
Bericht zur Einschätzung der Budgetentwicklung 2014–2015

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 für Öffentlichkeitsarbeit und Publikationen.

Verlags- und Herstellungsort: Wien.

© Fiskalrat, 2014. Alle Rechte vorbehalten.

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

Redaktionsschluss: Mitte November 2014.

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. Schätzverfahren und Aufbau des Prognosemodells	7
3.2.1. Aufbau des Prognosemodells	7
3.2.2. Schätzverfahren	8
3.2.3. Plausibilisierung der Prognose des laufenden Jahres	13
3.3. Methode der zyklischen Bereinigung des Budgetsaldos	13
3.4. Ökonomische Eckdaten der Fiskalprognose	17
4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE	19
4.1. Entwicklung der Staatseinnahmen 2014 und 2015	19
4.2. Entwicklung der Staatsausgaben 2014 und 2015	23
4.3. FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Haushaltsplan 2015	28
4.4. Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose	29
5. ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG DER EU-FISKALREGELN	34
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN	38
7. LITERATUR.....	39

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1	Übersicht über Fortschreibungsmethoden der Einnahmen des Staates	15
Tabelle 2	Übersicht über Fortschreibungsmethoden der Ausgaben des Staates	16
Tabelle 3	Makroökonomische Größen der Fiskalprognose	17
Tabelle 4	Budgetäre Kenngrößen der FISK-Herbstprognose im Vergleich zum Haushaltsplan der Bundesregierung	30
Tabelle 5	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets	31
Tabelle 6	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates	32
Tabelle 7	Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln	36

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik	1	Schematischer Aufbau der Prognose des Fiskalrates	8
Grafik	2	Revision der Outputlücke in der Herbstprognose der Europäischen Kommission	14
Grafik	3	Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates	20
Grafik	4	Zuwachs der Einnahmenkomponenten.....	20
Grafik	5	Direkte Steuern.....	22
Grafik	6	Indirekte Steuern	22
Grafik	7	Sozialbeiträge	22
Grafik	8	Vermögenseinkommen.....	22
Grafik	9	Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates	24
Grafik	10	Zerlegung des Ausgabenwachstums seit 2012	24
Grafik	11	Arbeitnehmerentgelt.....	27
Grafik	12	Zinszahlungen	27
Grafik	13	Monetäre Sozialleistungen	27
Grafik	14	Sonstige laufende Transfers	27
Grafik	15	Abweichung der FISK-Prognose vom Haushaltsplan (Oktober 2014)	28
Grafik	16	Budgetdefizit und seine Komponenten	33
Grafik	17	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht	33

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box	1	Die Umstellung von ESVG 1995 auf ESVG 2010.....	6
Box	2	Beispiel: Prognose mit diskretionsbereinigtem Trend.....	9
Box	3	Schätzung der makrobasierten Steueraufkommenselastizitäten	10
Box	4	Beispiel: Prognose mit makrobasierter Elastizität.....	11
Box	5	Fortschreibung der Arbeitnehmerentgelte und Pensionsausgaben	12
Box	6	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets	30
Box	7	Fiskalregeln gemäß präventivem Arm des SWP	35

1. EXECUTIVE SUMMARY

Fiskalrat hält mittelfristiges Budgetziel im Jahr 2015 für erreichbar

Der österreichische Fiskalrat (FISK) legt hiermit **erstmalig** eine eigene **Budgetprognose** vor, die eine zeitnahe Beobachtung der Budgetentwicklung in Österreich vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln und eine Plausibilisierung der offiziellen Budgetvorschauen Österreichs ermöglicht. Dadurch kann die **finanzpolitische Lage Österreichs** im Lichte der mehrdimensionalen EU-Fiskalregeln und den fiskalpolitischen Zielen Österreichs besser eingeschätzt und dem gesetzlichen Auftrag entsprochen werden.

Die Budgetprognose des FISK basiert auf **aktuellen Makroprognosen** von **unabhängigen Institutionen** (laut EU-Definition) und erfolgt anhand der **Fortschreibung der Einzelkategorien** von **gesamstaatlichen** Ausgaben und Einnahmen laut ESVG 2010. Grundlage der aktuellen Budgetprognose bildet die **Makroprognose des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO)** vom September 2014, in der für das Jahr 2014 ein reales BIP-Wachstum von 0,8% und für das Jahr 2015 eine moderate Erholung von 1,2% erwartet wird. Im Sinne eines **Vorsichtsprinzips** werden in der FISK-Prognose nur bereits fixierte und klar spezifizierte, budgetrelevante Maßnahmen berücksichtigt.

Für das Jahr **2014** prognostiziert der FISK eine Erhöhung des **gesamstaatlichen Budgetdefizits auf 2,5% des BIP**, die zum größten Teil auf Belastungen im Zuge der Errichtung der Hypo Alpe-Adria-Abbaubank zurückzuführen ist. Im Jahr **2015** weist die Prognose für das **gesamstaatliche Defizit** einen merklichen Rückgang auf **1,4% des BIP** aus.

Der FISK prognostiziert ein Wachstum der **gesamstaatlichen Einnahmen** für die Jahre **2014** und **2015** von **3,2%** bzw. **2,9%** im Vorjahresvergleich. Das Einnahmenwachstum beider Jahre von durchschnittlich 3,1% fällt leicht schwächer als im langjährigen Durchschnitt (durchschnittliche Wachstumsrate der letzten 15 Jahre von 3,4%) aus. Hauptverantwortlich für die historisch betrachtet unterdurchschnittliche Entwicklung ist der schwache Konjunkturverlauf, der das Aufkommen der makroökonomisch getriebenen Einnahmenkategorien, wie direkte und indirekte Steuern sowie Sozialbeiträge, dämpft. Der erwartete Rückgang der Wachstumsdynamik von 2014 auf 2015 erklärt sich durch diskretionäre Maßnahmen, die v. a. im Jahr 2014 in Kraft getreten sind.

Die gesamstaatlichen **Ausgaben** erhöhen sich laut FISK-Prognose für die Jahre **2014** und **2015** um **5,2%** bzw. **0,8%** gegenüber dem Vorjahr. Die Volatilität der ausgewiesenen Dynamik ist v. a. auf die in der Prognose inkludierten Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets (2014: 4,2 Mrd EUR; 2015: 1,0 Mrd EUR) und den Wegfall der Erlöse aus dem Verkauf der LTE-Mobilfunklizenz (2 Mrd EUR) im Jahr 2013, die als negative Ausgabe verbucht wurden, zurückzuführen. Ohne Einmaleffekte (Bankenpaket, Hochwasserschutz und Erlöse aus der Versteigerung der LTE-Mobilfunklizenz) zeichnet sich für die gesamstaatliche Ausgabenentwicklung in den Jahren 2014 und 2015 ein relativ stabiles Bild mit Wachstumsraten von 2,6% bzw. 2,7% gegenüber dem Vorjahr ab, das in etwa den Wachstumsraten der Vorjahre entspricht.

Für das **strukturelle Budgetdefizit** prognostiziert der FISK für **2014** und **2015** eine **strukturelle Verbesserung um 0,6 Prozentpunkte** bzw. **0,2 Prozentpunkte**.

Damit wäre – unter den gegebenen Annahmen – die Erreichung des Budgetziels „eines beinahe ausgeglichenen strukturellen Budgetsaldos von –0,5% des BIP“ bereits im Jahr 2015 möglich. Die Staatsverschuldung Österreichs dürfte – nach den Prognoseergebnissen des Fiskalrates – Ende 2014 knapp 86%

Zusammenfassung

des BIP erreichen und im Jahr 2015 zurückgehen. Demgemäß würden die **EU-Fiskalregeln in den Jahren 2014 und 2015 von Österreich im Wesentlichen erfüllt**.

Der aktuelle **Haushaltsplan der Bundesregierung** (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015 vom 15. Oktober 2014 – HHP) wird im Lichte der zugrunde gelegten ökonomischen Rahmenbedingungen als plausibel, aber vorsichtig eingeschätzt. Die Abweichungen zwischen der offiziellen Haushaltsplanung und der günstigeren FISK-Prognose hinsichtlich des tatsächlichen und des strukturellen Budgetsaldos betragen 0,3% des BIP (2014) bzw. 0,5% des BIP (2015). Die gesamtstaatlichen **Einnahmen** fallen laut FISK-Prognose im Jahr 2014 um 0,4 Mrd EUR oder 0,12% des BIP und im Jahr 2015 um 0,2 Mrd EUR oder 0,06% des BIP niedriger aus als im HHP. Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** der FISK-Prognose weisen für die Jahre 2014 und 2015 Unterschreitungen gegenüber dem im HHP dargestellten Pfad in der Höhe von 0,4% bzw. 0,5% des BIP auf.

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

2. ZIELE UND AUFBAU DES BERICHTS

2.1 Inhalt des Berichts

Die vorliegende Publikation ergänzt die **Publikationsreihe des Fiskalrates (FISK) über die Budget- und Schuldenentwicklung Österreichs** erstmals durch eine **eigene Fiskalprognose** mit Berechnungen zur Beurteilung der Einhaltung der **Fiskalregeln** für die Jahre **2014 und 2015**.

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

- 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 in 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 2014 und 2015**, 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 2015 vom 15. Oktober 2014) 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 2014 und 2015** 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). Der Abschnitt 3.2 erläutert die bei der Prognose **angewandten Schätzverfahren**. Für den **Potenzialoutput** erfolgten **eigene Berechnungen** auf Grundlage der Methode der Europäischen Kommission (EK), die im Abschnitt 3.3 vorgestellt werden. Die **empirischen Grundlagen der Fiskalprognose** (insbesondere Budgetdaten nach ESVG 2010 von Statistik Austria sowie makroökonomische Eckdaten der WIFO-Konjunkturprognose vom September 2014) werden im Abschnitt 3.4 zusammengestellt.

Kapitel 4 präsentiert die **Ergebnisse der Fiskalprognose für die Jahre 2014 und 2015**. Die Abschnitte 4.1 und 4.2 beleuchten zunächst die Entwicklungen der **Staatseinnahmen und Staatsausgaben** in den Jahren 2014 und 2015. Eine **Gegenüberstellung der Prognoseergebnisse** mit dem österreichischen **Haushaltsplan der Bundesregierung für 2014 und 2015** erfolgt im Abschnitt 4.3. Auf Basis der Ergebnisse werden in weiterer Folge die **budgetären Kenngrößen** (Maastrichtdefizit, struktureller Budgetsaldo und Staatsverschuldung) abgeleitet und analysiert (Abschnitt 4.4).

Eine Überprüfung der **Einhaltung der EU-Fiskalregeln in den Jahren 2014 und 2015** anhand des prognostizierten Budgetpfads für die Jahre 2014 und 2015 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 2014 und 2015 erläutert.

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

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 nahe legen:

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 Abschnitt 3.3.3). So kommen beispielsweise jährliche Gehalts- und Lohnanpassungen im öffentlichen Dienst zur Anwendung, selbst wenn hierzu 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 die vorliegende Publikation, die von der Website des FISK abrufbar ist, 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 – beginnend mit 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, das seit September 2014 in Anwendung ist und das ESVG 1995 ersetzt.

Grundlagen der Prognose des Fiskalrates

Datenbasis

Folgende **Datenquellen** wurden für die aktuelle Fiskalprognose der Jahre 2014 und 2015 herangezogen (Redaktionsschluss am 15.11.2014):

- Aufgliederungen der **Einnahmen und Ausgaben des Staates** und der **Steuerkategorien laut ESVG 2010** für die Jahre 1995 bis 2013 von Statistik Austria (Stand: Oktober 2014);
- **Makroökonomische Eckgrößen** laut letztverfügbarer Konjunkturprognose des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO; Stand September 2014);
- **Administrative, unterjährige Budgetdaten** für die Abschätzung des Budgetvollzugs 2014 von **Bund und Sozialversicherungsträgern**;
- **Erläuterungen und Daten** zu den budgetären Auswirkungen von **diskretionären Maßnahmen** (v. a. aus den **Stabilitätsprogrammen** der vergangenen Jahre, der **Haushaltsplanung 2015** 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**. Ein **direkter Vergleich** mit **administrativen Voranschlägen** ist angesichts umfangreicher Konzeptunterschiede **nicht möglich**. Durch die frühe Verfügbarkeit von Voranschlägen oder unterjährigen Gebarungsergebnissen der Gebietskörperschaften auf administrativer Basis können aber speziell für die Hochschätzung des laufenden Jahres wichtige Einzelinformationen gewonnen werden (Details zur Vorgangsweise bei der Hochschätzung siehe Abschnitt 3.2.2).

Box 1: Die Umstellung von ESVG 1995 auf ESVG 2010

Mit September 2014 löste das **Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010** (kurz **ESVG 2010**) das bis dahin gültige **ESVG 1995** ab. Statistik Austria implementierte die Umstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung rückwirkend für Zeitreihen ab dem Jahr 1995. Die Revision war aus mehreren Gründen für die Fiskalprognose von Relevanz.

Revision der ESVG-Hauptaggregate

Durch die Überarbeitung der **ESVG-Konzepte** kam es zu Revisionen der Hauptaggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Ein Großteil dieser Effekte ging auf die Verbuchung der Aufwendungen für **Forschung und Entwicklung als Investition**, die bisher als Vorleistung behandelt wurden, sowie auf eine **striktere Abgrenzung der Marktproduzenten** zurück. Das **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** Österreichs fiel im Jahr 2013 nach **ESVG 2010** um 9,5 Mrd EUR höher als nach **ESVG 1995** aus. Diese Niveauerhöhung reduzierte c. p. alle fiskalischen Kenngrößen, welche in Relation zum BIP gemessen werden, wie beispielsweise die Schulden- oder Defizitquote des Staates. Darüber hinaus implizierte die Revision der **ESVG-Hauptaggregate**, dass deren statistische Zusammenhänge mit Fiskalgrößen neu zu ermitteln waren. Beispielsweise fiel die Elastizität des Aufkommens der Lohnsteuer bezüglich Veränderungen der Arbeitnehmerentgelte nach **ESVG 2010** leicht höher als bislang aus.

Revisionen im Bereich des Sektors Staat

Revisionen im Bereich der **Fiskalindikatoren** in Österreich gehen hauptsächlich auf die erfolgte Berücksichtigung von **selbsterstellten Anlagen** im Bereich **Forschung und Entwicklung** und einer neuen **Abgrenzung des Sektors Staat** zurück. Für die Änderung der Sektorabgrenzung sind drei Ursachen zu nennen: Erstens, ein **geändertes 50-Prozent-Kriterium** bezüglich Produktionskosten und Umsatzerlöse für Marktproduzenten, das bei den Produktionskosten nunmehr auch die Nettozinsaufwände berücksichtigt. Aufgrund dieser Änderung wurden die ÖBB-Infrastruktur und -Personenverkehr (ab 2005) sowie die Wiener Linien (ab 1995) dem Sektor Staat zugerechnet. Zweitens, staatsnahe Einheiten werden als **Hilfseinrichtungen des Staates** angesehen, wenn mehr als 80% ihrer Erlöse von Staatseinheiten stammen. Neue Einheiten des Staates gemäß diesem Kriterium sind diverse Immobilien- und Errichtungs- und Betriebsgesellschaften auf Gemeindeebene sowie die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG). Drittens, **Zweckgesellschaften „im Dienste des Staates“**, wie Holdings oder die Abbaubank KA Finanz AG, sind ebenfalls dem Sektor Staat hinzuzurechnen.

Durch diese Umstellungen ergaben sich signifikante Änderungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie des Schuldenstandes des Staates. Die erweiterte Definition des Sektors Staat führte zu einer erheblichen Aufwärtsrevision der Bruttoverschuldung. Die Schuldenquote lag Ende 2013 mit 81,2% des BIP nach ESVG 2010 um 6,7 Prozentpunkte höher als nach ESVG 1995. Die Produktionserlöse des Staates fielen im Jahr 2013 mehr als doppelt so hoch wie unter ESVG 1995 aus. Auf der Ausgabe Seite erhöhten sich durch die Einrechnung neuer Einheiten in den Sektor Staat die Ausgabenkategorien Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelt und Bruttoinvestitionen deutlich, während gleichzeitig das Ausgaben volumen für soziale Sachleistungen, Subventionen und Vermögenstransfers an Bedeutung verlor.

3.2 Schätzverfahren und Aufbau des Prognosemodells

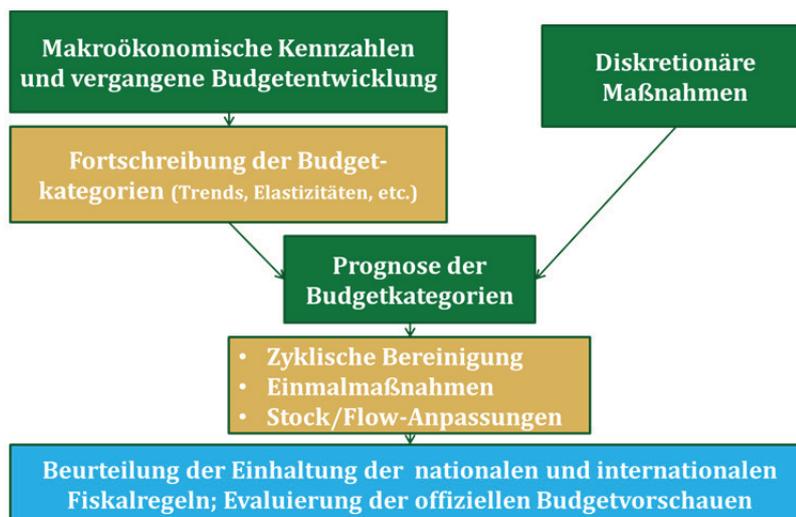
3.2.1 Aufbau des Prognosemodells

Die Prognose des Fiskalrates baut **konzeptionell** auf der Fiskalprognose der Oesterreichischen Nationalbank auf (Prammer und Reiss, 2014). Es handelt sich dabei um einen disaggregierten Ansatz, in welchem **die Einnahmen und Ausgaben** des Sektors Staat aufgegliedert und einzeln prognostiziert werden (z. B. ESVG-Steuerkategorien, COFOG-Kategorien, ESVG-4-Steller). Die Plausibilisierung der Prognose erfolgt einerseits aus der Bewertung der Güte der Prognosemethoden für die Vergangenheit und andererseits aus dem Vergleich mit Hochschätzungen der bereits verfügbaren Administrativdaten für das laufende Jahr (siehe Abschnitt 3.2.3). In weiterer Folge werden die einzelnen Positionen zu **einnahmen- und ausgabenseitigen Hauptgruppen** (ESVG-1-Steller) aggregiert und es erfolgt die Herleitung der drei Hauptkenngrößen zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen: **gesamstaatlicher (nominaler) Budgetsaldo, struktureller Budgetsaldo sowie Staatsverschuldung**. Grafik 1 illustriert den schematischen Aufbau der Prognose des FISK.

