

Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen zu den Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2022 (Dezember 2021 und Juni 2022)

Die weitere wirtschaftliche – und damit budgetäre – Entwicklung ist aufgrund des unabsehbaren Kriegsverlaufs in der Ukraine, der ungewissen Gaslieferungen aus Russland und nach wie vor möglichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie mit hoher Unsicherheit behaftet. Bereits 2021 einsetzende Preissteigerungen beschleunigten sich 2022 infolge von massiv gestiegenen Energiepreisen im Sog des Krieges in der Ukraine, globale Lieferkettenstörungen und Kapazitätsengpässen bei Rohstoffen und Vorprodukten sowie Nachholeffekten der COVID-19-Pandemie substantziell. Aktuell verzeichnet Österreich die höchsten Inflationsraten seit mehr als 40 Jahren. Vorlaufindikatoren und ein sinkendes Verbrauchervertrauen deuten inzwischen auf eine leichte Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität hin. Auch die Zinslandschaft verändert sich nach einer langen Phase von sehr niedrigen bzw. teilweise negativen Zinsen: Im Juli hat die EZB erstmals seit 11 Jahren den Leitzins angehoben, die Renditen auf 10-jährige österreichische Bundesanleihen steigen bereits seit Anfang des Jahres nahezu kontinuierlich und sind zudem aufgrund des unsicheren Marktumfelds sehr volatil.

Die Krisen samt den damit assoziierten enormen staatlichen Hilfsmaßnahmen haben vor dem Hintergrund der strukturellen budgetären Herausforderungen – Alterung, Klimawandel, Migration, Standort, Landesverteidigung, aber auch steigenden Zinsaufwendungen – die fiskalischen Rahmenbedingungen verändert. Die Abschaffung der kalten Progression glättet die Steuerbelastung und damit den privaten Konsum, schränkt aber den fiskalischen Spielraum ein. Die Erfüllung unionsrechtlicher und nationaler Fiskalregeln erfolgt mittelfristig daher nicht mehr „automatisch“. Förderprogramme und Investitionen müssen noch stärker auf ihre Kosteneffektivität hin geprüft, und es müssen sozial treffsichere Strukturreformen erarbeitet werden. Dadurch eröffnet sich jedoch die Chance, die Qualität der öffentlichen Finanzen zu erhöhen und budgetäre Mittel noch stärker auf zukunftsrelevante Bereiche auszurichten.

Staatliche Krisenintervention I: Anti-Teuerungspakete

- *Empfehlung Juni 2022:* Zielgerichtete, temporäre monetäre Transfers an einkommensschwache Haushalte zur Abfederung der hohen Preissteigerungen rasch beschließen und ausschütten; inflationsbedingte Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte zur Wahrung von Budgetspielräumen bzw. zur Gegenfinanzierung inflationsbedingter Ausgabenerhöhungen nutzen

Die sehr hohen Inflationsraten schlagen sich in immer breiteren Bereichen des täglichen Lebens nieder und verursachen einen unmittelbaren Kaufkraftverlust. Während Preissteigerungen bei Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs – von Nahrungsmitteln, über Wohnungsmieten bis hin zu Energie – sich sofort auswirken, kommen etwa Lohnsteigerungen oder die Anpassung der Pensionen erst nächstes Jahr zur Geltung. Die Bundesregierung hat auf die massive Teuerung mit drei umfassenden Anti-Teuerungspakten entschlossen reagiert. Diese Entlastungspakte sollen Energiepreise dämpfen, Kaufkraftverluste der privaten Haushalte abfedern, soziale Härtefälle vermeiden und energieintensive Unternehmen unterstützen.

Die beiden Entlastungspakete im ersten Quartal 2022 mit einem Volumen von 4,4 Mrd. €¹ beinhalteten unter anderem den Energiekostenausgleich, den Teuerungsausgleich für vulnerable Gruppen, die Senkung der Energieabgabe und den Kostenausgleich für Pendlerinnen und Pendler (Erhöhung Pendlerpauschale und Pendlereuro). Unter Einbeziehung der „Expert:innengruppe zur Beobachtung und Analyse der Inflationsentwicklung“ (EBAI) folgte Mitte Juni ein umfassendes Anti-Teuerungspaket mit einem Gesamtvolumen von 28,7 Mrd. € auf Grundlage des MR-Beschlusses.²

Die Bundesregierung verfolgt bei der Implementierung der Maßnahmen des dritten Entlastungspakets einen dreistufigen Prozess. Noch während des Sommers 2022 soll vulnerablen Personengruppen und Familien zielgerichtet und rasch geholfen werden, da sie unter der Teuerung am stärksten leiden. Im Herbst folgt die Entlastung für die breite Bevölkerung, mit dem Ziel den Kaufkraftverlust abzufedern und das real verfügbare Einkommen der privaten Haushalte zu stabilisieren. Ab 2023 beginnen dann strukturelle Entlastungsmaßnahmen zu wirken, die eine dauerhafte Entlastung mit sich bringen werden.

