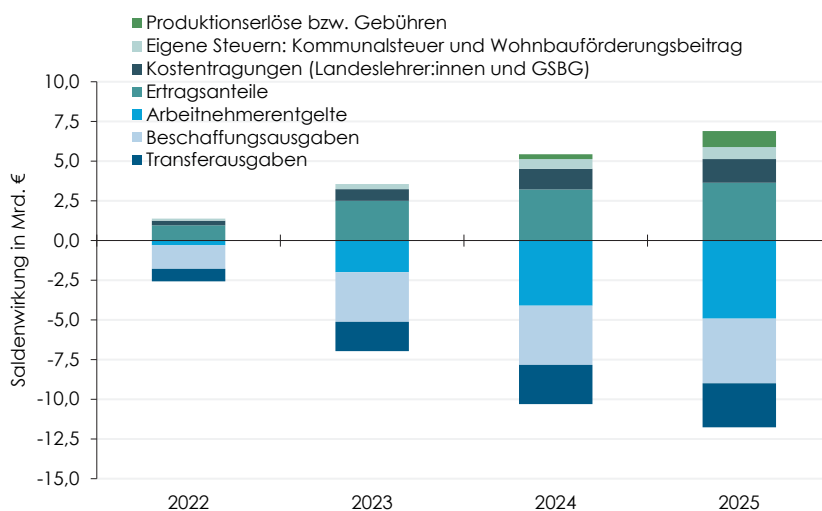


# Auswirkungen hoher Inflation auf die Haushalte der subnationalen Gebietskörperschaften

Simon Loretz, Hans Pitlik

- Die hohe Inflation der vergangenen Jahre wirkt sich – zum Teil verzögert – auf die Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden aus.
- Das WIFO schätzte die inflationsinduzierten Effekte, indem es den realisierten bzw. prognostizierten Budgetpfad mit einem kontrafaktischen Szenario verglich.
- Über den Zeitraum 2022 bis 2025 ergeben sich für die Länder und Gemeinden erhebliche inflationsbedingte Mehreinnahmen. Steuerpolitische Maßnahmen des Bundes dämpfen die Einnahmendynamik.
- Bei unverändert hoher struktureller Ausgabendynamik, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Elementarbildung, Soziales und Pflege, belasten inflationsbedingte Mehrausgaben dauerhaft die Haushalte der subnationalen Gebietskörperschaften.
- Im Ergebnis bleiben die inflationsbedingten Einnahmewachse auf Landes- und Gemeindeebene hinter den Mehrausgaben zurück.

## Inflationsbedingte Mehreinnahmen und -ausgaben der Länder und Gemeinden



**"Trotz erheblicher Mehreinnahmen aus Ertragsanteilen bleiben die inflationsinduzierten Einnahmen der Länder und Gemeinden hinter den Mehrausgaben zurück."**

Den Mehreinnahmen, insbesondere aus Ertragsanteilen, stehen deutlich höhere Mehrausgaben gegenüber. In zunehmendem Ausmaß belasten höhere Arbeitnehmerentgelte die subnationalen Budgets (Q: WIFO-Berechnungen, GSBG . . . Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz).

# Auswirkungen hoher Inflation auf die Haushalte der subnationalen Gebietskörperschaften

Simon Loretz, Hans Pitlik

## Auswirkungen hoher Inflation auf die Haushalte der subnationalen Gebietskörperschaften

In föderativen Staatswesen ist die adäquate Mittelausstattung der Gebietskörperschaften von wesentlicher Bedeutung für die Aufgabenerfüllung des öffentlichen Sektors. Strukturelle Entwicklungstrends und Politikmaßnahmen, welche die Ausgaben erhöhen und die Einnahmen dämpfen, verschlechtern mittelfristig die Budgetpositionen. Die hohe Inflation der vergangenen Jahre hat direkte und indirekte, teilweise verzögerte Effekte auf Ausgaben und Einnahmen aller Verwaltungsebenen. Mittels eines kontrafaktischen Szenarienvergleichs schätzte das WIFO die Auswirkungen des lebhaften Preisauftriebes auf die Haushalte der Länder und Gemeinden für den Zeitraum 2022 bis 2025. Im Ergebnis bleiben die inflationsinduzierten Einnahmewüchse hinter den induzierten Mehrausgaben zurück.

**JEL-Codes:** E30, H12, H70 • **Keywords:** Inflation, öffentliche Haushalte, Länder, Gemeinden

Der vorliegende Beitrag beruht auf einer WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer: Simon Loretz, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller, Inflation und Budgets der Bundesländer in Österreich (Juni 2024, 107 Seiten, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/51617391>).

