

EMPFEHLUNGEN DES FISKALRATES ZUR BUDGETPOLITIK 2025

Ausgangslage:

- Die aktuelle Budgetsituation erfordert große strukturelle Konsolidierungsanstrengungen, um
 - den fiskalpolitischen Handlungsspielraum wieder herzustellen,
 - die politische Agenda der neuen Bundesregierung umsetzen zu können,
 - jedenfalls Spielräume für notwendige Zukunftsinvestitionen zu schaffen,
 - die langfristige Schuldentragfähigkeit herzustellen und
 - die Fiskalregeln der EU einzuhalten, die zu Beginn des Anpassungszeitraumes einen hohen Konsolidierungsbedarf implizieren.
- Die EU-Kommission hat am 26.11. einen Bericht nach Artikel 126/3 AEUV vorgelegt. Darin wird festgehalten, dass die Defizitentwicklung in Österreich zur Einleitung eines ÜD-Verfahrens führen wird. Die EK hat gleichzeitig angekündigt in Erwägung zu ziehen, von einem Vorschlag an den ECOFIN (Sitzung am 21.1.2025) ein ÜD-Verfahren zu eröffnen, Abstand zu nehmen. Dafür müsste Österreich bis Mitte Jänner 2025 ein glaubhaftes und nachvollziehbares Konzept vorlegen, das Defizit im Jahr 2025 auf maximal 3,0% des BIP zu senken.
- Die Eröffnung eines ÜD-Verfahrens gegen Österreich würde den Konsolidierungsbedarf gemäß dem EU-Regelwerk innerhalb der nächsten Jahre erheblich reduzieren. Der Konsolidierungsbedarf steht gegenwärtig in besonderem Maße im Spannungsfeld mit Maßnahmen, die Impulse für die angespannte konjunkturelle Situation setzen oder die Wettbewerbsfähigkeit und den Standort Österreich stärken könnten.

Budgetkonsolidierung ohne Tabus erforderlich – mit Bedachtnahme auf möglichst geringe negative konjunkturelle Rückkopplungseffekte

Empfehlungen:

- Der große Konsolidierungsbedarf erfordert ein weitreichendes Maßnahmenbündel, das sich realistisch sowohl auf die Ausgaben- als auch auf die Einnahmenseite beziehen wird. Empirischen Untersuchungen folgend, wirken ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen budgetär nachhaltiger (Aiginger et al., 2010).¹ In jedem Fall soll ein ausgewogenes Gesamtkonzept über einen Konsolidierungspfad beschlossen werden, der sich auf die gesamte Legislaturperiode bezieht. Ausgewogenheit meint in diesem Zusammenhang die Zusammensetzung der Maßnahmen hinsichtlich Betroffenheit verschiedener Gruppen der Bevölkerung (Verteilungswirkungen), Umfang, Tempo, Dauer und Staffelung über den Anwendungszeitraum.
- Bei der Zusammenstellung eines Maßnahmenbündels soll auf makroökonomische Rückkopplungseffekte Bedacht genommen werden, um eine weitere Verschärfung der bereits angespannten konjunkturellen Lage sowie eine „Konsolidierungsspirale“ über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren möglichst zu vermeiden, die eine Konsolidierungsstrategie konterkarieren würde. Vor diesem Hintergrund ist auch in Betracht zu ziehen, Maßnahmen mit Impulswirkung für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den Maßnahmen-Mix aufzunehmen. Zudem ist auf den benötigten zeitlichen Vorlauf einzelner Maßnahmen, bis deren Umsetzung bzw. budgetäre Wirkung vollzogen sein wird, sowie auf das Volumen und die Nachhaltigkeit des fiskalischen Effekts zu achten.
- In Bezug auf einzelne Maßnahmen ist jeweils zu entscheiden, ob der Eingriff dauerhaft oder vorübergehend erfolgen soll und ob eine vollständige Abschaffung, eine Redimensionierung oder eine Veränderung der Ausgaben- oder Einnahmendynamik angestrebt wird. So können temporäre, kurzfristig

¹ Aiginger, K., H. Pitlik und M. Schratzenstaller (2010). Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich. Ausgangslage und Erfolgsbedingungen. WIFO-Monatsberichte 83 (3): S. 219-232.

wirkende Maßnahmen dazu beitragen, die Vorlaufzeit bis zur Wirkungsentfaltung mittel- bis langfristig wirkender Strukturreformen zu überbrücken.

- Vor diesem Hintergrund sind Gespräche und Entscheidungen zu zahlreichen Themenbereichen unerlässlich, die letztlich zu einem Maßnahmenmix führen, der die Konsolidierungslast möglichst ausgewogen zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen verteilt.
- Zur Festlegung eines Maßnahmenbündels ist eine grundlegende Gesprächs- und Kompromissbereitschaft bzw. ein Aufbrechen traditionell festgefahrener Denkansätze bei bisher vermiedenen Themen Voraussetzung – auch in Bereichen, die insbesondere vor der Nationalratswahl von den Parteien als unverrückbare Bedingungen für eine Regierungsbeteiligung gegolten haben. Vor diesem Hintergrund müssen weitreichende Themen ergebnisoffen in die politischen Verhandlungen aufgenommen werden.

