

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 CO₂-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 Steuerrelevanz 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 Grundsatzvereinbarung 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 Nichterreichung 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 Abgabenaunomie 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 nutzen 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, CO₂-Bepreisung, rechtliche Vorgaben, Prüfung der Subventionen auf ihre ökologische Wirkung, Finanzierung der Transformation) gilt es, das Kriterium der Kosteneffizienz zu berücksichtigen.