

Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2021

Gut vorbereitete, aber konsequente Rückkehr zu nachhaltiger Budgetpolitik nach Ende der COVID-19-Pandemie

Ausgangslage: Die COVID-19-Pandemie führt laut aktueller FISK-Prognose zu einem massiven Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote Österreichs von 70,5% des BIP (2019) auf 84,8% des BIP im Jahr 2020 und 87,1% des BIP im Jahr 2021. Hinter dieser Entwicklung stehen der massive Wirtschaftseinbruch infolge der verordneten Lockdowns des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in Österreich – in Kombination mit der globalen Rezession – sowie die umfangreichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen, um die COVID-19-Pandemie und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen einzudämmen. Das WIFO prognostiziert für das Jahr 2020 einen Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts von zumindest 7,7%. Insgesamt geht die FISK-Prognose von einer fiskalischen Gesamtbelastung (Defiziteffekt) der COVID-19-Pandemie von 38,3 Mrd EUR im Jahr 2020 und weiteren 22,5 Mrd EUR im Jahr 2021 aus, wobei die Kosten der Hilfsmaßnahmen primär ausgabenseitig, die Auswirkungen des Wirtschaftseinbruchs vorrangig einnahmenseitig zum Tragen kommen.

Die Erfahrungen nach der Finanzkrise 2008 zeigten, dass die konsequente Wiederherstellung einer soliden Fiskalposition einerseits die Grundlage der hervorragenden Bonität und besonders günstiger Finanzierungskonditionen der Republik Österreichs, andererseits des erforderlichen Handlungsspielraums für eine umfassende staatliche Intervention in der neuen Krisensituation bildete. Im Unterschied zur Finanzkrise 2008 erleichtert u. a. das niedrige Marktzinsumfeld den Weg zur nachhaltigen Budgetpolitik.

Empfehlungen:

- Der Fiskalrat begrüßt die umfassende Intervention der Gebietskörperschaften Österreichs im Rahmen ihrer Aufgabe der Stabilitätspolitik zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen. Nach Ende der COVID-19-Pandemie muss ein geordneter und konjunkturgerechter Rückzug des Staates aus temporären Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen erfolgen, um wieder eine nachhaltige Budgetpolitik zu erreichen. Nach Ende der Akutphase der COVID-19-Pandemie empfiehlt sich ferner eine budgetäre Bestandsaufnahme und die Entwicklung eines mittelfristigen Pfads zum Abbau des Budgetdefizits sowie zur Rückführung der Staatsschuldenquote. Ein solcher Pfad soll möglichst Planungssicherheit für Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft sicherstellen.
- Anpassungen sollten insbesondere in jenen Bereichen in eine Gesamtstrategie eingebettet sein, in denen eine strategische und strukturelle Reformnotwendigkeit besteht (z. B. Struktur des Abgabensystems, Förderwesen, Pensionen, Pflege). Die Gesamtstrategie sollte vorrangig von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, nachhaltiger Finanzierbarkeit und klarer Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bei der Bereitstellung geleitet sein. Der aktuelle Krisenmodus sollte daher nicht für außertourliche Ad-hoc-Ausgabenerhöhungen bzw. Einnahmenverzichte, die nicht unmittelbar mit der COVID-19-Pandemie und ihren wirtschaftlichen und sozialen Folgen im Zusammenhang stehen, die keine strukturellen Verbesserungen bringen und die zu nachhaltigen Budgetbelastungen führen, zweckentfremdet werden. So sollten Maßnahmen treffsicher im Sinne der finanziellen Betroffenheit durch die Krise sein und die Treffsicherheit auch hinsichtlich relevanter Aspekte evaluiert werden.
- Geeignete Maßnahmen sollten gesetzt werden, um bei Gesetzesinitiativen (Initiativanträge, Anträge von Ausschüssen des Nationalrates, Gesetzesanträge des Bundesrates und Volksbegehren) eine qualitativ hochwertige wirkungsorientierte Folgenabschätzung (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.

