



Österreichischer Stabilitätspakt 2012 und föderative Lastenverschiebungen

Eine Projektion für die Jahre 2024 bis 2028

Simon Loretz, Hans Pitlik

Wissenschaftliche Assistenz: Cornelia Schobert

Jänner 2024

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Österreichischer Stabilitätspakt 2012 und föderative Lastenverschiebungen

Eine Projektion für die Jahre 2024 bis 2028

Simon Loretz, Hans Pitlik

Jänner 2024

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer**

Begutachtung: Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Cornelia Schobert

Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) regelt Verpflichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu einer nachhaltigen Einhaltung von Kriterien der Budgetdisziplin. Vor dem Hintergrund der prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und des neu beschlossenen Finanzausgleichs nimmt die Kurzstudie erste Abschätzungen der Budgetentwicklungen der gebietskörperschaftlichen Ebenen für die Finanzausgleichsperiode 2024 bis 2028 vor. Die Ausgabendynamik auf subnationaler Ebene – speziell in den Bereichen Gesundheitswesen, Elementarbildung, Soziales und Pflege – führt bei gebremster Einnahmenentwicklung dazu, dass Länder und Gemeinden sich tendenziell vom Ziel eines Haushaltsausgleichs entfernen.

2024/2/S/WIFO-Projektnummer: 23107

© 2024 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/71320>

Diese Kurzstudie wurde von den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien gemeinsam beauftragt. Die Kosten der Studie wurden (nach der Volkszahl 2023) auf die Länder wie folgt aufgeteilt:

	Aufteilung nach der Volkszahl 2023		
	in Einw.	in %	in €
Burgenland	297 506	3,317022	1 082,97
Kärnten	564 328	6,291936	2 054,25
Niederösterreich	1 698 951	18,942336	6 184,48
Oberösterreich	1 504 237	16,771386	5 475,69
Salzburg	561 714	6,262791	2 044,74
Steiermark	1 251 683	13,955553	4 556,35
Tirol	762 652	8,503135	2 776,19
Vorarlberg	401 037	4,471334	1 459,85
Wien	1 926 960	21,484507	7 014,48
Summe	8 969 068	100,000000	32 649,00

Quelle (für VZ 2023):

BMF 2023-0.328.527

vom 03.05.2023

Inhalt	Seiten
1. Problemstellung und Vorgehensweise	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Vorgehensweise	2
2. Strukturelle Ausgabentrends der staatlichen Teilsektoren 2007-2022	4
2.1 Funktionale Ausgabenstrukturen	4
2.2 Ökonomische Ausgabenstrukturen	8
3. Rahmenbedingungen der Budgetentwicklung 2023-2028	9
3.1 Ökonomische Entwicklung	9
3.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen	11
3.3 Demografische Trends	13
4. Prognose und Ableitung der Finanzierungssalden der staatlichen Teilsektoren 2023 bis 2028	15
4.1 Methodischer Zugang zur Fortschreibung	15
4.2 Hauptergebnisse für die Jahre 2023 bis 2028	17
4.2.1 Entwicklung der Finanzierungssalden der staatlichen Teilsektoren	17
4.2.2 Ertragsanteilsentwicklung	20
4.3 Geplanter Budgetpfad des BMF	21
5. Tentative Schlussfolgerungen	23
6. Literatur	24
Anhang: Illustratives Beispiel der Prognose der Ausgabendynamik	25

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Wachstumsbeiträge der COFOG-Ausgabenkategorien 2007/2019 bzw. 2007/2022	7
Abbildung 4.1: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsebene 2018-2028 in % des BIP	18
Abbildung 4.2: Entwicklung gemeinschaftliche Bundesabgaben und Ertragsanteile 2015-2028	21
Abbildung A1: Illustration Fortschreibung P.2 Vorleistungen in COFOG GF07 Gesundheit	25

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 3.1: Hauptergebnisse der Mittelfristigen Prognose des WIFO (Herbst 2023)	9
Übersicht 3.2: Hauptergebnisse der Bevölkerungsprojektion (Hauptvariante)	13
Übersicht 4.1: Salden nach Gebietskörperschaftsebene 2018-2028	19
Übersicht 4.2: Gesamtstaatliche Einnahmen, Ausgaben und Salden 2018-2028 in % des BIP	19
Übersicht 4.3: Budgetpfad 2019-2027 laut BMF	22

1. Problemstellung und Vorgehensweise

1.1 Problemstellung

Der Österreichische Stabilitätspakt (ÖStP) dient der Umsetzung der EU-Vorschriften zur Haushaltsdisziplin der EU-Mitgliedsländer und der Koordination der Haushaltspolitik zwischen Bund, Bundesländern und Gemeinden. Er spielt eine wesentliche Rolle bei der Implementierung der innerstaatlichen Schuldenbremse. Im Einklang mit den EU-Vorschriften wird im Rahmen des ÖStP nicht nur das Maastricht-Defizit der gebietskörperschaftlichen Ebenen, sondern auch das strukturelle Defizit berücksichtigt. Darüber hinaus wird besonderes Augenmerk auf die Reduzierung der Staatsschulden und die Ausgabenentwicklung der gebietskörperschaftlichen Ebenen gelegt. Da der ÖStP 2012 vorsieht, europarechtliche Ausnahmen bei der Anwendung von Fiskalregeln analog im nationalen Regelwerk anzuwenden, gilt für die nationalen Budgetregeln die allgemeine Ausweichklausel ebenfalls bis Ende 2023. In Konsequenz gelten sämtliche Fiskalregeln des ÖStP 2012 als eingehalten. Sanktionsverfahren finden bei Verfehlungen nicht statt.

Die COVID-19-Pandemie, die Energiekrise im Gefolge des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine und nicht zuletzt die hohe Inflation haben die finanzpolitischen Rahmenbedingungen auch in Österreich in den letzten Jahren erheblich beeinflusst. Rezente Änderungen im Abgabensystem (Senkung des Körperschaftsteuersatzes sowie Entlastungen bei Lohn- und Einkommensteuer im Rahmen der ökosozialen Steuerreform 2022/24, Abschaffung der kalten Progression, usw.) sowie strukturelle demographische Entwicklungstrends, die sich vor allem auf die Ausgabendynamik auswirken, verändern mittelfristig die Budgetpositionen von Bund, Ländern und Gemeinden. Zusätzlich wird auch die Ende Dezember 2023 erzielte Einigung auf die Reform der Fiskalregeln auf europäischer Ebene die Umsetzung adaptierter unionsrechtlicher Änderungen Neuverhandlungen über eine Änderung des ÖStP 2012 zum Gegenstand der politischen Debatte machen.

Hinzu kommen Weichenstellungen für bedeutende finanzpolitische Herausforderungen im jüngsten Finanzausgleich, welche ebenfalls Einfluss auf die mittelfristige Erreichung der budgetären Zielvorgaben des Stabilitätspakts haben werden. Vertreter:innen von Bund, Ländern, Gemeinden und Städten haben Anfang Oktober 2023 nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen in einer Grundsatzübereinkunft den finanziellen Rahmen für die bundesstaatliche Mittelaufteilung in der neuen Finanzausgleichsperiode 2024 bis 2028 festgelegt. Die finale Übereinkunft und der Text des Finanzausgleichspaktums wurden im November 2023 der Öffentlichkeit präsentiert. Zwar konnte man sich nicht auf eine Änderung der vertikalen Verteilungsschlüssel im Finanzausgleich zu deren Gunsten einigen; dennoch beinhaltet der Finanzausgleich (wertgesicherte) Finanzzuweisungen für Länder und Gemeinden, sowie auch für die Sozialversicherung¹⁾. Die Mittel sollen für Verbesserungen und Strukturreformen bei Gesundheit und Pflege sowie für weitere wichtige Zukunftsaufgaben (Klimaschutz, Wohnen, Kinderbetreuung)

¹⁾ Die Sozialversicherung befindet sich freilich im rechtlichen und politischen Wirkungsbereich des Bundes. Daher wird auch bei den meisten Berechnungen in der vorliegenden Studie eine Betrachtungsweise gewählt, in der die Budgetergebnisse der Teilsektoren ‚Bundesebene‘ und Sozialversicherung konsolidiert werden.

im föderativen Verbund verwendet werden. Im sogenannten Zukunftsfonds ist auch der Einstieg in eine Ziel- und Wirkungsorientierung im Finanzausgleich festgelegt.

In der vorliegenden Kurzstudie werden Abschätzungen von Auswirkungen der angesprochenen Entwicklungen auf die Haushalte der gebietskörperschaftlichen Ebenen für die kommende Finanzausgleichsperiode 2024-2028 vorgenommen. Ziel ist eine erste Einschätzung darüber, wie sich die Finanzausgleichsvereinbarungen, das im November 2023 beschlossene Bundesbudget 2024 und die mittelfristigen ökonomischen und sozio-demographischen Entwicklungen auf der Bundesebene (inkl. Sozialversicherung) einerseits und der Ebene der subnationalen Gebietskörperschaften andererseits niederschlagen. Die Ergebnisse können Anhaltspunkte dafür liefern, ob und inwieweit die im ÖStP 2012 vereinbarten budgetären Zielvorgaben für die staatlichen Teilsektoren angesichts der für 2024 bis 2028 prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erreichbar sind.

1.2 Vorgehensweise

Im Zentrum steht die Projektion eines auf Basis der Mittelfristigen Prognose (MFP) des WIFO erwarteten Budgetpfades der staatlichen Teilsektoren für die Jahre 2023-2028.

- Der Ausgangspunkt ist die auch der Mittelfristigen Finanzplanung des Bundes Mitte Oktober 2023 zugrundeliegende Prognose der makroökonomischen Entwicklungen (Wachstum, Beschäftigung, Inflation usw.) für den Zeitraum 2023-2028. Nicht berücksichtigt werden dabei makroökonomische Rückwirkungen und Kreislauffeffekte aktuellerer wirtschaftlicher oder politischer Ereignisse sowie Entscheidungen der Bundes- oder Landesregierungen, einschließlich der Vereinbarungen zum neuen Finanzausgleich, für die Gesamtwirtschaft. Dies entspricht im Wesentlichen der Vorgehensweise des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) bei der Budgeterstellung auf Grundlage der Mittelfristigen Prognose des WIFO.
- Abweichungen von der ursprünglichen gesamtstaatlichen Budgetprognose im Rahmen der MFP vom Herbst 2023 ergeben sich unter anderem daraus, dass einerseits Eckdaten des Bundesbudgets 2024, sowie und des neuen Finanzausgleichs 2024-2028 und des Finanzausgleichspaktums für die Projektionen berücksichtigt werden. Andererseits werden aktuelle Informationen betreffend der laufende Haushaltsvollzug (monatliche Budgeterfolge) für eine aktualisierte Prognose der Budgetergebnisse des Jahres 2023 verwendet. Die in der Zwischenzeit fixierte Pensionserhöhung, die sich auf die Ausgaben der Pensionsversicherung und der Gebietskörperschaften (Beamt:innenpensionen) auswirken, sowie die Lohn- und Gehaltsabschlüsse für öffentliche Bedienstete wurden ebenfalls berücksichtigt²⁾.
- Für die Projektion des gesamtstaatlichen Budgetpfades liefert das Staatskonto 2022 gemäß der Notifikation vom September 2023 die Ausgangsbasis. Bei der Zerlegung des Budgetpfades auf die Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen in Bund, Ländern und Gemeinden wird die sektorale Abgrenzung nach ESVG 2010 übernommen. Aufgrund der Sonderstellung der Bundeshauptstadt Wien als Land und Gemeinde und zur Abstraktion von differierenden Transfer- und Umlagebeziehungen werden Bundesländer und Gemeinden als

²⁾ Die politischen Beschlüsse zur Verlängerung Stromkostenbremse sowie der reduzierten Energieabgabensätze erfolgte nach dem Abschluss der Studie und konnten daher nicht berücksichtigt werden.

konsolidierter „subnationaler Sektor“ dargestellt. Für Modellrechnungen wird der Teilsektor Bund in konsolidierter Form mit dem Teilsektor Sozialversicherung betrachtet.

