

## **BERICHT ÜBER DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN 2021–2026 DES FISKALRATES (DEZEMBER 2022) – HAUPTERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN**

### **Einschätzung der budgetären Lage 2021 bis 2026**

Der vorliegende Bericht wurde während der weltweit anhaltenden, multiplen Krisensituation erstellt, die auch Österreich vollumfänglich traf. So bestehen enorme Unsicherheiten hinsichtlich des weiteren Verlaufs des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine (Dauer der Kriegshandlungen, Sanktionen, Lieferengpässe, Gasembargo etc.), aber auch im Hinblick auf die Entwicklung der Weltmarktpreise v. a. für Rohstoffe und Energie sowie des weiteren Infektionsgeschehens der COVID-19-Pandemie. Damit gehen auch markante Prognoserisiken für die Staatseinnahmen und -ausgaben einher, die den mittelfristigen Budget- und Verschuldungspfad Österreichs determinieren. Ferner liegt der FISK-Fiskalprognose eine No-policy-change-Annahme zugrunde, wonach keine neuen Staatsausgaben oder Einnahmenänderungen gegenüber dem Status quo unterstellt werden.

Die FISK-Herbstprognose basiert auf der letztverfügbaren Konjunkturprognose des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) von Anfang Oktober 2022. Nach einer kurzen Phase der Hochkonjunktur von 2021 bis Mitte des Jahres 2022 – nicht zuletzt aufgrund von Nachzieheffekten im Kontext der COVID-19-Pandemie – geht das WIFO für 2023 infolge vielfältiger negativer konjunktureller Impulse von einer Stagnation des realen Wirtschaftswachstums aus. Gepaart mit einer historisch hohen Inflation – vorrangig infolge stark steigender Rohstoff- und Energiepreise – steht die heimische Volkswirtschaft vor besonderen Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund steht die prognostizierte Entwicklung der fiskalischen Kenngrößen ganz im Zeichen der hohen Teuerungsraten, die unmittelbar – wenn auch zum Teil zeitverzögert – auf einzelne Ausgaben- und Einnahmekategorien wirken und zudem umfangreiche diskretionäre Maßnahmen zur Abmilderung der Teuerungseffekte ausgelöst haben. Während zum Beispiel das Umsatzsteueraufkommen, Vorleistungen und Zinsausgaben kontemporär auf Inflationsschocks reagieren, übertragen sich Preisanpassungen v. a. auf das Aufkommen der Lohnsteuer oder Sozialbeiträge, Arbeitnehmerentgelte und Pensionszahlungen um ein bis eineinhalb Jahre verzögert. Insgesamt trägt der Inflationsschock 2021/2022 nur im Jahr 2022 geringfügig positiv zur Budgetentwicklung bei und verschlechtert in den Folgejahren den Budgetsaldo.

### **Anti-Teuerungsmaßnahmen, Inkrafttreten der ökosozialen Steuerreform und Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit bei fossilen Brennstoffen rücken ins Zentrum der diskretionären Fiskalpolitik Österreichs**

Im Prognosezeitraum 2022 bis 2026 prägen weiterhin diskretionäre Maßnahmen – abgesehen von der hohen Einnahmendynamik zu Beginn und der sich verstärkenden Dynamik bei den Sozialleistungen bis zum Ende des Prognosezeitraums – das Gesamtbild der fiskalischen Kenngrößen. Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie sind zwar deutlich rückläufig, aber mit einem Volumen in Höhe von 8,0 Mrd Euro im Jahr 2022 weiterhin deutlich budgetwirksam. Zudem wurden etliche Maßnahmen zur Abfederung der außergewöhnlich hohen Preisdynamik sowie zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit bei fossilen Brennstoffen gesetzt. Gemeinsam mit dem Inkrafttreten der ökosozialen Steuerreform schlagen diese Maßnahmen 2022 mit weiteren 14,4 Mrd Euro zu Buche, sodass insgesamt das bereits sehr hohe Niveau der Diskretion des Vorjahres – wenngleich unter veränderter Zusammensetzung im Spiegel der neuen, zusätzlichen Herausforderungen – noch um 1,5 Mrd Euro übertroffen wird. Ungeachtet des anhaltend hohen Ausgabenwachstums ergibt sich insgesamt aufgrund des konjunkturbedingt markanten Anstiegs der Staatseinnahmen eine Verbesserung des Finanzierungssaldos von -5,9% des BIP (2021) auf -3,2% des BIP (2022). Trotz der erwarteten wirtschaftlichen Eintrübung im Jahr 2023 führen

