen	- 1,9	- 5,0	- 3,4	- 3,1	- 3,0	45,0	56,4	55,5	55,8	56,1
Rumänien	- 2,9	- 5,5	- 2,8	- 2,4	- 2,0	12,8	33,4	34,6	34,8	34,8
Slowenien	- 0,0	- 6,4	- 4,4	- 3,9	- 4,1	23,1	46,9	54,0	59,0	62,3
Slowakei	- 1,8	- 4,9	- 4,9	- 3,2	- 3,1	29,6	43,3	51,7	54,3	55,9

Q: Europäische Kommission, Herbstprognose 2012.

Da die Einnahmenquote sowohl in der EU insgesamt als auch in Österreich wesentlich schwächer zunimmt als die Ausgabenquote, werden auch 2014 noch deutlich höhere Defizite erwartet als 2007: Im Durchschnitt der EU prognostiziert die Europäische Kommission für 2014 eine Defizitquote von -2,9% des BIP, für Österreich von -1,9%. In der EU insgesamt steigt die Schuldenquote von 59% des BIP 2007 auf 88,6% 2014, in Österreich ist der Anstieg, ausgehend von einem ähnlichen Niveau (60,2%) mit knapp 15 Prozentpunkten wesentlich geringer. In der EU 15 verletzen 2014 voraussichtlich nur 4 Länder (Luxemburg, Dänemark, Finnland und Schweden) nicht die Obergrenze einer Schuldenquote von 60% des BIP laut Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt, während von den neuen EU-Ländern nur Zypern, Malta, Ungarn und Slowenien diese Vorgabe überschreiten.

Angesichts der fiskalischen Unwägbarkeiten und des Ausgabenbedarfs in wichtigen Zukunftsbereichen muss für die Budgetpolitik die Forcierung der mit dem Konsolidierungspaket II initiierten mittelfristigen Strukturreformen im öffentlichen Sektor Vorrang haben. Die Erreichung der Einsparungsziele durch die Reform des Fördersystems, die Gesundheitsreform sowie die Anhebung des faktischen an das gesetzliche Pensionseintrittsalter ist durch eine energische Umsetzung der bereits geplanten Maßnahmen bzw. die möglichst rasche Konkretisierung und Implementierung der noch erforderlichen Umsetzungsschritte sicherzustellen. In all diesen Bereichen werden darüber hinaus weitere Schritte unumgänglich sein, um den mittelfristigen Budgetspielraum herzustellen, der für die Bewältigung der künftigen Herausforderungen (demographischer Wandel, Energiewende und Bekämpfung des Klimawandels) unabdingbar ist. Hinzukommen muss eine Föderalismusreform ebenso wie die Identifikation weiterer öffentlicher Ausgaben mit unbefriedigenden Kosten-Nutzen-Relationen, etwa im Bereich der großen Infrastrukturvorhaben. Zudem wäre zu überprüfen, in welchen Politikbereichen durch verstärkte präventive Maßnahmen langfristige Folgekosten gesenkt werden können (etwa in der Gesundheits- oder Umweltpolitik). Jedenfalls fehlt der Spielraum für Ausgaben im Wahljahr 2013 ohne Gegenfinanzie-

Schlussbemerkungen

rung durch Senkung anderer Ausgaben bzw. für eine Nettosteuerentlastung, wenn die für 2013 von der EU vorgegebene Unterschreitung der Defizitobergrenze von 3% des BIP nicht gefährdet werden soll. Ein unverzichtbarer Bestandteil einer Strategie zur Stärkung der mittelfristigen Wachstums- und Beschäftigungspotentiale ist dagegen eine aufkommensneutrale Abgabenstrukturreform, die die wachstums- und beschäftigungsfeindlich hohe Abgabenbelastung vor allem der kleinen und mittleren Einkommen senkt und dies gegenfinanziert durch die Erhöhung von Steuern auf Energie- und Umweltverbrauch sowie Grund- und Immobilienvermögen und Erbschaften.

Literaturhinweise

Bundesministerium für Finanzen (2012A), Budgetbericht 2013, Wien, 2012.

Bundesministerium für Finanzen (2012B), Stabilitätsprogramm 2011 bis 2016, Wien, 2012.

Bundesministerium für Finanzen (2012C), Österreichischer Stabilitätspakt 2012, Wien, 2012.

