

EXECUTIVE SUMMARY UND EMPFEHLUNGEN DES BERICHTS ÜBER DIE EINHALTUNG DER FISKALREGELN 2021 BIS 2026 DES FISKALRATES (JUNI 2022)

Einschätzung der budgetären Lage Österreichs 2022 bis 2026

Enorme Unsicherheiten hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine, aber auch im Hinblick auf das weitere Infektionsgeschehen im Kontext der COVID-19-Pandemie bestimmen die Rahmenbedingungen der aktuell vorliegenden FISK-Fiskalprognose. Die Dauer der Kriegshandlungen, die Verschärfung der Sanktionen gegen Russland und seiner Verbündeten, Lieferengpässe, Preisanstiege, Gasembargo etc. haben wesentlichen Einfluss auf den mittelfristigen Budget- und Verschuldungspfad Österreichs, können aber – ebenso wie die weitere epidemiologische Entwicklung – nur schwer erfasst werden. Zudem muss die Fiskalprognose auf einer No-policy-change-Annahme aufbauen, wodurch wirtschaftspolitische Maßnahmen erst nach Beschlussfassung berücksichtigt werden können. Dementsprechend stellt u. a. eine künftig erforderliche wirtschaftspolitische Gegensteuerung deutliche Prognoserisiken für die Staatseinnahmen und -ausgaben dar.

Mangels verfügbarer Informationen zu geo- und gesundheitspolitischen Entwicklungen und aktuellerer Abschätzungen zu deren makroökonomischen Folgen basiert die FISK-Fiskalprognose auf der Konjunkturprognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) von Ende März 2022, die ihrerseits die Basis für die mittelfristige Prognose des WIFO vom Mai 2022 bildet. Diese geht von einem realen BIP-Zuwachs in Höhe von 3,9% im Jahr 2022 und von 2,0% im Jahr 2023 aus. In den Folgejahren bleibt die Wirtschaftsentwicklung mit realen BIP-Wachstumsraten von unter 2% moderat.

Da Wirtschaftsprognosen in Zeiten großer Unsicherheit auch innerhalb relativ kurzer Zeiträume revidiert werden – z. B. jedes Quartal im Zuge der WIFO-Prognosen –, birgt selbst die Bezugnahme auf die jeweils letztverfügbare Prognose des WIFO die Gefahr, dass die Ausgangsbasis der FISK-Prognose relativ rasch veralten könnte. Aus diesem Grund beschreibt der Fiskalrat im Rahmen der aktuellen Fiskalprognose die budgetären Effekte abweichender Wirtschaftsentwicklungen. Dies soll der Leserin und dem Leser eine eigenständige Abschätzung der budgetären Auswirkungen unterschiedlicher makroökonomischer Schocks auf die Staatsfinanzen ermöglichen. Grundlegende Änderungen in der Güterproduktion bzw. der Wegfall von Produktionsfaktoren wie beispielsweise ein Lieferstopp für russisches Erdgas können im Rahmen dieser Analyse aber nicht abgedeckt werden. Weiters wird keine budgetäre Abschätzung potenziell nötiger wirtschaftspolitischer Eingriffe vorgenommen. Im Fall des jüngst durch die Energiepreisanstiege verursachten Rückgangs des realen BIP-Wachstums und des starken Anstiegs der Inflation ist der budgetäre Effekt kurzfristig leicht negativ. Mittelfristig ist eine Verbesserung des Finanzierungssaldos zu erwarten. Der budgetäre Effekt ist dabei vorrangig auf den Anstieg der Inflation zurückzuführen. Isoliert betrachtet verschlechtert der Inflationsanstieg in der kurzen Frist den Finanzierungssaldo leicht, während bereits im Folgejahr eine Verbesserung zu erwarten ist. In Summe übersteigt die Verbesserung des Budgetsaldos 2023 den negativen budgetären Effekt im Jahr 2022 deutlich.