Die FISK-Fiskalprognose stützt sich, wie jene des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), im Regelfall auf die **aktuelle makroökonomische Prognose des WIFO**. Damit können Abweichungen zwischen den beiden Fiskalprognosen, welche auf unterschiedlichen makroökonomischen Einschätzungen beruhen, vermieden werden. Eine Rückkopplung der FISK-Resultate auf die makroökonomischen Größen laut WIFO erfolgt jedoch nicht. In Fällen grober Abweichungen zwischen der Fiskalprognose des Fiskalrates und jener des WIFO – beispielsweise wenn aufgrund unterschiedlicher Prognosetermine eine bedeutende Politikmaßnahme nicht berücksichtigt werden konnte – behält sich der Fiskalrat vor, die makroökonomische Einschätzung entsprechend anzupassen. Abweichungen der FISK-Prognose zu offiziellen Budgetvorschauen der Bundesregierung (Stabilitätsprogramm oder Haushaltsplan) sind zu erwarten, da bei diesen finanzpolitische Budgetziele in die Schätzergebnisse einfließen und von keiner identen Umsetzung der No-Policy-Change-Annahme auszugehen ist.

Grundlagen der Prognose des Fiskalrates

Grafik 1: Schematischer Aufbau der Prognose des Fiskalrates



Für die Herleitung des strukturellen Budgetsaldos bedarf es einer zyklischen Bereinigung auf Basis einer Potenzialoutputschätzung. Die **FISK-Schätzung des Potenzialoutputs** erfolgt nach den Methoden und Definitionen der Europäischen Kommission, die mit aktuellen Makrodaten aus der WIFO-Prognose aktualisiert wurden (Abschnitt 3.3).

Eine Differenzierung der Fiskalprognose des FISK nach Subsektoren (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) ist in den kommenden Jahren geplant, setzt aber zusätzliche Informationen voraus (z. B. **Quantifizierung von diskretionären Maßnahmen auf Landes- und Gemeindeebene**).

3.2.2 Schätzverfahren

Die Prognose folgt einem „bottom-up“-Ansatz: Die Vorgangsweise besteht aus einer detaillierten Aufgliederung von Einnahmen und Ausgaben des Staates und der jeweiligen separaten Schätzung dieser Kategorien. So erfolgt beispielsweise mit Hilfe der Lohnsteuerstatistik eine Aufschlüsselung der Lohnsteuereinnahmen nach Arbeitnehmern und Pensionisten. Die Unterteilung ist für die Güte der Schätzung wichtig, da die durchschnittlichen Gehälter der Aktiven nicht mit der gleichen Rate wie jene der Pensionisten wachsen müssen. Auf der Ausgabenseite werden z. B. die monetären Sozialleistungen in wichtige Transferströme (Pensionen, Pflegegeld, Arbeitslosenversicherung, Familientransfers und Sonstige) unterteilt, um unterschiedliche Einflussfaktoren (wie z. B. Arbeitsmarktdaten, Bevölkerungswachstum, Bezieherkreis, Valorierungen etc.) in die Fortschreibung einfließen zu lassen. Eine Übersicht über die zur Prognose der einzelnen Budgetkategorien verwendeten Methoden ist in Tabelle 1 und 2 am Ende des Abschnitts zu finden.

Bei der Wahl der Prognosemethode wurde eine pragmatische Vorgangsweise angewandt. Jede Budgetkategorie wird mit der jeweils „**bestgeeigneten**“ Methode prognostiziert. Für die Selektion der „bestgeeigneten“ Methode gelten folgende drei Auswahlkriterien: Unverzerrtheit, Präzision und Simplizität. **Unverzerrtheit** bedeutet, dass der durchschnittliche Prognosefehler in der Vergangenheit nahe null sein soll. D. h. Über- und Unterschätzungen heben sich im Durchschnitt auf und die Prognose ist systematisch weder zu optimistisch noch zu pessimistisch. **Präzision** ist dann gegeben, wenn der durchschnittlich quadrierte Prognosefehler der Vergangenheit („mean squared error“) so klein wie möglich ist. Das bedeutet, dass die Bewegung einer Kategorie über die Zeit gut abgebildet wird. Das letzte Kriterium der **Simplizität** besagt, dass im Zweifel die einfachere Methode zu wählen ist.

Schätzmethoden

Generell gilt für alle Schätzmethoden, dass folgender Zusammenhang der Einnahmen- oder Ausgabenkategorie X_t über die Zeit unterstellt wird:

$$X_t = (1 + g_t^X)X_{t-1} + Disk_t, \tag{1}$$

wobei $Disk_t$ die berücksichtigte diskretionäre Maßnahme im Jahr t bezeichnet und g_t^X die Fortschreibungsrate der Kategorie X von $t - 1$ auf t darstellt. Alle im Folgenden beschriebenen Schätzmethoden stellen Spezialfälle der Gleichung (1) dar. Das bedeutet, dass in jeder Budgetkategorie diskretionäre Maßnahmen, wenn vorhanden, einfließen können. Zudem ist auch eine Kombination der unten angeführten Schätzmethoden möglich.

Die **erste** der angewandten **Methoden** ist die Fortschreibung mit dem um diskretionäre Maßnahmen **bereinigten Trend**. Für die Jahre vor dem Prognosezeitraum $s < t$ wird die bereinigte Wachstumsrate als

$$g_s^X = \frac{X_s - Disk_s}{X_{s-1}} - 1 \tag{2}$$

berechnet. Hierbei sind zwei Dinge zu beachten. Erstens unterstellt der gewählte funktionale Zusammenhang, dass auch der diskretionäre Teil zukünftig mit der bereinigten Wachstumsrate wächst. Zweitens bedarf die Bereinigung einer Schätzung der tatsächlichen budgetären Auswirkung einer diskretionären Maßnahme, welche durch die Nichtbeobachtbarkeit des konterfaktischen Zustands (d. h. wie hoch wäre X_t gewesen, wenn es keine diskretionäre Maßnahme gegeben hätte) meist schwierig ist.

Ein geometrisches Mittel aus den um Diskretion bereinigten Wachstumsfaktoren $(1+g_t^X)$ über die letzten Jahre ergibt den Wachstumsfaktor für die bereinigte Trendfortschreibung (siehe z. B. Pflaumer et al., 1998). Die Wahl des entsprechenden Zeitfensters für die Berechnung des bereinigten Trends ist abhängig von strukturellen Brüchen in den jeweiligen Einnahmen- oder Ausgabenkategorien.

Box 2: Beispiel: Prognose mit diskretionsbereinigtem Trend

Zur Illustration wird die **Trendbereinigung** anhand eines einfachen **Beispiels** berechnet. In dem Beispiel ist das Zeitfenster für den historischen Trend auf die Jahre 2010 bis 2013 fixiert. Die Wahl des Zeitfensters erfolgt so, dass dieses nach Möglichkeit keinen Strukturbruch enthält. Die beobachteten Werte für die Einnahmen- oder Ausgabenkategorie X steigen über den Zeitraum von 100 auf 170, wobei ein Teil des Anstiegs auf eine permanent wirkende diskretionäre Maßnahme im Ausmaß von 50 jährlich ab 2012 zurückgeht. Für das Jahr 2014 wird von einer zusätzlichen diskretionären Maßnahme im Wert von 10 ausgegangen, welche in der Prognose berücksichtigt werden muss.

Jahr	2010	2011	2012	Prognose		Trend 2010-2013
				2013	2014	
Einnahmen- od. Ausgabenkategorie X	100	105	160	170	189	-
Diskretionäre Maßnahme (gegenüber Vorjahr)	0	0	50	0	10	-
jährl. Wachstumsrate von X	-	5,0%	52,4%	6,3%	-	19,3%
jährl. Wachstumsrate von X (bereinigt)	-	5,0%	4,8%	6,3%	5,3%	5,3%

Das unbereinigte Trendwachstum beträgt 19,3% und überschätzt den grundlegenden Trend von 5,3% deutlich. Der Prognosewert für X für das Jahr 2014 berechnet sich wie folgt: $170 \cdot 1,053 + 10 = 189$.

Grundlagen der Prognose des Fiskalrates

Die **zweite Prognosemethode** basiert auf Informationen, welche aus der Entwicklung von makroökonomischen, fiskalischen, strukturellen und soziodemografischen Variablen anhand von **Elastizitäten** auf die Entwicklung von Einnahmen- oder Ausgabenkategorien übertragen werden. Die Fortschreibungsrate für die Einnahmen- oder Ausgabenkategorie X (g_t^X) wird anhand der Wachstumsrate einer Basisvariable Y gegenüber dem Vorjahr (g_t^Y) und der Elastizität von X bezüglich Y ($\varepsilon^{X,Y}$) ermittelt:

$$g_t^X = g_t^Y \cdot \varepsilon^{X,Y}. \quad (3)$$

Die Wahl der Basisvariablen ist eine qualitative Entscheidung, orientiert sich am ökonomischen Zusammenhang und soll mit der Prognosekategorie möglichst hoch korreliert sein. Hinzu kommt die Einschränkung, dass nur Basisvariablen gewählt werden können, für die Prognosewerte existieren oder durch Prognosemethoden abgeleitet werden können. Dies erfordert zum Teil die Kombination unterschiedlicher Methoden. Für die Prognose der Einnahmenseite werden ausschließlich Makrovariablen verwendet, während für die Ausgabenseite auch andere, vorrangig sozioökonomische Basisvariablen einfließen.

Die **Elastizität** gibt an, in welcher Proportion die zu prognostizierende Kategorie X , verglichen mit der Basisvariable Y , wächst. In den meisten Fällen wird von einem proportionalen Zusammenhang ausgegangen, d. h. von einer Elastizität von 1. Für eine Steuer mit **progressivem (regressivem) Tarif** steigt das Aufkommen überproportional (unterproportional) im Vergleich zur Steuerbasis. In diesem Fall wäre die Elastizität größer (kleiner) als 1. Ähnliches gilt für Abgaben, welche zwar einen linearen Tarif aufweisen, aber mit Freibetrag oder Höchstbemessungsgrundlage ausgestattet sind. Eine Elastizität ungleich 1 kann auch durch anhaltende **Strukturveränderungen** in der aggregierten Basisvariable begründet sein. Beispielsweise würde eine anhaltende Verschiebung des Konsums von Gütern und Dienstleistungen, welche mit dem Standardumsatzsteuersatz besteuert werden, zu jenen, welche einem reduzierten Satz unterliegen, eine Elastizität der Umsatzsteuereinnahmen in Bezug auf den Konsum von kleiner als 1 implizieren. In der vorliegenden Prognose werden Elastizitäten ungleich 1 nur dann verwendet, wenn diese ökonomisch erklärbar sind und eine robuste Verbesserung anhand der Kriterien Unverzerrtheit und Präzision implizieren. Box 3 präsentiert Details zur FISK-Schätzung der Elastizitäten. Box 4 bringt ein einfaches Rechenbeispiel zur Prognose mittels makrobasierter Elastizität.

In verschiedenen Ausgabekategorien wird aufgrund der Vielfalt der Einflussfaktoren eine Verknüpfung von Basisvariablen und deren Elastizitäten von mehreren Basisvariablen zur Fortschreibung verwendet. Eine grobe Skizzierung der Fortschreibung von Arbeitnehmerentgelt und Pensionsausgaben, die Beispiele solcher Kategorien darstellen, wird in Box 5 dargestellt.

Box 3: Schätzung der makrobasierten Steueraufkommenselastizitäten

Die Schätzung der makrobasierten Steueraufkommenselastizitäten erfolgt in Einklang mit den Empfehlungen der Literatur. Dabei müssen im Speziellen zwei typische Eigenschaften der verwendeten Daten berücksichtigt werden: (a) Nichtstationarität und (b) Kointegration zwischen den Fiskalvariablen und ihren Makrobasen. Eine Standardreferenz bezüglich der methodischen Vorgehensweise ist Bouthevilain et al. (2001), auf welcher beispielsweise die Berechnung der zyklischen Komponente des strukturellen Budgetsaldos durch die Europäische Kommission beruht (siehe Mourre et al., 2013). Ähnliche Schätzungen wurden von Leibrecht (2004) sowie Grossmann und Prammer (2005) für Österreich und von Koester und Priesmeier (2012) für Deutschland durchgeführt. Die Elastizität wird aufgrund der Nichtstationarität der Zeitreihen in Differenzen geschätzt

$$\Delta \ln(X_t) = \beta \cdot \Delta \ln(Y_t) + e_t. \quad (1)$$

Unter Verwendung der Approximation $\Delta \ln(X_t) = \ln(X_t) - \ln(X_{t-1}) \approx g_t^X$ gilt daher folgender Zusammenhang

$$g_t^X = \beta \cdot g_t^Y. \quad (2)$$

Dies impliziert, dass der Schätzer von β auch der Schätzer der Elastizität $\varepsilon^{X,Y}$ ist. Im Fall von mehreren Makrobasen, d.h. $Y_t^1, Y_t^2, \dots, Y_t^n$, wird die folgende Gleichung geschätzt

$$\Delta \ln(X_t) = \sum_{i=1}^n \beta_i \Delta \ln(Y_t^i) + e_t. \quad (3)$$

Durch analoge Herleitung ergibt sich

$$g_t^X = \sum_{i=1}^n \beta_i \cdot g_t^{Y^i}. \quad (4)$$

Im Fall von Kointegration muss ein Fehlerkorrekturmodell verwendet werden, um unverzerrt und ohne Informationsverlust zu schätzen. In diesem Fall wird in einer ersten Stufe die Langfristbeziehung mittels DOLS („dynamic ordinary least squares“, siehe Stock und Watson, 1993), d. h. unter Berücksichtigung r vergangener, der gegenwärtigen und q zukünftiger Werte der ersten Differenz der logarithmierten Makrobasis,

$$\ln(X_t) = \gamma_0 + \gamma_1 \ln(Y_t) + \gamma_2 t + \sum_{j=-r}^q \mu_j \Delta \ln(Y_{t+j}) + \epsilon_t \quad (5)$$

geschätzt. Die Wahl von r und q ist abhängig von der konkreten Steuer. X_t und Y_t gelten als kointegriert, wenn die Residuen von (5) $\hat{\epsilon}_t$ stationär sind. Dies kann durch klassische Einheitswurzeltests wie den Augmented-Dickey-Fuller-Test oder den Phillips-Perron-Test überprüft werden (siehe Hamilton, 1994). Liegt keine Kointegration vor, wird der Schätzer für β aus Gleichung (1) als Elastizität verwendet. Wenn dies nicht der Fall ist, wird der Schätzer für β in einer zweiten Stufe durch die Schätzung der um eine Periode verzögerten Residuen aus (5) ergänzten Gleichung (1) gewonnen, d. h.

$$\Delta \ln(X_t) = \beta \cdot \Delta \ln(Y_t) + \delta \hat{\epsilon}_{t-1} + e_t. \quad (6)$$

Für die Schätzungen sollten die Niveaus von X um diskretionäre Maßnahmen bereinigt werden. Dies wird dadurch erreicht, dass ausgehend von einem Basisjahr (z. B. das erste oder letzte Jahr des Datensatzes, für welches $\tilde{X}_t = X_t$ gilt) die bereinigten Niveaus \tilde{X}_t durch folgende Formel rekursiv berechnet werden

$$\tilde{X}_{t+1} = \tilde{X}_t + [X_{t+1} - \text{Disk}_{t+1} - X_t]. \quad (7)$$

In den obigen Schätzgleichungen muss in diesem Fall X_t durch \tilde{X}_t ersetzt werden. Für ausgewählte Steuern und diskretionäre Maßnahmen wurden in den Schätzungen von (1), (5) bzw. (6) zusätzlich *Dummy*-Variablen inkludiert, wenn der entsprechende vorliegende Wert von *Disk* als zu ungenau eingestuft wurde.

Box 4: Beispiel: Prognose mit makrobasierter Elastizität

Zur Illustration wird die Prognose mit **makrobasierter Elastizität** anhand eines **Beispiels** berechnet. Die ermittelte Elastizität von Einnahmen- bzw. Ausgabenkategorie X bezüglich Makrobasis Y sei 1,4 und die beobachteten Werte für die Jahre 2010 bis 2013 sind in der folgenden Tabelle gegeben. Zusätzlich ist der Prognosewert für Makrobasis Y für 2014 gegeben. Für dieses einfache Beispiel wird angenommen, dass keine diskretionären Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Grundlagen der Prognose des Fiskalrates

Jahr	2010	2011	2012	2013	Prognose		Trend
					2014	2010-2013	
Makrobasis Y	1.000	1.050	1.200	1.250	1.100	-	-
jährl. Wachstumsrate von Y	-	5,0%	14,3%	4,2%	-12,0%	7,7%	-
Einnahmen- od. Ausgabenkategorie X	100	106	115	117	97	-	-
jährl. Wachstumsrate von X	-	6,0%	8,5%	1,7%	-17,2%	5,4%	-

Das Trendwachstum von Einnahmen- bzw. Ausgabenkategorie X beträgt 5,4%. Als Fortschreibungsrate wird jedoch -17,2% verwendet, da dies die zukünftige makroökonomische Entwicklung berücksichtigt. Der Prognosewert für X in 2014 berechnet sich wie folgt: $117 \cdot (1 + (-0,12) \cdot 1,4) = 97$.

Box 5: Fortschreibung der Arbeitnehmerentgelte und Pensionsausgaben

Die Fortschreibung der beiden Ausgabenkategorien bedient sich der getrennten Identifikation von Mengeneffekt, Preiseffekt und Drift. Im Rahmen des Mengeneffekts wird die erwartete Entwicklung der Anzahl von Beschäftigten bzw. Pensionisten abgedeckt. Der Preiseffekt repräsentiert jede Form der durchschnittlichen erwarteten Lohnerhöhung bzw. des zukünftigen Richtwerts der Pensionserhöhung. Der Begriff „Drift“ deckt alle in Mengen- und Preiseffekt nicht enthaltenen erwarteten Veränderungen der Ausgabenkategorien wie z. B. strukturelle oder demografische Veränderungen ab. Überführung von Beamten in das ASVG bzw. Änderungen im Verhältnis von Beamten zu Vertragsbediensteten oder Veränderungen der Altersstruktur der Beschäftigten oder Pensionisten wären Beispiele von Effekten, die im Drift enthalten sind. Im Rahmen der FISK-Prognose werden Mengeneffekt (g_t^M), Preiseffekt (g_t^P) und Drift (g_t^D) in Wachstumsraten definiert. Somit ergibt sich

$$X_{t+1} = X_t(1 + g_t^M \varepsilon^{X,M})(1 + g_t^P \varepsilon^{X,P})(1 + g_t^D \varepsilon^{X,D}) \text{ bzw. approximativ}$$

$$X_{t+1} \approx X_t(1 + g_t^M \varepsilon^{X,M} + g_t^P \varepsilon^{X,P} + g_t^D \varepsilon^{X,D}), \forall g_t \text{ ausreichend klein,}$$

als Fortschreibung der Ausgabenkategorien (X), wobei die Elastizitäten für die Fortschreibung der Arbeitnehmerentgelte und Pensionsausgaben 1 sind.

