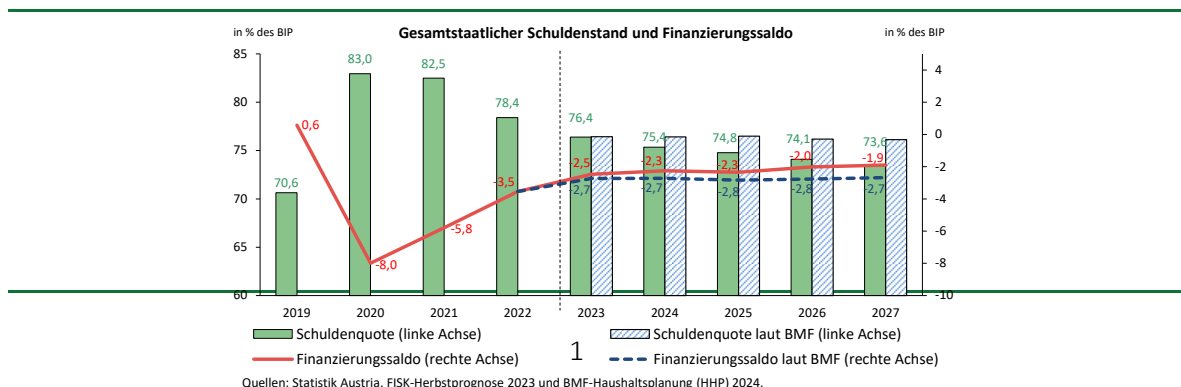


## BERICHT ÜBER DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN 2022–2027 DES FISKALRATES (DEZEMBER 2023): ZUSAMMENFASSUNG, EMPFEHLUNGEN, HAUPTERGEBNISSE

### ZUSAMMENFASSUNG

- Der Fiskalrat (FISK) errechnet für den gesamten Prognoseverlauf hohe Budgetdefizite. Die rückläufige, aber weiterhin hohe budgetäre Belastung durch krisenbedingte Maßnahmen führt 2023 zu einem hohen Budgetdefizit in der Höhe von 2,5% des BIP. Der weitere Wegfall der temporären krisenbedingten Maßnahmen lässt das Budgetdefizit bis 2027 auf 1,9% des BIP sinken. Eine stärkere Verbesserung des Budgetsaldos wird durch zusätzliche wirtschaftspolitische Maßnahmen, ausgabenseitig im Bereich Landesverteidigung, Klimaschutz, Pflege und Gesundheit und einnahmenseitig durch die Abschaffung der kalten Progression und die ökosoziale Steuerreform – verbunden mit einem verhaltenen realen BIP-Wachstum – verhindert. Ausgehend von einer öffentlichen Verschuldung von 76,4% des BIP im Jahr 2023 geht die Schuldenquote bis zum Jahr 2027 trotz hohem nominellen BIP-Wachstum nur leicht auf 73,6% des BIP zurück. Die Schuldenquote übersteigt damit auch mittelfristig das Vorkrisenniveau des Jahres 2019 von 70,6% des BIP deutlich.
- Im Vergleich zum Fiskalrat erwartet das Bundesministerium für Finanzen (BMF) in der aktuellen Haushaltsplanung für 2023 ein etwas höheres Defizit von 2,7% des BIP. Mittelfristig geht das BMF laut Strategiebericht im Gegensatz zum FISK von keiner Verbesserung des Haushaltes aus. Das BMF budgetiert sowohl höhere Ausgaben als auch Einnahmen als der FISK. Die hohen budgetierten Ausgaben, die auf geplante Spielräume schließen lassen, sind dabei für die hohen erwarteten Defizite gemäß Haushaltsplanung verantwortlich. Die Verschuldungsquote geht laut BMF bis 2027 trotz hohem nominellen BIP-Wachstum nur geringfügig auf 76,1% des BIP zurück.
- Der Beschäftigungsanstieg und die hohen Lohnabschlüsse lassen die Staatseinnahmen 2023 trotz Rezession deutlich ansteigen. In den Folgejahren verlangsamt sich das Wachstum der Einnahmen analog zum realen BIP-Wachstum. Die Ende 2021 einsetzende hohe Inflation wirkt durch höhere Einnahmen in der kurzen Frist saldoverbessernd. In der mittleren Frist führt hingegen die hohe Inflation zu Ausgabensteigerungen, u. a. durch erhöhte Pensionsausgaben und höhere Zinszahlungen.
- Durch die Rezession 2023 entsteht eine leicht negative Outputlücke, die wirtschaftliche Unterauslastung anzeigt und dazu führt, dass das strukturelle Budgetdefizit etwas geringer – auch mittelfristig – als das Finanzierungsdefizit ausfällt. Die klar expansive Fiskalpolitik, u. a. durch umfangreiche Krisenbewältigungsmaßnahmen, schlägt sich auch in der mittleren Frist in deutlich negativen strukturellen Budgetsalden nieder.
- Während das Maastricht-Defizit über den gesamten Prognosezeitraum unter der Obergrenze von 3% des BIP bleibt, entspricht ab 2026 die langsame Rückführung der Schuldenquote nicht den aktuell gültigen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Durch den Regimewechsel nach Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel kommen strukturelle Budgetvorgaben ab 2024 wieder zum Tragen, die klar verfehlt werden. Der nominelle Zuwachs der Nettoprimärausgaben erfüllt 2024 knapp die Obergrenze i. S. des EK-Vorschlags zur Reform der europäischen Fiskalregeln.



## EMPFEHLUNGEN DES FISKALRATES ZUR BUDGETPOLITIK 2024

### Rasche Verbesserung der Krisenresilienz und Wiederherstellung der nachhaltigen Fiskalposition unerlässlich

**Ausgangslage:** Der Fiskalrat erwartet in der mittleren Frist auf Basis seiner aktuellen Herbst-Fiskalprognose trotz auslaufender Krisenunterstützungen weiterhin hohe Budgetdefizite. Die Staatsschuldenquote geht auch in der mittleren Frist nur leicht zurück. Dieser Entwicklung liegt eine expansive Fiskalpolitik zugrunde, die aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht gerechtfertigt scheint. Laut FISK-Prognose werden Vorgaben der Europäischen Fiskalregeln klar verfehlt. Die auch mittelfristig zu hohen Werte der Schuldenquote und des strukturellen Defizits bedeuten weiters eine deutliche Verschlechterung der budgetären Ausgangslage für erforderliche Zukunftsinvestitionen und gefährden die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Österreichs.

