

EXECUTIVE SUMMARY UND EMPFEHLUNGEN DES BERICHTS ÜBER DIE EINHALTUNG DER FISKALREGELN 2020 BIS 2025 DES FISKALRATES (JUNI 2021)

Einschätzung der budgetären Lage Österreichs 2021 bis 2025

Der mittelfristige Budget- und Verschuldungspfad Österreichs ist weiterhin massiv durch die beträchtlichen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bestimmt und nur mit großer Unsicherheit abzuschätzen: Die österreichische Wirtschaft brach im Jahr 2020 um real 6,6% gegenüber dem Vorjahr ein und erholt sich im laufenden Jahr 2021 langsam. Durch die zeitweise Schließung des Handels und der personennahen Dienstleistungen sowie die verzögerten Öffnungsschritte für Gastronomie, Beherbergung und Veranstaltungen gewinnt die wirtschaftliche Aktivität erst im Sommer 2021 an Fahrt, sodass sich der wirtschaftliche Erholungs- und Aufholprozess stärker ins Jahr 2022 verlagert. Vor diesem Hintergrund geht das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Lockdown-Szenario vom April 2021, das der FISK-Frühjahrsprognose zugrunde liegt, von einem realen BIP-Zuwachs in Höhe von 1,5% im Jahr 2021 und von 4,7% im Jahr 2022 aus. In den Folgejahren bleibt die Wirtschaftsentwicklung mit realen BIP-Wachstumsraten von unter 2% moderat.

Neu etablierte mittelfristige FISK-Fiskalprognose geht von anhaltend hohem Budgetdefizit 2021 und schrittweiser Rückführung in den Folgejahren aus

Im Licht dieser makroökonomischen Rahmenbedingungen geht die vorliegende Fiskalprognose des Fiskalrates von einem negativen Finanzierungssaldo 2021 in Höhe von 7,6% des BIP aus (2020: -8,9% des BIP). Darin spiegelt sich vorrangig die anhaltend hohe staatliche Intervention zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und ihrer weitreichenden Folgen wider: Insgesamt gehen diskretionäre, größtenteils ausgabenseitig wirksame Maßnahmen im Ausmaß von 6% des BIP in die Berechnungen des Maastricht-Defizits des Jahres 2021 ein, die einen Mix aus Verlängerung, Adaption oder Neuetaблиerung von Hilfsmaßnahmen darstellen (z. B. Kurzarbeit, Fixkostenzuschuss, Verlustersatz sowie Ausfallsbonus und Corona-Bonus für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Gesundheitswesen). Erstmals ab dem Frühjahr 2021 erstellt der Fiskalrat eine mittelfristige Prognose bis 2025 zur Evaluierung der nationalen mittelfristigen Finanzplanung auf Basis des Stabilitätsprogramms. Unter der Voraussetzung, dass der Großteil der COVID-19-Maßnahmen zu Beginn der zweiten Jahreshälfte 2021 ausläuft und unter Zugrundelegung der No-policy-change-Annahme, sinkt das Budgetdefizit im verbleibenden Prognosezeitraum (2022–2025) von -3,6% auf -0,9% des BIP (Redaktionsschluss der Prognose: 26.5.2021).

Diskretionäre Gegensteuerung infolge der COVID-19-Pandemie prägt gesamtstaatliche Einnahmen- und Ausgabenentwicklung noch bis zum Jahr 2022

Die FISK-Frühjahrsprognose geht zunächst von einer verhaltenen Erholung der Staatseinnahmen (2021: +3,0% auf 189,8 Mrd Euro oder 49,2% des BIP) aus. In den Folgejahren 2022 und 2023 nimmt die Dynamik mit Zuwachsraten von +5,4% und +4,0% zu, sodass im Jahr 2022 mit 200,0 Mrd Euro das Vorkrisenniveau der Staatseinnahmen (2019: 195,5 Mrd Euro) wieder überschritten werden sollte. Die Einnahmenquote bleibt mittelfristig stabil bei Werten um etwas über 49% des BIP. Nach dem historischen Einnahmenrückgang 2020 um 11,3 Mrd Euro, der alle Einnahmenhauptkategorien durch den makroökonomisch und diskretionär bedingten Rückgang der Steuerbasen betraf, wird von Rebound-Effekten und einem sukzessiven Rückfluss gestundeter Steuern ausgegangen, wenn auch unterschiedlich im Zeitverlauf: Während die Prognose einerseits aufgrund der gesetzten Maßnahmen (z. B. degressive Abschreibung, Wirtshauspaket) und andererseits aufgrund der historischen Erfahrungen – beispielsweise aus der Finanzkrise 2008 – von einer langsamen Erholung der veranlagten Steuern v. a. im Vergleich zur Lohnsteuer ausgeht, folgen die indirekten Abgabenarten der vergleichsweise hohen Dynamik des privaten Konsums bereits im Jahr 2022. Zudem wird bei den indirekten Steuern aufgrund der bisher beschlossenen Ökologierungsmaßnahmen mittelfristig mit einem höheren Aufkommen gerechnet. Sozialversicherungsbeiträge werden im ESVG 2010 periodengerecht erfasst, d. h. zunächst mit dem Forderungsvolumen (abzüglich

