

## Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik

Beschlossen in der Sitzung des Fiskalrates vom 3. Dezember 2018

---

### Neutrale Budgetausrichtung und Sicherstellung der MTO-Erfüllung 2019 und 2020

**Ausgangslage:** Der FISK erwartet im Jahr **2018** vor dem Hintergrund der starken Beschäftigungsentwicklung und des hohen Abgabenaufkommens einen **ausgeglichenen Budgetsaldo** von 0,0% des BIP. Für das Folgejahr **2019** wird ein gesamtstaatlicher **Budgetüberschuss von 0,2% des BIP** prognostiziert. Dabei ist der Budgetpfad der Bundesregierung in den Jahren 2017 bis 2019 von einem **neutralen Budgetkurs** gekennzeichnet, der eine prozyklisch wirkende Fiskalpolitik weitgehend vermeidet. Für den **strukturellen Budgetsaldo** prognostiziert der FISK nach aktuellen Schätzungen ein **Defizit** von 0,7% des BIP im Jahr 2018 und von 0,5% im Jahr 2019. Einschließlich der **anrechenbaren „Klauseln“** dürfte der strukturelle gesamtstaatliche Budgetsaldo in den Jahren 2018 und 2019 jeweils **-0,4%** des BIP erreichen und damit das gesetzte Limit (**-0,5%** des BIP laut Medium-Term Objective – MTO) leicht unterschreiten. **Die EU-weiten Fiskalregeln werden von Österreich aus heutiger Sicht im Wesentlichen eingehalten.** Trotz Kostendämpfungspfad und striktem Budgetvollzug weisen einige **Ausgabenbereiche dynamische Entwicklungen** auf. Darunter fallen insbesondere die **Gesundheitsausgaben** sowie die **Ausgaben für Alterspensionen**. Der Anteil der Gesundheitsausgaben am gesamtstaatlichen Ausgabenaggregat stieg innerhalb der letzten fünf Jahre um 1,6 Prozentpunkte, der Anteil der Alterspensionsausgaben um 0,4 Prozentpunkte. Bei Änderungen der Rahmenbedingungen, wie z. B. der Verschlechterung der Konjunktur oder durch Anstieg des Zinsniveaus, und anhaltender Dynamik anderer Bereiche, wie insbesondere der Gesundheits- und Alterspensionsausgaben, wird die Erfüllung des MTO bzw. die Einhaltung der EU-Fiskalregeln langfristig schwieriger. Zudem sind für die **geplante Steuerreform** in substanzieller Höhe, die ab dem Jahr 2020 in Kraft treten soll, noch keine etwaigen Gegenfinanzierungen in Form von Ausgabenenkungen oder Einnahmenerhöhungen bekannt. Ohne entsprechende Maßnahmen könnte das von der Bundesregierung angestrebte Ziel einer Budgetpolitik ohne neue Schulden konterkariert werden, falls das Volumen der Entlastung nicht durch einen entsprechenden budgetären Spielraum abgedeckt ist.

#### Empfehlungen:

- **Defiziterhöhende Effekte von Reformvorhaben** sollten möglichst gut **abgeschätzt** und allenfalls durch **Gegenfinanzierungsmaßnahmen** ausgeglichen werden, um das erreichte Ziel eines weitgehend **ausgeglichenen, strukturellen Budgets (MTO) nicht zu gefährden**.
- Die vereinbarte **Rückführung des Ausgabenwachses** von 3,6% im Jahr 2017 auf 3,2% im Jahr 2021 laut Zielsteuerungsabkommen **Gesundheit** sollte weiterhin **konsequent umgesetzt** werden, um die erforderlichen effizienzfördernden Maßnahmen zu forcieren und die Erhöhungen der Gesundheitsausgaben in Grenzen zu halten.
- Der Berücksichtigung der Empfehlungen internationaler Organisationen im Sinne einer langfristigen **Erhöhung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems** durch strukturelle Maßnahmen, z. B. durch die Implementierung entsprechender Nachhaltigkeitsmechanismen, weiterhin hohe Priorität einzuräumen.