**Begutachtung:** Margit Schratzenstaller • **Wissenschaftliche Assistenz:** Cornelia Schobert ([cornelia.schobert@wifo.ac.at](mailto:cornelia.schobert@wifo.ac.at)) • Abgeschlossen am 15. 7. 2024

**Kontakt:** Simon Loretz ([simon.loretz@wifo.ac.at](mailto:simon.loretz@wifo.ac.at)), Hans Pitlik ([hans.pitlik@wifo.ac.at](mailto:hans.pitlik@wifo.ac.at))

## Effects of High Inflation on Subnational Governments' Budgets

In federal states, adequate funding of the regional authorities is essential for the public sector to fulfill its tasks. Structural development trends and policy measures that increase expenditure and curb revenue worsen budget positions in the medium term. The high inflation of recent years has had direct and indirect, sometimes delayed effects on expenditure and revenue at all levels of government. Using a counterfactual scenario comparison, WIFO estimated the effects of the buoyant inflation on state and local government budgets for the period 2022 to 2025. The result shows that the inflation-induced revenue growth will fall short of the induced additional expenditure.

## 1. Einleitung

Die Jahre seit 2020 waren durch zahlreiche Schocks geprägt, die sich auf den Märkten unterschiedlich auswirkten (Felbermayr et al., 2023; Fritzer et al., 2023; Gischer et al., 2023) und die Inflation beschleunigten. Erstens führten die COVID-19-Pandemie und die durch gesundheitspolitische Maßnahmen ausgelösten Angebotsengpässe zu Produktionsrückgängen und Störungen in den internationalen Lieferketten. Zweitens verursachte der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine einen rasanten Anstieg der Energiepreise, ausgelöst insbesondere durch die Drosselung russischer Energielieferungen. Beides ließ die Kosten für Vorprodukte und Rohstoffe ansteigen. Die Weitergabe des Preisanstiegs an die Verbraucher:innen erhöhte in verschiedenen Sektoren die Preisdynamik. Zudem sorgten kräftige Lohnsteigerungen im Jahr 2023 und die damit verbundene höhere Nachfrage für zusätzlichen Preisdruck.

Nach einer langen Phase niedriger bis moderater Inflationsraten – zuletzt hatten sie

2011 den Wert von 3% überstiegen – verzeichnete Österreich etwa ab der Jahresmitte 2021 eine steile Aufwärtsbewegung der Verbraucherpreise. 2022 (8,6%) und 2023 (7,8%) ergaben sich so die höchsten Inflationsraten seit 40 Jahren. Obwohl das WIFO für 2024 (3,4%) und 2025 (2,5%) eine Abschwächung des Verbraucherpreisanstiegs erwartet (Glocker & Ederer, 2024), haben sich die preislichen Rahmenbedingungen der Fiskalpolitik innerhalb kurzer Zeit beträchtlich verändert.

Die Effekte hoher Inflationsraten auf die öffentlichen Haushalte waren lange Zeit nicht von wissenschaftlichem Interesse; thematisiert wurden eher die potenziellen Auswirkungen von Desinflation (Attinasi et al., 2016). Der älteren These vom "Staat als Inflationsgewinner" zufolge (Timm, 1977) profitiert die öffentliche Hand von einer realen Entwertung der Staatsschuld, auch deshalb, weil sie kaum Geldvermögen, wohl aber weniger inflationsanfällige Immobilien und

Unternehmensbeteiligungen besitzt (Aizenman & Marion, 2011). Generell wird angenommen, dass öffentliche Haushalte durch einen inflationsinduzierten Anstieg der Steuerbemessungsgrundlagen kurzfristig Mehreinnahmen lukrieren. Freilich können steigende Preise auch höhere Staatsausgaben verursachen (Tanzi et al., 1987; Grömling & Matthes, 2022)<sup>1)</sup>. Der Nettoeffekt von Inflation auf die öffentlichen Haushalte ist insofern ambivalent. Anfängliche Einnahmewachse können nach wenigen Jahren verschwinden, während die inflationsbedingten Mehrausgaben oft erst mit Verzögerung einsetzen. Dadurch erstreckt sich ein budgetärer Inflationsschock meist über mehrere Jahre.