Hauptergebnisse und Empfehlungen vom Juni 2021

uneinbringlicher Forderungen, die sofort abgeschrieben werden), welches sich sukzessive als Einzahlungen auch kassamäßig niederschlägt.

Die Staatsausgaben werden sich aufgrund der anhaltenden Gesundheitskrise laut FISK-Frühjahrsprognose auch noch im Jahr 2021 um 0,7% auf 219,0 Mrd Euro erhöhen. Entgegen dem noch im Herbst erwarteten Rückgang bleiben die ausgabenseitigen diskretionären Maßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie auch noch im laufenden Jahr größtenteils erhalten: Im Vorjahresvergleich gehen die Corona-bedingten Staatsausgaben im Jahr 2021 um 3,6 Mrd Euro auf 14,6 Mrd Euro, erst im Jahr 2022 merklich um 12,6 Mrd Euro auf 2,1 Mrd Euro, zurück. Letzteres schlägt auch bei der Entwicklung der staatlichen Gesamtausgaben durch, die im Jahr 2022 um 4,9 Mrd Euro bzw. 2,2% sinken werden. Mittelfristig – und damit unter der No-policy-change-Annahme, die einen rückläufigen Einfluss diskretionärer Maßnahmen bewirkt – wird ein moderates Ausgabenwachstum von unter 2% erwartet. Die Ausgabenquote geht nach den bisherigen Extremwerten in den Jahren 2020 und 2021 mit bis zu 57,8% des BIP mittelfristig wieder in Richtung der 50%-Marke. Der Verlauf der Gesamtausgaben ist wesentlich durch die Entwicklung der Subventionen determiniert. In diese Ausgabenkategorie fallen die umfangreichen Hilfspakete im Zuge der COVID-19-Krise, die von der COFAG bereitgestellt werden (Fixkostenzuschuss, Verlustersatz, Ausfallsbonus) sowie die Kurzarbeit. Zudem spielen die monetären Sozialleistungen für die Gesamtentwicklung eine große Rolle, die u. a. die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose – deren Zahl liegt am Ende des Prognosezeitraums immer noch um rund 20.000 Personen über dem Vorkrisenniveau 2019 – aber v. a. auch Ausgaben des Härtefallfonds oder den Corona-Bonus für Pensionisten umfassen.

In die Prognosewerte gehen ab 2021 erstmals auch Maßnahmen des nationalen Aufbau- und Resilienzplans (ARP) ein, die größtenteils durch die Aufbau- und Resilienzfazilität der EU finanziert werden. Daraus ergibt sich aus heutiger Sicht ausschließlich für das Jahr 2025 eine defiziterhöhende Wirkung von -0,6 Mrd Euro, da in diesem Jahr den Auszahlungen keine entsprechenden Einnahmen gemäß ARP gegenüberstehen.