Von den 28,6 Mrd. € entfallen 6,6 Mrd. € auf die kurzfristigen Maßnahmen, deren Entlastungswirkung sich 2022 und 2023 und sich auch in diesen Jahren budgetär niederschlagen. Konkret fallen darunter etwa der pauschal erhöhte Klimabonus und der Anti-Teuerungsbonus, die Sonder-Familienbeihilfe, die außerordentliche Einmalzahlung für Pensionistinnen und Pensionisten, weitere Einmalzahlungen für vulnerable Gruppen, der Teuerungsabsetzbetrag, die steuer- und abgabefreie Teuerungsprämie und das Vorziehen der Erhöhung von Familienbonus und des Kindermehrbetrags. Unternehmen mit einem hohen Stromverbrauch können eine Strompreiskompensation beantragen,

¹ inkl. Maßnahmen zur Wertsicherung von Schüler- und Lehrlingsfreifahrten und Verkehrsdienstverträge

² Das Gesamtvolumen basiert auf der Inflationsprognose des WIFO von Juni 2022 für 2022 und 2023 sowie auf der WIFO-Konjunkturprognose März 2022 für 2024 bis 2026; die aktuellen Begutachtungsentwürfe sehen höhere Entlastungen bzw. budgetäre Kosten vor.

energieintensive Unternehmen haben darüber hinaus die Möglichkeit auf einen Energiezuschuss. Für die Landwirtschaft werden Förderungen als Ausgleich für gestiegene Energie-, Dünger- und Futtermittelkosten bereitgestellt.

Neben diesen zahlreichen Sofortmaßnahmen hat die Bundesregierung auch weitreichende strukturelle und permanent wirkende Änderungen im Steuer- und Transfersystem beschlossen. Dazu gehört die Abschaffung der kalten Progression ab 2023, deren Effekt sich durch die hohen Inflationsraten derzeit stärker zu Buche schlägt. Konkret sollen die Grenzbeträge der Progressionsstufen (mit Ausnahme der 55%-Stufe) sowie negativsteuerfähige Absetzbeträge automatisch um zwei Drittel der Inflation angehoben werden. Im Ausmaß des restlichen Drittels sollen spezifische Entlastungsmaßnahmen für Erwerbstätige und/oder Pensionistinnen und Pensionisten beschlossen werden.

Analog zur Abschaffung der kalten Progression werden ab 2023 bisher noch nicht indexierte Sozialleistungen valorisiert. Darunter fallen der Kinderabsetzbetrag, das Reha-, Kranken- und Umschulungsgeld, die Familienbeihilfe, das Kinderbetreuungsgeld und die Studienbeihilfe. Der Kindermehrbetrag wird um 100 Euro auf 550 Euro angehoben.

Als dritte strukturelle Maßnahme werden die Lohnnebenkosten ab 2023 gesenkt um den Faktor Arbeit weiter zu entlasten. Die Senkung der Lohnnebenkosten ist zudem ein wichtiges Signal für lohngestaltende Maßnahmen.

Wie in einer Analyse des Büros des Fiskalrates dargelegt, belaufen sich alleine jene Transferleistungen der Entlastungspakete, die noch 2022 ausbezahlt werden, für 90% der Haushalte auf über 1.000 Euro. Insbesondere für die einkommensschwächsten Haushalte der unteren drei 5%-Quantile werden damit die inflationsbedingt gestiegenen Konsumausgaben unmittelbar gedeckt. Haushalte in den höheren Quantilen werden zudem 2023 noch von dem Teuerungsabsetzbetrag im Zuge der Veranlagung des Jahres 2022 profitieren, der in der Verteilungsanalyse noch nicht berücksichtigt wurde.