Der **dritte Prognoseansatz** besteht aus einer einfachen Verwendung des Vorjahreswertes. In diesem Fall wird unterstellt, dass die Entwicklung einer Budgetkategorie einem symmetrischen „**Random Walk**“ entspricht. Dieser Ansatz wird speziell für kleinere, erratische Budgetkategorien verwendet, für welche das Vorzeichen des Trends der Vergangenheit nicht robust gegenüber der Wahl des Zeitfensters ist. In der Fortschreibungsformel (1) wird $g_t^X = 0$ gesetzt.

Im **vierten Prognoseansatz** wird der Wert für X_t „**ad hoc**“ gesetzt und folgt aus einer Recherche bzw. Expertenbewertungen. Dies gilt für Einkommen- und Ausgabenkategorien, die keine direkte Verbindung zur makroökonomischen Entwicklung haben und keinem stabilen Trend folgen. Beispiele hierfür wären Einnahmen und Ausgaben aus dem Bankenpaket, Ausschüttungen von staatlichen Betrieben, Einnahmen aus der Stabilitätsabgabe, Ausgaben für Infrastrukturprojekte, etc. Wie die Beispiele zeigen, wird dieser Ansatz speziell dann gewählt, wenn eine Einnahmen- oder Ausgabenkategorie in erster Linie durch diskretionäre Entscheidungen dominiert ist. In der Fortschreibungsformel (1) spielt der Vorjahreswert keine Rolle, sodass der Prognosewert X_t rein durch die diskretionäre Komponente erklärt wird.

3.2.3 Plausibilisierung der Prognose des laufenden Jahres

Die präsentierten Prognosemethoden kommen sowohl für die Prognose des laufenden Jahres t , als auch für die Schätzung des Jahres $t+1$ zum Einsatz. Speziell in der **Herbstprognose** wird die Schätzung noch um einen zusätzlichen Prognoseschritt ergänzt. Da in diesem Fall für das laufende Jahr bereits **unterjährig Administrativdaten** verfügbar sind, können die Schätzergebnisse für ausgewählte Kategorien zusätzlich validiert und im Anlassfall angepasst werden. Relevant ist dies im Speziellen für große Steuerkategorien, aber auch für einzelne Ausgabenkategorien (z. B. Arbeitslosenunterstützung und Pensionsausgaben). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Administrativdaten entsprechend der Abgrenzung nach ESVG nutzbar gemacht werden müssen.

Im Fall der **Steuerkategorien** geschieht dies in zwei Schritten. Erst erfolgt eine periodengerechte Abgrenzung. So entspricht das Aufkommen der Mehrwertsteuer laut ESVG im Jahr t den administrativen Monatserfolgen der Monate März im Jahr t bis Februar in $t+1$ zuzüglich der Unter- bzw. Überkompensation der Landwirtschaft. Für die Ermittlung der Lohnsteuer müssen die administrativen Monatserfolge lediglich um einen Monat verschoben werden. Die verbliebene Differenz zur Abgrenzung laut ESVG für Lohn-, Körper- und veranlagter Einkommensteuer sind die sogenannten „**Erstattungen**“. Diese bestehen in erster Linie aus Absetzbeträgen, welche aus dem jeweiligen Steueraufkommen wieder hingerechnet werden müssen und ausgabenseitig als Transfers zu verbuchen sind. Die betragsmäßig wichtigsten Posten sind der Kinderabsetzbetrag, der Alleinverdiener- bzw. -erzieherabsetzbetrag, die Forschungs- und die Bausparprämie. Für die Hochschätzung aus den laufenden Monatserfolgen müssen die noch verbleibenden Monate sowie die ganzjährigen Positionen der Erstattungen prognostiziert werden.

Im Fall der **Staatsausgaben** wird aufgrund der Komplexität und der fehlenden Daten für den Gesamtstaat auf eine Überführung der unterjährigen Administrativdaten in die ESVG-Abgrenzung verzichtet. Um die in den Cash-Daten enthaltene Information trotzdem 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.

3.3 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)², 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 Arbeitslosenquo-

² 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.

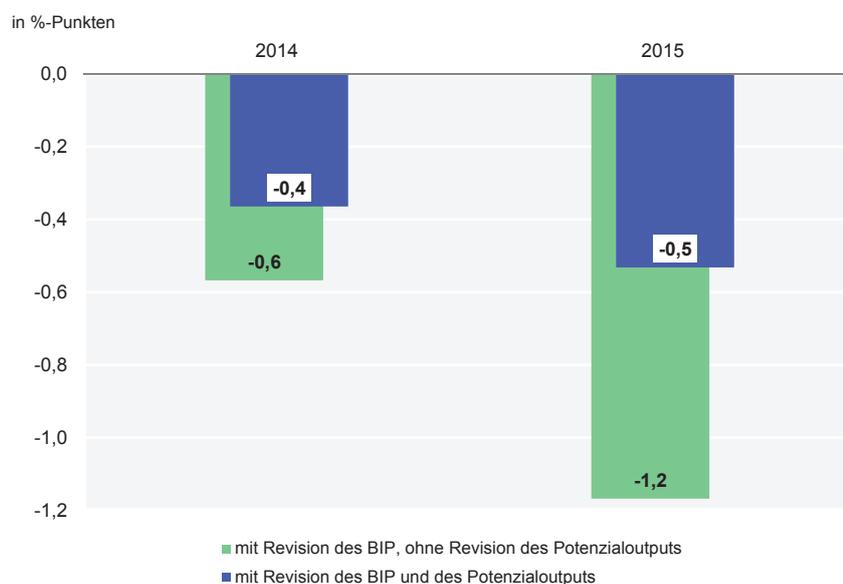
Grundlagen der Prognose des Fiskalrates

te, 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.

In der Methode der EK zur Schätzung des Potenzialoutputs gehen zyklische Schwankungen des BIP nicht zur Gänze in die Outputlücke ein, sondern verursachen auch Schwankungen im Potenzialoutput. In **Grafik 2** ist die Revision der Outputlücke in der Herbstprognose gegenüber der Frühlingsprognose der EK abgebildet, die sich durch die verschlechterte Konjunktursituation im Laufe des Jahres 2014 ergeben hat. Dabei wird die Revision der Outputlücke durch die Abwärtsrevisionen des BIP und des Potenzialoutputs bestimmt. Für das Jahr 2014 ergibt sich daraus eine Revision der Outputlücke um $-0,4$ Prozentpunkte, für das Jahr 2015 um $-0,5$ Prozentpunkte.

Ohne solche Revisionen des Potenzialoutputs (bzw. ohne Schwankungen des Potenzialoutputs) wäre die Auswirkung einer BIP-Revision auf die Outputlücke stärker. In Grafik 2 ist eine hypothetische Revision der Outputlücke wiedergegeben, die ohne Revision des Potenzialoutputs eingetreten wäre, d. h. wenn die schlechtere Konjunkturlage die Schätzung des Potenzialoutputs nicht verändert hätte. Die Revision der Outputlücke hätte in diesem Fall für das Jahr 2014 $-0,6$ Prozentpunkte betragen, für das Jahr 2015 $-1,2$ Prozentpunkte. Eine Verringerung der Outputlücke erhöht im Ausmaß der Budgetsensitivität das strukturelle Budgetdefizit.

Grafik 2: Revision der Outputlücke in der Herbstprognose 2014 der Europäischen Kommission



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen.

In gleicher Weise wirken sich BIP-Revisionen auch auf die Schätzungen des Potenzialoutputs und der Outputlücke vergangener Jahre aus. Eine im Jahr 2015 durchgeführte Revision des Wirtschaftswachstums des Jahres 2015 führt zu einer Revision des Potenzialwachstums im Jahr 2014, und damit c. p. zu einer Änderung des strukturellen Budgetsaldos im Jahr 2014. Diese Revisionen des Potenzialwachstums vergangener Jahre können zu einem im Nachhinein veränderten Bild über die Einhaltung der Fiskalregeln führen, sodass ein struktureller Budgetsaldo, mit dem die Fiskalregeln erfüllt sind, im Nachhinein durch eine Revision des Potenzialwachstums zu einer Verfehlung führt und umgekehrt.

Die Schätzungen des Potenzialoutputs weisen somit 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 mittelfristig anzustreben und/oder entsprechende Vorsicht sowie etwaige Puffer bei der Beurteilung der Zielerreichung auf Basis der Indikatoren vorzusehen sind.

Tabelle 1: Übersicht über Fortschreibungsmethoden der Einnahmen des Staates

ESVG 2010	Kategoriebezeichnung	Prognose-Methode	gewählte Makrobasis	Elastizität
P.1	PRODUKTIONSERLÖSE	Trend	-	-
D.2	PRODUKTIONS- UND IMPORTABGABEN			
D.211+12	Mehrwertsteuern und Importabgaben	Elastizität	Privatkonsum nominell	1
D.214Ax	Mineralölsteuer	Elastizität	BIP real	1
D.214Ax	Normverbrauchsabgabe	Elastizität	Privatkonsum nominell	1
D.214A (Rest)	Verbrauchsabgaben (Rest)	Elastizität	Privatkonsum real	1
D.214Ax	Grunderwerbsteuer und Versicherungssteuer	Trend	-	-
D.214 (Rest)	Gütersteuern (Rest)	Elastizität	Privatkonsum nominell	1
D.29Cx (Teil)	Lohnsummenabgaben, Sektor Staat	Elastizität	Arbeitnehmerentgelt Staat	1
D.29Cx (Teil)	Lohnsummenabgaben, Privatsektor	Elastizität	Arbeitnehmerentgelt Privatsektor	1
D.29H	Stabilitätsabgabe	Ad hoc	-	-
D.29 (Rest)	Produktionsabgaben (Rest)	Trend	-	-
D.4	VERMÖGENSEINKOMMEN			
D.41 (Teil)	Zinsen: Bankenpaket	Ad hoc	-	-
D.41 (Rest)	Zinsen: Rest	Trend	-	-
D.42 (Teil)	Ausschüttungen: OeNB, Bankenpaket, ÖIAG, Verbund, ASFINAG	Ad hoc	-	-
D.42 (Rest)	Ausschüttungen und Entnahmen: Rest	Trend	-	-
D.5	EINKOMMEN- UND VERMÖGENSSTEUERN			
D.51Ax (Teil)	Veranlagte Einkommensteuer	Elastizität	BIP nominell (t-1)	1
D.51Ax+Ex (Teil)	Kammerbeiträge (Arbeitnehmer) und Wohnbauförderungsbeitrag	Elastizität	Arbeitnehmerentgelt	1
D.51Ax+Bx (Teil)	Kapitalertragsteuer	Elastizität	Nettobetriebsüberschuss**	2,25
D.51Ax+Bx (Teil)	Kapitalertragsteuer auf Zinsen	konstant	-	-
D.51Ax (Teil)	Lohnsteuer, Arbeitnehmer	Elastizität	Basis 1: Unselb. Beschäftigung Basis 2: Durchschnittsentlohnung	1* 1,88
D.51Ax (Teil)	Lohnsteuer, Pensionisten	Elastizität	Basis 1: Pensionisten Basis 2: Durchschnittspension	1* 1,88
D.51Bx (Teil)	Kammerbeiträge (Arbeitgeber)	Elastizität	BIP nominell	1
D.51Bx (Teil)	Körperschaftsteuer	Elastizität	Nettobetriebsüberschuss (t-1)	1
D.5 (Rest)	Einkommen- und Vermögenssteuern: Rest	Trend	-	-
D.6	SOZIALBEITRÄGE UND SOZIALLEISTUNGEN			
D.611+12+13CE (Teil)	Tatsächliche u. imputierte Sozialbeiträge, Staat	Elastizität	Arbeitnehmerentgelt Sektor Staat	1
D.611+13CE (Teil)	Tatsächliche Sozialbeiträge, Privatsektor	Elastizität	Arbeitnehmerentgelt Privatsektor	1
D.613CS	Tatsächliche Sozialbeiträge Selbständige	Elastizität	Bruttobetriebsüberschuss	1
D.613CN	Tatsächliche Sozialbeiträge Nichterwerbstätige	Elastizität	Pensionsausgaben	1
D.613V	Freiwillige Sozialbeiträge, private Haushalte	Trend	-	-
D.7	SONSTIGE LAUFENDE TRANSFERS	Trend	-	-
D.9	VERMÖGENSTRANSFERS			
D.91A+B	Abgeltungssteuer	Ad hoc	-	-
D.9 (Rest)	Vermögenstransfers: Rest	Trend	-	-

* In der Schätzung auf 1 restringiert.

** Der Nettobetriebsüberschuss wird als Bruttobetriebsüberschuss minus gesamtstaatlichen Abschreibungen berechnet.

Quelle: Fiskalrat.

Grundlagen der Prognose des Fiskalrates

Tabelle 2: Übersicht über Fortschreibungsmethoden der Ausgaben des Staates

ESVG 2010	Kategoriebezeichnung	Prognose-Methode	Hauptindikatoren
P.2	VORLEISTUNGEN	x_{t-1} /Trend/Elastizität	Budgetäre Subkategorien, Gesundheitsreform
D.1	ARBEITNEHMERENTGELTE		
D.11	Bruttolöhne und -gehälter	Trend/Elastizität	Lohnabschlüsse bzw. VPI, Beschäftigungsentwicklung, Strukturelle- bzw. soziodemografische Änderungen der Beschäftigten (Lohndrift), Bundesfinanzgesetz
D.121	Sozialbeiträge der Arbeitgeber	Elastizität	Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter
D.122	Unterstellte Sozialbeiträge	Trend	
D.2	PRODUKTIONS-UND IMPORTABGABEN	Elastizität	Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter
D.3	SUBVENTIONEN	x_{t-1} /Trend	
D.4	VERMÖGENSEINKOMMEN	Elastizität	Marktzinsniveau, Abreifungsprofil der Verschuldung, Entwicklung der Staatsverschuldung
D.5	EINKOMMENS-UND VERMÖGENSSTEUERN	x_{t-1}	Budgetäre Subkategorien
D.62	MONETÄRE SOZIALLEISTUNGEN		
	Pensionen	Trend, Elastizität	Offizielle Pensionserhöhung bzw. VPI, strukturelle- und soziodemografische Änderungen und Anzahl der Pensionisten
	Arbeitslosenversicherung	Elastizität	Anzahl der Arbeitslosen
	Pflegegeld	Trend	Pflegegeldbezieher nach Pflegestufen
	Familienleistungen	Trend/Elastizität	Budgetäre Subkategorie, Demografische Änderungen
	Sonstige monetäre Sozialleistungen	x_{t-1}	
D.631	SOZIALE SACHLEISTUNGEN	Trend/Elastizität	Budgetäre Subkategorie, VPI, Anzahl Pflegegeldbezieher, Schüler und Pensionisten im Bereich Invalidität bzw. im Bereich Alter
D.7	SONSTIGE LAUFENDE TRANSFERS		
	an Haushalte	Trend	Budgetäre Subkategorie
	an die EU	Ad Hoc	EU Budget
	Rest	Trend	Budgetäre Subkategorie
D.9	VERMÖGENSTRANSFERS		
	Bankenpaket	Ad Hoc	Marktzinsniveau, Geschäftsberichte, Haushaltsplan
	Rest	x_{t-1} /Trend	
P.5	BRUTTOINVESTITIONEN		
	Andere Allgemeine Dienste	Trend	Budgetäre Subkategorie
	Gesundheit	Ad Hoc	Gesundheitsreform
	Forschung und Entwicklung	Trend	Budgetäre Subkategorie
	Schienenverkehr	Ad Hoc	Ausbauplan Bundesinfrastruktur
	Straßenverkehr	Trend	Budgetäre Subkategorie
	Militärische Verteidigung	x_{t-1}	
	Rest	Trend	Budgetäre Subkategorie
K.2	NETTOZUGANG AN NICHT PRODUZIERTEN VERMÖGENSGÜTERN	Ad Hoc	Bundesfinanzgesetz, Stabilitätsprogramm

Quelle: Fiskalrat.

3.4 Ökonomische Eckdaten der Fiskalprognose

Im Laufe des Jahres 2014 haben sich die internationalen und nationalen Konjunkturaussichten verschlechtert. Laut **aktueller Prognose des WIFO** vom September 2014 wächst das **reale BIP** im Jahr 2014 nur noch um 0,8% und im Jahr 2015 um 1,2%. Bei einer Preissteigerung von jeweils 1,6% in beiden Jahren, gemessen am BIP-Deflator, ergibt sich ein nominelles Wirtschaftswachstum von 2,4% im Jahr 2014 und 2,8% im Jahr 2015.

In **Tabelle 3** sind die für das **Jahr 2013 von Statistik Austria** nach ESVG 2010 berechneten volkswirtschaftlichen Hauptaggregate und ihre Veränderungsrate zum Vorjahr wiedergegeben. Für die Jahre **2014 und 2015** enthält die Tabelle die jährlichen Veränderungsrate entsprechend der **WIFO-Herbstprognose 2014**, die die Grundlage für die FISK-Prognose bildet. Die in der Tabelle enthaltenen Kenngrößen konzentrieren sich auf nominelle Werte, da diese für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates von Relevanz sind.

Das Nachlassen der wirtschaftlichen Erholung in Österreich geht vor allem auf die Entwicklung der österreichischen Außenwirtschaft zurück. Die zu Jahresbeginn erwartete Beschleunigung im Außenhandelswachstum ist aufgrund der schwachen Importnachfrage aus Deutschland, Italien und den Schwellenländern ausgeblieben. Weiterhin ungünstige Absatzerwartungen bewirkten eine deutliche Korrektur der Wachstumsaussichten für die Investitionen nach unten, von nominell über 5% in der Juniprognose für die Jahre 2014 und 2015 auf 1,8% bzw. 3,5% in der Herbstprognose des WIFO.