Deutlich optimistischerer Budgetpfad 2021 bis 2024 gemäß FISK-Prognose im Vergleich zum aktuellen Stabilitätsprogramm

Der Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms vom April 2021 weist im Geltungszeitraum von 2021 bis 2024 durchwegs höhere Budgetdefizite als der mittelfristige Budgetpfad auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose auf: Mit Ausnahme des Jahres 2023, in dem das gesamtstaatliche Defizit gemäß Stabilitätsprogramm um 0,3% des BIP höher liegt als der entsprechende Wert des Fiskalrates, beträgt der Abstand jeweils 0,8% des BIP. Ausschlaggebend dafür ist die deutlich bessere Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose (schnellere Erholung der veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie mittelfristig dynamischere Entwicklung der Umsatzsteuer). Auf der Ausgabenseite zeigt sich ein ähnlicher Verlauf der beiden Prognosezeitreihen. Nennenswerte Abweichungen gibt es bei Einzelkategorien, insbesondere den höheren Ausgaben gemäß FISK-Frühjahrsprognose bei Subventionen (Einschätzung der COFAG-Hilfen) und dem stärkeren Rebound-Effekt in den Jahren 2022 und 2023 in Richtung des Trendwachstums bei Gesundheitsausgaben innerhalb der Vorleistungen sowie der sozialen Sachleistungen.

Kontinuierliche Rückführung der Staatsschuldenquote nach historischem Höchststand im Jahr 2021

Im Jahr 2021 setzt sich der Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote Österreichs um 4,8 Prozentpunkte auf 88,7% des BIP fort (2020: +13,4 Prozentpunkte auf 83,9% des BIP). Nach diesem historischen Höchststand wird ein kontinuierlicher Rückgang auf 83,8% bis zum Jahr 2025 erwartet. Diese Entwicklung resultiert primär aus dem „BIP-Nenner-Effekt“, der in den Jahren 2021 bis 2025 die Schuldenquote um durchschnittlich 3,2 Prozentpunkte p. a. reduziert. Die Stock-Flow-Adjustments tragen aus gegenwärtiger Sicht nur in den Jahren 2021 und 2022 geringfügig zur Senkung der Schuldenquote bei. Zudem ist von

einer bis 2024 rückläufigen Zinsdienstquote sowie einer deutlichen Rückführung der Primärdefizite im Prognosezeitraum auszugehen.

Deutliche Verfehlung der Maastricht-Kriterien in den Jahren 2020 bis 2022 bleibt ohne Sanktionen

Für die Zeit der aktivierten „allgemeinen Ausweichklausel“ – aus gegenwärtiger Sicht bis Ende 2022 – kamen die EK sowie der ECOFIN überein, aufgrund der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden enormen Unsicherheit bezüglich deren makroökonomischen und fiskalischen Auswirkungen, europaweit keine Verfahrensschritte wegen Verfehlungen der Maastricht-Kriterien einzuleiten. Auf Grundlage der FISK-Frühjahrsprognose ist in diesem Betrachtungszeitraum von einer deutlichen Überschreitung der Defizitobergrenze von 3% des BIP auszugehen. Auch die Entwicklung der Staatsschuldenquote steht nicht im Einklang mit den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) der EU. Für die Jahre 2023 bis 2025 wird ein weiterer Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits und der Staatsschuldenquote erwartet. Während ab dem Jahr 2023 mit einer Unterschreitung der Defizitobergrenze zu rechnen ist, führt der erwartete Schuldenpfad aus heutiger Sicht dennoch zu einer knappen Verfehlung der Schuldenregel in den Jahren 2023 bis 2025.

Durch die Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ sind Abweichungen von den strukturellen Budgetvorgaben in den Jahren 2020 bis 2022 erlaubt und werden keine numerischen Evaluierungen – weder seitens der EK noch seitens des Fiskalrates – vorgenommen. Für den Zeitraum nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ zeigt sich unter der No-policy-change-Annahme eine Annäherung an eine nachhaltige Budgetpolitik im Einklang mit den Vorgaben des SWP (). Zudem sollte die Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Budgetsaldos mit besonderer Vorsicht vorgenommen werden, da es in der gegenwärtigen Phase der Gesundheitskrise bei der Anwendung von Konjunkturglättungsverfahren zu unplausiblen Revisionen dieser Kenngrößen kommt.

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

Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2021

Behutsame, aber aktive Rückkehr zu nachhaltiger Budgetpolitik nach Ende der Pandemie

Ausgangslage: Im Sog der COVID-19-Pandemie ist mit 88,7% des BIP im Jahr 2021 laut aktueller FISK-Prognose von einer historisch hohen Staatsschuldenquote Österreichs auszugehen. Ungeachtet des gegenwärtig besonders niedrigen Marktzinsumfelds, in dem Österreich sehr günstige Finanzierungsbedingungen vorfindet, reagieren die Zinsausgaben im Fall von hoher Staatsverschuldung sensitiv auf etwaige Zinssatzerhöhungen und werden höhere Primärüberschüsse zur Stabilisierung der Schuldenquote erforderlich. Selbst bei anhaltenden negativen Zins-Wachstums-Differenzialen wäre eine automatische Rückführung der Staatsschuldenquote nur langfristig möglich. Die Abwicklung der verstaatlichten Banken¹ kann im Gegensatz zu den Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 nur einen geringen Beitrag zur Schuldenreduktion leisten.