Staatliche Krisenintervention II: COVID-19-Hilfsmaßnahmen

- *Empfehlung Dezember 2021: Sorgfältige, laufende Evaluierung der gesundheits-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zur effektiven Dimensionierung staatlicher Krisenintervention*

Die COVID-19-Wirtschaftshilfen sind in den meisten Fällen Ende März 2022 ausgelaufen, die letzten Antragsfristen enden im Herbst. Die Kurzarbeit wurde – auch vor dem Hintergrund des aktuell unsicheren konjunkturellen Umfelds – bis Jahresende 2022

verlängert. Die Richtlinien entsprechen im Wesentlichen dem Übergangsmodell mit reduzierter Förderhöhe, welches Ende Juni ausgelaufen ist, wobei es Verschärfungen gibt.

Erste Studien zu den Unternehmenshilfen im Jahr 2020 belegen, dass die Anzahl der insolvenzgefährdeten Unternehmen deutlich reduziert und knapp 350.000 Arbeitsplätze gesichert werden konnten.³ Das BMF wird in den nächsten Monaten weitere Studien zur Effektivität und Angemessenheit bei Wirtschaftsforschungsinstituten beauftragen. Eine umfassende Evaluierung der Wirtschaftshilfen bedarf neben gesamtwirtschaftlichen Indikatoren auch Mikrodaten – konkret etwa betreffend Unternehmensdaten – die teilweise noch nicht vorliegen bzw. erst jetzt verfügbar werden.

Klimapolitik: Förderwesen, Reduktion der CO₂-Emissionen und budgetäre Implikationen

- *Empfehlung Dezember 2021:* Gesamtstrategie des Förderwesens im Licht der zunehmenden Bedeutung der Klimapolitik weiterentwickeln
- *Empfehlung Juni 2022:* Einhaltung der gesetzten Ziele zur Reduktion der CO₂-Emissionen erfordert Schaffung eines budgetären Handlungsspielraums

Der Klimawandel stellt eine der größten aktuellen Herausforderungen dar, weshalb die Bundesregierung sich zum Ziel gesetzt hat, bis 2040 Klimaneutralität in Österreich zu erreichen. Die Bedeutung der Transformation hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft und Wirtschaft wird nicht zuletzt durch die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen oder den stetig zunehmenden Folgen des Klimawandels deutlich vor Augen geführt. Die Transformation muss gleichzeitig sozialverträglich sein, die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie nicht gefährden – sondern gezielt ausbauen, und durch einen kosteneffektiven Einsatz von öffentlichen Mitteln begleitet werden.

Im BMF laufen aktuell zahlreiche Arbeiten und Projekte im Bereich der Klimapolitik. Die Implementierung des **Nationalen Emissionszertifikatehandelsgesetzes 2022 (NEHG 2022)** wurde aufgrund sozial- und standortpolitischer Herausforderungen, die sich durch die Energiepreissituation ergeben, auf 1. Oktober 2022 verschoben. Ein Festhalten an den Grundsätzen der ökosozialen Steuerreform ist jedoch unumgänglich, um die Kostenwahrheit bei CO₂-Emissionen zu erhöhen und über den ökologischen Lenkungseffekt eine Reduktion von Treibhausgasemissionen herbeizuführen.

³ Siehe unter anderem „Kaniovski, S., Pekanov, A., und Url, T. (2021). Ex-post-Analyse der Wirkungen des COVID-19-Maßnahmenpaketes auf die Unternehmensliquidität. WIFO, Monographie, Mai 2021“ und „Oberholzner, T., Robubi, A., & Zlatev, T. (2021). Abschätzung der betriebswirtschaftlichen Situation der Unternehmen 2020/2021. KMU Forschung Austria, Kurzstudie, Februar 2021.“

Einen entscheidenden Beitrag zur Sicherstellung einer effizienten und wirkungsorientierten Verwendung von budgetären Mitteln im Bereich der Klimapolitik erfolgt durch den **Spending Review Zyklus mit dem Schwerpunkt „Grüner Wandel“**. Der Fokus des ersten Moduls, das im Herbst fertiggestellt wird, liegt auf der Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft. Diese Maßnahmen können ordnungs-, steuer- und/oder förderpolitischer Natur sein. Ziel ist es, die kosteneffektive Verwendung der Mittel und den effizienten Einsatz der vorhandenen Hebel der öffentlichen Hand zur Erreichung der Umwelt- und Klimaziele zu prüfen. Im ersten Modul werden insbesondere relevante Definitionen und Methoden des „Green Budgeting“ erarbeitet um klima- und energiepolitischen Maßnahmen zu erfassen und die damit verbundenen Finanzströme vergleichbar zu machen.