Theoretische und empirische Betrachtungen stellen meist auf den Haushalt des Gesamtstaates ab. In föderalen Staatswesen ist jedoch gerade die adäquate Mittelausstattung der Länder und Gemeinden von wesentlicher Bedeutung für die Aufgabenerfüllung des öffentlichen Sektors. Hohe Inflation wirkt sich unterschiedlich auf die Haushalte der subnationalen Verwaltungsebenen aus, da sich diese einerseits (teilweise) aus anderen Einnahmequellen speisen als der Bundeshaushalt, andererseits aber auch eine andere Zusammensetzung der Aufgaben und Ausgaben aufweisen.

**Aus theoretischer Perspektive ist der Nettoeffekt von höherer Inflation auf die öffentlichen Haushalte ambivalent.**

## 2. Entwicklung des Staatshaushaltes nach Subsektoren

Die Haushalte der Subsektoren des Staates (Bund, Sozialversicherung, Länder, Gemeinden; in Abgrenzung nach ESVG 2010) spiegeln die unstete Wirtschaftsentwicklung in Österreich während der rezenten Krisen wider. War der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo 2019 noch positiv gewesen

(+2,3 Mrd. € oder +0,6% des BIP), so führten der pandemiebedingte Einbruch der Wirtschaftsleistung und die umfangreichen Stützungs- und Hilfsmaßnahmen für private Haushalte und Unternehmen 2020 und 2021 zu Rekorddefiziten von –30,4 Mrd. € (–8,0% des BIP) bzw. –23,4 Mrd. € (–5,8% des BIP).

Übersicht 1: Defizit und Schulden des Gesamtstaates und der Subsektoren

	Defizit					Schulden				
	Staat	Bundessektor	Landesebene	Gemeindeebene	Sozialversicherungsträger	Staat	Bundessektor	Landesebene	Gemeindeebene	Sozialversicherungsträger
	Mrd. €					Mrd. €				
2015	– 3,5	– 4,1	0,4	– 0,1	0,3	292,3	255,4	21,2	14,6	1,1
2016	– 5,5	– 4,4	– 1,3	– 0,3	0,4	296,2	257,2	22,6	15,3	1,1
2017	– 3,0	– 3,4	0,2	– 0,3	0,5	290,0	251,2	22,2	15,7	0,9
2018	– 0,7	– 0,5	0,6	0,1	0,5	285,4	246,1	21,8	16,2	1,3
2019	2,3	1,6	0,5	– 0,1	0,2	280,5	241,9	21,1	16,5	1,0
2020	– 30,4	– 27,3	– 2,0	– 1,1	0,0	315,9	273,4	22,6	18,0	2,0
2021	– 23,4	– 21,1	– 2,1	– 0,3	0,1	334,3	288,9	24,7	19,4	1,2
2022	– 14,6	– 17,0	1,9	0,9	– 0,5	350,7	306,5	24,1	19,2	0,9
2023	– 12,7	– 9,7	– 0,5	– 1,9	– 0,6	371,1	323,1	25,7	21,1	1,2

	In % des BIP					In % des BIP				
	Staat	Bundessektor	Landesebene	Gemeindeebene	Sozialversicherungsträger	Staat	Bundessektor	Landesebene	Gemeindeebene	Sozialversicherungsträger
2015	– 1,0	– 1,2	0,1	0,0	0,1	84,9	74,2	6,2	4,2	0,3
2016	– 1,5	– 1,2	– 0,4	– 0,1	0,1	82,8	71,9	6,3	4,3	0,3
2017	– 0,8	– 0,9	0,1	– 0,1	0,1	78,5	68,0	6,0	4,3	0,2
2018	– 0,2	– 0,1	0,2	0,0	0,1	74,1	63,9	5,6	4,2	0,3
2019	0,6	0,4	0,1	0,0	0,0	70,6	60,9	5,3	4,2	0,3
2020	– 8,0	– 7,2	– 0,5	– 0,3	0,0	82,9	71,8	5,9	4,7	0,5
2021	– 5,8	– 5,2	– 0,5	– 0,1	0,0	82,5	71,3	6,1	4,8	0,3
2022	– 3,3	– 3,8	0,4	0,2	– 0,1	78,4	68,5	5,4	4,3	0,2
2023	– 2,6	– 2,0	– 0,1	– 0,4	– 0,1	77,6	67,6	5,4	4,4	0,3

Q: Statistik Austria. Gemäß Klassifikation des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) wird Wien der Gemeindeebene zugeordnet.

