
Bericht zur Einschätzung der Budgetentwicklung 2015–2016

Budgetprognose des Fiskalrates im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags
(§1 Abs. 1 Z 1 und 6 des BGBl. I Nr. 149/2013 und Artikel 4 Abs. 1 und 2
der EU-VO Nr. 473/2013)

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

Medieninhaber und
Herausgeber:

Fiskalrat

Anschrift:

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

Telefon:

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

Internet:

www.fiskalrat.at

Redaktion:

Büro des Fiskalrates

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank
Abteilung Informationsmanagement und -services.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2015. Alle Rechte vorbehalten.

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

Redaktionsschluss: 25. November 2015.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EXECUTIVE SUMMARY	1
2.	ZIELE UND AUFBAU DES BERICHTS	3
2.1.	Inhalt des Berichts	3
2.2.	Aufbau des Berichts	4
3.	GRUNDSÄTZE UND GRUNDLAGEN DER FISKALPROGNOSE	5
3.1.	Prinzipien, Prognosehorizont und Datenbasis	5
3.2.	Methode der zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos	6
3.3.	Ökonomische Eckdaten der Fiskalprognose	7
4.	ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE	10
4.1.	Entwicklung der Staatseinnahmen 2015 und 2016	10
4.2.	Entwicklung der Staatsausgaben 2015 und 2016	16
4.3.	FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Haushaltsplan vom Oktober 2015	23
4.4.	Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose	24
5.	ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG DER EU-FISKALREGELN ...	31
6.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	36
7.	LITERATUR	38

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box	1	Maastricht-Effekte der Steuerreform 2015/2016 in der FISK-Prognose.....	10
Box	2	Berücksichtigung von unterjährigen Administrativdaten in der Prognose.....	13
Box	3	Direkte Ausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber.....	21
Box	4	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets	27
Box	5	Fiskalregeln gemäß präventivem Arm des SWP.....	31

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle	1	Schätzung der Outputlücke des FISK, des BMF, der EK und der OECD.....	7
Tabelle	2	Makroökonomische Größen der Fiskalprognose.....	8
Tabelle	3	Annahmen zu den Effekten der Steuerreform 2015/2016	11
Tabelle	4	Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylwerber.....	22
Tabelle	5	Budgetäre Kenngrößen der FISK-Herbstprognose im Vergleich zum Haushaltsplan der Bundesregierung und der EK-Herbstprognose.....	27
Tabelle	6	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets	28
Tabelle	7	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates.....	30
Tabelle	8	Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln	33

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik	1	Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen.....	12
Grafik	2	Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates	12
Grafik	3	Direkte Steuern.....	15
Grafik	4	Indirekte Steuern	15
Grafik	5	Sozialbeiträge	15
Grafik	6	Vermögenseinkommen.....	15
Grafik	7	Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen.....	17
Grafik	8	Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates	17
Grafik	9	Arbeitnehmerentgelt.....	18
Grafik	10	Zinszahlungen	18
Grafik	11	Monetäre Sozialleistungen	18
Grafik	12	Sonstige laufende Transfers	18
Grafik	13	Abweichung der FISK-Prognose vom Haushaltsplan (Oktober 2015)	23
Grafik	14	Budgetdefizit und seine Komponenten	25
Grafik	15	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht	25

1. EXECUTIVE SUMMARY

Fiskalrat sieht Budgetziel der Bundesregierung für 2016 gefährdet, Fiskalregeln werden 2015 eingehalten

Die aktuelle **FISK-Herbstprognose** ergibt, dass **Österreich** im Jahr **2015** – wie bereits im Jahr 2014 – **das mittelfristige Budgetziel** (MTO) eines **strukturellen** Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP erreicht. Damit zählt Österreich aus Sicht des Fiskalrates zu jenen EU-Mitgliedstaaten, die die **fiskalischen EU-Vorgaben im Wesentlichen gegenwärtig erfüllen**. Mit einem Maastricht-Defizit für das **Jahr 2015** von 1,6% des BIP und einem strukturellen Budgetdefizit von 0,2% des BIP unterschreitet die FISK-Schätzung die Ergebnisse des BMF von 1,9% des BIP (Maastricht-Defizit) bzw. 0,5% des BIP (strukturelles Budgetdefizit).

Im kommenden Jahr **2016** dürfte das **mittelfristige Budgetziel** nach den EU-Kriterien allerdings **deutlich verfehlt werden**. Die Einschätzung des FISK vom Frühjahr, dass eine „**erhebliche**“ **Verfehlung** der **strukturellen Budgetregel** im Jahr 2016 durch Österreich erwartet werden muss, bleibt auch nach Vorliegen des Haushaltsplans der Bundesregierung für das Jahr 2016 vom 14. Oktober 2015 und nach der FISK-Herbstprognose aufrecht.

Für den markanten **Rückgang** des Maastricht-Defizits **im Jahr 2015** um 1,1 Prozentpunkte auf 1,6% des BIP sind in erster Linie **temporäre Sonderfaktoren** (Wegfall der Ausgaben 2014 im Zusammenhang mit der Gründung der Abwicklungsgesellschaft für die Hypo-Alpe-Adria Bank AG – HETA) ausschlaggebend. Im Jahr **2016** ist – trotz leichter Verbesserung des konjunkturellen Umfelds – wieder mit einem beträchtlichen **Anstieg** des Maastricht-Budgetdefizits auf 2,2% des BIP zu rechnen. Für diese Entwicklung im Jahr 2016 sind vorrangig die Zusatzkosten aus der Betreuung von **Flüchtlings und Asylwerbern** (+0,3% des BIP), der Netto-Einnahmehausfall infolge der **Steuerreform 2015/2016** (+0,3% des BIP) sowie die Ausweitung der **Offensivmaßnahmen** (+0,2% des BIP) wie z. B. im Bereich der Universitäten, der Ausbau des Breitbandinternets und bei der Familienförderung verantwortlich. Ferner dürften Vorzieheffekte der Steuerreform 2015/2016 (z. B. durch vorgezogene Grundstücksübertragungen) den Defizitabbau im Jahr 2015 überzeichnen.

Aus den budgetären Entwicklungen (ohne Bankenpaket) und einem Rückgang der negativen Outputlücke leitet sich im Jahr 2016 ein Anstieg des **strukturellen Defizits des Gesamtstaates** auf 1,4% des BIP (2015: 0,2% des BIP) nach der FISK-Herbstprognose ab. Ohne die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber wäre im Jahr 2016 ein Anstieg des strukturellen Budgetdefizits Österreichs auf 1,2% des BIP zu verzeichnen. Nach beiden Prognosen verfehlt Österreich das mittelfristige Budgetziel gemäß den EU-Fiskalregeln von –0,45% des BIP erheblich.

Die Senkung der **Steuerbelastung des Faktors Arbeit** im Rahmen der Steuerreform ist aus Sicht des Fiskalrates grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings dürften die geplanten Gegenfinanzierungen den Steuerausfall erst mittelfristig zur Gänze abfedern.

Die **Prognosen des Fiskalrates** sind als „**Frühwarnmechanismus**“ zu verstehen, der dazu beitragen soll, eine tatsächliche Verfehlung der Fiskalregeln in Österreich zu vermeiden.

Als **Prognoseunsicherheiten** sind die **konjunkturellen Rahmenbedingungen** für das Jahr 2016, Veränderungen im Bereich des **Flüchtlingszustroms**, das Aufkommen der **Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2015/2016** sowie Leistungen aus dem **Bankenpaket** anzuführen.

Zusammenfassung

Der aktuelle **Haushaltsplan der Bundesregierung** (HHP; Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2016 vom 15. Oktober 2015) ist hinsichtlich der Budgetentwicklung 2016 als optimistisch einzuschätzen. Der Fiskalrat rechnet mit höheren Budgetdefiziten sowohl bei der Maastricht-Defizitquote als auch bei der strukturellen Defizitquote um jeweils etwa 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkte. In der Vergangenheit waren Abweichungen zwischen dem vom BMF angenommenen und dem durch Statistik Austria festgestellten Maastricht-Defizit in der Größenordnung von 0,1 bis 0,7 Prozentpunkten zu verzeichnen (geschätzte Ergebnisse für das Jahr t vom März im Jahr t im Vergleich zum Ergebnis von Statistik Austria vom März im Jahr $t+1$). Auch unterliegt die FISK-Prognose einer „No-Policy-Change-Annahme“, die keine potenziellen Konsolidierungen durch Budgetumschichtungen umfasst.

Um die fiskalischen Vorgaben in Zukunft einhalten zu können, muss der Weg eines **wachstumsschonenden Konsolidierungskurses in Kombination mit Offensivmaßnahmen wieder konsequent fortgesetzt** werden, wobei **Strukturreformen an Bedeutung** gewinnen müssen. Spielräume für defizit-erhöhende Maßnahmen, wie ausgabenseitige Konjunkturimpulse oder die Senkung der Steuer- und Abgabenquote, bleiben aber – selbst bei den etwas günstigeren Konjunkturaussichten – weiter äußerst gering.

Auch wenn die **Treffericherheit von Fiskalprognosen** im Regelfall durch veränderte ökonomische Rahmenbedingungen, Revisionen der Outputlücke sowie durch neue, bei der Prognoseerstellung noch unbekannt Maßnahmen der Gebietskörperschaften eingeschränkt wird, zählt es zu den **Kernaufgaben des Fiskalrates**, auf mögliche budgetäre Fehlentwicklungen hinzuweisen.

2. ZIELE UND AUFBAU DES BERICHTS

2.1 Inhalt des Berichts

Die vorliegende Publikation aus der **Publikationsreihe des Fiskalrates (FISK) über die Budget- und Schuldenentwicklung Österreichs** enthält die Ergebnisse der **eigenen Fiskalprognose** mit Berechnungen zur Beurteilung der Einhaltung der **Fiskalregeln** für die Jahre **2015 und 2016**.

Die FISK-Publikationsreihe umfasst – neben Empfehlungen an den Bundesminister für Finanzen zur Budgetpolitik und deren Finanzierung – derzeit drei Berichte pro Jahr:

- Eine **Evaluierung des Österreichischen Stabilitätsprogramms** der Bundesregierung im Hinblick auf die Einhaltung der **EU-Fiskalregeln** (Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln für t bis t+4, Ende Mai);
- Einen **Jahresbericht über die öffentlichen Finanzen** des **vorangegangenen Jahres** (Bericht über die öffentlichen Finanzen von t-1) einschließlich der erfolgten FISK-Empfehlungen an den Bundesminister für Finanzen (Anfang Juli).
- Eine **Prognose der Budget- und Schuldenentwicklung** im aktuellen und kommenden Jahr mit Berechnungen zur Beurteilung der Einhaltung der **EU-Fiskalregeln** (**Bericht zur Einschätzung der Budgetentwicklung von t und t+1**; Mitte Dezember).

Der **Schwerpunkt** des vorliegenden Berichts liegt auf einer **Prognose der Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen des Staates** (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger laut Europäischem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2010 – ESVG 2010) **für die Jahre 2015 und 2016**, um die **finanzpolitische Lage** vor dem Hintergrund der mehrdimensionalen **EU-Fiskalregeln** und der **fiskalpolitischen Ziele Österreichs adäquat einschätzen zu können**. Zudem werden die Ergebnisse der Fiskalprognose des FISK der aktuellen **Haushaltsplanung der Bundesregierung** (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2016 vom 14. Oktober 2015) gegenübergestellt und plausibilisiert.

Der Bericht trägt dem **Fiskalratsgesetz** Rechnung, das eine **zeitnahe Beobachtung der Budgetentwicklung in Österreich** vor dem Hintergrund der **EU-Fiskalregeln** vorsieht (§1 Abs. 1 Z 1 und 6 BGBl. I Nr. 149/2013). Ferner kommt dem FISK die Aufgabe zu, die **offiziellen Budgetvorschauen Österreichs** in seiner „**Watch-Dog-Funktion**“ zu plausibilisieren (Artikel 4 Abs. 1 und 2 der EU-VO Nr. 473/2013).

Der **Fiskalrat** als **unabhängiges Gremium**¹ wurde im November 2013 mit der Überwachung der EU-Fiskalregeln in Österreich betraut und setzt sich aus 15 **weisungsfreien Mitgliedern**, davon 12 mit Stimmrecht, zusammen. Auch die Oesterreichische Nationalbank, der Budgetdienst des Parlaments sowie weitere einschlägige Experten nehmen beratend an den Sitzungen teil (siehe: <http://www.fiskalrat.at/Organisation.htm>). Zudem wird der Fiskalrat bei seinen Aufgaben von einem bei der Oesterreichischen Nationalbank angesiedelten **Büro** unterstützt (siehe: www.fiskalrat.at).

¹ Gemäß Artikel 2, EU-VO 473/2013 sind „unabhängige Einrichtungen“ strukturell unabhängige Einrichtungen oder Einrichtungen, deren funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaates gegeben ist (z. B. durch entsprechende Satzung, Weisungsfreiheit, Kommunikationsbefugnis).

2.2 Aufbau des Berichts

Im „**Executive Summary**“ (Kapitel 1) finden sich die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Berichts zur **Einschätzung der Budgetentwicklung 2015 und 2016** in Österreich.

Kapitel 3 des Berichts beschreibt die **Grundsätze und Grundlagen der Fiskalprognose des Fiskalrates**. Die **Grundsätze** der Fiskalprognose orientieren sich am **internationalen Best Practice**, wonach Prognosen vom Vorsichtsprinzip geleitet, auf transparenten und realistischen Annahmen beruhen sowie mit anerkannten Schätzverfahren erstellt werden (Abschnitt 3.1).² Für den **Potenzialoutput** erfolgten **eigene Berechnungen** auf Grundlage der Methode der Europäischen Kommission (EK), die in Abschnitt 3.2 vorgestellt werden. Die **empirischen Grundlagen der Fiskalprognose** (insbesondere Budgetdaten nach ESVG 2010 von Statistik Austria sowie makroökonomische Eckdaten der WIFO-Konjunkturprognosen vom September und Oktober 2015) werden in Abschnitt 3.3 zusammengestellt.

Kapitel 4 präsentiert die **Ergebnisse der Fiskalprognose für die Jahre 2015 und 2016**. Die Abschnitte 4.1 und 4.2 beleuchten zunächst die Entwicklungen der **Staatseinnahmen und Staatsausgaben** in den Jahren 2015 und 2016. Eine **Gegenüberstellung der Prognoseergebnisse** mit dem österreichischen **Haushaltsplan der Bundesregierung für 2015 und 2016** folgt in Abschnitt 4.3. Auf Basis der Ergebnisse werden dann **die budgetären Kenngrößen** (Maastricht-Defizit, struktureller Budgetsaldo und Staatsverschuldung) abgeleitet und analysiert (Abschnitt 4.4).

Eine Überprüfung der **Einhaltung der EU-Fiskalregeln in den Jahren 2015 und 2016** anhand des prognostizierten Budgetpfads für die Jahre 2015 und 2016 ist Gegenstand von **Kapitel 5**. Hier werden die **Ergebnisse der mehrdimensionalen Fiskalregeln** (Höhe des Budgetsaldos, Entwicklung und Höhe des strukturellen Budgetsaldos, Entwicklung des Ausgabenwachstums sowie Höhe und Entwicklung der Schuldenquote) für die Jahre 2015 und 2016 erläutert.

Schlussfolgerungen vor dem Hintergrund der prognostizierten Budgetentwicklungen und der EU-Vorgaben zur Haushaltsdisziplin sind Gegenstand von **Kapitel 6**.

Das **Literaturverzeichnis** befindet sich in **Kapitel 7**.

2 Zur Erläuterung der bei der Prognose angewandten Schätzverfahren siehe Fiskalrat, 2014.

3. GRUNDSÄTZE UND GRUNDLAGEN DER FISKAL-PROGNOSE

3.1 Prinzipien, Prognosehorizont und Datenbasis

Die **Fiskalprognose** des FISK orientiert sich am internationalen Best Practice, wonach Prognosen vom **Vorsichtsprinzip** geleitet, auf **transparenten** und **realistischen Annahmen** beruhen sowie mit **anerkannten Prognoseverfahren** erstellt werden (siehe z. B. EK, 2013, oder EZB, 2007). Die folgenden Grundsätze reflektieren die Aufgaben des Fiskalrates als beratendes und überwachendes Gremium des Staates in Österreich, die ein hohes Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit nahelegen:

Unabhängigkeit

Die Fiskalprognose ist eine **eigenständige Analyse des FISK**. Bestehende Einschätzungen oder Zielvorgaben der Bundesregierung oder Landesregierungen sowie nationaler oder internationaler Forschungsinstitute dienen als Informationsquelle, sind aber nicht bindend für das Ergebnis. Über Annahmen, Daten und Methoden der Prognose entscheidet der FISK. Die diesbezüglichen Unterlagen werden dem FISK von den Mitarbeitern des Büros zur Verfügung gestellt.

Vorsichtsprinzip

Der Fiskalprognose wird eine „**No-Policy-Change-Annahme**“ zugrunde gelegt, die von einer **unveränderten Budgetpolitik** ausgeht, sofern nicht **konkrete Veränderungen verbindlich** vereinbart wurden. Numerische Zielvorgaben der Budgetpolitik per se verändern das Prognoseergebnis nicht. Vor diesem Hintergrund berücksichtigt die Fiskalprognose **diskretionäre Maßnahmen**, wenn sie vom **Inhalt, der Höhe und dem Zeitpunkt** bekannt ist und mit **sehr hoher Wahrscheinlichkeit realisiert** wird. Unpräzise Vorhaben der Regierung oder anderer Institutionen werden demgegenüber bei der Prognose nicht einbezogen. Besteht keine derartige Diskretion, kommt es zur Fortschreibung der Einnahmen- und Ausgabenströme nach unterschiedlichen Prognosemethoden (siehe Fiskalrat, 2014). So kommen beispielsweise jährliche Gehalts- und Lohnanpassungen im öffentlichen Dienst zur Anwendung, selbst wenn noch keine offiziellen Beschlüsse vorliegen. Im Zweifelsfall wird von der Berücksichtigung budgetrelevanter Vorhaben jedoch Abstand genommen.

Transparenz

Die Prognoserichtlinien, Prognosemethoden und Prognoseergebnisse werden der Öffentlichkeit durch eigene Publikationen, die von der Website des FISK abrufbar sind, zugänglich gemacht und im Rahmen einer Pressekonferenz vorgestellt. Die Fiskalprognose des FISK soll als objektiver Benchmark herangezogen werden können und einen Beitrag zur Versachlichung der öffentlichen Meinungsbildung liefern.

Prognosehorizont und -zeitpunkt

Der Fiskalrat erstellt seit Herbst 2014 eigene Fiskalprognosen, die jeweils im Herbst und im Frühjahr präsentiert werden. Der gewählte **Prognosehorizont** sind das laufende und das folgende Jahr (also t und $t+1$). Die Prognose erfolgt für den **Gesamtstaat** (Bundes-, Landes-, Gemeindeebene und Sozialversicherungsträger) basierend auf dem ESVG 2010.

Datenbasis

Folgende **Datenquellen** wurden für die aktuelle Fiskalprognose der Jahre 2015 und 2016 herangezogen (Redaktionsschluss am 25.11.2015):

- Aufgliederungen der **Einnahmen und Ausgaben des Staates** und der **Steuerkategorien laut ESVG 2010** für die Jahre 1995 bis 2014 von Statistik Austria (Stand: Oktober 2015);
- **Makroökonomische Eckgrößen** laut letztverfügbaren Konjunkturprognosen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO; Stand: September und Oktober 2015);
- **Administrative, unterjährige Budgetdaten** für die Abschätzung des Budgetvollzugs 2015 von **Bund** und **Sozialversicherungsträgern**;
- **Erläuterungen und Daten** zu den budgetären Auswirkungen von **diskretionären Maßnahmen** (v. a. aus den **Stabilitätsprogrammen** der vergangenen Jahre, der **Haushaltsplanung 2016** und aus Erläuterungen zu **Gesetzestexten**);
- **Daten der Europäischen Kommission** (EK) für die Potenzialoutputschätzung zu „Economic Sentiment Indicators“ (ESI) und „Capacity Utilisation in Industry“ (CU);
- **Sonstige Datenquellen**, die für die Prognose einzelner Einnahmen- oder Ausgabenkategorien von Relevanz sind: z. B. Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungen, administrative Steuerstatistiken von Statistik Austria, Vorschauen zum EU-Budget, Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, Bundesfinanzgesetze und Budgetberichte.