Rasch wirksame Konsolidierungsmaßnahmen von Beginn an mit Strukturreformen flankieren, um einen möglichst fließenden Übergang der Konsolidierungswirkungen sicherzustellen

Empfehlungen:

- Erhöhung der Effizienz des Fiskalföderalismus in Österreich, insbesondere durch eine vorgelagerte Aufgabenreform, die Voraussetzung für eine effektive Implementierung finanzwissenschaftlicher Prinzipien ist. Dazu zählen u. a. die Zusammenführung der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung, die entsprechende Stärkung der Aufgabenorientierung und Abgabenaufonomie bei der Finanzierung von Aufgaben und die Entflechtung und Reduktion innerstaatlicher Zahlungsströme.
- Strukturreformen in den gebietskörperschaftsübergreifenden Aufgabenbereichen (v. a. Bildung, Gesundheit, Pflege) zur Hebung von Effizienzpotenzialen forcieren.
- Eine weitere Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters durch gezielte Maßnahmen zur Verlängerung des Erwerbslebens, aber auch Maßnahmen zur stärkeren Nutzung des Beschäftigungspotenzials umsetzen.
- Außertourliche, ausgabensteigernde gesetzliche Eingriffe in das Pensionssystem unterlassen, um die Nachhaltigkeit des Pensionssystems und damit der öffentlichen Finanzen abzusichern.
- Verbesserte Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, um adäquate Bedarfs- und Entwicklungspläne für Pflegedienstleistungen zu erstellen und einheitliche Leistungs- und Qualitätsstandards zu gewährleisten. Unvermeidbare Ausgabensteigerungen bedürfen eines geordneten, nachhaltigen Finanzierungsmodells.
- Weiterentwicklung des heimischen Gesundheitssystems in Richtung integrierter Gesundheitsversorgung, die eine besser koordinierte Bedarfsfeststellung, Prozessplanung, Steuerung und Finanzierung ermöglicht.

Spielräume für Zukunftsinvestitionen und Vorsorge für zukünftige Krisen schaffen

Empfehlungen:

- Ein wichtiger Bestandteil der aktuellen und mittelfristigen Fiskalpolitik muss sein, Budgetspielräume für Zukunftsinvestitionen zu schaffen, Budgetrisiken zu minimieren und Vorsorge für erforderliche Transformationsprozesse zu treffen. Das bedeutet, bei der Konsolidierungsstrategie über die Anforderungen der regelgebundenen Fiskalpolitik hinaus zu gehen.
- Eine entsprechend strategische und zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen abgestimmte Vorgehensweise ist insbesondere zur Begegnung folgender Herausforderungen notwendig:
 - Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs insbesondere durch eine umfassende

Digitalisierungsoffensive, Beschleunigung des Ausbaus von erneuerbaren Energien und der Energieinfrastruktur, Mobilisierung des Arbeitskräfteangebots und Maßnahmen, die allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung und den Erwerb zusätzlicher Qualifikationen ermöglichen.²

- Unterstützung der grünen Transformation und gebietskörperschaftsübergreifend koordinierter Umweltschutz.
- Fachkräftemangel, der v. a. durch die Demografie, die Nichtübereinstimmung des Anforderungsprofils offener Stellen mit den Fertigkeiten Arbeitssuchender und durch die spezifischen Anforderungen infolge des wirtschaftlichen Wandels in Richtung Digitalisierung und Ökologisierung (Twin Transition) besteht.
- Bildung, einschließlich frühkindlicher Erziehung und Kinderbetreuung.
- Effizienzsteigerung in den dynamischen Ausgabenbereichen des Gesundheits- und Pflegewesens.

Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln zur Wiederherstellung der langfristigen Schuldentragfähigkeit unumgänglich

Empfehlungen:

- Die Einhaltung der Fiskalregeln der EU ist wichtig, um die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu gewährleisten. Darüber hinaus handelt es sich dabei um eine gemeinsame unionsrechtliche Verpflichtung aller EU-Mitgliedsstaaten, die auch von Österreich einzuhalten ist.
- Der Stabilitätsbeitrag Österreichs soll genutzt werden, um als starker und verlässlicher Partner in und für Europa wahrgenommen zu werden. Dies ist die Voraussetzung, die Europapolitik aktiv im Interesse Österreichs mitgestalten zu können.
- Österreich soll sein Verhandlungspotenzial nutzen, Spielräume bei der Festlegung des länderspezifischen Anpassungspfades im Rahmen des nationalen Fiskal- und Strukturplans gegenüber der EK auszuschöpfen. Dies kann z. B. beim Timing der erforderlichen Konsolidierung unter Bedachtnahme auf die gegenwärtige konjunkturelle Situation oder der Anerkennung von Konsolidierungsmaßnahmen von Bedeutung sein.
- Zudem sollen flexible Elemente und Verhandlungsspielräume der Fiskalregeln genutzt werden, um das große Konsolidierungserfordernis möglichst konjunkturgerecht über den Anpassungszeitraum zu verteilen.