In den Hochinflationen 2022 und 2023 verbesserte sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo leicht, blieb aber deutlich negativ (Übersicht 1). Die Defizite des Gesamt-

staates wurden größtenteils vom Bund realisiert. Die Budgetsalden der Länder und Gemeinden beliefen sich 2020 und 2021 zusammen auf –0,8% bzw. –0,6% des BIP. 2022

<sup>1)</sup> Ein Inflationsschock kann zudem die Entwicklung der Realwirtschaft negativ beeinflussen und die Bud-

getpositionen belasten (Paul et al., 1997; Pindyck & Soliman, 1993; Andrés & Hernando, 1999).

erzielten sie sogar einen Überschuss von 0,6% des BIP (2,9 Mrd. €), bevor ihr Maastricht-Saldo 2023 wieder auf -0,5% des BIP (-2,4 Mrd. €) drehte.

Ähnlich ungünstig entwickelte sich der Schuldenstand der Republik Österreich. Nachdem er zwischen 2015 und 2019 von 84,9% bis auf 70,6% des BIP reduziert werden konnte, waren die Krisenjahre 2020 bis 2023 von einem beträchtlichen Wiederanstieg der Staatsverschuldung gekennzeichnet. Der Bruttoschuldenstand des Bundes erhöhte sich zwischen 2019 und Ende 2023 um 81,2 Mrd. € auf 323,1 Mrd. €. Die Schulden der Länder und Gemeinden wuchsen um 9,2 Mrd. € auf insgesamt 46,8 Mrd. € bzw.

### 3. Methodisches Vorgehen

#### 3.1 Wirkungskanäle

Die Wirkungskanäle, wie sich eine erhöhte Inflation in den öffentlichen und speziell den Haushalten der Länder und Gemeinden niederschlägt, sind durchaus komplex. Es ist nicht immer eindeutig, welche Effekte der Inflationsentwicklung zurechenbar sind.

Inflation wirkt sich selbst dann auf die öffentlichen Haushalte aus, wenn die Politik keine diskretionären Maßnahmen als Reaktion auf die Preisentwicklung ergreift ("No-Policy Change"). Bestimmte staatliche Einnahmen und Ausgaben erweisen sich dabei als besonders inflationssensitiv, da sie gleichsam automatisch auf eine höhere Inflation reagieren. Steigen etwa die Preise für Waren und Dienstleistungen, erhöhen sich die nominalen Konsumausgaben der privaten Haushalte und damit die Basis für die Umsatzsteuer, sodass die Umsatzsteuereinnahmen steigen. Ähnlich verhält es sich bei Verbrauchssteuern, die als Prozentsatz des Verkaufspreises ("Wertsteuern") erhoben werden. Weniger eindeutig ist z. B., wie Unternehmenssteuern auf den Preisauftrieb reagieren. Wenn Unternehmen Preisanhebungen durchsetzen können, die die Kostensteigerungen übertreffen, erzielen sie höhere Gewinne und die Einnahmen aus den Gewinnsteuern (Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer) wachsen. Wenn dagegen die inflationsbedingten Kostensteigerungen (Löhne, Beschaffungskosten) überwiegen, sinken die Gewinnmargen und somit die Steuereinnahmen.

Ausgabeneffekte ergeben sich, wenn die öffentliche Hand Kapitalgüter, Verbrauchsgüter oder private Dienstleistungen zum

9,8% des BIP; der Zuwachs fiel im Vergleich zur Bundesebene somit moderat aus.

Die hohen Defizite und der Anstieg der Staatsschuld sind einerseits das Ergebnis der Konjunktorentwicklung und folgen andererseits aus den umfangreichen diskretionären Politikmaßnahmen zur Überwindung der Krisen. Diese Maßnahmen hatten oft temporären, teils aber auch dauerhaften Charakter (Kettner et al., 2021, 2023)<sup>2)</sup>. Die Auswirkungen der Inflation auf die öffentlichen Haushalte werden daher auch von budgetären Effekten der staatlichen Interventionen und Hilfsmaßnahmen überlagert, die in Reaktion auf die COVID-19-Krise ergriffen wurden.

Eigenverbrauch oder für Dritte auf dem Markt kauft, deren Preise inflationsbedingt ansteigen. Andere Ausgaben sind formell oder informell an die Inflation gekoppelt. Transferleistungen an private Haushalte (Pensionen, bestimmte Sozialleistungen) werden weitgehend automatisch an die Preisentwicklung angepasst, um eine reale Entwertung der Leistungsniveaus zu verhindern. Zuweilen bedarf es expliziter Beschlüsse, die sich aber zumeist an der Inflationsentwicklung orientieren.