#### Empfehlungen:

- In Zeiten multipler Krisen und großer Unsicherheit, einer alternden Bevölkerung und drohender Kosten aufgrund der Verfehlung von Klimazielen bzw. der Folgen des Klimawandels sind budgetäre Spielräume unerlässlich, um für zukünftige Herausforderungen und Krisen gewappnet zu sein und nötige Zukunftsinvestitionen tätigen zu können. Die budgetäre Ausgangssituation bestimmt den Handlungsspielraum, um auf die gesellschafts-, wirtschafts- und klimapolitischen Herausforderungen der Zukunft reagieren zu können.
- Bessere Rahmenbedingungen für eine solide wirtschaftliche Entwicklung (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen, Anschub- und Komplementärinvestitionen zur grünen und technologischen Transformation, Strukturreformen in demografiebezogenen Aufgabenbereichen) leisten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der fiskalischen Nachhaltigkeit.
- Im Vorfeld der Nationalratswahl im Herbst 2024 ist darauf zu achten, dass parlamentarische Entscheidungsprozesse nicht abgekürzt werden. Zusätzliche Ausgabenpakete sollen vermieden und allenfalls gegenfinanziert werden. Dies soll eine umfassende Information über die Wirkungsdimensionen von geplanten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, Reformen und Entscheidungen sicherstellen und die Stabilität der Staatsfinanzen gewährleisten.
- Die Erstellung und Weiterentwicklung einer geeigneten Datenbasis zum Einkommen österreichischer Haushalte sollte dringend forciert werden, um künftig nicht nur die Treffsicherheit von Unterstützungsleistungen im Fall zukünftiger Krisen zu erhöhen, sondern auch Mittelflüsse aufgrund der angespannten Budgetlage gezielt und einkommensabhängig leisten zu können. Generell gilt es auch, in jedem Anlassfall gewissenhaft abzuwägen, ob und in welchem Ausmaß staatliche Intervention zielführend ist.

### Strukturreformen umsetzen, um budgetären Spielraum für notwendige Zukunftsinvestitionen zu schaffen und auszuweiten

**Ausgangslage:** Im vorliegenden mittelfristigen Budgetpfad der Bundesregierung sind bereits nominelle Budgetvorgaben ausgereizt, d. h. bereits bei geringen Abweichungen von den geplanten Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen ist mit der Verfehlung der Obergrenze für das Maastricht-Defizit in Höhe von 3% des BIP und als Folge mit der Einleitung eines Verfahrens wegen übermäßiger Defizite zu rechnen. Das heißt auch, die im Nachhaltigkeitsbericht des FISK aus dem Jahr 2021 aufgezeigten kurzfristigen Budgetspielräume wurden aufgrund des deutlich schlechteren als noch im Jahr 2021 erwarteten Budgetpfads bereits verbraucht, ohne nötige Strukturreformen umzusetzen. Die mittel- und langfristigen Herausforderungen und der damit einhergehende hohe zusätzliche Finanzierungsbedarf, der insbesondere durch die demografische Entwicklung sowie den grünen und digitalen Wandel besteht, sind aber in den

Budgetplänen noch nicht ausreichend adressiert. So geht zum Beispiel die Investitionsquote in der mittleren Frist trotz notwendiger umfangreicher Zusatzinvestitionen zur Erreichung der Klimaziele zurück.

#### Empfehlungen:

- Mit der Schaffung von Budgetspielräumen sollten Leistungseinbußen des Wohlfahrtsstaates vermieden und Vorkehrungen zur Begegnung der gegenwärtigen multiplen Herausforderungen für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt getroffen werden.
- Dazu sollte ein entsprechendes Gesamtkonzept für die langfristige Stabilisierung der öffentlichen Finanzen einschließlich der Finanzierung von Zukunftsinvestitionen und Krisenmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Bremsung der Ausgabendynamik vorgelegt werden.
- Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sollte über Strukturreformen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Pensionen, Bildung und Arbeitsmarkt abgesichert werden. Wichtige Anknüpfungspunkte sind v. a.
  - Effizienzsteigerungen, insbesondere aus der gebietskörperschaftlichen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung
  - Vermehrter Einsatz gesamtstaatlicher Spending Reviews zur Erhöhung der Transparenz und Eruierung von Handlungsbedarf und -optionen
- Zur Erfüllung der verpflichtenden europäischen Klimaziele sind Mehranstrengungen nötig und Maßnahmen zeitnah umzusetzen. Dabei gilt es aber auch, auf Kosteneffizienz und gegebenenfalls auf die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zu achten.
- Die Vermeidung von Energiearmut ist angesichts hoher Energie- und steigender CO<sub>2</sub>-Preise besonders wichtig.

#### Fiskaldisziplin im Rahmen der regelgebundenen Fiskalpolitik der EU national und international aktiv vertreten und leben

**Ausgangslage:** Gegenwärtig ist auf europäischer Ebene der Akkordierungsprozess zur Reform des EU-Fiskalrahmens noch im Gange. Die beiden wichtigsten Stoßrichtungen des aktuellen Reformvorschlags sind eine Vereinfachung des Regelwerks und die Stärkung der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten. In differenzierten, mittelfristigen nationalen Fiskalstrukturplänen sollen Obergrenzen eines Budgetpfades auf Basis eines einzigen operativen Indikators – den Netto-Primärausgaben – festgelegt werden. Die Fiskalstrukturpläne sollen mehr Flexibilität für wachstumsfördernde Reformen und Investitionen, insbesondere im Kontext der grünen und digitalen Transformation, bieten und dennoch eine ambitionierte, wenn auch langsamere Schuldenreduktion der Mitgliedstaaten sicherstellen. Zudem gilt es, diese Neuerungen in das nationale Fiskalregelwerk (Österreichischer Stabilitätspakt – ÖStP), das die Beiträge aller gebietskörperschaftlichen Ebenen umfasst, zweckmäßig und steuerungsrelevant zu übertragen.

#### Empfehlungen:

- Die österreichische Bundesregierung soll sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, Fiskaldisziplin über eine regelgebundene Fiskalpolitik sicherzustellen.
- Die österreichische Bundesregierung soll auf die Konsistenz zwischen Forderungen auf der EU-Ebene für einen neuen, intendierten Fiskalrahmen und der heimischen Budgetplanung achten. Die Erstellung nationaler Budgetpläne muss mit dem bindenden Fiskalrahmen der EU im Einklang stehen. So stellen strukturelle Budgetvorgaben nach Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ab dem Jahr 2024 den rechtsgültigen Fiskalrahmen der EU dar, solange bis ein neues Legislativpaket in Kraft treten wird.