Wirtschaftliche Erholung und wirtschaftspolitische Maßnahmen prägen den Budgetpfad nach COVID-19-bedingt hohen Defiziten in den Jahren 2020 und 2021

Die fortschreitende wirtschaftliche Erholung gemäß der WIFO-Konjunkturprognose führt zu einer deutlichen Rückführung des Budgetdefizits: Die FISK-Frühjahrsprognose geht für die Jahre 2022 und 2023 von einem Finanzierungssaldo in Höhe von -2,9% und -1,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus (2020: -5,9% des BIP). Im Jahr 2022 bleiben die Staatsausgaben trotz des Wegfalls großer Teile der COVID-19-Hilfen weiterhin auf dem hohen Niveau des Vorjahres, da neue wirtschaftspolitische Maßnahmen v. a. zur Adressierung der Kriegsfolgen in der Ukraine (Energie-Entlastungspakete, Aufbau einer Gasreserve) beschlossen wurden. Ab dem Jahr 2023 gestaltet sich der Anstieg der Staatsausgaben nicht zuletzt aufgrund der No-policy-change-Annahme moderat. Das für die Fiskalprognose weiterhin günstige makroökonomische

Hauptergebnisse und Empfehlungen vom Juni 2022

Umfeld und die Inflation bedingen ein hohes Einnahmenwachstum über den gesamten Prognosehorizont, sodass die ab Mitte 2022 einsetzende budgetäre Wirkung der ökosozialen Steuerreform überlagert wird. Aus gegenwärtiger Sicht und unter Zugrundelegung der No-policy-change-Annahme würde ab dem Jahr 2025 ein gesamtstaatlicher Überschuss erzielt werden (Redaktionsschluss der Prognose: 25.5.2022).

Mittelfristig überdurchschnittlich hohe gesamtstaatliche Einnahmendynamik, Normalisierung der Ausgabenentwicklung ab 2023

Wenngleich sich die ausgeprägte Aufholdynamik der Staatseinnahmen des Vorjahres abschwächt, verzeichnen die Staatseinnahmen 2022 bis 2026 ein hohes durchschnittliches Wachstum in Höhe von 4,3% p. a. (durchschnittliches Wachstum im Zeitraum 2015–2019: 3,2% p. a.). Im Jahr 2022 erreichen die gesamtstaatlichen Einnahmen 213,0 Mrd Euro oder 49,1% des BIP. Die geringere Einnahmenquote im Vergleich zum Vorjahr (2021: 50,0% des BIP) ergibt sich aufgrund mehrerer Maßnahmen (v. a. Energie-Entlastungspakete, günstigere Abschreibungsregeln, erste Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform), wodurch die Staatseinnahmen schwächer als das nominelle BIP wachsen. In den Folgejahren verharrt die Einnahmenquote knapp unterhalb von 49% des BIP.

Bei den Staatsausgaben wirken im Jahr 2022 Anti-Teuerungsmaßnahmen einem Rückgang infolge des Auslaufens von COVID-19-bedingten Maßnahmen entgegen, sodass das Ausgabenvolumen insgesamt bei 225,8 Mrd Euro oder 52,1% des BIP liegt (+0,1% im Jahresabstand). Zu dieser Entwicklung tragen auch Ausgabenerhöhungen u. a. durch den Klimabonus und die Anschaffung einer nationalen strategischen Gasreserve bei. In den Folgejahren ab 2023 kommen erneut gegenläufige Entwicklungen zum Tragen: Während der weitere Rückgang der COVID-19-bedingten Maßnahmen sowie das Auslaufen befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit der Teuerung bzw. der Wegfall des Einmaleffekts der Gasreserve die Ausgabendynamik dämpfen, führt die hohe Inflation im Jahr 2022 zu einem deutlichen Ausgabenwachstum bei den Arbeitnehmerentgelten im Jahr 2023. Im Zuge der automatischen Pensionsanpassung schlägt die hohe Inflation 2022 erst in den Jahren 2023 und 2024 auf die Pensionsausgaben durch. Insgesamt bleibt das Ausgabenwachstum in den Jahren 2023 bis 2026 moderat und liegt zwischen 2,0% und 2,9%. Die Ausgabenquote sinkt kontinuierlich im Betrachtungszeitraum auf 48,3% (2026) und entspricht damit annähernd ihrem Wert von 2019 (48,6%).