Die **gesamtstaatliche Fiskalprognose** basiert auf den Konzepten und Daten des **ESVG 2010**. Ein **direkter Vergleich** mit **administrativen Voranschlägen** ist angesichts umfangreicher Konzeptunterschiede **nicht möglich**. Durch die frühe Verfügbarkeit von Voranschlägen oder unterjährigen Gebärungsergebnissen der Gebietskörperschaften auf administrativer Basis können aber speziell für die Hochschätzung des laufenden Jahres wichtige Einzelinformationen gewonnen werden (siehe Box 2).

3.2 Methode der zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos

Unter **Potenzialoutput** versteht man jenes Outputniveau, das bei einer **durchschnittlichen Kapazitätsauslastung ohne Inflationsdruck** erzielt werden kann. Die Abweichung des BIP vom Potenzialoutput, ausgedrückt in Prozent des Potenzialoutputs, wird als Outputlücke bezeichnet. Mithilfe der Outputlücke und der Budgetsensitivität (siehe Mourre et al., 2013)³, die den Effekt von Konjunkturschwankungen auf das Budget misst, wird die zyklische Komponente des Budgetsaldos berechnet, die vom Finanzierungssaldo abgezogen wird. Nach einer zusätzlichen Bereinigung um Einmaleffekte erhält man den strukturellen Budgetsaldo.

Die EK schätzt den Potenzialoutput anhand eines Produktionsfunktionsansatzes, in dem die Beiträge zum Potenzialoutput von den Inputfaktoren Arbeit und Kapital und der totalen Faktorproduktivität (TFP) stammen (siehe D’Auria et al., 2010). Um den von der EK geschätzten Potenzialoutput an die Datengrundlage der FISK-Prognose anzupassen, insbesondere an die makroökonomischen Eckgrößen des BIP und des Arbeitsmarktes der WIFO-Prognose, wird eine **FISK-Schätzung** des Potenzialoutputs nach den **Methoden und Konzepten der EK auf Basis der WIFO-Daten** durchgeführt. Es kommen jene WIFO-Daten zum Einsatz, die den Definitionen der EK entsprechen, etwa bei der Arbeitslosenquote, oder die Daten werden in analoger Weise modifiziert, etwa bei den Löhnen und Gehältern, der Beschäftigung und den Arbeitsstunden pro Beschäftigten. Zusätzlich wird der im Schätzmodell verwendete Indikator für die Kapazitätsauslastung übereinstimmend mit der Vorgehensweise der EK aktualisiert.

3 Die in Mourre et al. (2013) ausgewiesene Semi-Elastizität, die von der EK für die zyklische Bereinigung des Budgetsaldos anhand der Outputlücke verwendet wird, wurde im Jahr 2014 aktualisiert.

Die Schätzungen des Potenzialoutputs weisen relativ hohe Unsicherheiten und entsprechende Volatilitäten auf. Da die Beurteilung der Fiskalregeln auf Basis der EU-Definitionen erfolgt, sind Prognosen für das strukturelle Defizit sinnvollerweise ebenfalls auf Basis dieser EU-Definitionen vorzunehmen. Aus den methodischen und statistischen Unsicherheiten lässt sich aber ableiten, dass eine Optimierung der diesbezüglichen Schätzverfahren auf EU-Ebene weiter anzustreben und entsprechende Vorsicht bei der Beurteilung der Zielerreichung auf Basis der Indikatoren vorzusehen sind.

Tabelle 1: Schätzung der Outputlücke des FISK, des BMF, der EK und der OECD

	FISK		BMF	EK	OECD
	Mai 2015	Oktober 2015	Oktober 2015	November 2015	November 2015
2014 BIP-Wachstum in %	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
2014 Potenzialwachstum in %	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1
2014 Outputlücke in % des Potenzialoutputs	-1,0	-1,2	-1,2	-0,9	-2,4
2015 BIP-Wachstum in %	0,5	0,7	0,7	0,6	0,8
2015 Potenzialwachstum in %	0,7	0,9	0,8	0,8	0,9
2015 Outputlücke in % des Potenzialoutputs	-1,2	-1,4	-1,3	-1,2	-2,6
2016 BIP-Wachstum in %	1,4	1,4	1,4	1,5	1,3
2016 Potenzialwachstum in %	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9
2016 Outputlücke in % des Potenzialoutputs	-0,7	-1,0	-0,9	-0,6	-2,2

Quelle: BMF, EK, OECD und eigene Berechnungen.

Werden die **Schätzungen** des **Potenzialwachstums** und der **Outputlücke** des FISK den Schätzungen der EK und des WIFO für die Jahre 2014 bis 2017 gegenübergestellt, wobei Letztere in den Haushaltsplan (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2016 vom 14. Oktober 2015 – HHP) eingehen, so zeigt sich folgendes Bild: Zwischen FISK und WIFO gibt es nur geringe Abweichungen, da die gleiche Datengrundlage verwendet wird. Die EK errechnet v. a. für das Jahr 2014 eine kleinere Outputlücke, während die Schätzungen für 2015 nahe beieinander liegen. Im Jahr 2016 ergibt sich auf Grundlage unterschiedlicher Prognosedaten eine neuerliche Abweichung. Vor allem die Annahmen zur Migration für das Jahr 2016 sind mit großer Unsicherheit behaftet. Das daraus resultierende Arbeitsangebot stellt einen wesentlichen Faktor in der Schätzung des Potenzialoutputs dar.

3.3 Ökonomische Eckdaten der Fiskalprognose

Das **reale Wirtschaftswachstum** wird – nach der WIFO-Makroprognose vom September 2015⁴ – im Jahr 2015 0,7% gegenüber dem Vorjahr betragen und damit zum vierten Mal in Folge unter einem Prozent liegen. Erst im Jahr 2016 soll eine etwas stärkere wirtschaftliche Erholung (+1,4%) eintreten, die vorrangig von einer moderaten, aber stabilen Konjunktur im Euroraum und der Entlastung der Einkommen durch die Steuerreform 2015/2016 ausgeht. Im Vergleich dazu geht die EK (Stand: November 2015) von einem BIP-Anstieg für die Jahre 2015 und 2016 von real 0,6% und 1,5% aus.

In **Tabelle 2** sind die Veränderungsraten der volkswirtschaftlichen Hauptaggregate für die Jahre 2015 und 2016 wiedergegeben, wie sie in das Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom April 2015 und in die Haushaltsplanung für 2016 vom Oktober 2015 Eingang gefunden haben und die Grundlage der FISK-Prognose bilden. Die in der Tabelle enthaltenen Einkommensgrößen sind in nominellen Werten angegeben, da diese für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates von Relevanz sind.

4 Die FISK-Fiskalprognose stützt sich, wie jene des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) auf die jeweils aktuelle makroökonomische Prognose des WIFO. Damit können Abweichungen zwischen den beiden Fiskalprognosen, welche auf unterschiedlichen makroökonomischen Einschätzungen beruhen, vermieden werden.

Tabelle 2: Makroökonomische Größen der Fiskalprognose

	Haushaltsplan		Stabilitätsprogramm		Oktober vs. April 2015	
	Oktober 2015		April 2015		2015	2016
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
	Veränderung zum Vorjahr in %				Differenz in %-Punkten	
BIP, nominell	2,4	3,1	1,9	3,1	+0,5	+0,0
BIP, real	0,7	1,4	0,5	1,4	+0,2	+0,0
Konsum der privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck, real	0,4	1,3	0,4	1,4	+0,0	-0,1
Öffentlicher Konsum, real	0,8	0,5	1,1	0,1	-0,3	+0,4
Bruttoanlageinvestitionen, real	0,4	1,5	1,0	2,0	-0,6	-0,5
Arbeitnehmerentgelte, nominell	2,8	2,7	2,2	2,8	+0,6	-0,1
Bruttobetriebsüberschuss und Selbstständigeneinkommen, nominell	2,0	2,8
Verbraucherpreisindex	1,1	1,7	1,3	1,9	-0,2	-0,2
BIP-Deflator	1,6	1,7	1,4	1,7	+0,2	+0,0
Unselbstständig Beschäftigte, in 1.000	0,8	0,9	0,7	0,9	+0,1	+0,0
Arbeitslosenquote laut Eurostat, in %	5,8	6,0	5,3	5,3	+0,5	+0,7
Arbeitslosenquote national laut AMS, in %	9,2	9,7	9,1	9,4	+0,1	+0,3
3-Monatszinssatz, in %	0,1	0,1	0,1	0,1	+0,0	+0,0
10-Jahres-Rendite, Bundesanleihen, in %	1,0	1,0	0,5	0,5	+0,5	+0,5

Quelle: BMF und WIFO.

Die sehr mäßige wirtschaftliche Entwicklung in Österreich im **Jahr 2015** geht auf eine Wachstumsschwäche aller Hauptnachfragekomponenten zurück: Der private Konsum entwickelt sich mit 0,4% abermals schwach. Der Verfall der Energiepreise, der die Inflationsrate im Jahr 2015 auf 1,1% drückt, hat die Kaufkraft der privaten Haushalte nicht ausreichend erhöht, um den privaten Konsum stärker expandieren zu lassen. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte steigt real lediglich um 0,7%. Bei den Bruttoanlageinvestitionen vermindern stagnierende Bauinvestitionen die Wachstumsrate für 2015 auf +0,4%, wobei auch die Ausrüstungsinvestitionen real unter einem Prozent wachsen. Das Investitionsvolumen liegt damit immer noch unter dem Niveau des Jahres 2007.

Im Jahr 2016 soll die wirtschaftliche Erholung in der EU eine entsprechende Ausweitung der Exporte und eine leichte Zunahme der Investitionsnachfrage in Österreich nach sich ziehen. Die Senkung des Lohn- und Einkommensteuertarifs im Zuge der Steuerreform 2015/2016 bewirkt 2016 eine Entlastung der Einkommen im Ausmaß von 4,2 Mrd EUR, wodurch sich das Wachstum des privaten Konsums auf 1,3% erhöhen dürfte. Insgesamt wird im Jahr 2016 ein Anstieg des realen BIP um 1,4% erwartet. Im Jahr 2016 wird der Ölpreiseffekt auslaufen und die Inflationsrate (VPI) auf 1,7% steigen. Etwa 0,3 Prozentpunkte des Anstiegs der Verbraucherpreise sind laut WIFO auf Effekte der Steuerreform zurückzuführen, v. a. auf die Erhöhung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, eine Überwälzung von Steuern auf die Verbraucherpreise als Folge der Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung und eine Zunahme der Konsumnachfrage.

Auf dem Arbeitsmarkt hat sich die seit 2011 anhaltende Dynamik des gleichzeitigen Wachstums von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Laufe des **Jahres 2015** eingebremst, aber fortgesetzt. Bei einem geringen Beschäftigungswachstum von 0,8 bzw. 0,9% in den beiden Prognosejahren steigt die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition im Jahr 2015 um 0,8 Prozentpunkte auf 9,2%; im Jahr 2016 ist mit einem weiteren Anstieg auf 9,7% zu rechnen⁵. Das liegt am Zusammentreffen mehrerer Faktoren: In erster Linie erhöht sich das Arbeitsangebot durch Migration und eine stetig zunehmende Erwerbsbeteiligung, zusätzlich wirken die Beschränkungen beim Pensionsantritt und den Schulungen für Arbeitslose.

Die Leitzinsen im Euroraum liegen weiterhin auf einem historisch niedrigen Niveau: Für den kurzfristigen 3-Monats-Zinssatz werden 0,1% in beiden Jahren erwartet. Die Prognose für die Rendite zehnjähriger österreichischer Bundesanleihen ist mit 1,0% etwas höher als zuletzt prognostiziert.

Im Vergleich zur Makroprognose im Stabilitätsprogramm vom **April 2015** wurden die Wachstumsaussichten für das Jahr 2015 um 0,2 Prozentpunkte angehoben, wobei das höhere Wachstum auf einer Verbesserung in der realen Zunahme der Exporte beruht. Die **inländischen Nachfragekomponenten** wurden zum Teil sogar nach unten revidiert. Vor allem die Wachstumserwartungen für die Investitionen wurden gegenüber dem Stabilitätsprogramm um einen halben Prozentpunkt zurückgenommen.

Der Anstieg der Arbeitnehmerentgelte wurde gegenüber dem Stabilitätsprogramm mit 2,8% im Jahr 2015 und 2,7% im Jahr 2016 nach oben revidiert, sodass der vom FISK prognostizierte Zuwachs der indirekten Steuereinnahmen ebenfalls stärker ausfällt als im Frühjahr erwartet (Abschnitt 4.1). Ein weiterer und unerwarteter Rückgang der Preise von Mineralölprodukten im Sommer 2015 hat die Inflationserwartungen für 2015 gedrückt, bei den Konsumentenpreisen wird nun mit einer Teuerungsrate von 1,1% gerechnet.

Ein **Abwärtsrisiko** für die vorliegende Wirtschaftsprognose liegt in einem Einbruch des **chinesischen Wirtschaftswachstums**, das über die angenommene Verlangsamung des Trendwachstums hinausgeht. Auch Absatzeinbußen für österreichische Zulieferbetriebe infolge des **Abgasskandals von VW** stellen ein mögliches Konjunkturrisiko dar. Die Auswirkungen der **Flüchtlingskrise auf das Wirtschaftswachstum** sind zum derzeitigen Informationsstand noch **schwer einzuschätzen**, sowohl der öffentliche und private Konsum als auch das Arbeitskräfteangebot könnten durch den Zustrom von Flüchtlingen stärker als angenommen wachsen⁶. Verhalten positive Signale sind seit dem Frühjahr in der Industriekonjunktur zu bemerken.

5 Die hohe Revision der Arbeitslosenquote laut Eurostat um 0,5 Prozentpunkte im Jahr 2015 ist auf die Revision der Mikrozensus-Zahlen zur Erwerbstätigkeit vom März 2015 zurückzuführen.

6 Die Haushaltsplanung 2016 beruht auf der WIFO-Prognose vom September 2015, als der Zustrom von Flüchtlingen massiv zunahm. Um einem stärkeren Bevölkerungswachstum Rechnung zu tragen, verwendet das WIFO nicht wie bisher das mittlere, sondern das hohe Wanderungsszenario der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria vom November 2014. Das bedeutet ein um 15.000 Personen höheres Arbeitskräfteangebot im Jahr 2016.

4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der Fiskalprognose für die Jahre 2015 und 2016. Dem methodischen Ansatz der FISK-Prognose folgend, werden zunächst die Prognoseergebnisse für die **gesamstaatlichen Einnahmen** und **Ausgaben** erläutert und für die einzelnen ESVG-Kategorien ausgewiesen (Tabelle 7). Danach werden die **Kenngößen der Budgetentwicklung** abgeleitet (Abschnitt 4.4) und im Hinblick auf die EU-Fiskalregeln (Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo, Ausgabenentwicklung, Staatsverschuldung) evaluiert (Kapitel 5).

4.1 Entwicklung der Staatseinnahmen 2015 und 2016

Laut FISK-Herbstprognose betragen die **Einnahmen des Sektors Staat** für die Jahre 2015 und 2016 **169,8** bzw. **172,0** Mrd EUR. Dies entspricht einem Wachstum gegenüber dem Vorjahr von **3,1%** bzw. **1,3%**. Das durchschnittliche Einnahmenwachstum der Jahre 2015 und 2016 von 2,2% p. a. fällt damit im Vergleich mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten 10 Jahre von 3,4% p. a. bedeutend schwächer aus. Hauptverantwortlich für die historisch betrachtet unterdurchschnittliche Entwicklung sind der vergleichsweise schwache Konjunkturverlauf sowie Einnahmehausfälle 2016 im Zuge der Steuerreform. Details zu den getroffenen Annahmen bezüglich der Steuerreform sind in Box 1 zu finden. Grafik 1 zeigt die Entwicklung der Einnahmenquote, die von 2012 bis 2015 kontinuierlich von 48,9% auf 50,4% des BIP steigt. Die Abgabenquote nach nationaler Definition⁷ steigt im gleichen Zeitraum von 41,8% auf 43,6%. Im Jahr 2016 wird aufgrund der Steuerreform ein Rückgang der Einnahmenquote (Abgabenquote) auf 49,5% (42,9%) prognostiziert.

Im Folgenden werden die **Einnahmen des Staates nach Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) aufgliedert und ihr Beitrag zur Gesamtentwicklung analysiert. Eine Aufschlüsselung der Einnahmenkategorien illustriert die Bedeutung der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialbeiträge, die knapp 90% der Gesamteinnahmen des Staates abdecken und für die Einnahmenentwicklung in der Prognoseperiode hauptverantwortlich sind (Grafik 2).

Box 1: Maastricht-Effekte der Steuerreform 2015/2016 in der FISK-Prognose

Die aktuelle FISK-Prognose berücksichtigt alle **quantifizierten Maßnahmen** des Steuerreformpakets 2015/2016 vom Juni/Juli 2015 (Wirkungsorientierte Folgeabschätzung – WFA des BGBl. I Nr. 118/2015). Die Schätzungen laut WFA basieren auf Administrativdaten und wurden an die **ESVG 2010-Konzepte** angepasst (v. a. periodenmäßige Abgrenzungen und Umbuchungen von Steuererstattungen zu Ausgabenkategorien). Nähere Erläuterungen zu diesen Anpassungen und weitere Detailinformationen, wie beispielsweise die **Neuberechnung der Aufkommenselastizitäten für die Lohnsteuer** aufgrund des geänderten durchschnittlichen Progressionsgrads mit Hilfe einer Mikrosimulation, finden sich in der Information des Büros des Fiskalrates vom 10. Juli 2015⁸.

Im Jahr 2016 ergibt sich durch die Steuerreform 2015/2016 eine diskretionäre **Entlastung der Lohnsteuer**⁹ im Ausmaß von 4,2 Mrd EUR. Einnahmenseitige **Betrugsbekämpfungsmaßnahmen** bestehen zum Großteil aus der Einführung der Registrierkassenpflicht sowie der Konteneinsicht. Diese **Gegenfinanzierungsmaßnahmen belaufen sich im Jahr 2016 auf 1,9 Mrd EUR und erhöhen in erster**

⁷ Die nationale Abgabenquote (Indikator 2) berücksichtigt alle Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Sozialversicherungsbeiträge (nur Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-Eigenmittel.

⁸ Information des Büros des Fiskalrates: „Effekte des Steuerreformpakets 2015/2016 – Status quo“, http://www.fiskalrat.at/dms/fiskalrat/publications/sonstige/FISK-Information-extern_Steuerreform_Hintergrund-Juli-2015/FISK-Information-extern_Steuerreform_Hintergrund-Juli%202015.pdf.

⁹ Bei der veranlagten Einkommensteuer wird die Tarifsenkung erst 2017 budgetwirksam.