- Die stärkere Rolle der mittelfristigen Ausgabenentwicklung im Rahmen des EK-Vorschlags entspricht bisherigen Empfehlungen des Fiskalrates, da sie zu einer Erhöhung der Steuerungsrelevanz und zur Stärkung einer mittelfristigen Ausrichtung beiträgt. Änderungen des EU-Fiskalrahmens schließen eine weitere Berücksichtigung des strukturellen Budgetsaldos im Sinne eines nachhaltigen und konjunkturgerechten Fiskalrahmens als wichtige budgetpolitische Orientierungs- und Analysegröße nicht aus.
- Im Zuge eines neuen Fiskalrahmens der EU und des damit einhergehenden Anpassungserfordernisses des nationalen Fiskalregelwerks sind auch Überlegungen der Vertragspartner bzw. des Österreichischen Koordinationskomitees anzustellen, wie die Überleitung der „Altlasten“ aus bisherigen Verfehlungen bzw. aus jenen im Jahr 2024 gestaltet werden soll.
- Solange keine neuen nationalen Fiskalregeln in Analogie zu den geplanten Reformschritten auf EU-Ebene vereinbart werden können, muss gemäß ÖStP 2012 im Jahr 2024 mit der Rückführung von Kontrollkontoständen, die sich durch die Verfehlung struktureller Budgetvorgaben bis zum Jahr 2019 aufgebaut haben, begonnen werden.

### Zielorientierung des neuen Finanzausgleichs konsequent umsetzen

**Ausgangslage:** Innerstaatliche Zahlungsströme prägen die Finanzausstattung der Länder und Gemeinden in Österreich und hängen stark von den institutionellen und rechtlichen Gegebenheiten (Aufgabenverteilung, Steuerkompetenzen, Finanzausgleichsregelungen) innerhalb des Staates ab. Für den neuen Finanzausgleich über den Zeitraum von 2024 bis 2028 wurde seitens der Finanzausgleichspartner Anfang Oktober 2023 eine Grundsatzeinigung erzielt. Im Dezember beschloss der Nationalrat das Gesamtpaket zum Finanzausgleich, das ein Volumen von bis zu 3,4 Mrd Euro pro Jahr vorsieht und nach Einschätzung des Fiskalrates kurzfristig nicht vollständig ausgeschöpft wird. Die geplante Mittelverwendung verteilt sich im Wesentlichen auf die Bereiche Gesundheit, Pflege sowie einen „Zukunftsfonds“, der für die Bereiche Kinderbetreuung, Wohnen/Sanieren und Umwelt/Klima eingerichtet werden soll. Der Fiskalrat kritisiert, dass die Zielvereinbarungen nicht mit Bindungswirkung ausgestaltet wurden, sodass im Fall von Zielverfehlungen weder das Maßnahmenportfolio zur Zielerreichung überarbeitet, noch die Auszahlung finanzieller Mittel zurückgestellt wird. Zudem sollte eine Anpassung der Ziele bei Nichterreicherung nicht der erste Anknüpfungspunkt für Nachschärfungen sein.

### Empfehlungen:

- Um das Potenzial der Zielorientierung im Finanzausgleich bestmöglich nutzen zu können, ist ein transparentes, öffentlich zugängliches Monitoring zu verankern und sind Maßnahmen hinsichtlich deren Tauglichkeit und Beitrag zur Erfüllung der Zielvorgaben zu evaluieren.
- Zusätzlich zur Einigung auf einen neuen Finanzausgleich sollen Initiativen und wichtige Strukturreformen zur Erhöhung der Effizienz des Fiskalföderalismus in Österreich forciert werden. Dazu zählen insbesondere die
  - Herstellung der Konnexität (Zusammenführung der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung) und der fiskalischen Äquivalenz (Deckungsgleichheit zwischen Nutznießern eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgern),
  - Stärkung der Aufgabenorientierung unter Berücksichtigung einer Aufgabenreform,
  - Stärkung der Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden,
  - Entflechtung und Reduktion der intergovernmentalen Finanzierungsströme und
  - Etablierung einer Gesamtstrategie und gesamtstaatliche Koordination von Förderungen und Investitionen, insbesondere im Hinblick auf gemeinsame Anstrengungen zur Bewältigung der grünen Transformation.

## Weiterentwicklung des Haushaltsrechts zur Stärkung der Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Finanzen unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten

**Ausgangslage:** Vor zehn Jahren wurde die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes umgesetzt. Damit sollte die bis dahin bestehende Einjährigkeit in der Budgetplanung, die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung sowie das reine Input-Denken von einer mehrjährigen verbindlichen Planung, einer Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung sowie einer geschlechtergerechten Haushaltsführung abgelöst werden. Die Wirkungen, die Ressourcen und eine bessere Steuerung sollten damit in den Fokus rücken. Die Anwendung solcher Mechanismen kann Transparenz und Effektivität des Budgetprozesses sowie die Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stärken. Allerdings entfalten diese Mechanismen noch nicht ihr volles Potenzial. Beispielsweise spielt die Abschätzung der budgetären Auswirkungen von Gesetzesänderungen in der wirtschaftspolitischen Steuerung eine zentrale Rolle. Das Haushaltsrecht des Bundes reflektiert dies durch eine verpflichtende Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) von Gesetzesvorlagen und Reformvorhaben, die auch andere Wirkungsdimensionen (Umwelt, Familie, Unternehmen etc.) umfasst. Wird der Prozess der Gesetzgebung verkürzt – etwa im Rahmen von Initiativanträgen – gehen wichtige, detaillierte Informationen zur Wirkung und Bedeckung von Reformvorhaben verloren, da in diesem Kontext geringere Anforderungen bestehen. Insbesondere in Krisenzeiten, wo Entscheidungen rasch erfolgen müssen, häufen sich verkürzte Entscheidungsprozesse.