## Nachhaltigkeit des Konsolidierungskurses durch wirksame Strukturreformen absichern (v. a. Föderalismusreform, Steuerstrukturreform, Gesundheits- und Pensionsreform)

### a) Föderalismusreform, Finanzausgleich und Aufgabenorientierung:

**Ausgangslage:** Viele im **Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021** vereinbarten Arbeitspakete und Reformen liegen bei der **Umsetzung hinter dem Zeitplan zurück** oder wurden in der ursprünglich vereinbarten Form **nicht weitergeführt oder sistiert**, wie beispielsweise die Vorbereitung einer **Bundesstaatsreform** auf Basis der Ergebnisse des Österreichkonvents oder die Umsetzung von Pilotprojekten einer verstärkten **Aufgabenorientierung** im Bereich der Elementarbildung sowie im Bereich der Pflichtschulen. Zwar liegt ein Gesetzespaket zur Entflechtung von Kompetenzen sowie zur Reduzierung der wechselseitigen Zustimmungsrechte von Bund und Ländern vor (dieses benötigt im Nationalrat und Bundesrat jeweils eine Zweidrittelmehrheit). Dabei sind wichtige gebietskörperschaftsübergreifende Bereiche, wie das Spitalswesen oder das Bildungswesen, aber nicht enthalten. Auch die – eine systematische Aufgabenkritik unterstützenden – **Spending-Reviews** des BMF wurden bisher nur im Rahmen von Pilotprojekten erarbeitet. All diese Entwicklungen zeigen, dass die **Komplexität der Materie** einen **umfassenden, längerfristigen Top-down-Prozess** erfordert, der die föderalen Strukturen und Finanzbeziehungen neu ordnet und dabei die **bisherigen Erkenntnisse** (z. B. des Österreichkonvents) einschließlich der Expertise Dritter **nutzt**.

#### Empfehlungen:

- Der FISK empfiehlt – auch im Hinblick auf das neu zu verhandelnde FAG (FAG neu ab 2022) – **ehestmöglich** einen **verbindlichen Reformprozess** zu definieren, welcher eine **Föderalismusreform** beginnend mit einer **Aufgabenteilung** zwischen den Gebietskörperschaften in Zusammenarbeit mit den zuständigen Gremien vorantreibt.
- Ziele müssen die Erhöhung der **allokativen Effizienz**, die **Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung**, die Erhöhung der **Transparenz** sowie die **Reduktion der Mischfinanzierung** und eine **Vereinfachung des Transfereflechts** sein.

### b) Steuerreform und Arbeitsanreize:

**Ausgangslage:** Die Regierung plant, die **Arbeitsanreize** durch **Senkung der Abgabenquote** (etwa 40% des BIP bis Ende der Legislaturperiode), durch **Reformen** im Bereich der Versicherungsleistungen im Falle der **Arbeitslosigkeit** (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) sowie bei der **Mindestsicherung** zu erhöhen. Detaillierte diesbezügliche Vorschläge liegen gegenwärtig nur in einzelnen Bereichen vor, ein Reformpaket ist in Ausarbeitung. So dürfte im Rahmen der angekündigten Steuerreform eine Tarifreform der Lohn- und Einkommensteuer (ESt) einschließlich einer Neukodifizierung des ESt-Gesetzes erfolgen und eine Senkung der Körperschaftssteuer (KöSt) in Österreich ab dem Jahr 2020 beabsichtigt sein. Die Notstandshilfe könnte mit dem Arbeitslosengeld im reformierten System der Arbeitslosenversicherung verschmolzen werden. Die Leistungshöhe der Mindestsicherung soll nach dem Gesetzesentwurf vom 30. November 2018 von bestimmten Kriterien, wie z. B. Schulbildung, Deutschkenntnissen oder Wohnkosten abhängig gemacht werden.

#### Empfehlung:

- Der FISK spricht sich – unter der jedenfalls erforderlichen **Bedachtnahme** auf die **Einhaltung der Stabilitätskriterien** sowie auf **konjunkturelle Erfordernisse** bei der Ausrichtung der Fiskalpolitik – für ein umfassendes, **systemisches (Steuer-)Reformpaket** aus, das isolierte Einzelsteuermaßnahmen, die mitunter zu Widersprüchen im Gesamtsystem führen könnten, vermeidet.