Linie das Mehrwertsteueraufkommen und die veranlagte Einkommensteuer. Änderungen im Sozialversicherungssystem (Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage, Senkung der Sozialversicherung für Selbstständige¹⁰) sowie weitere steuerliche Maßnahmen bewirken zusätzliche Einnahmen im Ausmaß von 0,1 bzw. 0,5 Mrd EUR. Insgesamt ergibt sich daraus auf der **Einnahmenseite** ein **Nettoausfall von 1,7 Mrd EUR** für 2016 (ohne Selbstfinanzierung). Die Entlastungen aus der erhöhten Rückvergütung von Sozialversicherungsbeiträgen für Unselbstständige („Negativsteuer“) sowie die Anhebung der Forschungsprämie gelten als zahlbare Steuergutschriften und sind ESVG-konform als erhöhte Ausgaben zu berücksichtigen. Die Regierung plant ferner **Einsparungen bei Verwaltung und Förderungen** im Ausmaß von 1,1 Mrd EUR. Spezifizierte Reformmaßnahmen im Zuge des Steuerpakets oder im Rahmen des „Reformdialogs Verwaltungsvereinfachung“ stehen in dieser Größenordnung aber bislang aus. Einsparungen bei **Bundessubventionen** wurden im Ausmaß von 0,2 Mrd EUR angekündigt. Informationen über nennenswerte diesbezügliche Maßnahmen auf **Länder- und Gemeindeebene** stehen nicht zur Verfügung. Zusätzlich werden moderate Lohn- und Gehaltsabschlüsse vor dem Hintergrund niedriger Inflationsraten zu einer Dämpfung der Ausgabenentwicklung beitragen. Die FISK-Herbstprognose berücksichtigt die geplante Kürzung der Bundesförderungen als diskretionäre Maßnahme (0,2 Mrd EUR) sowie die implizite Kostendämpfung der Löhne und Gehälter, die durch die Makroprognose des WIFO einfließt (etwa 0,6 Mrd EUR). Die **verbleibende Differenz von 0,3 Mrd EUR** zu den angekündigten Einsparungen im Ausmaß von 1,1 Mrd EUR wurden den Prognoserichtlinien entsprechend (No-Policy-Change-Annahme bzw. Vorsichtsprinzip; vgl. Fiskalrat, 2014) **nicht berücksichtigt**. Der expansive Makroeffekt der Steuerreform, der mit Mehreinnahmen des Staates einhergeht („Selbstfinanzierung“), wird indirekt (mit Ausnahme des Differenzbetrags von 0,3 Mrd EUR) durch die Übernahme der Makroprognose des WIFO berücksichtigt.

Tabelle 3: Annahmen zu den Effekten der Steuerreform 2015/2016

Maßnahmen in Mio EUR pro Jahr	nach ESVG-Definition	
	2015	2016
Einnahmenseitig	0	-1.684
Reform der Lohn- und Einkommensteuer	0	-4.182
Betrugsbekämpfung	0	1.949
Änderung Sozialversicherung	0	99
Sonstige Maßnahmen im Steuersystem	0	450
Ausgabenseitig - diskretionäre Maßnahmen¹⁾	-82	60
Einsparungen bei Verwaltung und Förderungen ¹⁾	0	200
Betrugsbekämpfung	-82	15
Ausgabenseitige Steuergutschriften	0	-155
Summe¹⁾	-82	-1.624

1) Automatismus über moderate Lohn- und Gehaltsabschlüsse ist hier nicht enthalten (2016: etwa -0,6 Mrd EUR).

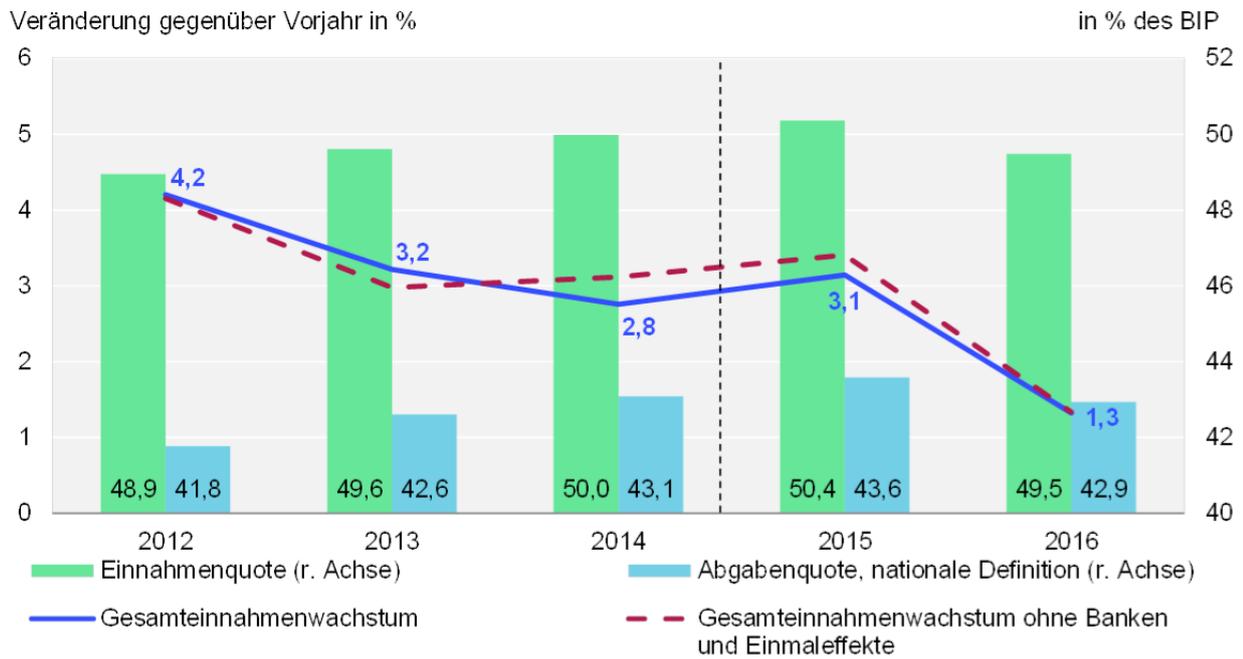
Anmerkung: Einige Maßnahmen werden in der WFA nur netto dargestellt.

Quelle: WFA laut Regierungsvorlagen Juni/Juli 2015 und eigene Annahmen.

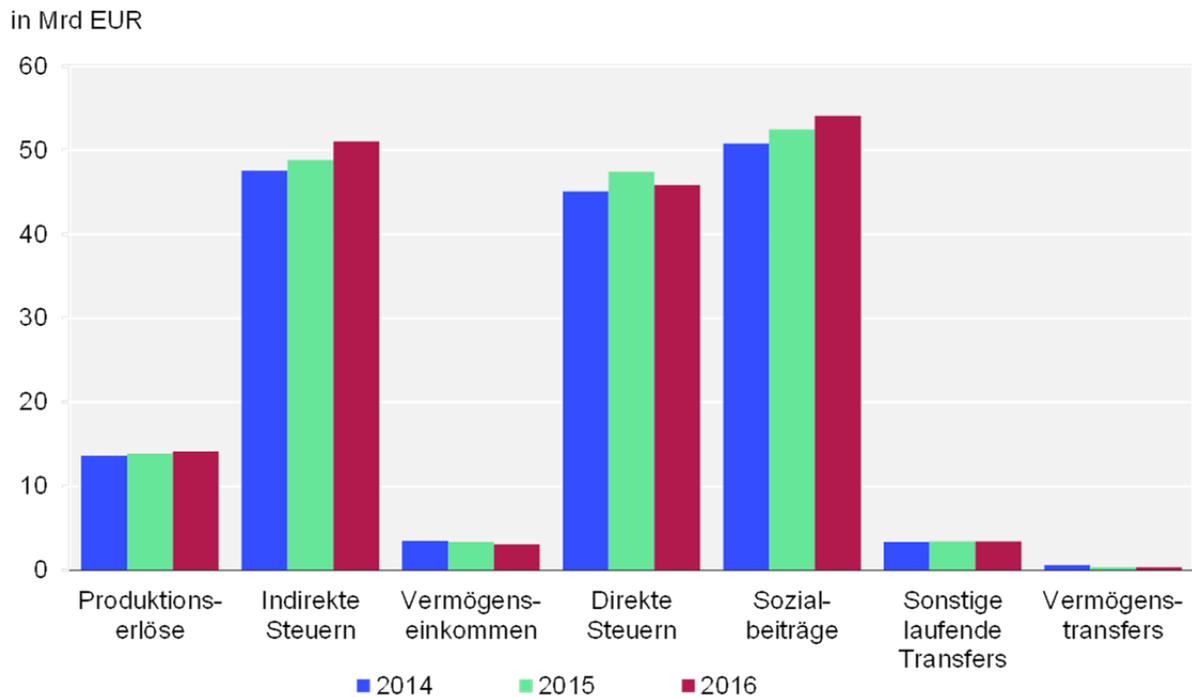
10 Die Rückvergütung von Sozialversicherungsbeiträgen für Selbstständige erfolgt parallel zu jener für Unselbstständige.

FISK-Prognoseergebnisse 2015 und 2016

Grafik 1: Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen



Grafik 2: Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates



Box 2: Berücksichtigung von unterjährigen Administrativdaten in der Prognose

Im Gegensatz zur Frühjahrsprognose liegen zum Zeitpunkt der FISK-Herbstprognose bereits aussagekräftige Daten zu unterjährigen Entwicklungen (in der Regel Jänner bis September) von einigen wichtigen Einnahmen- und Ausgabenkategorien (Monatserfolge nach Bundesfinanzierungshaushalt, Quartalsergebnisse vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger sowie unterjährige laufende Information des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Bereich Pensionen) vor. Diese werden verwendet, um ganzjährige Schätzungen basierend auf der makroökonomischen Entwicklung, Trends der Vergangenheit und Information zu diskretionären Maßnahmen¹¹ zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Cash-Daten nicht direkt übernommen werden können, sondern entsprechend den Abgrenzungen nach ESVG 2010 übergeführt werden müssen. Dies geschieht für bestimmte Steuern einerseits durch eine periodengemäße Abgrenzung (Verschiebung der Monatserfolge um ein bis zwei Monate) und andererseits durch die Bereinigung um Erstattungen und zahlbare Steuergutschriften, welche ESVG-konform als Ausgaben zu berücksichtigen sind (Fiskalrat, 2014). Um die in den Cash-Daten enthaltene Information in die Prognose einfließen zu lassen, werden die Cash-Daten auf das Gesamtjahr hochgeschätzt. Die in dieser Weise identifizierte Wachstumsdynamik dient als Indikator für die Validierung der Schätzergebnisse des laufenden Jahres.

Eine nicht erklärbare Abweichung der Cash-Daten von der Jahresprognose wird als Zufallsereignis interpretiert (z. B. außergewöhnlich hoher Vollzug) mit der wichtigen Konsequenz, dass die getätigte Anpassung der Schätzung für das laufende Jahr nicht in das nächste Jahr übernommen wird. Diese Vorgehensweise, speziell für Steuerschätzungen, leitet sich aus einer Residuenanalyse ab, welche keine systematischen Über- und Unterschätzungen über die Zeit erkennen lässt.

Das Wachstum der Einnahmen aus **indirekten Steuern** (ESVG-Code D.2 Produktions- und Importabgaben) wird auf 2,6% für 2015 und 4,6% für 2016 geschätzt. Im Durchschnitt des Prognosezeitraums liegt der Zuwachs mit 3,6% p. a. über dem durchschnittlichen Wachstum der letzten 10 Jahre von 3,1% p. a. Im **Prognosejahr 2015** erklärt die schwache Entwicklung des privaten Konsums (nominell: +1,6%, real: +0,4%) das unterdurchschnittliche Einnahmenwachstum aus indirekten Steuern, das durch Mehreinnahmen aus dem Abgabenänderungsgesetz 2014 (Tabaksteuer und sonstige Verbrauchsabgaben) abgedeckt wird. Die unterjährige Entwicklung des Bundesabgabenerfolgs 2015 (Box 2) deutet zudem auf merkliche Mehreinnahmen aufgrund von Vorzieheffekten bei der Grunderwerbsteuer hin, welche 2016 im Rahmen der Steuerreform angehoben wird. Im **Jahr 2016** ist mit einer erheblich stärkeren Dynamik des Aufkommens aus indirekten Steuern zu rechnen. Dies begründet sich einerseits mit einem stärkeren Wachstum der privaten Nachfrage (nominell: +3,2%, real: +1,3%) und andererseits mit dem Inkrafttreten diverser Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2016 im Bereich der indirekten Steuern. Zu Letzteren zählen die Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes von 10% auf 13% für einen Teil von Gütern und Dienstleistungen, die Einführung der Registrierkassen- und Belegerteilungspflicht und weiterer Betrugsbekämpfungsmaßnahmen. Gegenüber dem Vorjahr wird 2016 mit einem Mehraufkommen aus der Mehrwertsteuer im Ausmaß von 1,7 Mrd EUR gerechnet (2015: +0,7 Mrd EUR). Leicht dämpfend auf das Einnahmenwachstum 2016 wirken die Abschaffung der Gesellschaftsteuer sowie der Entfall der Vorzieheffekte aus dem Jahr 2015. Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer trägt die zweitwichtigste indirekte Steuer, die Mineralölsteuer, über den gesamten Prognosehorizont aufgrund des stagnierenden Verbrauchs kaum zum Anstieg der Einnahmen bei. Für von der Lohnsumme abhängige Steuern (Familienlastenausgleichsbeitragsbeitrag, Kommunalsteuer etc.) als Teil der Produktionsabgaben wird eine Entwicklung im Einklang mit dem Anstieg der Arbeitnehmerentgelte unterstellt.

11 Fiskalrat (2014) enthält eine detaillierte Beschreibung der in der FISK-Prognose angewandten Schätzmethoden.

Die Entwicklung der **direkten Steuern** (ESVG-Code D.5 Einkommen- und Vermögensteuern) trug in den Jahren nach 2009, dem Jahr der letzten großen Lohn- und Einkommensteuerreform, mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4,8% im Vergleich zum Wachstum der Gesamteinnahmen von 3,3% überproportional zum Anstieg der Staatseinnahmen bei. Im **Prognosejahr 2015** ist abermals mit einem starken Anstieg im Ausmaß von 5,2% zu rechnen. Treibend für dieses Wachstum ist in erster Linie die Entwicklung von Lohn- (+4,4%), Körperschaft- (+6,7%) und Kapitalertragsteuer (+16,0%). Das Aufkommenswachstum der Körperschaftsteuer erklärt sich teilweise durch steuererhöhende Maßnahmen (Abgabenänderungsgesetz 2014; Einschränkung Gruppenbesteuerung und Profitshifting-Maßnahmen). Die starke Entwicklung der Kapitalertragsteuer wird aus den unterjährigen administrativen Daten des Bundes abgeleitet, deren Dynamik von der Kapitalertragsteuer auf Nicht-Zinserträge getrieben ist und auf merkliche Vorzieheffekte hindeutet. Im **Jahr 2016** ist daher – trotz erfolgter Anhebung der Kapitalertragsteuer von 25% auf 27,5% (ausgenommen Zinsen aus Spareinlagen) – ein leichter Rückgang des Aufkommens gegenüber 2015 zu erwarten. Insgesamt muss im Jahr 2016 infolge der Steuerreform 2015/2016 von einer deutlich veränderten Aufkommensdynamik ausgegangen werden: Durch die Tarifsenkung sinkt das Aufkommen der Lohnsteuer um 2,8 Mrd EUR bzw. 10,0% gegenüber dem Vorjahr. Aufgrund von Gegenfinanzierungsmaßnahmen im Bereich der Betrugsbekämpfung (Konteneinsicht) wird ein Anstieg des Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer im Ausmaß von 1,0 Mrd EUR bzw. 23,9% prognostiziert. In Summe dürfte sich 2016 das Aufkommen an direkten Steuern um 3,3% reduzieren. Grafik 3 veranschaulicht die Entwicklung der direkten Steuern.

Für das Wachstum der **Sozialbeiträge** wird – nach einem Anstieg um 3,2% im Jahr 2014 – im Prognosezeitraum eine beinahe konstante Entwicklung mit +3,3% für 2015 und +3,1% für 2016 erwartet. Prägend für die Entwicklung der Sozialbeiträge ist vor allem das Wachstum der Arbeitnehmerentgelte (2015: +2,8%, 2016: +2,7%). Zusätzlich ist der Prognosezeitraum von mehreren diskretionären Maßnahmen geprägt, welche auf dem Stabilitätsgesetz 2012, der Steuerreform 2015/2016 sowie dem Arbeitsmarktgipfel vom Herbst 2015 beruhen. Dazu zählen unter anderem die stufenweise Senkung des Insolvenz-Entgelt-Fonds-Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte, Erhöhungen der Höchstbeitragsgrundlagen und Beitragsharmonisierungen, der Beitragsrückerstattung für niedrigverdienende Selbstständige¹² sowie Sozialbetrugsbekämpfungsmaßnahmen. Für die Entwicklung der Sozialbeiträge in Summe dämpfend wirkt, dass neben den tatsächlichen Sozialbeiträgen auch die unterstellten Beiträge für Beamtenpensionen zu berücksichtigen sind, die aufgrund der sinkenden Anzahl von Beamten einen rückläufigen Verlauf aufweisen.

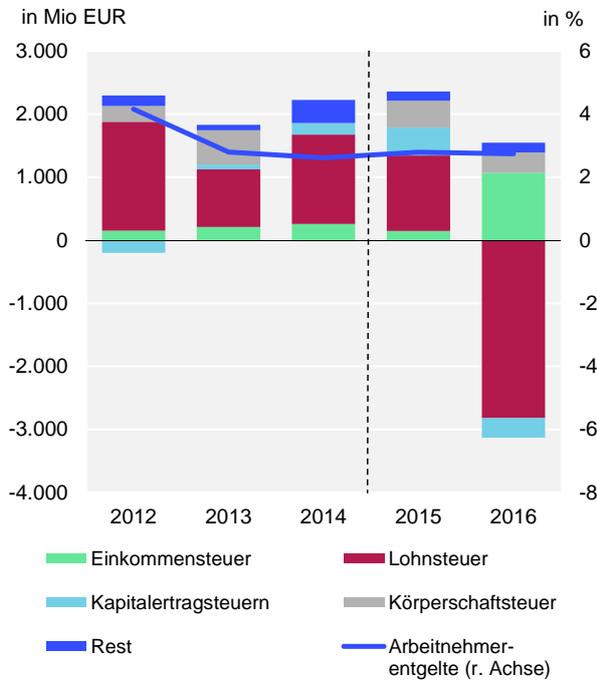
Die **Produktionserlöse** des Staates (z. B. Mieten, Gebühren mit Gegenleistung, Erlöse von im Sektor Staat befindlichen außerbudgetären Einheiten wie ÖBB, Wiener Linien, Krankenanstalten, Museen, etc.) werden aufgrund ihrer Heterogenität und mangelnder Detailinformation mit dem Trendwachstum der letzten drei Jahre (bereinigt um Erlöse von umklassifizierten Einheiten) von 1,9% für die Jahre 2015 und 2016 fortgeschrieben. Das Prognoseergebnis dieser Kategorie ist mit höherer Unsicherheit behaftet.

