

## EMPFEHLUNGEN DES FISKALRATES ZUR BUDGETPOLITIK 2023 (JUNI 2023)

### Ambitionierte Rückführung der Budgetdefizite nötig

**Ausgangslage:** Notwendige Stützungsmaßnahmen im Zuge der COVID-19-Pandemie und des starken Preisanstiegs führten seit dem Jahr 2020 zu hohen jährlichen Budgetdefiziten. Trotz des Auslaufens der krisenbedingten Maßnahmen, des erwarteten guten konjunkturellen Umfelds und der guten Arbeitsmarktentwicklung sieht die Budgetplanung des Bundesministeriums für Finanzen für die nächsten drei Jahre weiterhin laufende Budgetdefizite vor. Die damit verbundene expansive Fiskalpolitik geht somit über eine konjunkturelle Stabilisierungsfunktion hinaus. Die hohe staatliche Nachfrage ist konjunkturell nicht zu begründen. Über den gesamten Planungshorizont werden vom Bundesministerium für Finanzen deutliche strukturelle Budgetdefizite geplant. Der erwartete Rückgang der Schuldenquote Österreichs ist weitgehend auf das hohe nominelle BIP-Wachstum und damit auf die hohe Inflation zurückzuführen. Eine stärkere Rückführung wird durch die laufenden Budgetdefizite verhindert.

#### Empfehlungen:

- Budgetäre Mittel zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung sind derzeit nicht nötig. Der Fiskalrat empfiehlt der Bundesregierung die Umsetzung eines ambitionierteren Budgetpfads, um eine rasche Rückführung der Schuldenquote sicherzustellen. Darüber hinaus sollten Geld- und Fiskalpolitik besser koordiniert werden.
- Das Auslaufen der temporären, krisenbedingten Maßnahmen sollte zur schnellen Rückkehr zum mittelfristig ausgeglichenen Haushaltsziel (MTO) genutzt werden.
- Mit Ausnahme von Zukunftsinvestitionen sollen wirtschaftspolitische Maßnahmen im Rahmen der laufenden Budgets gegenfinanziert werden.

### Budgetäre Spielräume zur Begegnung fiskalischer Risiken und mittelfristiger Herausforderungen schaffen

**Ausgangslage:** Infolge der multiplen Krisen und den damit verbundenen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen erhöhte sich die Schuldenquote Österreichs von 70,6% des BIP im Jahr 2019 auf 78,4% im Jahr 2022 deutlich. Der Anstieg der Schuldenquote ging mit einer relativen Bonitätsverschlechterung Österreichs einher, die zu höheren Renditeaufschlägen von österreichischen zu deutschen Bundesanleihen beitrug und zu einem Anstieg der Finanzierungskosten führte. Dringend notwendige Investitionen in den Klimaschutz, klimabedingte budgetäre Risiken, der voranschreitende demografische Wandel und weiter steigende Zinsausgaben führen mittelfristig zu zusätzlichen hohen Belastungen des Staatshaushalts.

#### Empfehlungen:

- Die nachhaltige Rückführung der Staatsschuldenquote sollte zur Wiedererlangung fiskalischer Spielräume zur Bekämpfung möglicher zukünftiger Krisen sowie zur Begegnung der zahlreichen wirtschafts-, gesundheits-, klima- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen forciert werden.
- Den demografisch bedingten, laufenden Erhöhungen der staatlichen Ausgaben für Pflege sollte mit Verbesserungen bei der Organisation von Pflegeleistungen (z. B. Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften) sowie mit einem nachhaltigen Finanzierungsmodell begegnet werden.
- Außertourliche gesetzliche Eingriffe in das Pensionssystem, die die Nachhaltigkeit des Pensionssystems und damit der öffentlichen Finanzen gefährden, müssen unterlassen werden.