Tiefgehende Evaluierung des Förderwesens zur Stärkung der Effizienz und Erschließung von Einsparungspotenzialen

Empfehlungen:

- Eine Gesamtstrategie zum heimischen Förderwesen soll einerseits die Minimierung von Zielkonflikten, Doppelgleisigkeiten und Mitnahmeeffekten sowie andererseits die Erhöhung der Transparenz und Treffsicherheit ins Zentrum der Reformbemühungen rücken. Dies schließt eine verbesserte Koordination der fördernden Stellen innerhalb einer Gebietskörperschaft und deren zum Teil ausgelagerten Fördereinrichtungen, aber auch zwischen den Gebietskörperschaften ein.
- Eine systematische Durchforstung und Evaluierung aller Förderungen soll hinsichtlich Zielsetzung und -erreicherung, eingesetzter Fördermittel und möglicher, alternativer, (kosten-)effizienterer Politikmaßnahmen zur Zielerreichung erfolgen. Wie bei den Förderungen soll bei der Wahl alternativer

² Näheres siehe Produktivitätsrat (2024).

Instrumente (z. B. regulatorische Maßnahmen) neben deren Effektivität und Kosteneffizienz stets auf den damit verbundenen bürokratischen und administrativen Aufwand geachtet werden.

- Die Schaffung einer Datenbasis für Haushaltseinkommen ist wichtig, um die Treffsicherheit zukünftiger Maßnahmen zu erhöhen und dadurch eine geringere budgetäre Belastung zu ermöglichen.

Budgetpolitische Grundsätze für nachhaltige Staatsfinanzen verfolgen

Empfehlungen:

- Um den Konsolidierungsprozess zu begleiten und die langfristige Schuldentragfähigkeit Österreichs abzusichern, sind jedenfalls folgende budgetpolitische Grundsätze³ zu beachten:
 - Maßnahmen der kurzfristigen Konsolidierung müssen mit mittelfristig wirksamen, strukturellen Maßnahmen einhergehen.
 - Konsolidierungsmaßnahmen sollen die intendierte Wirkung von Konjunkturmaßnahmen nicht konterkarieren und folglich in eine umfassende fiskalpolitische Strategie eingebettet werden.
 - Konsolidierungsmaßnahmen müssen eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen Bevölkerungsgruppen und Gleichheitsüberlegungen als wichtige Kriterien berücksichtigen; eine aktive Kommunikation über Konsolidierungsnotwendigkeiten, Ziele und Vorhaben zur Zielerreichung ist für eine möglichst friktionsfreie Umsetzung essenziell.
 - Bei einer Konsolidierung ist auf die Struktur der Einnahmenerhöhung (Erzielung von „Doppeldividenden“) bzw. der Ausgabenkürzung (Vermeidung von linearen Kürzungen) zu achten; eine nachhaltige Konsolidierung ist auf der Ausgabenseite wahrscheinlicher.
 - Ein strenger Budgetvollzug über mehrere Jahre unterstützt die Einhaltung eines gewählten Konsolidierungspfades.
 - Parlamentarische Prozesse (Begutachtungsfristen, Gesetzesvorlagen und -initiativen mit Wirkungsorientierter Folgenabschätzung) sollen ohne Abkürzung eingehalten werden.
 - Neue Maßnahmen dürfen nur bei entsprechender Gegenfinanzierung etabliert werden.
 - Opportunitätskosten des Nichthandelns (z. B. Potenziell notwendige Zertifikatszukäufe und Strafzahlungen, längerfristige Folgekosten) sollen stets bedacht werden.
 - Treffsicherheit von Maßnahmen durch entsprechende Datengrundlagen, Maßnahmendesign etc. gewährleisten.
 - Zusätzliche Ausgaben in der öffentlichen Verwaltung sollen nur dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn den Ausgaben im selben spezifischen Bereich eine Prüfung über Einsparungsmöglichkeiten vorausgegangen ist.
 - Planungssicherheit und Kontinuität in der Umsetzung sollen bei den Zielgruppen der Wirtschaftspolitik durch Vermeidung einer „Stop-and-Go-Politik“ sowie durch hohe Realisierungswahrscheinlichkeit von angekündigten Maßnahmen gewährleistet werden.
 - Zusätzliche Komplexität in Rechtsgrundlagen soll vermieden werden, um Bürokratie und Administrationsaufwand in der Verwaltung und bei den Adressaten möglichst gering zu halten.

³ Die Ausführungen stützen sich zum Teil auf Balasundharam et. al (IMF Working Paper, 2023) und Aiginger und Schratzenstaller (2011).