Die Voraussetzungen dafür wären aufgrund der anvisierten Breite der Reformvorhaben prinzipiell gegeben. Im Speziellen ist Folgendes zu beachten:

- Die Sicherstellung der **Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln** hat im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen **oberste Priorität**.
- Der **Zeitpunkt** einer (expansiv wirkenden) Steuerreform sollte im Einklang mit den **konjunkturpolitischen Erfordernissen** gewählt werden.
- Eine **generelle Vereinfachung** der teilweise komplexen und in ihrer Auswirkung nur schwer zu durchdringenden Elemente des Steuersystems (insbesondere auch im Bereich der Definition und Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen) ist anzustreben.
- Das Zusammenspiel zwischen der ESt (inkl. Sozialversicherungsbeiträgen) und der Ausgestaltung von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Mindestsicherung und sonstigen regional differenzierten Sozialtransfers sollte **widerspruchsfreie Arbeitsanreize** sicherstellen (Sprungstellen oder lokale effektive Grenzsteuersätze von 100% und höher etc. sind zu vermeiden).

### **c) Gesundheits- und Pensionssystem:**

**Ausgangslage:** Die **Gesundheitsausgaben** und **Ausgaben für Alterspensionen** stiegen im Vergleich zum Ausgabenaggregat in den letzten 5 Jahren deutlich **überdurchschnittlich** an. Das Wachstum der beiden Ausgabenbereiche wird in Zukunft durch eine deutlich **fortschreitende Alterung** der Gesellschaft und innovative **Entwicklungen im Bereich der Medizin** zusätzlich verstärkt. So soll etwa der Bevölkerungsanteil der über 75-Jährigen, die einen bedeutenden Anteil der Gesamtkosten des Gesundheitssystems binden, laut Statistik Austria von 9,2% der Gesamtbevölkerung im Jahr 2017 auf 17,4% im Jahr 2070 ansteigen. Der gleichzeitig erwartete Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten von 27,8% im Jahr 2017 auf 49,6% im Jahr 2070 lässt im gegenwärtigen System zusätzlich einen Anstieg der Bundesbeiträge zur Pensionssicherung erwarten. Der „Ageing Report 2018“ der Europäischen Kommission prognostiziert auf Basis des Referenzszenarios ein etwas stärkeres Fortschreiten der Alterung der Gesellschaft in Österreich im Vergleich zur aktuellen Bevölkerungsprognose von Statistik Austria. Die in den letzten Jahren beobachtete Unterschreitung des von der **Kommission zur langfristigen Pensionssicherung** erwarteten Pfades weist auf Unsicherheiten in der Abschätzung der Pensionseinnahmen und –ausgaben hin.

### **Empfehlungen:**

- Die Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verlangt **mittel- bis langfristige Kostenabschätzungen im Gesundheits- und Pensionsbereich**. Vor diesem Hintergrund sieht der FISK einen **dringenden Bedarf**, die geplante „**Alterssicherungskommission**“ **rasch zu konstituieren**, um aktuelle Abschätzungen der mittel- bis langfristigen Entwicklungen mit Szenarien durchzuführen und deren Ergebnisse im Sinne einer breiten gesellschaftspolitischen Diskussion zu veröffentlichen.
- Auf Basis dieser Analysen gilt es, mittel- bis langfristig identifizierten Finanzierungsproblemen **frühzeitig entgegenzuwirken**, um sicherzustellen, dass Weiterentwicklungen des Gesamtsystems effektiv, aber konsistent und im Sinne der Vermeidung einer Destabilisierung von Erwartungen behutsam und unter Wahrung des Vertrauensschutzes erarbeitet und umgesetzt werden können.
- Im Gesundheitswesen sollten **Vergleichsstudien** zwischen den Bundesländern und internationale Erfahrungen genutzt werden, um **Best-Practice-Erfahrungen** hinsichtlich einer effizienten Leistungs-

erbringung zu erarbeiten und entsprechende Handlungsempfehlungen abzuleiten. Gesundheitspolitisch sinnvolle **einheitliche Leistungsstandards** sind zu entwickeln und auf ihre fiskalischen Konsequenzen hin zu analysieren.