- Die Modellierung der Einnahmenaufteilung auf staatliche Teilspektoren nach ESVG 2010 ab dem Jahr 2024 erfolgt auf Basis der neu beschlossenen FAG-Regelungen. Für die Prognose werden mittelfristige Ausgabentrends ermittelt, die wesentliche demographische und andere strukturelle Trends widerspiegeln. Die Ausgabenprojektionen basieren auf Schätzungen der Ausgabendynamiken in funktionalen Kategorien nach COFOG und deren Bedeutung für die gebietskörperschaftlichen Ebenen.
- Durch die COVID-19-Pandemie und die Energiepreis-/Inflationsentwicklungen sind die Haushaltsergebnisse der Jahre 2020 bis 2022 stark verzerrt. Bei der Projektion struktureller Budgetentwicklungen der Periode 2023 bis 2028 wird dem durch eine (rechnerische) Korrektur für diskretionäre Maßnahmen und temporäre Einmaleffekte auf Einnahmen- und Ausgabenseite Rechnung getragen, da eine Fortschreibung zu falschen Einschätzungen der mittelfristigen Dynamiken führen würde.

Kapitel 2 der vorliegenden Studie gibt einen Überblick über die Ausgabenstrukturen der staatlichen Teilspektoren und rekapituliert strukturelle Ausgabentrends auf der Bundesebene sowie der Ebene der subnationalen Gebietskörperschaften über den Zeitraum 2007 bis 2022. Das Kapitel liefert ein knappes Update von Ergebnissen zweier WIFO-Studien (Pitlik et al., 2018 und Klien et al., 2020), in denen Unterschiede der ebenenspezifischen Ausgabendynamiken analysiert werden. Dazu wird die Entwicklung großer funktionaler Ausgabenblöcke in den Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden dargestellt, und es werden vertikale Ausgabenverschiebungen zwischen den Ebenen identifiziert. Es wird dargelegt, wie Sonderfaktoren der COVID-19-Pandemie und der Energiepreis- und Inflationskrise die Ausgabenstrukturen in den Jahren 2020 bis 2022 (und zum Teil darüber hinaus) temporär verzerrt haben.

Kapitel 3 beschreibt die Rahmenbedingungen der nationalen und subnationalen Budgetpolitiken in den Jahren 2023 bis 2028. Ausgangsbasis ist die WIFO-Mittelfristprognose der wirtschaftlichen Entwicklung vom Herbst 2023 für die Jahre 2023 bis 2028. In der gebotenen Kürze werden jüngere finanzpolitische Entscheidungen (Bundesbudget 2024 und Finanzrahmen 2024-2027, Finanzausgleich 2024-2028) sowie mittelfristige ökonomische und sozio-demographische Trends skizziert, welche die Entwicklung der öffentlichen Finanzen auf der Bundesebene (einschließlich der Sozialversicherungsträger) und der subnationalen Gebietskörperschaften treiben.

In Abschnitt 4 erfolgt die Projektion der Finanzierungssalden der staatlichen Teilspektoren für den Zeitraum von 2023 bis 2028. Die prognostizierten Budgetpfade des Bundes (einschließlich Sozialversicherung) sowie der Bundesländer und Gemeinden (konsolidiert) werden auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Prognose des WIFO abgeleitet und mit den Projektionen des Bundesministeriums der Finanzen (2023a) verglichen. Dabei zeigt sich, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen der gesamtstaatliche Budgetpfad zwar der Neuverschuldungsregel („3%-Maastricht-Ziel“) entsprechen dürfte, die Länder und Gemeinden jedoch einen größeren Anteil an den gesamtstaatlichen Defiziten tragen müssten. Daher liefert unsere Analyse Hinweise darauf, dass die Einhaltung der Neuverschuldungsgrenzen des Stabilitätspakts für die subnationalen Gebietskörperschaften im gegebenen finanzpolitischen Rahmenwerk trotz der neuen Finanzzuweisungen im FAG 2024 nicht ohne weiteres möglich ist.

2. Strukturelle Ausgabentrends der staatlichen Teilsektoren 2007-2022

Um strukturelle Entwicklungen zu erkennen, die für eine Projektion der Staatsausgaben bis 2028 von Bedeutung sind, werden Ausgabentrends und -strukturen der Gebietskörperschaftsebenen (in ESVG 2010-Abgrenzung) in der gebotenen Kürze in diesem Kapitel nachgezeichnet.

Für die Trenddarstellung wurde 2007 als Referenzjahr gewählt. Zum einen, weil sich die Verwerfungen der Finanz- und Wirtschaftskrise erst ab 2008/2009 budgetär ausgewirkt haben. Zum anderen, weil 2007 eine neue Finanzausgleichsvereinbarung beschlossen wurde, die ab 2008 in Kraft getreten ist und substantielle Anpassungen der innerstaatlichen Finanzströme (v.a. Umwandlung zahlreicher Transfers in Ertragsanteile) beinhaltet³⁾. Entwicklungstrends werden von 2007 bis 2019 bzw. bis 2022 skizziert. 2022 ist das jüngste Jahr, für welches Daten verfügbar sind, und 2019 ist das letzte „krisenfreie“ Jahr vor der Pandemie sowie der Inflations- und Energiekrise. Die Veränderungen zwischen 2019 und 2022 liefern Hinweise darauf, welche Entwicklungen in den Ausgabenstrukturen eher temporärer Natur sind, jedoch mittel- bis langfristige Trends am aktuellen Rand überlagern.

2.1 Funktionale Ausgabenstrukturen

Die nachstehende Übersicht 2.1 fasst Entwicklungen funktionaler Ausgabenstrukturen der gebietskörperschaftlichen Ebenen zwischen den Jahren 2007, 2019 und 2022 zusammen. Die funktionale Gliederung folgt der Einteilung nach COFOG. Ausgaben werden konsolidiert⁴⁾ dargestellt, innerstaatliche Transfers und Kostenträgungen werden auf der Ausgabenseite somit nicht berücksichtigt⁵⁾. Damit bilden die funktionalen Ausgaben (bzw. Ausgabenanteile) die Aktivitäten der „letzterverantwortlichen Ebene“ ab⁶⁾.

Zwischen 2007 und 2019 sind die Ausgaben der Bundesebene von 57,6 Mrd. € auf 69,9 Mrd. € um 21,3% angestiegen. Dabei ist der Anteil der Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01*: ohne Zinsen) von 11,9% auf 13,6% der Gesamtausgaben angestiegen; der Anteil der Zinsausgaben von 14,3% auf 7,7% gesunken. Der größte Ausgabenanteil entfiel auf den Bereich GF10 Soziale Sicherheit (2007: 28,9%; 2019: 28,5%). Darin enthalten sind die Ausgaben des Bundes für Arbeitslosigkeit oder Familienleistungen sowie für Pensionen der Bundesbeamt:innen, nicht jedoch die Zuschüsse an die Pensionsversicherung. Zweitgrößter

³⁾ Vgl. dazu den Beitrag von Schratzenstaller (2008). Gemeinsam mit dem FAG-2008 wurde ein neuer innerösterreichischer Stabilitätspakt vereinbart.

⁴⁾ In der VGR wird Wien als Gemeinde geführt, sodass im Falle Wiens auch typische Ausgaben der Landesebene einfließen. Dies und unterschiedliche Aufgabenaufteilungen zwischen Ländern und Gemeinden erschweren die Interpretation der Ergebnisse speziell auf der Gemeindeebene. Insofern ist eine (konsolidierte) Gesamtbetrachtung der subnationalen Gebietskörperschaften sinnvoll.

⁵⁾ Auf der Bundesebene werden somit etwa die Finanzflüsse an Länder und Gemeinden im Rahmen des FAG oder die Verlustabdeckung der Pensionsversicherung nicht berücksichtigt. Auf (konsolidierter) Länder- und Gemeindeebene sind Transfers zwischen den Ebenen ebenfalls nicht inkludiert. Auf die gesonderte Darstellung der Ausgaben des Teilssektors Sozialversicherung wird hier verzichtet.

⁶⁾ So werden beispielsweise die Personalausgaben für Landeslehrer:innen der Bundesländerebene zugerechnet, obwohl sie im Wesentlichen durch Kostenträgungen der Bundesebene finanziert werden.

Ausgabenbereich sind wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04) mit einem Budgetanteil von 17,9% (2007) bzw. 20,7% (2019). Mit 10,5% (2007) bzw. 11,7% (2019) folgt der Bildungsbereich (GF09). Die Verantwortlichkeiten des Bundes liegen hier vor allem im Bereich der Sekundarstufe (v.a. AHS) und der Universitäten. Die übrigen Aufgabenbereiche, einschließlich Verteidigung (GF02), Justiz und Polizei (GF03) sowie Gesundheitswesen (GF07), haben vergleichsweise geringere fiskalische Bedeutung.

Übersicht 2.1: Funktionale Ausgabenstrukturen der Gebietskörperschaften

Aufgabenbereich nach COFOG	Bundesebene						Subnationale Ebenen					
	2007		2019		2022		2007		2019		2022	
	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil
GF01*	6,9	11,9%	9,5	13,6%	10,6	11,3%	5,7	13,3%	7,7	12,3%	8,9	12,3%
Zinsausgaben	8,2	14,3%	5,4	7,7%	4,1	4,3%	0,6	1,5%	0,3	0,4%	0,1	0,2%
GF02	2,1	3,7%	2,4	3,4%	2,7	2,8%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
GF03	3,2	5,5%	4,6	6,5%	5,1	5,4%	0,5	1,2%	0,7	1,2%	0,9	1,2%
GF04	10,3	17,9%	14,5	20,7%	31,7	33,7%	6,4	15,1%	8,5	13,6%	9,3	12,9%
GF05	0,6	1,0%	0,8	1,1%	1,3	1,4%	0,7	1,7%	0,8	1,3%	0,9	1,3%
GF06	0,2	0,3%	0,1	0,2%	0,2	0,2%	0,9	2,2%	1,0	1,6%	1,2	1,6%
GF07	1,3	2,2%	2,4	3,5%	4,6	4,9%	10,4	24,4%	16,8	26,9%	20,7	28,6%
GF08	2,1	3,7%	2,1	3,0%	2,5	2,6%	1,9	4,5%	2,5	4,0%	2,8	3,8%
GF09	6,0	10,5%	8,2	11,7%	9,0	9,5%	7,3	17,1%	10,9	17,5%	12,4	17,1%
GF10	16,6	28,9%	19,9	28,5%	22,5	23,9%	8,1	19,0%	13,2	21,1%	15,1	20,9%
Gesamt	57,6	100,0%	69,9	100,0%	94,2	100,0%	42,6	100,0%	62,4	100,0%	72,3	100,0%

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2023). – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Zwischen 2019 und 2022 sind die Ausgaben der Bundesebene um 24,3 Mrd. € (+ 34,8%) gestiegen. Im Jahr 2022 zeigen sich auf der Bundesebene deutlich veränderte Ausgabenprioritäten. Dominierend ist der Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten GF04 mit einem Anteil von 33,7%, getrieben von den hohen krisenbedingten Ausgaben für Gasreserven und inflations- und energiekrisenbezogenen Hilfen für die Unternehmen. Relativ an Bedeutung haben auch die Ausgaben im Gesundheitswesen GF07 gewonnen, wobei der Budgetanteil mit 4,9% immer noch eher klein ausfällt. Alle anderen Ausgabenkategorien haben relativ an Bedeutung verloren. Die Zinsausgaben sind auch bis 2022 weiter gesunken, sowohl in absoluten Zahlen als auch als Anteil am Gesamtbudget des Bundes. Die Verschiebungen sind Ausdruck der multiplen Krisen der Jahre 2020 bis 2022 (COVID-19-Pandemie, Energiepreis- und Inflationskrise), die zu erheblichen Ausgabenzuwächsen in den Bereichen Soziales und Gesundheit sowie Unterstützungsleistungen geführt haben.

