

## Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2023

### Konjunkturgerechte Rückführung der gegenwärtig expansiven Fiskalpolitik zur Wiedererlangung fiskalpolitischer Spielräume in der mittleren Frist

**Ausgangslage:** Infolge der multiplen Krisensituation reduziert sich der fiskalpolitische Spielraum Österreichs kurz- bis mittelfristig, da sich die konjunkturellen Rahmenbedingungen eintrüben und temporäre diskretionäre Unterstützungsleistungen für private Haushalte und Unternehmen zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie und der Teuerung notwendig wurden. Darüber hinaus belasten der demographische Wandel, ein geringes reales Wirtschaftswachstum und steigende Zinsausgaben mittelfristig den Staatshaushalt zunehmend. Die Folge sind zum Teil deutlich negative Finanzierungssalden, die mittelfristig gemäß FISK-Herbstprognose mehr als 2% des BIP betragen. Die krisenbedingt stark erhöhte Schuldenquote Österreichs geht aufgrund des inflationsbedingt hohen nominellen Wirtschaftswachstums zurück, bleibt aber mit 72,6% des BIP 2026 über dem Vorkrisenniveau (2019: 70,6% des BIP) und deutlich über dem Maastricht- Grenzwert von 60% des BIP.

#### Empfehlungen:

- Zur Wiedererlangung fiskalpolitischer Spielräume ist eine konjunkturgerechte Rückführung der expansiven Fiskalpolitik sowie eine planmäßige Rückführung temporärer Unterstützungsleistungen unerlässlich. So sind aus der Sicht des Fiskalrates die Zielwerte des mittelfristigen Budgetpfades der Bundesregierung laut Strategiebericht nicht ohne weitere Maßnahmen erreichbar. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung ein entsprechendes Gesamtkonzept für die langfristige Stabilisierung der öffentlichen Finanzen einschließlich der Gegenfinanzierung von Krisenmaßnahmen vorlegen.
- Bei der Gewährung von temporären Unterstützungsleistungen zur Abmilderung der Teuerung ist verstärkt auf die Überbrückungsfunktion zu achten, bis über übliche Mechanismen (z. B. Lohnanpassungen, Indexierung von Sozialleistungen) die reale Kaufkraft nachgezogen wird. Vor diesem Hintergrund scheinen insbesondere für private Haushalte im Hinblick auf den gegenwärtigen Inflationsschock keine generellen zusätzlichen Maßnahmen erforderlich, da die automatischen Indexierungen die kontemporäre Inflation ab den Jahren 2023 und 2024 übersteigen werden. Dies schließt nicht aus, dass für einzelne besonders betroffene und von Armut bedrohte Gruppen Nachschärfungen bei Unterstützungsmaßnahmen nötig werden können.
- Die wissenschaftliche Evaluierung der Treffsicherheit, Wirksamkeit und Adäquanz (in Korrespondenz zum zugrundeliegenden Schock) von einnahmen- und ausgabenseitigen Unterstützungsleistungen sollte zum effektiven, zielgerichteten Umgang mit öffentlichen Mitteln beitragen. Eine solche Evaluierung gilt auch als Voraussetzung bzw. Grundlage für die Verabschiedung gegebenenfalls neuer Maßnahmen. Dies schließt die Schaffung einer entsprechenden Datenbasis auf Haushaltsebene ein.
- Zudem sollte der Wechselwirkung zwischen Geld- und Fiskalpolitik größere Beachtung geschenkt werden, um eine vermeidbare kontraproduktive Wirkung der fiskalischen Expansion auf geldpolitische Ziele der EZB und der geldpolitischen Straffung auf die budgetpolitischen Ziele zu minimieren.