Plausibler, wenn auch durchwegs pessimistischerer Budgetpfad 2022 bis 2025 gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm im Vergleich zur FISK-Frühjahrsprognose

Der Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms vom April 2022 zeigt im Prognosezeitraum von 2022 bis 2024 durchwegs höhere Budgetdefizite als der mittelfristige Budgetpfad auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose. Im Jahr 2025 geht die FISK-Frühjahrsprognose bereits von einem geringfügigen Überschuss aus, während das Stabilitätsprogramm noch ein geringes Budgetdefizit ausweist. Ausschlaggebend dafür ist zunächst die etwas positivere Einschätzung des FISK hinsichtlich der gesamtstaatlichen Einnahmenentwicklung in der kurzen Frist, die vor allem aus einer höheren Aufkommenserwartung hinsichtlich der Produktions- und Importabgaben resultiert. Bei den Einkommen- und Vermögenssteuern unterstellt die FISK-Prognose hingegen in allen Jahren ein geringeres Aufkommen als das Stabilitätsprogramm. Die gesamtstaatlichen Ausgaben entwickeln sich laut FISK-Prognose im gesamten Prognosezeitraum schwächer als im Stabilitätsprogramm, etwa aufgrund eines stärkeren unterstellten Rückgangs der COVID-19-bedingten Subventionen und durchwegs geringerer Zinszahlungen. Zudem erwartet die FISK-Prognose ab 2023 bei den Vorleistungen einen schwächeren und bei den monetären Sozialleistungen einen deutlich schwächeren Verlauf, sodass insgesamt die pessimistischere Einnahmenentwicklung ab dem Jahr 2023 kompensiert wird.

Kontinuierliche Rückführung der Staatsschuldenquote bis 2026 unter das Vorkrisenniveau 2019

Die FISK-Frühjahrsprognose geht davon aus, dass die gesamtstaatliche Verschuldungsquote im Jahr 2020 einen temporären Hochpunkt bei 83,3% des BIP hatte: Nach einem leichten Rückgang im Jahr 2021 um 0,5 Prozentpunkte auf 82,8% des BIP wird sich die Rückführung der Schuldenquote in den nächsten Jahren

verstärkt fortsetzen, sodass diese bis zum Jahr 2026 auf 67,7% – und damit unter das Vorkrisenniveau (2019: 70,6% des BIP) – rückgeführt wird. Diese Entwicklung wird vorrangig durch den „BIP-Nenner-Effekt“ bestimmt, ab dem Jahr 2024 tragen zudem Primärüberschüsse zum Rückgang der Schuldenquote bei.

Erfüllung beider Maastricht-Kriterien ab dem Jahr 2022 gemäß FISK-Frühjahrsprognose

Gemäß FISK-Frühjahrsprognose wird bereits im Jahr 2022 das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit die Obergrenze von 3% des BIP unterschreiten. Ebenso steht die Rückführung der Verschuldungsquote im Einklang mit den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), sodass Österreich bereits nach den beiden vergangenen Pandemie Jahren beide Maastricht-Kriterien erfüllt. Die deutlichen Verfehlungen der Maastricht-Kriterien in den Jahren 2020 (Finanzierungssaldo, Rückführung der Verschuldungsquote) und 2021 (Finanzierungssaldo) waren einem außergewöhnlichen Ereignis mit enormer Unsicherheit bezüglich der makroökonomischen und fiskalischen Auswirkungen geschuldet, sodass die EK bereits im Frühjahr 2020 – für alle Mitgliedstaaten der EU – entschied, kein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (ÜD-Verfahren) einzuleiten.