Bereits veröffentlicht wurde das **„Green Bond Framework“** der Republik Österreich, das die Grundlage für die Begebung grüner Bundeswertpapiere bildet und die diesbezügliche Mittelverwendung beschreibt. Am 24. Mai 2022 wurde die erste grüne Bundesanleihe mit einem Emissionsvolumen von 4,0 Mrd. € erfolgreich begeben. Die Begebung war 6,8-fach überzeichnet und erzielte ein „Greenium“ – der Spread-Unterschied zu herkömmlichen Bundesanleihen – von geschätzten 2,5 Basispunkten. Weitere Emissionen von grünen Bundeswertpapieren, zu denen neben den mittel- bis langfristigen Grünen Bundesanleihen auch die kurzfristigen Finanzierungsformen Grüne Austrian Treasury Bills und Grüne Austrian Commercial Papers gehören, sind geplant.

Eine Erstabschätzung zu den langfristigen Auswirkungen des Klimawandels wird im Rahmen der **Langfristigen Budgetprognose 2022** gegen Jahresende vorliegen. Die Langfristprognose des BMF wird neben demografiebedingten Effekten auf die öffentlichen Finanzen auch erstmals ein Klimamodul beinhalten. Das Klimamodul wird in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt erarbeitet und soll auch Aspekte der Mitigation und der Adaption berücksichtigen.

Gebietskörperschaftübergreifende Strukturreformen und Fiskalregelwerk

- *Empfehlung Dezember 2021:* Steuerungsrelevanz des nationalen Fiskalregelwerks erhöhen
- *Empfehlung Dezember 2021:* Mittelfristigen Spielraum für Strukturreformen und wachstumsfördernde Investitionen nutzen
- *Empfehlung Juni 2022:* Zukunftsinvestitionen durch Systemeffizienz in gebietskörperschaftsübergreifenden Strukturreformbereichen und Lösungen bei der Pflegefinanzierung sichern

Neben der Klimapolitik ist die Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung in den demografieabhängigen Ausgabenbereichen eine der zentralen budgetpolitischen Herausforderungen der Zukunft. Vor allem im Gesundheits- und Pflegebereich bestehen hierbei gebietskörperschaftenübergreifende Zuständigkeiten, die neben dem BMSGPK und dem BMF auch die Bundesländer betreffen. Diese werden Gegenstand gemeinsamer Gespräche auch im Hinblick auf den Finanzausgleich sein. Diesbezügliche Empfehlungen des FISK werden seitens des BMF begrüßt und laufend in künftige Überlegungen und Vorhaben einfließen.

Im **Pflegebereich** hat die Bundesregierung am 12. Mai 2022 mit der Pflegereform eine Reihe von Maßnahmen verkündet, die den drängendsten Herausforderungen begegnen. Dadurch werden Verbesserungen in den drei Bereichen Pflegeberufe, Pflegeausbildung und Pflegegeld/pflegende Angehörige geschaffen. Die Finanzierung der Maßnahmen ist derzeit über das Bundesbudget gesichert und die Maßnahmen werden im gegebenen Ausmaß im BFG 2023 Berücksichtigung finden. Zusätzlich ist im BMSGPK laut Ministerratsvortrag vom 12. Mai 2022 derzeit ein strukturierter Arbeitsprozess zu einer zielgesteuerten Pflege im Gange, welche seitens des BMF als zweckmäßig erachtet wird.

Generell wird die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung in den gebietskörperschaftenübergreifenden Aufgabenbereichen auch den Verhandlungen über den nächsten Finanzausgleich, sohin nach derzeitiger Rechtslage für den Finanzausgleich ab dem Jahr 2024, zugrunde liegen. Ebenso sind eine faire Lastenverteilung und adäquate Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften inhärente Ziele eines jeden Finanzausgleichs.

Hinsichtlich des **ÖStP 2012** stimmt das BMF mit dem FISK überein, dass die Regelungen des ÖStP und deren Anwendung laufend zu evaluieren sind und begrüßt die Anregungen des FISK dazu. Bevor tiefgreifende Reformen eingeleitet werden, ist es jedoch zweckmäßig die Reformschritte auf EU-Ebene abzuwarten. Der Austausch mit dem FISK sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Rahmen des Österreichischen Koordinationskomitees wird Gelegenheit bieten, die Anregungen zum ÖStP 2012 selbst bzw. dessen Interpretationen, insbesondere auch Optionen für ein vereinfachtes Regelwerk, zu erörtern.

Wien, September 2022