

# VERSCHULDUNGSKONZEPTE UND ABBILDUNG IM ÖSTERREICHISCHEN HAUSHALTSRECHT

## FISK-Workshop, 23. März 2018<sup>1</sup>

Der FISK-Workshop thematisierte die **Aussagekraft von Nettoverschuldungskonzepten als Steuerungsgröße** für die Budgetpolitik sowie als **Kenngröße für die Bonität** eines Landes. Dabei wurden die internationalen und nationalen Ansätze zur Ermittlung der Nettovermögens- bzw. Nettoverschuldungsposition des Staates und zur Bewertung der Vermögenswerte analysiert und im Hinblick auf ihre wirtschaftspolitische Bedeutung diskutiert. Aktuelle Erfahrungen der Gebietskörperschaften mit der Einführung einer Vermögensrechnung in Österreich – der Bund erstellt seit 2013 eine Vermögensrechnung, die Länder und Gemeinden werden gemäß VRV 2015 spätestens mit dem Voranschlag 2020 nachziehen – beleuchteten ferner die Problemfelder in der Praxis.

### Haupterkenntnisse:

- **Unterschiedliche wirtschaftspolitische Fragestellungen** erfordern **unterschiedliche Verschuldungsindikatoren und Bewertungskonzepte**. Die internationale Vergleichbarkeit ist bei Kenngrößen zur Nettoverschuldung merklich geringer als bei der Bruttoverschuldung des Staates. Im Regelfall beschränken sich die internationalen Indikatoren auf **finanzielle Passiva und Aktiva**.
- Die **Vermögensrechnung** zur Ermittlung des staatlichen Nettovermögens, die den Ausgleichsposten zwischen Verbindlichkeiten und Vermögenswerten darstellt, liefert **wichtige Zusatzinformationen über die staatlichen Vermögenswerte und den Ressourcenverbrauch**. Bei allen Kenngrößen bleiben aber **externe Effekte des Staates** (u. a. Umwegrentabilität von staatlichen Investitionen) außer Acht.
- Bei der **Interpretation** des Nettovermögens laut **Vermögensbilanz des Bundes** sind **Sonderaspekte** zu beachten. So werden beispielsweise wichtige staatliche Infrastrukturinvestitionen in **ausgegliederten Staatseinheiten** getätigt und sind daher nicht in der Bilanz des Bundes aktiviert, während deren Finanzierungskosten den Ergebnishaushalt des Bundes belasten. **Potenzielle Risiken und Vorbelastungen**, wie z. B. durch Zahlungsschwierigkeiten von Staatsunternehmen oder Pensionsverpflichtungen, bleiben außer Ansatz.
- Für die **Bonitätsbeurteilung** dürfte die Höhe der **Nettoverschuldung** ebenso wie jene der **Bruttoverschuldung** von **eingeschränkter Relevanz** sein, da die Bonität eines Landes im Wesentlichen von der **Wirtschaftskraft** und den damit einhergehenden Besteuerungsmöglichkeiten abhängt.

### Einleitung: (B. Felderer, Fiskalrat)

- Die Betrachtung von **Nettoverschuldungsindikatoren** rückt das **Staatsvermögen** in den Blickpunkt der Diskussion. Für den **Aufbau von Vermögenswerten** des Staates sprechen unterschiedliche **Motive**, u. a.:
  - Erfüllung von **Staatsaufgaben** bzw. Gewährleistung der **Daseinsvorsorge**, etwa durch strategische Unternehmensbeteiligungen im Bereich der Energieversorger, Wasserwirtschaft, Verkehrsbetriebe, Infrastruktur;
  - Umsetzung **wirtschaftspolitischer Maßnahmen** (z. B. staatlicher Pensionsfonds)

---

<sup>1</sup> Programm siehe Annex.

- Erhaltung von **Kulturgütern** und Schutz von **natürlichen Rohstoffen** (Wasser, Holz etc.)
- **Schlechtwetter-Fonds** („rainy-days-funds“) zur Gegensteuerung bei plötzlichen, schweren Krisen.
- Dienen Vermögenswerte der Erreichung spezifischer strategischer Staatsziele, stellt die **Bewertung** meist eine besondere **Herausforderung** dar und ist im Bedarfsfall die **Verwertbarkeit** (bei Liquiditätsengpässen, makroökonomischen Schocks etc.) **begrenzt**.
- Die **Werthaltigkeit** von Vermögenswerten (vor allem in Krisensituationen) und die **Sensitivität** (z. B. in Bezug auf Änderungen von Zinssätzen oder Wechselkursen) ist unterschiedlich.