## Neuen Finanzausgleich zur Erhöhung der Kosteneffizienz insbesondere in der Gesundheitsversorgung nutzen

**Ausgangslage:** Die Verlängerung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2017–2021 um zwei Jahre führte zu einer neuerlichen Verschiebung notwendiger Reformen in der Entflechtung der Finanzierungsstruktur von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern. Während die Kosten des „intramuralen“ Bereichs (und hier die Kosten der Spitalsambulanzen) von den Ländern getragen werden, finanzieren die Sozialversicherungsträger die „extramural“ erbrachten Leistungen des niedergelassenen Bereichs. Die eingeleiteten Vorarbeiten zur Einführung einer Bundesstaatsreform, einer Reform der Grundsteuer und zur Effizienzerhöhung staatlicher Aufgabenbereiche erzielten bisher keine Resultate. Der voranschreitende demografische Wandel, der Klimawandel und die medizinisch-technologische Entwicklung führen zu einem deutlichen Anstieg der zukünftigen Staatsausgaben für Pflege und Gesundheit. Die österreichische Bevölkerung mit über 65 Lebensjahren besitzt im europäischen Vergleich einen unterdurchschnittlichen Gesundheitszustand (Quelle: Eurostat, EU-SILC), der die Kosten der Gesundheitsversorgung deutlich erhöht. Seit Beschränkung des Zugangs zum Medizinstudium an den öffentlichen medizinischen Universitäten im Studienjahr 2005/2006 ging die Anzahl an Medizinabsolventinnen und -absolventen deutlich zurück (Rechnungshof, 2021).

### Empfehlungen:

- Der Finanzausgleich muss zu einer effizienteren Organisation und Finanzierung der Gesundheitsversorgung beitragen. So ist zum Beispiel eine Zusammenführung der Finanzierung sowie eine gemeinsame, verbindliche Steuerung und Planung der gesamten Versorgung erforderlich.
- Maßnahmen zur Stärkung der öffentlichen Gesundheit mit Fokus auf Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung sollten gesetzt werden, um sowohl den fiskalischen Druck bei der Gesundheitsversorgung als auch die Belastung der heimischen Gesundheitsinfrastruktur zu mindern. Dabei sollten die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Gesundheitsförderung und Prävention sowie die Evaluierung des fit2work-Projekts durch Statistik Austria berücksichtigt werden (u. a. nachhaltige Finanzierung erfolgreicher Projekte, wie z. B. Vorsorgemittel für Schwerpunktmaßnahmen).
- Die tatsächliche Anzahl der Ausbildungsplätze für Ärztinnen und Ärzte zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung muss sich am Bedarf in den jeweiligen Fachbereichen orientieren und die hohe Quote von Medizinabsolventinnen und -absolventen, die nicht als Ärztin bzw. Arzt oder nicht in Österreich tätig werden, gesenkt werden. Durch adäquate Rahmenbedingungen sollten Ärztinnen und Ärzte zudem im Bereich der öffentlichen Gesundheitsversorgung gehalten werden.
- Zur Sicherung der österreichischen Gesundheitsversorgung sollen berufsrechtliche Regelungen und Berechtigungen zur Arbeitsteilung der ärztlichen und nicht-ärztlichen Gesundheitsberufe angepasst werden. Zusätzlich sollten Gesundheitsberufe insbesondere durch verbesserte arbeitsplatzbezogene Rahmenbedingungen attraktiver werden.
- Abgesehen vom Bereich der Gesundheitsversorgung bergen die Finanzausgleichsverhandlungen eine Reihe weiterer Potenziale zur Effizienzerhöhung (siehe Fiskalrat, 2022).

## Klimaschutzmaßnahmen zügig umsetzen und ambitioniert erweitern, um langfristige Mehrausgaben zu reduzieren

**Ausgangslage:** Der Umfang der bisher verabschiedeten Klimaschutzmaßnahmen führt laut Umweltbundesamt (UBA, 2023) zu einer deutlichen Verfehlung der EU-Emissionsziele durch Österreich. Die notwendige Reduktion der Treibhausgase um 48% bis zum Jahr 2030 gegenüber 2005 wird selbst

bei Umsetzung bereits geplanter Maßnahmen nicht erreicht. Deshalb sind hohe Kosten für Emissionszertifikatsankäufe bzw. Strafzahlungen zu erwarten. Dazu kommen weitere budgetäre Risiken aufgrund des Klimawandels (Investitionskosten, Folgekosten für das Gesundheitssystem, wirtschaftliche Auswirkungen von Extremwetterereignissen etc.).