die robuste Entwicklung des Arbeitsmarktes und des (nominellen) privaten Konsums, gemeinsam mit dem Wegfall von temporären wirtschaftspolitischen Maßnahmen (u. a. COVID-19-Maßnahmen, strategische Gasreserve) und der vorübergehenden Einhebung der Energiekrisenbeiträge zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos im Jahr 2023 auf -2,0% des BIP. Insbesondere die strukturell wirkenden Indexierungen des EStG und der Familien- und Studienbeihilfe sowie einsetzende Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform schwächen die Verbesserung deutlich ab. In den Folgejahren bestimmt die Dynamik der Staatsausgaben für soziale Sachleistungen, Militär und Zinsendienst die Entwicklung des mittelfristigen Finanzierungssaldos, der gegen Ende des Prognosezeitraums bei -2,2% des BIP verharrt. Insgesamt verbessert zudem das hohe nominelle BIP den Finanzierungssaldo in Quotendarstellung („BIP-Nenner-Effekt“). Da ab dem Jahr 2023 von einer weitgehend geschlossenen Outputlücke ausgegangen wird, fällt der zyklische Teil des Finanzierungssaldos weg. Zudem bestehen keine Einmalmaßnahmen, wodurch der strukturelle Budgetsaldo ab 2023 dem Finanzierungssaldo entspricht. Durch das deutlich negative Vorzeichen des strukturellen Budgetsaldos bleibt (auch unter Abzug der Zinsquote, also unter Bezugnahme auf den strukturellen Primärsaldo) die Ausrichtung der Budgetpolitik über den gesamten Prognosehorizont deutlich expansiv.

Bei der Entwicklung der Schuldenquote kommt neben den deutlichen Budgetdefiziten vor allem die Dynamik des nominellen BIP zum Tragen. Der hohe „BIP-Nenner-Effekt“ führt 2022 zu einem deutlichen Rückgang der Schuldenquote, der sich kontinuierlich über den gesamten Prognosehorizont fortsetzt (2021: 82,3%; 2026: 73,2% des BIP).

### **Entwicklung der Staatseinnahmen 2021 im Sog des konjunkturellen Aufholprozesses, erneut hohes Wachstum der Staatsausgaben infolge der COVID-19-Pandemie**

Die gesamtstaatliche Einnahmenentwicklung stand im Jahr 2021 im Zeichen der Konjunkturerholung. Nach dem pandemiebedingten starken Einbruch der Einnahmen im Jahr 2020 führte der konjunkturelle Aufschwung 2021 zu einer deutlichen Verbesserung der Staatseinnahmen um 9,4% bzw. 17,5 Mrd Euro im Jahresabstand, sodass mit 203,2 Mrd Euro (50,0% des BIP) das Vorkrisenniveau des Jahres 2019 bereits wieder deutlich überschritten wurde. Das kräftige Einnahmenwachstum 2021 betraf alle Einnahmenhauptkategorien, insbesondere aber jene Abgabenarten, die pandemiebedingt 2020 stark rückläufig waren: Kapitalertragsteuer (+1,6 Mrd Euro, +63,5%), Körperschaftsteuer (+2,7 Mrd Euro, +35,3%), veranlagte Einkommensteuer (+0,5 Mrd Euro, +10,4%), Mehrwertsteuer (+2,5 Mrd Euro, +8,8%), Lohnsteuer (+2,4 Mrd Euro, +8,4%) und Sozialbeiträge (+3,1 Mrd Euro, +5,2%).