Tabelle 3: Makroökonomische Größen der Fiskalprognose

	2013 in Mrd EUR	2013 Veränderung zum Vorjahr in %	2014	2015
BIP, nominell	322,6	1,7	2,4	2,8
BIP, real (Referenzjahr 2005 bzw. 2010) ¹⁾	306,6	0,2	0,8	1,2
Konsum der privaten Haushalte und Organisationen o. Erwerbszweck, nominell	173,8	2,1	2,3	2,7
Öffentlicher Konsum, nominell	64,0	1,9	2,8	2,9
Bruttoinvestitionen, nominell	73,7	-3,4	1,8	3,5
Arbeitnehmerentgelte, nominell	154,7	2,9	2,6	2,8
Bruttobetriebsüberschuss und Selbstständigeneinkommen, nominell	126,8	0,2	2,5	3,0
HVPI	.	2,1	1,7	1,8
BIP-Deflator	.	1,8	1,6	1,6
Unselbstständig aktiv Beschäftigte, in 1.000	3.392	0,6	0,7	0,6
Arbeitslose lt. AMS, in 1.000	287	10,2	11,5	6,2
Arbeitslosenquote lt. AMS, in % der unselbstständigen Erwerbspersonen	.	7,6	8,4	8,8
3-Monats-Zinssatz, EURIBOR, in %	.	0,2	0,2	0,2
10-Jahres-Zinssatz, Sekundärmarkt Bundesanleihen, in %	.	2,0	1,5	1,3

1) Referenzjahr 2005 im Kontext der Veränderungsrate.

Quelle: Statistik Austria und WIFO-Herbstprognose.

Vor dem Hintergrund einer sehr geringen Wachstumsdynamik des realen Konsums der privaten Haushalte und einer Inflationsrate von 1,7% im Jahr 2014 und 1,8% im Jahr 2015 geht das WIFO in seiner aktuellen Prognose von einem jährlichen Zuwachs des privaten Konsums von nominell 2,3% im Jahr 2014 und 2,7% im Jahr 2015 aus. Die im Vergleich zum Euroraum relativ hohe Teuerungsrate liegt besonders in der Verteuerung von Dienstleistungen (u. a. Wohnungsmieten) und Nahrungsmittel in Österreich begründet, während die realen Nettolöhne pro Beschäftigtenverhältnis laut WIFO in den

Grundlagen der Prognose des Fiskalrates

beiden Prognosejahren weiter abnehmen. Der öffentliche Konsum wächst laut WIFO mit nominell 2,8% und 2,9% unverändert gegenüber der Prognose im Juni.

Für die Arbeitnehmerentgelte, den Bruttobetriebsüberschuss und die Selbstständigeneinkommen wird im Prognosezeitraum ein schwacher Zuwachs erwartet: Dabei geht die nominelle Wachstumsrate der Arbeitnehmerentgelte im Vergleich zu den letzten Jahren etwas zurück, auf 2,6% im Jahr 2014 bzw. 2,8% im Jahr 2015. Für den Bruttobetriebsüberschuss und die Selbstständigeneinkommen folgen – nach einem sehr geringen Wachstum von 0,9% in 2013 – verhaltene nominelle Wachstumsraten von 2,5% im Jahr 2014 bzw. 3,0% im Jahr 2015.

Auf dem Arbeitsmarkt hat sich die seit 2011 anhaltende Dynamik des gleichzeitigen Wachstums von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Laufe des Jahres 2014 stark eingebremst: Im Kontext der mäßigen Konjunkturaussichten wird mit einem geringen Beschäftigungswachstum von 0,7% bzw. 0,6% in den Jahren 2014 und 2015 im Vorjahresvergleich gerechnet. Der Zustrom an Arbeitskräften dürfte v. a. die Zahl der Arbeitslosen erhöhen, für die das WIFO einen Zuwachs von 11,5% im Jahr 2014 und von 6,2% im Jahr 2015 erwartet. Daraus ergibt sich ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote laut Arbeitsmarktservice (nationale Definition) im Jahr 2014 von 7,6% (2013) auf 8,4% (2014) und eine weniger hohe Zunahme auf 8,8% im Jahr 2015.

Die Leitzinsen im Euroraum liegen auf einem historisch niedrigen Niveau, ebenso die Renditen österreichischer Staatsanleihen. Ausgehend von 2% Rendite für zehnjährige österreichische Bundesanleihen im Jahr 2013 prognostiziert das WIFO einen weiteren Rückgang auf 1,5% im Jahr 2014 und 1,3% im Jahr 2015. Für den kurzfristigen Zinssatz (3-Monats-EURIBOR) wird bis 2015 ein gleichbleibend niedriges Niveau von 0,2% erwartet.

Im Vergleich zum WIFO geht die **Prognose der EK** vom November 2014 für das Jahr 2014 von einem geringfügig niedrigeren nominellen Wirtschaftswachstum von 2,2% gegenüber 2,4% aus. Die Wachstumsprognose für das Jahr 2015 deckt sich mit der WIFO-Prognose. Die Fiskalprognose des FISK stützt sich ebenso wie die Haushaltplanung 2015 der Bundesregierung auf die aktuelle WIFO-Prognose vom September 2014, bei der Abwärtsrisiken bestehen.

4. ERGEBNISSE DER FISKALPROGNOSE

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der Fiskalprognose für die Jahre 2014 und 2015. 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 6). 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 2014 und 2015

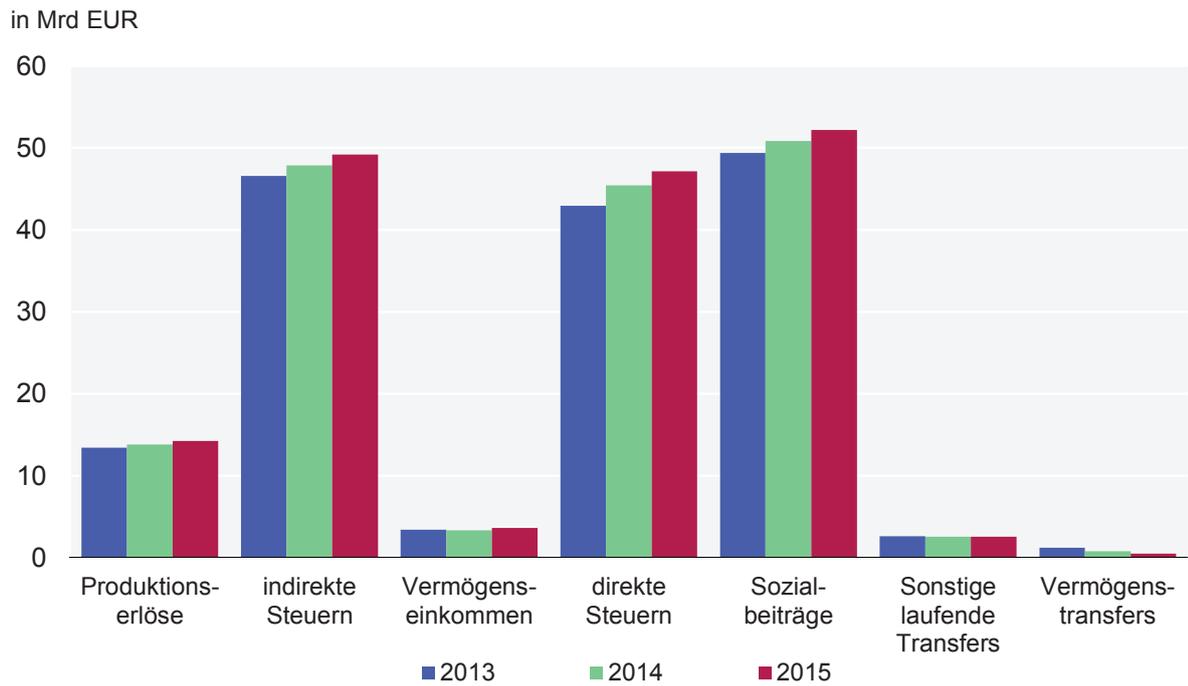
Im Folgenden werden die **Einnahmen des Staates nach Hauptkategorien** (ESVG-1-Steller) aufgliedert und ihr Beitrag zur Gesamtentwicklung analysiert. Grafik 3 zeigt die Entwicklung der Einnahmenkategorien in Absolutbeträgen. Direkte und indirekte Steuern sowie Sozialbeiträge sind mit einem Anteil an den Gesamteinnahmen von knapp 90% nicht nur die bedeutendsten Kategorien, sie sind auch für das weitere Einnahmenwachstum in der Prognoseperiode hauptverantwortlich. Grafik 4 demonstriert den relativen Anteil der Einzelkategorien am Gesamtwachstum.

Das Einnahmenwachstum aus **indirekten Steuern** (ESVG-Code D.2 Produktions- und Importabgaben) war 2013 mit 1,3% – vom Krisenjahr 2009 abgesehen – das niedrigste seit 1995. Ursächlich war die besonders schwache Entwicklung des privaten Konsums (real: -0,1%, nominell: +2,1 %). Die Unterkategorie der sonstigen Gütersteuern verzeichnete 2013 aufgrund des Einbruchs der Normverbrauchsabgabe und der Grunderwerbsteuer sogar ein rückläufiges Aufkommen. Ausgehend von diesem niedrigen Niveau wird ein Wachstum um 2,8% bzw. 2,8% für die Jahre 2014 und 2015 prognostiziert. Dies ergibt sich aus einem leicht stärkeren Wachstum des privaten Konsums und aufgrund des Abgabenänderungsgesetzes 2014. Letzteres umfasst die Anhebung diverser Verbrauchssteuern per 1. März 2014 (Normverbrauchsabgabe, Tabaksteuer, Schaumweinsteuer) sowie sonstiger Produktionsabgaben (motorbezogene Versicherungs- und Kraftfahrzeugsteuer (Unternehmensanteil), Stabilitätsabgabe). Grafik 6 illustriert die Erholung der Gütersteuereinnahmen für die Jahre 2014 und 2015. Der Beitrag der **Mehrwertsteuer** zum Einnahmewachstum der indirekten Steuern von 1,3 Mrd EUR p. a. wird für beide Jahre auf jeweils rund 0,7 Mrd EUR p. a. beziffert. Im Gegensatz dazu trägt die Mineralölsteuer aufgrund des stagnierenden Verbrauchs kaum zum Anstieg der Einnahmen bei. Für von der Lohnsumme abhängige Steuern (Familienlastenausgleichsbeiträge, Kommunalsteuer etc.) als Teil der Produktionsabgaben, wird eine Entwicklung im Einklang mit dem Anstieg der Arbeitnehmerentgelte unterstellt.

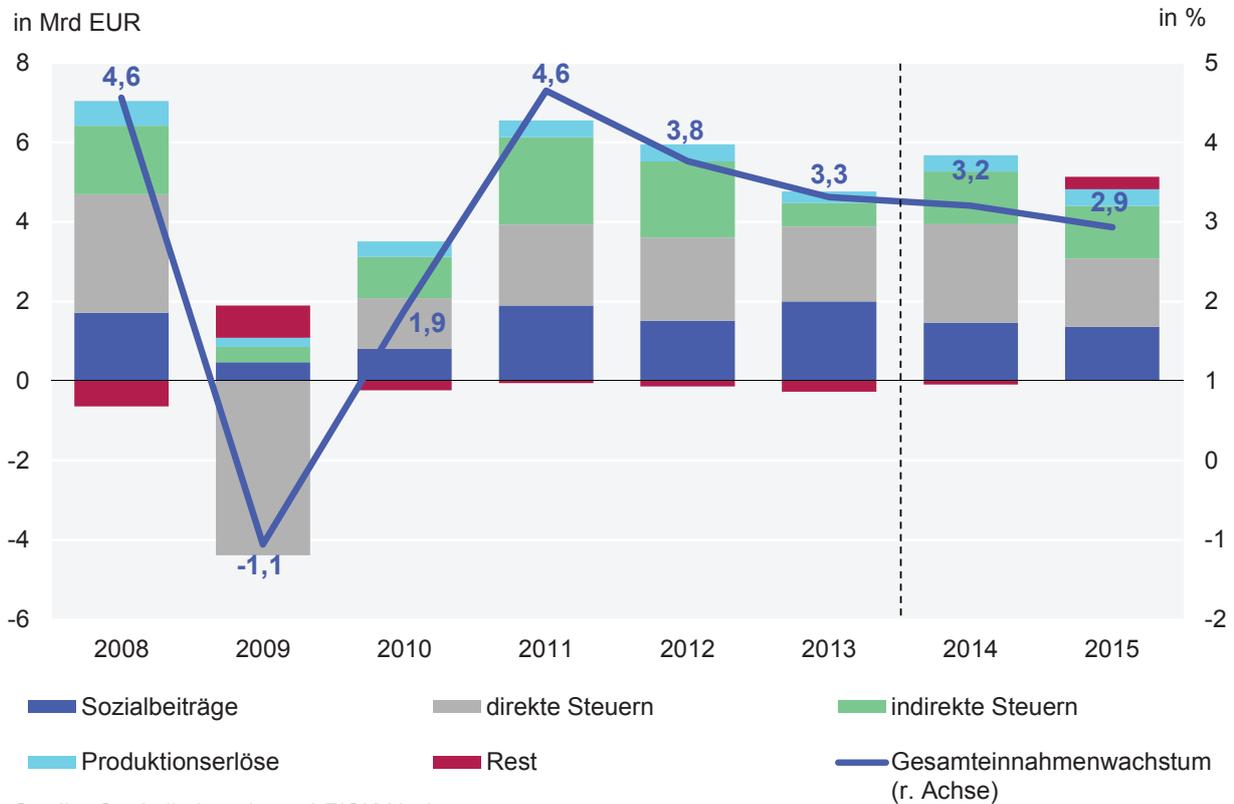
Die Entwicklung der **direkten Steuern** (ESVG-Code D.5 Einkommen- und Vermögensteuern) trug in den Jahren nach 2009 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4,8% im Vergleich zum Wachstum der Gesamteinnahmen von 3,4% überproportional zum Anstieg der Staatseinnahmen bei. Wie in Grafik 5 ersichtlich, waren für diese Entwicklung zu einem Großteil die Körperschaftsteuer und v. a. die Lohnsteuer verantwortlich. Weitere wichtige Einzelsteuern dieser Einnahmenkategorie sind die veranlagte Einkommensteuer, die Kapitalertragsteuer, Kammer- und Wohnbauförderungsbeiträge sowie die motorbezogene Versicherungssteuer (Anteil Haushalte). Für den Prognosehorizont 2014 und 2015 wird ein Aufkommenswachstum aus direkten Steuern von 5,8% (2014) und 3,8% (2015) prognostiziert. Damit liegt die durchschnittliche Jahreswachstumsrate mit 4,8% weiterhin deutlich über dem Durchschnitt der letzten 15 Jahre von 3,2%. Grafik 5 zeigt, dass im Prognosezeitraum mehr als die Hälfte des Aufkommenszuwachses der direkten Steuern auf die **Lohnsteuer** zurückgehen wird. Für die veranlagte Einkommensteuer wird für 2014 ein stärkeres Wachstum von 7% prognostiziert, welches durch diskretionäre Maßnahmen, wie der geänderten Besteuerung von Immobilienveräußerungsgewinnen und der Neuregelung von Selbstanzeigen, geprägt ist. Danach wird für 2015 mit einer Stagnation der veran-

Prognoseergebnisse 2014 und 2015

Grafik 3: Einnahmenkomponenten des Gesamtstaates



Grafik 4: Zuwachs der Einnahmenkomponenten



lagten Einkommensteuer gerechnet. Für die Körperschaftsteuer wird ein moderates Wachstum im Prognosehorizont unterstellt, welches zu einem guten Teil auf steuererhöhende Maßnahmen (Einschränkung Gruppenbesteuerung und Abzugsfähigkeit von Zins- und Lizenzzahlung, GmbH-Reform) zurückgeht. Das Aufkommen aus den Kapitalertragsteuern könnte – trotz niedrigem Zinsniveau 2014 – um 0,2 Mrd EUR ansteigen. Diese Entwicklung wird aus den unterjährigen administrativen Daten des Bundes abgeleitet, deren Dynamik von der Kapitalertragsteuer auf Nicht-Zinserträge getrieben ist. Für 2015 wird von einer Stagnation des Aufkommens aus den Kapitalertragsteuern ausgegangen.

Für das Wachstum der **Sozialbeiträge** wird – nach einem Anstieg um 4,2% im Jahr 2013 – im Prognosezeitraum eine schwächere Entwicklung mit 3,0% für 2014 und 2,7% für 2015 erwartet. Dies entspricht einem durchschnittlichen Jahreswachstum von 2,8% für die Jahre 2014 bis 2015 im Vergleich zu 3,9% für den Zeitraum 2011 bis 2013. Dieser Verlauf geht hauptsächlich auf zwei Ursachen zurück. Erstens ist die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte (2014: +2,6%, 2015: +2,8%), welche die Beitragsbasis für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge darstellen, im Vergleich zu den Vorjahren weniger dynamisch. Zweitens führt das Stabilitätsgesetz 2012, mit dem Maßnahmen wie Erhöhungen diverser Höchstbemessungsgrundlagen und Beitragsharmonisierungen in Kraft traten, wie in Grafik 7 veranschaulicht, zu einem positiven Niveaueffekt für das Jahr 2013. Im Prognosezeitraum beginnen hingegen Beitragssenkungen (gesetzliche Unfallversicherung, Insolvenzentgeltfonds) zu wirken, die das Aufkommenswachstum reduzieren. Insgesamt dämpfend für die Entwicklung der Sozialbeiträge in Summe wirkt, dass neben den tatsächlichen Sozialbeiträgen auch die unterstellten Beiträge für Beamtenpensionen zu berücksichtigen sind, die aufgrund der sinkenden Anzahl von Beamten rückläufig sind.

Die **Produktionserlöse** des Staates (z. B. Mieten, Gebühren mit Gegenleistung, Erlöse von dem Sektor Staat zugehörigen Einheiten wie ÖBB, Wiener Linien, Krankenanstalten, Museen etc.) werden aufgrund ihrer Heterogenität und mangelnden Detailinformation mit dem Trendwachstum der letzten drei Jahre von 3,1% für die Jahre 2014 und 2015 fortgeschrieben. Das Prognoseergebnis dieser Kategorie ist daher mit höherer Unsicherheit behaftet.

Die **Vermögenseinkommen** des Staates (Zinseinnahmen, Ausschüttungen und Entnahmen) sind im Prognosezeitraum stark durch die Auswirkungen des Bankenpakets geprägt. Während die Rückzahlung des gewährten Partizipationskapitals von österreichischen Banken die Dividendeneinnahmen dämpft, steigen 2015 die mit dem Bankenpaket verbundenen Zinseinnahmen durch die Eingliederung der Hypo Alpe-Adria-Abbaubank in den Sektor Staat deutlich an. Die getroffenen Annahmen bzgl. der fiskalischen Auswirkung des Bankenpakets werden in Abschnitt 4.4 genauer erläutert. Die Entwicklung der Vermögenseinkommen wird in Grafik 8 dargestellt. Das prognostizierte Wachstum beträgt –2,8% für 2014 und 9,3% für 2015.