Empfehlungen des Fiskalrates

- Vor diesem Hintergrund sollte mittel- bis langfristig der Wiederaufbau budgetärer Risikopuffer – insbesondere in einem Umfeld anhaltend großer Unsicherheit – mit einer gut vorbereiteten, schrittweisen Rückführung der Unterstützungsmaßnahmen sowie Vorbereitung und Umsetzung struktureller Reformen einhergehen. Das bedeutet, dass trotz des gegenwärtigen Krisenmodus strukturelle Reformvorhaben (u. a. Ökologisierung des Steuersystems, Förderwesen, nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung der Langzeitpflege und Stärkung der Nachhaltigkeit des österreichischen Pensionssystems) vorbereitet werden sollen. So könnte die Umsetzung dieser strukturellen Reformen nicht nur zur langfristigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen und Schaffung von budgetären Spielräumen beitragen, sondern zugleich wichtige Impulse zur langfristigen Erhöhung des Potenzialwachstums und der Erhöhung der Resilienz der heimischen Wirtschaft generieren.
- Zur Erreichung von langfristigen Zielen sollten „grüne“ Investitionen nicht nur zur Senkung von CO₂-Emissionen zur Erreichung der im EU-Rechtsrahmen verankerten Zielvorgaben, sondern auch verstärkt zur Konjunkturbelebung genutzt werden. Durch einen ausgewogenen Instrumenten- und Anreizmix unter Berücksichtigung von EU-Vorhaben (öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Ökologisierung des Abgabensystems, CO₂-Bepreisung, rechtliche Vorgaben) könnten entsprechende Investitionen des privaten Sektors ausgelöst werden, die die erforderliche wirtschaftliche Stärkung und den Strukturwandel nach der aktuellen Krise unterstützen.

Aufrechterhaltung der kommunalen Investitionstätigkeit und Daseinsvorsorge, nachhaltige Finanzierung besser abgestimmter Aufgabenbereiche über den Finanzausgleich

Ausgangslage: Die Landes- und Gemeindeebene trug in den Jahren 2018 und 2019 mit deutlichen Budgetüberschüssen laut Maastricht von jeweils rund 0,7 Mrd EUR oder 0,2% des BIP verlässlich zur soliden Fiskalposition Österreichs bei. Durch die Mittelbereitstellung für Länder und Gemeinden im Zuge des Finanzausgleichs, insbesondere über die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile), tragen alle gebietskörperschaftlichen Ebenen die Lasten bzw. die Kosten der sozialen Abfederung der COVID-19-Pandemie anteilig. Dies bezieht sich sowohl auf den Einnahmenausfall, der sich über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren aufgrund des Konjunkturreinbruchs ergibt, als auch auf den Einnahmeverzicht infolge von diskretionären Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen.

Aus dem Steuereinnahmenausfall (v. a. bei den Ertragsanteilen, der Kommunalsteuer und Fremdenverkehrsabgabe) resultiert für die zentralen Bereiche der kommunalen Investitionen und Daseinsvorsorge – trotz der zusätzlichen Bundesmittel im Wege des Kommunalen Investitionsgesetzes 2020 und der COVID-19-bedingten Länderzuschüsse – eine Finanzierungslücke. Während der Bund insbesondere Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Arbeitsmarktes und der generellen Wirtschaftsaktivität setzt, spielen bei der Verteilung der krisenbedingten Ausgabenlast auf Länder- und Gemeindeebene v. a. die Verantwortungsbereiche im Rahmen der sozialen Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Betreuungseinrichtungen für Kinder, pflegebedürftige und ältere Personen, Schulen) eine größere Rolle.

Empfehlungen:

- Die kommunale Investitionstätigkeit und Daseinsvorsorge müssen aufrechterhalten und die Finanzierungslücke unter sorgfältiger Prioritätensetzung geschlossen werden, um auch unter den gegenwärtig besonders herausfordernden Rahmenbedingungen die örtliche Versorgung mit Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen sicherzustellen.
- Die Finanzausgleichspartner sind gefordert, eine faire Verteilung der Lasten, aber auch eine adäquate Finanzausstattung der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu finden. In diesem Zusammenhang spielen alters- und alterungsbezogene Bereiche, wie Bildung, Gesundheit und Pflege eine besondere Rolle, die bislang in Form gebietskörperschaftsübergreifender Aufgaben wahrgenommen werden.
- Für die Vorbereitung des Finanzausgleichs sollen die klare Konnexität, also die Zusammenführung der

Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, sowie die verstärkte Aufgabenorientierung die Leitschnur für die notwendige Entflechtung der Kompetenzen und Finanzierungsverantwortlichkeiten bilden. Nach Ende der COVID-19-Pandemie ist eine Föderalismusreform auf den Weg zu bringen.

Fortsetzung von Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsmarkts infolge seiner besonderen budgetären und gesellschaftspolitischen Bedeutung

Ausgangslage: Am Arbeitsmarkt wurde die positive Entwicklung der vergangenen Jahre durch die COVID-19-Pandemie abrupt gestoppt: Die Zahl der aktiv unselbstständig Beschäftigten wird im Jahr 2020 mit einem prognostizierten Rückgang von 2,0% bzw. um rund 70.000 Personen erstmals wieder sinken. Durch die Wirtschaftskrise und die starke Betroffenheit einzelner Sektoren, insbesondere im Tourismus und bei Dienstleistungen sowie im Freizeit-, Unterhaltungs- und Kulturbereich, steigt die Anzahl der Arbeitslosen 2020 um über 100.000 Personen auf rund 400.000 Personen. Analog dazu wird sich die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition von 7,4% im Jahr 2019 auf 9,9% im Jahr 2020 erhöhen. Für 2021 wird zwar mit einer Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt gerechnet, die Zahl der arbeitslosen Personen wird aber noch immer rund 30% über dem Vorkrisenniveau 2019 liegen.