Die **Vermögenseinkommen** des Staates bestehen vorrangig aus Zinseinnahmen, Ausschüttungen und Entnahmen. Die Einnahmen aus dem Bankenpaket sinken leicht auf 0,5 Mrd EUR p. a. im Prognosezeitraum und verzeichnen eine Strukturverschiebung von Dividenden zu Zinseinnahmen. Die fiskalischen Auswirkungen des Bankenpakets werden in (Box 4) näher erläutert. Zusätzlich ist laut Bundesvoranschlag 2016 mit einem Rückgang an zu leistenden Dividenden an den Bund zu rechnen. In Summe ergibt dies eine Entwicklung der Vermögenseinkommen gegenüber dem Vorjahr wie in Grafik 6 dargestellt von –3,5% für 2015 und –8,2% für 2016. Die im Bundesvoranschlag 2016 veranschlagten, aber nicht näher spezifizierten sonstigen Einzahlungen der Untergliederung 45 „Bundesvermögen“ von

12 Die Rückvergütung von Sozialversicherungsbeiträgen für Selbstständige erfolgt parallel zu jener für Unselbstständige.

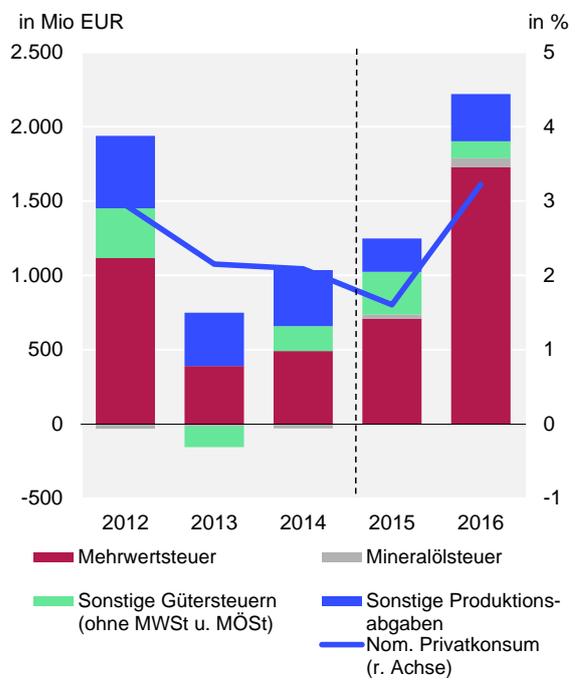
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Einnahmenkategorien des Staates

Grafik 3: Direkte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



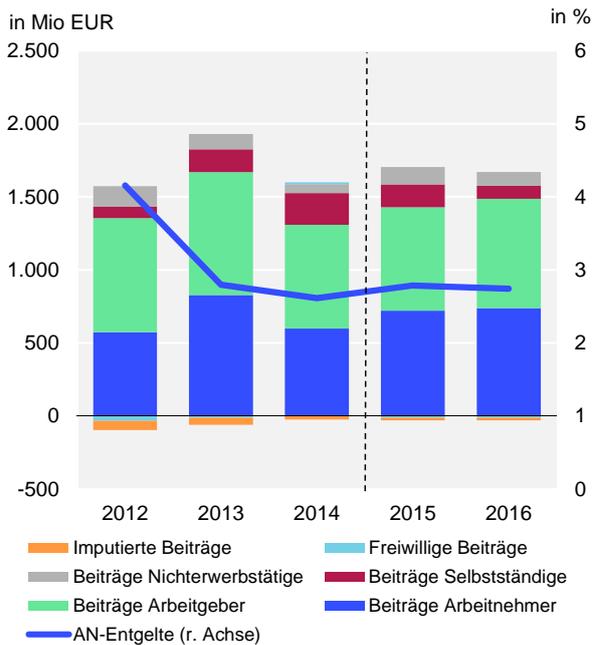
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Grafik 4: Indirekte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



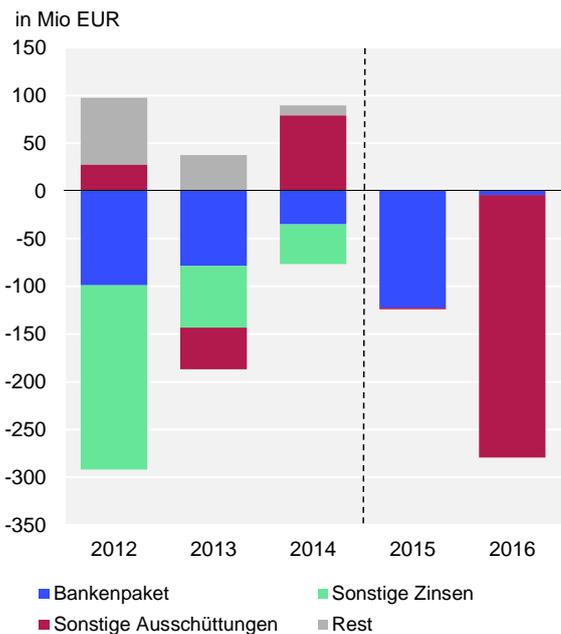
Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Grafik 5: Sozialbeiträge
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Grafik 6: Vermögenseinkommen
(Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

0,4 Mrd EUR wurden aufgrund des in den Prognoserichtlinien festgeschriebenen Vorsichtsprinzips (Kapitel 3.1) nicht berücksichtigt.

Die Prognose der **sonstigen laufenden Transfers** und der **Vermögenstransfers** erfolgt anhand einer Trendfortschreibung unter Berücksichtigung von diskretionären Maßnahmen (z. B. Haftungsentgelte im Zuge des Bankenpakets, Entfall der Einnahmen aus dem Abgeltungssteuerabkommen mit Liechtenstein im Ausmaß von 0,3 Mrd EUR ab 2015).

Zusammengefasst stellen im Jahr 2015 mehrere kleinere steuerliche Maßnahmen sowie ein über den Erwartungen liegender Vollzug – vor allem bedingt durch Vorzieheffekte – die Hauptfaktoren des unter den gegebenen makroökonomischen Umständen relativ hohen Einnahmewachses des Staates von 3,1% dar. Die Einnahmenentwicklung im Jahr 2016 wird durch das Wirken der Steuerreform 2015/2016 geprägt, welche zu einer Verschiebung der Einnahmenstruktur von direkten zu indirekten Steuern führt und aufgrund der Nettosteuerentlastung ein bedeutend geringeres Einnahmewachstum erwarten lässt (+1,3%).

4.2 Entwicklung der Staatsausgaben 2015 und 2016

Laut FISK-Prognose betragen die **Ausgaben** des Sektors Staat im Jahr **2015** 175,1 Mrd EUR und **2016** 179,7 Mrd EUR. Dies entspricht einem Wachstum gegenüber dem Vorjahr von 0,9% bzw. 2,6%. Das **durchschnittliche Ausgabenwachstum** im Prognosezeitraum 2015 und 2016 liegt damit bei 1,8% und fällt im Vergleich mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten 10 Jahre von 3,0% schwächer aus. Allerdings überlagerten **bedeutende Sondereffekte (Einmalmaßnahmen)** die Entwicklung der **Gesamtausgaben** seit 2012. Im Speziellen sind hier Einnahmen aus der LTE Lizenzversteigerung (im ESVG als negative Ausgaben verbucht) im Jahr 2013 und die Hilfsmaßnahmen im Rahmen des Bankenpakets (Box 4) zu nennen, die den zugrunde liegenden Trend der Ausgaben verzerrten (Grafik 9).

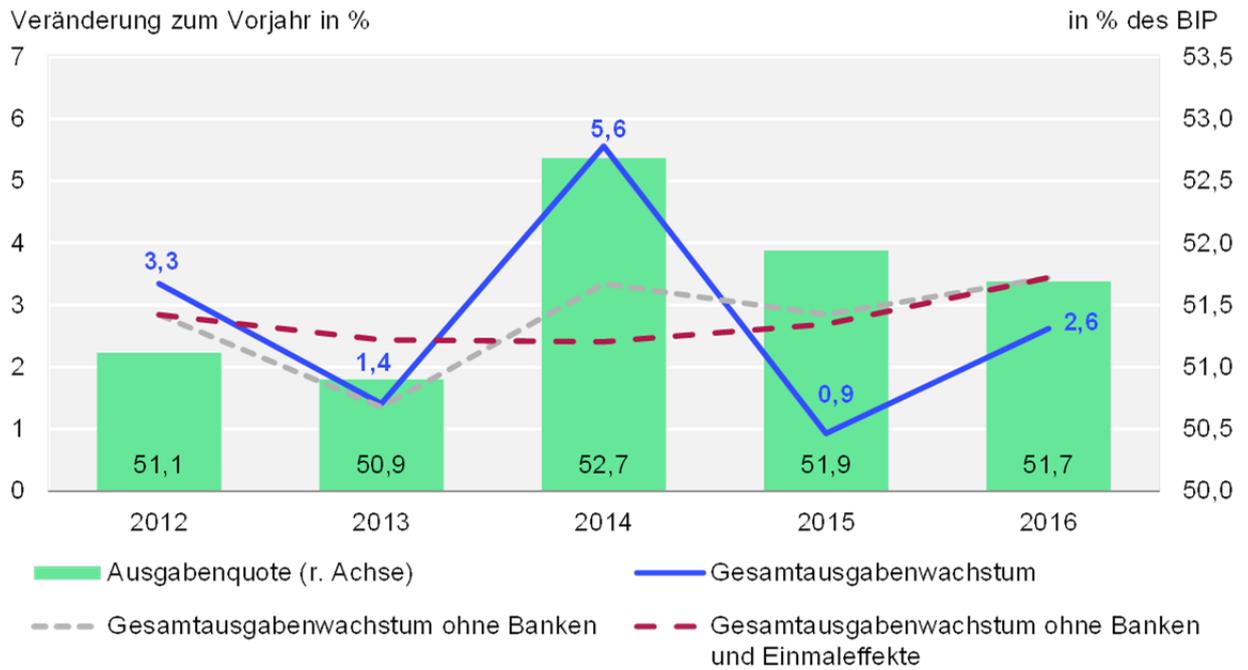
Werden die **Ausgaben** um diese **Sonderfaktoren bereinigt**, so lässt sich seit 2012 eine relativ stabile Ausgabenentwicklung beobachten, die im Prognosezeitraum 2015 und 2016 einen ansteigenden Verlauf aufweist (Grafik 9). Abweichend zu den Vorjahren zeichnet sich für die um Einmalmaßnahmen bereinigten Gesamtausgaben im Jahr 2015 und 2016 mit 2,7% bzw. 3,4 % ein relativ starker Anstieg ab (2014: 2,4%). Dieser Anstieg ist vor allem auf die Mehrausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber sowie für Offensivmaßnahmen (z. B. Universitäten, Ausbau Breitband-Internet, Familienförderung) zurückzuführen. Das nicht durch Diskretion oder Einmalmaßnahmen¹³ bedingte Ausgabenwachstum im Prognosezeitraum ist – wie bereits in den Vorjahren – neben den Flüchtlingskosten durch die Ausgabenentwicklung für Sozialleistungen und Arbeitnehmerentgelte gekennzeichnet. Auch **gemessen am BIP** zeigt die **Entwicklung der Ausgaben** über die letzten Jahre einen stark volatilen Verlauf, der auf die erwähnten Sondereffekte zurückzuführen ist. Wird die Ausgabenquote um Einmalmaßnahmen bereinigt, ist angesichts des niedrigen nominellen BIP-Wachstums für jedes Jahr seit 2012 ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Entsprechend dem disaggregierten Ansatz der FISK-Prognose werden im Folgenden die gesamtstaatlichen Ausgaben aufgegliedert nach **Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) analysiert und erläutert. Grafik 10 gibt einen Überblick über die Kategorien und deren erwartete Entwicklung.¹⁴ Sie verdeutlicht, dass

¹³ Maßnahmen sind einmalig oder temporär, wenn ihre budgetären Auswirkungen auf 1 oder maximal 3 Jahre beschränkt und nicht wiederkehrend sind. Beispiele für defizitsenkende temporäre Maßnahmen sind Steueramnestien, Verkauf von nichtfinanziellen Vermögenswerten (z. B. Mobilfunklizenzen) oder die Übertragung von Pensionskassenvermögen (gegen Übernahme der zukünftigen Pensionsleistungen). Ausgaben für Naturkatastrophen, Militäreinsätze oder zur Bankenrettung zählen zu defiziterhöhenden Einmalmaßnahmen.

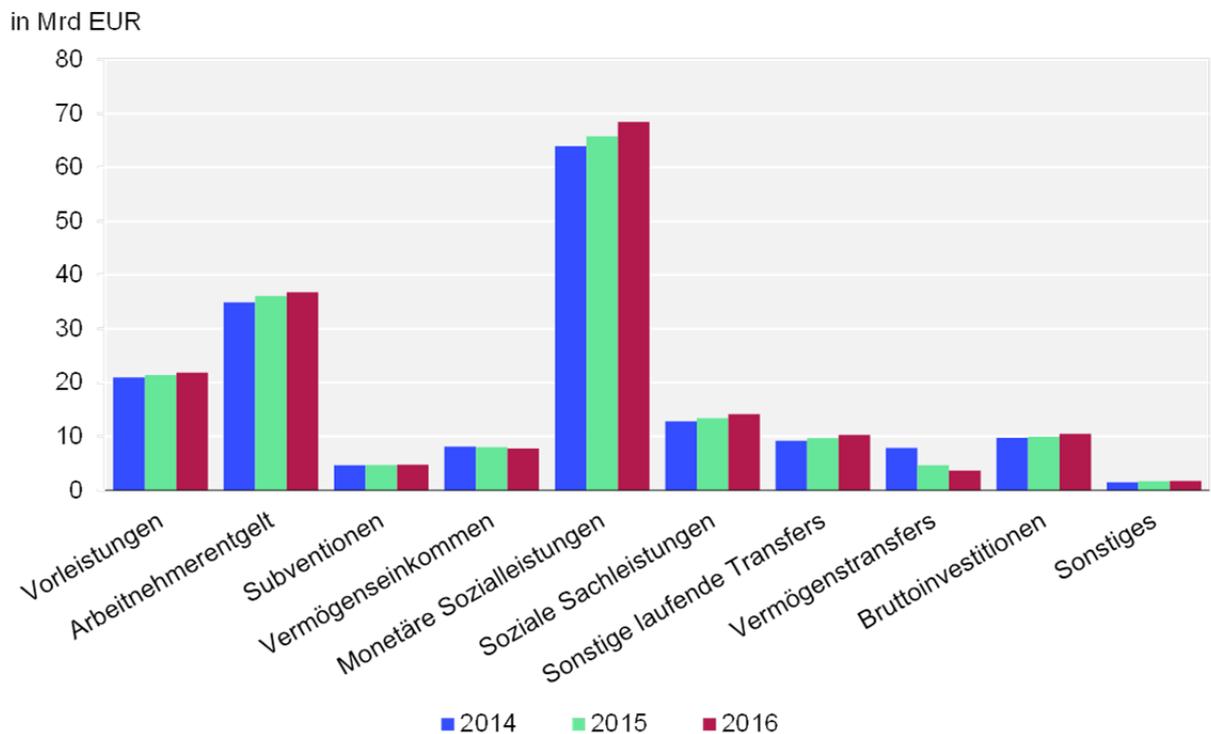
¹⁴ Die ESVG-Kategorien „Produktions- und Importabgaben“, „Einkommens- und Vermögenssteuern“ und „Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern“ wurden in der Kategorie „Sonstiges“ zusammengefasst.

Grafik 7: Ausgabenentwicklung unter Berücksichtigung der Einmalmaßnahmen



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 8: Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates

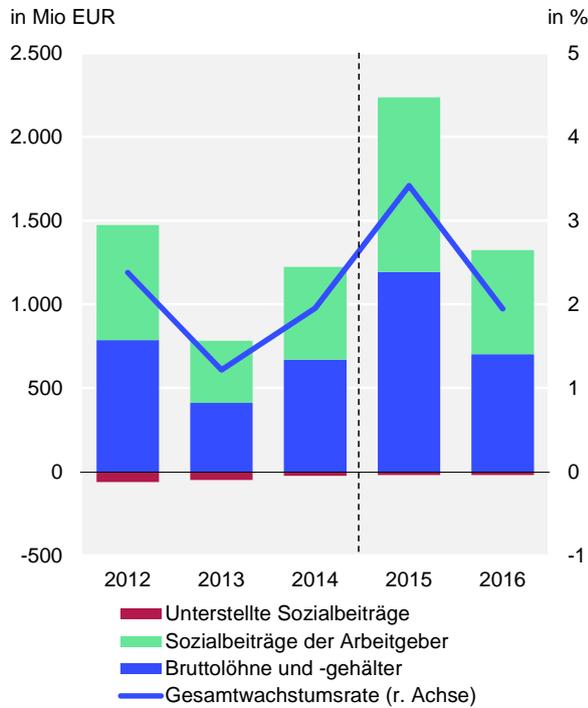


Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

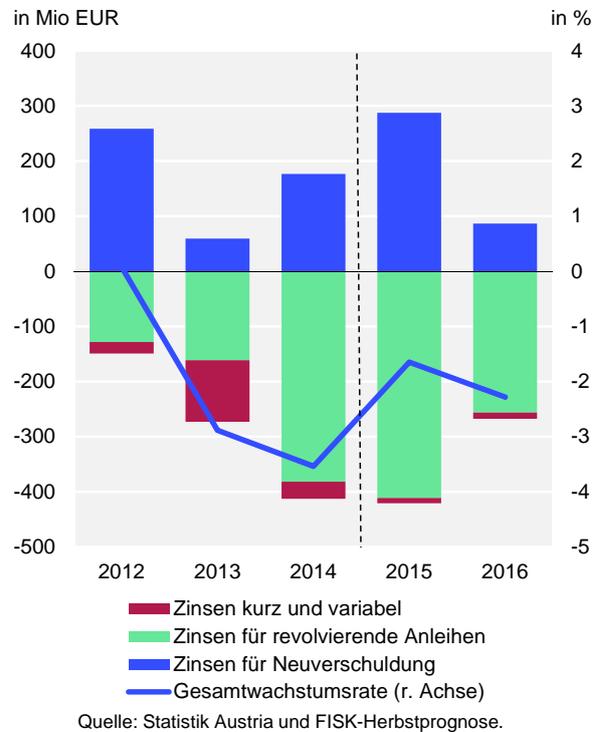
FISK-Prognoseergebnisse 2015 und 2016

Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien des Staates

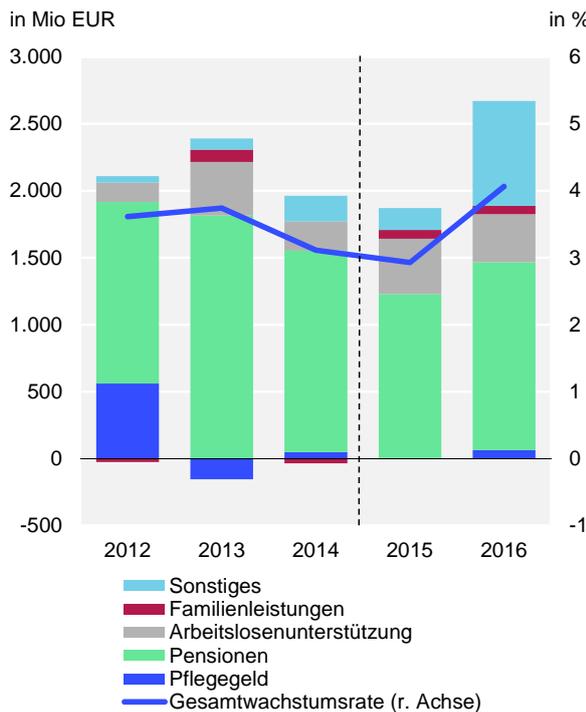
Grafik 9: Arbeitnehmerentgelt (Veränderung zum Vorjahr)



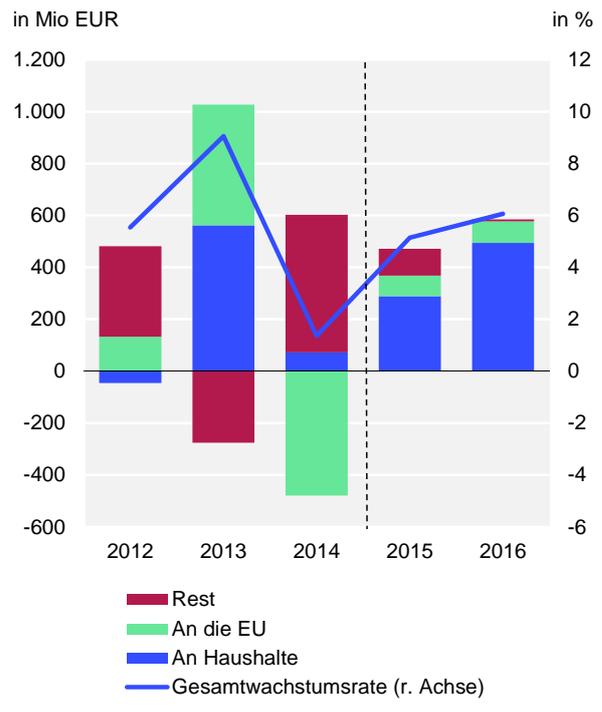
Grafik 10: Zinszahlungen (Veränderung zum Vorjahr)



Grafik 11: Monetäre Sozialleistungen (Veränderung zum Vorjahr)



Grafik 12: Sonstige laufende Transfers (Veränderung zum Vorjahr)



die Ausgabenentwicklung des Staates im besonderen Maße vom Ausgabenvolumen der **monetären Sozialleistungen und der Arbeitnehmerentgelte der öffentlich Bediensteten** abhängt, die im Jahr 2016 in Summe 59% der Ausgaben insgesamt binden. Neben diesen aufgrund ihres Volumens bedeutenden Kategorien sind v. a. die volatilen Vermögenstransfers wichtige Faktoren für die gesamtstaatliche Ausgabendynamik.