Die Staatsausgaben verzeichneten 2021 erneut einen beträchtlichen Anstieg (+5,1% bzw. 11,1 Mrd Euro im Jahresabstand), der vor allem aufgrund des bereits im Vorjahr erfolgten starken Ausgabenanstiegs (+11,9%) bemerkenswert ist. Insgesamt beliefen sich die Staatsausgaben auf 227,3 Mrd Euro (56,0% des BIP). So führte der Verlauf der COVID-19-Pandemie (inklusive neuerlicher Lockdowns) im Jahr 2021 zu einer Ausweitung der Unterstützungsleistungen um 2,1 Mrd Euro auf 19,0 Mrd Euro. Während die Ausgaben für die COVID-19-Kurzarbeit von 6,1 Mrd Euro auf 3,1 Mrd Euro deutlich zurückgingen, stiegen insbesondere die Ausgaben für Fixkostenzuschuss, Verlustersatz und Ausfallsbonus (durch COFAG abgewickelt) von 6,2 Mrd Euro auf 8,5 Mrd Euro und Gesundheitsleistungen von 0,7 Mrd Euro auf 4,1 Mrd Euro deutlich an. Im Bereich der Pflege- und Gesundheitsleistungen setzte aufgrund der sehr niedrigen COVID-19-bedingten Nachfrage im Jahr 2020 ein Aufholprozess ein, der sich im Anstieg der sozialen Sachleistungen widerspiegelt. Moderat fiel hingegen der Ausgabenanstieg für monetäre Sozialleistungen (+2,1% gegenüber dem Vorjahr) aus. In diesem Zusammenhang sind vor allem die inflationsbedingt niedrigen Pensionserhöhungen (Richtwert betrug 1,5%) und der Wegfall des COVID-19-Kinderbonus zu nennen. Zusätzlich führte das weiterhin bestehende Niedrigzinsumfeld zu einem neuerlichen Rückgang der Zinsausgaben um 10,8% bzw. 0,5 Mrd Euro.

## Hohe Inflation prägt Einnahmenwachstum, aber auch Ausgabendynamik ab dem Jahr 2022

Nach dem starken wirtschaftlichen Aufholprozess schwächt sich analog zur einsetzenden konjunkturellen Abkühlung ab Mitte 2022 die Dynamik der Steuereinnahmen ab. Dennoch steigen die Staatseinnahmen 2022 mit 9,0% im Jahresabstand markant. Die hohe Inflation, die höheren Lohnabschlüsse, der solide private Konsum und die stabile Beschäftigung führen auch im Jahr 2023 zu einem hohen Einnahmenwachstum (+7,3%), das zudem vorübergehende Mehreinnahmen durch die Energiekrisenbeiträge widerspiegelt. Allerdings wirken ab dem Jahr 2023 auch strukturelle Maßnahmen, v. a. Maßnahmen der zweiten Ausbaustufe der ökosozialen Steuerreform sowie die Inflationsindexierung des EStG, einnahmenreduzierend. Nachdem im Jahr 2024 die noch ausstehenden Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform weitgehend umgesetzt, temporäre Anti-Teuerungsmaßnahmen vollständig und COVID-19-Maßnahmen kontinuierlich auslaufen, entwickeln sich die Staatseinnahmen in den Folgejahren annähernd im Gleichklang mit dem nominellen BIP.

Aufgrund der weitgehenden Neutralisierung der budgetären Wirkung diskretionärer Maßnahmen auf der Ausgabenseite wird das Ausgabenwachstum 2022 (+3,8% im Jahresabstand) vorrangig durch automatische Indexierungen von Sozialleistungen (Pensionsausgaben und Pflegegeld) und Lohnerhöhungen der öffentlich Bediensteten bestimmt. Während sich in diesen Bereichen die hohe Inflation aber erst zeitverzögert niederschlägt, führt der starke Anstieg der Inflation 2022 v. a. im Fall der Vorleistungen (+1,3 Mrd Euro) bereits im gleichen Jahr zu deutlichen Ausgabenerhöhungen. Im Jahr 2023 überträgt sich die hohe Inflation schließlich auch auf die bedeutenden Ausgabenkategorien, wie Pensionen und Arbeitnehmerentgelte, sodass die Staatsausgaben im Jahr 2023 – trotz des deutlichen Ausgaberrückgangs (in Summe 5,2 Mrd Euro) aufgrund des Auslaufens temporärer Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 und der Teuerung – um 4,7% gegenüber dem Vorjahr steigen. Mittelfristig geht das Ausgabenwachstum wieder zurück, bleibt aber in Einzelbereichen (z. B. soziale Sachleistungen, im Speziellen für Gesundheit und Pflege sowie Bruttoinvestitionen) erhöht.