### Empfehlungen:

- Mit dem Auslaufen des gegenwärtigen Krisenmodus muss der Gesetzgebungsprozess wieder konsequent mit Wirkungsorientierter Folgenabschätzung, ausreichenden Begutachtungsfristen und adäquatem parlamentarischen Diskurs umgesetzt werden. Auch Änderungen im Gesetzgebungsprozess sollen im Rahmen der WFA – vor Beschlussfassung – nachgezogen werden, um für vorgesehene Evaluierungen eine geeignete Grundlage zu bilden.
- Zudem sollten geeignete Maßnahmen gesetzt werden, um auch bei Initiativanträgen, Anträgen von Ausschüssen des Nationalrates, Gesetzesanträgen des Bundesrates und Volksbegehren qualitativ hochwertige Wirkungsorientierte Folgenabschätzungen (gegebenenfalls unter Einbindung des Budgetdienstes) zu gewährleisten.
- Die Qualität der Wirkungsanalyse im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung für Gesetzesvorhaben sowie der verpflichtenden Ex-post-Evaluierung ist sicherzustellen und weiterzuentwickeln.
- Vor dem Hintergrund der Ergebnisse unterschiedlicher Evaluierungen der Haushaltsrechtsreform und zur Weiterentwicklung des Haushaltsrechts (siehe u. a. aktuelle Empfehlungen des Rechnungshofes und Vorschläge des parlamentarischen Budgetdienstes) sind haushaltsrechtliche Anpassungen erforderlich. Dies mit dem Ziel, die Vorteile der Instrumente des bestehenden Haushaltsrechts verstärkt und besser nützen zu können, wie etwa die mittelfristige Haushaltsplanung, das Rücklagensystem, das Gender Budgeting und die wirkungsorientierte Steuerung. Erreicht werden könnte dies u. a. durch
  - Vorlage aussagekräftiger, profunder Informationen für das Parlament als Unterstützung für die Erreichung nachhaltiger öffentlicher Finanzen.
  - Verbesserung wirkungsorientierter Steuerungsmöglichkeiten für die Regierungen durch klare Zielformulierung.
  - stärkere ressort- und gebietskörperschaftsübergreifende Koordination der Mechanismen – aber auch Vermeidung unkoordinierter und ineffizienter Parallelstrukturen und Doppelgleisigkeiten einzelner Mechanismen – zur Erhöhung von Transparenz, Effektivität und

Wirkungsorientierung der Haushaltsführung.

- Dabei müssen die Verwaltungskosten und die Fragen der Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwandes berücksichtigt werden.

### Klimawandelbedingte budgetäre Risiken in Budgetplanungen und -prognosen berücksichtigen

**Ausgangslage:** Auch Klimarisiken können erhebliche Kosten für die öffentlichen Haushalte verursachen. Diese umfassen künftige Ausgaben für Klimawandelanpassungsmaßnahmen, die Kompensation für bzw. Beseitigung von Schäden durch den Klimawandel, den Ankauf von Emissionszertifikaten bei Verfehlung der Klimaziele, höhere Finanzierungskosten für die Staatsschuld durch Klimarisiken, Budgetrisiken durch klimawandelbedingte Wachstumsverluste sowie klimawandelbedingte Wertverluste bei öffentlichem Vermögen. Erste Schritte zur Berücksichtigung klimawandelbedingter Risiken für die öffentlichen Haushalte wurden jüngst in Form ihrer Thematisierung und der Schätzung ihres Ausmaßes in Teilbereichen gesetzt: in der langfristigen Budgetprognose des BMF sowie in den Unterlagen zum Bundesbudget und mittelfristigen Finanzrahmen (Budgetbericht, Klima- und Umweltbeilage zum Bundesbudget).

#### Empfehlungen:

- Auch wenn der Gesamtumfang klimawandelbedingter Budgetrisiken für Österreich derzeit nicht beziffert werden kann, sollten sie explizit in den relevanten Budget(prognose)unterlagen angesprochen werden.
- Die Einbeziehung von Klimarisiken in Budgetplanungen und -prognosen sollte für wichtige Budgetpositionen explizit ausgewiesen werden. Dies betrifft insbesondere die Prognosen für Zinsausgaben oder Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen aufgrund von klimawandelinduzierten BIP- bzw. Produktivitätsverlusten oder klimawandelbedingten Schäden (z. B. höhere Gesundheitsausgaben oder Ausgaben für die Wiederherstellung von Infrastruktur und Ausgleichszahlungen nach Extremwetterereignissen).
- Auch in Schuldentragfähigkeitsanalysen, die aktuell ausschließlich auf demografiebezogene Einflüsse fokussieren, wären budgetäre Klimarisiken künftig zu berücksichtigen.
- Um den Unsicherheiten hinsichtlich künftiger Emissionsentwicklungen, Reaktionen im Klimasystem sowie Klimapolitikmaßnahmen Rechnung zu tragen, müssen adäquate Szenariotechniken, die von unterschiedlichen Annahmen ausgehen, bei der Ausweisung klimawandelbedingter Budgetrisiken angewendet werden.
- Lücken bei Daten, die für eine Quantifizierung budgetärer Risiken aus dem Klimawandel erforderlich sind, soll die Bundesregierung auf sämtlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen schließen.
- Gleichzeitig sollten adäquate methodische Ansätze zur Schätzung klimawandelbedingter Risiken erarbeitet werden.
- Erfolgreiche Klimapolitik kann die Budgetrisiken senken. Bei der Wahl der Instrumente der Klimapolitik (v. a. öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Ökologisierung des Abgabensystems, CO<sub>2</sub>-Bepreisung, rechtliche Vorgaben, Prüfung der Subventionen auf ihre ökologische Wirkung, Finanzierung der Transformation) gilt es, das Kriterium der Kosteneffizienz zu berücksichtigen.

## HAUPTERGEBNISSE DES JAHRESBERICHTS

Das wirtschaftspolitische Umfeld der Jahre 2023 und 2024 ist weiterhin von der Reaktion auf die aufeinanderfolgenden Krisen geprägt. Temporäre COVID-19-Hilfen und Anti-Teuerungsmaßnahmen belasten den Haushalt weiter, laufen bis Ende 2024 aber weitgehend aus. Innerhalb der krisenbedingten Maßnahmen verlagert sich der Schwerpunkt der wirtschaftspolitischen Interventionen von Unterstützungen für Haushalte hin zu Unternehmenshilfen. Mittelfristig rücken die Themen Landesverteidigung, Klimaschutz, Pflege und Gesundheit stärker in den Fokus der Wirtschaftspolitik. Große Investitionsschübe bleiben aber aus.

