

Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2022

Sorgfältige, laufende Evaluierung der gesundheits-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zur effektiven Dimensionierung staatlicher Krisenintervention

Ausgangslage: Ausgehend von einer beispiellosen Verschlechterung der öffentlichen Finanzen im Jahr 2020 infolge der Corona-Pandemie geht die aktuelle FISK-Herbstprognose von einer kontinuierlichen Verbesserung der Fiskalposition aus. Demnach wird der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo bereits im Jahr 2022 die Defizitobergrenze von 3% des BIP unterschreiten und die gesamtstaatliche Verschuldungsquote mit 67,9% des BIP im Jahr 2025 wieder das Vorkrisenniveau erreichen. Allerdings unterliegt der heimische Budget- und Verschuldungspfad weiterhin beträchtlichen Unsicherheiten bezüglich der epidemiologischen Entwicklung und der Notwendigkeit, mit zusätzlichen einschränkenden Maßnahmen entgegenzuwirken. So sind auch die budgetären Folgen des bereits vierten „scharfen“ Lockdowns in Österreich Ende 2021 noch nicht endgültig auszumachen.

Empfehlungen:

- Der anhaltende bzw. wiederkehrende Krisenmodus macht eine wissenschaftliche Evaluierung der eingesetzten Unterstützungsleistungen im Hinblick auf deren Effektivität und Adäquanz unerlässlich, um zeitnah neuen Herausforderungen oder sich ändernden Rahmenbedingungen begegnen zu können. Bei einem aktiven Rückzug aus der weitreichenden pandemiebedingten staatlichen Intervention ist – europaweit – insbesondere auf das Spannungsfeld zwischen Rückkehr zur nachhaltigen Budgetpolitik und Bedachtnahme auf die makroökonomische Stabilisierungsfunktion des Staates zu achten.
- Änderungen der wirtschaftspolitischen Strategie, insbesondere bei Corona-induzierten Staatshilfen sollten rechtzeitig und klar kommuniziert werden, um die Planbarkeit für Unternehmen und Haushalte zu gewährleisten.
- Das gegenwärtig günstige Marktzinsumfeld sollte zur Ausweitung der Restlaufzeit der Staatsverschuldung Österreichs genutzt werden.

Mittelfristigen Spielraum für Strukturreformen und wachstumsfördernde Investitionen nutzen

Ausgangslage: Aus der aktuellen Fiskalprognose des Fiskalrates geht hervor, dass die wirtschaftliche Erholung und das Auslaufen der pandemiebedingten fiskalischen Maßnahmen mittelfristig eine Rückkehr zur günstigen Fiskalposition Österreichs wie vor der COVID-19-Pandemie ermöglichen. Allerdings zeigt die Nachhaltigkeitsanalyse des Fiskalrates, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bereits durch den Anstieg demografieabhängiger Ausgaben nicht gesichert und noch zusätzlich durch klimapolitische Aspekte unter Druck ist.

Empfehlungen:

- Der bestehende mittelfristige budgetäre Spielraum, der sich auch im Rahmen der aktuellen FISK-Herbstprognose trotz beträchtlicher Unsicherheiten abzeichnet, sollte für Strukturreformen und wachstumsfördernde Staatsausgaben, insbesondere Investitionen genutzt werden, um die identifizierte Budgetlücke in der langen Frist rechtzeitig und unter vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen zu adressieren.
- Reformbedarf besteht aus Sicht des Fiskalrates vordringlich bei der Steigerung der Effizienz, der nachhaltigen Bewältigung der Kostendynamik sowie bei der Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung in den demografieabhängigen Ausgabenbereichen, insbesondere bei Pensionen sowie im Gesundheitswesen. Im Bereich der Langzeitpflege sollen u. a. Effizienzsteigerungen genutzt werden, um die zu erwartenden Kostensteigerungen leichter bewältigen zu können.