### **Impulsreferat: „Relevanz von Nettoverschuldungskonzepten für die Wirtschaftspolitik“ (Dennis Hilgers, Johannes-Kepler-Universität Linz)**

- Reformen im öffentlichen Haushaltswesen, die zur **Ausweitung des Informationsspektrums** beitragen, dienen der **Transparenz**, insbesondere der **Erkennbarkeit erzielter Wirkungen** (z. B. Wertverzehr), und könnten folglich zur Vorbeugung fiskalischer Krisen beitragen.
- Die Betrachtung **herkömmlicher Staatsschuldenquoten** in Bruttodarstellung könnte zu kurz greifen und zur **Fehlinterpretation** verleiten. So geht die gegenwärtig beobachtbare dynamische Entwicklung der Staatsschuldenquoten in Europa zum Teil mit einem Abbau von Risiken (z. B. Rückführung von Haftungen) oder mit einem Aufbau von Vermögenswerten einher.
- Derzeit ist ein weltweiter **Trend zu doppischen Rechnungssystemen** beobachtbar, die implizite Verschuldungskomponenten (z. B. in Form von Rückstellungen) und Vermögenswerte (inkl. Wertverzehr, Marktwertänderungen) in einer Staatsbilanz zusammenführen. Die Vernachlässigung impliziter Verschuldung könnte auf Dauer zu Vertrauensverlusten der Bevölkerung und Investoren führen.
- Die **Reformbereitschaft Österreichs** ist angesichts der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes 2013 und der Implementierung der VRV 2015 für Länder und Gemeinden bis spätestens 2020 im internationalen Vergleich **hoch**.
- Dem **Grundprinzip** des klassischen Haushaltswesens folgend, sollten Schulden nur dann aufgenommen werden, wenn damit Vermögen, das Zukunftsnutzen stiftet, finanziert wird („Generationengerechtigkeit“). Umgelegt auf eine Staatsbilanz führt **Periodengerechtigkeit** zur **Generationengerechtigkeit**, wenn das Eigenkapital als Residualgröße aus Zukunftslasten (Schulden) und Zukunftsnutzen (Vermögen bzw. Investitionen) im Zeitverlauf nicht abnimmt.
- **Haushaltsrechtsreformen** führen zur Ausweitung des zugrunde gelegten Verschuldungsbegriffs auf **implizite Verschuldungskomponenten**, die zumindest teilweise mittel- bis langfristig zu expliziter Verschuldung werden, und **relativieren die abnehmende Akzeptanz von BIP-Konzepten** als Maßgrößen.
- Die hohe **Relevanz von außerbudgetären Staatseinheiten** bei der Beurteilung der Fiskalposition eines Staates – z. B. tragen außerbudgetäre Einheiten deutscher Gemeinden mehr als die Hälfte zur kommunalen Verschuldung bei – sprechen für die (ergänzende) Darstellung einer **Vermögensbilanz aus Konzernsicht**.
- Gegenwärtige **Reformbereitschaft und -bemühungen**, die sich anhand der Umsetzung der VRV 2015 für Länder und Gemeinden in Österreich oder der Einführung der Doppik für Gemeinden in Deutschland zeigen, könnten Bestrebungen, das öffentliche **Rechnungswesen europaweit zu harmonisieren** (EPSAS), beflügeln.