Empfehlungen:

- Die COVID-19-Pandemie bedingt zur Abfederung der gesundheitspolitischen, sozialen und

¹ HETA, KA-Finanz AG und immigon portfolioabbau ag, wobei ab dem Jahr 2021 nur noch Verbindlichkeiten der KA-Finanz AG bestehen.

wirtschaftlichen Folgen den Einsatz weitreichender Instrumente der staatlichen Stabilitätspolitik. Um den Handlungsspielraum des Staates für solch umfassende Interventionen im Fall zukünftiger Krisen sicherzustellen, muss die Staatsschuldenquote mittel- bis langfristig wieder auf ein Niveau rückgeführt werden, das im Einklang mit den Vorgaben des EU-Fiskalrahmens steht.

- Nach Bewältigung der unmittelbaren sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sollte vom gegenwärtigen Krisenmodus abgegangen, das Maßnahmenpaket zur Unterstützung des wirtschaftlichen Aufschwungs sowie zur Stärkung der Krisenresilienz der heimischen Wirtschaft forciert und in weiterer Folge die schrittweise Rückkehr zur nachhaltigen Budgetpolitik eingeleitet werden.
- Der aktive Rückzug aus der unmittelbaren staatlichen Intervention muss gut vorbereitet und konjunkturgerecht ausgestaltet werden, um nach dem Ende der Pandemie einerseits konjunkturelle Rückschläge möglichst zu verhindern und andererseits mittel- bis langfristig wieder budgetäre Risikopuffer aufzubauen.
- Besonderes Augenmerk sollte dem Timing gelten, um diesen Regimewechsel differenziert nach Einzelmaßnahmen und deren bisheriger Effektivität und Intention umzusetzen.

Leistungsfähige Systeme des Sozialstaates und nachhaltige Staatsfinanzen durch strukturelle Reformen absichern

Ausgangslage: Der Ageing Report 2021 erwartet für Österreich einen weiteren Anstieg der altersabhängigen Ausgaben. Auf Basis dieses Berichts der Europäischen Kommission wird sich auf lange Sicht der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Gesundheits- und Pflegeleistungen von 6,9% bzw. 1,8% des BIP (2019) bis zum Jahr 2050 auf 8,0% bzw. 3,2% des BIP erhöhen. Diese Projektionen wurden noch ungeachtet jener Herausforderungen erstellt, die sich durch potenzielle Langzeitfolgen der COVID-19-Pandemie für das heimische Gesundheits- und Langzeitpflegesystem ergeben. Neben dem erwarteten Ausgabenanstieg stellen auch der Wegfall des befristeten Zweckzuschusses des Bundes an die Länder und Gemeinden per Jahresende (Pflegefonds) und die Fragmentierung der Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften Herausforderungen für eine nachhaltige Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich dar.

Anknüpfend an die Empfehlungen des Fiskalrates vom Dezember 2020 sollten Anpassungen insbesondere in jenen Bereichen, in denen eine strategische und strukturelle Reformnotwendigkeit besteht (z. B. Struktur des Abgabensystems, Förderwesen, Pensionen, Pflege), in eine Gesamtstrategie eingebettet sein. Die Gesamtstrategie sollte vorrangig von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen wie z. B. Erhöhung der Beschäftigungsquote, nachhaltiger Finanzierbarkeit und klarer Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bei der Bereitstellung geleitet sein.