Für die Jahre 2015 und 2016 ergibt die FISK-Prognose ein Ausgabenwachstum der **Arbeitnehmerentgelte** der öffentlich Beschäftigten von 3,4% bzw. 1,9% (2014: 2,0%; Grafik 11). Der relativ starke Anstieg im Jahr 2015 ist insbesondere auf Zusatzausgaben in den Bereichen Recht und Sicherheit (Offensivpaket und Flüchtlingskosten) und Gesundheit (neues Ärztedienstrecht) zurückzuführen. Für das Jahr 2016 ist – dem Bundesbudget bzw. Bundesfinanzrahmen folgend – von keinen neuen Maßnahmen auszugehen. Das Ausgabenwachstum der Arbeitnehmerentgelte des Jahres 2016 fällt vor dem Hintergrund einer im Zeitverlauf niedrigen Inflationsrate von 1,1% im Jahr 2015 stark ab: Diese werden mithilfe historischer Trends der Vollbeschäftigungsäquivalente und des Lohndrifts, wie auch auf Basis von Ausgaben im Bundesvoranschlag („maßvolle Gehaltserhöhungen für Bundesbedienstete im Jahr 2016“) – die auf den Gesamtstaat umgelegt wurden – geschätzt. Abweichungen im Gehaltsschema und in der Beschäftigungsdynamik der zum Sektor Staat klassifizierten außerbudgetären Einheiten (z. B. Wiener Linien, ÖBB) werden in der Prognose zusätzlich berücksichtigt.

Für die Ausgaben der Kategorie **monetäre Sozialleistungen** wird für die Jahre 2015 und 2016 ein Anstieg in Höhe von 2,9% bzw. 4,1% im Vorjahresvergleich prognostiziert (Grafik 13). Für den Rückgang der Wachstumsdynamik im Jahr 2015 von 3,1% (2014) auf 2,9% (2015) zeichnen v. a. der geringere Zuwachs bei den Pensionsantritten und die im Vorjahr beschlossene Verschärfung der Bezugsvoraussetzungen für die Pflegestufen 1 und 2 verantwortlich. Das abgeschwächte Wachstum der Pensions- und Pflegeausgaben wird jedoch durch den starken Anstieg der Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung (Anstieg der Zahl an Arbeitslosen im Jahr 2015 um 11,9%) und die Anhebung der Familienbeihilfe im Rahmen des Offensivpakets des Stabilitätsprogramms 2014–2018 teilweise konterkariert. Der starke Anstieg des Ausgabenwachstums der monetären Sozialleistungen im Jahr 2016 ist – neben der Valorisierung der Familienbeihilfe und der Pflegegeldsätze (+2%) sowie einem erwarteten Anstieg der Pensionsantritte (Quelle: Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung, 2014)¹⁵ – v. a. auf die erwartete Verdoppelung der Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung infolge der Flüchtlingsbewegungen zurückzuführen (2014: 0,6 Mrd EUR, 2015: 0,7 Mrd EUR, 2016: 1,4 Mrd EUR; Box 3).

Die Ausgaben der Kategorie **soziale Sachleistungen** dürften das bereits im Jahr 2014 zu verzeichnende dynamische Wachstum (5,2%) auch in den Jahren 2015 und 2016 mit einem Zuwachs von 4,8% bzw. 5,5% gegenüber dem Vorjahr weiter fortsetzen. Während im Vorjahr vor allem das starke Ausgabenwachstum im Bereich Gesundheit (4,6%) verantwortlich zeichnete, unterstellt die Prognose für die Jahre 2015 und 2016 eine Rückführung des Wachstums dieser Subkategorie entsprechend dem in der Gesundheitsreform 2013 definierten Verlauf der Gesundheitsausgaben. Das starke Wachstum der Jahre 2015 und 2016 erklärt sich neben Offensivmaßnahmen (z. B. Gratiszahnspange) vor allem durch Zusatzkosten aus der Unterbringung und Verpflegung von Flüchtlingen und Asylwerbern von als Marktproduzenten klassifizierten Unternehmen wie z. B. Gasthäusern bzw. Hotels.

Die Entwicklung der Ausgabenkategorie **Subventionen** ist aufgrund ihres diskretionären und heterogenen Charakters schwer abzuschätzen. Die FISK-Prognose stützt sich bei dieser Kategorie daher auf eine

15 Aufgrund der beschlossenen Reformen (Anhebung des notwendigen Eintrittsalters für Langzeitversicherte („Hacklerregelung“), Erhöhung der notwendigen Versicherungsjahre bzw. Abschlagszahlungen bei der Korridor pension und Änderungen bei den Zugangsbedingungen der Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension) kam es für die Jahre 2014 und 2015 zu einer temporären Reduktion der Anzahl von Neu-Pensionisten.

Kombination aus Trendfortschreibung und Fortschreibung der Vorjahreswerte unter Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen (soweit bekannt). Für die Jahre 2015 und 2016 identifiziert die FISK-Prognose ein jährliches Wachstum der Subventionen in Höhe von 1,1% bzw. 0,8%. Das niedrige Ausgabenwachstum im Jahr 2016 resultiert dabei größtenteils aus der im Rahmen der Gegenfinanzierung der Steuerreform vorgesehenen Kürzung von Bundesförderungen im Umfang von 0,2 Mrd EUR.

Das Ausgabenwachstum der **Vorleistungen** beträgt für die Jahre 2015 und 2016 jeweils 2,2% im Vorjahresvergleich (2014: 1,5%) und setzt das seit 2001 durchgehend positive Wachstum fort. Wie im Bereich der Subventionen besteht auch diese Ausgabenkategorie aus sehr vielen unterschiedlichen Subkategorien, deren historische Entwicklungen teilweise – trotz diskretionärer Bereinigungen – keine wiederkehrenden Muster erkennen lassen. Im Gegensatz dazu lassen sich für andere Teilbereiche, wie z. B. Gesundheit und Bildung, die Fortschreibungsmuster erkennen bzw. aus Reformvorhaben (z. B. Gesundheitsreform) ableiten.

Der historische Verlauf der **Bruttoinvestitionen** belegt den diskretionären Charakter dieser Ausgabenkategorie. Auch für die Jahre 2015 und 2016 werden relativ stark abweichende Wachstumsraten von 1,8% bzw. 5,3% gegenüber dem Vorjahr prognostiziert, die deutlich über dem Wert des Jahres 2014 (0,3%) liegen. Die jährlichen Wachstumsraten sind von einzelnen Projekten bzw. Projektphasen abhängig. Dies gilt im Besonderen für den Bereich Schiene, der in der FISK-Prognose gemäß der Dynamik des ÖBB-Rahmenplans Infrastruktur 2016–2021 fortgeschrieben wird. Da in den letzten Jahren ein starkes Unterschreiten der im Rahmenplan ausgewiesenen Investitionen – die eher als Ausgabenobergrenzen zu interpretieren sind – zu beobachten war, wird der ausgewiesene Investitionspfad der ÖBB zusätzlich nach unten korrigiert. Andere bedeutende Subkategorien weisen für die letzten Jahre leicht (Straßenverkehr) bzw. deutlich positive Wachstumsraten (Forschung und Entwicklung) auf. Die FISK-Prognose geht infolge von beschlossenen Offensivmaßnahmen v. a. ab dem Jahr 2016 (u. a. Grundlagenforschung, Universitäten, Innere Sicherheit, Militär) von einer leichten Verstärkung dieser Entwicklungen aus.

Die Ausgabenkategorie **Vermögenseinkommen** umfasst fast ausschließlich die Zinszahlungen für die Staatsverschuldung.¹⁶ Die FISK-Prognose geht davon aus, dass sich der jährliche Rückgang der Zinsausgaben aus dem Vorjahr (–3,7%) in einer abgeschwächten Form über den Prognosehorizont fortsetzt. Für die Jahre 2015 und 2016 ist ein Rückgang der **Zinszahlungen** im Umfang von 1,6% bzw. 2,3% zu erwarten. Der Rückgang der Zinskosten ist auf das weiterhin niedrige Zinsniveau zurückzuführen (langfristiger Zinssatz laut WIFO 2015 und 2016: 1,0%), das über Revolvierung bestehender Schuldtitel und Neuverschuldung auf die Zinszahlungen einwirkt. Der im Vergleich zu 2014 abgeschwächte negative Verlauf der Zinszahlungen über den Prognosehorizont ist auf die zusätzlichen Zinszahlungen im Zusammenhang mit der Gründung der HETA zurückzuführen. Dieser Sondereffekt kommt ab dem Jahr 2015 voll zum Tragen (HETA wurde im November 2014 gegründet) und wird durch die ebenfalls 2015 getätigte Überführung des nicht verkauften Portfolios der Kommunalkredit Austria AG in die KA-Finanz AG weiter verstärkt. Der Wegfall dieser Sondereffekte im Jahr 2016 trägt zu einer etwas stärkeren Reduktion der Zinszahlungen im Jahr 2016 gegenüber 2015 bei (Grafik 10).

Die FISK-Prognose geht in der Ausgabenkategorie **Vermögenstransfers** in den Jahren 2015 und 2016 von einem starken Rückgang aus (2015: –41,3%; 2016: –21,3%). Diese Entwicklung wird durch die zu erwartenden Maßnahmen im Rahmen des Bankenpakets geprägt. Die FISK-Prognose übernimmt in diesem Zusammenhang die vom BMF im aktuellen HHP ausgewiesenen Werte (Box 4).

¹⁶ Im Jahr 2013 wurden rund 10 Mio EUR für sonstige Ausgaben in der Kategorie Vermögenseinkommen aufgewendet.

Der deutliche Ausgabenanstieg im Bereich **sonstige laufende Transfers** von 1,4% im Jahr 2014 auf 5,1% bzw. 6,1% in den Jahren 2015 und 2016 ist v. a. auf den Wegfall von Rücküberweisungen von EU-Steuermitteln sowie auf Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber zurückzuführen. Im Rahmen der zusätzlichen Flüchtlingskosten werden vom Staat geleistete Zahlungen an gemeinnützige Einrichtungen und Nicht-Regierungsorganisationen als sonstige laufende Transfers verbucht.

Im **Aggregat** ist die **Ausgabendynamik** der Jahre 2015 und 2016 v. a. durch die erwarteten Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber (Grafik 10 bzw. Box 3), die geringeren Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets sowie Zusatzausgaben für Offensivmaßnahmen (z. B. Universitäten und Ausbau Breitband-Internet) geprägt. Der Rückgang des Ausgabenwachstums im Jahr 2015 ist dabei fast ausschließlich auf die niedrigeren Vermögenstransfers zurückzuführen. Das aggregierte **Ausgabenwachstum exklusive Sondereffekte** steigt hingegen in den Jahren 2015 und 2016 sukzessive an (2014: 2,4%).

Box 3: Direkte Ausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber

Aufgrund des derzeit zu beobachtenden starken **Flüchtlingszustroms** nach Österreich ist für die Jahre **2015** und **2016** mit erheblichen **Ausgaben** im Umfang von **0,7 Mrd EUR** bzw. **1,7 Mrd EUR** zu rechnen (Tabelle 4). Diese Kosten setzen sich zum einen aus direkten Kosten für Transport, Betreuung, Verpflegung und Unterbringung der Flüchtlinge bzw. Asylwerber, aber auch aus indirekten Kosten z. B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialsystem zusammen. Die folgende Abschätzung umfasst die direkten Ausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber („Flüchtlingskosten“) im Rahmen der Grundversorgung einschließlich der Versorgung von asylberechtigten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und die Ausgaben im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Die Leistungen der **Grundversorgung**¹⁷ sind detailliert in der Grundversorgungsvereinbarung Art. 15a B-VG (BGBl. I Nr. 80/2004 und BGBl. I Nr. 46/2013) dargelegt. Die entstehenden Kosten werden zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 aufgeteilt. Innerhalb der Grundversorgung sind unterschiedliche Formen der Unterbringung vorgesehen, deren Leistungen unterschiedliche Kosten verursachen. Die Abschätzung geht von einer Unterbringung der Asylsuchenden in organisierten Unterkünften mit Vollversorgung aus. Die Leistungen der Grundversorgung umfassen die Verpflegung und Unterbringung, Taschengeld, Bekleidungshilfe, Krankenversicherung, Transport, Beratung, Verwaltung, Sonderbetreuung und Sprachkurse. Insgesamt belaufen sich die Kosten dieser Leistungen **pro Asylwerber** und Jahr für Erwachsene und begleitete Minderjährige auf rund 11.000 EUR, während die Kosten der Grundversorgung eines **unbegleiteten minderjährigen Asylwerbers (UMA)** pro Jahr rund 45.000 EUR betragen. Zur Abschätzung der Ausgaben der öffentlichen Hand sind die jährlichen Kosten pro Asylwerber in der Grundversorgung mit der um die Verweildauer gewichteten Anzahl von Asylwerbern (sogenannte Ganzjahresäquivalente) zu multiplizieren. Im Jahr 2014 beliefen sich die Kosten für die Grundversorgung laut aktuellem HHP auf 0,3 Mrd EUR. Unter der Annahme von jeweils 85.000 Asylwerbern und einem Familiennachzug von 0,67 pro Asylberechtigtem¹⁸ in den Jahren 2015 und 2016 steigen die Kosten für die Grundversorgung auf **0,4 Mrd EUR** im Jahr **2015** bzw. **0,7 Mrd EUR** im Jahr **2016**. Kosten aus der Grundversorgung von Asylantragstellern der Vorjahre werden nicht berücksichtigt. Nach Erhalt eines positiven Asylbescheids und Meldung beim AMS sind Flüchtlinge berechtigt, die **bedarfsorientierte Mindestsicherung** zu beziehen. Erst mit Eintritt in den Arbeitsmarkt und einem ausreichenden Einkommen bzw. dem Wegfall der zum Bezug notwendigen Voraussetzungen werden die Zahlungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung eingestellt. In der aus-

17 Versorgung von Asylwerbern während des Asylverfahrens.

18 Diese Annahme erfolgt anhand einer Schätzung, die im ersten Halbjahr 2015 im Rahmen von Familienzusammenführungen migrierende Personen nach Österreich und die Anzahl von positiven Asylanträgen mit Antragstellung im ersten Halbjahr 2014 zusammenführt.

gewiesenen Ausgabenabschätzung werden ausschließlich Asylanträge ab 2015 sowie Personen, die durch Familienzusammenführung ab 2015 nach Österreich migrieren, berücksichtigt. Unbegleitete minderjährige Asylwerber mit positivem Asylbescheid erhalten keine Mindestsicherung, sondern verbleiben im Normalfall in der bereits während der Grundversorgung verantwortlichen Betreuungseinrichtung (die Kostensätze bleiben gleich). Da es sich ebenfalls um Sozialausgaben handelt, werden die Kosten gemeinsam im Rahmen der Rubrik bedarfsorientierte Mindestsicherung dargestellt. Für die Jahre **2015** und **2016** errechnen sich Gesamtkosten im Umfang von **0,1 Mrd EUR** bzw. **0,8 Mrd EUR**.

Die Mehrausgaben in den Bereichen **Recht und Sicherheit** wurden anhand der Erhöhung der Ausgabenobergrenzen des Bundesfinanzrahmes abgeschätzt und mit rund **0,2 Mrd EUR** p. a. angesetzt. Weiters wird angenommen, dass die im BVA 2016 ausgewiesenen Mehrausgaben für den „**Topf Integration**“ im Umfang von **0,1 Mrd EUR** p. a. zur Hälfte bereits im Jahr 2015 zum Tragen kommen.

Tabelle 4: Kostenabschätzung für Flüchtlinge und Asylwerber

Kosten für Flüchtlinge und Asylwerber laut FISK-Herbstprognose	2015	2016
Annahmen:		
Anzahl der Asylanträge	85.000	85.000
Erwachsene in Ganzjahresäquivalenten (GJÄ) ¹⁾	27.800	39.600
Unbegleitete minderjährige Asylwerber (UMA) (GJÄ) ²⁾	3.600	5.000
Durchschnittliche Asylverfahrensdauer in Monaten ³⁾	5,9	5,9
Anzahl Mindestsicherungsbezieher (GJÄ) ⁴⁾	3.700	35.000
Anzahl UMA mit positivem Asylbescheid (GJÄ) ⁵⁾	800	7.800
Grundversorgung in Mrd EUR	0,4	0,7
UMA, Kosten pro Kopf p. a. in EUR ⁶⁾	45.000	45.000
Erwachsene, Kosten pro Kopf p. a. in EUR ⁶⁾	11.000	11.000
Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Mrd EUR⁷⁾	0,1	0,8
UMA, Kosten pro Kopf p. a. in EUR	45.000	45.000
Einzelperson, Kosten pro Kopf p. a. in EUR	11.650	11.650
Rubrik Recht und Sicherheit in Mrd EUR	0,2	0,2
"Topf Integration" in Mrd EUR	0,0	0,1
Summe in Mrd EUR	0,7	1,7

1) Inklusive Familiennachzug. Annahme: 0,7 Personen pro Asylberechtigtem: davon 2/3

Kinder, 1/3 Erwachsene; GJÄ: Ganzjahresäquivalent;

UMA: Unbegleitete minderjährige Asylwerber.

2) Durchschnittlicher Anteil im Jahr 2015: rund 11%.

3) Gewichteter Durchschnitt der Verfahrensdauer 1. und 2. Instanz.

4) Anteil der positiven Asylbescheide (1. und 2. Instanz: 50%) abzüglich des Anteils der in den Arbeitsmarkt wechselnden Asylberechtigten (nach einem Jahr Arbeitssuche: 10%).

5) Anteil der positiven Asylbescheide: 100%.

6) Kosten für Unterbringung in organisierten Unterkünften, inklusive Verwaltungskosten, Kosten für Sonderbetreuung, Information und Transport.

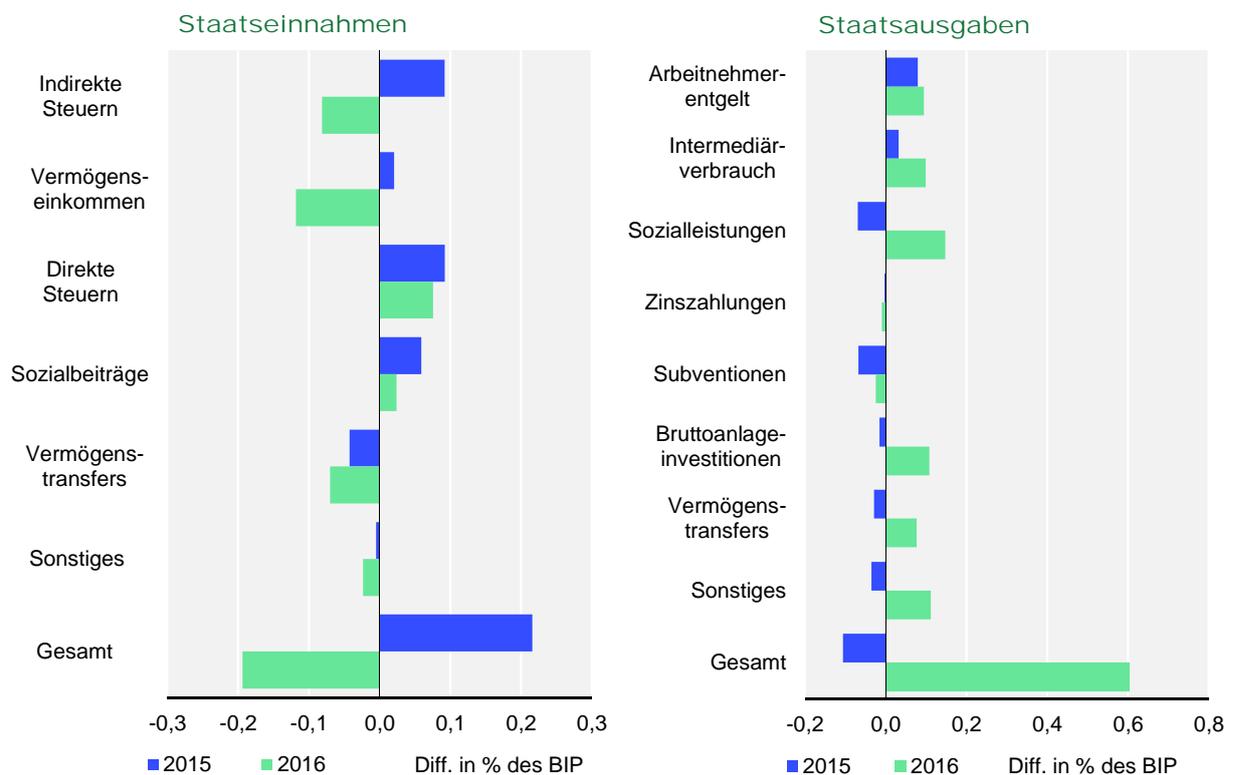
7) Inklusive Kosten für UMA mit positivem Asylbescheid (verbleiben in der selben Versorgungseinrichtung).