Der Arbeitsmarkt hat neben seiner besonderen gesellschaftspolitischen Bedeutung auch eine herausragende fiskalische Dimension: Etwa die Hälfte der gesamtstaatlichen Einnahmen, insbesondere das Aufkommen aus Lohnsteuer, Sozialbeiträgen und Kommunalsteuer, hängt von der Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte ab. Zudem schlägt die Zahl der Arbeitslosen unmittelbar auf die monetären Sozialleistungen, jene der in Kurzarbeit befindlichen Personen auf die Subventionszahlungen des Staates durch (in Summe 11,9 Mrd EUR im Jahr 2020 laut aktueller FISK-Prognose).

Empfehlungen:

- Der Fiskalrat bekräftigt seine Empfehlungen vom Mai 2020 und spricht sich für die Fortsetzung von Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsmarktes – auch vor dem Hintergrund seiner großen budgetären Bedeutung – aus. Dazu zählen v. a.
 - Sicherung des Fortbestands der heimischen Unternehmen durch Stärkung der Liquidität, der Eigenkapitalausstattung sowie der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.
 - Ausbau der Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen des AMS, um Dequalifizierung und die damit einhergehende Beschränkung des Produktionspotenzials hintanzuhalten. Dabei sollte jenen Maßnahmen besonderes Augenmerk gelten, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen den Einstieg in die Erwerbstätigkeit ermöglichen sowie die Langzeitarbeitslosigkeit adressieren.

Schaffung der Voraussetzungen für eine valide Ex-ante-Evaluierung nationaler Fiskalregeln durch Operationalisierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ und Bereitstellung rezenter Daten

Ausgangslage: Der FISK hat den gesetzlichen Auftrag, Empfehlungen zur Aktivierung, Verlängerung oder Aufhebung des „Korrekturmechanismus“ gemäß ÖStP 2012 abzugeben. 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.

Auf Basis der aktuellen Haushaltsergebnisse für das Jahr 2019 müssten das Land als auch die Gemeinden Vorarlbergs sowie die Gemeinden Tirols und des Burgenlands eine Rückführung „ohne unnötigen Ver-

Empfehlungen des Fiskalrates

zug“ – unmittelbar im Anschluss an die Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ – ab 2022 einleiten. Dieses verpflichtende Rückführungserfordernis wäre bei einem anhaltend prekären konjunkturellen Umfeld eine besondere Herausforderung.

Mit der Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ auf EU-Ebene und deren Übertragung auf das nationale Fiskalregelwerk wurde ein neues Regime für die Regelanwendung etabliert, dessen Operationalisierung nach wie vor unbestimmt ist. Aus Sicht des FISK besteht vor allem im Kontext der Erfassung der Kontrollkontostände sowie des strikten Schuldenrückführungspfades gemäß ÖStP 2012 Handlungsbedarf, um einerseits steuerungsrelevante Zielvorgaben formulieren und andererseits der COVID-19-bedingten Verschlechterung der Fiskalposition bei der Evaluierung Rechnung tragen zu können. Ferner erlaubt die gegenwärtig verfügbare Datenbasis keine zweckmäßigen Berechnungen für eine valide Ex-ante-Evaluierung.

Empfehlungen:

- Bei der Reform des ÖStP soll der Gesichtspunkt der Planbarkeit und Steuerungsmöglichkeit berücksichtigt und auf bestehende Vorschläge des Fiskalrates zurückgegriffen werden. Auch Verhandlungen auf EU-Ebene zur konkreten Umsetzung der „allgemeinen Ausweichklausel“, die allerdings erst im Frühjahr 2021 an Fahrt gewinnen werden, sollen anleitend sein.
- Die Schaffung einer rezenten Datenbasis bildet die unerlässliche Grundlage für die Evaluierung fiskalischer Maßnahmen. Dies schließt einerseits eine Aktualisierung der Mittelfristigen Haushaltsplanungen aller gebietskörperschaftlichen Ebenen auf Basis eines akkordierten, rezenten Makro-Szenarios bzw. einer Abschätzung des zukünftigen Ertragsanteilsaufkommens, andererseits die Identifikation bundesweiter und regionaler COVID-19-Maßnahmen und deren Budgeteffekte auf Basis einer konsistenten Erhebung und Abrechnung ein.
- Rasche Etablierung ausschließlich konjunkturgerechter Rückführungsvorgaben im Fall von negativen Kontrollkontoständen, um eine mögliche prozyklische Wirkung der Rückführung zu vermeiden.