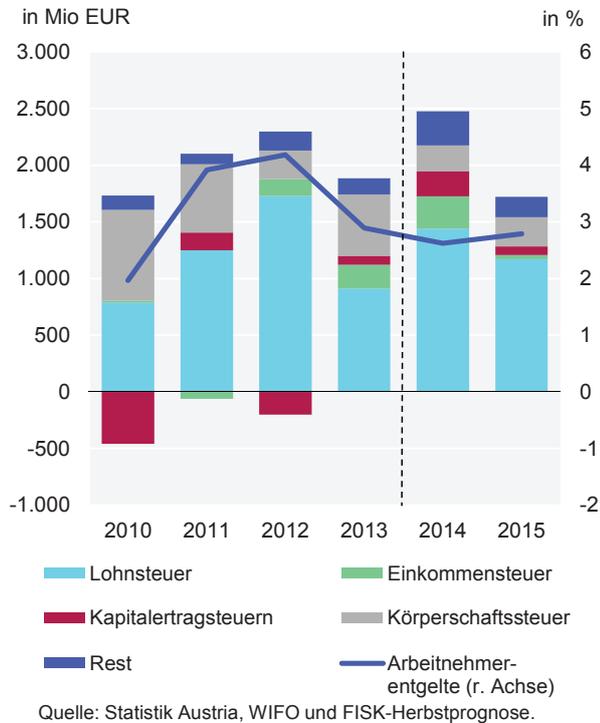
Die Prognose der **sonstigen laufenden Transfers** und der **Vermögenstransfers** erfolgt anhand einer Trendfortschreibung unter der Berücksichtigung von diskretionären Maßnahmen (z. B. Haftungsentgelte im Zuge des Bankenpakets, Abgeltungssteuerabkommen mit Liechtenstein im Ausmaß von 300 Mio EUR für 2014, Herausfallen der Einnahmen aus dem Abkommen mit der Schweiz im gleichen Jahr).

Zusammengenommen ergeben sich laut FISK-Prognose **Einnahmen des Sektors Staat** für die Jahre 2014 und 2015 im Ausmaß von **164,7** bzw. **169,5** Mrd EUR. Dies entspricht einem Wachstum gegenüber dem Vorjahr von **3,2%** bzw. **2,9%**. Das durchschnittliche Einnahmenwachstum der Jahre 2014 und 2015 von 3,1% fällt damit im Vergleich mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten 15 Jahre von 3,4% leicht schwächer aus. Hauptverantwortlich für die historisch betrachtet unterdurchschnittliche Entwicklung ist der schwache Konjunkturverlauf, der das Aufkommen der makroökono-

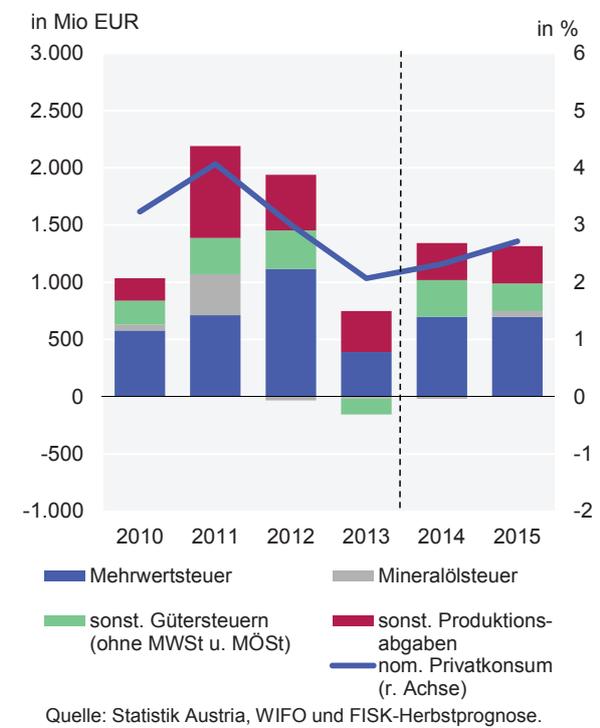
Prognoseergebnisse 2014 und 2015

Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Einnahmenkategorien des Staates

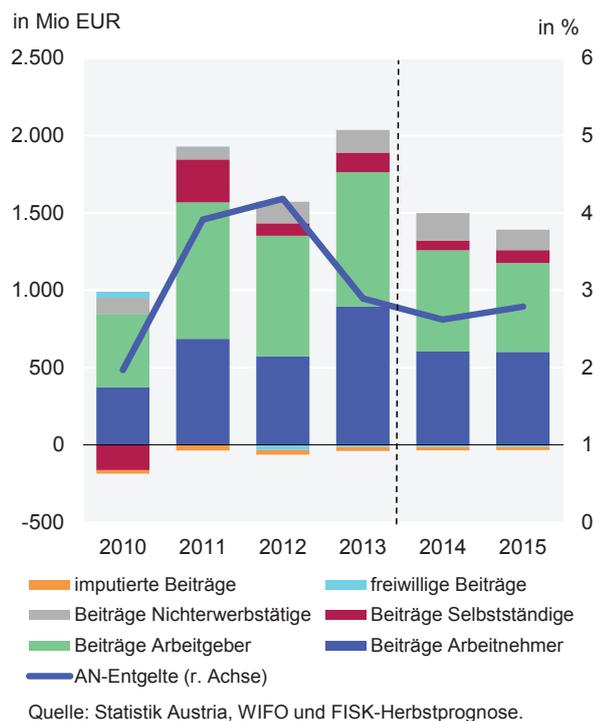
Grafik 5: Direkte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



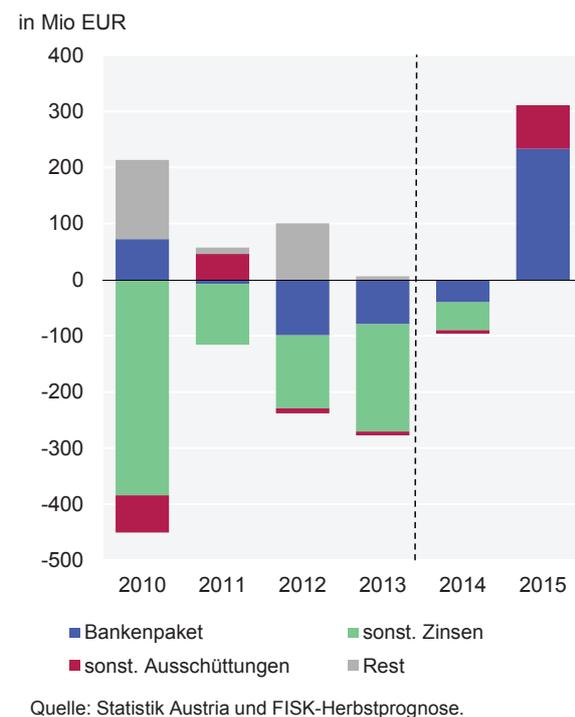
Grafik 6: Indirekte Steuern
(Veränderung zum Vorjahr)



Grafik 7: Sozialbeiträge
(Veränderung zum Vorjahr)



Grafik 8: Vermögenseinkommen
(Veränderung zum Vorjahr)



misch getriebenen Einnahmenkategorien – wie direkte und indirekte Steuern sowie Sozialbeiträge – vermindert. Dem wirken diskretionäre Maßnahmen entgegen, die vor allem im Jahr 2014 in Kraft getreten sind. Dies erklärt den erwarteten Rückgang der Wachstumsdynamik von 2014 auf 2015. Die unterjährigen Administrativdaten deuten 2014 auf einen leicht besseren Vollzug hin als durch den Zusammenhang der makroökonomischen Entwicklung mit dem Abgabenaufkommen in der Vergangenheit und der Berücksichtigung der diskretionären Maßnahmen zu erwarten wäre.

4.2 Entwicklung der Staatsausgaben 2014 und 2015

Dem disaggregierten Ansatz der FISK-Prognose folgend werden die gesamtstaatlichen Ausgaben in zwölf nach ESVG 2010 abgegrenzten Einzelkategorien prognostiziert. Grafik 9 gibt einen Überblick über deren erwartete Ausgabenentwicklung³ und macht deutlich, dass die Prognose im besonderen Maße von der Entwicklung der Kategorien monetäre Sozialleistungen, Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen abhängt. Neben diesen aufgrund ihres Volumens bedeutenden Kategorien sind v. a. die volatilen Kategorien Vermögenseinkommen, Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers wichtige Treiber der gesamtstaatlichen Ausgabendynamik (siehe Grafik 9). Im Folgenden wird die Prognose der einzelnen Ausgabenkategorien gesondert abgehandelt.

Bei den **Ausgaben für Arbeitnehmerentgelte** kam es im Jahr 2013 aufgrund diskretionärer Eingriffe (z. B. Nulllohnrunde und Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst) zu einem abgeschwächten Wachstum. Dies stellt den Startpunkt der Prognose dar und erklärt, weshalb sich das Wachstum der Ausgabenkategorie von 1,0% im Jahr 2013 auf 2,1% im Jahr 2014 mehr als verdoppelt. Für das Jahr 2015 wird ein weiterer Anstieg des Wachstums der Arbeitnehmerentgelte auf 2,5% erwartet (siehe Grafik 11). Die Fortschreibung der Arbeitnehmerentgelte⁴ basiert mit Ausnahme der unterstellten Sozialbeiträge (hier wird eine Extrapolation von Statistik Austria verwendet) auf der erwarteten Entwicklung der Bruttolöhne und Gehälter. Diese wurden mithilfe historischer Trends der Vollbeschäftigungsäquivalente und der Lohndrifts als auch den im Bundesvoranschlag angeführten „moderaten“ Lohn- bzw. Gehaltserhöhungen für Bundesbedienstete – die auf den Gesamtstaat umgelegt wurden – prognostiziert. Abweichungen im Gehaltsschema und in der Beschäftigungsdynamik der neuen zum Sektor Staat klassifizierten Einheiten (z. B. Wiener Linien, ÖBB) bzw. rechtlich bedingte Anpassungen bei den Dienstverträgen für Ärzte (Arbeitszeitverkürzung) fanden im Rahmen von Expertenadjustierungen in der Prognose ebenfalls Berücksichtigung.

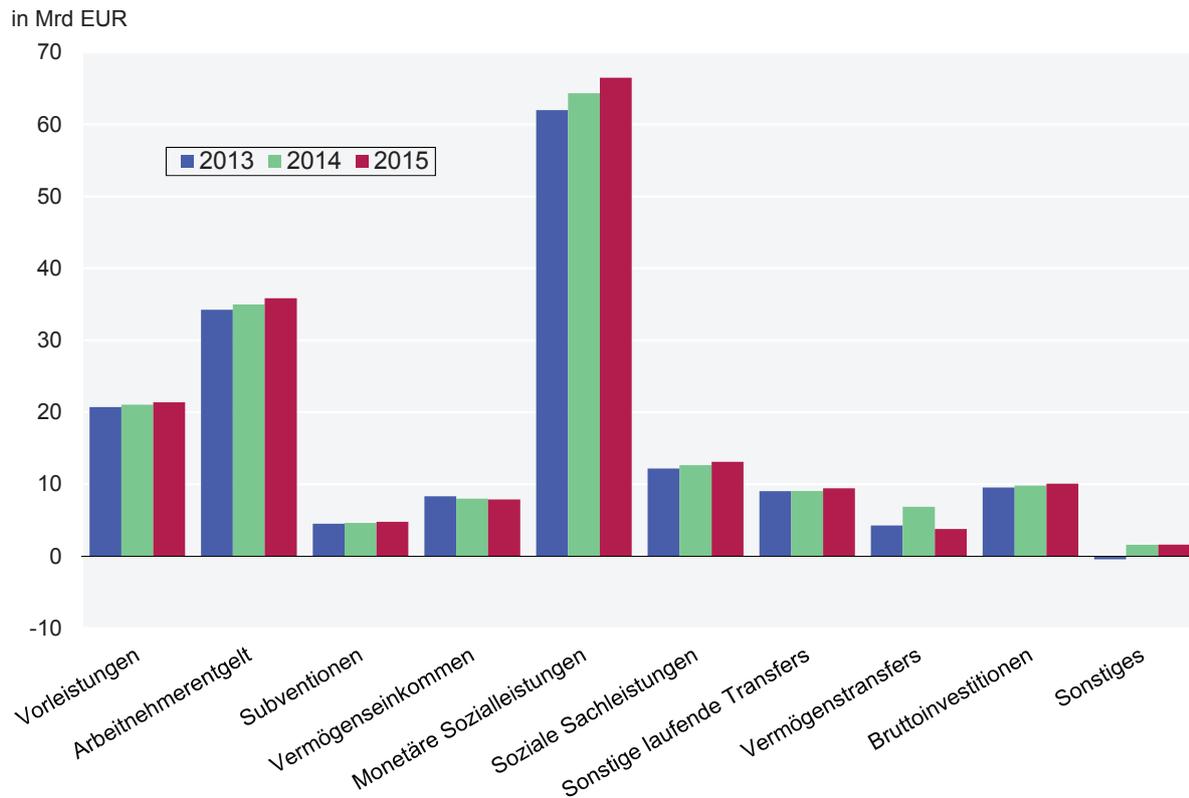
Die Ausgaben der Kategorie **monetäre Sozialleistungen** folgen für die Jahre 2014 und 2015 dem historischen Verlauf und steigen weiter an. Dabei prognostiziert der FISK für das Jahr 2014 einen Anstieg der Wachstumsrate auf 3,8%, der von einem Rückgang auf 3,4% im Jahr 2015 gefolgt wird (siehe Grafik 13). Für den Rückgang der Wachstumsdynamik von 2014 auf 2015 zeichnen v. a. die konjunkturell stark schwankenden Arbeitslosenunterstützungen und die Pensionsausgaben verantwortlich. Erstere steigen über den gesamten Prognosehorizont an, wobei der Anstieg für das laufende Jahr aufgrund des hohen Wachstums der Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr (+11,5%) besonders stark ausgeprägt ist. Der demografische und durch die Valorisierung der Zahlungen bedingte Anstieg der Pensionsausgaben wird auf Grundlage der in den Pensionsreformen verankerten Maßnahmen abgeschwächt. Die FISK-Prognose geht für die Jahre 2014 und 2015 von einem Wachstum der Pensionsausgaben in Höhe von 3,4% bzw. 3,3% aus. Die Maßnahmen der sich graduell entfaltenden Pensionsreformen fließen in der FISK-Prognose über die Verwendung der Vorausschau des Pensionsaufwands der gesetzlichen Pensionsversicherung laut Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung ein. Zu den wichtigsten für den

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

4 Für eine detaillierte Beschreibung der Methode siehe Box 5 (Abschnitt 3.2.2).

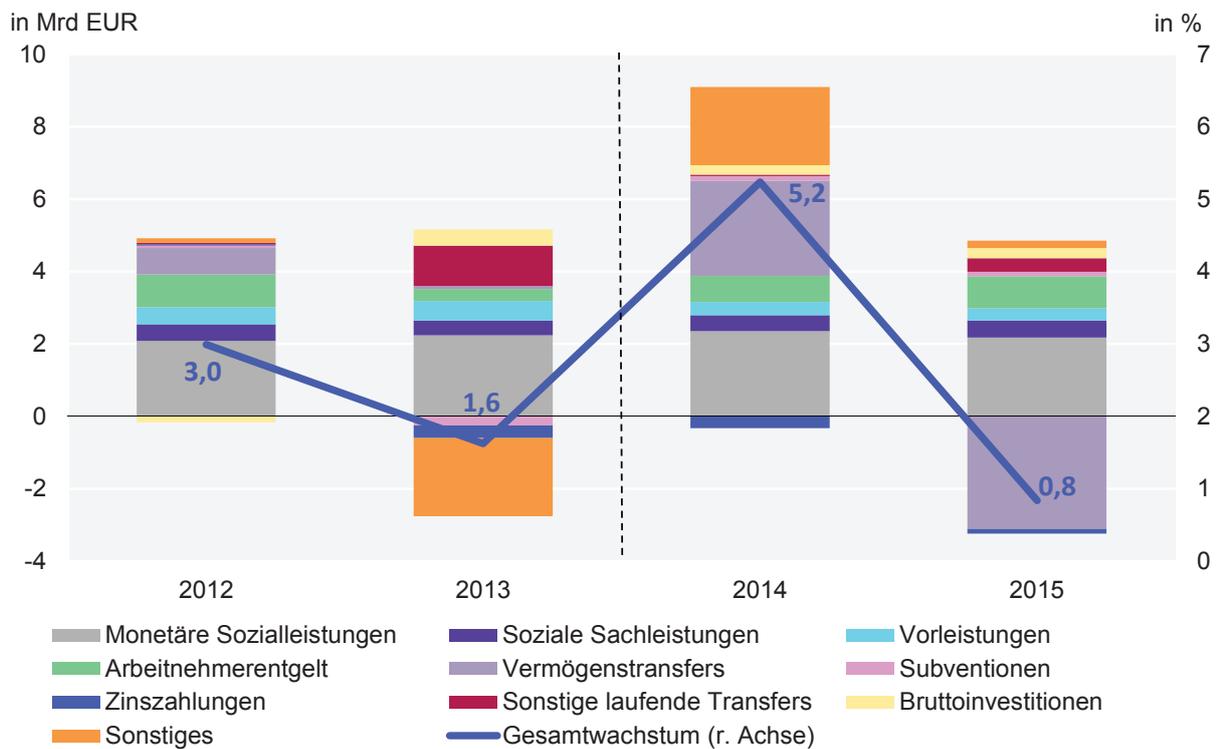
Prognoseergebnisse 2014 und 2015

Grafik 9: Ausgabenkomponenten des Gesamtstaates



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 10: Zerlegung des Ausgabenwachstums seit 2012



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Prognosehorizont relevanten Maßnahmen zählen die für die Pensionsanpassung vereinbarten Abschläge für das Jahr 2013 und 2014 (Richtwert -1 bzw. $-0,8$ Prozentpunkte), die Anhebung des Eintrittsalters für Langzeit versicherte („Hacklerregelung“), die Erhöhung der notwendigen Versicherungsjahre bzw. Abschlagszahlungen bei der Korridor pension und Änderungen bei den Zugangsbedingungen der Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension. Aufgrund dieser Maßnahmen kommt es für die Jahre 2014 und 2015 zu einer vorübergehenden Reduktion der Anzahl von Neu-Pensionisten. Laut Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung ist jedoch bereits ab dem Jahr 2016 von einer Reversion dieses Trends auszugehen. Der Rückgang des Wachstums der Pensionsausgaben von 2014 auf 2015 ist auf den im Jahr 2015 stärker ausgeprägten Rückgang des Wachstums der Pensionszuerkennungen zurückzuführen.

Die Ausgaben der Kategorie **soziale Sachleistungen** folgen auch für die Jahre 2014 und 2015 ihrem relativ stabilen historischen Trend und steigen um 3,6% bzw. 3,8% weiter an. Der erwartete Anstieg ist v. a. auf die Entwicklung der dominierenden Subkategorie Gesundheit (rund $\frac{3}{4}$ der sozialen Sachleistungen) zurückzuführen. Die Prognose dieser Subkategorie orientiert sich an den in der Gesundheitsreform definierten Ausgabeobergrenzen.