Quelle: BMI, Eurostat, RIS und eigene Berechnungen.

4.3 FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Haushaltsplan vom Oktober 2015

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der **FISK-Herbstprognose** den **Schätzungen des BMF** aus der Übersicht über die **österreichische Haushaltsplanung 2016** vom **Oktober 2015** gegenübergestellt. **Grafik 13** zeigt die Abweichung für die ESGV-Hauptkategorien der Staatseinnahmen und -ausgaben. Ein positiver (negativer) Wert bedeutet, dass Einnahmen bzw. Ausgaben laut FISK-Prognose höher (niedriger) sind als im Haushaltsplan (HHP).

Grafik 13: Abweichung der FISK-Prognose vom Haushaltsplan (Oktober 2015) (Differenzen in % des BIP)*



*) + = FISK-Prognose überschreitet Haushaltsplan.
 - = FISK-Prognose unterschreitet Haushaltsplan.

Quelle: FISK-Herbstprognose 2015 und BMF-Haushaltsplanung 2016.

Die **Einnahmen** fallen laut FISK-Prognose im Jahr 2015 um 0,7 Mrd EUR oder 0,2% des BIP höher und im Jahr 2016 um 0,7 Mrd EUR oder 0,2% des BIP niedriger aus als im HHP. Bezogen auf das Volumen der Staatseinnahmen von etwa 170 Mrd EUR oder 50,4% des BIP im Jahr 2015 (laut HHP) sind die Abweichungen als gering zu werten.

Die linke Abbildung in Grafik 13 zeigt die Abweichungen für die einzelnen ESGV-**Einnahmenkategorien**. Die positive Abweichung für das **Jahr 2015** dürfte sich in erster Linie aus dem überraschend hohen Einnahmenvollzug bei den Steuern und Sozialbeiträgen ergeben, welcher sich aus den bis September 2015 verfügbaren Administrativdaten (Bund und Sozialversicherungsträger) ableitet. Im **Jahr 2016** fallen die unterschiedlichen Prognoseergebnisse bezüglich der Entwicklung von indirekten und direkten Steuern auf. Die Abweichungen ergeben sich hauptsächlich durch ein in der FISK-

Herbstprognose höheres Aufkommen bei der veranlagten Einkommensteuer und ein geringeres Aufkommen bei der Umsatzsteuer. Diese Divergenzen dürften auf eine unterschiedliche Zuteilung der einzelnen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf diese beiden Steuern zurückgehen und heben sich in Summe fast vollständig auf. Das geringere Gesamteinnahmenvolumen 2016 laut FISK-Prognose ergibt sich in erster Linie aus den Abweichungen in den Bereichen Vermögenseinkommen und -transfers. Die geringeren Einnahmen aus Vermögenseinkommen im Vergleich zum HHP erklären sich aus der Nichtberücksichtigung der budgetierten, aber nicht spezifizierten Sondereinnahmen des Bundes von 0,4 Mrd EUR, deren Realisierung zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Berichts offen ist. Zudem sieht der HHP für die Entwicklung der Vermögenstransfers nach dem Wegfall des Aufkommens aus dem Liechtenstein-Abkommen im Ausmaß von 0,3 Mrd EUR im Jahr 2015 eine rasche Erholung vor, während die FISK-Prognose gemäß dem Trend der letzten Jahre eine Stagnation prognostiziert.

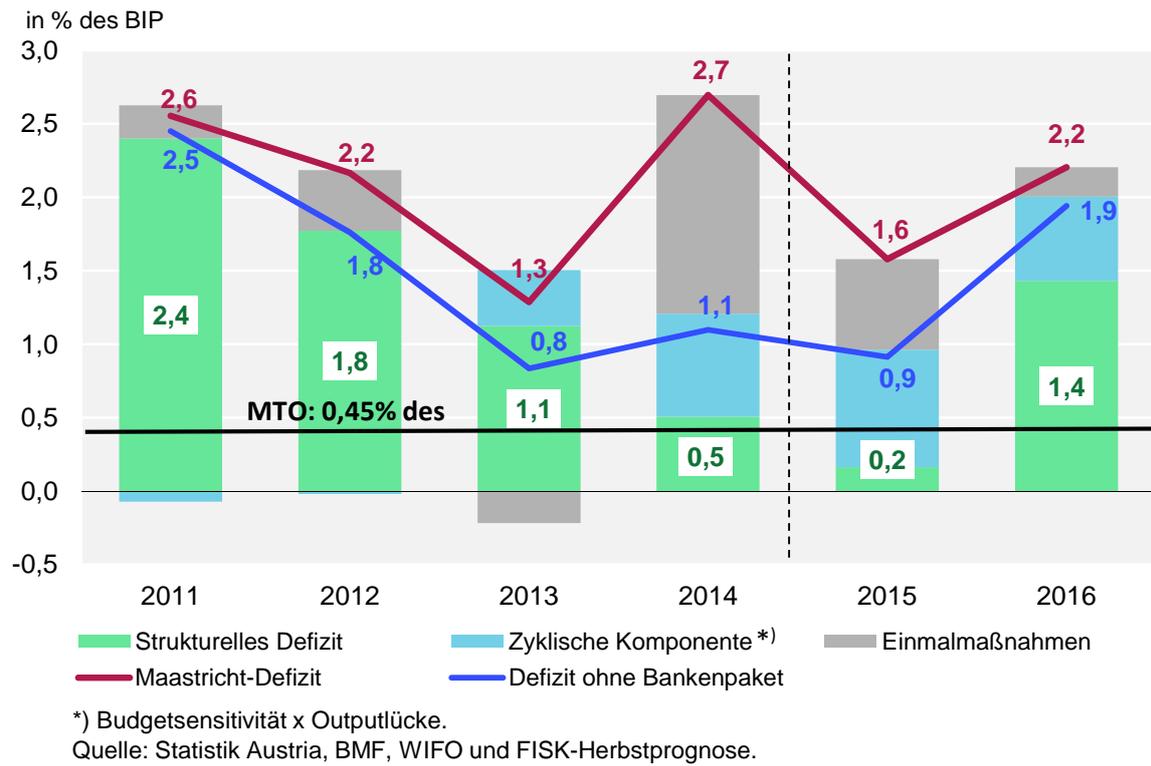
Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** laut FISK-Prognose weisen für das Jahr 2015 eine Unterschreitung in Höhe von 0,1% und für das Jahr 2016 eine Überschreitung in Höhe von 0,6% des BIP gegenüber dem im HHP dargestellten Pfad auf. Der Zuwachs der Ausgaben von 2014 bis 2016 laut FISK (6,2 Mrd EUR) liegt um 2,2 Mrd EUR über dem Ausgabenwachstum laut HHP (4,0 Mrd EUR). Bei der Interpretation der Abweichungen ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass sich bereits geringe Unterschiede bei den Einzelkategorien angesichts der hohen Volumina zu betragsmäßig relevanten Divergenzen kumulieren können.

Die Aufgliederung der Abweichungen nach **Ausgabenkategorien** macht deutlich, dass die FISK-Prognosewerte die im HHP ausgewiesenen Werte im Jahr 2016 beinahe durchgehend übersteigen (2016 in allen Bereichen mit Ausnahme der Zinszahlungen und Subventionen; 2015 im Fall der Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen) und dies teilweise sogar relativ deutlich. In der Vergangenheit wurden vom BMF jeweils deutlich höhere Zinszahlungen für die Staatsschuld geschätzt als vom FISK, während bei den aktuellen Prognosen kaum Abweichungen zu verzeichnen sind. Die aktuellen Abweichungen sind vor allem auf unterschiedliche Annahmen über die Entwicklung der Ausgaben für **Flüchtlinge und Asylwerber** (FISK berücksichtigt z. B. zusätzlich die zu erwartenden Kostensteigerungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung) zurückzuführen, die sich in den Kategorien Arbeitnehmerentgelte, Vorleistungen, monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen und Sonstiges niederschlagen. Zudem scheint das im HHP angeführte Ausgabenwachstum im Jahr 2016 angesichts der beschlossenen ausgabenerhöhenden Maßnahmen in den Bereichen Vermögenstransfers (u. a. „Beitbandmilliarde“) und Bruttoinvestitionen (u. a. Universitäten, Landesverteidigung und Sicherheit, Rahmenplan-Infrastruktur) eher niedrig.

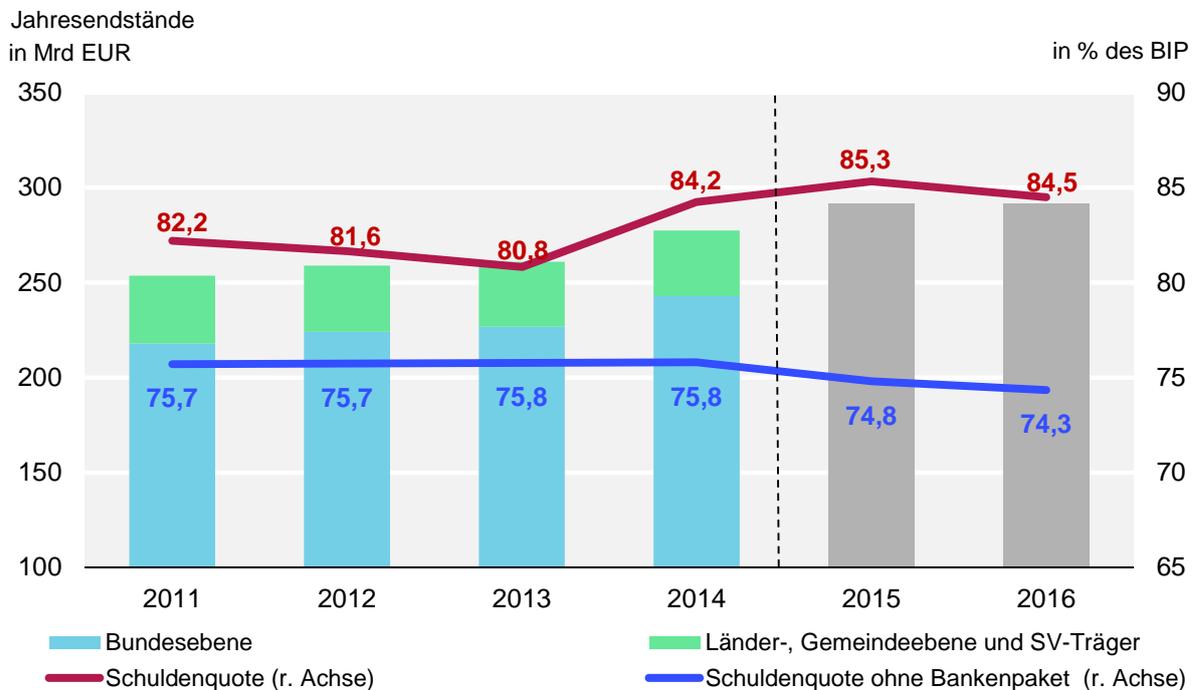
4.4 Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose

Aus der Einnahmen- und Ausgabenprognose des FISK leitet sich im Jahr 2015 ein **gesamtstaatliches Maastricht-Defizit** in Höhe von 1,6% des BIP (2014: 2,7% des BIP) ab, das sich im Jahr 2016 wieder deutlich auf 2,2% des BIP erhöhen dürfte. Für den markanten **Rückgang im Jahr 2015** gegenüber dem Vorjahr (–1,1 Prozentpunkte) waren in erster Linie **temporäre Sonderfaktoren** (Einmalmaßnahmen) ausschlaggebend. Mit dem Wegfall der Ausgaben 2014 im Zusammenhang mit der Gründung der Abwicklungsgesellschaft für die Hypo-Alpe-Adria Bank AG (HETA) nahm die budgetäre Belastung durch Einmalmaßnahmen deutlich ab (2016: 0,2% des BIP; 2015: 0,6% des BIP; 2014: 1,5% des BIP; Tabelle 5). Es ist zu erwarten, dass die Unterstützungsleistungen an Banken in den Jahren 2015 und 2016 einen rückläufigen Verlauf aufweisen (Näheres in Box 4: Bankenpaket). Dennoch ist im Jahr **2016** mit einem **beträchtlichen Anstieg** des Budgetdefizits auf 2,2% des BIP – trotz Verbesserung des konjunk-

Grafik 14: Budgetdefizit und seine Komponenten



Grafik 15: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht*)



turellen Umfelds – zu rechnen.¹⁹ Für diese Entwicklung sind vorrangig die Zusatzkosten aus der Betreuung von **Flüchtlings und Asylwerbern** (+0,3% des BIP), der Netto-Einnahmenausfall **2016** infolge der **Steuerreform** (+0,3% des BIP), der aus einer Steuerentlastung des Faktors Arbeit resultiert, sowie die Ausweitung der **Offensivmaßnahmen** (+0,2% des BIP) wie z. B. im Bereich der Universitäten und der Ausbau des Breitband-Internets verantwortlich. Ferner dürfte der Defizitabbau im Jahr 2015 durch Vorzieheffekte der Steuerreform 2015/2016 (z. B. durch vorgezogene Grundstücksübertragungen) überzeichnet sein.

Laut FISK-Herbstprognose verzeichnet die **Einnahmenquote** des Staates in Höhe von 50,4% des BIP im Jahr 2015 einen leichten Anstieg gegenüber dem Vorjahr (2014: 50,0% des BIP; Tabelle 6). Die **Abgabenquote** nach nationaler Definition²⁰ steigt im gleichen Zeitraum von 43,1% auf 43,6% des BIP. Im Jahr 2016 wird aufgrund der Steuerreform ein Rückgang der Einnahmenquote (Abgabenquote) auf 49,5% (42,9%) des BIP erwartet. Der Verlauf der **Ausgabenquote** des Staates ist – wie bereits in den letzten Jahren – stark durch die erwähnten Sondereffekte bestimmt. Durch den Wegfall der HETA-Gründungskosten geht die Ausgabenquote 2015 merklich zurück (2015: 51,9% des BIP; 2014: 52,7% des BIP). Der Rückgang setzt sich im Jahr 2016 bei einer prognostizierten Ausgabenquote von 51,7% des BIP, wenn auch in bedeutend geringerem Ausmaß, fort. Wird die Ausgabenquote um Einmalmaßnahmen bereinigt, ist im Prognosezeitraum ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Das **strukturelle Budgetdefizit** wird gemäß aktueller FISK-Prognose im **Jahr 2015** zurückgehen und das mittelfristige Budgetziel sogar unterschreiten: Ausgehend von einem strukturellen Budgetdefizit von 0,5% des BIP im Jahr 2014 erfolgt eine strukturelle Rückführung um 0,3 Prozentpunkte 2015 auf 0,2% des BIP. Diese Reduktion des strukturellen Defizits entspricht einer **Übererfüllung des mittelfristigen Budgetziels Österreichs (MTO) 2015** bzw. der erforderlichen jährlichen Anpassung bis zur Erreichung des MTO (Kapitel 5). Für **2016** erwartet die FISK-Prognose hingegen einen deutlichen Anstieg des strukturellen Budgetdefizits auf 1,4% des BIP, wodurch das **MTO „erheblich“ im Sinne der EU-Definition verfehlt** wird. Auch unter Herausrechnung der **Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber verfehlt Österreich das mittelfristige Budgetziel** gemäß den EU-Fiskalregeln von –0,45% des BIP **erheblich**. Ohne diese Sonderbelastung, die nach FISK-Schätzung 0,3% des BIP im Jahr 2016 beträgt, wäre im Jahr 2016 ein Anstieg des strukturellen Budgetdefizits auf 1,2% des BIP zu verzeichnen (Tabelle 5, Box 3 sowie Näheres im Kapitel 5).²¹

Bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos werden Einmalmaßnahmen (im Prognosezeitraum Vermögenstransfers im Kontext des Bankenpakets) ausgeblendet. Die zugrunde gelegte Outputlücke, die die zyklische Budgetkomponente definiert, wurde auf Basis der Makrodaten des WIFO und unter Verwendung der EK-Methode ermittelt (Abschnitt 3.2). Die Entwicklung des strukturellen Budgetsaldos wird insbesondere durch **Reformen mit nachhaltiger Wirkung** geprägt: Während die seit dem Jahr 2011 gesetzten Maßnahmen der Bundesregierung im Jahr 2015 geringfügig zur Verbesserung der Fiskalposition beitragen – Konsolidierungsbeiträge basieren 2015 v. a. auf dem 1. und 2. Stabilitätsgesetz 2012 –, verschlechtern diese im Jahr 2016 – insbesondere durch die umfangreiche Lohn- und Einkommensteuerentlastung ab 2016 – den strukturellen Budgetsaldo. Die Senkung der Steuerbelastung des Faktors Arbeit zielt allerdings darauf ab, positive Impulse für nachhaltiges Wachstum und Beschäf-

19 Rückkoppelungseffekte der FISK-Budgetprognose auf die geschätzten Makrogrößen (WIFO) und in weitere Folge (via Steuereinnahmen) auf die FISK-Budgetprognose sind in den Defizit-Schätzungen nicht enthalten. Diese budgetären Effekte dürften aber gering sein (etwa 0,1% bis 0,2% des BIP).

20 Diese Abgabenquote (Indikator 2) berücksichtigt alle Steuereinnahmen des Staates und tatsächlich gezahlte Sozialversicherungsbeiträge (nur Pflichtbeiträge; ESVG-Codes: D2+D5+D611+D91-D995) einschließlich EU-Eigenmittel.

21 Laut Mitteilung der EK vom 16.11.2015 stellen die Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber ein „außergewöhnliches Ereignis“ dar. Folglich werden die (tatsächlich realisierten) Zusatzkosten bei der Ex-post-Beurteilung berücksichtigt. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/communication_to_euro_area_member_states_2015_dbp_en.pdf.

tigung zu setzen. Ferner wirken sich Offensivmaßnahmen (Universitäten, Breitband-Internet, Familienförderung) ab dem Jahr 2016 auf den strukturellen Budgetsaldo aus.

Im Vergleich zur FISK-Herbstprognose stellt sich die prognostizierte Fiskalposition gemäß aktuellem **Haushaltsplan der Bundesregierung** wie folgt dar (Tabelle 5): Die Bundesregierung geht im Jahr 2015 mit 1,9% des BIP von einem höheren negativen Finanzierungssaldo laut Maastricht aus, während sie im Jahr 2016 die Fiskalposition mit einem Defizit von 1,4% des BIP deutlich optimistischer einschätzt. In weiterer Folge resultiert daraus – bei geringfügig unterschiedlicher Outputlücke bzw. zyklischer Budgetkomponente (Tabelle 5) – ein Verharren des strukturellen Defizits auf (gerundet) 0,5% des BIP im gesamten Prognosezeitraum. Die im Haushaltsplan unterstellten Einmalmaßnahmen decken sich im Kontext der Annahmen zum Bankenpaket mit jenen der FISK-Prognose. Abweichend zur FISK-Prognose sind aber im Jahr 2016 die Zusatzkosten für Flüchtlinge in Höhe von 0,5 Mrd EUR in den Einmalmaßnahmen enthalten.²² Die **Europäische Kommission** erwartet auf Basis ihrer Herbstprognose 2015 für Österreich einen sukzessiven Rückgang des Maastricht-Defizits von 2,7% des BIP (2014) auf 1,6% des BIP (2016). Das unterschiedliche Ergebnis der EK bezüglich der Outputlücke findet Niederschlag bei der zyklischen Budgetkomponente bzw. dem strukturellen Budgetsaldo: Die EK geht von einer geringfügigen Reduktion des strukturellen Budgetdefizits 2015 aus (2015: 0,6% des BIP; 2014: 0,7% des BIP), während der Anstieg des strukturellen Budgetdefizits 2016 auf 1,0% des BIP „erheblich“ im Sinne der EU-Definition ausfällt. Hinsichtlich der Auswirkungen der **Steuerreform 2015/16** dürfte die EK – analog zum FISK – von einer zeitlichen Verzögerung bei der Gegenfinanzierung ausgehen, die im Jahr 2016 zu einem Netto-Einnahmefall in Höhe von 0,3% des BIP führt. Die **Zusatzkosten** für die **Flüchtlinge**, die die EK für 2016 analog zum BMF mit 0,1% des BIP angesetzt haben dürfte, werden nicht als Einmalmaßnahme, sondern als „außergewöhnliches Ereignis“ anerkannt. Unter Abzug der als außergewöhnlich einzustufenden Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber unterschreitet Österreich nach der EK-Herbstprognose 2015 die „Erheblichkeitsgrenze“ im Jahr 2016 knapp (0,1 Prozentpunkte; Näheres in Kapitel 5).