Bei höherer Inflation steigen in der Regel auch Löhne und Gehälter, um gestiegene Lebenshaltungskosten auszugleichen. In Österreich sind die vergangene Entwicklung der Verbraucherpreise und der Arbeitsproduktivität die Basis der Lohnverhandlungen, um real konstante Einkommen zu gewährleisten. Höhere nominelle Einkommen führen dabei einerseits zu Steuermehreinnahmen, insbesondere bei progressiven Lohn- und Einkommensteuertarifen. Auch andere Abgabeneinnahmen (z. B. Kommunalsteuer, Wohnbauförderungsbeiträge) hängen an der Lohnentwicklung. Allerdings muss der Staat in seiner Rolle als Arbeitgeber ebenfalls inflationsbedingte Lohnsteigerungen finanzieren, denn auch im öffentlichen Dienst orientieren sich die Lohnabschlüsse üblicherweise an der vergangenen Inflation. Je bedeutender Personalausgaben im Budget sind, desto stärker belasten inflationsbedingte Lohnsteigerungen die öffentlichen Finanzen<sup>3)</sup>.

Ein inflationsbedingter Rückgang der realen Haushaltseinkommen verstärkt den Druck, temporäre Maßnahmen zu ergreifen, um die Folgen der Inflation abzumildern<sup>4)</sup>. Diese

dungsspielräume bestehen. So könnten Länder und Gemeinden ihre Personalpläne ändern, wenn Löhne und Gehälter der Bediensteten kräftiger ansteigen als in der Budgetplanung angenommen. Diese Anpassungsreaktionen auf Preisänderungen ("Zweitrunderffekte") sind nur schwer vorhersagbar.

<sup>4)</sup> Zu einem Überblick über die diskretionären Maßnahmen der Bundesländer siehe Loretz et al. (2024).

**Auch ohne diskretionäre Politikreaktionen auf den Preisauftrieb wirkt sich die Inflation auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand aus.**

<sup>2)</sup> Laut Statistik Austria beliefen sich die Ausgaben des Gesamtstaates zur Überwindung der COVID-19-Pandemie im Zeitraum 2020 bis 2023 auf 45,3 Mrd. €. Im Rahmen der Energiekrise wurden in den Jahren 2022 und 2023 weitere 8,3 Mrd. € ausgegeben.

<sup>3)</sup> Wie sich die Nominallohnentwicklung als Folge der gestiegenen Inflation auf die öffentlichen Haushalte auswirkt, hängt auch davon ab, welche Entschei-

Maßnahmen haben expansive Effekte und erhöhen ihrerseits den Inflationsdruck. In diesem Zusammenhang ist es oft schwer zu unterscheiden, ob die Maßnahmen aufgrund hoher Preissteigerungen gesetzt werden oder als Teil der jeweiligen Wirtschafts- und Fiskalpolitik anzusehen sind. Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung haben tendenziell eine kontraktive Wirkung, im Unterschied zu Instrumenten zur Abfederung der Inflationsfolgen. Mitunter, wie bei der temporären Absenkung der Energieabgaben, verfolgt eine diskretionäre Maßnahme auch beide Ziele.

Auf Ebene der subnationalen Gebietskörperschaften sind die Einnahmenseffekte wesentlich von den vertikalen Aufteilungsregelungen des Finanzausgleichs bestimmt. Die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes 2024 (FAG 2024) führte in diesem Zusammenhang kaum zu Anpassungen, während die prinzipiellen Aufteilungsschlüssel für die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben unverändert blieben (Bittschi et al., 2024; Lorez & Pitlik, 2024). Aber auch Änderungen im Abgabensystem, wie die Senkung des Körperschaftsteuersatzes oder Entlastungen in der Lohn- und Einkommensteuer im Rahmen der ökosozialen Steuerreform 2022/2024, insbesondere die Abschaffung der kalten Progression, belasten die Haushalte der Länder und Gemeinden, da sie das Abgabenaufkommen und somit auch die Anteile der Gebietskörperschaften verringern.

Für subnationale budgetäre Inflationseffekte sind die Aufgabenverantwortlichkeiten der Gebietskörperschaften wesentlich. Länder und Gemeinden können von Preisveränderungen in ihren Ausgabenschwerpunkten aufgrund unterschiedlicher Kostenstrukturen unterschiedlich betroffen sein. Mittel- und langfristige Entwicklungstrends beschleunigen die Ausgabendynamik. Wesentliche Ausgaben der Länder und Gemeinden, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Pflege, sind von der demografischen Entwicklung getrieben (Lorez & Pitlik, 2024) und Spielräume für Einsparungen sind entsprechend gering.