Bundesministerium für Finanzen (2012D), Anfragebeantwortung vom März 2012, http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AB/AB_10209/fname_246798.pdf.

Bundesministerium für Finanzen (2012E), Strategiebericht 2013-2016, Wien, 2012.

Kommunalkredit Austria AG, Gemeindefinanzbericht 2011, Wien, 2011.

Schatzenstaller, M., "Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(1), S. 35-42, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/31043>.

The Draft Federal Budget 2013: Consolidation Path Subject to Uncertainties – Summary

The year 2013 is to mark the beginning of a gradual, but sustained reduction of Austria's public debt. At a projected ratio of 75.4 percent of GDP, debt is likely to reach a peak, from where it is supposed to decline in subsequent years. In parallel, the deficit according to the Maastricht definition should by 2013 be brought below the ceiling set by the Stability and Growth Pact, as stipulated by the Excessive Deficit Procedure for Austria. Public support for Austrian banks has burdened the general government balance by a cumulated € 4 billion up to September 2012; a further nearly € 800 million are provided for in the budget for 2013.

The draft Federal Budget is subject to certain downside risks: apart from the uncertainties surrounding the euro area debt crisis and the cyclical outlook for Europe, they relate to possible further financial needs for bank stabilisation, potential write-offs on part of the EU rescue funds and the actual mobilisation of the entire amount of budgetary savings and revenues expected from the consolidation programme. The second stage of the Federal budget reform will be implemented in 2013, giving greater consideration to the impact of fiscal policy (performance-oriented budgeting including gender budgeting) and introducing double-entry accounting; from these key elements of reform, higher transparency, efficiency and effectiveness of Federal budget policy can be expected. Further emphasis should be given to the adoption of the same principles of modern budgeting by the administrations of the Länder and municipalities.

Beyond the debt included in the official public debt ratio, also off-budget debt and financial guarantees need to be taken into account for a comprehensive assessment of government liabilities including contingent liabilities with a view to the long-term sustainability of public finances. For the general government, guarantees amount to € 194 billion, equivalent to 63 percent of GDP of 2012. Debt incurred off-budget adds up to € 32.9 billion or 10.7 percent of GDP. It would be desirable if all off-budget debt and guarantees of the different government levels were presented in a comprehensive account and on a regular basis.

In view of the existing fiscal imponderables and the continuing need for resources in areas crucial for long-term growth, fiscal policy needs to give priority and stronger momentum to the structural reform of the public sector that has been initiated with the "consolidation package II". The achievement of the consolidation targets via reform of subsidy schemes and of the health system as well as the convergence of the actual towards the statutory retirement age ought to be ensured by decisive action to implement the measures already adopted and to define and put into effect those that still need to be taken. In all these areas even further steps will be inevitable in order to restore over the medium term the budgetary leeway that is necessary to cope with future challenges like demographic ageing, the transformation of energy supply and climate change. What is further required is a reform of federal fiscal relations and the identification of other areas of public spending where cost-benefit ratios are unsatisfactory, such as for major infrastructure projects. Policy would be well advised to review in which areas greater emphasis on preventive measures would allow a reduction of perennial follow-up costs (like in health or environmental policy). There is definitely no scope for new spending commitments during the upcoming election campaigns (unless they are counter-financed by cuts in other areas) or for pledges of overall tax relief, should compliance with EU fiscal rules of a deficit reduction below 3 percent of GDP in 2013 not be jeopardised. Nonetheless, a revenue-neutral reform of the tax structure is an indispensable ingredient of a medium-term strategy for more dynamic growth and job creation: such reform should be guided by the idea of alleviating the tax burden, notably for small and medium-size incomes, while offsetting the implicit revenue losses through higher taxation of energy and environmental resource consumption as well as of real estate and inherited wealth.

- Schatzenstaller, M., "Bundesvoranschlag 2011 setzt erste Konsolidierungsschritte", WIFO-Monatsberichte, 2011, 84(1), S. 63-84, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/41151>.
- Schatzenstaller, M., "Bundesvoranschlag 2012: Proaktive Elemente der Budgetpolitik sind weiter zu stärken", WIFO-Monatsberichte, 2012, 85(3), S. 175-187, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/43817>.
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2011, Wien, 2012.