## Einschätzung der Budgetentwicklung des BMF kurzfristig etwas pessimistischer, mittelfristig deutlich optimistischer als jene der FISK-Herbstprognose

Die Haushaltsplanung 2023 (HHP) sowie der Strategiebericht 2023 bis 2026 des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) wurden im Oktober 2022 veröffentlicht. Für 2022 und 2023 erwartet die Haushaltsplanung gesamtstaatliche Finanzierungssalden von -3,5% und -2,9% des BIP, gemäß Strategiebericht eine weitere, stetige Verbesserung der Finanzierungssalden (2026: -1,6% des BIP). Vergleichsweise optimistisch sind die Finanzierungssalden dieser beiden Jahre gemäß FISK-Herbstprognose (2022: -3,2% bzw. 2023: -2,0%). Im Jahr 2022 und 2023 gehen die Abweichungen hauptsächlich auf die unterschiedliche Einschätzung der Einnahmenentwicklung (v. a. der indirekten Steuern) zurück. Dass die FISK-Herbstprognose im Gegensatz zum HHP bereits die temporären Mehreinnahmen aus den Energiekrisenbeiträgen berücksichtigen konnte (Bekanntgabe Mitte November), verstärkt bloß das Ausmaß der Abweichung im Jahr 2023. Zudem geht der Fiskalrat in beiden Jahren, verstärkt im Jahr 2023, von niedrigeren Ausgaben als das BMF aus. In der mittleren Frist dreht sich die Einschätzung, da die FISK-Herbstprognose bis 2026 einen stärkeren Anstieg der Ausgaben und gleichzeitig ein schwächeres Einnahmenwachstum als das BMF erwartet.

## Beide Maastricht-Kriterien trotz krisenbedingt verschlechterter Fiskalposition ab 2023 erfüllt

Nach historischen Höchstwerten beim gesamtstaatlichen Defizit der Jahre 2020 und 2021 (8,0% bzw. 5,9% des BIP) bleibt auf Basis der FISK-Herbstprognose der Maastricht-Saldo mit -3,2% des BIP auch 2022 deutlich negativ. Allerdings fällt die Überschreitung der Defizitobergrenze von 3% des BIP nicht mehr „übermäßig“ aus. Bereits ab dem Jahr 2023 werden nach der FISK-Herbstprognose beide Maastricht-Kriterien (Finanzierungssaldo und Rückführung der gesamtstaatlichen Verschuldungsquote) erfüllt: Das Maastricht-Defizit sinkt kontinuierlich bis zum Jahr 2024 auf 1,9% des BIP – unterstützt durch die

temporären Mehreinnahmen aus den Energiekrisenbeiträgen in den Jahren 2023 und 2024. Danach ist wieder ein Anstieg zu verzeichnen und das Maastricht-Defizit verharrt in den Folgejahren auf einem Niveau über 2% des BIP. Die Schuldenquote wird sukzessive auf 73,2% des BIP (2026) rückgeführt. Vor dem Hintergrund der multiplen Krisensituation (Pandemie, Kriegshandlungen, Teuerung) ist davon auszugehen, dass die Europäische Kommission ihre bisherige Sicht- und Vorgangsweise, bis Ende 2023 bei keinem Mitgliedstaat der EU ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (ÜD-Verfahren) einzuleiten, beibehält.

Aufgrund des derzeit geltenden Regimes der „allgemeinen Ausweichklausel“ sind Abweichungen von den strukturellen Budgetvorgaben des SWP in den Jahren 2020 bis 2023 erlaubt und wird weiterhin von deren quantitativer Beurteilung Abstand genommen. Nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ per Ende 2023 zeichnet sich gemäß FISK-Herbstprognose eine deutliche Verfehlung des mittelfristigen Budgetziels (MTO – strukturelles Budgetdefizit von max. 0,5% des BIP) bzw. des erforderlichen Anpassungspfades in Richtung des MTO ab. Mögliche Änderungen der fiskalischen Vorgaben auf EU-Ebene, wie die derzeit diskutierte Betrachtung des Netto-Primärausgabenaggregats als zentrale Steuerungsgröße zur Erzielung nachhaltiger Schuldenquoten, bleiben abzuwarten.