Bisherige Erfahrungen zur Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens einbringen und dadurch den notwendigen Reformprozess aktiv mitgestalten

Ausgangslage: Der Anfang 2020 seitens der Europäischen Kommission initiierte Evaluierungsprozess zur Effektivität des bestehenden wirtschafts- und fiskalpolitischen Rahmens der EU fokussiert auf jenen Steuerungs- und Überwachungselementen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), die durch den Six-Pack (2011) und den Two-Pack (2013) eingeführt oder novelliert wurden. Dazu zählen unter anderem die Einführung eines Verfahrens bei signifikanten Abweichungen vom mittelfristigen Budgetziel (MTO), die Operationalisierung der Schuldenregel oder die verstärkte Koordination der Mitgliedstaaten des Euroraums durch Evaluierung der nationalen Haushaltspläne. Die Evaluierung zeigte sowohl Stärken als auch Schwächen des bestehenden Systems, z. B. bei der bestehenden Komplexität der Fiskalregeln, der Pro-Zyklizität der Fiskalpolitik und einer geringen Berücksichtigung des Investitionsanteils an den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors.

Die wirtschaftliche und fiskalpolitische Dimension der COVID-19-Pandemie veranlasste die EU nicht nur zu einer umfassenden Reaktion (z. B. Europäischer Aufbauplan, Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken im Notfall – SURE), sondern auch durch Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ die Flexibilität des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bei der Anwendung numerischer Fiskalregeln zur Gänze auszuschöpfen. Die „allgemeine Ausweichklausel“ erlaubt vorübergehende Abweichungen v. a. vom MTO (strukturelles Budgetdefizit von max. 0,5% des BIP). Zudem führen der massive BIP-Rückgang im Jahr 2020 und die im Vergleich zum Einbruch mäßige Erholung 2021 zu

großen Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und entsprechenden Aufwärtsrevisionen der Outputlücke sowie des strukturellen Budgetdefizits der vergangenen Jahre.

Empfehlungen:

- Der Fiskalrat begrüßt die Initiativen der Europäischen Kommission zur Evaluierung und Weiterentwicklung des Fiskalrahmens der EU, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und empfiehlt der Österreichischen Bundesregierung, sich – dem Vorschlag des Europäischen Fiskalausschusses („European Fiscal Board – EFB“) folgend – für eine Beschleunigung des Reformprozesses während der gegenwärtigen Phase der aktivierten allgemeinen Ausweichklausel einzusetzen. Rasche Entscheidungen zur Vereinfachung des Regelwerks und zur Formulierung länderspezifischer, steuerungsrelevanter Vorgaben bilden den Grundstock für eine nachhaltige Fiskalpolitik und adäquate Überwachung, dem nach Ende der COVID-19-Pandemie sehr rasch besondere Bedeutung zukommen wird.
- Vor dem Hintergrund, dass der Wirtschaftseinbruch als Folge der gegenwärtigen Gesundheitskrise bei Anwendung von Konjunkturglättungsverfahren zu Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und folglich zu Aufwärtsrevisionen der Outputlücke, auch der vergangenen Jahre, führt, die nicht ein Überhitzen der Volkswirtschaft, sondern ein statistisches Artefakt darstellen, sollte vorübergehend die Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldos mit besonderer Vorsicht vorgenommen werden. Diese Unsicherheit der Schätzergebnisse bleibt noch für eine gewisse Zeit nach Ende der aktuellen Krise bzw. Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ bestehen.
- Erfahrungen aus den anlaufenden Förderungs- und Unterstützungsprogrammen auf EU-Ebene wie z. B. der Aufbau- und Resilienzfazilität („Recovery and Resilience Facility – RRF“) sollen von Österreich genutzt werden, um sich aktiv am Reformprozess zu beteiligen und die gemeinsame Zukunft Europas mitzugestalten. Der RRF kann wesentlich dazu beitragen, die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der COVID-19-Krise gering zu halten und Weichen zur Bewältigung des Strukturwandels (Ökologisierung, Digitalisierung) zu stellen. Schon jetzt werden verschiedene Aspekte im Rahmen der wichtigen Unterstützungs- und Finanzhilfeprogramme der EU relevant – z. B. Effektivität von Anreizwirkungen (Konditionalität), Abgrenzung von anrechenbaren Reformmaßnahmen und Investitionen, etwa um wichtige Zukunftsthemen wie Klimawandel und Digitalisierung zu adressieren, aber auch Flexibilisierungsmechanismen im Rahmen der Fiskalregelanwendung –, die anleitend für die Reform und Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens sein können.