### Klärung der zukünftigen Finanzierung der Pflege

**Ausgangslage:** Die Kostenentwicklung im Pflegebereich könnte den vereinbarten **Kostendämpfungspfad** von maximal 4,6% p. a. bis zum Jahr 2021 – insbesondere auch durch den Wegfall des Regresses auf das Vermögen der Pflegebedürftigen – **übersteigen**. Zudem sind die budgetären Auswirkungen infolge des **Wegfalls des Regresses auf das Vermögen der Pflegebedürftigen** im stationären Bereich derzeit schwer abschätzbar, da eine verstärkte Nachfrage nach stationären Pflegeleistungen in einigen Bundesländern beobachtet wird, aber valide aktuelle Daten für Österreich insgesamt noch fehlen. Nach dem Jahr 2021 endet darüber hinaus der **befristete Zweckzuschuss des Bundes an die Länder und Gemeinden** auf Basis des Pflegefondsgesetzes (417 Mio EUR).

#### Empfehlungen:

- Die Vor- und Nachteile der verschiedenen **Finanzierungsmodelle** für die Pflege sind im Rahmen von Szenarien zu analysieren, transparent zu machen und anhand dessen eine **Grundsatzentscheidung** für die nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung des Pflegesystems in Österreich zu treffen.
- Nationale und internationale **Best-Practice-Erfahrungen** hinsichtlich einer qualitativ hochwertigen, effizienten Leistungserbringung zu sammeln und diesbezügliche Handlungsalternativen und -empfehlungen abzuleiten.
- Die **Einhaltung** des **Kostendämpfungspfads** ist durch Überdenken der gegenwärtigen Anreizsysteme für stationäre und nicht-stationäre Pflege, durch Forcierung der häuslichen Pflege und mobiler Angebote sowie durch Ausloten von Effizienzpotenzialen zu ermöglichen.
- Die **anrechenbaren Pflegekosten**, die infolge des Wegfalls des Pflegeregresses vom Bund abgegolten werden, sind zwischen Bund, Ländern und Gemeinden **abzuklären**.

### Stärkung der strategischen Budgetplanung im Frühjahr

**Ausgangslage:** Mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes erfolgte die Einführung einer **verbindlichen mittelfristigen Planung** des Bundeshaushalts durch das **Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG)**. Begleitend zum **BFRG** ist ein **Strategiebericht** zu erstellen, der alle Informationen enthalten sollte, die nötig sind, um die Zahlen der mehrjährig verbindlichen Budgetplanung nachvollziehen zu können. In der Vergangenheit standen im Rahmen der Mittelfristplanung (BFRG) **im Frühjahr** aber nicht, wie ursprünglich angestrebt, finanzpolitische Zielsetzungen, sondern **budgetpolitische Detailfragen im Mittelpunkt**. Auch erläutert der **Strategiebericht** in seiner gegenwärtigen Form **nur begrenzt** die **wirtschaftspolitischen Strategien der Budgetbereiche und deren budgetpolitischen Implikationen**. Zur Vermeidung von dadurch entstehenden Doppelbelastungen und Zweigleisigkeiten (z. B. doppelte Budgetdebatte im Frühjahr und im Herbst, Anpassung von Auszahlungsobergrenzen nach Untergliederungen), fasste das Parlament im April 2018 den Entschluss, Vorlage und Beschluss von BFRG und Bundesfinanzgesetz im Herbst zusammenzuziehen.

Der **Budgetprozess in Schweden**, der oft als Benchmark herangezogen wird, sieht beispielsweise im Frühjahr einen umfassenden strategischen Prozess vor, der sich auf die mittelfristigen Ziele, deren lang-

fristige Tragfähigkeit und mögliche Risiko-Szenarien konzentriert sowie den Budgetpfad des Zentralstaates auf hoch aggregierter Ebene festlegt, gleichzeitig aber eine redundante doppelte Budgetdebatte weitgehend vermeidet.