### **Anwendung der „allgemeinen Ausweichklausel“ auch im Rahmen nationaler Fiskalregeln schließt sanktionsrelevanten Sachverhalt trotz weitreichender Verfehlungen im Jahr 2021 aus**

Entsprechend dem Einvernehmen auf EU-Ebene ist auch im Kontext nationaler Fiskalregeln für die Jahre 2020 bis 2023 die Evaluierung der Regelerfüllung und damit die Feststellung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund bleiben sowohl festgestellte Verfehlungen der gebietskörperschaftlichen Ebenen im Jahr 2021 als auch potenzielle Verfehlungen bis einschließlich 2023 ohne finanzielle Sanktionen. Eine Ex-ante-Evaluierung der Folgejahre (2024 bis 2026) ist erst nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“, Vorliegen der Reformschritte auf EU-Ebene und einer entsprechenden Anpassung des ÖStP 2012 zweckmäßig.

## **Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2023**

### **Konjunkturgerechte Rückführung der gegenwärtig expansiven Fiskalpolitik zur Wiedererlangung fiskalpolitischer Spielräume in der mittleren Frist**

**Ausgangslage:** Infolge der multiplen Krisensituation reduziert sich der fiskalpolitische Spielraum Österreichs kurz- bis mittelfristig, da sich die konjunkturellen Rahmenbedingungen eintrüben und temporäre diskretionäre Unterstützungsleistungen für private Haushalte und Unternehmen zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie und der Teuerung notwendig wurden. Darüber hinaus belasten der demographische Wandel, ein geringes reales Wirtschaftswachstum und steigende Zinsausgaben mittelfristig den Staatshaushalt zunehmend. Die Folge sind zum Teil deutlich negative Finanzierungssalden, die mittelfristig gemäß FISK-Herbstprognose mehr als 2% des BIP betragen. Die krisenbedingt stark erhöhte Schuldenquote Österreichs geht aufgrund des inflationsbedingt hohen nominellen Wirtschaftswachstums zurück, bleibt aber mit 72,6% des BIP 2026 über dem Vorkrisenniveau (2019: 70,6% des BIP) und deutlich über dem Maastricht- Grenzwert von 60% des BIP.

#### **Empfehlungen:**

- Zur Wiedererlangung fiskalpolitischer Spielräume ist eine konjunkturgerechte Rückführung der expansiven Fiskalpolitik sowie eine planmäßige Rückführung temporärer Unterstützungsleistungen unerlässlich. So sind aus der Sicht des Fiskalrates die Zielwerte des mittelfristigen Budgetpfades der Bundesregierung laut Strategiebericht nicht ohne weitere Maßnahmen erreichbar. Vor diesem

Hintergrund sollte die Bundesregierung ein entsprechendes Gesamtkonzept für die langfristige Stabilisierung der öffentlichen Finanzen einschließlich der Gegenfinanzierung von Krisenmaßnahmen vorlegen.

- Bei der Gewährung von temporären Unterstützungsleistungen zur Abmilderung der Teuerung ist verstärkt auf die Überbrückungsfunktion zu achten, bis über übliche Mechanismen (z. B. Lohnanpassungen, Indexierung von Sozialleistungen) die reale Kaufkraft nachgezogen wird. Vor diesem Hintergrund scheinen insbesondere für private Haushalte im Hinblick auf den gegenwärtigen Inflationsschock keine generellen zusätzlichen Maßnahmen erforderlich, da die automatischen Indexierungen die kontemporäre Inflation ab den Jahren 2023 und 2024 übersteigen werden. Dies schließt nicht aus, dass für einzelne besonders betroffene und von Armut bedrohte Gruppen Nachschärfungen bei Unterstützungsmaßnahmen nötig werden können.
- Die wissenschaftliche Evaluierung der Treffsicherheit, Wirksamkeit und Adäquanz (in Korrespondenz zum zugrundeliegenden Schock) von einnahmen- und ausgabenseitigen Unterstützungsleistungen sollte zum effektiven, zielgerichteten Umgang mit öffentlichen Mitteln beitragen. Eine solche Evaluierung gilt auch als Voraussetzung bzw. Grundlage für die Verabschiedung gegebenenfalls neuer Maßnahmen. Dies schließt die Schaffung einer entsprechenden Datenbasis auf Haushaltsebene ein.
- Zudem sollte der Wechselwirkung zwischen Geld- und Fiskalpolitik größere Beachtung geschenkt werden, um eine vermeidbare kontraproduktive Wirkung der fiskalischen Expansion auf geldpolitische Ziele der EZB und der geldpolitischen Straffung auf die budgetpolitischen Ziele zu minimieren.