## Teil I: Vortragsblock „Nettoverschuldung in Theorie und Praxis“

### „VGR-nahe Indikatoren zur Nettoverschuldung“ (W. Stübler, Statistik Austria)

- Alle VGR-nahen Indikatoren zur Staatsverschuldung umfassen sämtliche Einheiten des **Staatssektors (S.13) gemäß Europäischem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010** und werden **konsolidiert**, d. h. ohne Verbindlichkeiten gegenüber anderen staatlichen Einheiten, dargestellt.
- Die **Staatsverschuldung laut Maastricht** – im Jahr 2016 in Österreich 83,6% des BIP (EU-28: 83,2% des BIP) – stellt ein Bruttoverschuldungskonzept dar, das ausschließlich Verbindlichkeiten (Bargeld, Einlagen, Schuldverschreibungen und Kredite) bewertet zum **Nennwert** einbezieht.
- **Bruttoverschuldungsindikatoren gemäß ESGV 2010** werden zu **Marktwerten** erfasst und werden nach Umfang der einbezogenen **Finanzierungsinstrumente differenziert**: Ausgehend von der „Maastricht-Schuld“ bewertet zu Marktwerten („ESVG C“) werden zusätzlich sonstige Verbindlichkeiten wie Handelskredite („ESVG B“) oder sämtliche Verbindlichkeiten inkl. Anteilsrechte, Versicherungssysteme und Finanzderivate („ESVG A“) einbezogen. In Österreich lagen die entsprechenden Verschuldungsquoten 2016 zwischen 96,4 und 108,5% des BIP (EU-28: zwischen 101,4 und 108,4% des BIP).
- Bei den **Nettokonzepten in der VGR** werden den jeweiligen Finanzierungsinstrumenten der Verbindlichkeiten die entsprechenden **finanziellen Forderungen (bewertet zu Marktwerten) „symmetrisch“** gegenübergestellt (z. B. Kredite minus Forderungen aus Darlehensgewährung). Ferner können Vermögenswerte differenziert nach dem Grad ihrer **Liquidität** berücksichtigt werden (z. B. nur Bargeld, Bargeld und Schuldverschreibungen usw.). In der Praxis hat sich auch gezeigt, dass der **Marktwert** bzw. **Barwert** mitunter deutlich unter dem Wert laut VGR-Bilanz liegt (z. B. Verkaufserlöse für Wohnbauförderungsdarlehen).
- Die „Nettoverschuldung laut Maastricht“ erreichte in Österreich im Jahr 2016 57,6% des BIP bzw. im Sinne der ESGV-Indikatoren bis zu 70,5% des BIP (EU-28: 67,2 bzw. 85,4% des BIP).
- Bei VGR-nahen Indikatoren werden nur finanzielle Vermögenswerte abgezogen, da bei **nicht-finanziellen Assets** die **Datenverfügbarkeit** stark eingeschränkt ist. Ebenso ist die Datenqualität je nach Finanzierungsinstrument unterschiedlich.
- Während die Bruttoverschuldung laut Maastricht international am besten **vergleichbar** ist, liefern Indikatoren zur **Nettoverschuldung ergänzende Informationen**, die beispielsweise punktuelle Spezialfälle von Reklassifizierungen wie „**bad banks**“ neutralisieren bzw. abmildern.

### „Nettovermögen des Bundes“ (H. Kraus, Rechnungshof)

- Die **Vermögensrechnung des Bundes** wurde als Teil einer Drei-Komponenten-Rechnung – gemeinsam mit einem Ergebnis- und Finanzierungshaushalt – im Zuge der **Haushaltsrechtsreform 2013** mit dem Ziel eingeführt, das Bundesvermögen sowie dessen Veränderung möglichst getreu darzustellen.
- Die Vermögensbilanz wurde an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) angelehnt. Das **Nettovermögen** stellt den **Ausgleichsposten zwischen Vermögen und Fremdmitteln** dar und setzt sich aus dem Saldo der Eröffnungsbilanz, Bundesfinanzierungen, dem Nettoergebnis der Ergebnisrechnung, der Neubewertungs- und Fremdwährungsumrechnungsrücklage zusammen.
- Das **hohe negative Nettovermögen** von 134 Mrd EUR gemäß Eröffnungsbilanz (EB) vom 1.1.2013 prägte das Bild der Folgejahre: Bis zum Jahresende 2016 war ein **kontinuierlicher Anstieg** des negativen Nettovermögens des Bundes auf 162 Mrd EUR zu verzeichnen, der im Wesentlichen Folge der **fremdmittelfinanzierten kumulierten Budgetdefizite** war.