Auf Basis der prognostizierten sukzessiven Verbesserung der fiskalischen Kenngrößen Österreichs ist aus gegenwärtiger Sicht auch von einer Erfüllung des SWP in der mittleren Frist auszugehen. Aufgrund der derzeit geltenden „allgemeinen Ausweichklausel“, die wegen der gegenwärtigen enormen Unsicherheiten bis Ende 2023 verlängert wurde, sind Abweichungen von den strukturellen Budgetvorgaben des SWP (struktureller Budgetsaldo, Ausgabenregel) in den Jahren 2020 bis 2023 erlaubt und wird von deren quantitativer Beurteilung Abstand genommen. Nach Aufhebung der „allgemeinen Ausweichklausel“ zeichnet sich gemäß FISK-Frühjahrsprognose – unter der No-policy-change-Annahme – eine kontinuierliche Rückführung des strukturellen Defizits im Einklang mit dem SWP ab. Zunächst würde der strukturelle Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Budgetziels (MTO) eines strukturellen Budgetdefizits von maximal 0,5% des BIP erfüllt werden. Bereits im Jahr 2024 wäre das MTO wieder erreicht.

Von einer Ex-ante-Evaluierung nationaler Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012 wird unter dem gegenwärtigen Regime der „allgemeinen Ausweichklausel“ sowie aufgrund der besonderen Planungsunsicherheit bei der Erstellung subsektoraler Haushaltspläne bzw. Kurzlebigkeit der Datengrundlage weiterhin Abstand genommen.

Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2022

Zielgerichtete, temporäre monetäre Transfers an einkommensschwache Haushalte zur Abfederung der hohen Preissteigerungen rasch beschließen und ausschütten; inflationsbedingte Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte zur Wahrung von Budgetspielräumen bzw. zur Gegenfinanzierung inflationsbedingter Ausgabenerhöhungen nutzen

Ausgangslage:

Der vor allem durch die Energiepreisentwicklung getriebene starke Anstieg der Inflationsrate im Jahresverlauf 2022 stellt insbesondere einkommensschwache Haushalte vor große Herausforderungen. So zeigen Kurzanalysen des WIFO (Research Brief 10/2022) und des FISK die Auswirkungen steigender Lebenshaltungskosten auf die Armutsgefährdung der Bevölkerung in Österreich. Auf Basis aktueller Ergebnisse des FISK-Mikrosimulationsmodells wird ersichtlich, dass die Konsumausgaben der einkommensschwächsten 25% der Haushalte bereits zu Preisen von 2019/20 höher waren als ihr Einkommen. Weiters nimmt die Erhöhung der Konsumausgaben infolge der Inflationierung der Preise der Haushaltskonsumbündel auf Basis der Preisentwicklung im ersten Quartal 2022 mit dem Einkommen zu. Als Folge können durch die Preiserhöhungen die ärmsten 35% der Haushalte ihre Konsumausgaben nur noch knapp finanzieren bzw. vergrößert sich die bereits zuvor existierende Lücke zwischen Einkommen und Konsumausgaben bei den ärmsten 25% der Haushalte.

Hauptergebnisse und Empfehlungen vom Juni 2022

Zwar erwarten die Inflationsprognosen der Forschungsinstitute bereits 2023 wieder einen deutlichen Rückgang der Inflationsraten. Das mittelfristige, symmetrische Inflationsziel der EZB von 2% dürfte aber weiterhin deutlich überschritten werden, sodass die Inflation auch in den nächsten Jahren ein wirtschaftspolitisches Problem bleiben dürfte.

Empfehlungen:

- Zielgerichtete, temporäre monetäre Transfers an einkommensschwache Haushalte sollen zur Abfederung der hohen Preissteigerungen ausgeschüttet werden. Um den Nutzen dieser Transfers zu maximieren, sollten sie rasch, verwaltungseffizient und zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen gut abgestimmt geleistet werden.
- Die Höhe der monetären Transfers sollte sich an den inflationsbedingten Mehrkosten des bisher konsumierten Güterbündels einkommensschwacher Haushalte orientieren. Das bedeutet, dass sowohl die Höhe des Haushaltseinkommens als auch die Betroffenheit dieser Haushalte durch die Inflation die Höhe der Transfers determinieren. Die aktuell auszuschüttenden Haushaltstransfers sollten zeitlich beschränkt werden, da sie dazu dienen, die Verzögerung zwischen Preiserhöhung und Lohnanpassung bzw. Anpassung der staatlichen Transfers (u. a. Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, Notstandshilfe) und Pensionszahlungen zu überbrücken. Dabei sind die technisch-administrativen Herausforderungen der Umsetzung von einkommensbezogenen Transfers an Haushalte rasch und kosteneffizient zu lösen.
- Darüber hinaus sollten Sozialtransfers generell in ihrer Höhe angepasst werden, um die reale Kaufkraft aller Transfereinkünfte zu sichern.
- Weiters könnten abgabenseitige Maßnahmen die Lohnabschlüsse der Sozialpartner erleichtern und damit zur Verringerung der Inflationsdynamik beitragen.
- Zur Erhaltung von Budgetspielräumen in der nahen Zukunft gebietet es die Vorsicht, inflationsbedingte Mehreinnahmen des Staates jetzt nicht rasch zur permanenten Abgabensenkung zu verwenden. Aufgrund von gleichzeitigen inflationsbedingten Ausgabenerhöhungen ist der kurzfristig gewonnene budgetäre Spielraum gering. Dieser sollte zur Vorsorge für die Finanzierung neuerlicher Stützungsmaßnahmen, die bei einer sich verschärfenden Wirtschaftskrise notwendig werden könnten, verwendet werden. Dadurch könnte im Krisenfall ein rasches Anwachsen der Staatsverschuldung etwas abgeschwächt werden.
- Um auf neue bzw. wiederkehrende Krisen effizient reagieren zu können und neuen Herausforderungen zeitnah zu begegnen, sollte eine wissenschaftliche Evaluierung der bislang eingesetzten Unterstützungsleistungen im Kontext der COVID-Krise und des Teuerungsausgleichs im Hinblick auf deren Effektivität und Adäquanz erfolgen.
- Änderungen der wirtschaftspolitischen Strategie, insbesondere bei kriseninduzierten Staatshilfen sollten rechtzeitig und klar kommuniziert werden, um die Planbarkeit für Unternehmen und Haushalte zu erleichtern.

Zukunftsinvestitionen durch Systemeffizienz in gebietskörperschaftsübergreifenden Strukturreformbereichen und Lösungen bei der Pflegefinanzierung sichern

Ausgangslage:

Nach dem vollständigen Auslaufen der Corona-Hilfsmaßnahmen für Unternehmen und Haushalte geht der FISK (ceteris paribus) von einem deutlichen Rückgang der Ausgabenquote auf 49,2% im Jahr 2024 aus. Damit läge die Ausgabenquote deutlich unter dem Niveau des Jahres 2012 von 51,2%. Dafür ist vor allem der starke Rückgang der Zinsquote von 2,7% des BIP auf 0,9% des BIP verantwortlich.

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 bzw. 1,2% des BIP (2019) auf 9,9 bzw. 3,1% des BIP (2070) auszugehen.

Die angekündigte Pflegereform soll Verbesserungen für den Pflegeberuf, die Pflegeausbildung, für Betroffene und deren pflegende Angehörige sowie die 24-Stunden-Betreuung bringen. Dazu zählen ein monatlicher Gehaltsbonus für Pflegende, ein finanzieller monatlicher Zuschuss für Auszubildende oder – vorerst als Modellversuch – die Einführung einer Pflegelehre für Jugendliche in ganz Österreich. Hinsichtlich der Finanzierung der Maßnahmen wurden bislang kaum Vorschläge seitens der Bundesregierung kommuniziert.