### **Investitionen in Zukunftsbereiche und strukturelle Reformen zur langfristigen Absicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit**

**Ausgangslage:** 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% des BIP bzw. 1,2% des BIP (2019) auf 9,9% des BIP bzw. 3,1% des BIP (2070) auszugehen. Die vergleichsweise moderate Entwicklung der Pensionsausgaben (von 14,0% des BIP auf 15,2% des BIP im gleichen Zeitraum) geht zulasten der Ersatzrate der Pensionsauszahlungen und ist im Hinblick auf außertourliche Erhöhungen der Pensionszahlungen, die wiederholt in der Vergangenheit zu beobachten waren, sehr sensitiv. Durch die strukturell wirksamen Maßnahmen der gegenwärtigen Fiskalpolitik (Inflationsindexierung des Einkommensteuergesetzes, Valorisierung der Sozialleistungen) bleiben die Ergebnisse des FISK-Nachhaltigkeitsberichts im Hinblick auf die langfristig bestehende Nachhaltigkeitslücke weitgehend unberührt, da eine Dynamisierung der Einnahmen und Ausgaben bei den langfristigen Projektionen bereits standardmäßig berücksichtigt wurde.

Investitionen und Strukturreformen können zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum beitragen und dadurch die fiskalische Nachhaltigkeit stärken. Hingegen führt Untätigkeit im Kontext des Klimawandels zu deutlich höheren Folgekosten. Das bedeutet, dass fiskalische Nachhaltigkeit zu gewährleisten nicht im Widerspruch zur Erzielung sichtbarer Fortschritte auf dem Weg zu einer grünen, digitalen, integrativen und widerstandsfähigen Wirtschaft stehen muss. Vor diesem Hintergrund sind auch Initiativen wie z. B. die Klima- und Transformationsoffensive der Bundesregierung oder das Kommunalinvestitionsgesetz 2023 aus der Sicht des Fiskalrates zu begrüßen.

#### **Empfehlungen:**

- Die grüne und digitale Transformation sollte über einen ausgewogenen Maßnahmenmix (z. B. regulatorische und fiskalische Maßnahmen), der Anreize für private und öffentliche Investitionen liefert, aktiv und forciert unterstützt werden. Dies sollte die Umsetzung einer zielgerichteten Bildungs- und Qualifizierungsoffensive einschließen. Damit sollen zusätzlich erforderliche Fertig- und Fähigkeiten

(Innovationskraft, Entrepreneurship, einschlägige Berufsausbildungen, grüne und digitale Qualifikationen etc.), aber auch der akute und sich abzeichnende Fachkräftemangel adressiert werden.

- Um eine effiziente Nutzung von Ressourcen zum Klimaschutz zu ermöglichen, sollte
  - eine aussagekräftige Faktenlage geschaffen (Festlegung Zielpfad, Identifikation der „Investitionslücke“, Kostenvermeidungskurve),
  - die Kosteneffektivität einzelner Technologien evaluiert,
  - eine Gesamtstrategie unter der Einbindung der Sozialpartner und verbesserte Koordination zwischen den Gebietskörperschaften zur Umsetzung eines ausgewogenen Maßnahmen- und Anreizmix etabliert,
  - budgetäre Umschichtungen zur Freisetzung erforderlicher Budgetmittel forciert und
  - eine koordinierte Anstrengung zur „grünen und nachhaltigen“ Ausrichtung der öffentlichen Finanzen unternommen werden.
- Die Umsetzung von Strukturreformen zur Bremsung der Ausgabendynamik ist erforderlich. Hierzu wären vordringlich Effizienzsteigerungen insbesondere aus der gebietskörperschaftlichen Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zu erzielen. Zudem sollte von außertourlichen Anpassungen bei Pensionen Abstand genommen werden, um eine nachhaltige Finanzierung des Systems aufrechtzuerhalten.
- Der vermehrte Einsatz gesamtstaatlicher Spending Reviews, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Förderungen, Klimapolitik und Bildung, könnte die Transparenz erhöhen und wertvolle Hinweise für Handlungsbedarfe und -optionen liefern.

