

Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2020

Konsequente Fortsetzung stabilitätsorientierter Budgetpolitik sowie Sicherstellung der dauerhaften Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels als Richtschnur für eine neue Bundesregierung

Ausgangslage: Aus gegenwärtiger Sicht ist die Budgetpolitik Österreichs im Jahr 2019 leicht kontraktiv und antizyklisch (makroökonomisch stabilisierend), im Jahr 2020 weitgehend neutral ausgerichtet (Abschnitt 2.1). Zudem erwartet der FISK eine Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels in den Jahren 2019 und 2020, wenn auch die budgetwirksamen Beschlüsse des Nationalrates seit Sommer 2019 den budgetären Spielraum eingeschränkt haben (Abschnitt 8.1). Die Konjunktur kühlt im Jahr 2020 weiter ab, wodurch nach der jüngsten konjunkturellen Hochphase das reale BIP-Wachstum etwa wieder dem Durchschnitt der letzten Jahre folgt.

Empfehlungen:

- Die **stabilitätsorientierte Budgetpolitik** Österreichs der letzten Jahre, die zugleich eine **dauerhafte Erfüllung des mittelfristigen Budgetziels** (MTO) eines strukturellen Budgetdefizits von maximal 0,5% des BIP gewährleistet, soll konsequent fortgesetzt werden. Dies setzt das uneingeschränkte Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und eine antizyklische Grundausrichtung voraus. Diese grundlegende budgetpolitische Strategie muss auch als Richtschnur für das Arbeitsprogramm einer neuen Bundesregierung dienen.
- Die weiterhin robusten konjunkturellen Rahmenbedingungen und der verbleibende budgetäre Spielraum (im Sinne der Fiskalregeln) sollten mit Augenmaß genutzt werden, um die **Resilienz und Nachhaltigkeit der heimischen Volkswirtschaft** zu erhöhen. Dies könnte z. B. durch Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Qualifizierungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer, die zugleich den Strukturwandel am Arbeitsmarkt adressieren, oder investive Ausgaben auch im Bereich des Klimaschutzes erfolgen.

Rückführung negativer Kontrollkontostände „ohne unnötigen Verzug“ und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Ex-ante-Evaluierung der regionalen Ausgabenregel

Ausgangslage: Der FISK hat den gesetzlichen Auftrag, Empfehlungen zur Aktivierung, Verlängerung oder Aufhebung des „Korrekturmechanismus“ gemäß ÖStP 2012 abzugeben (Abschnitt 7.2). Dies bezieht sich auf die Evaluierung der Kontrollkontostände, die zur Erfassung von Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften und den jeweiligen jährlichen Vorgaben geführt werden. Unterschreiten negative Kontrollkontostände definierte Grenzen (Regelgrenzen, Schwellenwerte), müssen sie bestimmten Kriterien folgend zurückgeführt werden. Die aktuelle Evaluierung des FISK zeigt einen negativen Kontrollkontostand per Jahresende 2018 im Fall der Tiroler Gemeinden, der unter dem anteiligen Schwellenwert liegt. Zudem besteht für einzelne Länder und Gemeinden das Risiko, per Jahresende 2020 die anteiligen Schwellenwerte zu unterschreiten. Allerdings ist die Validität der zugrunde gelegten Mittelfristigen Finanzplanungen auf Gemeindeebene aufgrund politökonomischer Aspekte beschränkt. So dient der Voranschlag als Entscheidungsgrundlage für genehmigungspflichtige, fremdmittelfinanzierte Investitionsvorhaben sowie für die Gewährung von Landesförderungen und spiegelt in der Regel Maximalbedarfe wider. Auch ist eine Ex-ante-Evaluierung im Kontext der regionalen Ausgabenregel, die zudem geringe Steuerungsrelevanz infolge ihrer hohen Komplexität entfaltet, derzeit mangels relevanter disaggregierter Daten im Rahmen der Mittelfristigen Haushaltsplanung nicht möglich.

Empfehlungen:

- Das **Jahr 2020** sollte genutzt werden, durch strikten Budgetvollzug und rechtzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen die **Ausgangssituation für Rückführungserfordernisse**, die sich schon jetzt durch Verfehlungen im Jahr 2019 abzeichnen, zu **verbessern**. Auf Basis der aktuellen Finanzpläne zeigen sich Unterschreitungen der anteiligen Schwellenwerte per Jahresende 2019 in den Kontrollkonten des Landes Vorarlberg sowie der Gemeinden Niederösterreichs, Tirols und Vorarlbergs.
- Um eine mögliche **prozyklische Wirkung** bei der Rückführung von negativen Kontrollkontoständen zu **vermeiden**, sollte generell eine „konjunkturgerechte“ Rückführung in Betracht gezogen werden. Je nach Ausmaß der Unterschreitung der Vorgaben könnte hinsichtlich des Rückführungstempos differenziert werden.
- Der **negative Kontrollkontostand** im Falle der Tiroler Gemeinden muss „**ohne unnötigen Verzug**“ **rückgeführt** werden; finanzielle Sanktionen werden aufgrund der Erfüllung auf Landes- und Gemeindeebene insgesamt keine ausgelöst.
- Für die **Ex-ante-Evaluierung der Ausgabenregel** müsste eine **akkurate Datengrundlage** geschaffen werden, die einerseits verlässliche Ausgabenpläne widerspiegelt, andererseits Detailinformationen für die Berechnung des relevanten Ausgabenaggregats enthält.
- Der erforderliche Detaillierungsgrad im Rahmen der Ausgabenregel könnte vermieden werden, sofern die **Komplexität der Ausgabenregel reduziert** wird. Dadurch könnte zugleich die Steuerungsrelevanz für Budgetplanung und -monitoring erhöht werden.

Nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich

Ausgangslage: Im Rahmen des Ageing Reports der EK wird die langfristige Entwicklung der altersabhängigen Kosten betrachtet. Im Pflegebereich ist laut Bericht in der langen Frist ein deutlicher Kostenzuwachs auf 3,8% des BIP (+1,9 Prozentpunkte) zu erwarten. Zudem führt die im Vorfeld der NR-Wahl beschlossene automatische Valorisierung des Pflegegeldes, die bislang in unregelmäßigen Abständen diskretionär erfolgte, zu einem zusätzlichen Anstieg der Kostendynamik (Abschnitt 4.3). Neben dem zukünftigen Kostenanstieg stellen auch der Wegfall des befristeten Zweckzuschusses des Bundes an die Länder und Gemeinden (Pflegefonds) und die Fragmentierung der Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften Herausforderungen für eine nachhaltige Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich dar.

Empfehlungen:

- Sicherstellung einer **nachhaltigen Ausgestaltung und Finanzierung** des österreichischen Pflegesystems. Dazu sind Grundsatzentscheidungen bezüglich **Finanzierungsmodell** zur Deckung der öffentlichen Ausgaben im Bereich der Pflege zu treffen.
- Das österreichische Pflegesystem bedarf einer Stärkung der **Konnexität zwischen Einnahmen- und Ausgabenhoheit** auf Gebietskörperschaftsebene.

Stärkung der Nachhaltigkeit und Resilienz des österreichischen Pensionssystems¹

Ausgangslage: Im Bereich der Pensionen steigen die im internationalen Vergleich hohen öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung des Pensionssystems bis zum Jahr 2070 laut aktuellem Ageing Report um 0,5 Prozentpunkte moderat auf 14,3% des BIP an. Eine solche Stabilisierung der Pensionsausgaben im Fall einer alternden Bevölkerung kann entweder durch die Reduktion des Niveaus der Pensionsleistungen oder durch das Anheben des effektiven Pensionsantrittsalters erreicht werden.

Der geringe erwartete Zuwachs der Pensionsausgaben in Österreich bei gleichzeitig deutlich fortschreitender Alterung der österreichischen Gesellschaft (Altersabhängigkeitsquotient steigt von 27,6% im Jahr 2016 auf 54,4% im Jahr 2070) ist vor allem auf einen deutlichen Rückgang der durchschnittlichen Pensionseinkommen im Verhältnis zu den durchschnittlichen Arbeitseinkommen (Benefit Ratio) zurückzuführen. Der relative Einkommensverlust von Pensionisten gegenüber der erwerbstätigen Bevölkerung wird sich laut Ageing Report im Jahr 2070 auf mehr als 12 Prozentpunkte belaufen (Benefit Ratio sinkt von 50,5% im Jahr 2016 auf 38,3% im Jahr 2070).

Neben der Höhe der Pensionsausgaben, die vorrangig von der Höhe der individuellen Auszahlungen, dem effektiven Pensionsantrittsalter und demographischen Faktoren (u. a. Geburtenrate, Lebenserwartung und Netto-Migration) abhängen, müssen in der Betrachtung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems auch die Einnahmen des Pensionssystems miteinbezogen werden. Diese sind vorrangig von makroökonomischen sowie demographischen Faktoren und der Höhe der Pensionsbeiträge bestimmt. Wesentlich sind dabei Produktivitätsentwicklung, Potenzialwachstum, Erwerbsquote und Alter bei Austritt aus dem Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund werden die Pensionsausgaben im Ageing Report als Anteil am BIP, das die Entwicklungen der Einnahmenseite verkürzt darstellt, ausgewiesen.