### Fiskalrat erwartet weiterhin hohe Budgetdefizite

Die FISK-Prognose errechnet für 2023 und 2024 trotz des Wegfalls krisenbedingter Maßnahmen weiterhin hohe Budgetdefizite von 2,5% bzw. 2,3% des BIP. Mittelfristig geht das Budgetdefizit leicht zurück, bleibt aber mit 1,9% im Jahr 2027 weiterhin hoch. Die Schuldenquote geht trotz hohem nominellen BIP-Wachstum bis 2027 nur leicht zurück.

### Finanzministerium budgetiert große Spielräume für zusätzliche Ausgaben

Im Vergleich zum FISK erwartet das Finanzministerium über den gesamten Prognosezeitraum höhere Budgetdefizite. Ausgehend von einem bereits 2023 geringeren Defizit erwartet die FISK-Prognose bis 2027 eine weitere Verbesserung des Finanzierungssaldos auf -1,9% des BIP, während das Finanzministerium von einem annähernd gleichbleibenden gesamtstaatlichen Defizit von 2,7% des BIP ausgeht. Das Aufkommen aus direkten Steuern (insbesondere Einnahmen aus der Einkommensteuer) sowie aus den Sozialversicherungsbeiträgen wird dabei vom BMF sogar etwas höher als vom FISK eingeschätzt. Damit erklären ausschließlich die vom BMF budgetierten hohen Ausgaben die deutlich höheren Budgetdefizite. Die erwarteten Mehrausgaben entstehen dabei in fast allen Ausgabekategorien und können zum Teil durch unterschiedliche Einschätzungen bzgl. der Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich erklärt werden: Für das Jahr 2024 erwartet der Fiskalrat lediglich Mehrausgaben im Umfang von 0,7 Mrd Euro, während das Finanzministerium von zusätzlichen Ausgaben im Umfang von 1,9 Mrd Euro ausgeht (Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Hauptindikatoren der FISK-Herbstprognose und einen Vergleich zum BMF.

**Tabelle 1: Hauptresultate der FISK-Herbstprognose und der BMF-Haushaltsplanung**

in % des BIP	2021	2022	FISK-Herbstprognose 2023				
			2023	2024	2025	2026	2027
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-5,8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>
Zyklische Budgetkomponente	-1,2	0,8	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Einmalmaßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Struktureller Budgetsaldo</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,4</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>
Reales BIP-Wachstum (in % gegenüber Vorjahr)	4,2	4,8	-0,8	1,2	1,6	1,7	1,5
Potenzialwachstum (in % gegenüber Vorjahr)	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0
Outputlücke	-2,1	1,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
<b>Staatsverschuldung</b>	<b>82,5</b>	<b>78,4</b>	<b>76,4</b>	<b>75,4</b>	<b>74,8</b>	<b>74,1</b>	<b>73,6</b>
<i>Memo: Finanzierungssaldo laut BMF</i>	<i>-5,8</i>	<i>-3,5</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,8</i>	<i>-2,8</i>	<i>-2,7</i>
<i>Memo: Staatsverschuldung laut BMF</i>	<i>82,5</i>	<i>78,4</i>	<i>76,4</i>	<i>76,4</i>	<i>76,5</i>	<i>76,2</i>	<i>76,1</i>

Quellen: FISK-Herbstprognose 2023, BMF-Haushaltsplanung (HHP) 2024, WIFO und Statistik Austria.

### Deutliche Verschlechterung des makroökonomischen Umfelds

Die Konjunkturertrübung fällt deutlich kräftiger aus als noch im Frühjahr prognostiziert, sodass das reale BIP am Ende des Prognosehorizonts 2027 im Niveau um 3,3% niedriger eingeschätzt wird als zuletzt. Die aktuelle WIFO-Prognose geht nun von einer Rezession im Jahr 2023 (reales BIP -0,8%) aus. In den

Folgejahren setzt eine wirtschaftliche Erholung ein. Das durchschnittliche reale BIP-Wachstum beträgt 1,5% p. a. Das geänderte Konjunkturbild führt laut FISK-Prognose zu einer Verschlechterung des Finanzierungssaldos um 1,5 Mrd Euro 2024 bzw. 5,4 Mrd Euro 2027. Die erwartete Konjunktorentwicklung wird u. a. von weiterhin hohen Energiepreisen und erhöhter Inflation, die sich bis 2027 nur langsam an das mittelfristige Inflationsziel der EZB von 2,0% annähert, getrieben.

### Robuste Einkommensentwicklung stützt Budgetentwicklung 2023 trotz Rezession

Aus budgetärer Sicht stellt sich die aktuelle Konjunkturlage günstiger dar als dies die reale BIP-Entwicklung (Rezession) vermuten lässt. Die nominellen privaten Konsumausgaben (2023: +8,2%) und die nominellen Lohnabschlüsse sind weiterhin hoch und die Beschäftigungsentwicklung robust (Arbeitnehmerentgelte 2023: +9,2%). Dies lässt das Aufkommen aus Mehrwert- und Verbrauchsteuern sowie Sozialbeiträgen und Lohnsteuer 2023 weiterhin deutlich ansteigen, wobei die Dynamik in den Folgejahren abnimmt.

### Budgetäre Belastung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen sinkt, bleibt aber auch mittelfristig hoch

Krisenbewältigungsmaßnahmen belasten auch im Jahr 2023 den öffentlichen Haushalt stark. Während der Großteil der Krisenunterstützungen 2022 noch vorwiegend aus Corona-Maßnahmen bestand, sind 2023 vor allem die Teuerungs-Entlastungsmaßnahmen wirksam. Bis Ende 2024 fallen fast alle temporären krisenbedingten Unterstützungen weg. Neu beschlossene und 2024 einsetzende Maßnahmen, vorrangig Mehrausgaben im Rahmen des neuen Finanzausgleichs und die Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform, wirken dieser budgetären Entlastung entgegen. In den Folgejahren laufen weitere Krisenhilfen aus. Mittelfristig führen die strukturellen Maßnahmen seit 2020 (v. a. ökosoziale Steuerreform) und die Mehrausgaben für militärische Verteidigung, Klimaschutz, Pflege- und Gesundheitsfinanzierung (u. a. im Rahmen des neuen Finanzausgleichs) zu einer gegenüber dem Vorkrisenjahr 2019 deutlich stärkeren Budgetbelastung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen.