Auf subnationaler Ebene zeigen sich von 2007 bis 2019 bzw. 2022 ebenfalls Veränderungen in den Ausgaben und Ausgabenanteilen, die aber von den Krisenjahren 2020 bis 2022 weniger stark beeinflusst wurden. Zwischen 2007 und 2019 sind die Ausgaben der Länder und Gemeinden von 42,6 Mrd. € auf 62,4 Mrd. € gestiegen. Das Ausgabenwachstum fiel mit +46,5% somit stärker aus als auf der Bundesebene (+21,3%). Während jedoch die Ausgaben des Bundes

zwischen 2019 und 2022 um +34,8% gewachsen sind, fiel der Zuwachs auf subnationaler Ebene mit +15,7% moderat aus.

Der Anteil der Ausgaben für das Gesundheitswesen ist allerdings deutlich gestiegen, von 24,4% im Jahr 2007 auf 28,6% (2022). Ebenso hat der Bereich Soziale Sicherung an Bedeutung gewonnen; der Anteil an den Ausgaben auf subnationaler Ebene ist von 19,0% im Jahr 2007 auf 20,9% im Jahr 2022 gestiegen. Die Zunahme ist zum Teil auf höhere Kosten für Mindestsicherung und Sozialhilfe zurückzuführen, angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen, die sich 2020 bis 2022 durch die Gesundheits- und Energiepreiskrise ergeben haben. In diesem Aufgabenbereich finden sich aber auch Aufwendungen der Länder und Gemeinden für die Langzeitpflege. Mit ca. 17% blieb der Anteil des Bildungsbereichs (v.a. Elementarbildung und Volksschulen) relativ konstant. Rückläufig sind die Ausgabenanteile des Bereichs Wirtschaftliche Angelegenheiten (2007:15,1%; 2022: 12,9%), wobei auf subnationaler Ebene vor allem der ÖPNV von Bedeutung ist.

Abbildung 2.1 illustriert die Wachstumsbeiträge der COFOG-Ausgabenkategorien auf Bundes- bzw. subnationaler Ebene in den Zeitabschnitten 2007-2019 und 2007-2022. Panel A zeigt die Ausgabenzuwachsdynamik auf der Bundesebene, Panel B bildet die konsolidierte Länder- und Gemeindeebene ab. Die Wachstumsbeiträge geben an, wie hoch der Beitrag einer Ausgabenkategorie zum jeweiligen Gesamtausgabenzuwachs in der Zeitperiode war (in Prozentpunkten).

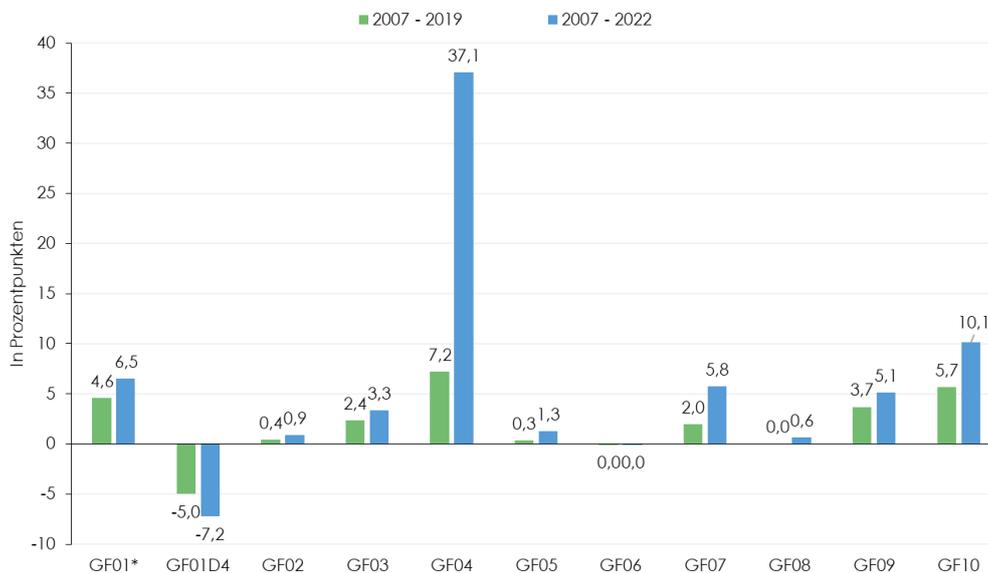
Auf Bundesebene sieht man, wie sich die relative Bedeutung der einzelnen Ausgabenkategorien für das Gesamtausgabenzuwachstum zwischen 2019 und 2022 vom Bereich Soziale Sicherung in Richtung GF04 Wirtschaftliche Angelegenheiten verschoben hat. Von einem Gesamtausgabenzuwachs von 63,5% zwischen 2007 und 2022 entfielen 47,8 Prozentpunkte auf diese beiden Bereiche. Im Zeitraum 2007/2019 entfielen 12,9 Prozentpunkte auf den Gesamtausgabenzuwachs von 21,3%.

Auf subnationaler Ebene verzeichnete der Bereich Gesundheitswesen GF07 den größten Anteil am Gesamtwachstum in beiden Zeitperioden, getrieben von einer außerordentlichen Dynamik der Ausgaben für Spitäler. Ebenfalls sehr kräftig zum Gesamtausgabenzuwachstum trugen Ausgaben der Länder und Gemeinden für Soziale Sicherung (GF10) bei, während wirtschaftliche Angelegenheiten und allgemeine Verwaltungsausgaben etwas weniger zum Gesamtausgabenzuwachs beigetragen haben. Insgesamt belief sich 2007/2019 der Wachstumsbeitrag der Bereiche Gesundheit, Bildung und Soziale Sicherung auf +35,6 Prozentpunkte; damit entfielen 76,6% des Ausgabenzuwachses auf diese drei Funktionsbereiche. Im Betrachtungszeitraum 2007/2022 nahmen die Ausgaben der Länder- und Gemeindeebene um insgesamt 69,5% zu. Im Unterschied zur Bundesebene, wo sich in den Krisenjahren die funktionale Zusammensetzung der Ausgaben beträchtlich geändert hat, sind die Strukturen auf subnationaler Ebene im Wesentlichen unverändert geblieben. Der Beitrag der Ausgaben für Gesundheit, Bildung und Soziale Sicherung zum Gesamtausgabenzuwachstum belief sich auf +52,5 Prozentpunkte, was 75,5% des gesamten Ausgabenzuwachses 2007-2022 der subnationalen Ebene entspricht.

Abbildung 2.1: **Beiträge zum Ausgabenwachstum der COFOG-Ausgabenkategorien 2007/2019 bzw. 2007/2022**

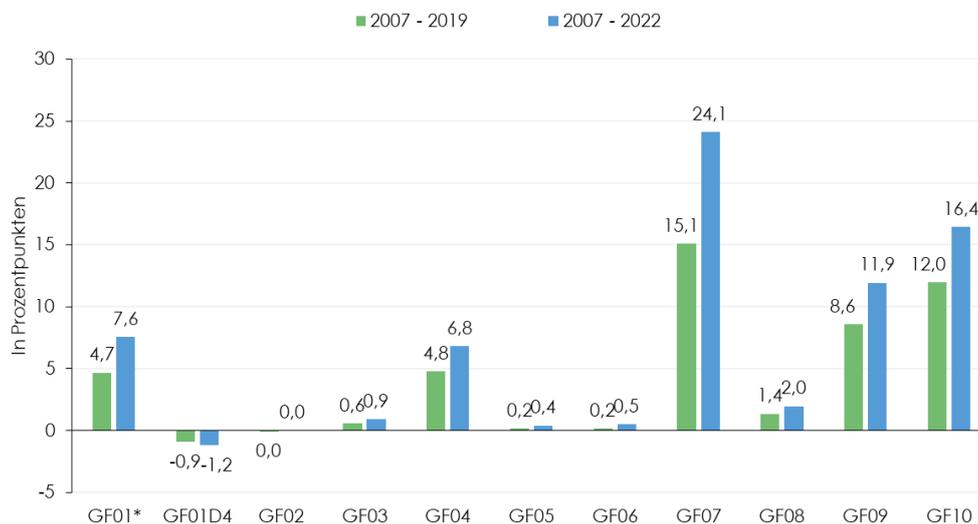
(A) Bundesebene

Beiträge zum Gesamtausgabenwachstum 2007/2019 (+21,3%) und 2007/2022 (+63,5%)



(B) Subnationale Ebene (Länder und Gemeinden, konsolidiert)

Beiträge zum Gesamtausgabenwachstum 2007/2019 (+46,5%) und 2007/2022 (+69,5%)



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2023). – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

2.2 Ökonomische Ausgabenstrukturen

Übersicht 2.2 zeigt die Entwicklung der ökonomischen Ausgabenstrukturen (Verwendungszwecke) auf Bundes- und subnationaler Ebene. Auch dabei zeigen sich zum einen erhebliche strukturelle Unterschiede zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen in der Ausgabenzusammensetzung. Zum anderen zeigt die Übersicht, dass zwischen 2007 und 2019 bzw. 2022 bei Ländern/Gemeinden keine gravierenden Verschiebungen stattgefunden haben, während beim Bund zwischen 2019 und 2022 deutliche krisenbedingte Änderungen der Ausgabenstruktur beobachtbar sind. 2022 zeigen sich veränderte Ausgabenanteile vor allem auf Bundesebene als Folge diskretionärer Maßnahmen, die vor allem zum Anstieg der Subventionen, der Bruttoinvestitionen (Gasreserve) und der sonstigen Ausgaben (Klimabonus) führen. Insgesamt ist es für strukturelle Vergleiche und damit auch für mittelfristige Projektionen bis 2028 sinnvoller, die Ausgabenanteile des Jahres 2019 als Ausgangsbasis zu betrachten.

Übersicht 2.2: **Ökonomische Ausgabenstrukturen der Gebietskörperschaften**

Ausgabenkategorie	Bundesebene						Subnationale Ebenen					
	2007		2019		2022		2007		2019		2022	
	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil	Mrd. €	Anteil
Arbeitnehmerentgelte	12,2	21,2%	16,7	23,9%	18,2	19,4%	16,1	37,8%	23,0	36,8%	25,9	35,9%
Vorleistungen	7,4	12,8%	10,1	14,4%	13,8	14,7%	9,0	21,2%	13,7	21,9%	17,2	23,8%
Sozialleistungen	15,5	27,0%	19,0	27,1%	21,2	22,5%	6,5	15,2%	10,8	17,3%	12,3	17,0%
Subventionen und Kapitaltransfers	4,9	8,6%	5,4	7,8%	12,7	13,4%	3,0	6,9%	2,8	4,6%	3,4	4,7%
Bruttoinvestitionen	5,0	8,7%	6,9	9,8%	12,5	13,3%	3,6	8,5%	5,4	8,7%	6,3	8,7%
Zinsen	8,2	14,3%	5,4	7,7%	4,1	4,3%	0,6	1,5%	0,3	0,4%	0,1	0,2%
Sonstige Kategorien	4,3	7,4%	6,4	9,2%	11,6	12,3%	3,8	9,0%	6,4	10,3%	7,1	9,8%
Gesamt	57,6	100,0%	69,9	100,0%	94,2	100,0%	42,6	100,0%	62,4	100,0%	72,3	100,0%

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2023).