### **Zielorientierte, rasche Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich als Anknüpfungspunkt für verstärkte bundesstaatliche Koordinations- und Steuerungsmechanismen**

**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. Bis zum Jahr 2023 bildet weiterhin das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2017–2021, dessen Gültigkeit um zwei Jahre verlängert wurde, den finanziellen Rahmen der Gebietskörperschaften. Das damals gemeinsam beschlossene Paket über den Finanzausgleich enthielt auch Elemente, die strukturelle Reformen in Gang setzen sollten. So wurde vereinbart, eine Bundesstaatsreform, ein Benchmarking-Modell zur Identifikation der Effizienz in staatlichen Aufgabenbereichen oder die Reform der Grundsteuer vorzubereiten. Ferner sollte im Rahmen von Pilotprojekten (z. B. im Bereich der Elementarbildung und der Pflichtschule) die Aufgabenorientierung im FAG gestärkt werden. Zwar wurde eine erste Entflechtung der Kompetenzen erreicht, wichtige Bereiche wie das Spitals- oder Bildungswesen blieben jedoch bislang ausgespart. Ebenso wurden aus Sicht des Fiskalrates wichtige Strukturreformen – Herstellung der Konnexität (Zusammenführung der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung) und der fiskalischen Äquivalenz (Deckungsgleichheit zwischen Nutznießern eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgern) und eine verstärkte Aufgabenorientierung – nicht umgesetzt.

#### **Empfehlungen:**

- Die Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich sollen rasch und zielorientiert geführt werden und insbesondere Aspekte erhöhter Transparenz, Effizienz, Koordination und Steuerung innerhalb eines Bundesstaates abdecken. Dazu zählen:
  - Entflechtung der innerstaatlichen Finanzierungsströme und gebietskörperschaftsübergreifenden Aufgaben

- Verstärkte Aufgabenorientierung, insbesondere bei sozialen Sachleistungen (Kinderbetreuung, Pflege usw.)
  - Stärkung der Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden zur Stärkung ihrer Finanzierungsverantwortung unter Berücksichtigung einer Aufgabenreform
  - Etablierung eines Mechanismus zur Verteilung und Finanzierung der Budgetlast bzw. „Investitionslücke“, die sich aus der grünen und digitalen Transformation ergibt
  - Entwicklung von Benchmarks
- Eine gesamtstaatliche Förderungsstrategie muss etabliert werden. Insbesondere gilt es, unbeabsichtigte Mehrfachförderungen durch unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen und gegenläufige Anreizwirkungen von Maßnahmen – sowohl bezogen auf Maßnahmen als auch auf das Zusammenwirken gebietskörperschaftlicher Ebenen – zu vermeiden (z. B. Strompreisbremse). Dabei kommt folgenden Aspekten besondere Bedeutung zu:
    - Förderungsdesign: Ausgestaltung im Hinblick auf die effektiven Förderungsbedarfe und die Treffsicherheit
    - Transparenzdatenbank: Erhebung von Weiterentwicklungsmöglichkeiten; Datenanalyse und Ableitung von Schlussfolgerungen

### Institutionelle Mechanismen zur Erhöhung von Transparenz, Effektivität und Wirkungsorientierung der Haushaltsführung

**Ausgangslage:** In den letzten Jahren sind einige Mechanismen zur Unterstützung einer transparenteren, effektiveren, ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung des Bundes eingeführt worden: die Wirkungsorientierung im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2009 einschließlich der geschlechtergerechten Haushaltsführung (Gender Budgeting), Spending Reviews und jüngst das Green Budgeting. Sie sollen die vorherrschende Input-Orientierung der Budgetpolitik durch eine Betrachtung der angestrebten und erzielten Wirkungen ergänzen. Die Anwendung solcher Mechanismen kann Transparenz und Effektivität des Budgetprozesses sowie die Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stärken. Allerdings entfalten diese Mechanismen derzeit nicht ihr volles Potenzial.