Tabelle 5: Budgetäre Kenngrößen der FISK-Herbstprognose im Vergleich zum Haushaltsplan der Bundesregierung und der EK-Herbstprognose

in % des BIP	FISK			BMF			Europäische Kommission		
	Herbstprognose 2015			Haushaltsplan 2015			Herbstprognose 2015		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Finanzierungssaldo	-2,7	-1,6	-2,2	-2,7	-1,9	-1,4	-2,7	-1,9	-1,6
Zyklische Budgetkomponente	-0,7	-0,8	-0,6	-0,7	-0,8	-0,5	-0,5	-0,7	-0,4
Einmalmaßnahmen ¹⁾	1,5	0,6	0,2	1,5	0,6	0,3	1,5	0,6	0,2
Struktureller Budgetsaldo	-0,5	-0,2	-1,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,7	-0,6	-1,0
Memo: Ausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber	0,1	0,2	0,5	0,1	0,2	0,3	.	.	.
Reales BIP-Wachstum	0,4	0,7	1,4	0,4	0,7	1,4	0,4	0,6	1,5
Potenzialwachstum	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	1,0	0,9	0,8	0,9
Outputlücke	-1,2	-1,4	-1,0	-1,2	-1,3	-0,9	-0,9	-1,2	-0,6
Staatsverschuldung	84,2	85,3	84,5	84,2	86,5	85,1	84,2	86,6	85,7

1) BMF: Zusatzkosten Migration 2016 als Einmalmaßnahme i. H. v. 0,5 Mrd EUR enthalten.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO, EK und FISK.

22 Laut Mitteilung der EK vom 16.11.2015 stellen Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber ein „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne des SWP, aber keine „Einmalmaßnahmen“ dar.

Box 4: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

Im Rahmen des österreichischen Bankenpakets wurden seit Herbst 2008 Rekapitalisierungen sowie Haftungsübernahmen auf Grundlage des **Finanzmarktstabilitätsgesetzes** (FinStaG) bzw. **Interbankmarktstärkungsgesetzes** (IBSG) durch die Republik Österreich vorgenommen. Ferner wurden die Kommunalkredit Austria AG und die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG verstaatlicht und im Zuge von Reorganisationen finanzielle **Abwicklungsgesellschaften** (KA Finanz AG, HETA Asset Resolution AG) der verstaatlichten Institute im Jahr 2009 bzw. 2014 gegründet (Fiskalrat, 2015b). Aus der Gesamtheit der bisherigen Maßnahmen ergab sich bis Jahresende 2014 ein Anstieg des Schuldenstands laut Maastricht in Höhe von 28 Mrd EUR oder 8,5% des BIP. Für das Jahr 2015 ist nochmals ein Zuwachs der Staatsverschuldung zu erwarten. Danach sollte sich – aus heutiger Sicht – ein rückläufiger Trend ergeben (Tabelle 6).

Tabelle 6: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

in Mrd EUR		2014	2015	2016
Staatseinnahmen	(1)	0,6	0,5	0,5
Haftungsentgelte		0,1	0,1	0,0
Erhaltene Zinsen		0,3	0,4	0,4
Dividenden (Partizipationskapital)		0,3	0,0	0,0
Staatsausgaben	(2)	6,0	2,8	1,4
Finanzierungskosten		0,4	0,6	0,7
Vermögenstransfers		5,4	2,1	0,7
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	-5,3	-2,3	-1,0
Stock-Flow-Adjustments	(4)	6,2	5,4	-1,1
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	11,6	7,7	-0,1
Maastricht-Schuldenstand		28,0	35,7	35,6

Quelle: Statistik Austria, BMF und FISK-Herbstprognose.

Für das **Jahr 2015** geht der FISK von **defiziterhöhenden Maßnahmen** aus dem Bankenpaket per saldo in Höhe von 2,3 Mrd EUR oder 0,7% des BIP aus, die vorrangig auf **Vermögenstransfers** an die HETA Asset Resolution AG bzw. die Hypo Alpe-Adria-Bank Italia S.p.A (italienische Tochter der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG, HBI) zurückzuführen sind. Der Großteil der Vermögenstransfers von insgesamt 2,1 Mrd EUR oder 0,6% des BIP resultiert aus der Aufhebung des „Bundesgesetzes über Sanierungsmaßnahmen für die Hypo Alpe-Adria-Bank International AG – HaaSanG“ durch den VfGH (1,7 Mrd EUR), in geringerem Umfang (0,2 Mrd EUR) aus Transfers der HBI-Holding an die HBI zur Abschichtung von Spareinlagen. Im **Jahr 2016** wurde eine defiziterhöhende Wirkung des Bankenpakets per saldo von 1,0 Mrd EUR oder 0,3% des BIP unterstellt, wobei für die Vermögenstransfers in Höhe von 0,7 Mrd EUR oder 0,2% des BIP (Haftungsinanspruchnahme der Österreichischen Volksbanken AG im Umfang von 0,1 Mrd EUR und budgetäre Vorsorge²³) analog zum Jahr 2015 die Angaben des Bundesfinanzministeriums laut Budgetbericht 2016 übernommen wurden. Auf der **Einnahmenseite** setzt sich im Prognosezeitraum der Rückgang bei den Haftungsentgelten seit dem Auslaufen der IBSG-Haftungen im Jahre 2014 fort. Ferner fallen in den Jahren 2015 und 2016 die Dividendenzahlungen weg: Im Jahresverlauf 2014 wurde das Partizipationskapital der nichtverstaatlichten

23 Die Einstellung einer budgetären Vorsorge steht zwar im Konflikt mit der Definition der „No-Policy-Change-Annahme“ gemäß Prognose-Prinzipien des FISK (Abschnitt 3.1), allerdings wird in diesem Zusammenhang auf die Einschätzung bzw. den Wissensvorsprung des BMF vertraut.

Banken (Raiffeisen Zentralbank Österreich AG, BAWAG PSK AG) vollständig zurückgezahlt. Die folglich letzten Ausschüttungen im Jahr 2015 bleiben allerdings aus, da u. a. die Raiffeisen Zentralbank Österreich AG im Geschäftsjahr 2014 einen Verlust verzeichnete. Bei dem merklichen Anstieg der Zinseinnahmen im Jahr 2015 um 0,1 Mrd EUR auf 0,4 Mrd EUR spiegeln sich die Asset-Portfolios der Abbaugesellschaften (HETA, KA Finanz) wider. Einerseits erhöht die erstmals vollständige Wirkung der

HETA-Assets (Gründung Ende 2014) und andererseits die Überführung der nicht verkauften Assets der Kommunalkredit Austria AG in die KA Finanz AG im Jahr 2015 die Zinseinnahmen.

Der **Schuldenstand laut Maastricht**, der sich aus dem Bankenpaket ergibt, wird neben den kumulierten Defiziten durch die **Stock-Flow-Adjustments** geprägt: Im Jahr 2015 erhöht die Übertragung des nicht verkauften Teils des Portfolios der Kommunalkredit Austria AG auf die KA Finanz AG die Staatsschuld (6,3 Mrd EUR), während der laufende Asset-Abbau der KA Finanz AG und der Hypo Alpe-Adria-Bank AG (0,9 Mrd EUR) den Schuldenstand senkt. Für das Jahr 2016 wird von einer Fortsetzung des Asset-Abbaus in der Höhe von 1,1 Mrd EUR ausgegangen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die FISK-Prognose aufgrund fehlender Informationen und Rechtsunsicherheiten keine budgetären Wirkungen im Kontext des Auslaufens des HETA-Moratoriums im Jahr 2016 berücksichtigt.²⁴

Bei der **Quantifizierung des Bankenpakets im Prognosezeitraum** wurden Annahmen getroffen, die mit größeren **Unsicherheiten** verbunden sind: So könnte die noch ausstehende Entscheidung bezüglich der Sektorzuordnung der Abwicklungsgesellschaft der Österreichischen Volksbanken AG – **Immigon Portfolioabbau AG** – im Jahr 2015 die Staatsschuld deutlich erhöhen. Schuldenreduktionen in Form eines Schuldenschnitts bzw. eines positiven Vermögenstransfers im Zusammenhang mit dem **Auslaufen des HETA-Moratoriums** würden hingegen die Staatsschuld und das Defizit senken. Vor diesem Hintergrund repliziert die FISK-Prognose die Annahmen des Bundesministeriums für Finanzen, die beide Effekte in der Budgeterstellung 2016 ausklammern.

Die **öffentliche Verschuldung Österreichs im Sinne von Maastricht** steigt laut FISK-Prognose im Jahr 2015 abermals an und erreicht bis zum Jahresende 85,3% des BIP (Ende 2014: 84,2% des BIP). Der Anstieg der Schuldenquote um 1,1 Prozentpunkte setzt sich dabei aus dem gesamtstaatlichen Defizit von 1,6% des BIP (Primärüberschuss von 0,8% des BIP, Zinsendienst von 2,4% des BIP) und den Stock-Flow-Adjustments von 1,5% des BIP zusammen. Der „BIP-Nenner-Effekt“ senkt die Schuldenquote (2015: 2,0 Prozentpunkte; 2016: 2,6 Prozentpunkte). Im Jahr 2016 ist von einem Rückgang der Verschuldungsquote um 0,8 Prozentpunkte auf 84,5% auszugehen. Dazu tragen Stock-Flow-Adjustments bei, die den Schuldenstand in Summe um 0,5% des BIP reduzieren. Die **Zusammensetzung der Stock-Flow-Adjustments** wird durch das heimische Bankenpaket dominiert (Box 4), während z. B. Agios oder Periodenabgrenzungen betragsmäßig von untergeordneter Bedeutung sind. Der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs beträgt bis Ende 2015 10,6% des BIP bzw. 10,2% des BIP bis Ende 2016 (Grafik 15).

24 Die Unsicherheiten schließen auch mögliche Konsequenzen aus den Landeshaftungen Kärntens ein.

Tabelle 7: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	ESVG-Code	2014	2015	2016	2015	2016
		in % des BIP	in % des BIP	in % des BIP	Veränderung in %	Veränderung in %
Gesamteinnahmen	TR	50,0	50,4	49,5	3,1	1,3
Produktions- und Importabgaben	D.2	14,4	14,5	14,7	2,6	4,5
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	13,7	14,1	13,2	5,2	-3,3
Vermögenstransfers	D.91	0,2	0,1	0,1	-42,5	0,0
Sozialbeiträge	D.61	15,4	15,6	15,6	3,3	3,1
Vermögenseinkommen	D.4	1,1	1,0	0,9	-3,5	-8,2
Sonstige		5,2	5,1	5,1	1,6	1,4
Gesamtausgaben	TE	52,7	51,9	51,7	0,9	2,6
Arbeitnehmerentgelt	D.1	10,6	10,7	10,6	3,4	1,9
Intermediärverbrauch	P.2	6,4	6,3	6,3	2,2	2,2
Sozialleistungen	D.62, D.631	23,3	23,5	23,8	3,2	4,3
davon: Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung		1,3	1,4	1,5	9,7	7,7
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	2,5	2,4	2,2	-1,6	-2,3
Subventionen	D.3	1,4	1,4	1,4	1,1	0,8
Bruttoanlageinvestitionen	P.51g	3,0	2,9	3,0	1,8	5,3
Vermögenstransfers	D.9	2,4	1,4	1,0	-41,3	-21,3
Sonstige		3,2	3,4	3,4	6,0	5,5
Finanzierungssaldo	B.9	-2,7	-1,6	-2,2	.	.

Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

5. ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG DER EU-FISKALREGELN

Das folgende Kapitel widmet sich den **numerischen EU-Fiskalregeln**, die im Rahmen von **drei Legislativpaketen** („Sixpack“, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU inklusive Fiskalpolitischer Pakt, „Twopack“)²⁵ verabschiedet wurden, und überprüft deren Einhaltung für Österreich anhand der FISK-Prognoseergebnisse für die Jahre 2015 und 2016. Dabei sind **mehrere methodische Aspekte** zu beachten:

- Erstens **reagieren die Ergebnisse** zur Berechnung der numerischen Fiskalregeln und somit die Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Regeln – angesichts vorgegebener, **numerischer Schwellenwerte** – sensibel auf **Änderungen in der zugrunde gelegten Datenbasis**. Bei knappen Ergebnissen können bereits geringe Datenrevisionen zu unterschiedlichen Beurteilungen führen.
- Zweitens wirken sich **Änderungen bei den Wachstumsaussichten** im Sinne einer Trendbetrachtung auf das (nach den Methoden der EK ermittelte) **aktuelle Potenzialwachstum** und die Outputlücke auch ex post aus. So können z. B. zukünftige Wachstumsperioden c. p. die aktuelle Outputlücke erhöhen und bei gleichbleibendem Budgetsaldo in weiterer Folge den strukturellen Budgetsaldo reduzieren (und vice versa). Beim **strukturellen Budgetsaldo** handelt es sich um eine geschätzte, analytische Kenngröße, bei der sich Datenrevisionen mehrfach niederschlagen (Abschnitt 3.2).
- Drittens unterliegt die Fiskalprognose des FISK einer „**No-Policy-Change-Annahme**“ (Abschnitt 3.1). Nur bereits spezifizierte budgetrelevante Maßnahmen des Gesamtstaates (in der Abgrenzung des ESVG 2010) sind Gegenstand der Einnahmen- und Ausgabenschätzungen.
- Viertens sind für die Interpretation der Ergebnisse **Detailkenntnisse zur Konzeption** der einzelnen **Fiskalregeln** erforderlich. So werden z. B. bei der Ausgabenregel keine Bereinigungen in Bezug auf Einmalmaßnahmen (z. B. Bankenrettungsmaßnahmen) vorgenommen, die allerdings in den letzten Jahren die Budgetentwicklung wesentlich beeinflussten. Zudem könnten buchungstechnische Veränderungen (Übergang von einer Brutto- zu einer Nettobuchung von einnahmen- und ausgabenseitigen Zahlungsströmen) das Ergebnis der Ausgabenregel verzerren. Durch das Bruttoschuldenkonzept (kein Abzug von finanziellen Aktiva) wirken sich Sonderfaktoren wie die Einrichtung von Abbaubanken erheblich auf die Schuldenquote aus.

Box 5: Fiskalregeln gemäß präventivem Arm des SWP

Für Österreich sind **seit dem Jahr 2014** die Bestimmungen des **präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts** (SWP) gültig. Sie geben – sofern nicht Ausnahmeregelungen wie z. B. bei Naturkatastrophen oder bei schwerwiegendem Konjunkturabschwung anzuwenden sind – in Grundzügen Folgendes vor (siehe auch Fiskalrat, 2015a):

- Unterschreitung einer **gesamtstaatlichen Maastricht-Defizitquote** von 3% des BIP.
- **Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** (konjunkturbereinigter gesamtstaatlicher Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) in Richtung des mittelfristigen Budgetziels (Medium Term Budgetary Objective – MTO) in Höhe von –0,45% des BIP. Dabei hängt das jährliche Ausmaß der erforderlichen Anpassung von den makroökonomischen Rahmenbedingungen, den Nachhaltigkeitsrisiken und dem (verbleibenden) Abstand zum MTO ab. Für das Jahr 2015 war gemäß EK eine Erhöhung der strukturellen Defizitquote des Staates um 0,1 Prozentpunkte zulässig.

25 Siehe http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm oder EK (2013).

- **Nachhaltige Einhaltung des MTO** (strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,45% des BIP) nach dessen Erreichung. Dies soll zu einer **konjunkturadäquaten, antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik** in den Mitgliedstaaten beitragen, die in der Vergangenheit die Ausnahme war. Das **MTO** gilt auch dann als erreicht, wenn der strukturelle Budgetsaldo innerhalb einer Bandbreite von 0,25 Prozentpunkten („margin of tolerance“) des länderspezifischen MTO liegt.
- Beschränkung des **jährlichen realen Ausgabenzuwachses** des Staates (u. a. ohne Zinszahlungen und ohne zyklische Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen) mit der mittelfristigen Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen. Solange das MTO nicht erreicht wird, ist der Ausgabenzuwachs stärker zu dämpfen. Die Höhe des Abschlags („convergence margin“) hängt von der jeweiligen jährlichen Vorgabe im Zusammenhang mit der strukturellen Budgetregel ab. Im Jahr 2015 betrug die Obergrenze für den realen Ausgabenzuwachs (bereinigt) gemäß EK 1,3% im Jahresabstand.
- **Rückführung der Staatsschuldenquote** im Einklang mit der Schuldenregel. Dem wird entsprochen, wenn sich der Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP in den letzten drei Jahren (Jahre $t-1$ bis $t-3$; „vergangenheitsbezogene Benchmark“) oder auf Basis der Prognose der EK (No-Policy-Change-Annahmen; Jahre $t-1$, t und $t+1$; „zukunftsgerichtete Benchmark“) um durchschnittlich 5% pro Jahr verringert. Zudem ist zu überprüfen, ob eine Verfehlung der Schuldenregel Folge eines Konjunkturabschwungs ist („konjunkturbereinigte Benchmark“). Nach Einstellung eines ÜD-Verfahrens besteht ein dreijähriger **Übergangszeitraum**, der in Österreich die Jahre 2014 bis 2016 umfasst. Währenddessen gilt die lineare **Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos** („minimum linear structural adjustment“ – MLSA) als Benchmark, die am Ende des Übergangszeitraums die Einhaltung der Schuldenregel sicherstellen muss.

Werden die fiskalpolitischen Vorgaben nicht erfüllt (Ex-post-Bewertung des Jahres $t-1$ im Rahmen der Frühjahrsprognose der EK), sind **Sanktionen** vorgesehen. Allfällige Verfehlungen der strukturellen Vorgaben lösen ebenso wie jene bei der Ausgabenregel kein ÜD-Verfahren aus.²⁶ Allerdings werden bei einer „**erheblichen Abweichung**“²⁷ vom vorgegebenen Budgetpfad **Frühwarnmechanismen** (wie z. B. EU-Maßnahmenkatalog mit Fristen, automatisches Korrekturverfahren auf nationaler Ebene, Stellungnahmen der Fiskalräte etc.) in Gang gesetzt, um die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zu forcieren und eine Verletzung der Maastricht-Kriterien zu verhindern.

FISK-Ergebnisse für die Maastricht-Kriterien der Jahre 2015 und 2016

Auf Basis der FISK-Prognose wird das **gesamtsstaatliche Budgetdefizit** im Jahr 2015 mit 1,6% des BIP und im Jahr 2016 mit 2,2% des BIP die **Maastricht-Obergrenze** von 3% des BIP **deutlich unterschreiten** (Tabelle 8). Die Unterschreitung sollte sich trotz beträchtlicher Zusatzausgaben (u. a. infolge des anhaltenden Flüchtlingszustroms seit Mitte 2015 und der Ausweitung der Offensivmaßnahmen ab 2016 wie Universitäten, Breitbandinternet) sowie der Steuerentlastungen im Rahmen der Steuerreform 2015/2016, deren Gegenfinanzierungen zum Teil mit zeitlicher Verzögerung wirksam werden (siehe Box 1 zur Steuerreform) ergeben.

26 Das ÜD-Verfahren (korrekativer Arm des SWP) kommt ausschließlich bei Verletzung der Maastricht-Kriterien (Defizitquote nachhaltig über der Obergrenze von 3% des BIP oder Verschuldungsquote über der 60-Prozent-Grenze ohne ausreichende Rückführung) zum Tragen.