### Investitionen in Zukunftsbereiche und strukturelle Reformen zur langfristigen Absicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit

**Ausgangslage:** Gemäß Bericht des Fiskalrates über die fiskalische Nachhaltigkeit (September 2021) ist langfristig von einem besonders starken Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Gesundheits- und Pflegeleistungen von 7,1% des BIP bzw. 1,2% des BIP (2019) auf 9,9% des BIP bzw. 3,1% des BIP (2070) auszugehen. Die vergleichsweise moderate Entwicklung der Pensionsausgaben (von 14,0% des BIP auf 15,2% des BIP im gleichen Zeitraum) geht zulasten der Ersatzrate der Pensionsauszahlungen und ist im Hinblick

auf außertourliche Erhöhungen der Pensionszahlungen, die wiederholt in der Vergangenheit zu beobachten waren, sehr sensitiv. Durch die strukturell wirksamen Maßnahmen der gegenwärtigen Fiskalpolitik (Inflationsindexierung des Einkommensteuergesetzes, Valorisierung der Sozialleistungen) bleiben die Ergebnisse des FISK-Nachhaltigkeitsberichts im Hinblick auf die langfristig bestehende Nachhaltigkeitslücke weitgehend unberührt, da eine Dynamisierung der Einnahmen und Ausgaben bei den langfristigen Projektionen bereits standardmäßig berücksichtigt wurde.

Investitionen und Strukturreformen können zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum beitragen und dadurch die fiskalische Nachhaltigkeit stärken. Hingegen führt Untätigkeit im Kontext des Klimawandels zu deutlich höheren Folgekosten. Das bedeutet, dass fiskalische Nachhaltigkeit zu gewährleisten nicht im Widerspruch zur Erzielung sichtbarer Fortschritte auf dem Weg zu einer grünen, digitalen, integrativen und widerstandsfähigen Wirtschaft stehen muss. Vor diesem Hintergrund sind auch Initiativen wie z. B. die Klima- und Transformationsoffensive der Bundesregierung oder das Kommunalinvestitionsgesetz 2023 aus der Sicht des Fiskalrates zu begrüßen.

### **Empfehlungen:**

- Die grüne und digitale Transformation sollte über einen ausgewogenen Maßnahmenmix (z. B. regulatorische und fiskalische Maßnahmen), der Anreize für private und öffentliche Investitionen liefert, aktiv und forciert unterstützt werden. Dies sollte die Umsetzung einer zielgerichteten Bildungs- und Qualifizierungsoffensive einschließen. Damit sollen zusätzlich erforderliche Fertig- und Fähigkeiten (Innovationskraft, Entrepreneurship, einschlägige Berufsausbildungen, grüne und digitale Qualifikationen etc.), aber auch der akute und sich abzeichnende Fachkräftemangel adressiert werden.
- Um eine effiziente Nutzung von Ressourcen zum Klimaschutz zu ermöglichen, sollte
  - eine aussagekräftige Faktenlage geschaffen (Festlegung Zielpfad, Identifikation der „Investitionslücke“, Kostenvermeidungskurve),
  - die Kosteneffektivität einzelner Technologien evaluiert,
  - eine Gesamtstrategie unter der Einbindung der Sozialpartner und verbesserte Koordination zwischen den Gebietskörperschaften zur Umsetzung eines ausgewogenen Maßnahmen- und Anreizmix etabliert,
  - budgetäre Umschichtungen zur Freisetzung erforderlicher Budgetmittel forciert und
  - eine koordinierte Anstrengung zur „grünen und nachhaltigen“ Ausrichtung der öffentlichen Finanzen unternommen werden.
- Die Umsetzung von Strukturreformen zur Bremsung der Ausgabendynamik ist erforderlich. Hierzu wären vordringlich Effizienzsteigerungen insbesondere aus der gebietskörperschaftlichen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zu erzielen. Zudem sollte von außertourlichen Anpassungen bei Pensionen Abstand genommen werden, um eine nachhaltige Finanzierung des Systems aufrechtzuerhalten.
- Der vermehrte Einsatz gesamtstaatlicher Spending Reviews, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Förderungen, Klimapolitik und Bildung, könnte die Transparenz erhöhen und wertvolle Hinweise für Handlungsbedarfe und -optionen liefern.