Empfehlungen:

- Strukturelle Reformmaßnahmen (insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Langzeitpflege, Pensionen, Bildung) sollten – trotz gegenwärtigem Krisenmodus bzw. Vorbereitung von Maßnahmen für einen nachhaltigen Aufschwung – vorbereitet, eingeleitet und umgesetzt werden, um leistungsfähige Systeme des Sozialstaates und nachhaltige Staatsfinanzen abzusichern.
- Der deutliche, erwartete Anstieg der Pflegeausgaben, der sich durch mögliche Langzeitfolgen aus der gegenwärtigen Pandemie noch erhöhen könnte, erfordert eine nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung des österreichischen Pflegesystems, wie seitens des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz in Angriff genommen.
- Durch die Stärkung der Konnexität zwischen Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenhoheit auf gebietskörperschaftlicher Ebene sowie Entflechtung der intergovernmentalen Transferbeziehungen sollten in gebietskörperschaftsübergreifenden Bereichen der Staatsaufgaben, wie dem

österreichischen Gesundheits- und Pflegesystem, Effizienzgewinne lukriert werden. Dies setzt einen transparenten Überblick über den Status quo voraus.

Ökologische und digitale Herausforderungen annehmen und mit Instrumentenmix begleiten

Ausgangslage: Im Zuge der politischen Einigung über den nächsten langfristigen EU-Haushalt wurde nicht nur das finanzielle Gerüst zur Umsetzung der gegenwärtigen Prioritäten der Europäischen Kommission – insbesondere der „Green Deal“ und die EU-Digitalisierungsstrategie – definiert, sondern auch das befristete Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) etabliert. Das NGEU dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie sowie der Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung und des ökologischen und digitalen Wandels. Es umfasst ein Gesamtvolumen von 750,0 Mrd Euro und wird über Anleihen der EU finanziert. Das Kernstück des NGEU bildet die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), über die Investitionen und Reformen der Mitgliedstaaten mittels Darlehen (360,0 Mrd Euro) und Zuschüsse (312,5 Mrd Euro) finanziert werden sollen. Der Abruf der Mittel der neuen Fazilität unterliegt besonderer Konditionalität, um die Erreichung wichtiger wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Ziele zu unterstützen. Zudem gehen Verfehlungen von international vereinbarten Klimazielen mit finanziellen Sanktionen einher, die der Reduktion von Treibhausgasemissionen eine zusätzliche budgetpolitische Dimension einräumen. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen kommt öffentlichen und privaten Investitionen eine besondere Rolle zu.

Empfehlungen:

- Um der bedeutenden Rolle von öffentlichen und privaten Investitionen zur Begegnung der besonderen Herausforderungen des Klimawandels, der Digitalisierung, aber auch des drohenden Bildungsverlustes infolge der Pandemie oder der Digitalisierung (Chancengleichheit in Bezug auf IT-Infrastruktur und Kompetenzen im digitalen Wandel), Rechnung zu tragen, sollten die Mittel neu etablierter Instrumente wie der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgeschöpft und effizient genutzt werden.
- Die Fortführung der ökosozialen Abgabenreform im Kontext der bevorstehenden CO₂-Bepreisung unter Berücksichtigung entsprechender Kompensationszahlungen (um auch negative Verteilungswirkungen zu vermeiden) soll maßgeblich zur Absenkung der Treibhausgasemissionen entsprechend der vorgegebenen Reduktionsziele beitragen: Der Ausbau der ökologischen Elemente könnte erwünschte umweltpolitische (Verringerung des Schadstoffausstoßes), aber auch fiskalpolitische Nebeneffekte (Vermeidung drohender Strafzahlungen bei Überschreitung von CO₂-Grenzen) generieren. Darüber hinaus könnten durch einen ausgewogenen Instrumenten- und Anreizmix (öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Ökologisierung des Abgabensystems, CO₂-Bepreisung, rechtliche Vorgaben) entsprechende Investitionen des privaten Sektors ausgelöst werden, die die erforderliche wirtschaftliche Stärkung und den Strukturwandel nach der aktuellen Krise unterstützen.
- Die finanziellen Mittel aus den EU-Programmen sollten dazu verwendet werden, wichtige Impulse zur Erreichung des Zielbündels bzw. eines weiteren positiven „Kulturwandels“ im Bereich Digitalisierung, Ökologisierung, Wissensaufbau und sozialer Ausgewogenheit (Just Transition) aktiv anzustoßen. Zudem reduzieren öffentliche und private Investitionen sowie Anreize zur Reduktion der Treibhausgasemissionen das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit potenzieller Strafzahlungen bei Nichterfüllung international vereinbarter Klimaziele.
- Vordringlich sollten Maßnahmen zur Erhöhung der wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Resilienz sowie zur Stärkung des Wachstumspotenzials der österreichischen Wirtschaft und der Schaffung von Arbeitsplätzen (z. B. digitale und ökologische Investitionen, Investitionen in den öffentlichen Personennahverkehr, Eigenkapitalzufuhr und -stärkung, Gründerpaket, Bildungsoffensiven etc.) umgesetzt werden.
- Für das Monitoring der Umsetzung des heimischen Aufbau- und Resilienzplans sollten v. a. Förderrahmen, Stand der Anträge sowie Auszahlungen regelmäßig, zeitnah und transparent

dargestellt werden.