Empfehlungen:

- Um die Ausgabendynamik von demografieabhängigen Sozialausgaben zu bremsen, sollten durch Strukturreformen (insbesondere im Bereich des Föderalismus) vorhandene Effizienzspielräume genutzt werden. Dies setzt einen transparenten Überblick über den Status quo voraus. Zu den Anknüpfungspunkten zählen insbesondere die gestreuten Verantwortlichkeiten über Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger. Die Finanzierungsverflechtungen im Gesundheits- und Pflegebereich sollten besonders adressiert werden.
- Schritte zur nachhaltigen Sicherstellung von Pflegedienstleistungen, z. B. durch die Attraktivierung der Pflegeberufe oder die Erhöhung des Leistungsumfangs etc., sind zu begrüßen. Wenngleich dies politische Prioritätensetzungen widerspiegelt, sollte die Neugestaltung des Pflegesystems auch eine koordinierte Bedarfsplanung und gemeinsame Zielsteuerung sowie nachhaltige Finanzierung umfassen. Die nachhaltige Finanzierung erfordert politische Richtungsentscheidungen, die bislang ausstehen.
- Zur Vorbereitung gebietskörperschaftsübergreifender Strukturreformen sollte das bestehende Zeitfenster, das durch die Verlängerung des aktuellen Finanzausgleichs bis Ende 2023 besteht, genutzt werden. Besonders wichtig ist es, die mangelnde Konnexität von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung der Gebietskörperschaften zu thematisieren.

Einhaltung der gesetzten Ziele zur Reduktion der CO₂-Emissionen erfordert Schaffung eines budgetären Handlungsspielraums

Ausgangslage:

Die derzeit geltende EU-Effort-Sharing Verordnung verpflichtet Österreich, bis zum Jahr 2030 seine CO₂-Emissionen (ohne Berücksichtigung der dem Emissionshandel unterliegenden Teile) gegenüber dem Jahr 1990 um 36% zu verringern. Die im Juli 2021 von der Europäischen Kommission neu gesteckten Ziele im Rahmen des „Fit for 55“-Gesetzespakets implizieren eine zusätzliche deutliche Erhöhung der notwendigen Emissionsreduktion in Österreich bis 2030 auf 46% und unterstreichen den zeitnahen Handlungsbedarf.

Zusätzlich hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, Österreich bis zum Jahr 2040 klimaneutral zu machen. Dies impliziert einen noch ambitionierteren Reduktionspfad. Gegenwärtig zeigt die empirische Evidenz, dass Österreich noch beträchtlichen Handlungsbedarf hat, um die Zielvorgaben gemäß „Fit for 55“/Green Deal auf EU-Ebene oder gemäß aktuellem Regierungsprogramm („klimaneutral bis 2040“) zu erreichen. Vor diesem Hintergrund kommt öffentlichen und privaten Investitionen, aber auch der Stärkung der Kapitalmärkte eine besondere Rolle zu.

Empfehlungen:

- Um die auf nationaler und internationaler Ebene bestehenden ambitionierten Klimaziele zu erreichen, bedarf es zusätzlicher Anstrengungen. Bei der Wahl geeigneter Maßnahmen, gilt es die Kosteneffizienz der unterschiedlichen existierenden Technologien zur Reduktion der CO₂-Emissionen zu beachten.

Hauptergebnisse und Empfehlungen vom Juni 2022

- Für die Umsetzung nötiger Schritte zur Erreichung der erforderlichen Emissionsreduktion Österreichs müssen budgetäre Mittel freigemacht werden. Dabei sollte einerseits der höheren Qualität der öffentlichen Finanzen, die insbesondere anhand eines hohen Anteils von Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben zum Ausdruck kommt, besonderes Augenmerk gelten. Andererseits ist ein ausgewogener Anreiz- und Maßnahmenmix erforderlich (z. B. Förderinstrumente, Regelungen, CO₂-Bepreisung), um die notwendige ausgeprägte Beteiligung des privaten Sektors (Unternehmen und Haushalte) zu initiieren bzw. zu forcieren. Öffentliche und private Investitionen sind geeignet, das langfristige Wachstumspotenzial zu erhöhen, zielorientiert den Herausforderungen und Chancen des ökologischen Wandels zu begegnen, aber auch finanzielle Sanktionen bei Verfehlung von klimapolitischen Zielwerten zu vermeiden.