- In Anbetracht des fortschreitenden demografischen Wandels sollte zur Unterstützung des langfristigen Wachstumspotenzials, aber auch aus dem Blickwinkel der Staatsfinanzen, die Erwerbsbeteiligung älterer Personen, aber auch jene von Frauen, die verbreitet in Teilzeitbeschäftigung arbeiten, erhöht werden.
- Bei diesen zumeist gebietskörperschaftsübergreifenden Aufgabenbereichen sollten Effizienzverluste und Steuerungsprobleme durch Erhöhung der Transparenz, Stärkung der Konnexität (Zusammenführung der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung) sowie durch Aufgabenentflechtung adressiert werden. Dies könnte im Rahmen der Ausgestaltung eines neuen Finanzausgleichs unter anderem mit einer verstärkten Aufgabenorientierung und Transferentflechtung, aber auch durch Stärkung der Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden berücksichtigt werden, um eine faire Verteilung der Lasten, aber auch eine adäquate Finanzausstattung der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu finden. In diesem Zusammenhang spielt auch die Sicherstellung der kommunalen Investitionstätigkeit sowie der Daseinsvorsorge eine besondere Rolle.
- In Anbetracht der Bildungsdefizite, die durch die Corona-Pandemie deutlich vergrößert wurden, sollte eine Bildungsoffensive unter Hebung von Effizienzgewinnen im elementaren, primären und sekundären Schulbereich gestartet werden, um potenziell negativen Auswirkungen auf die Gesellschaft sowie das Potenzialwachstum proaktiv entgegenzuwirken. Zudem sind Maßnahmen zur Weiterbildung und Requalifizierung erforderlich. All dies ist auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel von hoher Bedeutung.
- Der höheren Qualität der öffentlichen Finanzen, die insbesondere anhand eines hohen Anteils von Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben zum Ausdruck kommt, sollte besonderes Augenmerk gelten. Öffentliche Investitionen sind geeignet, das langfristige Wachstumspotenzial zu erhöhen, zielorientiert den Herausforderungen und Chancen des ökologischen sowie digitalen Wandels zu begegnen, aber auch finanzielle Sanktionen bei Verfehlung von klimapolitischen Zielwerten zu vermeiden.
- Außertourliche Ausgabenerhöhungen (wie z. B. in den letzten Jahren vermehrt bei den Pensionszahlungen) sowie Abgabensenkungen, die keiner Gesamtstrategie unterliegen sowie den Staatshaushalt nachhaltig und irreversibel belasten, sollten vermieden werden.

Gesamtstrategie des Förderwesens im Licht der zunehmenden Bedeutung der Klimapolitik weiterentwickeln

Ausgangslage: Der Fiskalrat begrüßt die ersten beschlossenen Schritte im Rahmen der ökosozialen Steuerreform zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Neben der klimapolitischen, aber auch gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Dimension, gehen zudem Verfehlungen von international vereinbarten Klimazielen mit finanziellen Sanktionen einher. 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 dem Hintergrund dieser Herausforderungen kommt öffentlichen und privaten Investitionen, aber auch der Stärkung der Kapitalmärkte eine besondere Rolle zu.

- Zur weiteren Reduktion des CO₂-Ausstoßes sollten die erforderlichen Maßnahmen und Anreizmechanismen (v. a. öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Ökologisierung des Abgabensystems, CO₂-Bepreisung, rechtliche Vorgaben, Förderwesen) rasch in Bezug auf deren Wirkung zur Erreichung der Klimaziele evaluiert, gegebenenfalls ausgeweitet und ausgewogen aufeinander abgestimmt werden. Dies betrifft auch Initiativen seitens der EU.
- Eine Gesamtstrategie und erhöhte Transparenz hinsichtlich der Förderziele, eingesetzter Ressourcen und zu erreichender Wirkungen könnte Effizienzsteigerungen beim Förderwesen Österreichs auslösen, dem Aspekt ökologischer Komponenten verstärkt Rechnung tragen und zudem unerwünschte Mehrfachförderungen verhindern. Dabei geht es insbesondere um die Abstimmung der Förderungen

zwischen den Gebietskörperschaften.

Steuerungsrelevanz des nationalen Fiskalregelwerks erhöhen

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 Österreichischen Stabilitätspaktes 2012, der das nationale Fiskalregelwerk abbildet, umfassen aus der Sicht des Fiskalrates insbesondere i) die Komplexität des nationalen Regelwerks, ii) die geringe Steuerungsrelevanz der Fiskalregeln, iii) die Operationalisierung des Regelwerks nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ sowie iv) die Validität der Datengrundlagen.

Empfehlungen:

- Eine Reform des ÖStP 2012 sollte besonderes Augenmerk auf eine Reduktion der Komplexität sowie Verbesserung der Steuerungselemente legen, um die Rückkehr auf solide Budget- und Verschuldungspfade auf allen subsektoralen Ebenen zu unterstützen.
- Handlungsbedarf besteht insbesondere dahingehend, die Zielwerte des vorgegebenen (starren) Verschuldungspfades auf aktuelle, völlig neue Verschuldungsverhältnisse im Zuge der Corona-Pandemie sowie die aktuelle subsektorale Zusammensetzung der Verschuldung auf Basis des letztverfügbaren Jahres umzustellen.
- Die Nutzbarkeit der nationalen Ausgabenregel als Instrument der budgetären Steuerung sollte durch Vereinfachung und Bezugnahme auf beobachtbare Größen im Rahmen ihrer Operationalisierung erhöht werden.