- Der Wert des **(Brutto-)Vermögens** blieb in diesem Zeitraum **relativ konstant** (EB 2013: 89,5 Mrd EUR; 2016: 91,7 Mrd EUR). Zum Jahresende 2016 war der bedeutendste Aktiv-Posten das Sachanlagevermögen (39,2 Mrd EUR) insbesondere in Form von Grundstücken und Grundstückseinrichtungen, gefolgt von Beteiligungen (26,4 Mrd EUR), wie z. B. OeNB, ASFINAG und ESM, und Forderungen (17,3 Mrd EUR). Ohne Anstieg der **liquiden Mittel** auf etwa das Doppelte der vergangenen Jahre (2016: 8,1 Mrd EUR) durch den Aufbau von Liquiditätsreserven für den Rückkauf der durch den Kärntner Ausgleichszahlungsfonds begebenen bundesgarantierten Anleihen wären im Jahr 2016 die Aktiva in Summe zurückgegangen.
- Aus der **Verringerung der Sachanlagen** (Zugänge 2013-2016: 1,4 Mrd EUR; Abschreibungen 2013-2016: 1,7 Mrd EUR) lässt sich **erhöhter Investitionsbedarf** des Bundes in den Folgejahren ableiten. Allerdings sind wesentliche Sachanlagen des Bundes (z. B. Eisenbahnnetz, Bundesimmobilien) nicht in der Vermögensrechnung erfasst, sondern befinden sich in **ausgegliederten Unternehmen**. Eine **Gesamtkonsolidierung** aller Bundeseinheiten ist derzeit **nicht vorgesehen**.
- Die **Fremdmittel** – mehr als 80% sind langfristige Passiva (Finanzschulden netto<sup>2</sup>, Verbindlichkeiten und Rückstellungen) – nahmen von 223,4 Mrd EUR (EB 2013) auf 253,4 Mrd EUR (Jahresende 2016) zu. Ausgehend von den **bereinigten Finanzschulden** (Finanzschulden netto ohne Eigenbesitz des Bundes) Ende 2016 von 207,8 Mrd EUR ist **in den folgenden 6 Jahren mehr als die Hälfte zurückzuzahlen** (112,0 Mrd EUR).
- Die **Transparenz** und möglichst **getreue Darstellung der finanziellen Lage** ist **zum Teil beeinträchtigt**: So wurden teilweise Forderungsbewertungen und Auflösungen von aktiven Rechnungsabgrenzungsposten unterlassen und bedeutende zukünftige Aufwendungen (Pensionsleistungen des Bundes sowie Bundesbeitrag, Partnerleistungen und Ersatzzeitenfinanzierung für gesetzliche Pensionsversicherungsträger) nur im Anhang zum Bundesrechnungsabschluss ausgewiesen.
- Auf der Grundlage von **IPSAS** könnten weitere Vermögenswerte, wie z. B. bestimmte Infrastrukturanlagen, Mineralrohstoffvorräte oder Funkfrequenzspektren, noch das **Potenzial für Vermögenswerte** haben, die bislang in der Bilanz des Bundes noch nicht erfasst sind.

### „Erfahrungen des Landes Steiermark mit der Einführung einer Vermögensrechnung“ (C. Mungenast, Amt der Steiermärkischen Landesregierung)

- Das **neue Haushaltsrecht des Landes Steiermark** mit vollständiger Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage basiert auf dem Regierungsübereinkommen 2010-2015 und kam erstmals mit dem **Voranschlag 2015** zur Anwendung. Die Umstellung auf das doppelte Rechnungssystem ging mit einem Abgleich der Organisationsstruktur einher, die eine eindeutige Zuordnung zu Globalbudgets, ausführenden Organisationseinheiten und politischen Zuständigkeiten für jeweils eine Aufgabe gewährleistet.
- Das **Nettovermögen** des Landes erreichte Ende 2016 3,3 Mrd EUR. Im Gegensatz zum Bund war das Nettovermögen bereits in der **Eröffnungsbilanz positiv** (1,1 Mrd EUR) und stieg im Wesentlichen durch **Aufwertungen der Beteiligungen**, die sich in der Neubewertungsrücklage in Höhe von 1,6 Mrd EUR widerspiegeln. Die resultierte aus dem Umstand, dass Beteiligungen in der Eröffnungsbilanz mit dem Grund- bzw. Stammkapital, in den Folgebilanzen sodann mit dem Eigenkapital bzw. dem Anteil des Landes am Eigenkapital bewertet wurden.
- Die **Aktivseite der Vermögensrechnung** (Ende 2016 in Summe 8,3 Mrd EUR) wird durch langfristige Forderungen (Wohnbauförderungsdarlehen) in Höhe von 3,7 Mrd EUR, Sachanlagen (Straßen, Tunnel, Gebäude und Grundstücke) von 2,1 Mrd EUR und Beteiligungen (1,9 Mrd EUR) geprägt. Demgegenüber belief sich der **Fremdmittelstand** zum Jahresende 2016 auf 5,0 Mrd EUR.
- Bei der **Erstellung der Eröffnungsbilanz** stellte die Erstbewertung bereits existierender Sachanla-

---

2      Finanzschulden + Verbindlichkeiten aus Währungstauschverträgen – Forderungen aus Währungstauschverträgen.

gegüter eine besondere **Herausforderung** dar. Der gewählte pragmatische Zugang wurde am Beispiel der Bewertung von Landesstraßen skizziert:

- Festlegung von „Stückkosten“ für eine Einheit befestigter Straße, Brücke, Mauer, Tunnel;
  - Vergabe von Schulnoten bzw. Umwandlung in Prozentwerte für den Zustand der Straßen;
  - Multiplikation mit jeweiliger Länge des Straßennetzes je Zustandskategorie;
  - Plausibilisierung der Ergebnisse anhand historischer Investitionsausgaben;
  - Ermittlung der Abschreibungsdauer in Abhängigkeit vom Straßenzustand (zwischen 30 und 3 Jahre).
- Organisatorische **Herausforderungen** bestanden in der Kommunikation und Abstimmung der Abteilungen hinsichtlich der Vermögensbestände, während inhaltliche Herausforderungen in der erstmaligen Erfassung von Vorräten sowie der Integrierung und Bewertung der Liegenschaften und des IT-Inventars lagen.
  - Die **bisherigen Erfahrungen** zeigen einen hohen **Schulungsaufwand** (Workshops, Erstellung eines Handbuchs und Kontierungsleitfadens), das **geringe institutionalisierte Schulungsangebot** für die Spezifika des öffentlichen Sektors in Österreich sowie das **laufende Anpassungserfordernis** des Haushaltswesens etwa zur Umsetzung der VRV 2015 oder zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit.

### „Bewertung des Gemeindevermögens in der Praxis“ (C. Hödl, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung)

- Mit der **Umstellung auf die VRV 2015** müssen die **Länder und Gemeinden** ab dem **Voranschlag 2020** einen integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt führen. Dementsprechend sollten Länder und Gemeinden bereits jetzt Verfahren zur Bewertung ihrer Vermögenswerte festlegen und entsprechende Vorbereitungen treffen. Eine besondere Herausforderung stellt dabei das unterschiedlich ausgeprägte Vorwissen der Akteure dar.
- Die **Gliederung der Vermögensrechnung** orientiert sich an IPSAS und dürfte bei Gemeinden auf der Aktivseite durch langfristiges Vermögen, insbesondere durch **Sachanlagen und Beteiligungen**, geprägt werden. Auf der Passivseite werden vor allem die **langfristigen Finanzschulden** (netto), aber auch ein **deutlich positives Nettovermögen** als Bilanzausgleichsposten erwartet.
- Die Erwartung einer positiven Nettovermögensposition beruht v. a. auf der Tatsache, dass Gemeinden **strenge Vorgaben bezüglich Fremdfinanzierungen** haben. So dürfen Fremdmittel im Regelfall nur zur Finanzierung von **Investitionen** aufgenommen werden, die „spiegelbildlich“ auf der Aktivseite der Vermögensrechnung erfasst werden.
- **Sachanlagen** sind grundsätzlich mit den **Anschaffungs- und Herstellungskosten** zu aktivieren, können aber auch mit den fortgeschriebenen Anschaffungs- und Herstellungskosten (d. h. abzüglich bisheriger Abschreibungen) oder mit dem „**beizulegenden Zeitwert**“ (Preis, der zum Bemessungstichtag für den Verkauf eines Vermögenswerts eingenommen bzw. für die Übertragung einer Schuld gezahlt würde) im Fall von unentgeltlichem Erwerb bewertet werden. Voraussetzung ist das **wirtschaftliche Eigentum** am (jeweils einzeln zu erfassenden und bewertenden) Vermögenswert.
- **Alternative Möglichkeiten zur Erstbewertung** sind v. a. der beizulegende Zeitwert, Gutachten, interne plausible Wertfeststellungen, Durchschnittspreisermittlungen und zusätzlich bei Grundstücken Schätzwertverfahren wie das Grundstücksrasterverfahren.
- **Besonderheiten bei der Bewertung** einzelner Vermögenswerte:
  - **Grundstücke**: Einteilung nach **Benützungsarten** und Nutzungen laut Kataster mit entsprechenden Zu- und Abschlägen zu **Basispreisen**; keine Abschreibung.

- **Gebäude: Um- und Zubauten** ändern im Regelfall Nutzungsdauer nicht, während **Anbauten** als eigenständige Vermögensgegenstände mit eigener Nutzungsdauer behandelt werden.
- **Beteiligungen:** bei Anschaffung mit Anschaffungskosten bewertet, zum Stichtag mit dem Anteil am Eigenkapital; Wertänderungen werden in der **Neubewertungsrücklage** erfasst.
- **Kulturgüter:** falls keine plausible Wertfeststellung erfolgen kann, Aufnahme ohne Wert im **Anlagenspiegel**; keine Abschreibung (optional bei Gebäuden als Kulturgut)