Im Vergleich der Ausgabenstrukturen zwischen Bundes- und subnationaler Ebene zeigt sich:

- Der Ausgabenanteil der Löhne und Gehälter ist mit 36,8% auf subnationaler Ebene beträchtlich größer als auf Bundesebene (23,9%).
- Der Ausgabenanteil der Vorleistungen ist auf subnationaler Ebene (21,9%) ebenfalls deutlich höher als auf Bundesebene (14,4%).
- Sozialleistungen⁷⁾ sind beim Bund (auch ohne Sozialversicherung) mit einem Anteil von 27,1% bedeutender als auf Ebene der Länder und Gemeinden (17,3%).
- Zinsausgaben spielen aufgrund der deutlich geringeren Schuldenstände auf subnationaler Ebene eine geringere Rolle als beim Bund.

⁷⁾ Sozialleistungen beinhalten Sachleistungen und monetäre Transfers an private Haushalte, einschließlich der Beamtenpensionen, die von Bund, Ländern und Gemeinden zu leisten sind. Pensionsausgaben der Sozialversicherungen (ASVG, BSVG, GSVG) sind nicht enthalten.

3. Rahmenbedingungen der Budgetentwicklung 2023-2028

3.1 Ökonomische Entwicklung

Die mittelfristige Prognose des WIFO vom Oktober 2023 (Baumgartner et al., 2023) bildet die erwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklung für den Zeitraum 2023 bis 2028 ab. Sie berücksichtigt die konjunkturellen (zyklischen) Entwicklungen wichtiger makroökonomischer Parameter, einschließlich der internationalen konjunkturellen Entwicklungen, die bis Ende September 2023 beschlossenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen, sowie auch allgemeine sozio-ökonomische Trends, die innerhalb des Prognosehorizonts die gesamtwirtschaftliche Performance und damit aber auch die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte beeinflussen. Die prognostizierte Entwicklung makroökonomischer Größen in der mittelfristigen Prognose spiegelt mithin das komplexe Zusammenspiel dieser Faktoren wider.

Die Entwicklung wichtiger makroökonomischer Variablen, die im Zeitraum 2019 (letztes Jahr vor der COVID-19-Pandemie) bis 2028 auch gesamtstaatlichen Haushalt und die Budgetpfade der staatlichen Teilsektoren beeinflussen, ist in Übersicht 3.1 illustriert.

Übersicht 3.1: **Hauptergebnisse der Mittelfristigen Prognose des WIFO (Herbst 2023)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	Veränderung gegen das Vorjahr in %									
Bruttoinlandsprodukt										
Real	1,5	-6,6	4,2	4,8	-0,8	1,2	1,6	1,7	1,5	1,4
Nominell	3,1	-4,1	6,4	10,4	7,1	5,5	4,5	4,3	3,8	3,4
Private Konsumausgaben										
Real	0,5	-8,5	4,2	5,7	0,8	1,8	2,0	1,9	1,6	1,5
Nominell	2,3	-7,4	6,4	13,5	8,2	5,9	5,1	4,5	3,9	3,5
Verbraucherpreise	1,5	1,4	2,8	8,6	7,7	4,0	3,0	2,5	2,2	2,0
Lohn- und Gehaltssumme	4,4	-0,2	4,9	7,9	9,3	8,1	4,9	4,2	3,6	3,1
	In %									
Arbeitslosenquote in % der unselbständigen Erwerbspersonen	7,4	9,9	8,0	6,3	6,5	6,6	6,4	6,1	5,9	5,8
Zinsen (10-jährige Bundesanleihen)	0,1	-0,2	-0,1	1,7	3,2	4,6	5,0	4,7	4,2	4,2

Q: Statistik Austria, ab 2023: WIFO-Mittelfristprognose und Bevölkerungsprognose Statistik Austria

Für 2023 wird ein Rückgang des realen BIP um 0,8% erwartet und die Verbraucherpreise steigen nochmals kräftig. Insbesondere in der Industrie und im Bauwesen zeigt sich eine rezessive Entwicklung, auch infolge der Energiepreisschocks und der Verlangsamung des Welthandels. Die Leitzinserhöhungen der Europäischen Zentralbank aufgrund der Inflationsentwicklung in der Eurozone bremsen die wirtschaftliche Entwicklung. Die Beschäftigung über den gesamten Prognosezeitraum erscheint robust. Der Beschäftigungszuwachs ist bis 2027 verhalten. Ab 2024 wird eine allmähliche Erholung der Konjunktur erwartet. Treiber sind die Zunahme der realen Einkommen aufgrund starker Lohnerhöhungen, die den privaten Konsum ankurbeln, sowie die erwartete Erholung des Welthandels. Für die Jahre ab 2025 werden eine Rückkehr zu moderaten BIP-Wachstumsraten und ein allmählicher Rückgang der Inflation prognostiziert.

Der erwartete makroökonomische Entwicklungspfad wirkt sich auf die projizierte Einnahmen- und Ausgabenentwicklung aus:

- Für die Einnahmen des Staates sind Entwicklungen der Beschäftigung sowie der Löhne und Gehälter von zentraler Bedeutung, die wiederum beträchtlich von der Inflationsentwicklung getrieben wird. Das gilt vor allem für Lohnsteuer- und Sozialbeitragseinnahmen, aber auch für die auf subnationaler Ebene bedeutende Kommunalsteuer oder für den Wohnbauförderungsbeitrag. Die nominellen privaten Konsumausgaben, die wesentlich von der Höhe der Verbraucherpreise determiniert werden, sind für die Verbrauchsteuerentwicklung, insbesondere für die Umsatzsteuer relevant. Andere Einkommenssteuern (z. B. Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer) oder Verkehrs- und Verbrauchsteuern (Mineralölsteuer, Grunderwerbsteuer) hängen ab von der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen BIP- oder Gewinnentwicklung. Im Fall der Körperschaftsteuer beeinflusst die Inflation die Gewinne von Unternehmen und damit die Steuerbasis. Eine moderate Inflation kann Unternehmen begünstigen, da die nominalen Gewinne steigen, ohne dass eine entsprechende reale Ertragssteigerung stattgefunden hat. Über die vertikalen Schlüssel, die in der Neufassung des FAG 2024 nicht angepasst wurden, wirkt die erwartete Einnahmendynamik auf Budgetergebnisse der Länder und Gemeinden. Andere staatliche Einnahmekategorien, wie Gebühren oder Erlöse aus der Marktproduktion staatlicher Einheiten⁸⁾, sind auch konjunkturgetrieben, unterliegen aber vor allem diskretionären Entscheidungen.
- Die Prognose der Staatsausgaben (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger) ist ebenfalls maßgeblich von Annahmen über makroökonomische Entwicklungen getrieben. Preissteigerungen für Energie, Sachgüter und Dienstleistungen wirken unmittelbar auf die Kosten für bezogene Vorleistungen sowie soziale Sachleistungen und beeinflussen auch die Anschaffung von Investitionsgütern. Es dauert bis zu anderthalb Jahre, bis höhere Inflationsraten zu Gehalts- und Lohnabschlüssen im öffentlichen Sektor, steigenden Pensionsausgaben und einer Zunahme der Ausgaben für inflationsindexierte Sozialleistungen führen. Andere Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) sind von der Entwicklung von Löhnen, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit abhängig. Subventionen und Kapitaltransfers sind teilweise ebenfalls von einer höheren Inflation betroffen, obwohl sie in der Regel keine quasi-automatischen Inflationseffekte aufweisen. Obwohl alle Gebietskörperschaften von inflationsbedingten Ausgabensteigerungen betroffen sind, können aufgrund der unterschiedlichen Bedeutung einzelner Ausgabenkategorien für die staatlichen Teilsektoren Verlagerungen in der Ausgabendynamik zwischen den Ebenen infolge der Inflation auftreten. Das ist dann der Fall, wenn von Preissteigerungen besonders betroffene Ausgabenkategorien (z. B. aufgrund einer zwingend vorgesehenen Indexierung) in einem staatlichen Teilsektor höhere Bedeutung haben als in anderen Teilsektoren. Der prognostizierte Zinsanstieg (Umlaufrendite für Bundesanleihen mit zehnjähriger Laufzeit) wird 2025 seinen Höhepunkt

⁸⁾ Diese erfolgt bei den Immobiliengesellschaften auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene sowie bei den Alten- und Pflegeheimen der Länder, Gemeindeverbände bzw. Gemeinden.

erreicht haben⁹⁾); im Anschluss ist mit einem leichten Rückgang zu rechnen. Obwohl die Kreditaufnahme der subnationalen Einheiten nicht gänzlich zu vernachlässigen ist, fällt die Zinslast der Staatsverschuldung primär auf die Bundesebene.

3.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Trotz Abschaffung der kalten Lohn- und Einkommensteuerprogression ab 2023 hatten die hohen Inflationsraten in den Jahren 2022 und 2023 einen günstigen Effekt auf die staatlichen Einnahmen. Hingegen zeigen die Budgetplanungen ab 2024 eine nachlassende Dynamik der inflationsinduzierten Einnahmenezuwächse bei oft inflationsbedingt kräftiger Ausgabenentwicklung. Steigende Marktzinsen und die ökosoziale Steuerreform sowie Maßnahmen zur Bewältigung der Teuerungs- und Energiepreiskrise belasten die öffentlichen Haushalte auch im Jahr 2023 und in den Folgejahren erheblich.

Der Bundesvoranschlag 2024 und die zugehörigen Budgetunterlagen wurden dem Nationalrat und der Öffentlichkeit am 18. Oktober 2023 präsentiert. Dort neu budgetierte Maßnahmen sowie die kurz zuvor verkündete finanzielle Grundsatzvereinbarung zum Finanzausgleich konnten in der veröffentlichten WIFO-Mittelfristprognose noch nicht berücksichtigt werden.

Gemäß den Budgetdokumenten des Bundesministeriums für Finanzen (2023a) konzentrieren sich das Budget 2024 und die mittelfristige Finanzplanung bis 2027 auf mehrere Schwerpunkte. Dazu gehören temporäre Maßnahmen zur Stabilisierung der Kaufkraft der privaten Haushalte sowie mittelfristig angelegte finanzpolitische Initiativen zur Stärkung des Produktionsstandorts. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Förderung des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Zudem werden finanzielle Anstrengungen zur Stärkung der inneren Sicherheit und der Landesverteidigung fortgesetzt, was sich in Mittelserhöhungen in den Teilbudgets widerspiegelt¹⁰⁾. Die im Oktober 2023 erzielte finanzielle Grundsatzvereinbarung zum Finanzausgleich 2024-2028 und das konkretisierte Finanzausgleichspaktum bilden einen weiteren inhaltlichen Schwerpunkt des Bundesbudgets 2024 und der darauf basierenden Mittelfristplanung.

Grundsätzlich bleibt das Aufteilungsschema der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Finanzausgleichsgesetz (FAG 2024) unverändert, jedoch ist vorgesehen, für Länder und Gemeinden über den Zukunftsfonds zusätzliche Mittel bereitzustellen. Außerdem werden bereits bestehende Finanzzuweisungen und Zuschüsse an Länder und Gemeinden teilweise erhöht. Die aufgestockten Bundesmittel sollen speziell für Gesundheit und Pflege sowie für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben mit wichtigen Ausführungskompetenzen auf subnationaler Ebene (Elementarbildung, Wohnen und Sanieren, Umwelt und Klima) verwendet werden.