27 Eine Abweichung ist i. S. des SWP „erheblich“, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

Tabelle 8: Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln

Staat insgesamt	EK	FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
	2014 ¹⁾	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MTO (inkl. tolerierter Abweichung) ²⁾	✓	✓	✓	⊗	✓	✓	✓
Strukturelle Anpassung der Defizitquote ³⁾	⊗	✓	✓	⊗	⊗	⊗	⊗
Ausgabenwuchs des Staates ⁴⁾	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	✓
Rückführung der Schuldenquote	✓	✓	✓	⊗	✓	✓	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)							
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-2,7	-2,7	-1,6	-2,2	-2,7	-1,9	-1,4
Struktureller Budgetsaldo	-0,7	-0,5	-0,2	-1,4	-0,5	-0,5	-0,5
Gesamtausgaben (real, adaptiert, Veränderung in %)	.	3,9	-0,6	1,9	3,8	-0,5	0,6
Verschuldung (Jahresendstände)	84,2	84,2	85,3	84,5	84,2	86,5	85,1

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung⁵⁾

- 1) Die Ex-post-Bewertung für 2014 basierte auf der EK-Frühjahrsprognose 2015, die für 2014 ein strukturelles Budgetdefizit von -0,4% des BIP auswies.
- 2) Bei Erreichung des mittelfristigen Budgetziels (MTO) werden keine Verfahrensschritte bei Verfehlung der strukturellen Anpassung der Defizitquote oder der Ausgabenregel ausgelöst.
- 3) Reduktion des strukturellen Defizits in Abhängigkeit von makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Höhe der Staatsschuldenquote sowie vom verbleibenden Anpassungsbedarf zur Erreichung des MTO.
- 4) Durchschnittliche mittelfristige Potenzialwachstumsrate abzüglich Abschlag, solange MTO noch nicht erreicht wurde.
- 5) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht. Bei der Schuldenregel im Übergangszeitraum, wenn die strukturelle Anpassung die erforderliche Mindestanpassung (MLSA) um mehr als 0,25% des BIP verfehlt.

Quelle: BMF (Haushaltsplan, Oktober 2015), WIFO (Prognose, September 2015), EK-Herbstprognose (November 2015) und eigene Berechnungen.

Um die **Schuldenregel im Übergangszeitraum** zu erfüllen, dürfte sich das strukturelle Budgetdefizit Österreichs – ausgehend von 0,5% des BIP im Jahr 2014 – in den Jahren 2015 und 2016 um 0,2 bzw. 0,8 Prozentpunkte erhöhen. Auf Basis der FISK-Herbstprognose wird das strukturelle Budgetdefizit Österreichs 2015 zurückgeführt, während 2016 ein deutlicher Anstieg um 1,3 Prozentpunkte prognostiziert wird. Folglich wird **im Jahr 2016** die erforderliche strukturelle **Mindestanpassung** im Sinne der EU-Definition um mehr als 0,25 Prozentpunkte und damit „erheblich“ **verfehlt** und die **Schuldenregel nicht erfüllt**.

Die Verfehlung der **Schuldenregel im Übergangszeitraum 2016** ist bei Herausrechnen der **Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber** als „Ausnahmetatbestand“ für eine zulässige, temporäre Abweichung von den Vorgaben nicht mehr erheblich im Sinne der EU-Definition. Allerdings bliebe auch dann der Anstieg des strukturellen Budgetdefizits im Jahr **2016** um 1,1 Prozentpunkte **nur äußerst knapp unterhalb der „Erheblichkeitsgrenze“** der Schuldenregel. Durch dieses knappe Ergebnis könnte sich bereits bei geringen Datenrevisionen die Beurteilung ändern.

Im Rahmen der Maastricht-Kriterien ziehen temporäre, geringfügige Abweichungen von den Zielvorgaben kein ÜD-Verfahren nach sich, wenn auf Basis einer „**ausgewogenen Prüfung der Gesamtlage**“ im Sinne des SWP, die auch qualitative Faktoren einschließt, einer der folgenden **Tatbestände** zum Tragen kommt:

- **Außergewöhnliches Ereignis**, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt;

Anwendung der EU-Fiskalregeln

- „**Sonstiger Faktor**“ in Form haushaltspolitischer Anstrengungen v. a. zur Stärkung der internationalen Solidarität und zur Verwirklichung von Zielen der europäischen Politik (z. B. Maßnahmen zur Integration).

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die jährlichen Zusatzkosten der Migration im Rahmen der Beurteilung der strukturellen Anpassung des Budgetsaldos in Richtung MTO – wie z. B. auch im Kontext der Schuldenregel im Übergangszeitraum – als **Einmalmaßnahme** zu behandeln. Dies würde unmittelbar bei der Berechnung des strukturellen Budgetdefizits anknüpfen und dessen Höhe reduzieren.

Auf Basis der **Mitteilung der Europäischen Kommission vom 16.11.2015**²⁸ stellen die **Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber** ein „**außergewöhnliches Ereignis**“ im Sinne des (korrektiven und präventiven Arms des) SWP dar. Folglich werden die (tatsächlich realisierten) Zusatzkosten – die das Ausmaß, worauf die jährliche Veränderung des strukturellen Budgetsaldos auf das außergewöhnliche Ereignis zurückzuführen ist, widerspiegeln – im Rahmen der Ex-post-Beurteilung berücksichtigt.

FISK-Ergebnisse der Fiskalregeln des präventiven Arms für die Jahre 2015 und 2016

Der zu erwartende weitere Abbau des **strukturellen Budgetdefizits** im Jahr **2015** um 0,3 Prozentpunkte von 0,5% des BIP (2014) auf 0,2% des BIP (2015) bedeutet eine **Übererfüllung des mittelfristigen Budgetziels** (–0,45% des BIP), nachdem Österreich das MTO bereits im Jahr 2014 (Ergebnis der EK vom Frühjahr 2015, das bei der Ex-post-Bewertung zugrunde zu legen ist: –0,4% des BIP) erfüllt hat. Im Jahr **2016** ist jedoch von einem markanten Anstieg des strukturellen Budgetdefizits gemäß FISK-Herbstprognose auszugehen: Die strukturelle Defizitquote erhöht sich 2016 um 1,3 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr. Durch diesen Anstieg **weicht das strukturelle Defizit Österreichs im Jahr 2016 „erheblich“ im Sinne der EU-Definition vom mittelfristigen Budgetziel** ab. Um eine erhebliche Abweichung im Jahr 2016 zu vermeiden, müsste das strukturelle Defizit um 0,5% des BIP gegenüber dem prognostizierten Wert gesenkt werden. Auch wenn der **zusätzliche Aufwand für Asylwerber und Flüchtlinge** (2015: +0,4 Mrd EUR; 2016: +1,0 Mrd EUR) als „**außergewöhnliches Ereignis**“ im Rahmen der Gesamtbewertung der EK geltend gemacht wird, ergibt sich auf Basis der aktuellen FISK-Prognose eine **erhebliche Abweichung vom MTO**. Bei Berücksichtigung des Ausnahmetatbestands ist nach den FISK-Ergebnissen eine Reduktion des strukturellen Defizits um zumindest 0,2% des BIP erforderlich, um die „Erheblichkeitsgrenze“ im Jahr 2016 zu unterschreiten.

Im **Vergleich** dazu geht die **EK** – auf Basis ihrer Herbstprognose vom November 2015 – von einer geringfügigen Reduktion des strukturellen Budgetdefizits im Jahr 2015 auf 0,6% des BIP aus (2014: 0,7% des BIP). Damit liegt 2015 der Wert innerhalb des Toleranzbereichs von 0,25% des BIP und das mittelfristige Budgetziel Österreichs gilt als erreicht, während im Jahr 2016 ein markanter Anstieg auf 1,0% des BIP prognostiziert wird. Diese strukturelle Verschlechterung des Budgetsaldos 2016 entspricht einer „**erheblichen**“ **Abweichung** im Sinne des SWP. Unter Abzug der als außergewöhnlich einzustufenden Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber, dürfte Österreich nach der EK-Herbstprognose die „Erheblichkeitsgrenze“ im Jahr 2016 knapp unterschreiten (0,1 Prozentpunkte).

Gemäß **aktuellem HHP** wird das strukturelle Budgetdefizit der Jahre 2015 und 2016 auf gerundet 0,5% des BIP verharren. Damit liegen die strukturellen Defizitwerte klar innerhalb des Toleranzbereichs und **das mittelfristige Budgetziel gilt in den Jahren 2015 und 2016 gemäß aktuellem HHP als erreicht**.

28 http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/communication_to_euro_area_member_states_2015_dbp_en.pdf.

Die jährlichen **Zuwachsraten des adaptierten realen Ausgabenaggregats** der **Ausgabenregel** werden durch **Sondereffekte** geprägt, da bei der Anwendung der Ausgabenregel nicht um Einmalmaßnahmen bereinigt wird: Im Jahr 2015 gehen die realen Ausgaben um 0,6% gegenüber dem Vorjahr zurück. Diese Entwicklung ist vorrangig auf den Wegfall außerordentlich hoher Ausgaben i. H. v. 4,7 Mrd EUR im Jahr 2014 im Zusammenhang mit der Gründung der Abwicklungsgesellschaft für die Hypo Alpe-Adria Bank AG (HETA) zurückzuführen. Trotz des realen Ausgabenrückgangs im Jahr 2015 (Einjahresbetrachtung) **übersteigt das durchschnittliche Ausgabenwachstum der Jahre 2014 und 2015 die Obergrenze (Referenzwert) „erheblich“** im Sinne der EU-Definition (Zweijahresbetrachtung). Da im Jahr 2015 das MTO erreicht wird, löst die Nichterfüllung der Ausgabenregel **keine Verfahrensschritte** auf Basis des SWP aus. Im Jahr 2016 wird das zulässige Ausgabenwachstum geringfügig, aber nicht „erheblich“ überschritten.

Insgesamt zeigt sich, dass Österreich auf Basis der **FISK-Herbstprognose** die **Vorgaben des SWP im Jahr 2015** im Wesentlichen **erfüllt**, während im Jahr **2016 die Zielvorgaben** der EU-Fiskalregeln und des HHP der Bundesregierung für das Jahr 2016 **deutlich verfehlt** werden könnten. Die Einschätzung des FISK vom Frühjahr, dass eine **erhebliche Verfehlung der EU-weiten Fiskalregeln** – insbesondere der strukturellen Budgetregel – im Jahr 2016 durch Österreich erwartet werden muss, bleibt auch nach Vorliegen des HHP 2016 der Bundesregierung vom 14. Oktober 2015 und trotz Abzug der Zusatzkosten für Flüchtlinge und Asylwerber aufrecht. Infolge des anhaltend dynamischen Zustroms von **Flüchtlingen und Asylwerbern** dürfte sich nach aktueller FISK-Prognose das staatliche Ausgabenvolumen (Grundversorgung, Verwaltungsaufwand und bedarfsorientierte Mindestsicherung) im Jahr 2015 um 0,4 Mrd EUR und im Jahr 2016 um weitere 1,0 Mrd EUR erhöhen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Die **Fiskalprognose des FISK** vom November 2015 ergibt, dass **Österreich** im Jahr **2015** – wie bereits im Jahr 2014 – **das mittelfristige Budgetziel** (MTO) eines **strukturellen** Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP erreicht. Damit zählt Österreich zu jenen EU-Mitgliedstaaten, die die **fiskalischen EU-Vorgaben gegenwärtig im Wesentlichen erfüllen**. Mit einem Maastricht-Defizit für das **Jahr 2015** von 1,6% des BIP und einem strukturellen Budgetdefizit von 0,2% des BIP prognostiziert der Fiskalrat für 2015 ein niedrigeres Budgetdefizit als das BMF mit 1,9% des BIP (Maastricht-Defizit) bzw. 0,5% des BIP (strukturelles Budgetdefizit).
- Im kommenden Jahr **2016** wird das **mittelfristige Budgetziel** nach den EU-Kriterien allerdings **deutlich verfehlt**. Im Jahr **2016** dürfte angesichts von Zusatzkosten aus der Betreuung von **Flüchtlings und Asylwerbern** (+0,3% des BIP), des Netto-Einnahmefalls infolge der **Steuerreform 2015/2016** (+0,3% des BIP) sowie der Ausweitung der **Offensivmaßnahmen** (+0,2% des BIP; z. B. im Bereich der Universitäten, des Breitbandinternets und bei Familien) mit einem erheblichen **Anstieg des strukturellen Budgetdefizits** gemäß der FISK-Herbstprognose zu rechnen sein.
- Aus der Ausweitung des Maastricht-Defizits im Prognosezeitraum (2015: 1,6% des BIP; 2016: 2,2% des BIP), den dämpfenden Effekten aus dem Bankenpaket und durch einen Rückgang der negativen Outputlücke leitet sich **im Jahr 2016** ein **Anstieg des strukturellen Defizits des Gesamtstaates** von 0,2% des BIP im Jahr 2015 auf 1,4% des BIP im Jahr 2016 ab. Ohne Zusatzausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber wäre im Jahr 2016 ein Anstieg des strukturellen Budgetdefizits Österreichs auf 1,2% des BIP zu verzeichnen. **Nach beiden Prognosen** verfehlt Österreich das mittelfristige Budgetziel gemäß den EU-Fiskalregeln von –0,45% des BIP **erheblich**.
- Die Entwicklungen der Einnahmen- und Ausgabenkategorien über den Prognosehorizont sind geprägt von der besseren, aber noch **schwachen konjunkturellen Lage**, der Implementierung von **diskretionären Maßnahmen** (Steuerreform 2015/2016 und Offensivmaßnahmen) sowie den budgetären Auswirkungen der Ausgaben für **Flüchtlinge und Asylwerber**. Die budgetären Belastungen aus dem **Bankenpaket** sollten in den Jahren 2015 und 2016 abnehmen.
- Die Senkung der **Steuerbelastung des Faktors Arbeit** im Rahmen der Steuerreform ist aus Sicht des Fiskalrates grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings dürften die geplanten Gegenfinanzierungen den Steuerausfall erst mittelfristig zur Gänze abfedern.
- Die aktuelle **Haushaltsplanung der Bundesregierung** (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2016 vom 14. Oktober 2015 – HHP) wird **für das Jahr 2016** als optimistisch eingeschätzt. Der Fiskalrat rechnet mit höheren Budgetdefiziten sowohl bei der Maastricht-Defizitquote als auch bei der strukturellen Defizitquote von 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkten.
- In Ausübung der „**Watch-Dog**“-**Funktion des FISK** (§ 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 473/2013) kann die **aktuelle Haushaltsplanung der Bundesregierung** als plausibel bestätigt werden. In der Vergangenheit waren Abweichungen zwischen dem vom BMF angenommenen und dem durch Statistik Austria festgestellten Maastricht-Defizit in der Größenordnung von 0,1 bis 0,7 Prozentpunkten zu verzeichnen (geschätzte Ergebnisse für das Jahr t vom März im Jahr t im Vergleich zum Ergebnis von Statistik Austria vom März im Jahr t+1). Auch unterliegt die FISK-Prognose einer „No-Policy-Change-Annahme“, die keine potenziellen Konsolidierungen durch Budgetumschichtungen umfasst.
- Die **Prognosen des Fiskalrates** sind als „**Frühwarnmechanismus**“ **zu verstehen**, um eine tatsäch-

liche Verfehlung der Fiskalregeln in Österreich zu vermeiden.

- Die **Aufgliederung der Abweichungen zwischen der FISK-Prognose und der Haushaltsplanung der Bundesregierung** im Jahr 2016 nach **Ausgabenkategorien** zeigt, dass die FISK-Prognosewerte die Schätzungen im HHP beinahe durchgehend übersteigen (2016 in allen Bereichen mit Ausnahme der Zinszahlungen und Subventionen).
- Der **Spielraum für zusätzliche defiziterhöhende Maßnahmen**, wie ausgabenseitige Konjunkturimpulse oder die Senkung der Steuer- und Abgabenquote, ist **äußerst gering**. Um die **fiskalischen Vorgaben nachhaltig** einhalten zu können, ist der Weg eines wachstumsschonenden Konsolidierungskurses in Kombination mit Offensivmaßnahmen konsequent fortzusetzen, wobei **Strukturenformen** an Bedeutung gewinnen müssen.
- Die Fiskalprognose des FISK folgt im Sinne des Vorsichtsprinzips einer „**No-Policy-Change-Annahme**“, die ausschließlich klar definierte und fixierte Maßnahmen bei der Einnahmen- und Ausgabenschätzung berücksichtigt. So fließen im Bundesvoranschlag 2016 veranschlagte, aber nicht näher spezifizierte Sondereinnahmen des Bundes von 0,4 Mrd EUR, deren Realisierung zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Berichts offen ist, ebenso nicht ein wie Teile der von der Regierung angekündigten Verwaltungsreform (0,3 Mrd EUR).
- Als **Prognoseunsicherheiten** sind die **konjunkturellen Rahmenbedingungen** für das Jahr 2016, Veränderungen im Bereich des **Flüchtlingszustroms**, Aufkommen der **Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2015/2016** sowie Leistungen aus dem **Bankenpaket** anzuführen.
- Bei der **Interpretation** der Ergebnisse der **EU-Fiskalregeln** sind **Schätzunsicherheiten** der zugrunde liegenden Daten, insbesondere in Bezug auf den Potenzialoutput und den strukturellen Budgetsaldo, zu berücksichtigen. So können z. B. Datenrevisionen bei knappen numerischen Resultaten leicht zu unterschiedlichen Beurteilungen (Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Fiskalregeln) führen.
- Auch wenn die **Treffericherheit von Fiskalprognosen** im Regelfall durch veränderte ökonomische Rahmenbedingungen, Revisionen der Outputlücke sowie durch neue, bei der Prognoseerstellung noch unbekannt Maßnahmen der Gebietskörperschaften eingeschränkt wird, zählt es zu den **Kernaufgaben des Fiskalrates**, auf mögliche budgetäre Fehlentwicklungen hinzuweisen.

7. LITERATUR

1. Stabilitätsgesetz 2012. BGBl. I Nr. 22/2012.

2. Stabilitätsgesetz 2012. BGBl. I Nr. 35/2012.

Abgabenänderungsgesetz 2014. BGBl. I Nr. 13/2014.

Bouthevillain, C., P. Cour-Thimann, G. Van den Dool, P. Hernández de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano und M. Tujula (2001). Cyclically adjusted budget balances: An alternative approach. ECB Working Paper 77.

Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates. BGBl. I Nr. 149/2013.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2014). Quartalsbericht 2/2014.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2014). Fact Sheet Pensionen, Oktober 2014.

Bundesministerium für Finanzen (2015). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2014 bis 2019.

Bundesministerium für Finanzen (2015). Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2016.

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2015). Rahmenplan 2016–2021.

D’Auria, F., C. Denis et al. (2010). The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. Economic Papers 420. European Commission.

Europäische Kommission (2013). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. Occasional Papers 151, May 2013.

European Commission (2015). Communication from the Commission. 2016 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment. 16.11.2015, Brussels.

EZB (2001). A Guide to Eurosystem Staff Macroeconomic Projections.

EZB (2007). Fiscal Forecasting. Lessons from the literature and challenges. Working Paper Series No. 843.

Fiskalrat (2014). Bericht zur Einschätzung der Budgetentwicklung 2014–2015.

Fiskalrat (2015a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2014–2019.

Fiskalrat (2015b). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2014.

Gesundheitsreformgesetz 2013. BGBl. I Nr. 81/2013.

Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (2014). Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§ 108e ASVG) für das Jahr 2014. http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/8/4/2/CH2818/CMS1397029119371/gutachten_2014.pdf.

Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster und M. Salto (2013). The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. European Economy, Economic Papers 478. Brüssel.

Steuerreformgesetz 2015/2016. BGBl. I Nr. 118/2015.

VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

WIFO (2015a). Prognose für 2015 und 2016: Österreichs Wirtschaft gewinnt etwas an Dynamik. September 2015.

WIFO (2015b). Mäßiges Wirtschaftswachstum bei hoher Arbeitslosigkeit. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2020. Oktober 2015.

Zielsteuerung Gesundheit. Art.15a BV-G. BGBl. I Nr. 199/2013 und 200/2013.