### 3.2 Szenarienvergleich

Um die Effekte der Inflation auf Ausgaben und Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften abzuschätzen, wurden zwei – teilweise hypothetische – Budgetentwick-

lungspfade für die Landes- und Gemeindeebene modelliert<sup>5)</sup>:

- **Szenario I** bildet die tatsächliche Entwicklung bis 2023 sowie die prognostizierte Budgetentwicklung für die Jahre 2024 und 2025 ab, in denen die erwartete Inflation über 2% p. a. liegt<sup>6)</sup>.
- **Szenario II** ist ein kontrafaktisches Alternativszenario für die Haushaltsentwicklung der subnationalen Gebietskörperschaften, das für die Jahre 2021 bis 2025 eine niedrige Inflation von 2% p. a. unterstellt, die dem EZB-Zielwert und im Wesentlichen auch der mittelfristigen Preisentwicklung in Jahren vor der COVID-19-Pandemie entsprochen hätte bzw. entspräche.

Durch die Gegenüberstellung der beiden Szenarien lassen sich die Einnahmen- und Ausgabeneffekte der hohen Inflation abschätzen<sup>7)</sup>.

Die Modellierung der Ausgaben und der Einnahmen erfolgt disaggregiert. Dazu wurden Ausgaben- und Einnahmengruppen in den Haushalten der subnationalen Gebietskörperschaften (Transaktionsklassen nach ESVG-2010-Abgrenzung) separat geschätzt, um die Pfade in Abhängigkeit von der Inflationsentwicklung abzubilden.

Die Ausgabenprojektionen tragen dem Umstand Rechnung, dass in wesentlichen Aufgabefeldern der Länder und Gemeinden (vor allem Gesundheit, Pflege, Elementarbildung) auch künftig und unabhängig von der Inflationsentwicklung eine hohe strukturelle Kostendynamik vorliegen wird (Pitlik et al., 2018; Klien et al., 2020). Für jede Ausgabenkategorie, etwa Personal- oder Sozialausgaben, wurden spezifische Überlegungen zur Preisentwicklung angestellt, die sich an den vorliegenden Befunden zum Zusammenhang zwischen Ausgaben und Inflationsrate orientieren. Die (kontrafaktischen) Projektionen basieren auf Schätzungen der vergangenen Entwicklungen in relevanten funktionalen Ausgabenkategorien (abgegrenzt nach COFOG).

Maßnahmen mit COVID-19-Bezug liefen bis 2023 weitgehend aus. Zur Kalkulation der hypothetischen Budgetentwicklung bei niedriger Inflationsrate wurden sowohl bei der Einnahmen- als auch der Ausgabenschätzung die temporären inflationsbedingten Unter-

Die inflationsinduzierten Budgeteffekte werden durch einen Vergleich des realisierten bzw. prognostizierten Budgetpfades und eines kontrafaktischen Szenarios mit niedriger Inflation berechnet.

<sup>5)</sup> Aufgrund der Sonderstellung Wiens als Land und Gemeinde und um von differierenden Transfer- und Umlagebeziehungen abzusehen, werden Bundesländer und Gemeinden als gemeinsamer "subnationaler Sektor" dargestellt.

<sup>6)</sup> Grundlage ist die WIFO-Konjunkturprognose für die Jahre 2024 und 2025 vom März 2024 (Scheiblecker & Ederer, 2024). Die Modellierung des kontrafaktischen (Szenario II) und des tatsächlichen Budgetpfades 2022 bis 2025 (Szenario I) basiert methodisch auf Vorarbeiten einer WIFO-Studie von Lorez und Pitlik (2024).

<sup>7)</sup> Für 2024 und 2025 errechnen sich die budgetären Inflationseffekte aus dem Vergleich der kontrafaktischen Entwicklung und der Budgetprognose auf Basis der WIFO-Einschätzungen vom März 2024 (Scheiblecker & Ederer, 2024). Dabei wird der kontrafaktische Alternativpfad unter der vereinfachenden Annahme modelliert, dass die hypothetische niedrigere Inflation keine (positiven) realwirtschaftlichen Effekte hat.

stützungs- und Abfederungsmaßnahmen herausgerechnet, da sie bei schwacher

oder moderater Teuerung nicht getätigt worden wären.

#### 4. Inflationsreagibilität der Einnahmenseite

Bundesländer und Gemeinden verfügen über unterschiedliche Einnahmenquellen zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben. Nicht alle Einnahmen werden von der Inflationsentwicklung beeinflusst. Die Ergebnisse des Szenarienvergleichs zeigt Übersicht 3. Für den Zeitraum 2022 bis 2025 ergeben sich für Länder und Gemeinden insgesamt geschätzte inflationsbedingte Mehreinnahmen in Höhe von 17,5 Mrd. €.