- Im Gesundheitssektor soll das Wachstum der öffentlichen Ausgaben durch Strukturreformen begrenzt werden. Zusätzliche Mittel werden für die Umsetzung der Gesundheitsreform bereitgestellt werden, darunter 0,3 Mrd. € pro Jahr zur Stärkung des niedergelassenen Bereichs

⁹⁾ Es wird zwar von ersten Zinssenkungsschritten der Europäischen Zentralbank bereits 2024 ausgegangen. Gleichzeitig wirkt aber der sukzessive Ausstieg aus dem „Pandemic Emergency Purchase Programme“ PEPP einem schnellen Rückgang der Sekundärmarktrenditen entgegen.

¹⁰⁾ Ein kompakter Überblick über budgetäre Schwerpunkte im BVA 2024 und im Mittelfristigen Finanzrahmen 2024-2027 ist zu finden in Pitlik & Schratzenstaller (2023).

an die Sozialversicherung und wertgesicherte 0,55 Mrd. € jährlich für Länder zur Stützung von Reformen im spitalsambulanten Bereich. Darüber hinaus sollen über eine Drittfinanzierung (Bund, Länder, Sozialversicherung) Budgetmittel für Digitalisierung, Gesundheitsförderung und für Impfungen bereitgestellt werden.

- Die Dotierung des Pflegefonds wird 2024 auf 1,1 Mrd. € erhöht, das ist ein Plus von 0,64 Mrd. €. Ab 2025 sollen die Mittel valorisiert werden. Der Pflegefonds wird ferner um Mittel für Pflegeausbildung, -entgelte und Community Nurses erweitert. Da die Finanzierung des Fonds durch Vorwegabzug vor Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben erfolgt, erhalten die subnationalen Gebietskörperschaften netto nur etwa zwei Drittel der Dotierungserhöhung¹¹⁾. Der Bund stellt den Ländern weiterhin jährlich 0,3 Mrd. € für den Entfall des Pflegeregresses zur Verfügung. Die Vereinbarung zur 24-Stunden-Betreuung wird fortgeführt. Der 2023 gewährte Zuschuss des Bundes in Höhe von 0,57 Mrd. € für die Erhöhung der Entgelte in der Pflege entfällt wieder, obwohl diese natürlich in den Folgejahren weiter finanziert werden müssen.
- Durch die Einführung des Zukunftsfonds erfährt der Finanzausgleich eine bedeutende Neuerung. Ab 2024 werden Zuweisungen des Bundes an die Länder in Höhe von 1,1 Mrd. € jährlich geleistet, die entsprechend der WIFO-Inflationsprognose in den folgenden Jahren valorisiert werden. Die Mittel sollen für wesentliche Ziele in den Bereichen Elementarpädagogik (0,5 Mrd. €), Wohnen und Sanieren (0,3 Mrd. €) sowie Umwelt und Klima, insbesondere den Ausbau erneuerbarer Energien (0,3 Mrd. €) eingesetzt werden. Der Zukunftsfonds führt Elemente einer ziel- und wirkungsorientierten Ausrichtung im Finanzausgleich ein. Mittelzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs sind allerdings nicht unmittelbar an die Erreichung der Ziele gebunden.
- Die Finanzzuweisung des Bundes gemäß § 24 FAG soll auf 0,6 Mrd. € pro Jahr verdoppelt werden. Dabei sind 0,12 Mrd. € für den Strukturfonds zur Unterstützung strukturschwacher Gemeinden vorgesehen. Die Mittel können frei verwendet werden.
- 2024 gewährt der Bund den Gemeinden einen Ertragsanteils-Sondervorschuss in Höhe von 0,3 Mrd. €, der in den drei Folgejahren wieder zurückgezahlt wird.
- Weitere Aufstockungen von Transfers und Zuschüssen des Bundes an subnationale Einheiten von in Summe 65 Mio. € pro Jahr betreffen die Bereiche Personennahverkehr, Theatererhalter, Assistenzpädagog:innen und Schultransport.
- Für die Siedlungswasserwirtschaft wird der Förderbarwert auf 100 Mio. € erhöht und es werden bis 2026 Fördermittel in Höhe von 100 Mio. € im Rahmen einer Sondertranche aus der Auflösung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds bereitgestellt.

Entgegen den Forderungen der subnationalen Gebietskörperschaften nach einer Anpassung der vertikalen Schlüssel bei der Ertragsanteilaufteilung wird im neuen FAG wieder verstärkt auf Transfers und Zuschüsse gesetzt, die einer (mehr oder weniger starken) Zweckwidmung unterliegen. Aus gesamtstaatlicher Budgetperspektive ist unklar, ob und in welchem Umfang die aufgestockten Finanzzuweisungen

¹¹⁾ Freilich wird über den Pflegefonds nur ein Teil der Gesamtausgaben der Länder zur Pflegefinanzierung gedeckt.

- zusätzliche, vor dem FAG-Beschluss nicht geplante, Ausgaben der Länder und Gemeinden induzieren, und somit einen schnellen Kapazitätsaufbau ermöglichen, oder
- zur Abfederung der erheblichen Ausgabendynamik in subnationalen Aufgabenbereichen dienen und drohende Budgetdefizite und/oder Leistungskürzungen auf subnationaler Ebene verhindern.

In der eigenen Budgetvorschau geht das Bundesministerium für Finanzen (2023b) von einer stufenweisen Mittelabsorption aus, so dass aus Mittelzuflüssen an Länder und Gemeinden steigende Zusatzbedarfe gedeckt werden, um die Zielvorgaben zu erreichen. Für 2024 rechnet das BMF mit gesamtstaatlich induzierten Mehrausgaben in Höhe von 1,9 Mrd. €.

3.3 Demografische Trends

Demografische Trends stellen vor allem in den Bereichen Bildung, Pensionen, Gesundheit und Pflege mittelfristig erhebliche Herausforderungen für die öffentlichen Budgets dar. Die prognostizierten Entwicklungen, die in Übersicht 3.1 dargestellt werden, sind hier besonders relevant:

Übersicht 3.2: **Hauptergebnisse der Bevölkerungsprojektion (Hauptvariante)**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	Veränderung gegen das Vorjahr in %									
Bevölkerungswachstum	0,5	0,4	0,4	1,1	0,8	0,6	0,3	0,2	0,4	0,4
Altersgruppe	Anteile an der Gesamtbevölkerung in %									
0-5 Jahre	5,9	5,9	5,8	5,8	5,7	5,6	5,5	5,5	5,5	5,4
6-15 Jahre	9,5	9,5	9,5	9,6	9,7	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
16-65 Jahre	66,7	66,6	66,5	66,3	66,1	65,9	65,5	65,1	64,7	64,2
66+ Jahre	17,9	18,0	18,2	18,3	18,5	18,8	19,2	19,6	20,1	20,6

Q: Statistik Austria, ab 2023: WIFO-Mittelfristprognose (Bevölkerungswachstum) und Bevölkerungsprognose Statistik Austria.

- Gemäß Hauptvariante der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria (2023) wird die Gesamtbevölkerung Österreichs von knapp 9,1 Mio. (2022) auf 9,3 Mio. (2028) ansteigen. Bevölkerungswachstum induziert steigende und sich verändernde Anforderungen an die öffentliche Infrastruktur; insbesondere sind davon die Bereiche Wohnen und öffentlicher Verkehr betroffen, der in der Ausgabenverantwortung der subnationalen Körperschaften liegt. Schwer prognostizierbar ist in diesem Zusammenhang allerdings die Flüchtlingszuwanderung (Erwachsene und Kinder), deren Folgekosten die Gebietskörperschaften in unterschiedlichem Maße und in unterschiedlichen Phasen (Grundversorgung, Mindestsicherung, Integrationskosten, Wohnkosten) treffen können¹²⁾.
- Nach Statistik Austria (2023) wird zwischen 2022 und 2028 die Restlebenserwartung von Männern im Alter über 65 Jahren um zwei Jahre (von 18,0 auf 20,0) und die von Frauen über 65 um 1,7 Jahre (von 21,2 auf 22,9 Jahre) zunehmen. In den kommenden Jahren wird die

¹²⁾ Vgl. dazu die Studie zu den budgetären Effekten der Flüchtlingszuwanderung von Bock-Schappelwein et al. (2023).

Zahl alter Menschen in Österreich sowohl absolut als auch relativ zu jüngeren Menschen stark steigen. Der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre nimmt von 18,5% (2023) auf 20,6% (2028) zu. Die Bevölkerungsalterung hat speziell Auswirkungen auf die Ausgaben der Pensionsversicherung, trifft aber auch die Gebietskörperschaften in Form höherer Beamt:innenpensionen sowie steigender Kosten für Gesundheit und Pflegedienstleistungen, die stärker auf subnationaler Ebene anfallen. Hinzu kommt, dass sich aufgrund demografischer Verschiebungen die Kapazitäten für informelle Pflege verringern. Diese Entwicklungen lassen erwarten, dass die öffentlichen Ausgaben für Langzeitpflege deutlich steigen werden¹³⁾.

- Rückläufig ist der Bevölkerungsprognose (Hauptvariante) zufolge die Zahl der Kinder im Alter 0-5 Jahre, die von rund 524 Tsd. im Jahr 2022 auf rund 506 Tsd. (2028) zurückgehen sollte. Dies führt ceteris paribus zu einer Entlastung des Ausgabendrucks auf Länder und vor allem Gemeinden, die im Wesentlichen für die Elementarbildung und Kinderbetreuung verantwortlich zeichnen. Die Zahl der Kinder zwischen 6 und 15 Jahren nimmt den Prognosen zufolge zwischen 2022 und 2028 demgegenüber um knapp 38 Tsd. zu. Die gebietskörperschaftliche Belastung mit daraus entstehenden Kosten im Bildungsbereich ist davon abhängig, welchen Schultyp die Kinder besuchen (werden).

¹³⁾ Vgl. dazu Schiman-Vukan (2022) und Famira-Mühlberger & Trukeschitz (2023). Durch die Abschaffung des Vermögensregresses im Bereich der stationären Pflege im Jahr 2018 wurden die notwendigen Leistungen aus der bei den Ländern verankerten Sozialhilfe nochmals erhöht. Klien et al. (2020) beziffern die Auswirkungen des Entfalls des Vermögensregresses im Jahr 2018 auf mehr als 270 Mio. €. Pflegekostenprojektionen lassen jedoch einen Anstieg des Mehraufwands bis zum Jahr 2030 auf knapp 600 Mio. € erwarten, der aber im Rahmen des FAG 2024 bis 2028 lediglich mit einem konstanten Volumen von 300 Mio. € abgegolten wird.

4. Prognose und Ableitung der Finanzierungssalden der staatlichen Teilsektoren 2023 bis 2028

4.1 Methodischer Zugang zur Fortschreibung

Die Prognose der Finanzierungssalden der staatlichen Teilsektoren beruht auf einigen grundsätzlichen Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in der rezenten Vergangenheit und im Prognosezeitraum. Die erste Grundannahme ist, dass die strukturellen Ausgabentrends in der jüngeren Vergangenheit durch die krisenbedingten diskretionären (COVID-19-Pandemie und Energiekrise) Ausgaben zwar unterbrochen, aber nicht nachhaltig verändert worden sind. Die zweite Grundannahme ist, dass messbare Determinanten der strukturellen Ausgabentrends einen über den Prognosezeitraum konstanten Teil des Ausgabenpfades erklären.