### „**Nettoverschuldung: Konzept und Umsetzung – ein kritischer Blick**“ (H. Berger, Budgetdienst des Parlaments)

- Wahl des **Vermögens- bzw. Bewertungskonzepts** hängt von den **Zielsetzungen** ab, u. a.:
  - **Transparenz:** Nettoverschuldungskonzept zur möglichst umfassenden Darstellung von Passiv- und Aktivvermögen;
  - **Internationale Vergleichbarkeit:** Bruttoschuldenkonzept aufgrund zuverlässiger Daten für die Passivseite; geringere Volatilität durch Nennwertbewertung für Kennzahlen mit rechtlicher Verbindlichkeit (Anwendung von Fiskalregeln);
  - **Bonitätsbeurteilung:** Augenmerk auf Verwertbarkeit von Assets und der Bewertung nichtfinanzieller Assets als Teil vieler unterschiedlicher (volkswirtschaftlicher) Kennzahlen;
  - **Steuerung und Kontrolle:** wesentlich ist die Darstellung der Mittelbindungen bzw. Vorbelastungen (z. B. ÖBB-Zuschüsse), des Vermögensverzehr und des Reinvestitionsbedarfs, weshalb nichtfinanzielles Vermögen zu berücksichtigen wäre;
  - **Identifikation von mittel- bis langfristigem Reformbedarf:** Relevanz von institutionellen und systembedingten Verbindlichkeiten wie Pensionsverpflichtungen.
- Bedeutende **Ursachen der Vermögensreduktion** in den Jahren 2013 bis 2016 laut Vermögensbilanz des Bundes, sind zum Teil Folge der Darstellung und Bewertung im Bundeshaushalt:
  - **Bankensanierung** (Abwicklungsgesellschaften: KA Finanz, HETA und Immigon): Während z. B. Gesellschafterzuschüsse, Vorauszahlungen an die Bayern LB, Haftungsansprüchnahmen und der Schuldenschnitt über den Finanzierungshaushalt im Wege der liquiden Mittel das kurzfristige Vermögen reduzieren, reduziert das Nettoergebnis des Ergebnishaushalts das Nettovermögen unmittelbar durch Wertberichtigungen, die Abschreibung von Forderungen oder Dotierung von Haftungsrückstellungen.
  - **Annuitätenzuschüsse an die ÖBB:** Die steigenden Verpflichtungen des Bundes gegenüber der ÖBB-Infrastruktur AG für getätigte Investitionen werden als Verbindlichkeit dargestellt. Der Anstieg wird als Aufwand im Ergebnishaushalt erfasst und führt zu einem negativen Nettoergebnis. Der Vermögenszuwachs aus Investitionen wird hingegen nicht auf der Aktivseite der Bundesbilanz, sondern in der Bilanz der ÖBB-Infrastruktur AG verbucht.
- Die **parlamentarische Diskussion** zu Schulden und Vermögen fokussiert auf die **Maastricht-Verschuldung**, während die **Vermögensrechnung** des Bundes im Wesentlichen nur im Zusammenhang mit dem Bundesrechnungsabschluss diskutiert wird.
- Der **Stellenwert** und die **Qualität** der **Ergebnisrechnung des Bundes** sollte aus Sicht des Budgetdienstes gestärkt werden. Sie stellt eine wichtige Zusatzinformation dar und geht in Form des Nettoergebnisses in die Bundesbilanz ein.

### E. Kitzmantel (Moderatorin von Teil I; Fiskalrat) hob folgende Aspekte hervor:

- Um die Nettoverschuldung als Kenngröße für die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung aussagekräftiger zu machen, müssten **externe Effekte**, insbesondere **Umwegrentabilität von staatlichen Investitionen**, einbezogen werden.
- Die Vielzahl der Bewertungsansätze bei den Vermögensbilanzen des Bundes, der Länder und Gemeinden wirft **Konsistenzfragen** auf.
- Die niedrigen Volumina von **immateriellen Vermögenswerten** in der Bundesbilanz deuten darauf hin, dass für die Aktivierung immaterieller Vermögenswerte noch **Potenzial** besteht.