**Tabelle 2: Die budgetäre Wirkung ausgewählter Maßnahmenpakete**

Ausgewählte Maßnahmen (absolute budgetäre Wirkung in Mrd EUR versus 2019*)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Konjunkturbelebende Maßnahmen und COVID-19-Maßnahmen	-9,7	-3,4	-2,1	-1,4	-0,7	-0,4
Ökosoziale Steuerreform	-3,1	-4,4	-5,9	-6,2	-6,0	-6,0
Teuerungs-Entlastungsmaßnahmen	-7,7	-8,8	-2,1	-1,0	-1,0	-1,0
Energiekrisenbeiträge für Strom und fossile Energieträger	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Strategische Gasreserve	-3,8	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Budgeterhöhung Landesverteidigung	0,0	-0,2	-0,5	-0,9	-1,3	-1,5
Grundsatzeinigung Finanzausgleich	0,0	0,0	-0,7	-1,2	-1,7	-1,8
Sonstige Maßnahmen 2023	0,0	-0,2	-1,1	-1,2	-0,4	-0,4
<b>Insgesamt</b>	<b>-24,4</b>	<b>-16,8</b>	<b>-12,4</b>	<b>-12,0</b>	<b>-11,2</b>	<b>-11,1</b>
<b>Insgesamt (in % des BIP)</b>	<b>-5,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>
Davon einnahmenseitig (in % des BIP)	-1,1	-1,5	-1,4	-1,3	-1,0	-0,9
Davon ausgabenseitig (in % des BIP)	-4,4	-2,0	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0

\*) Negative Werte bedeuten eine Reduktion des Finanzierungssaldos. Die Darstellung berücksichtigt nur Maßnahmen, deren budgetärer Wirkungsbeginn 2020 oder danach liegt.

Quelle: FISK-Einschätzung auf Basis von offiziellen Budgetunterlagen (z. B. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)).

### Demografie und expansive Wirtschaftspolitik ohne Gegenfinanzierung bedingen auch mittelfristig hohe Budgetdefizite

Die Ende 2021 einsetzende hohe Inflation entlastet zwar kurzfristig den öffentlichen Haushalt, führt aber in der mittleren Frist gemeinsam mit dem damit einhergehenden Anstieg der Zinsausgaben zu einer budgetären Mehrbelastung (Box 1). Der voranschreitende demografische Wandel lässt Pflege-, Gesundheits- und Pensionsausgaben deutlich ansteigen. Maßnahmen im Bereich Klima- und Umweltschutz belasten den öffentlichen Haushalt zusätzlich. Durch die Abschaffung der „kalten Progression“ bleiben laufende automatische Steuererhöhungen bzw. die Gegenfinanzierung der Mehrausgaben aus. Den demografisch

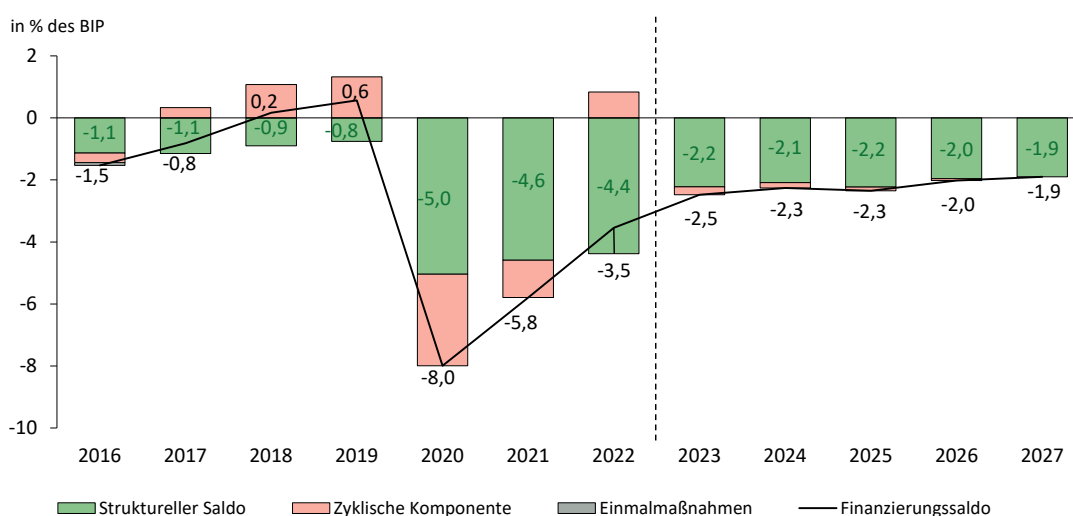


bedingten Ausgabenerhöhungen und zusätzlichen wirtschaftspolitischen Impulsen steht keine Gegenfinanzierung gegenüber. Das mittelfristig verhaltene Wirtschaftswachstum bringt hier keine budgetäre Entlastung. Die volle Umsetzung der permanent wirkenden Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform verschlechtert den Budgetsaldo auch in der mittleren Frist deutlich.

### Prognose des Fiskalrates erwartet hohe strukturelle Budgetdefizite

Die FISK-Prognose errechnet für den gesamten Prognosehorizont hohe negative strukturelle Budgetsaldo. Rezessionsbedingt wird ab 2023 von einer leicht negativen Outputlücke, die sich bis 2027 schließt<sup>4</sup>, ausgegangen. Daher liegt der strukturelle Budgetsaldo, bereinigt um die geringfügige zyklische Budgetkomponente, nahe beim Finanzierungssaldo. Der strukturelle Budgetsaldo bleibt auch mittelfristig deutlich negativ und zeigt die klar expansive Ausrichtung der Budgetpolitik.