Die in den Nationalratssitzungen im Sommer 2019 beschlossenen fiskalpolitischen Maßnahmen sind in den zitierten Kostenabschätzungen noch nicht enthalten und führen zu einer deutlichen, nicht gegenfinanzierten Erhöhung der Pensionsausgaben (Abschnitt 4.1). Dabei führt die Abschaffung der Wartefrist für die erstmalige Pensionserhöhung in der kurzen Frist zu relativ geringen (+30 Mio EUR im Jahr 2020), in der langen Frist jedoch zu sehr großen budgetären Mehrbelastungen im Vergleich zum Jahr 2019 (im Jahr 2040 bereits +600 Mio EUR). Die ebenfalls beschlossene gestaffelte Pensionserhöhung für das Jahr 2020 impliziert wie bereits im Vorjahr Pensionserhöhungen über dem gesetzlich vereinbarten Automatismus (Preisindexierung) und erhöht die jährlichen Pensionsausgaben in Summe um jährlich 0,5 Mrd EUR. Die zusätzlichen im Sommer 2019 verabschiedeten Maßnahmen im Pensionsbereich (u. a. abschlagsfreie Frühpension ab 45 Versicherungsjahren, Pensionsbonus) erhöhen die jährlichen Ausgaben um 130 Mio EUR. In den letzten beiden Jahren wurden damit Maßnahmen beschlossen, die die Pensionsausgaben um jährlich 0,7 Mrd EUR (0,18 % des BIP) erhöhen und in der langen Frist noch deutlich höhere Kosten verursachen. Zusätzlich führen die Maßnahmen zum Teil zur deutlichen Bevorzugung bzw. Benachteiligung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

Empfehlungen:

- Der erwartete starke Rückgang des relativen Anteils des durchschnittlichen Pensionseinkommens am durchschnittlichen Arbeitseinkommen birgt die Gefahr eines Absenkens des Lebensstandards im Alter sowie einer Erhöhung der Altersarmut. Es gilt, die **Resilienz des österreichischen Pensionssystems** zu erhöhen.

¹ Aufgrund der Ausrichtung des Fiskalrates werden hier ausschließlich die unmittelbaren fiskalischen Effekte des öffentlichen Pensionssystems betrachtet, auch wenn Elemente der 2. und 3. Säule des Pensionssystems für die Nettoersatzraten relevant sein könnten.

- Der **Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters** muss hohe Priorität eingeräumt werden. Maßnahmen, die einen längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit ermöglichen, sollen gestärkt, diskretionäre Maßnahmen, die einem Schließen der Lücke zwischen effektivem und gesetzlichem Pensionsantrittsalter entgegenwirken, sollen hingegen vermieden werden.
- Um die **Stabilität des Pensionssystems** in der langen Frist sicherzustellen, sollten diskretionäre ausgabenerhöhende Maßnahmen, die nicht unmittelbar der **Bekämpfung von Altersarmut** dienen, vermieden werden.
- Die Ausgestaltung von Maßnahmen im Pensionsbereich sollte von **inter- und intragenerationeller Gerechtigkeit** geleitet sein.

Sicherstellung der Qualität und Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (Costing)

Ausgangslage: Die Abschätzung der budgetären Auswirkungen von Gesetzesänderungen spielt in der wirtschaftspolitischen Steuerung eine zentrale Rolle. Das Haushaltsrecht des Bundes reflektiert dies durch eine verpflichtende Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) von Gesetzesvorlagen und Reformvorhaben, die durch die jeweils zuständigen Ministerien erstellt wird. Um das Ziel der WFA, knappe Budgetmittel optimal einzusetzen, überprüfen zu können, müssen die darin enthaltenen Kostenschätzungen hinsichtlich der getroffenen Annahmen und verwendeten Schätzmodelle nachvollziehbar sein. Öffentlich zugängliche Instrumente, wie das WFA-IT-Tool des BMöDS und das SORESI (Sozialreform-Mikrosimulationsmodell) des BMASK erleichtern eine Plausibilitätsprüfung. Im Rahmen von Initiativanträgen stehen weniger detaillierte Informationen mit deutlich geringeren Anforderungen für die Wirkung und Bedeckung von Reformvorhaben zur Verfügung. Im Sommer 2019 wurden auf diesem Weg vom Nationalrat Maßnahmen mit geschätzten budgetären Mehrbelastungen von über einer Milliarde Euro (u. a. Entlastung geringer Einkommen und KV-Beitragssenkung für Selbstständige und Landwirte, gestaffelte Pensionserhöhung, abschlagsfreie Frühpension nach 45 Beitragsjahren) ohne transparente Folgenabschätzung beschlossen (Abschnitt 4.1).

Empfehlungen:

- Bewährte **Modelle zur Qualitätssicherung** bei der Berechnung budgetärer Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollten genutzt werden, insbesondere
 - **Mikrosimulationsmodelle** für die Abschätzung des unmittelbaren Budgeteffekts,
 - geeignete **Multiplikatoren und Makromodelle** für die Abschätzung des gesamtwirtschaftlichen Effekts.
- Die **Transparenzbemühungen** bezüglich verwendeter Modelle und Annahmen sollen in der WFA der Regierung fortgesetzt werden. Darüber hinaus sollten die verwendeten Modelle der Öffentlichkeit weiterhin zur Verfügung gestellt werden.
- Geeignete Maßnahmen sollten gesetzt werden, um bei Gesetzesinitiativen (Initiativanträge, Anträge von Ausschüssen des Nationalrates, Gesetzesanträge des Bundesrates und Volksbegehren) qualitativ hochwertige WFA zu gewährleisten. Auch Änderungen im Gesetzgebungsprozess sollen im Rahmen der WFA – vor Beschlussfassung – nachgezogen werden, um für vorgesehene Evaluierungen eine geeignete Grundlage zu bilden.