#### **Empfehlungen:**

- Um den auf nationaler und internationaler Ebene bestehenden Klimazielen näher zu kommen, braucht es ein breites Maßnahmenbündel und die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen. Unter anderem müssen das Klimaschutzgesetz, das Energieeffizienzgesetz und das Erneuerbare-Wärme-Gesetz zügig verabschiedet werden.
- Der Entwurf des nationalen Energie- und Klimaplanes, der bis Ende Juni 2023 an die Europäische Kommission zu übermitteln ist, muss alle gesetzten Maßnahmen bereits beinhalten, um die Berechnung des zusätzlich nötigen Handlungsbedarfs transparent zu ermöglichen.
- Die Lenkungseffekte der höheren Energiepreise sollten genutzt werden und in der Ausgestaltung geplanter Regulierungen und Ausgleichszahlungen Berücksichtigung finden.
- Es drohen Emissionszertifikatsankäufe bzw. Strafzahlungen und weitere budgetäre Kosten des Klimawandels sind zu erwarten. Für dringend notwendige Investitionen in den Klimaschutz müssen budgetäre Mittel freigemacht und unter Bedachtnahme auf die Kosteneffizienz im nötigen Ausmaß bereitgestellt werden. Überdies gilt es, die notwendigen rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen für die Absorption der öffentlichen Mittel zu schaffen.
- Bei der Wahl geeigneter Maßnahmen für die zusätzlich nötige Treibhausgasreduktion gilt es, die Kosteneffizienz der unterschiedlichen existierenden Technologien zur Emissionsreduktion zu beachten. Ordnungspolitische und bewusstseinsbildende Maßnahmen, die nur geringe budgetäre Belastungen nach sich ziehen, verdienen unter Berücksichtigung der Anpassungskosten der Betroffenen in diesem Zusammenhang besonderes Augenmerk. Im Kontext von Förderungsstrategien sollte die Vermeidung von Mitnahmeeffekten adressiert werden.
- Zusätzliche öffentliche und private Investitionen in kosteneffiziente und effektive Emissionsreduktionen, wie z. B. im Bereich der Gebäudesanierung und des Umbaus des Mobilitätssystems, sind, ebenso wie die dafür notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, erforderlich. Der Fokus im öffentlichen Bereich sollte aber auch dem Ausbau von Anschub- und Komplementärinvestitionen (z. B. Netzinfrastruktur) gelten.
- Bezüglich Kostenverteilung ist innerösterreichisch im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen eine Lösung zu finden. Darüber hinaus gilt es, die Verantwortung der europäischen Ebene einzumahnen.

#### **Breit angelegte temporäre Anti-Teuerungsmaßnahmen auslaufen lassen und auf die Treffsicherheit zukünftiger Unterstützungsleistungen für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen achten**

**Ausgangslage:** Die budgetäre Belastung aufgrund der Teuerungs-Entlastungsmaßnahmen betrug im Jahr 2022 7,3 Mrd Euro. Der Fiskalrat erwartet für das Jahr 2023 vor allem aufgrund der Ende 2022 beschlossenen neuen Unterstützungen für Unternehmen einen Anstieg des Maßnahmenvolumens auf 11,7 Mrd Euro. Die temporären Unterstützungsleistungen zur Abmilderung der Teuerung erfüllen dabei vorwiegend eine Überbrückungsfunktion. Für Haushalte dienen die Unterstützungen der Sicherung der realen Kaufkraft, bis Lohnerhöhungen und Sozialleistungen an die Inflation angepasst werden. Nach starken Reallohnverlusten 2022 steigen im Jahr 2023 die Arbeitseinkommen pro Kopf stärker als die Verbraucherpreise, womit die Notwendigkeit breit angelegter Unterstützungen für die Haushalte

wegfällt. Empirische Evidenz belegt allerdings steigende manifeste Armut in Österreich. Im Fall der Unternehmen dienen die Unterstützungen der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, die aufgrund der hohen Energiepreise gefährdet ist. Durch den laufenden Rückgang der Energiepreise und die voranschreitende Anpassung der Unternehmen an die neuen Marktgegebenheiten wird auch die Fördergrundlage für Unternehmenshilfen reduziert. Nicht treffsichere Unterstützungsleistungen bergen außerdem die Gefahr, inflationserhöhend zu wirken.