#### **Empfehlungen:**

- Um die strategische Budgetdebatte des Bundes, aber auch die Rolle des Nationalrats im Haushaltsprozess zu stärken, sollte das Frühjahr dazu genutzt werden, die **finanzpolitische Strategie der Bundesregierung** umfassend zu **diskutieren** und **strategische sowie wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu diskutieren und zu beschließen** (z. B. Budgetsaldo des Bundes nach Maastricht, generelle konjunkturpolitische Budgetausrichtung, Schwerpunkte der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, Nachhaltigkeit etc.).
- Dabei sollten die **strategischen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen möglichst präzise (budgetär quantifiziert)** erarbeitet und die **budgetären Auswirkungen** des geplanten Budgetkurses sowie mögliche **Szenarien** transparent gemacht werden.
- Eine **Stärkung** der strategischen Planung erscheint auch bei den **anderen Gebietskörperschaften** zweckmäßig.

#### **Umfassende und transparente Schätzungen der fiskalischen Effekte von komplexen Reformvorhaben im Rahmen der „wirkungsorientierten Folgenabschätzung“ („Costing“)**

**Ausgangslage:** Mit der Einführung der **Wirkungsorientierung** durch das **Bundshaushaltsgesetz 2013** (BHG) war ein Kulturwandel mit neuer Steuerungslogik — Ausrichtung der öffentlichen Leistungen auf die angestrebten Wirkungen — intendiert, der vom FISK im Sinne einer evidenzbasierten Entscheidungsfindung sowie einer effektiven Wirkungskontrolle begrüßt wird. Im Rahmen dieser Umstellung wurden **wirkungsorientierte Folgenabschätzungen (WFA)** von Gesetzesvorhaben ex ante sowie deren Evaluierung ex post verpflichtend. Die diesbezüglichen **Berichte** zeigen allerdings eine **große Bandbreite hinsichtlich der Aussagekraft und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse**. Bereits im Kontext der Förderungsstudie (Grossmann, 2018) wurden Verbesserungsnotwendigkeiten wie z. B. höhere Transparenz sowie methodische Verbesserungen bei den Kostenschätzungen identifiziert. Im Rahmen von Initiativanträgen stehen weniger detaillierte Informationen mit deutlich geringeren Anforderungen für die Wirkung und Bedeckung von Reformvorhaben zur Verfügung. Als ein **aktuelles Beispiel** kann die WFA im Rahmen der Gesetzesvorlage „**Sozialversicherungs-Organisationsgesetz**“ angeführt werden. Nach kritischen Anmerkungen zur WFA im Begutachtungsverfahren (u. a. des Rechnungshofes) wurde die Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Vergleich zum Ministerialentwurf in mehreren Bereichen abgeändert oder ergänzt (Änderung der Schätzung von 350 Mio EUR bis 2026 im Erstentwurf auf 1 Mrd EUR bis 2023) und ist nach Analysen des Budgetdienstes weiterhin **nicht ausreichend nachvollziehbar**.

#### **Empfehlungen:**

Aus Sicht des FISK sollten vor allem **komplexe, große Reformvorhaben** – bei denen finanzielle Auswirkungen bzw. Verhaltensänderungen der privaten Haushalte oder Unternehmen zusätzlich zu erwarten sind – **strengen wirkungsorientierten Kriterien im BHG** unterliegen. Diese könnten u. a. Folgende sein:

- **Beachtung der komplexen fiskalischen und ökonomischen Effekte von Steuer- und Transferreformen** (Interaktion der Steuern und Transfers, Anreizeffekte) durch Nutzung von entsprechenden bewährten **Modellen** (Mikrosimulationsmodelle, Makromodelle sowie kombinierte Modelle).
- **Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Kostenschätzung** und der getroffenen **Annahmen**
  - der Schätzung der direkten und indirekten fiskalischen Effekte (Mehrkosten und Kosteneinsparungen) und der gesamtwirtschaftlichen Effekte
  - der Schätzung des Personal- und Verwaltungsaufwands und
  - des Kostenaufbaus bis zur Erreichung der vollen Wirksamkeit der Reform.
- **Darstellung von Szenarien** zur Darstellung der Auf- und Abwärtsrisiken der Kostenschätzung (Bandbreiten).
- Verpflichtende **externe Evaluierung der Kostenschätzung** durch **unabhängige Institutionen** ab bestimmten, näher festzulegenden **relevanten Größenordnungen**.
- Es sind geeignete Maßnahmen zu setzen, dass auch bei **Initiativanträgen** qualitativ hochwertige **WFA** gewährleistet werden.

### **Starke Vereinfachung des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP 2012) und verbesserter Informationszugang für die Öffentlichkeit und den FISK**

**Ausgangslage:** Die Schwierigkeiten bei der Anwendung des ÖStP 2012 im Vollausbau ergeben sich vor allem durch drei Punkte:

- Gestaltung der **EU-Regeln**, deren **Komplexität** sich auf **regionaler Ebene** noch zusätzlich verstärkt
- **Detaillierte, regionale Zielvorgaben**, für die **teilweise keine verlässlichen ESVG-Daten** über die gegenwärtige Budgetlage zur Steuerung des Budgetvollzugs bzw. Erstellung der Voranschläge (insbesondere für die adaptierten Staatsausgaben nach EU-Vorgabe) zur Verfügung stehen
- **Die Einigung zur Auslegung des ÖStP 2012** Ende November 2018 zwischen den Vertragspartnern Bund, Ländern und Gemeinden erleichtert dessen Anwendung, die inhärente Komplexität des Fiskalregelwerks bleibt aber bestehen.

Um potenzielle Fiskalregelverfehlungen nach dem ÖStP 2012 sowie nach dem EU-weiten Fiskalregelwerk rasch und verlässlich zu erkennen, wäre zudem eine **frühe Verfügbarkeit von Budgetdaten auf Landes- und Gemeindeebene** erforderlich.

Abweichungen von den jeweiligen **strukturellen Vorgaben** (strukturelle Budgetregeln) der Gebietskörperschaften sind laut ÖStP 2012 in **Kontrollkonten** zu erfassen und bei Überschreitung bestimmter Schwellenwerte in den Folgejahren abzubauen. Der **FISK** benötigt daher **Zugang zu den Buchungen in den Kontrollkonten** sowie Informationen über **rezente Budgetentwicklungen** aller gebietskörperschaftlichen Ebenen, um die Entwicklung der Stände auf den Kontrollkonten sehen und potenzielle Regelverfehlungen möglichst früh erkennen zu können.

**Empfehlungen:**

- Der **ÖStP 2012 sollte überdacht und stark vereinfacht werden, ohne** dabei die **geltenden Zielvorgaben** des EU-Fiskalregelwerks, die gemeinsame Verantwortung zur Zielerreichung sowie die fixierten Verteilungsschlüssel zwischen den Gebietskörperschaften zur Zielerreichung vom Grundsatz her **infrage zu stellen**. Als „**zentraler Indikator**“ für die regionale Fiskalregeleinhaltung auf Länder- und Gemeindeebene bietet sich aus Sicht des FISK der **steuerungsrelevante Budgetsaldo** nach Maastricht oder der **strukturelle Budgetsaldo** an.
- Zur **Erhöhung der Transparenz** wäre überdies eine **zeitnahe Veröffentlichung der Kontrollkonten** des Bundes, der einzelnen Länder sowie der Gemeinden pro Bundesland sinnvoll, die gegebenenfalls auch auf vorläufigen Daten beruht.
- Dem FISK sollte der **zeitnahe Zugang zu den Buchungen in den Kontrollkonten** sowie zu allen relevanten Informationen über die **rezenten Budgetentwicklungen aller gebietskörperschaftlichen Ebenen** ermöglicht werden, einschließlich der **Einbindung im Österreichischen Koordinationskomitee – ÖKK** (Sitzungsteilnahme ohne Stimmrecht, Zugang zu Sitzungsunterlagen).