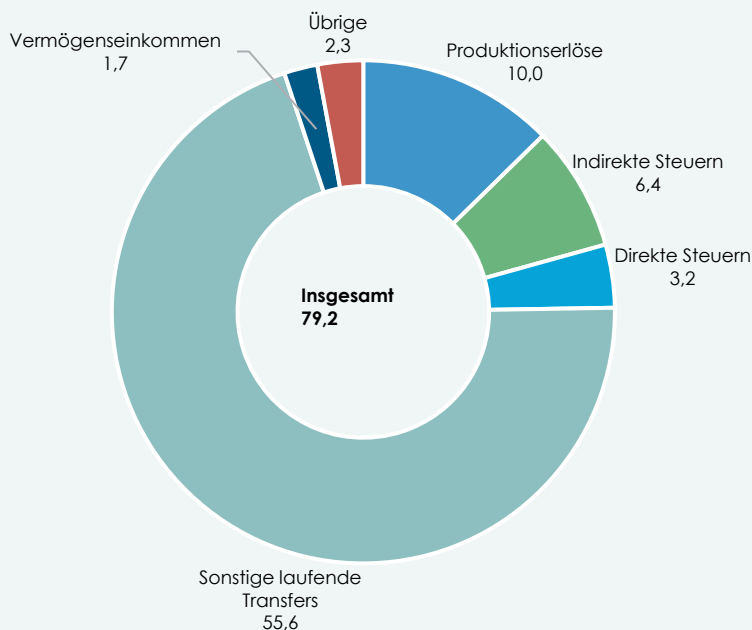
##### 4.1 Einnahmenstruktur

Im Jahr 2023 beliefen sich die konsolidierten Einnahmen der Länder und Gemeinden in Summe auf 79,2 Mrd. €. Mit 70,2% (55,6 Mrd. €) stellte die Transaktionskategorie "Sonstige laufende Transfers" den größten Anteil an den Gesamteinnahmen. Sie umfasst die subnationalen Ertragsanteile aus

den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2023: 33,2 Mrd. €) sowie Finanzaufweisungen und Kostentragungen des Bundes (Landeslehrer:innen, Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz – GSBG) und der Sozialversicherung (Spitalsmittelfinanzierung).

Einnahmen aus eigenen indirekten (6,4 Mrd. €, 8,0%) und direkten Steuern (3,2 Mrd. €, 4,1%) der Länder und Gemeinden waren von wesentlich geringerer Bedeutung, worin sich die geringe Steuerautonomie der subnationalen Einheiten spiegelt. Auf Produktionserlöse (marktähnliche Umsätze, Gebühren und Beiträge) entfielen 2023 10,0 Mrd. € bzw. 12,6% der Gesamteinnahmen. Weitere 2,1% (1,7 Mrd. €) waren Vermögenseinkommen (Zinsen, Ausschüttungen, Gewinnentnahmen).

Abbildung 1: **Einnahmenstruktur der Landes- und Gemeindeebene**  
2023, in Mrd. €



Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung. Übrige: Subventionen, Sozialbeiträge und Sozialleistungen, Vermögens-transfers. Rundungsdifferenzen. Einnahmenstruktur in konsolidierter Darstellung.

##### 4.2 Ertragsanteile

Die Wirkung von Inflation auf die gemeinschaftlichen Steuereinnahmen hängt davon ab, wie stark und mit welcher Verzögerung sich Preissteigerungen auf die Steuerbasis auswirken und inwieweit die Veränderung

der Bemessungsgrundlage die Steuereinnahmen über-, unter- oder proportional verändert. Übersicht 2 schematisiert die Inflationsreagibilität gemeinschaftlicher Bundesabgaben entlang dieser beiden Dimensionen.



Von den etwa 107,7 Mrd. € im Jahr 2023 ver- teilten Einnahmen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben entfielen rund 10 Mrd. € auf Steuern mit einer inflationsunabhängigen Bemessungsgrundlage und ungefähr 41,4 Mrd. € auf Steuern, die gleichzeitig und proportional mit den Einnahmen ansteigen, davon 38,2 Mrd. € auf die Umsatzsteuer. Weitere 50,1 Mrd. € resultierten aus Steuern,

die mit einer Verzögerung von ungefähr ei- nem Jahr auf den Inflationsanstieg reagie- ren, gut zwei Drittel (33,3 Mrd. €) davon aus der Lohnsteuer. 6,1 Mrd. € betrugten die Ein- nahmen aus Steuern, die erst stark verzögert (nach etwa 2 Jahren) auf den Preisauftrieb reagieren. Dazu zählt vor allem die veran- lagte Einkommensteuer.