### **Zielorientierte, rasche Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich als Anknüpfungspunkt für verstärkte bundesstaatliche Koordinations- und Steuerungsmechanismen**

**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. Bis zum Jahr 2023 bildet weiterhin das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2017–2021, dessen Gültigkeit um zwei Jahre verlängert

wurde, den finanziellen Rahmen der Gebietskörperschaften. Das damals gemeinsam beschlossene Paktum über den Finanzausgleich enthielt auch Elemente, die strukturelle Reformen in Gang setzen sollten. So wurde vereinbart, eine Bundesstaatsreform, ein Benchmarking-Modell zur Identifikation der Effizienz in staatlichen Aufgabenbereichen oder die Reform der Grundsteuer vorzubereiten. Ferner sollte im Rahmen von Pilotprojekten (z. B. im Bereich der Elementarbildung und der Pflichtschule) die Aufgabenorientierung im FAG gestärkt werden. Zwar wurde eine erste Entflechtung der Kompetenzen erreicht, wichtige Bereiche wie das Spitals- oder Bildungswesen blieben jedoch bislang ausgespart. Ebenso wurden aus Sicht des Fiskalrates wichtige Strukturreformen – Herstellung der Konnexität (Zusammenführung der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung) und der fiskalischen Äquivalenz (Deckungsgleichheit zwischen Nutznießern eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgern) und eine verstärkte Aufgabenorientierung – nicht umgesetzt.

#### Empfehlungen:

- Die Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich sollen rasch und zielorientiert geführt werden und insbesondere Aspekte erhöhter Transparenz, Effizienz, Koordination und Steuerung innerhalb eines Bundesstaates abdecken. Dazu zählen:
  - Entflechtung der innerstaatlichen Finanzierungsströme und gebietskörperschaftsübergreifenden Aufgaben
  - Verstärkte Aufgabenorientierung, insbesondere bei sozialen Sachleistungen (Kinderbetreuung, Pflege usw.)
  - Stärkung der Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden zur Stärkung ihrer Finanzierungsverantwortung unter Berücksichtigung einer Aufgabenreform
  - Etablierung eines Mechanismus zur Verteilung und Finanzierung der Budgetlast bzw. „Investitionslücke“, die sich aus der grünen und digitalen Transformation ergibt
  - Entwicklung von Benchmarks
- Eine gesamtstaatliche Förderungsstrategie muss etabliert werden. Insbesondere gilt es, unbeabsichtigte Mehrfachförderungen durch unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen und gegenläufige Anreizwirkungen von Maßnahmen – sowohl bezogen auf Maßnahmen als auch auf das Zusammenwirken gebietskörperschaftlicher Ebenen – zu vermeiden (z. B. Strompreispbremse). Dabei kommt folgenden Aspekten besondere Bedeutung zu:
  - Förderungsdesign: Ausgestaltung im Hinblick auf die effektiven Förderungsbedarfe und die Treffsicherheit
  - Transparenzdatenbank: Erhebung von Weiterentwicklungsmöglichkeiten; Datenanalyse und Ableitung von Schlussfolgerungen

#### Institutionelle Mechanismen zur Erhöhung von Transparenz, Effektivität und Wirkungsorientierung der Haushaltsführung

**Ausgangslage:** In den letzten Jahren sind einige Mechanismen zur Unterstützung einer transparenteren, effektiveren, ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundes eingeführt worden: die Wirkungsorientierung im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2009 einschließlich der geschlechtergerechten Haushaltsführung (Gender Budgeting), Spending Reviews und jüngst das Green Budgeting. Sie sollen die vorherrschende Input-Orientierung der Budgetpolitik durch eine Betrachtung der angestrebten und erzielten Wirkungen ergänzen. Die Anwendung solcher Mechanismen kann Transparenz und Effektivität des Budgetprozesses sowie die Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stärken. Allerdings entfalten diese Mechanismen derzeit nicht ihr volles Potenzial.