Die ESVG-Ausgabenkategorie **Subventionen** ist aufgrund ihres diskretionären und heterogenen Charakters schwer zu prognostizieren. Während Subkategorien wie z. B. Schienenverkehr relativ stabile Trends aufweisen, folgen andere Kategorien wie z. B. Behandlung in allgemeinen Krankenhäusern oder allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft erratischen Mustern (diskretionär bereinigte positive und negative Wachstumsraten), die stark von Einzelprojekten abhängig sind. Die FISK-Prognose bedient sich daher in dieser Kategorie einer Kombination aus Trendfortschreibung und Fortschreibung der Vorjahreswerte. Für die Jahre 2014 und 2015 identifiziert die FISK-Prognose ein jährliches Wachstum der Subventionen in Höhe von 2,9% bzw. 2,8%.

Die gesamtstaatlichen Ausgaben für **Vorleistungen** wachsen für die Jahre 2014 und 2015 um 1,7% bzw. 1,6% gegenüber dem Vorjahr an und setzen somit die seit 2001 zu beobachtende Entwicklung, wenn auch durch diskretionäre Eingriffe abgeschwächt (z. B. Kürzung der Ermessensausgaben des Bundes), fort. Wie im Bereich der Subventionen besteht auch diese Ausgabenkategorie aus unterschiedlichen Subkategorien, deren historische Entwicklung trotz diskretionärer Bereinigung keine erkennbaren Muster aufweist (z. B. Exekutive und Legislative). Im Gegensatz dazu lassen sich für andere Teilbereiche wie z. B. Gesundheit und Bildung Fortschreibungsmuster erkennen bzw. aus Reformen (z. B. Gesundheitsreform) ableiten.

Die historische Entwicklung der **Bruttoinvestitionen** macht deutlich, dass starke Änderungen der Wachstumsraten keine Besonderheit darstellen. Für die Jahre 2014 und 2015 werden Wachstumsraten von 2,7% bzw. 2,8% gegenüber dem Vorjahr prognostiziert, die deutlich unter dem Wert des Jahres 2013 (5%), aber deutlich über den Werten 2010 bis 2012 liegen ($-1,2\%$, $-2,5\%$, $-1,8\%$). Die Änderungen der Wachstumsraten sind stark von einzelnen Projekten bzw. Projektphasen abhängig. Dies gilt im Besonderen für die größte Subkategorie Schienenverkehr, deren Ausgaben sich historisch betrachtet stark volatil entwickelten und in der FISK-Prognose entsprechend dem ÖBB-Rahmenplan 2014 bis 2019 fortgeschrieben werden. Andere bedeutende Subkategorien, wie Forschung und Entwicklung oder Straßenverkehr, weisen für die letzten Jahre leicht bzw. deutlich positive Wachstumsraten auf. Die FISK-Prognose geht hier von einer Fortsetzung dieser Entwicklung aus.

Die Ausgabenkategorie Vermögenseinkommen setzt sich fast ausschließlich aus Zinszahlungen für die Staatsverschuldung zusammen.⁵ Der Rückgang der Zinsausgaben aus dem Vorjahr setzt sich in einer

⁵ Im Jahr 2013 wurden rund 10 Mio EUR für sonstige Ausgaben in der Kategorie Vermögenseinkommen aufgewendet.

Prognoseergebnisse 2014 und 2015

abgeschwächten Form über den Prognosehorizont fort. Die FISK-Prognose geht für die Jahre 2014 und 2015 von niedrigeren **Zinszahlungen** in Höhe von 3,8% bzw. 1,5% im Vorjahresvergleich aus. Der Rückgang der Zinskosten ist auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen, das über Revolvierung bestehender Schuldtitel und Neuverschuldung auf die Zinszahlungen einwirkt. Für die Jahre 2014 und 2015 ist mit einem abgeschwächten negativen Verlauf gegenüber dem Vorjahr (Veränderung 2013: -4,1%) durch die Gründung der Hypo Alpe-Adria-Abbaugesellschaft und den damit verbundenen starken Anstieg der Bruttoverschuldung zu rechnen. Dieser Sondereffekt kommt im Jahr 2014 nur schwach und im Jahr 2015 voll zum Tragen und reduziert den zinsreduzierenden Effekt der Revolvierung von hochverzinsten Staatsanleihen im Niedrigzinsumfeld.

Die Dynamik der Kategorie **Vermögenstransfers**, die für die Jahre 2014 und 2015 ein Wachstum von +61,6% bzw. -45,3% ausweist, ist durch die hohen Einmaleffekte im Rahmen des Bankenpakets und deren Entwicklung geprägt. Aufgrund fehlender Detailinformationen über die Gründung der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank werden die Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets nicht durch den FISK prognostiziert, sondern die vom BMF im Haushaltsplan 2015 bzw. Stabilitätsprogramm 2014–2018 ausgewiesenen Werte übernommen. Die restlichen Vermögenstransfers werden ihrer historischen Entwicklung entsprechend anhand Trends oder mit den Vorjahreswerten fortgeschrieben.

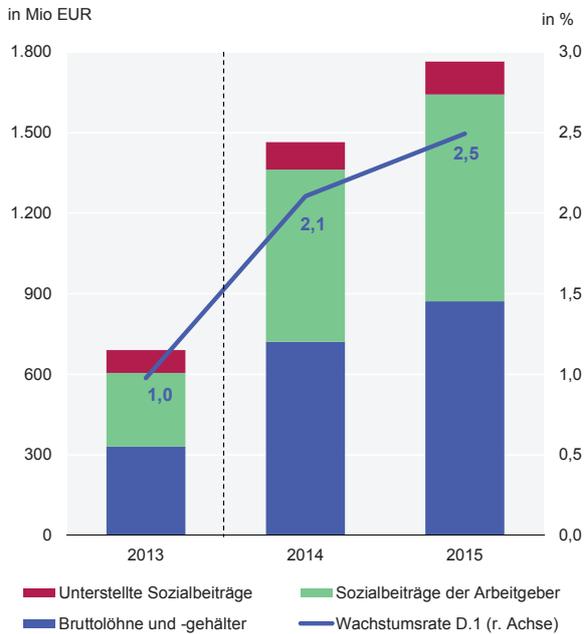
Der volatile Verlauf bei der Ausgabenkategorie **sonstige laufende Transfers** mit erwarteten Zuwächsen für 2014 von 0,4% und für 2015 von 4,2% im Jahresabstand, ist v. a. auf Änderungen bei den Transferausgaben an die EU zurückzuführen. Diese Transfers umfassen im Wesentlichen die BNE-Eigenmittel (BNE – Bruttonationaleinkommen), die in die FISK-Prognose anhand der „ad hoc-Methode“ direkt über die Angaben des EU-Budgets bzw. dessen Vorausschau einfließen.

Für das gesamtstaatliche **Ausgabenaggregat** ergibt sich laut FISK-Prognose für die Jahre 2014 und 2015 eine Ausgabenerhöhung von 5,2% bzw. 0,8% gegenüber dem Vorjahr. Die Volatilität der ausgewiesenen Dynamik ist v. a. auf die in der Prognose inkludierten Vermögenstransfers im Rahmen des Bankenpakets (2014 und 2015: 4,2 bzw. 1,0 Mrd EUR) und den Wegfall der Erlöse aus dem Verkauf der LTE-Mobilfunklizenz (2 Mrd EUR) im Jahr 2013, die als negative Ausgaben verbucht wurden, zurückzuführen. Ohne Einmaleffekte (Bankenpaket, Hochwasserschutz und Erlöse aus der Versteigerung der LTE-Mobilfunklizenz) zeichnet sich für die Gesamtausgabenentwicklung des Staates im Jahr 2014 und 2015 mit 2,6% bzw. 2,7% Wachstum gegenüber dem Vorjahr ein relativ stabiles Bild ab, das den Wachstumsraten der Vorjahre entspricht (2012: 2,5%, 2013: 2,7%). Das grundlegende, nicht durch Diskretion oder Einmalmaßnahmen⁶ bedingte Wachstum der Ausgaben ist wie bereits in den Vorjahren durch die Ausgabendynamik der Kategorien monetäre Sozialleistungen und Arbeitnehmerentgelte gekennzeichnet.

⁶ Maßnahmen sind einmalig oder temporär, wenn ihre budgetären Auswirkungen auf 1 Jahr oder maximal 3 Jahre beschränkt und nicht wiederkehrend sind. Beispiele für defizitsenkende temporäre Maßnahmen sind straffreie Steuernachzahlungen (Steueramnestie), Verkauf von nichtfinanziellen Vermögenswerten (z. B. Mobilfunklizenzen) oder die Übertragung von Pensionskassenvermögen (gegen Übernahme der zukünftigen Pensionsleistungen), während Notfallausgaben (Naturkatastrophen, Militäreinsatz), Ausgaben zur Bankenrettung oder aufgrund von Gerichtsurteilen das Defizit vorübergehend erhöhen.

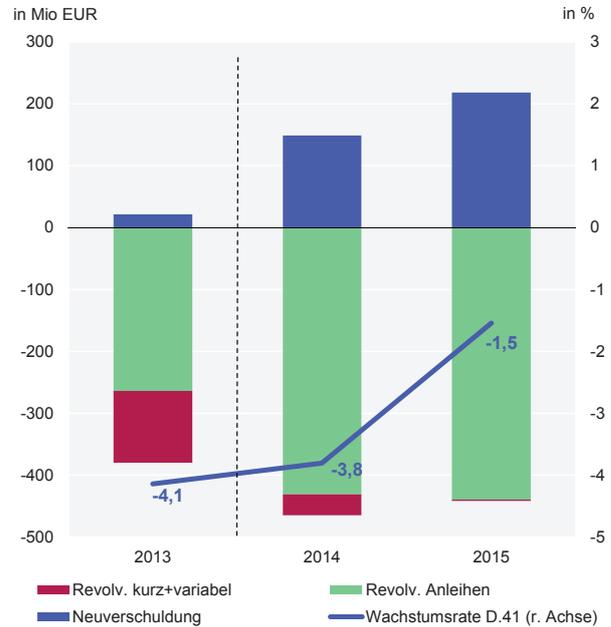
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien des Staates

Grafik 11: Arbeitnehmerentgelt (Veränderung zum Vorjahr)



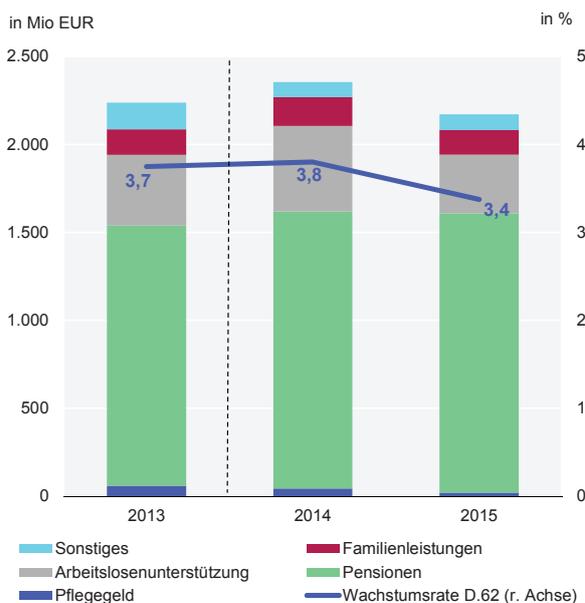
Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 12: Zinszahlungen (Veränderung zum Vorjahr)



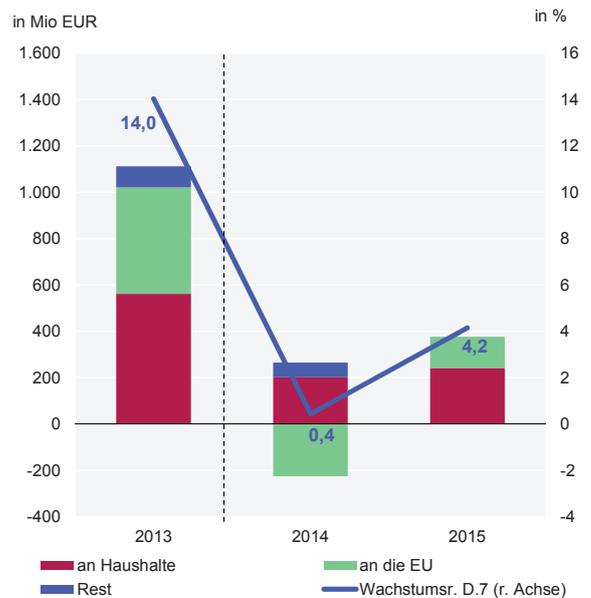
Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 13: Monetäre Sozialleistungen (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

Grafik 14: Sonstige lfd. Transfers (Veränderung zum Vorjahr)



Quelle: Statistik Austria und FISK-Herbstprognose.

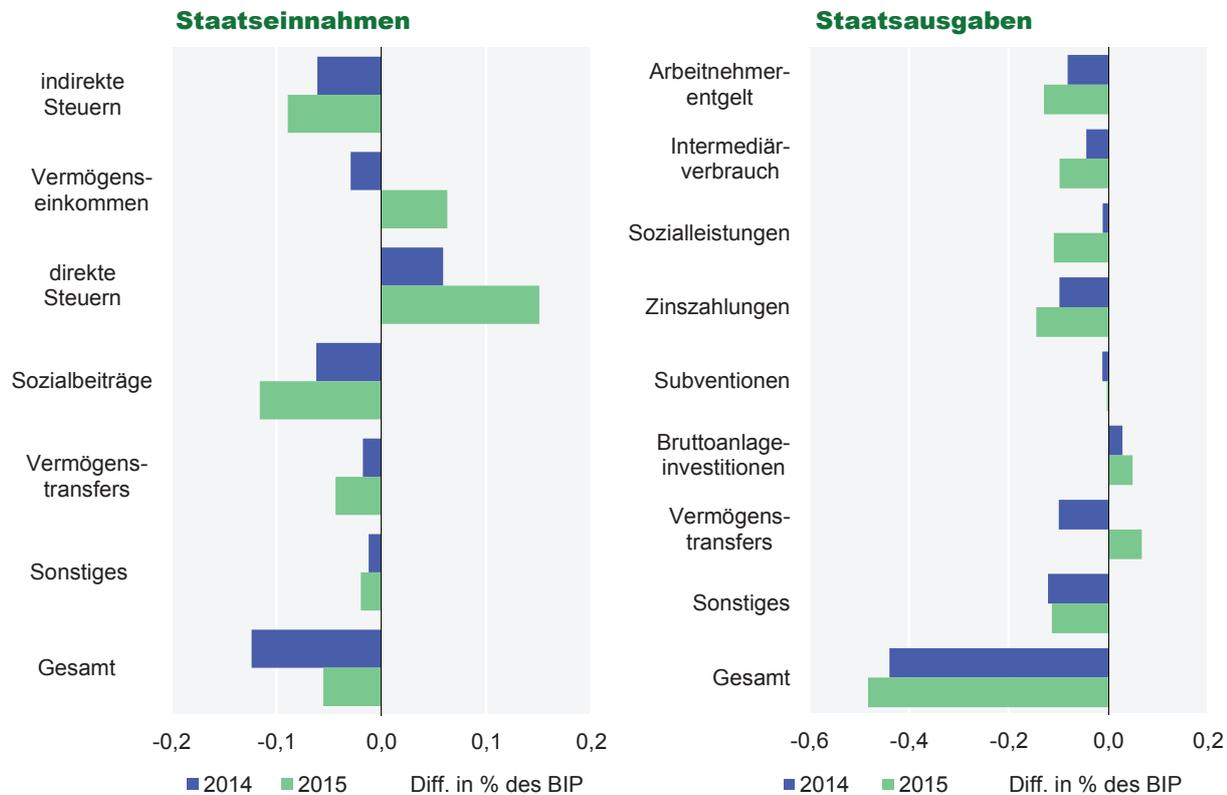
4.3 FISK-Einnahmen- und Ausgabenprognose im Vergleich zum Haushaltsplan 2015

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der FISK-Prognose den Schätzungen des BMF aus der Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015 vom Oktober 2014 gegenübergestellt. **Grafik 15** zeigt die Abweichung für die ESVG-Hauptkategorien der Staatseinnahmen und –ausgaben. Ein positiver (negativer) Wert bedeutet, dass Einnahmen bzw. Ausgaben laut FISK-Prognose höher (niedriger) sind als im Haushaltsplan (HHP).

Die **Einnahmen** fallen laut FISK-Prognose im Jahr 2014 um 0,4 Mrd EUR oder 0,12% des BIP und im Jahr 2015 um 0,2 Mrd EUR oder 0,06% des BIP niedriger aus als im HHP. Bezogen auf das Volumen der Staatseinnahmen (laut Haushaltsplan) von etwa 165 Mrd EUR oder 50,0% des BIP im Jahr 2014 sind die Abweichungen als gering zu werten. Der Zuwachs der Einnahmen von 2013 bis 2015 wird in der FISK-Prognose mit 9,9 Mrd EUR lediglich um 1,9% niedriger geschätzt als im HHP.

Die linke Abbildung in Grafik 15 zeigt die Abweichungen für die einzelnen ESVG-Einnahmenkategorien. Auffällig ist, dass die Entwicklung der indirekten Steuern in der FISK-Prognose pessimistischer und jene der direkten Steuern optimistischer als die BMF-Prognose ist. Ein Großteil dieser divergierenden Einschätzung basiert jedoch auf einem rein „statistischen“ Effekt (unterschiedliche Kategorisierung der motorbezogenen Versicherungssteuer). Für die Vermögenseinkommen

Grafik 15: Abweichung der FISK-Prognose vom Haushaltsplan (Oktober 2014) (Differenzen in % des BIP)*



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

Quelle: FISK-Herbstprognose 2014 und BMF-Haushaltsplanung 2015

wird im HHP für 2015 eine Stagnation angenommen. Die FISK-Prognose geht, wie in Abschnitt 4.4 erläutert, unter anderem durch die Eingliederung der Hypo Alpe-Adria-Abbaubank von einem Anstieg der Vermögenseinkommen 2015 im Ausmaß von 0,2 Mrd EUR aus. Dies könnte die Abweichung zum Haushaltsplan erklären. Der Anstieg der Sozialbeiträge wird im Vergleich zum Haushaltsplan um 0,2 Mrd EUR für 2014 und um 0,4 Mrd EUR für 2015 geringer eingeschätzt. Die FISK-Prognose stützt sich auf die schwache Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte. Zudem wird von einer Abnahme der unterstellten Sozialbeiträge ausgegangen, die das Wachstum der Sozialbeiträge in Summe dämpft.