#### **Empfehlungen:**

- Temporäre Anti-Teuerungsmaßnahmen müssen konsequent auslaufen. Zudem sollten keine neuen, breit angelegten Stützungsmaßnahmen verabschiedet bzw. neue noch nicht verabschiedete Maßnahmen überdacht werden.
- Neue Unterstützungsleistungen dürfen sich ausschließlich auf zielgerichtete, treffsichere Maßnahmen für vulnerable Gruppen (Bezieherinnen und Bezieher des Arbeitslosengeldes, der Notstandshilfe, der Sozialhilfe sowie der Ausgleichzulage) beziehen. Zur Planung solcher Maßnahmen ist die Schaffung einer Datenbasis für Haushaltseinkommen wichtig. Die bereits fortgeschrittenen Vorarbeiten hierzu müssen zu einer raschen Umsetzung führen. Im Bedarfsfall ist zudem verstärkt auf zeitnahe Verfügbarkeit und einfache Abholbarkeit von Förderleistungen zu achten.
- Darüber hinaus sollte im Hinblick auf die aktive Bekämpfung der Armut in Österreich die Höhe der Sozialtransfers dahingehend überprüft werden, ob sie die reale Kaufkraft der Transfereinkünfte gewährleistet. Zur realen Wertsicherung des Arbeitslosengeldes ist eine temporäre Unterstützung nötig, bis sich die kollektivvertraglich vereinbarten Lohnsteigerungen auch in der Höhe des Arbeitslosengeldes niederschlagen, dabei ist besonders auf die Vermeidung von manifester Armut bei Bezieherinnen und Beziehern von Notstandshilfe zu achten.
- Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung („Anti-Teuerungspaket für Familien“) entspricht dem Ziel der Bekämpfung von Armutsgefährdung, besonders von Inflation betroffener Gruppen. Ob damit eine nachhaltige Reduktion der Armut verbunden ist, muss überprüft werden.

#### **Ehestmöglich Konsistenz zwischen heimischem und EU-weitem Fiskalregelwerk herstellen und steuerungsrelevant ausgestalten**

**Ausgangslage:** Analog zur Vorgangsweise auf EU-Ebene wurde in Österreich die „allgemeine Ausweichklausel“ infolge multipler Krisen aktiviert, die vorübergehend eine koordinierte und geordnete Abweichung von strukturellen Budgetvorgaben erlaubt. Dementsprechend wurde für die Jahre 2020 bis 2023 die Evaluierung der Erfüllung nationaler Fiskalregeln gemäß österreichischem Stabilitätspakt (ÖStP) 2012 und damit die Feststellung eines sanktionsrelevanten Sachverhalts ausgesetzt. Nach Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel per Ende 2023 kommen bestehende Regelungen EU-weit und auf nationaler Ebene wieder zur Anwendung, bis das derzeit noch diskutierte Legislativpaket zu einem reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in Kraft gesetzt wird. Auf der Grundlage des bestehenden ÖStP 2012 sind für das Land Vorarlberg sowie für die Gemeinden Tirols und Vorarlbergs im Rahmen des Budgetvoranschlags für 2024 strukturelle Verbesserungen bzw. strukturelle Budgetüberschüsse anzusetzen, sofern zum Zeitpunkt der Budgeterstellung mit einer positiven Veränderung der Outputlücke zu rechnen ist.

#### **Empfehlungen:**

- Nach Finalisierung des Legislativpakets zum SWP der EU sind umgehend Überlegungen zur innerösterreichischen Umsetzung anzustellen, um einen konsistenten und effektiven Fiskalrahmen zur Koordination aller gebietskörperschaftlichen Ebenen zu schaffen. Dieser sollte als vereinfachtes

Regelwerk und durch verbesserte Steuerungselemente die Rückkehr auf solide Budget- und Verschuldungspfade für alle Gebietskörperschaften unterstützen.

- In der Übergangszeit, insbesondere im Jahr 2024 zwischen Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel und der Inkraftsetzung eines neuen Fiskalrahmens der EU, sind die Zweckmäßigkeit der erforderlichen konjunkturgerechten Rückführung von zu hohen negativen Kontrollkontoständen zum Jahresende 2019 und gegebenenfalls alternative Vorgangsweisen zu prüfen.
- Die Schuldenrückführungspfade sollten die neuen Verschuldungsverhältnisse hinsichtlich Höhe und Zusammensetzung infolge der multiplen Krisen berücksichtigen.
- Die Erfüllung der gesamtstaatlichen Schuldenregel gemäß SWP der EU sollte nicht über Handlungserfordernisse auf subsektoraler Ebene in Österreich hinwegtäuschen. Zwar gilt dadurch auch automatisch das Schuldenkriterium gemäß Artikel 10 (7) ÖStP 2012 als erfüllt. Derartige Verweise auf den SWP sollten aber vermieden werden, da sie die Intention des heimischen Fiskalrahmens untergraben, subsektorale Beiträge bzw. Budgetvorgaben zu definieren und deren Erfüllung einzufordern.