#### Empfehlungen:

- Es ist eine stärkere ressort- und gebietskörperschaftsübergreifende Koordination der Mechanismen zur Erhöhung von Transparenz, Effektivität und Wirkungsorientierung der Haushaltsführung anzustreben.
- Die einzelnen Mechanismen müssen aufeinander abgestimmt werden, um unkoordinierte und ineffiziente Parallelstrukturen und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.
- Die Qualität des Impact-Assessment im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung für Gesetzesvorhaben sowie der verpflichtenden Ex-post-Evaluierung ist sicherzustellen und weiterzuentwickeln.
- Das Potenzial des Gender Budgeting kann stärker genutzt werden, indem auf relevante und operationale Ziele sowie geeignete Maßnahmen geachtet und diese verstärkt ressortübergreifend koordiniert werden.

### Neue Ausgabenregel gemäß Vorschlag der EK konstruktiv und rasch umsetzen; strukturellen Saldo als Orientierungs- und Analysegröße beibehalten

**Ausgangslage:** Aufbauend auf der Erstinitiative der Europäischen Kommission vom Februar 2020 zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die zwischenzeitlich mit nationalen Institutionen und

Interessenvertretern sowie EU-Institutionen diskutiert wurde, legte die Europäische Kommission im November 2022 einen neuen Vorschlag vor. Die beiden wichtigsten Stoßrichtungen des aktuellen Reformvorschlags sind eine Vereinfachung des Regelwerks und mehr 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 bieten, insbesondere auch die grüne und digitale Transformation betreffend. Eine realistischere, langsamere Schuldenreduktion soll von einer gleichzeitigen Stärkung des Sanktionsmechanismus flankiert werden. Der Vorschlag sieht einen Wegfall der Betrachtung des strukturellen Budgetsaldos, der eine wesentliche fiskalpolitische Orientierungs- und Analysekenzahl darstellt, vor. Der Vorschlag erhöht den Ermessensspielraum der EK bei der Ermittlung des Referenzpfades sowie bei der Bewertung und Anerkennung von Reformen und Investitionen einerseits und den Verhandlungsspielraum zwischen EK und Mitgliedstaaten bezüglich endgültigem Anpassungspfad andererseits. Die Rolle der Fiskalräte (Independent Fiscal Institutions – IFIs) bleibt im Vorschlag vage und unverbindlich.

### **Empfehlungen:**

- Die österreichische Bundesregierung sollte sich aktiv und konstruktiv dafür einsetzen, dass der Prozess zur Reform des EU-Fiskalrahmens rasch – noch während der gegenwärtigen Phase der aktivierten allgemeinen Ausweichklausel – abgeschlossen wird und damit die Voraussetzungen für erforderliche Anpassungen des nationalen Fiskalregelwerks geschaffen werden. Rasche Entscheidungen zur Vereinfachung des Regelwerks und zur Formulierung länderspezifischer, steuerungsrelevanter Vorgaben bilden den Grundstock für eine nachhaltige Fiskalpolitik und adäquate Überwachung.
- Die stärkere Rolle der mittelfristigen Ausgabenentwicklung im Rahmen des EK-Vorschlags entspricht bisherigen Empfehlungen des Fiskalrates, da sie zu einer Erhöhung der Steuerungsrelevanz und zur Stärkung einer mittelfristigen Ausrichtung beiträgt. Dies schließt eine weitere Berücksichtigung des strukturellen Budgetsaldos im Sinne eines nachhaltigen und konjunkturgerechten Fiskalrahmens als wichtige budgetpolitische Orientierungs- und Analysegröße jedoch nicht aus.
- Der Fiskalrat unterstützt das Anliegen des EK-Vorschlags, eine stärkere Koordination der nationalen Fiskalpolitiken herbeizuführen.
- Die Mitwirkung der nationalen Fiskalräte bei der Konkretisierung und Finalisierung der Fiskalreform sollte forciert werden, um damit den parlamentarischen Entscheidungsprozess zu unterstützen. Im Rahmen des Überwachungsprozesses sollte der Fiskalrat insbesondere bei der Ex-ante- und Ex-post-Betrachtung der Fiskalstrukturpläne mitwirken.