Die gesamtstaatlichen **Ausgaben** laut FISK-Prognose weisen für die Jahre 2014 und 2015 Unterschreitungen in Höhe von 0,4% bzw. 0,5% des BIP gegenüber dem im HHP dargestellten Pfad auf. Der Zuwachs der Ausgaben von 2013 bis 2015 laut FISK (11,7 Mrd EUR) liegt um 1,7 Mrd EUR oder 14,1% unter dem Ausgabenwachstum laut HHP (10,1 Mrd EUR). Für die Interpretation der Abweichungen ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass sich geringe Unterschiede in den prognostizierten Wachstumsraten der Einzelkategorien kumulieren und angesichts großer Volumina Abweichungen in der beobachteten Größenordnung generieren können.

Die Aufgliederung der Abweichungen nach **Ausgabenkategorien** verdeutlicht, dass die FISK-Prognose für alle Ausgabekategorien – mit Ausnahme der Bruttoinvestitionen – niedrigere Werte als der HHP vorsieht. Die traditionell äußerst vorsichtige Budgetierung des BMF dürfte im Wesentlichen der Grund für die unterschiedlichen Ergebnisse sein. Besonders deutlich zeigt sich die vorsichtige BMF-Schätzung bei den Kategorien Zinszahlungen und Arbeitnehmerentgelte. Bei den Zinsausgaben geht die FISK-Prognose von einem weiter leicht fallenden Marktzinsniveau (WIFO-Prognose) aus, das die Zinszahlungen 2014 und 2015 über die Rollierung der Schuldtitel und Neuverschuldung vermindert. Die Abweichungen bei den monetären Sozialleistungen im Jahr 2015 sind laut Einschätzung des FISK auf unterschiedliche Annahmen bezüglich der Anzahl von Pensionierungen und der Dynamik der Arbeitslosenzahlen zurückzuführen. Während der FISK insbesondere auf Basis der Makrodaten von einem Abflachen der Dynamik im Jahr 2015 gegenüber 2014 ausgeht, setzt der HHP den Wachstumstrend des Vorjahres fort. Abweichungen der Kategorie Sonstiges sind fast zur Gänze auf die unterschiedliche Prognose der Ausgabenkategorie Sonstige laufende Transfers zurückzuführen. Hier dürften insbesondere unterschiedliche Annahmen bezüglich Transfers an die EU zum Tragen kommen.

4.4 Budgetäre Kenngrößen der FISK-Prognose

Aus der Einnahmen- und Ausgabenprognose des FISK leitet sich im Jahr 2014 ein **gesamtstaatliches Maastricht-Defizit** in Höhe von 2,5% des BIP (2013: 1,5% des BIP) ab. Für den markanten **Anstieg 2014** gegenüber dem Vorjahr sind **temporäre Sonderfaktoren** (Einmalmaßnahmen) von in Summe 1,2% des BIP ausschlaggebend (siehe Grafik 16). Insbesondere die Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank über eine Abbaugesellschaft erhöht das Defizit im Jahr 2014, während im Jahr 2013 die Einmalmaßnahmen (Erlöse aus dem Verkauf der Mobilfunklizenzen, Abgeltungssteuer Schweiz, Bankenpaket) in Summe das Budgetdefizit senkten. Im Jahr 2015 ist wieder mit einem deutlichen Rückgang des Budgetdefizits auf 1,4% des BIP zu rechnen. Neben einer leichten Verbesserung des konjunkturellen Umfelds ist von einer deutlichen Reduktion der Unterstützungsleistungen an Banken auszugehen. Die Defizitwirkung des **Bankenpakets** dürfte 2015 nur noch 0,2% des BIP erreichen, nach 1,2% des BIP im Jahr 2014 (siehe Box 6).

Für das **strukturelle Budgetdefizit** erwartet der FISK einen schrittweisen Rückgang: Ausgehend von einem strukturellen Budgetdefizit von 1,3% des BIP im Jahr 2013 erfolgt eine strukturelle Anpassung um 0,6 Prozentpunkte 2014 und 0,2 Prozentpunkte 2015, sodass das mittelfristige Budgetziel Österreichs von (gerundet) 0,5% des BIP bereits 2015 erreicht wird (siehe Kapitel 5). Bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos werden neben den Vermögenstransfers im Kontext des Bankenpakets

Tabelle 4: Budgetäre Kenngrößen der FISK-Herbstprognose im Vergleich zum Haushaltsplan der Bundesregierung

in % des BIP	BMF HHP 2014/15			FISK mit BMF-PO			FISK mit FISK-PO		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Finanzierungssaldo	-1,5	-2,8	-1,9	-1,5	-2,5	-1,4	-1,5	-2,5	-1,4
Zyklische Budgetkomponente	0,4	0,6	0,5	0,4	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6
Einmalmaßnahmen	-0,2	1,2	0,3	-0,2	1,2	0,3	-0,2	1,2	0,3
Struktureller Budgetsaldo	-1,3	-1,0	-1,0	-1,3	-0,7	-0,6	-1,3	-0,7	-0,5
Reales BIP-Wachstum	0,2	0,8	1,2	0,2	0,8	1,2	0,2	0,8	1,2
Potenzialwachstum	0,9	1,1	1,1	0,9	1,1	1,1	1,0	1,1	1,3
Outputlücke	-0,7	-1,0	-0,9	-0,7	-1,0	-0,9	-0,7	-1,0	-1,1
Staatsverschuldung	81,2	86,5	85,6	-	-	-	81,2	85,8	84,3

HHP: Haushaltsplan; PO: Potentialoutput; gemäß Schätzung des BMF bzw. FISK.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Herbstprognose.

auch einmalige Einnahmen aus der Abgeltungssteuer Liechtenstein sowie Ausgaben für Hochwasser ausgeblendet. Die zugrunde gelegte Outputlücke, die für die Bestimmung der zyklischen Budgetkomponente erforderlich ist, wurde auf Basis nationaler Daten des WIFO und unter Verwendung der EK-Methode ermittelt (Abschnitt 3.3). Der vergleichsweise starke Rückgang des strukturellen Defizits im Jahr 2014 (-0,6 Prozentpunkte) im Vergleich zum Jahr 2015 (-0,2 Prozentpunkte) erklärt sich durch das größere Ausmaß von dauerhaft wirkenden, diskretionären Maßnahmen im Jahr 2014. Dazu zählen u. a. die Maßnahmen des Abgabenänderungsgesetzes 2014. Laut HHP beträgt das Nettogesamtvolument diskretionärer Maßnahmen im Jahr 2014 0,5% des BIP, während im Jahr 2015 netto kaum diskretionäre Maßnahmen wirksam werden. Hinzu kommen kleinere Effekte wie beispielsweise ein starker Rückgang der Zinsausgaben 2014 aufgrund der Revolvierung der Staatsschuld, welcher 2015 durch die neu entstehenden Finanzierungskosten für die Hypo Alpe-Adria-Bank teilweise konterkariert wird.

Box 6: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

Im Rahmen des österreichischen Bankenpakets wurden seit Herbst 2008 Rekapitalisierungen über Eigenkapital sowie Haftungsübernahmen auf Grundlage des **Finanzmarktstabilitätsgesetzes** (FinStaG), aber auch Haftungsübernahmen für Wertpapieremissionen von Finanzinstituten im Rahmen des **Interbankmarktstärkungsgesetzes** (IBSG) durch die Republik Österreich vorgenommen (Fiskalrat, 2014b). Aus der Gesamtheit der Maßnahmen ergab sich per Jahresende 2013 ein kumulierter Schuldenstand laut Maastricht in Höhe von 18 Mrd EUR oder 5,6% des BIP (Tabelle 5).

Für das **Jahr 2014** geht der FISK von **defiziterhöhenden Maßnahmen** aus dem Bankenpaket per saldo in Höhe von 4,1 Mrd EUR oder 1,2% des BIP aus, die vorrangig auf die Gründung der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank International AG zurückzuführen sind. Die Defizitwirkung des Bankenpakets dürfte 2015 per saldo nur noch 0,8 Mrd EUR oder 0,2% des BIP erreichen, wobei für die Vermögenstransfers die BMF-Daten übernommen wurden. Auf der **Einnahmenseite** wird ein Rück-

gang bei den Haftungsentgelten durch das Auslaufen der IBSG-Haftungen im Jahre 2014 erwartet. Ebenso gehen die Dividendenzahlungen im Prognosezeitraum zurück, da im Jahresverlauf 2014 das Partizipationskapital der nichtverstaatlichten Banken vollständig zurückbezahlt wurde. Bei dem Anstieg der Zinseinnahmen im Jahr 2015 spiegelt sich die Asset-Seite der Hypo Alpe-Adria-Abbaugesellschaft wider. Die **Ausgabenseite** wird durch Vermögenstransfers dominiert, die im Jahr 2014 zur Gänze im Kontext der Hypo Alpe-Adria-Bank stehen (u. a. Kapitaltransfer für die Bilanzerstellung 2013, Abschreibungen im Zuge der Gründung der Abbaugesellschaft, Abschreibung von Partizipationskapital). Im Jahr 2015 wurde u. a. die Abschreibung des Partizipationskapitals der Österreichischen Volksbanken AG unterstellt.

Tabelle 5: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

in Mrd EUR		2013	2014	2015
Staatseinnahmen	(1)	0,7	0,6	0,8
Haftungsentgelte		0,1	0,1	0,1
Zinsen für Darlehen		0,3	0,3	0,7
Dividenden (Partizipationskapital)		0,3	0,2	0,1
Staatsausgaben	(2)	2,1	4,7	1,6
Finanzierungskosten		0,4	0,5	0,6
Vermögenstransfers		1,8	4,2	1,0
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	-1,5	-4,1	-0,8
Stock-Flow-Adjustments	(4)	-4,0	11,8	-2,7
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	-2,6	15,8	-1,8
Maastricht-Schuldenstand	(5) kumuliert	18,0	33,9	32,0

Quelle: Statistik Austria, BMF und FISK-Herbstprognose.

Der **Schuldenstand laut Maastricht**, der sich aus dem Bankenpaket ergibt, wird neben den kumulierten Defiziten durch die **Stock-Flow-Adjustments** geprägt: Im Jahr 2014 erhöht die Übertragung von Verbindlichkeiten im Zuge der Gründung der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank die Staatsschuld (übertragenes Verschuldungsportefeuille in Höhe von 17,8 Mrd EUR abzüglich der bereits im Defizit enthaltenen Abschreibungen von rund 3,2 Mrd EUR), während die Rückzahlung (Raiffeisen Bank International AG: 1,75 Mrd EUR; BAWAG PSK AG: 0,35 Mrd EUR) und Abschreibung von Partizipationskapital (Hypo Alpe-Adria-Bank: 0,275 Mrd EUR) sowie die laufende Asset-Abwicklung der KA Finanz (0,5 Mrd EUR) reduzierend wirken. Im Jahr 2015 zählt vorrangig die sukzessive Abwicklung der Assets der Abbaugesellschaften (KA Finanz und Hypo Alpe-Adria-Bank) zu den schuldenreduzierenden Stock-Flow-Adjustments.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die **Quantifizierung des Bankenpakets im Prognosezeitraum** mit großen **Unsicherheiten** verbunden ist. Es liegen weder endgültige Informationen über die Volumina im Kontext der Gründung der Abbaugesellschaft zur Hypo Alpe-Adria-Bank, noch über die Verwertung der Vermögenswerte zum sukzessiven Abbau der Assets vor. Vor diesem Hintergrund orientiert sich der FISK an den offiziellen Annahmen des BMF zum Bankenpaket.

Prognoseergebnisse 2014 und 2015

Im Vergleich dazu stellt sich die prognostizierte Fiskalposition gemäß aktuellem Haushaltsplan der Bundesregierung pessimistisch dar (Tabelle 4): Die Bundesregierung geht sowohl im Jahr 2014 mit 2,8% des BIP als auch im Jahr 2015 mit 1,9% des BIP von einem höheren negativen Finanzierungssaldo laut Maastricht aus. In weiterer Folge resultiert daraus – in Kombination mit einer leicht abweichenden Outputlücke bzw. zyklischen Budgetkomponente (Tabelle 4) – ein langsamerer struktureller Anpassungspfad mit strukturellen Defiziten von 1% des BIP im gesamten Prognosezeitraum.⁷ Die im Haushaltsplan unterstellten Einmalmaßnahmen decken sich mit jenen der FISK-Prognose. Die BMF-Schätzungen des Potenzialoutputs sind der FISK-Prognose sehr ähnlich.

Die **öffentliche Verschuldung Österreichs im Sinne von Maastricht** steigt laut FISK-Prognose im Jahr 2014 sprunghaft an und erreicht bis zum Jahresende 85,8% des BIP (Ende 2013: 81,2% des BIP). Der Anstieg der Schuldenquote um 4,5 Prozentpunkte setzt sich dabei aus dem gesamtstaatlichen Defizit von 2,5% des BIP (Primärdefizit von 0,1% des BIP, Zinsendienst von 2,4% des BIP) und den Stock-Flow-Adjustments von 4,0% des BIP zusammen. Der Nenner-Effekt senkt die Schuldenquote (2014: 1,9 Prozentpunkte; 2015: 2,4 Prozentpunkte). Im Jahr 2015 ist von einem Rückgang der Verschuldungsquote um 1,5 Prozentpunkte auf 84,3% auszugehen. Dazu tragen ein Primärüberschuss (0,9% des BIP) sowie Stock-Flow-Adjustments, die den Schuldenstand in Summe um 0,6% des BIP reduzieren, bei. Die **Zusammensetzung der Stock-Flow-Adjustments** wird durch das heimische Bankenpaket dominiert (siehe Box 6), während z. B. Agios, die Dotierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder Periodenabgrenzungen betragsmäßig von untergeordneter Bedeutung sind. Der Gesamteffekt des **Bankenpakets** auf den Schuldenstand Österreichs beträgt 10,2% des BIP im Jahr 2014 sowie 9,4% des BIP im Jahr 2015 (Grafik 17).

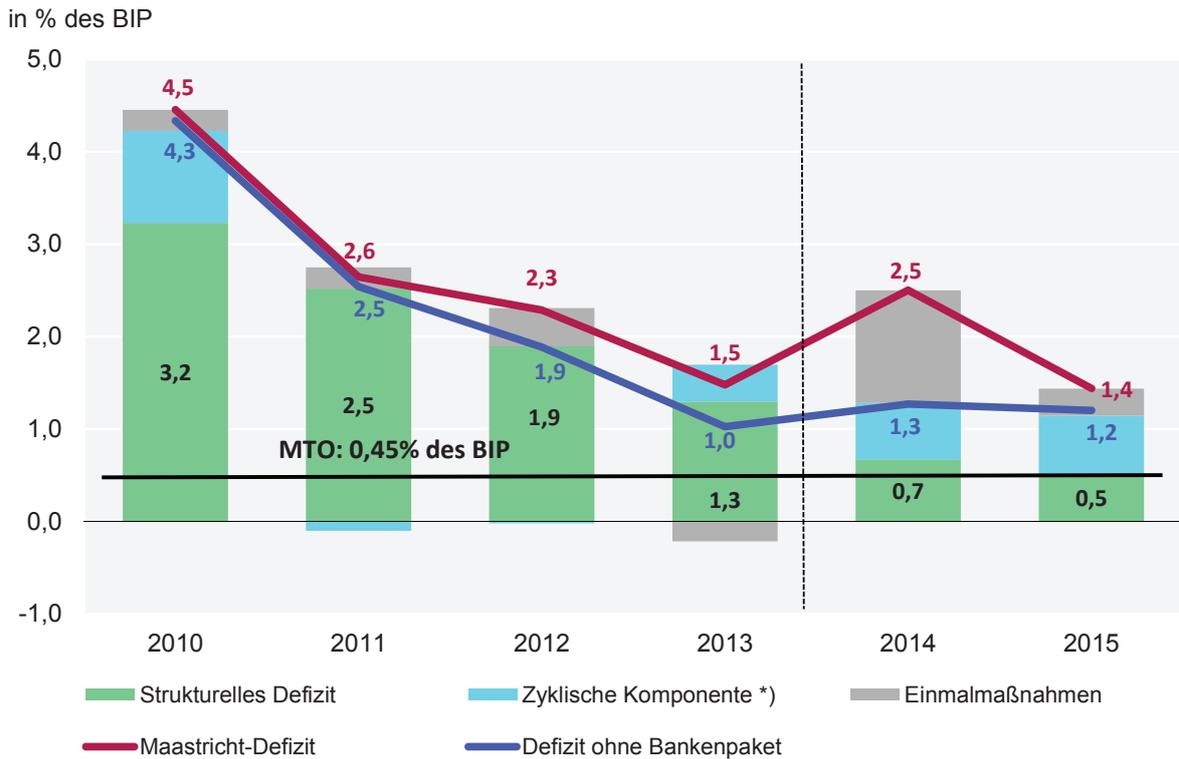
Tabelle 6: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	ESVG-Code	2013	2014	2015	2014	2015
		in % des BIP	in % des BIP	in % des BIP	Veränderung in %	
Gesamteinnahmen	TR	49,5	49,8	49,9	3,2	2,9
Produktions- und Importabgaben	D.2	14,4	14,5	14,5	2,8	2,8
Einkommens- und Vermögenssteuern	D.5	13,3	13,7	13,9	5,8	3,8
Vermögenstransfers	D.91	0,4	0,2	0,1	-34,2	-37,4
Sozialbeiträge	D.61	15,3	15,4	15,4	3,0	2,7
Vermögenseinkommen	D.4	1,1	1,0	1,1	-2,8	9,3
Sonstige		5,0	5,0	5,0	2,2	2,6
Gesamtausgaben	TE	50,9	52,3	51,3	5,2	0,8
Arbeitnehmerentgelt	D.1	10,6	10,6	10,6	2,1	2,5
Intermediärverbrauch	P.2	6,4	6,4	6,3	1,7	1,6
Sozialleistungen	D.62, D.632	23,0	23,3	23,4	3,8	3,4
davon: Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung		1,3	1,4	1,4	12,0	7,4
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	2,6	2,4	2,3	-3,8	-1,5
Subventionen	D.3	1,4	1,4	1,4	2,9	2,8
Bruttoanlageinvestitionen	P.51g	3,0	3,0	3,0	2,7	2,8
Vermögenstransfers	D.9	1,3	2,1	1,1	61,6	-45,3
Sonstige		2,7	3,2	3,3	23,6	3,9
Finanzierungssaldo	B.9	-1,5	-2,5	-1,4	.	.

Quelle: Statistik Austria, WIFO und FISK-Herbstprognose.

⁷ Ende Oktober 2014 kündigte die Bundesregierung weitere Maßnahmen für das Jahr 2015 in Höhe von bis zu 0,3% des BIP an, damit es zu keiner erheblichen Abweichung vom strukturellen Anpassungspfad kommt.