Für die im ÖStP 2012 festgeschriebene Schuldenbremse ist in Art. 4 Abs. (1) festgelegt, dass bei der Bestimmung des für den Bund maßgeblichen (strukturellen) Haushaltssaldos der Sozialversicherungssektor einzubeziehen ist. Entsprechend wird in dieser Kurzstudie auch von den Finanzbeziehungen der beiden Teilsektoren abstrahiert und eine gemeinsame konsolidierte Projektion für Bundesebene einschließlich der Sozialversicherung erstellt. Aufgrund der eng verwobenen Finanzbeziehungen zwischen der Landesebene und der Gemeindeebene, und insbesondere aufgrund der Sonderstellung von Wien als Bundesland und Gemeinde, wird in der Projektion nur ein gemeinschaftlicher subnationaler Finanzierungssaldo der subnationalen Ebene(n) ausgewiesen.

Die konkrete Umsetzung der Fortschreibung auf Gebietskörperschaftsebene basiert auf den ESVG-Transaktionskategorien im Staatskonto. Für die Ausgabenseite wird darüber hinaus auch noch nach Aufgabenbereichen (COFOG 1-Stellern) untergliedert. Für die ESVG-Kategorien, welche auch Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften beinhalten (D.4 Vermögenseinkommen, D.7 Sonstige laufende Transfers, D.9 Kapitaltransfers), werden die innerstaatlichen Zahlungen getrennt von den Zahlungen an nicht-staatliche Akteure modelliert.

In einem ersten Schritt werden für alle Ausgabenkategorien die Entwicklungen auf den jeweiligen Gebietskörperschaftsebenen für den Zeitraum 2013 bis 2019 und 2016 bis 2022 verglichen, um diskretionäre Abweichungen in Ausgabenpfaden aufgrund der multiplen krisenbedingten Maßnahmen zu identifizieren. In diesem Schritt wird bereits für messbare Determinanten der jeweiligen Ausgaben (Preise- und Lohnentwicklung, demographische Entwicklung, etc.) kontrolliert. Die Differenzen zum kontrafaktischen Ausgabenpfad (d.h. jene Ausgaben, welche sich als Trendfortschreibung unter Berücksichtigung messbarer Determinanten ergeben) werden als mutmaßlich diskretionäre Mehr- (oder Minder-)Ausgaben den bekannten diskretionären Maßnahmen gegenübergestellt¹⁴). Dies ermöglicht eine Plausibilitätskontrolle des kontrafaktischen Pfades bzw. eine ex-post Quantifizierung der diskretionären Maßnahmen.

¹⁴ Siehe Scheiblecker et al. (2023) für eine detaillierte Übersicht der Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und Kettner et al. (2021) bzw. Kettner et al. (2023) für Übersichten der ex-ante Annahmen der budgetären Wirkungen von den wesentlichen diskretionären Maßnahmen im Zuge der ökosozialen Steuerreform und im Zuge der Maßnahmen gegen die Energiepreiskrise und der Teuerung.

Die Fortschreibung erfolgt dann zunächst basierend auf dem kontrafaktischen Ausgabenpfad, d.h. ohne diskretionäre Abweichungen in den Ausgaben. Für alle fiskalischen Maßnahmen, welche in den Jahren 2023 bis 2028 noch budgetäre Wirkung haben bzw. welche erst im Prognosezeitraum budgetär wirksam werden, wird diese Wirkung dem fortgeschriebenen Ausgabenpfad zugeschlagen.

Für betragsmäßig besonders relevante Ausgabenkategorien wird zusätzliche Information einkalkuliert. Die monetären Sozialleistungen (D.62) in der COFOG-Kategorie Soziale Sicherung (GF10) werden auf der COFOG-Unterebene mit unterschiedlichen Determinanten fortgeschrieben; und durchschnittliche Wachstumsraten für Bund und Sozialversicherung bzw. subnationale Gebietskörperschaften werden ermittelt durch die Zuordnung der Ausgabenkategorien nach Zuständigkeit¹⁵⁾. Für die innerstaatlichen Zahlungen in den Sonstigen laufenden Transfers (D.7) werden zunächst die Ertragsanteilsprognosen des BMFs um die Maßnahmen im neuen FAG 2024 korrigiert¹⁶⁾. Die weiteren innerstaatlichen Transfers werden aus den Unterlagen des BMF zu den Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs übernommen.

Finanzzuweisungen im Rahmen des neuen FAG 2024 führen in unserer Prognose teilweise zu zusätzlichen diskretionären gesamtstaatlichen Mehrausgaben, die von den Überlegungen des BMF (siehe oben, Kapitel 3.2) abweichen. Es wird angenommen, dass die Mittel aus dem Zukunftsfonds auf der subnationalen Ebene zu zusätzlichen Kapitaltransfers (Umwelt und Wohnen) bzw. Sonstigen laufenden Transfers¹⁷⁾ und Investitionen (Elementarpädagogik) führen. In Summe werden somit ab 2024 0,8 Mrd. € zusätzliche Ausgaben angenommen und die Differenz auf die 1,1 Mrd. € im Zukunftsfonds wird per Annahme für dynamisch steigende Lohn- und Gehaltskosten im Bildungsbereich (insbesondere im frühkindlichen Bereich) verwendet¹⁸⁾.

Für die im Pflegefonds bereitgestellten Mittel werden keine diskretionären Mehrausgaben angenommen, da die bereits bestehende Dynamik des Ausgabenpfades die Finanzmittel voraussichtlich absorbieren wird. Die valorisierten Mittel für den Spitalsambulanten Bereich in Höhe von jahresdurchschnittlich 0,6 Mrd. € induzieren annahmegemäß über die Jahre sukzessiv steigende Mehrausgaben für zusätzliches Personal und für Investitionen im Spitalsbereich, dienen aber primär der Deckung von Einnahmelücken und der Umsetzung von Strukturreformen, die mittelfristig den Kostenpfad im Spitalwesen dämpfen sollen. Über die Jahre 2024 bis 2028 nimmt (annahmegemäß) die Absorption der Zusatzmittel von 60% (2024) auf 100% (2028) zu.

Die bereitgestellten Mittel zum Ausbau des niedergelassenen Bereichs in Höhe von 0,3 Mrd. € dienen prinzipiell demselben Ziel, werden aber aufgrund der konsolidierten Betrachtung des Bundes und des Teilsektors Sozialversicherung nicht gesondert betrachtet.

¹⁵⁾ Subnationale Zuständigkeit für COFOG GF10.6 Wohnen und GF10.7 Soziales und aliquote Zuständigkeit im Bereich GF10.2 Alter.

¹⁶⁾ Eine Schätzung der kassenmäßigen Ertragsanteile basierend auf eigenen Steuerschätzungen zeigt eine sehr ähnliche Dynamik und mit abnehmender Relevanz der Zwischenabrechnungen konvergieren unsere Schätzungen mit dem BMF gegen Ende des Prognosezeitraums.

¹⁷⁾ In dieser Kategorie werden die Zuschüsse an nichtstaatliche Kindergartenbetreiber gebucht.

¹⁸⁾ Entsprechend der Indexierung des Zukunftsfonds steigen die diskretionären Zusatzausgaben auf 880 Mio. € 2028.

4.2 Hauptergebnisse für die Jahre 2023 bis 2028

4.2.1 Entwicklung der Finanzierungssalden der staatlichen Teilssektoren

Die Projektion der Einnahmen und Ausgaben auf gebietskörperschaftlicher Ebene ergibt einen impliziten Defizitpfad für den Prognosezeitraum. Abbildung 4.1 stellt die Entwicklung der Einnahmen, der Ausgaben und die daraus entstehenden Salden nach Gebietskörperschaftsebene dar. Im obersten Teil der Abbildung zeigt sich, dass sich ab 2024 die Ausgaben auf Ebene des Bundes und der Sozialversicherung bei einem Niveau von ca. 46,5% des BIP einpendeln. Dem gegenüber stehen Einnahmen in der Höhe von ca. 44,5% des BIP mit einer leicht abnehmenden Tendenz. Dies führt zu einem Defizit – abgebildet im unteren Teil von Abbildung 4.1 – auf Ebene des Bundes (inkl. Sozialversicherung) von ca. 2,1% des BIP, jedoch mit leicht steigender Tendenz.

Im mittleren Teil von Abbildung 4.1 werden die Einnahmen und Ausgaben von Ländern und Gemeinden (subnationale Ebene) abgebildet. Nach dem kräftigen Anstieg der Einnahmen im Jahr 2022 zeigt sich eine leicht rückläufige Tendenz in den Einnahmen in Prozent des BIP über den Prognosezeitraum von 16,6% 2023 auf 16,4% 2028. Die Ausgaben der Länder und Gemeinden steigen aufgrund der hohen Lohnsteigerungen und mit den angenommenen zusätzlichen diskretionären Ausgaben aufgrund des Zukunftsfonds 2023 auf ca. 17% des BIP.

Über den weiteren Prognosezeitraum bleiben die Ausgaben der Länder und Gemeinden beinahe konstant und gehen in Relation zur Wirtschaftsleistung nur geringfügig auf 16,9% des BIP zurück. Daraus resultiert ein allmählicher Anstieg des Defizits der Länder und Gemeinde auf -0,54% des BIP im Jahr 2028, ausgehend von im Jahr 2023 noch ausgeglichenen Budgets auf der subnationalen Ebene.

Übersicht 4.1 vergleicht die Entwicklung der Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsebenen sowohl in % des BIP wie auch in Mrd. €. Während das Defizit der Länder und Gemeinden im Prognosezeitraum sukzessive ansteigt, zeigt sich für die Bundesebene ein leicht U-förmiger Verlauf. Bis 2025 geht der Saldo sowohl in Prozent des BIP als auch absolut leicht zurück, um ab 2026 wieder anzusteigen. Dies ist einer stärkeren Dynamik der Ausgaben auf Bundesebene geschuldet.

Insgesamt zeigt sich, dass sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in der Prognose ausgehend von -2,4% des BIP im Jahr 2023 nach einer vorübergehenden leichten Verbesserung im Jahr 2025, die vorwiegend dem Auslaufen temporärer Unterstützungsprogramme im Rahmen der Energiepreis- und Inflationskrise geschuldet ist, bis zum Ende des Projektionszeitraums auf -2,7% des BIP verschlechtern wird. Damit bleibt Österreich zwar stets unterhalb der Maastricht-3%-Defizitgrenze, jedoch ist die Veränderung in Richtung höherer Defizite ab 2026 stabilitätspolitisch nicht erwünscht.

Abbildung 4.1: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden nach Gebietskörperschaftsebene 2018-2028 in % des BIP



Q: Bis 2022 Statistik Austria, ab 2023 WIFO-Prognose.

Übersicht 4.1: **Salden nach Gebietskörperschaftsebene 2018-2028**

	Bundes- und SV-Ebene	Subnationale Ebenen In % des BIP	Gesamtstaat	Bundes- und SV-Ebene	Subnationale Ebenen In Mrd. €	Gesamtstaat
2018	-0,1	0,2	0,2	-0,2	0,9	0,7
2019	0,5	0,1	0,6	1,8	0,5	2,3
2020	-7,2	-0,8	-8,0	-27,4	-3,2	-30,5
2021	-5,2	-0,6	-5,8	-21,2	-2,3	-23,5
2022	-4,2	0,7	-3,5	-18,8	2,9	-15,9
2023	-2,4	0,0	-2,4	-11,4	-0,2	-11,6
2024	-2,2	-0,3	-2,5	-11,0	-1,7	-12,7
2025	-1,9	-0,5	-2,4	-10,1	-2,4	-12,5
2026	-1,9	-0,5	-2,5	-10,7	-2,8	-13,5
2027	-2,2	-0,5	-2,7	-12,3	-2,9	-15,2
2028	-2,2	-0,5	-2,7	-13,0	-3,2	-16,2

Q: Bis 2022 Statistik Austria, ab 2023 eigene Prognose.