### Teil II: Podiumsdiskussion „Wirtschaftspolitische Bedeutung von Nettoverschuldungskonzepten zur Bestimmung der gesamtstaatlichen Fiskalposition“

**Bernhard Felderer** (Fiskalrat) leitet die Diskussionsrunde mit folgender ersten **zentralen Fragestellung** ein:

#### 1. Brauchen wir überhaupt ein Nettovermögenskonzept?

- Nach **Konrad Pesendorfer** (Statistik Austria) schließt das Nettovermögenskonzept wichtige Informationslücken, die mit ausschließlichem Blick auf Bruttoschulden entstehen würden. So kann die Betrachtung der Nettovermögensposition **steuerungsrelevante Hinweise** auf die Qualität der öffentlichen Finanzen und auf den notwendigen Einsatz öffentlicher Mittel geben. Allerdings stellt die **konzeptionelle Komplexität** (Vermögensbewertung) ein Hemmnis dar, um politische Relevanz zu erlangen.
- **Ralf Kronberger** (Wirtschaftskammer Österreich) betont die **unterschiedliche Bedeutung der Bilanz** für einen Staat im Vergleich zu Unternehmen und zeigt sich skeptisch, dass die Nettovermögensposition als **steuerungsrelevante Kennzahl** kommuniziert werden kann. Allerdings erfordern unterschiedliche Ziele auch unterschiedliche Indikatoren.
- Laut **Markus Marterbauer** (Arbeiterkammer Wien) wird der **Bruttoschuldenanstieg relativiert** und die **Informationsbasis erweitert**, wenn den Verbindlichkeiten Vermögenswerte gegenübergestellt werden. Allerdings sollte die Relevanz einzelner Positionen (z. B. Target-2-Salden, Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten) und deren Bewertung entsprechend der jeweiligen Zielsetzung kritisch hinterfragt werden. Zudem würde ein Nettoverschuldungskonzept im Kontext der EU-Fiskalregeln größeren **Spielraum für öffentliche Investitionen** schaffen.
- **Gottfried Haber** (Donau-Universität Krems) betont die große **Bedeutung der 3-Komponenten-Rechnung** für ein Gesamtbild der Staatsfinanzen in Österreich, zeigt aber auch die Schwächen des Konzepts auf, wie begrenzte Eignung für Querschnittsvergleiche infolge unterschiedlicher Bewertungen oder Verzerrungen durch die Eröffnungsbilanz. Auch sollten alle Verpflichtungen, die bereits eingegangen wurden (z. B. Beamtenpensionen), passiviert werden. Ein besonderes Problem stellt auch die **Risikogewichtung von Haftungen** dar.

**Felderer** greift das Thema **Nettoverschuldung im Kontext der Bonitätsbeurteilung** auf und erinnert an die kontinuierliche Verschlechterung der Nettovermögensposition des Bundes, während die Republik Österreich hervorragende Konditionen auf den Finanzmärkten vorfindet. So formuliert er die **zweite zentrale Frage**:

#### 2. Welche Rolle spielt Nettoverschuldung für die Bonitätsbeurteilung?

- Nach **Haber** besteht nur ein geringer Zusammenhang, da die Bonität im Wesentlichen durch die

langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen und die damit einhergehende **Tilgungsfähigkeit** bestimmt wird. In diesem Zusammenhang ist auch die Liquidität bzw. **Verwertbarkeit** von Vermögenswerten relevant. Zudem dienen Informationen über die Nettovermögensposition eher dem Eigentümerschutz statt der Gläubigerinformation.

- Der Konnex ist laut **Kronberger** offenbar gering, da die **Aussagekraft** der Staatsbilanz eingeschränkt ist. Beispielsweise spiegelt die **Bewertung von Haftungen** nicht immer die tatsächlichen Risiken der Inanspruchnahme wider.
- Für **Marterbauer** sind die **Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft** und folglich die Ausschöpfbarkeit von **Besteuerungsmöglichkeiten**, die aufgrund des außerordentlich hohen Nettovermögens der privaten Haushalte bestehen, für die Bonität ausschlaggebend. Zur Anhebung des öffentlichen Kapitalstocks und vor dem Hintergrund des niedrigen Marktzinsniveaus sollten **positive Nettoinvestitionen des Staates** v. a. in den Bereichen Digitalisierung, Energieübertragungssysteme und sozialer Wohnbau forciert werden.
- Laut **Pesendorfer** versuchen **Ratingagenturen** die **zukünftige Tragfähigkeit** der Staatsfinanzen zu beurteilen – eine Perspektive, die Bilanzen nicht abbilden. So sind für die Bonitätsbeurteilung das **wirtschaftliche Potenzial** (Bildung, Investitionen etc.) und **größtmögliche Transparenz**, zu der eine staatliche Vermögensbilanz beitragen kann, maßgeblich.