**Grafik 1: Struktureller Budgetsaldo und seine Komponenten 2016 bis 2027**



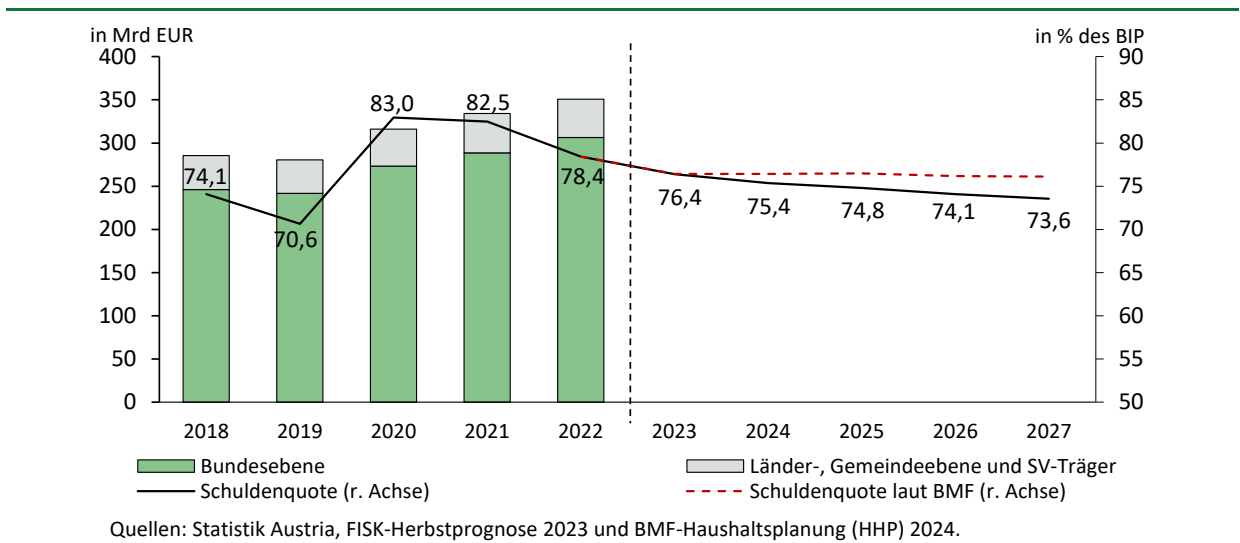
Quellen: Statistik Austria, FISK-Herbstprognose 2023 und BMF-Haushaltsplanung (HHP) 2024.

### Schuldenquote auch mittelfristig deutlich über dem Vorkrisenniveau

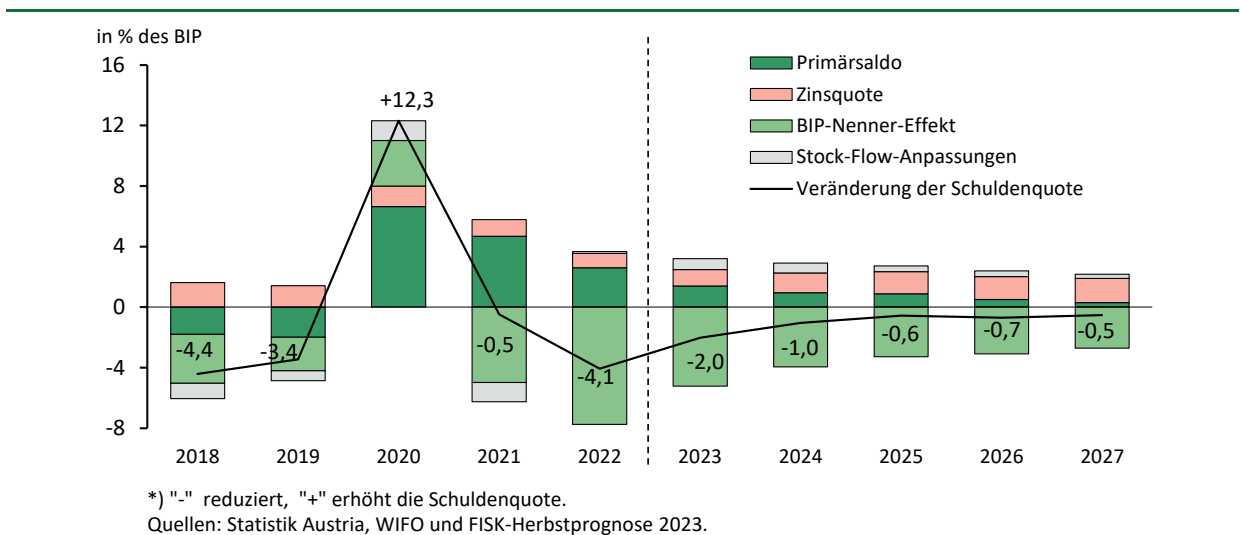
Die FISK-Prognose geht von einem Rückgang der öffentlichen Verschuldung auf 76,4% des BIP im Jahr 2023 aus, die sich bis 2027 weiter auf 73,6% des BIP reduziert (Grafik 2). Trotz des Rückgangs liegt die Schuldenquote damit auch mittelfristig deutlich über dem Wert des Vorkrisenjahrs 2019 (70,6%). Der erwartete Rückgang der Schuldenquote ist ausschließlich auf das weiterhin inflationsbedingt hohe nominelle BIP-Wachstum (BIP-Nenner-Effekt) zurückzuführen (Grafik 3). Der deutliche Anstieg der Zinszahlungen, deren schuldenerhöhende Wirkung bis zum Jahr 2027 auf 1,6% des BIP zunimmt, und die auch mittelfristig hohen Primärdefizite verhindern eine stärkere Rückführung der Schuldenquote. Das Finanzministerium geht analog zur erwarteten Entwicklung des Finanzierungssaldos, trotz starkem nominellen BIP-Wachstum, von einer fast gleichbleibenden Schuldenquote bis 2027 aus.

<sup>4</sup> Gemäß Methode „Schließungsregel“ der Europäischen Kommission.

Grafik 2: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2018 bis 2027



Grafik 3: Komponenten der Veränderung der Schuldenquote\*) 2018 bis 2027



## Regimewechsel nach Phase der allgemeinen Ausweichklausel zeigt Verfehlungen struktureller Budgetvorgaben ab 2024

Wenngleich kurz- und mittelfristig von einer Erfüllung des Defizitkriteriums laut Maastricht unter der No-policy-change-Annahme ausgegangen wird, verharren die prognostizierten Defizitwerte auf hohem Niveau um rund 2% des BIP, das durch die konjunkturelle Situation nicht gerechtfertigt werden kann. Als Folge zeichnet sich gemäß FISK-Herbstprognose eine erhebliche Verfehlung der strukturellen Budgetvorgaben ab, die nach Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel wieder ab 2024 zum Tragen kommen: Weder sinkt das strukturelle Budgetdefizit im erforderlichen Maße, noch wird das mittelfristige Budgetziel eines strukturellen Budgetdefizits von maximal 0,5% des BIP im Prognosezeitraum erreicht. Ab 2026 entspricht zudem die langsame Rückführung der Schuldenquote nicht den aktuell gültigen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Ungeachtet dessen wird gegenwärtig auf EU-Ebene eine Fiskalregelreform verhandelt, die schon ab 2024 das Europäische Semester der koordinierten Fiskalpolitiken prägen könnte. Die regelgebundene Fiskalpolitik soll künftig auf die Netto-Primärausgaben als neue zentrale Steuerungsgröße abstellen. Erste

Einschätzungen zur Einhaltung dieser neuen Obergrenze für den nominellen Zuwachs der Nettoprimärausgaben gemäß EK-Vorschlag zeigen für das Jahr 2024 eine knappe Unterschreitung.