Übersicht 4.2: **Gesamtstaatliche Einnahmen, Ausgaben und Salden 2018-2028 in % des BIP**

	Ausgaben	Einnahmen In % des BIP	Saldo
2018	48,8	48,9	0,2
2019	48,7	49,2	0,6
2020	56,8	48,8	-8,0
2021	56,2	50,4	-5,8
2022	53,2	49,6	-3,5
2023	51,5	49,1	-2,4
2024	51,6	49,1	-2,5
2025	51,6	49,2	-2,4
2026	51,5	49,1	-2,4
2027	51,5	48,8	-2,7
2028	51,5	48,8	-2,7

Q: Bis 2022 Statistik Austria, ab 2023 eigene Prognose. Es ergeben sich Rundungsdifferenzen.

Hinsichtlich der Entwicklung der innerstaatlichen Finanzierungssalden sieht man, dass die Prognose für die Bundesebene (einschließlich des Teilssektors Sozialversicherung) nach einer leichten Verbesserung bis 2025 (-1,9% des BIP) wieder eine Verschlechterung des Finanzierungssaldos auf -2,2% des BIP zum Ende der Finanzausgleichsperiode 2028 erwarten lässt. Auf der Ebene der Länder und Gemeinden, deren Budgetpfad weniger von diskretionären Maßnahmen geprägt ist, sondern vor allem strukturellen Faktoren folgt, zeigt sich eine zwar langsame, aber dennoch stetige Verschlechterung der Finanzierungssalden. Hauptursache ist, dass die erwartete subnationale Einnahmenentwicklung erheblich weniger dynamisch verläuft als die Ausgabenentwicklung.

Während weiter in die Zukunft gerichtete Prognosen immer mit einer größeren Unsicherheit behaftet sind, kommt hier bei der Interpretation noch dazu, dass es zwar angekündigte diskretionäre Ausgaben (z. B. Investitionen beim Bundesheer) für den gesamten Prognosezeitraum gibt, aber keine angekündigten steuerlichen Änderungen. So verlieren spezifische Produktsteuern wie z. B. die Mineralölsteuer über die Zeit an Bedeutung, wenn sie nicht an die Preissteigerungen angepasst werden¹⁹⁾.

4.2.2 Ertragsanteilsentwicklung

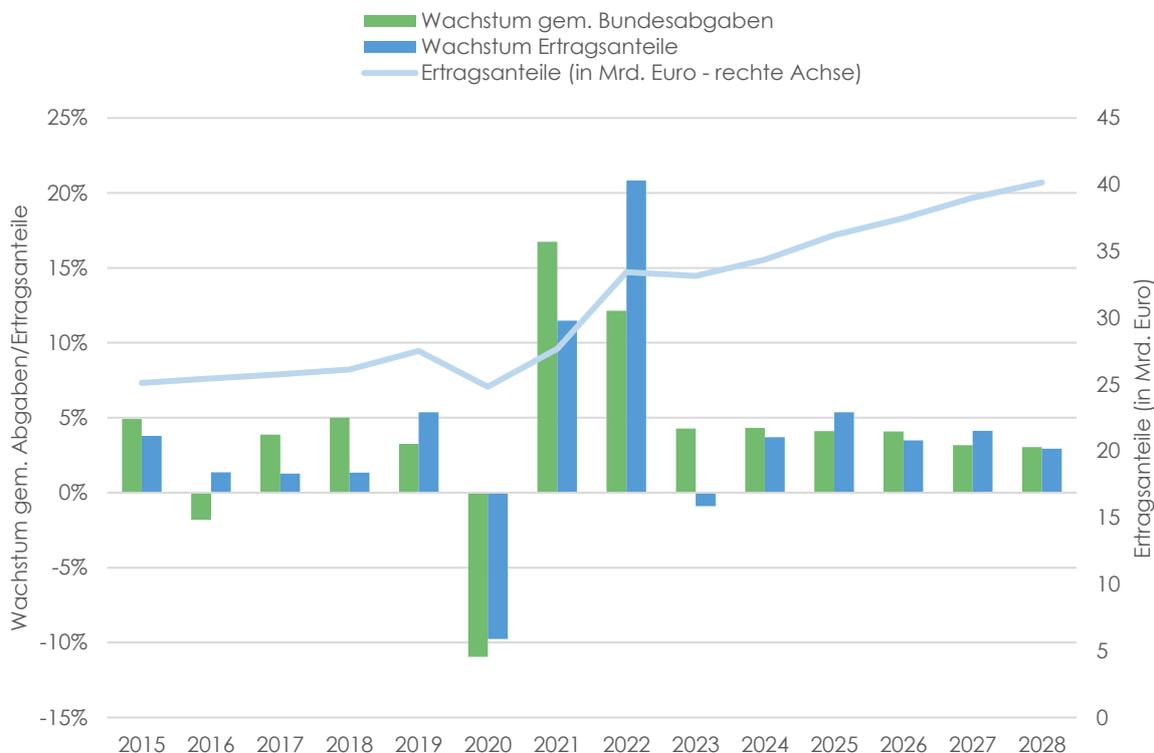
Von besonderer Relevanz für die Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften ist die Entwicklung der Ertragsanteile. Das neue FAG 2024 sieht im Wesentlichen eine Beibehaltung der vertikalen Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben vor, wodurch die Entwicklung der Steuereinnahmen weiterhin die Hauptdeterminante der Entwicklung der Ertragsanteile ist. Implizite Änderungen der vertikalen Aufteilung der Steuermittel ergeben sich freilich aufgrund der neuen bzw. veränderten Vorwegabzugsregelungen. Abbildung 4.2 vergleicht die Entwicklung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit der Entwicklung der kassenmäßigen Ertragsanteile.

Zum einen verdeutlicht Abbildung 4.2 die außergewöhnliche Entwicklung der kassenmäßigen Ertragsanteile in den Jahren 2020 bis 2022. Der abrupte Einbruch der Steuereinnahmen – nicht zuletzt durch Stundungen – führt zu einem ähnlich starken Einbruch der Ertragsanteile im Jahr 2020. Der starke Rebound der Steuereinnahmen führt aufgrund der gesetzlichen Ausgestaltung der Vorschüsse und Zwischenabrechnungen erst im Jahr 2022 zu einem überproportionalen Anstieg der kassenmäßigen Ertragsanteile. Das Jahr 2023 ist stark geprägt von der Gegenbewegung zu 2022, welche in einem leichten Rückgang der kassenmäßigen Ertragsanteilen resultiert.

Mit der Überwindung der multiplen Krisen sollten die Steuereinnahmen – aufgrund der Abschaffung der kalten Progression – auf einen nur moderaten, stabilen Wachstumspfad zurückkehren. Die prognostizierte Entwicklung der kassenmäßigen Ertragsanteile folgt diesem Pfad. Vergleicht man die Entwicklung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und der kassenmäßigen Ertragsanteile jeweils über die gesamte FAG-Periode, so kürzen sich die kurzfristigen Schwankungen beinahe vollständig heraus. Einem durchschnittlichen Wachstum der gemeinschaftlichen Bundesabgaben von ca. 3,8% steht ein Wachstum der kassenmäßigen Ertragsanteile von 3,9% gegenüber, was allerdings hinter der Dynamik der vergangenen FAG-Periode zurückbleibt.

¹⁹⁾ Ab dem Jahr 2026 soll ein nationaler Emissionshandel die CO₂-Bepreisung ablösen. Aufgrund fehlender Informationen über die exakte Ausgestaltung wird die aktuelle CO₂-Bepreisung budgetneutral, d.h. die Einnahmen werden vollständig in Form des Klimabonus wieder ausbezahlt, fortgeschrieben.

Abbildung 4.2: **Entwicklung gemeinschaftliche Bundesabgaben und Ertragsanteile 2015-2028**



Q: BMF (bis 2022), WIFO-Prognose ab 2023.

4.3 Geplanter Budgetpfad des BMF

Im Zuge des Budgeterstellungprozesses ermittelt auch das BMF eine gesamtstaatliche Budgetprojektion in der Abgrenzung des ESGV 2010, in welcher die Grundsatzvereinbarung zum Finanzausgleich und der Budgetvoranschlag 2024 berücksichtigt sind. Übersicht 4.3 zeigt den geplanten Budgetpfad der Mittelfristigen Budgetplanung bis 2027 des BMF lt. Strategiebericht (BMF, 2023a), auf Basis der makroökonomischen Mittelfristprognose des WIFO vom Herbst 2023.

Die gesamtstaatliche Ausgabenquote, die nach historischen Höchstständen 2020 und 2021 in den Folgejahren aufgrund eines BIP-Nenner-Effekts merklich gesunken war (auf 51,8% gemäß BVA 2023), stabilisiert sich in der Vorausschau des BMF ab 2024 bei etwa 52% und geht 2027 auf 51,7% des BIP zurück. Die Einnahmenquote zeigt laut den Prognosen des BMF einen leichten Anstieg auf 49,3% im Jahr 2024 und stabilisiert sich ab 2025 bei 49,1% des BIP. Die Abgabenquote, die 2023 aufgrund der Abschaffung der kalten Progression, Mindereinnahmen durch die Steuerreform 2022/24 und weiterer Entlastungsmaßnahmen auf 42,6% des BIP zurückgeht, steigt gemäß dem Bundesvoranschlag (BVA) 2024 auf 43% an und verbleibt auf diesem Niveau bis 2027.

Das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit, das 2023 mit -2,7% erstmals seit 2019 wieder unter die Maastricht-Obergrenze von 3% gesunken ist war, bleibt im Jahr 2024 unverändert bei -2,7% und stagniert auch bis 2027 nahezu unverändert auf diesem Niveau.

Übersicht 4.3: Budgetpfad 2019-2027 laut BMF

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	In % des BIP								
Ausgabenquote	48,7	56,8	56,2	53,2	51,8	52,0	52,0	51,9	51,7
Einnahmenquote	49,2	48,8	50,4	49,6	49,1	49,3	49,1	49,1	49,1
Maastricht-Saldo Gesamtstaat	0,6	-8,0	-5,8	-3,5	-2,7	-2,7	-2,8	-2,8	-2,7
Bundessektor	0,4	-7,2	-5,2	-4,1	-2,9	-3,0	-3,1	-2,9	-2,8
Sozialversicherungsträger	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Landessektor	0,1	-0,5	-0,5	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Gemeindesektor	0,0	-0,3	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Q: Statistik Austria, ab 2023 BMF (2023a). Es ergeben sich Rundungsdifferenzen.

Die BMF-Prognose sieht für den Bundessektor 2024 einen Finanzierungssaldo von -3,0% des BIP vor, der sich im Jahr 2025 auf -3,1% verschlechtert und sich dann sukzessive bis 2027 wieder auf -2,7% des BIP verbessert. Nach einem Defizit 2023 (des Krankenversicherungszweiges) im Sozialversicherungssektor wird ab 2025 bis 2027 jeweils von einem Überschuss von 0,1% des BIP ausgegangen.

Den Projektionen des BMF zufolge wird der Landessektor (ohne Wien) nach einem Überschuss von +0,4% des BIP im Jahr 2022 in den Jahren bis 2027 stets einen leichten Überschuss zwischen 0,1% und 0,2% des BIP aufweisen, der nicht unerheblich von den außerbudgetären Einheiten und der landeseigenen Fonds erwirtschaftet werden soll. Die Gemeindeebene (inkl. Wien) soll nach einem Überschuss von 0,2% des BIP (2023) in den Folgejahren stets ausgeglichen bilanzieren.