- Mitnahmeeffekte und wettbewerbsverzerrende Elemente sollten bei der Umsetzung von Förderungen adressiert und vermieden werden.

Gegenwärtige Phase ohne numerische Regelüberprüfung für Weiterentwicklung und Optimierung des nationalen Fiskalregelwerks (ÖStP 2012) nutzen

Ausgangslage: Im Zuge des regelmäßigen Monitoring-Prozesses durch den Fiskalrat wurden verschiedene Erfahrungen hinsichtlich der Beschaffenheit der Datengrundlage sowie der Ausgestaltung der nationalen Fiskalregeln gesammelt. Problemlagen bei der Anwendung des ÖStP 2012 umfassen aus der Sicht des Fiskalrates insbesondere i) die Komplexität des nationalen Regelwerks, ii) die geringe Steuerungsrelevanz der Fiskalregeln, iii) die Operationalisierung und Anwendung der „allgemeinen Ausweichklausel“ sowie des Regimewechsels nach deren Deaktivierung sowie iv) die Validität der Datengrundlagen.

Empfehlungen:

- Die gegenwärtige Phase der aktivierten „allgemeinen Ausweichklausel“ sollte genutzt werden, um die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Anwendung des nationalen Regelwerks zu reflektieren und Vorschläge zur Weiterentwicklung zu formulieren. Damit soll nicht nur das Ziel verfolgt werden, die Diskussion anzureichern, sondern vor allem nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ – aus gegenwärtiger Sicht ab dem Jahr 2023 – mit einem vereinfachten Regelwerk und verbesserten Steuerungselementen die Rückkehr auf solide Budget- und Verschuldungspfade auf allen subsektoralen Ebenen zu unterstützen.
- Für eine tiefgreifende Reform gilt es, die Reformschritte auf EU-Ebene abzuwarten, um die Konsistenz zwischen den nationalen und EU-weiten Fiskalregelsystemen bestmöglich herzustellen. Vor diesem Hintergrund liegt eine sequenzielle Vorgangsweise nahe, die zunächst die Abklärung und Festlegung von Prozessen zur unmittelbaren Anwendung des ÖStP und erst in weiterer Folge eine weiterreichende Reform des Regelwerks umfassen sollte. Folgende Aspekte könnten dazu beitragen, die Steuerungsrelevanz und die Überwachungsabläufe schon vorzeitig zu verbessern:
 - Anpassung der derzeitigen Praxis, Kontrollkontostände erst nach Beschlussfassung des Österreichischen Koordinationsgremiums (ÖKK) endgültig „einzufrieren“. Empfehlungen des Fiskalrates knüpfen im Dezember an den Haushaltsergebnissen der Statistik Austria an, die das gesetzliche Mandat zur Schaffung der entsprechenden Datengrundlage hat. Nachträgliche Änderungen erschweren und untergraben mitunter den Monitoring-Prozess. Vor diesem Hintergrund sollten Regelungen gefunden werden, die einen geeigneten zeitlichen Ablauf (Möglichkeit zur Korrektur der Haushaltsergebnisse, Berücksichtigung von Neuauslegungen, Ex-post-Evaluierung der Regeleinhaltung) sicherstellen und das Mandat der involvierten Einrichtungen entsprechend ausrichtet.
 - Anpassung des vorgegebenen (starr) Verschuldungspfades, um die erforderliche Rückführung durch die einzelnen Gebietskörperschaften auf aktuelle, völlig neue Verschuldungsverhältnisse umzustellen (z. B. durch eine Anhebung der Schuldenpfade im Ausmaß des COVID-Leveffekts und unter Berücksichtigung der aktuellen subsektoralen Zusammensetzung der Verschuldung zum Jahresende 2020).
 - Einführung einer vereinfachten Ausgabenregel im Probetrieb, die sich auf die Wachstumsbegrenzung eines einfachen, laufend beobachtbaren Ausgabenaggregats bezieht.