### **Kommentare im Rahmen der allgemeinen Diskussion**

- Die **internationale Vergleichbarkeit** von Nettoverschuldungsindikatoren ist **eingeschränkt**, da die Bewertung von Vermögenswerten Spielräume lässt. Nicht-finanzielle Vermögenswerte bleiben in der Regel mangels Datenverfügbarkeit außer Ansatz. Vor diesem Hintergrund wurde bislang auch kein Nettoverschuldungsindikator ins ESVG aufgenommen.
- Die **Höhe des Nettovermögens** wird durch Transaktionen zum Teil **kontraintuitiv beeinflusst**: Während Staatsausgaben für eine Investition das Nettovermögen aufgrund der Abschreibung langfristig reduziert, könnte der Verkauf von Anlagevermögen, sofern der Verkaufserlös über dem Buchwert liegt, das Nettovermögen erhöhen. Allerdings ist es der Zweck von Abschreibungen, den Wertverzehr von Vermögen abzubilden.
- Die **Auslagerung von Investitionen** in außerbudgetäre Staatseinheiten beeinflusst die Vermögensbilanz des Bundes beträchtlich und spricht für die Erstellung einer „**staatlichen Konzernbilanz**“.
- Die tatsächliche **Verwertbarkeit von Vermögenswerten** hängt von deren Relevanz für die **Erfüllung von Staatsausgaben** ab.
- Ein **Insolvenzrecht** für Staatseinheiten setzt eine zuverlässige Bewertbarkeit und Verwertbarkeit von Vermögenswerten voraus.
- Weder der „**Wert**“ des **Besteuerungsrechts** (hierfür besteht auch kein IPSAS-Standard) noch der **Aufbau von Humankapital** werden in einer herkömmlichen Vermögensbilanz des Staates abgebildet.
- Formalen Haftungen stehen auch „**faktische**“ **Haftungen** (z. B. für Unternehmensbeteiligungen) gegenüber.
- **Haftungsobergrenzen**, die durch den Österreichischen Stabilitätspakt 2012 ab dem Jahr 2019 vereinheitlicht werden müssen, sind insofern problematisch, da sie zum Teil auf nicht quantifizierbare und damit unbegrenzte Haftungsübernahmen anzuwenden sind.
- Für die **Aussagekraft** der einzelnen Komponenten eines doppelischen Haushaltswesens ist die **Qualität** der Rechenwerke, für die **Wirkung und Nutzbarkeit** im Regelfall die **Einfachheit** von Systemen ausschlaggebend.



**Annex: Programm**

**FISK-Workshop: „Verschuldungskonzepte und Abbildung im österreichischen Haushaltsrecht“**

**Donnerstag, 22. März 2018, 12.30 bis 17.30 Uhr**

**Veranstaltungssaal Erdgeschoss, Oesterreichische Nationalbank**

*12.30 – 13.00 Uhr: Registrierung*

*13.00 – 13.15 Uhr: Begrüßung und Einleitung*

**Bernhard Felderer**, Fiskalrat

*13.15 – 13.40 Uhr: Keynote Speech*

*„Relevanz von Nettoverschuldungskonzepten für die Wirtschaftspolitik“*

**Dennis Hilgers**, Johannes-Kepler-Universität Linz

*13.40 – 15.40 Uhr: Vortragsblock „Nettoverschuldung in Theorie und Praxis“*

**Moderation: Edith Kitzmantel**, Fiskalrat

**Walter Stübler**, Statistik Austria: VGR-nahe Indikatoren zur Nettoverschuldung

**Helga Kraus**, Rechnungshof: Nettovermögen des Bundes

*Pause (10 min)*

**Clemens Mungenast**, Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Erfahrungen des Landes Steiermark mit der Einführung einer Vermögensrechnung

**Clemens Hödl**, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung: Bewertung des Gemeindevermögens in der Praxis

*Diskutant: Helmut Berger*, Budgetdienst des Parlaments

Nettoverschuldung: Konzept und Umsetzung – ein kritischer Blick

*Allgemeine Diskussion*

*15.40 – 16.00 Uhr: Kaffeepause*

*16.00 – 17.30 Uhr: Podiumsdiskussion „Wirtschaftspolitische Bedeutung von Nettoverschuldungskonzepten zur Bestimmung der gesamtstaatlichen Fiskalposition“*

**Moderation: Bernhard Felderer**, Fiskalrat

**Gottfried Haber**, Donau-Universität Krems

**Ralf Kronberger**, Wirtschaftskammer Österreich

**Markus Marterbauer**, Arbeiterkammer Wien

**Konrad Pesendorfer**, Statistik Austria

*Allgemeine Diskussion*

*17.30 Uhr: Ende des Workshops*