Damit weicht die BMF-Prognose der Finanzierungssalden der staatlichen Subsektoren nicht unerheblich von der WIFO-Projektion im Rahmen dieser Kurzstudie ab. Die Unterschiede sind allerdings nicht auf eine grundsätzlich andere makroökonomische Einschätzung zurückzuführen, denn beiden Projektionen liegt prinzipiell die Mittelfristprognose des WIFO vom Oktober 2023 zugrunde. Bei einer insgesamt ähnlichen Einnahmenerwartung bis 2026 rechnet das BMF mit in Summe höheren gesamtstaatlichen Ausgaben. Die ausgewiesenen erwarteten Haushaltsergebnisse der Länder und Gemeinden deuten zusätzlich darauf hin, dass das BMF die Ausgabendynamik auf der Ebene der subnationalen Gebietskörperschaften erheblich geringer einschätzt.

5. Tentative Schlussfolgerungen

Der innerösterreichische Stabilitätspakt ist ein finanzpolitisches Instrument, das darauf abzielt, die langfristige fiskalische Stabilität und die Budgetdisziplin im föderativen Gefüge zu gewährleisten. Der ÖStP 2012 regelt die Verpflichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu einer nachhaltigen Einhaltung von Kriterien der Haushaltsdisziplin gemäß dem ESVG 2010. Dabei werden für die gebietskörperschaftlichen Ebenen budgetpolitische Ziele in einem Gesamtsystem von Fiskalregeln festgelegt. Gemäß Art. 2, Abs. 2 ÖStP umfasst dieses System insgesamt fünf „Teilregeln“ über

- den jeweils zulässigen Haushaltssaldo (Maastricht-Saldo),
- den jeweils zulässigen strukturellen Saldo (Schuldenbremse),
- das jeweils zulässige Ausgabenwachstum (Ausgabenbremse),
- die Rückführung des jeweiligen öffentlichen Schuldenstandes,
- Haftungsobergrenzen

sowie zusätzlich Mechanismen zur Überwachung und Umsetzung dieser Ziele, insbesondere zur Verbesserung der Koordination der Haushaltsführung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zur mittelfristigen Haushaltsplanung, zur gegenseitigen Information sowie über Sanktionen und Sanktionsverfahren.

Obwohl grundsätzlich nur das skizzierte Gesamtpaket der ‚mehrfachen Fiskalregeln‘ für eine abschließende Einstufung und Identifikation von Regelverletzungen herangezogen wird, bildet für eine erste finanzpolitische Beurteilung der „Maastricht-Saldo“ der Gebietskörperschaftsebenen nach wie vor die wesentliche Bezugsgröße.

Die in der vorliegenden Kurzstudie erfolgte Projektion der Finanzierungssalden und Budgetpfade des Bundes (einschließlich Sozialversicherung) und der Bundesländer/Gemeinden (konsolidiert) für den Zeitraum von 2023 bis 2028 zeigt, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen zwar der gesamtstaatliche Budgetpfad der Neuverschuldungsregel („3%-Maastricht-Ziel“) entsprechen dürfte, die Länder und Gemeinden jedoch einen größeren Anteil an den gesamtstaatlichen Defiziten tragen müssten, als dies in der Budgetplanung des BMF gemäß dem jüngsten Strategiebericht vorgesehen ist. Die in anderen Studien des WIFO herausgearbeitete Ausgabendynamik der subnationalen Ebene – speziell in den Bereichen Gesundheitswesen, Elementarbildung, Soziales und Pflege – führt bei einer (durch Steuerreform 2022/24 und rückläufiger Inflation) gebremsten Einnahmenentwicklung dazu, dass die Länder und Gemeinden sich tendenziell immer weiter vom Ziel eines Haushaltsausgleichs entfernen. Mithin liefert die Analyse Hinweise darauf, dass trotz der beschlossenen Änderungen und Schwerpunktlegungen im FAG 2024 die Einhaltung der (strukturellen) Neuverschuldungsgrenzen des Österreichischen Stabilitätspakts für die subnationalen Gebietskörperschaften im gegebenen finanzpolitischen Rahmenwerk nicht ohne weiteres möglich ist²⁰.

²⁰) Die darüber hinausgehende rechtliche Fragestellung, ob die Mittelausstattung der subnationalen Gebietskörperschaften iSd § 4 F-VG ausreichend zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist, ist freilich nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

6. Literatur

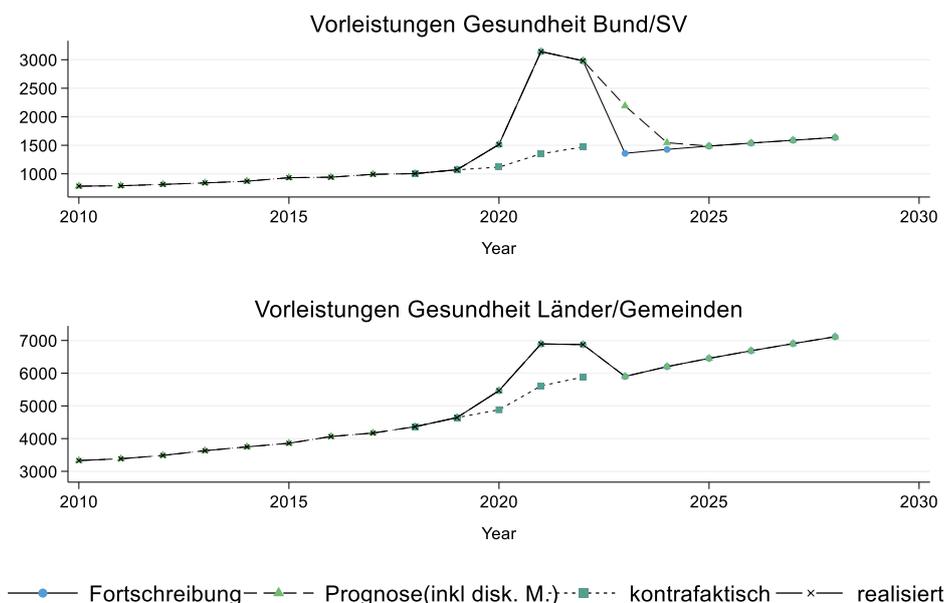
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., & Pitlik, H. (2023). Österreichs Wirtschaft wächst mittelfristig nur verhalten. Mittelfristige Prognose 2024 bis 2028. WIFO-Monatsberichte 96(10), S. 667-683.
- Bock-Schappelwein, J., Huber, P., Pitlik, H., & Schratzenstaller, M. (2023). Zuwanderung von Geflüchteten 2015/16: Finanzielle Auswirkungen auf die Bundesländer. WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der Bundesländer. WIFO.
- Bundesministerium für Finanzen – BMF (2023a). Strategiebericht 2024 bis 2027 gem. § 14 BHG 2013. Budgetbericht 2024 gem. § 42 Abs- 3 BHG 2013. Bundesministerium für Finanzen. https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:492ea544-563c-4d74-a69f-124e8a1d0577/Strategiebericht_2024_bis_2027_Budgetbericht_2024.pdf.
- Bundesministerium für Finanzen – BMF (2023b). Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2024. Bundesministerium für Finanzen.
- Famira-Mühlberger, U., & Trukeschitz, B. (2023). Zur Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich. WIFO-Monatsberichte, 96(12), 857-868. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/71305>.
- Kettner, C., Loretz, S., & Schratzenstaller-Altzinger, M. (2021). Steuerreform 2022/2024 – Maßnahmenüberblick und erste Einschätzung. WIFO-Monatsberichte, 94(11), 815–827.
- Kettner, C., Schratzenstaller, M., & Sutrich, A. (2023). Österreichs Anti-Teuerungsmaßnahmen 2022 bis 2026. Treffsicherheit und ökologische Aspekte. WIFO Research Briefs, 7. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/70776>.
- Klien, M., Pitlik, H., Firgo, M., & Famira-Mühlberger, U. (2020). Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich. WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der Bundesländer. WIFO.
- Pitlik, H., & Schratzenstaller, M. (2023). Finanzpolitik in einem unsicheren ökonomischen und geopolitischen Umfeld. Bundesvoranschlag 2024 und Mittelfristiger Finanzrahmen 2024 bis 2027. WIFO-Monatsberichte, 96(12), 833-844. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/71305>.
- Pitlik, H., Klien, M., & Loretz, S. (2018). Ausgabendynamik in den Budgets der Gebietskörperschaften im Lichte einer aufgabenorientierten vertikalen Finanzmittelverteilung. WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien.
- Scheiblecker, M., Kaniovski, S., Url, T., Ertl, M., Hofer, H., Reiter, M., Weyerstrass, K., Berger, J., Schwarzbauer, W., Strohner, L., & Pichler, P. (2023). *Makroökonomische Effekte der von der Bundesregierung im Rahmen der COVID-19-Krise gesetzten Maßnahmen*. WIFO, EcoAustria.
- Schiman-Vukan, S. (2022). Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/70395>.
- Schratzenstaller, M. (2008). Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben. WIFO Monatsberichte, 81(1), 35-42.

Anhang: Illustratives Beispiel der Prognose der Ausgabendynamik

Die methodische Vorgehensweise bei der Fortschreibung/Prognose und Ausgaben auf den unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen orientiert sich an den ESVG-Transaktionen innerhalb der COFOG 1-Steller. Ein ausgewähltes Beispiel veranschaulicht die Vorgehensweise und die zugrundeliegenden Annahmen.

Abbildung A1 veranschaulicht die Entwicklung und die prognostizierte Entwicklung der Ausgaben für Vorleistungen im Gesundheitsbereich über den Zeitraum 2010 bis 2028. Sowohl für Bund und Sozialversicherung (oberen Hälfte der Abbildung) als auch für die Länder und Gemeinden (untere Hälfte der Abbildung) zeigt sich bis 2019 ein kontinuierlicher Anstieg und ab 2020 COVID-19 Pandemie-bedingte diskretionäre zusätzliche Ausgaben²¹⁾. In einem ersten Schritt werden diese diskretionären Ausgaben anhand einer Fortschreibung basierend auf den Werten 2013-2019 identifiziert.

Abbildung A1: Illustration Fortschreibung P.2 Vorleistungen in COFOG GF07 Gesundheit



Q: Eigene Darstellung basierend auf Statistik Austria COFOG Daten.

Die strichlierte Linie beschreibt diesen kontrafaktischen Verlauf bis 2022. Dieser kontrafaktische Verlauf verdeutlicht einerseits, dass die strukturelle Dynamik der Vorleistungsausgaben auf subnationaler Ebene höher ist als bei Bund und Sozialversicherung. Darüber hinaus bildet der kontrafaktische Verlauf auch die steigenden Kosten aufgrund der höheren Inflation ab. Ab 2023 wird dieser kontrafaktische Verlauf mit der Prognose der Preisentwicklung fortgeschrieben.

²¹⁾ Insbesondere Ausgaben für COVID-19 Test, Impfstoffe, Impfdienstleistungen, für eine ex-ante Quantifizierung siehe auch Scheiblecker et al. (2023).

Während auf Ebene des Bundes und der Sozialversicherung – in deutlich geringerem Ausmaß – noch diskretionäre Ausgaben bis inklusive 2024 anfallen, fällt für Länder und Gemeinden die Prognose der Ausgaben für Vorleistungen im Gesundheitsbereich auf den langfristigen Trend zurück.