Aktive Mitwirkung an der Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens und Lösung besonderer Spannungsfelder

Ausgangslage: Die Evaluierung des EU-Fiskalrahmens durch die Europäische Kommission zeigte sowohl Stärken (z. B. Reduktion der Staatsschulden) als auch Schwächen (v. a. Komplexität der Fiskalregeln, teilweise Prozyklizität der Fiskalpolitik) des bestehenden Systems. Insbesondere die Unterstützung eines nachhaltigen Aufschwungs nach Überwindung der Gesundheitskrise stellt eine zusätzliche Herausforderung bei der Anwendung bestehender Fiskalregeln dar. Weiters besteht ein grundlegendes Spannungsfeld aus regelgebundener Fiskalpolitik zur Gewährleistung von Fiskaldisziplin einerseits, sowie der Flexibilisierung fiskalischer Vorgaben, ohne Glaubwürdigkeitsverlust und ohne grundsätzliche Abkehr von über dem Konjunkturzyklus ausgeglichenen öffentlichen Haushalten, andererseits.

Empfehlungen:

- Die österreichische Bundesregierung sollte sich im anstehenden Reformprozess engagieren und dafür einsetzen, im Zuge der EU-weiten Debatte zur Weiterentwicklung und Reform des EU-Fiskalrahmens die besonderen Herausforderungen der Gegenwart (Bewältigung der COVID-19-Pandemie, Begrenzung des Klimawandels, digitaler Strukturwandel etc.) zu adressieren. Besonderes Augenmerk sollte der Lösung von Spannungsfeldern gelten, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Fiskaldisziplin und Flexibilisierungselementen im Rahmen regelgebundener Fiskalpolitik zu finden.
- Im Lichte der gänzlich neuen Rahmenbedingungen für die Reform des EU-Fiskalrahmens infolge der COVID-19-Pandemie sind aus der Sicht des Fiskalrates folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:
 - Spannungsfeld bei der Definition eines Ankers für die Fiskalpolitik: Mit dem historischen Wirtschaftseinbruch sowie den gesetzten Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen ging ein deutlicher Anstieg von Budgetdefiziten und Staatsschulden einher. Gegenwärtig schaffen anhaltend niedrige Zinszahlungen sowie das niedrige Marktzinsumfeld Budgetspielräume und eine besondere Gelegenheit, Investitionsvorhaben zur Unterstützung des konjunkturellen Aufschwungs, aber v. a. auch zur Schaffung eines Infrastrukturkapitalstocks (bei gleichzeitiger Adressierung wirtschaftspolitischer Prioritäten wie Digitalisierung und „Grüner Investitionen“), der hohe langfristige, gesamtwirtschaftliche Renditen abwerfen kann, umzusetzen. Dabei sollte eine nachhaltige Budgetpolitik nicht aus den Augen verloren werden.
 - Verlässlichkeit der Fiskalregeln in Krisenzeiten, insbesondere bei Verwendung von Konjunkturglättungsverfahren:
 - Der Wirtschaftseinbruch als Folge der gegenwärtigen Gesundheitskrise führt bei Anwendung von Konjunkturglättungsverfahren zu Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und folglich zu Aufwärtsrevisionen der Outputlücke – auch der vergangenen Jahre –, die nicht ein Überhitzen der Volkswirtschaft, sondern ein statistisches Artefakt darstellen. Deshalb sollte die Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldos mit besonderer Sensibilität vorgenommen werden.
 - Eine Ausgabenregel als operative Stellschraube zur Erreichung eines übergeordneten Verschuldungsziels eröffnet ein breites Spektrum zur Ausgestaltung, allerdings auf Kosten der Einfachheit: Unter Verwendung spezifischer Ausgabenaggregate lassen sich unterschiedliche Zielsetzungen bei der budgetpolitischen Steuerung implementieren, die aber zunehmend von beobachtbaren Ausgabenströmen wegführen.
- Zur Bereicherung des Reformprozesses und aktiven Teilnahme sind vertiefende Diskussionen aller Stakeholder fortzuführen, die u. a. mehr Klarheit hinsichtlich der Effektivität regelgebundener Fiskalpolitik unter den neuen Rahmenbedingungen schaffen können.