Ferner bleibt bis zur Finalisierung und Inkraftsetzung eines neuen EU-Fiskalrahmens zu prüfen, inwieweit eine sinnvolle Anwendung des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) und die Überleitung von „Atlanten“ aus Verfehlungen der Vorjahre möglich ist.

### **Box 1: Wirkung eines stilisierten 1-prozentigen Inflationsschocks auf den Finanzierungssaldo**

Die Inflation wirkt in unterschiedlicher Form auf die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien. Die Wirkung hängt zudem von der Definition des Inflationsschocks ab. Dieser kann sich in verschiedenen Dimensionen wie Art, Stärke, zeitlichem Verlauf, Rückkopplung auf die Realwirtschaft etc. unterscheiden. In Ermangelung einer konterfaktischen makroökonomischen Einschätzung der aktuellen Situation („Wie sähe das makroökonomische Bild in Österreich ohne starken Inflationsanstieg aus?“) wird in der Box ein stilisierter Inflationsschock, mit vereinfachenden Annahmen, präsentiert. Dieser wird anhand des FISK-Fiskalprognosemodells simuliert. Angenommen wird ein permanenter Anstieg des Preisniveaus ab dem ersten Jahr (2023) um 1% gegenüber der mittelfristigen WIFO-Herbstprognose 2023 („Baseline“). Das bedeutet, die Inflationsrate liegt im ersten Jahr 1% über der Baseline. Anschließend entsprechen die Preissteigerungsraten wieder jenen der Baseline. Annahmegemäß verteilt sich der Schock gleichmäßig über alle Gütergruppen, sodass der Anstieg von Verbraucherpreisen und BIP-Deflator synchron verläuft. Verwendungsseitig werden konstante Anteile am nominellen BIP unterstellt. Dies gilt auch für die Verteilungsseite, allerdings erst ab dem zweiten Jahr, da Löhne und Gehälter nominell mit einer einjährigen Verzögerung steigen. Das bedeutet, dass die Bruttobetriebsüberschüsse im ersten Jahr überproportional um mehr als 1% die Baseline übersteigen. Weitere reale Effekte, wie eine Änderung der Beschäftigung oder des Realzinses, werden per Annahme ausgeschlossen. Der nominelle Zinssatz liegt daher im ersten Jahr einen Prozentpunkt über dem Referenzwert der Baseline, um den realen Zinssatz konstant zu halten.

Viele dieser Annahmen sind in der aktuellen Hochinflationsperiode so nicht erfüllt. Die Box dient in erster Linie dem allgemeinen Verständnis der Sensitivität des Finanzierungssaldos (Tabelle 3) bezüglich rein nomineller Änderungen der makroökonomischen Basis.

Der Einnahmewachstum fällt aufgrund des verzögerten Anstiegs der Löhne und Gehälter im ersten Jahr ungefähr halb so groß aus wie im zweiten Jahr. Der verzögerte Anstieg betrifft besonders das Aufkommen aus Sozialbeiträgen. Die Tatsache, dass das EStG mit der um eineinhalb Jahre verzögerten Verbraucherpreis-inflation – im Vergleich zu den um ein Jahr verzögert indexierten Löhnen und Gehältern – indexiert ist, führt zu einem temporären Mehraufkommen, das 2024 bei den direkten Steuern erkennbar ist. Mittelfristig resultiert ein 1% höheres Preisniveau in ca. 2,6 Mrd Euro höheren Einnahmen.

Die Ausgaben steigen zum Zeitpunkt der Inflationserhöhung vorwiegend aufgrund höherer Preise der Vorleistungen und höhere Zinsausgaben um 0,9 Mrd Euro an. Bis zum Jahr 2025 steigen die Ausgabenzuwächse aber auf 2,7 Mrd Euro an. Der Grund für diesen stark verzögerten Anstieg liegt in der Entwicklung der monetären Sozialleistungen begründet, deren Indexierung durch die Jahre t-2 und t-1 bestimmt wird. Aufgrund eines größeren, im zweiten Halbjahr 2023 abreifenden Volumens an Staatsschulden, wirkt sich der Zinsanstieg auf die Zinsausgaben im Jahr 2024 am stärksten aus. Ab 2025 geht der Anstieg der Zinsausgaben aufgrund der vollständigen Rollierung der von der Zinserhöhung betroffenen unterjährigen Anleihen wieder zurück.

Tabelle 3: Auswirkung eines 1-prozentigen permanenten Preisschocks beginnend 2023

Kategorie	ESVG-Code	2023	2024	2025	2026	2027
in Mio Euro						
Produktionserlöse	P10	105	227	241	252	263
Indirekte Steuern	D2	471	624	654	684	710
Direkte Steuern	D5	456	737	615	640	665
Sozialbeiträge	D6	96	736	798	831	862
Sonstige Einnahmen	-	74	99	100	104	107
<b>Einnahmen</b>	<b>Summe</b>	<b>1.202</b>	<b>2.423</b>	<b>2.408</b>	<b>2.513</b>	<b>2.607</b>
Vorleistungen	P2	322	335	345	353	361
Arbeitnehmerentgelt	D1	0	373	521	540	557
Subventionen	D3	0	59	60	61	63
Zinszahlungen	D4	340	451	331	318	306
Monetäre Sozialleistungen	D62	0	391	844	882	915
Soziale Sachleistungen	D632	104	214	228	241	254
Bruttoinvestitionen	P5	145	151	156	160	163
Sonstige Ausgaben	-	0	163	176	183	189
<b>Ausgaben</b>	<b>Summe</b>	<b>912</b>	<b>2.137</b>	<b>2.661</b>	<b>2.739</b>	<b>2.808</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>netto</b>	<b>290</b>	<b>286</b>	<b>-253</b>	<b>-226</b>	<b>-201</b>
Finanzierungssaldo (in % des BIP)		0,08%	0,08%	-0,02%	-0,02%	-0,02%

Quelle: eigene Berechnungen.

Während in den beiden ersten Jahren die Einnahmewachse jene der Ausgaben dominieren, ist dies ab dem dritten Jahr umgekehrt. Für die ersten beiden Jahre führt der simulierte Inflationsschock im Ausmaß von 1% zu einer Verbesserung der Finanzierungssaldoquote um jeweils knapp 0,1 % des BIP, während in der mittleren Frist der Effekt minimal negativ wird.