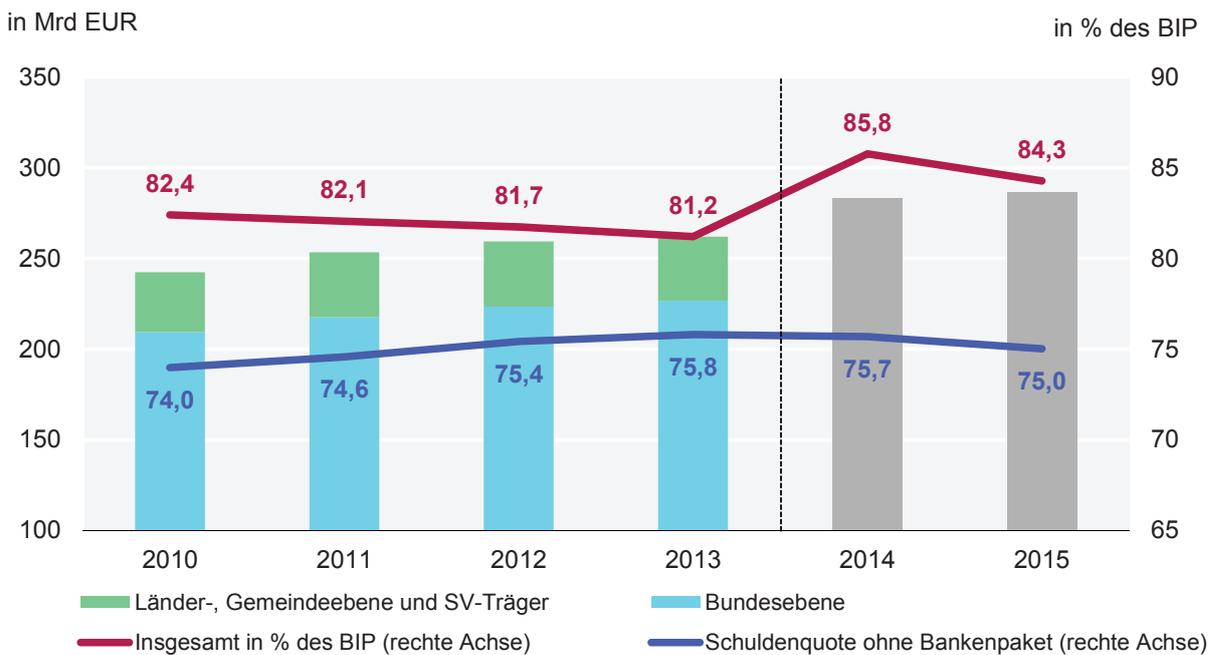
Grafik 16: Budgetdefizit und seine Komponenten



*) Budgetsensitivität x Outputlücke

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Herbstprognose.

Grafik 17: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht*¹) (Jahresendstände)



*) Gemäß ESVG 2010 bzw. EU-Rats-VO Nr. 220/2014.

Quelle: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Herbstprognose.

5. ÜBERPRÜFUNG DER EINHALTUNG DER EU-FISKALREGELN

Vor dem Hintergrund der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise wurden die bestehenden **Steuermechanismen** in der EU zur **Stärkung der Haushaltsdisziplin** reformiert und im Rahmen von **drei Legislativpaketen** („Sixpack“, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU inklusive Fiskalpolitischer Pakt, „Twopack“) verabschiedet.⁸ Diese Legislativpakete bilden die Basis einer **verstärkten regelgebundenen Fiskalpolitik** und den Anknüpfungspunkt für die folgende Evaluierung der Einhaltung der EU-Fiskalregeln, die für Österreich dem FISK übertragen wurde.

Das folgende Kapitel widmet sich den numerischen EU-Fiskalregeln und überprüft deren Einhaltung anhand der FISK-Prognoseergebnisse für die Jahre 2014 und 2015. 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 Datenrevisionen leicht 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 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 – auch in der Vergangenheit – niederschlagen (Abschnitt 3.3). So revidierte die EK im Rahmen der Herbstprognose 2014 die Outputlücke für das Jahr 2013 um 0,4 Prozentpunkte von -1,1 auf -0,7% des Potentialoutputs, wodurch die zyklische Komponente um 0,2 Prozentpunkte verringert und das strukturelle Defizit um 0,2 Prozentpunkte erhöht wurden.
- Drittens unterliegt die Fiskalprognose des FISK einer „**No-Policy-Change-Annahme**“ (Abschnitt 3.2). Nur bereits fixierte budgetrelevante Maßnahmen der Entscheidungsträger sind Gegenstand der Staatseinnahmen- 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.

⁸ Siehe http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm oder EK (2013).

Box 7: Fiskalregeln gemäß präventivem Arm des SWP

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

- Unterschreitung einer **gesamtstaatlichen Maastricht-Defizitquote** von 3% des BIP.
- **Anpassung des strukturellen Budgetsaldos** (= konjunkturbereinigter gesamtstaatlicher Budgetsaldo abzüglich Einmalmaßnahmen) jährlich um 0,6% des BIP, solange das mittelfristige Budgetziel (Medium Term Budgetary Objective – MTO) von 0,45% des BIP in Österreich nicht erreicht wurde und die Schuldenquote über dem Referenzwert von 60% des BIP liegt.
- **Nachhaltige Einhaltung des MTO** (strukturelles Budgetdefizit von maximal 0,5% 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.
- 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 abzüglich eines Abschlags (für Österreich in Höhe von 1 Prozentpunkt), solange das MTO nicht erreicht wird, außer es erfolgt eine diskretionäre Kompensation durch Einnahmen.
- **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.⁹ Allerdings werden bei einer „**erheblichen Abweichung**“¹⁰ 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.

⁹ Der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (ÜD-Verfahren) kommt ausschließlich bei Verletzung der Maastricht-Kriterien (Defizitquote nachhaltig über der Obergrenze von 3% des BIP oder Verschuldungsquote über der 60%-Grenze ohne ausreichende Rückführung) zum Tragen.

¹⁰ Eine Abweichung ist i. S. des SWP erheblich, wenn das strukturelle Defizit eines Jahres um 0,5% des BIP oder im Durchschnitt zweier aufeinanderfolgender Jahre um 0,25% des BIP p. a. vom Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

Anwendung der EU-Fiskalregeln

Tabelle 7: Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln

Staat insgesamt	Korrektiver Arm	Präventiver Arm	
	2013	2014	2015
Maastricht-Defizit: Unterschreitung der Obergrenze von 3% des BIP	-	JA	JA
Budgetdefizit des Staates (in % des BIP)	-1,5	-2,5	-1,4
Strukturelle Anpassung der Defizitquote: Erreichung der Zielvorgabe	-	JA	JA
Zielvorgaben für die strukturelle Anpassung (in %-Punkten):	-	0,6	0,2
Realisierte bzw. prognostizierte strukturelle Anpassung (in %-Punkten) ¹⁾	0,6	0,6	0,2
Struktureller Budgetsaldo (in % des BIP)	-1,3	-0,7	-0,5
Ausgabenwuchs des Staates: Erreichung der Zielvorgabe	-	NEIN	JA
Zulässiges reales Ausgabenwachstum (Veränderung in %) ²⁾	-	0,3	0,3
Realisiertes bzw. prognostiziertes reales Ausgabenwachstum (Veränderung in %) ³⁾	-	3,3	-0,9
Rückführung der Schuldenquote im Übergangszeitraum: Erreichung der MLSA ⁴⁾	-	JA	JA
Erforderliche MLSA (in % des BIP)	-	0,0	0,0
Staatsverschuldung Österreichs (in % des BIP)	81,2	85,8	84,3

1) Veränderung des strukturellen Budgetsaldos ohne Korrekturfaktoren im korrektiven Arm.

2) Durchschnittliche Potenzialwachstumsrate lt. EK abzüglich eines Abschlags, solange das MTO noch nicht erreicht wurde.

3) U. a. ohne Zinszahlungen oder Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung; diskretionäre Einnahmen werden gegengerechnet.

4) MLSA – Lineare Mindestanpassung des strukturellen Budgetsaldos, die Einhaltung der Schuldenregel am Ende des Übergangszeitraums gewährleistet.

Quelle: FISK-Herbstprognose.

FISK-Ergebnisse vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln

Auf Basis der FISK-Prognose wird das **gesamstaatliche Budgetdefizit** im Jahr 2014 mit 2,5% des BIP und im Jahr 2015 mit 1,4% des BIP die **Maastricht-Obergrenze** von 3% des BIP **deutlich unterschreiten** (Tabelle 7). Dies erfolgt trotz defiziterhöhender Budgeteffekte durch die Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank in Form einer Abbaugesellschaft (siehe Box 6).

Die Anpassung des **strukturellen Budgetdefizits** um 0,6 Prozentpunkte von 1,3% des BIP (2013) auf 0,7% des BIP (2014) **entspricht der erforderlichen jährlichen Anpassung** bis zur Erreichung des MTO im Rahmen des präventiven Arms des SWP. Im Jahr der Zielerreichung verkürzt sich die Zielvorgabe von 0,6% des BIP auf die noch erforderliche Anpassung, um das MTO zu erreichen. Diese Bestimmung kommt im Jahr 2015 zum Tragen: 2015 geht das strukturelle Budgetdefizit zwar nur um 0,2 Prozentpunkte zurück, erreicht aber mit (gerundet) 0,5% des BIP das MTO.

Im **Vergleich** dazu ergibt sich auf Basis der **aktuellen Haushaltsplanung der Bundesregierung** (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015 vom 15. Oktober 2014; Abschnitt 4.3) ein abweichendes Bild hinsichtlich der **strukturellen Budgetsaldoregel**: Gemäß Haushaltsplan wird das strukturelle Budgetdefizit von 1,3% des BIP im Jahr 2013 um 0,3 Prozentpunkte auf 1,0% des BIP im Jahr 2014 rückgeführt. Im Jahr 2015 verharrt das strukturelle Defizit auf dem Vorjahreswert. Bei strikter Auslegung des SWP resultiert aus diesem Verlauf eine **„erhebliche Abweichung“ im Sinne der EU-Definition**, da das **strukturelle Defizit** im Durchschnitt der Jahre 2014 und 2015 um deutlich mehr als 0,25% des BIP p. a. vom erforderlichen Anpassungspfad abweicht.¹¹

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 2014 verzeichnen die realen Ausgaben einen beträchtlichen Anstieg um 3,3%

¹¹ Ende Oktober 2014 kündigte die Bundesregierung weitere Maßnahmen an, damit es im Jahr 2015 zu keiner erheblichen Abweichung vom strukturellen Anpassungspfad kommt.

gegenüber dem Vorjahr, der die **Obergrenze** (Referenzwert) von +0,3% „**erheblich**“ (im Sinne der EU-Definition) **übersteigt**. Der reale Ausgabenzuwachs im Jahr 2014 ist vorrangig auf die Ausgaben im Zusammenhang mit der Restrukturierung der Hypo Alpe-Adria-Bank sowie den Basiseffekt durch die ausgabenmindernde Verbuchung der Erlöse aus dem Verkauf von Mobilfunklizenzen im Jahr 2013 zurückzuführen. Ohne Ausgaben im Zusammenhang mit der Abbaugesellschaft der Hypo Alpe-Adria-Bank, die im Sinne des SWP als „außergewöhnliches Ereignis“ zu werten sein dürften, besteht im Jahr 2014 keine erhebliche Abweichung auf Basis der Ausgabenregel.¹² Im Folgejahr 2015 wird durch den Wegfall der außerordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Hypo-Abbaugesellschaft der Referenzwert der Ausgabenregel mit einem Rückgang der realen Ausgaben um 0,9% deutlich unterschritten.¹³

Um der Erfüllung der **Schuldenregel im Übergangszeitraum** zu entsprechen, dürfte der strukturelle Budgetsaldo Österreichs – ausgehend von 1,3% des BIP im Jahr 2013 – in den Jahren 2014 bis 2016 unverändert bleiben. Auf Basis der FISK-Herbstprognose wird der strukturelle Budgetsaldo Österreichs in diesem Zeitraum schrittweise zurückgeführt. Folglich übersteigt die prognostizierte strukturelle Anpassung die erforderliche Mindestanpassung und wird die **Schuldenregel im Übergangszeitraum erfüllt**.

Insgesamt zeigt sich, dass Österreich auf Basis der **FISK-Herbstprognose** die **Vorgaben des SWP in den Jahren 2014 und 2015** im Wesentlichen erfüllt. Demzufolge sollte Österreich auch die länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Europäischen Union vom Juni 2013, das MTO bereits im Jahr 2015 zu erreichen, einhalten können – dies sofern sich die **Konjunkturentwicklung im Jahr 2015** nicht verschlechtert. Die zum **Erstellungszeitpunkt verfügbaren Wirtschaftsprognosen** (WIFO, IHS, EK) gehen von einer **moderaten Erholung** für das Jahr 2015 aus (+1,2% bis +1,6%). Die Nichterfüllung der Ausgabenregel im Jahr 2014 beruht auf Sondereffekten (z. B. einmalige Ausgaben zur Umsetzung der Abbaugesellschaft für die Hypo Alpe-Adria-Bank, die als „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne des SWP zu werten sein dürften).

12 Als „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne des SWP ist ein Ereignis definiert, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt.

13 Ohne Sondereffekte (Mobilfunklizenz, Abbaugesellschaft) gehen die adaptierten realen Staatsausgaben im Jahr 2014 um 0,3% zurück, während sie im Jahr 2015 um 1,3% steigen. Dieser Verlauf würde im Jahr 2015 eine Abweichung, aber keine „erhebliche“ Abweichung im Sinne der EU-Definition bedeuten.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Nach den Ergebnissen der **FISK-Herbstprognose** könnte Österreich das **mittelfristige Budgetziel** eines beinahe ausgeglichenen Haushalts (strukturelles Budgetdefizit von 0,5% des BIP) **bereits im Jahr 2015** erreichen und damit den **Empfehlungen des Rates der Europäischen Union vom Juni 2013 nachkommen**. Die zum Erstellungszeitpunkt aktuelle Wirtschaftsprognose (WIFO) geht dabei von einer moderaten Erholung für das Jahr 2015 aus (+1,2%). Eine mögliche Verlangsamung der Konjunktorentwicklung im Jahr 2015 könnte die Zielerreichung verzögern.
- Die **Fiskalprognose des FISK** vom November 2014 ergibt, dass **Österreich die EU-Fiskalregeln in den Jahren 2014 und 2015 im Wesentlichen erfüllt**. Von der Ausgabenregel abgesehen, werden die Fiskalregeln (Budgetdefizit unter 3% des BIP, Anpassung des strukturellen Budgetsaldos bis zum MTO und Rückführung der Schuldenquote im Übergangszeitraum) in beiden Jahren erfüllt. Die Verfehlung der Ausgabenregel 2014 beruht auf Sondereffekten. Die Ausgaben zur Umsetzung der Abbaugesellschaft für die Hypo Alpe-Adria-Bank dürften als „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne des SWP zu werten und von der Ausgabenregel auszunehmen sein.
- Als **Hauptrisikofaktoren der aktuellen Fiskalprognose des FISK** sind eine Verschlechterung der konjunkturellen Lage sowie veränderte budgetäre Effekte durch die Einrichtung der Hypo Alpe-Adria-Abbaubank anzuführen. Die FISK-Prognose und der Haushaltsplan der Bundesregierung für die Jahre 2014 und 2015 (Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015 vom 15. Oktober 2014) stützten sich dabei auf analoge Annahmen (Stand: Oktober 2014).
- Der **Spielraum für zusätzliche defiziterhöhende Maßnahmen**, wie ausgabenseitige Konjunkturimpulse oder die Senkung der Steuer- und Abgabenquote, ist **äußerst gering**. Um die **fiskalischen Vorgaben in den Jahren 2015 und 2016** einhalten zu können, ist der eingeschlagene Weg eines wachstumsschonenden Konsolidierungskurses in Kombination mit Offensivmaßnahmen konsequent fortzusetzen, wobei **Strukturenreformen** an Bedeutung gewinnen müssten.
- Die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenkategorien über den Prognosehorizont ist geprägt von der generell **schwachen konjunkturellen Lage**, der Implementierung von **diskretionären Maßnahmen** und den budgetären Auswirkungen des **Bankenpakets**.
- 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. In Diskussion stehende Projekte, wie z. B. die Steuerreform, sind nicht enthalten und würden bei Realisierung die Prognoseergebnisse entsprechend verändern.
- Im Lichte der unterstellten ökonomischen Rahmenbedingungen einer moderaten Wachstumsbeschleunigung im Jahr 2015 erscheint die Entwicklung des Budgetdefizits **in der aktuellen Haushaltsplanung der Bundesregierung pessimistisch**. Die **Prognoseabweichungen** zwischen der offiziellen Haushaltsplanung und den FISK-Ergebnissen hinsichtlich des Maastricht-Defizits und des strukturellen Budgetsaldos betragen 0,3% des BIP (2014) bzw. 0,5% des BIP (2015). In Ausübung der **Watch-Dog-Funktion des FISK** (§ 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 473/2013) ist die **aktuelle Haushaltsplanung der Bundesregierung** als plausibel zu bestätigen.
- Bei der **Interpretation** der Ergebnisse der **EU-Fiskalregeln** sind **Schätzunsicherheiten** der zugrundeliegenden 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.

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 (2014). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2013 bis 2018.

Bundesministerium für Finanzen (2014). Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2015.

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2014). Rahmenplan 2014–2019.

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.

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 (2014a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2013–2018. Wien.

Fiskalrat (2014b). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2013. Wien.

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

Grossmann, B. und D. Prammer (2005). A Disaggregated Approach to Analyzing Public Finances in Austria. In: OeNB – Geldpolitik & Wirtschaft, Q4/05. Wien.

Hamilton, J. D. (1994). Time Series Analysis. Princeton University Press. Princeton.

Koester, G.B. und C. Priesmeier (2012). Estimating dynamic tax revenue elasticities for Germany. Deutsche Bundesbank, Discussion Paper 23. Frankfurt am Main.

Literatur

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.

Leibrecht, M. (2004). *Steuerschätzung in Österreich – Ablauf, Methoden und Präzision der Prognose*. Deutscher Universitäts-Verlag. Wiesbaden.

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.

Pflaumer, P., B. Heine und J. Hartung (1998). *Statistik für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Deskriptive Statistik*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag. München.

Prammer, D. und L. Reiss (2014). Fiscal Projections by the Oesterreichische Nationalbank: Methods and Motives. In: *Monetary Policy & The Economy, Q2/14*, OeNB, Wien.

Stock, J.H. und M.W. Watson (1993). A Simple Estimator of Cointegrating Vectors in Higher Order Integrated Systems. *Econometrica*, 61(4), 783–820.

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 (2014). *Prognose für 2014 und 2015: Internationale Nachfrage für exportgetriebenen Aufschwung zu gering*. September 2014.

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