#### Empfehlungen:

- Es ist eine stärkere ressort- und gebietskörperschaftsübergreifende Koordination der Mechanismen zur Erhöhung von Transparenz, Effektivität und Wirkungsorientierung der Haushaltsführung anzustreben.
- Die einzelnen Mechanismen müssen aufeinander abgestimmt werden, um unkoordinierte und ineffiziente Parallelstrukturen und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.
- Die Qualität des Impact-Assessment im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung für Gesetzesvorhaben sowie der verpflichtenden Ex-post-Evaluierung ist sicherzustellen und weiterzuentwickeln.
- Das Potenzial des Gender Budgeting kann stärker genutzt werden, indem auf relevante und operationale Ziele sowie geeignete Maßnahmen geachtet und diese verstärkt ressortübergreifend koordiniert werden.

### **Neue Ausgabenregel gemäß Vorschlag der EK konstruktiv und rasch umsetzen; strukturellen Saldo als Orientierungs- und Analysegröße beibehalten**

**Ausgangslage:** Aufbauend auf der Erstinitiative der Europäischen Kommission vom Februar 2020 zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die zwischenzeitlich mit nationalen Institutionen und Interessenvertretern sowie EU-Institutionen diskutiert wurde, legte die Europäische Kommission im November 2022 einen neuen Vorschlag vor. Die beiden wichtigsten Stoßrichtungen des aktuellen Reformvorschlages sind eine Vereinfachung des Regelwerks und mehr 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 bieten, insbesondere auch die grüne und digitale Transformation betreffend. Eine realistischere, langsamere Schuldenreduktion soll von einer gleichzeitigen Stärkung des Sanktionsmechanismus flankiert werden. Der Vorschlag sieht einen Wegfall der Betrachtung des strukturellen Budgetsaldos, der eine wesentliche fiskalpolitische Orientierungs- und Analysekenzahl darstellt, vor. Der Vorschlag erhöht den Ermessensspielraum der EK bei der Ermittlung des Referenzpfades sowie bei der Bewertung und Anerkennung von Reformen und Investitionen einerseits und den Verhandlungsspielraum zwischen EK und Mitgliedstaaten bezüglich endgültigem Anpassungspfad andererseits. Die Rolle der Fiskalräte (Independent Fiscal Institutions – IFIs) bleibt im Vorschlag vage und unverbindlich.

#### **Empfehlungen:**

- Die österreichische Bundesregierung sollte sich aktiv und konstruktiv dafür einsetzen, dass der Prozess zur Reform des EU-Fiskalrahmens rasch – noch während der gegenwärtigen Phase der aktivierten allgemeinen Ausweichklausel – abgeschlossen wird und damit die Voraussetzungen für erforderliche Anpassungen des nationalen Fiskalregelwerks geschaffen werden. Rasche Entscheidungen zur Vereinfachung des Regelwerks und zur Formulierung länderspezifischer, steuerungsrelevanter Vorgaben bilden den Grundstock für eine nachhaltige Fiskalpolitik und adäquate Überwachung.
- 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. Dies schließt eine weitere Berücksichtigung des strukturellen Budgetsaldos im Sinne eines nachhaltigen und konjunkturgerechten Fiskalrahmens als wichtige budgetpolitische Orientierungs- und Analysegröße jedoch nicht aus.
- Der Fiskalrat unterstützt das Anliegen des EK-Vorschlags, eine stärkere Koordination der nationalen Fiskalpolitiken herbeizuführen.
- Die Mitwirkung der nationalen Fiskalräte bei der Konkretisierung und Finalisierung der

## *Empfehlungen, Dezember 2022*

Fiskalregelreform sollte forciert werden, um damit den parlamentarischen Entscheidungsprozess zu unterstützen. Im Rahmen des Überwachungsprozesses sollte der Fiskalrat insbesondere bei der Ex-ante- und Ex-post-Betrachtung der Fiskalstrukturpläne mitwirken.