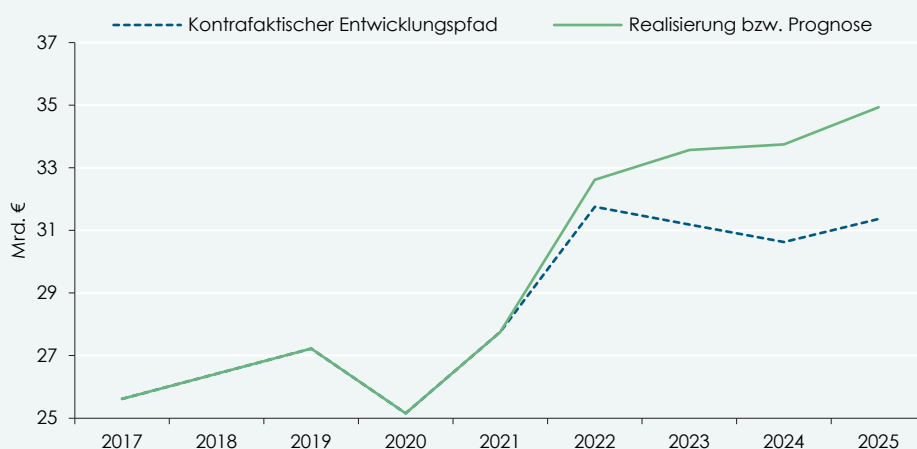
**Die Inflationsreagibilität unterschiedlicher ge- meinschaftlicher Bun- desabgaben unterschei- det sich erheblich. Posi- tive Einnahmeneffekte treten teilweise stark verzögert ein.**

Übersicht 2: **Inflationsreagibilität gemeinschaftlicher Bundesabgaben**

	Wirkung der Inflation auf die Steuerbemessungsgrundlage			
	Keine	Kontemporär	Verzögert (etwa 1 Jahr)	Stark verzögert (etwa 2 Jahre)
Wirkung der Steuerbemessungsgrundlage auf die Einnahmen	Indirekt regressiv	Mineralölsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Tabaksteuer, Normverbrauchsabgabe – NoVA, Biersteuer, Alkoholsteuer, Flugabgabe, Kfz-Steuer, Schaumweinsteuer; Gesamtvolumen 2023 etwa 9,9 Mrd. €		
	Proportional		Umsatzsteuer, Versicherungssteuer, Grunderwerbsteuer, Konzessionsabgabe, Stabilitätsabgabe, Werbeabgabe, Stiftungseingangssteuer, Spielbankenabgaben, Energieabgaben; Gesamtvolumen 2023: 41,4 Mrd. €	Körperschaftsteuer – KESt II; Gesamtvolumen 2023: 1,2 Mrd. €
	Progressiv			Lohnsteuer; Gesamtvolumen 2023: 33,3 Mrd. €
				Veranlagte Einkommensteuer; Gesamtvolumen 2023: 4,9 Mrd. €

Q: Bundesministerium für Finanzen (2023), Unterlagen zum Finanzausgleich; WIFO-Berechnungen und -Darstellung.

Abbildung 2: **Prognostizierte und kontrafaktische Entwicklung der kassenmäßigen Ertragsanteile**



Q: WIFO-Berechnungen, realisierte Entwicklung Bundesministerium für Finanzen.

Über die vertikalen Verteilungsschlüssel beeinflusst die Dynamik der inflationsgetriebenen Steuereinnahmen hauptsächlich das Niveau der Ertragsanteile und weniger die vertikale Verteilung zwischen Bund und subnationalen Gebietskörperschaften. Im kontrafaktischen Alternativszenario, das für die Jahre 2022 bis 2025 eine gleichbleibend niedrige Inflation von 2% p. a. unterstellt,

nehmen die Einnahmen aus den zur Verteilung gelangenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben und damit die Ertragsanteile der subnationalen Gebietskörperschaften deutlich langsamer zu. Da die realisierte und prognostizierte Inflation über den gesamten Betrachtungszeitraum über dem kontrafaktischen Wert von 2% liegt, kumulieren sich diese Effekte.

Übersicht 3: **Inflationsbedingte Mehreinnahmen der Landes- und Gemeindeebene**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Mrd. €				
<b>Ertragsanteile</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	32,6	33,6	33,8	34,9	134,9
Kontrafaktisches Szenario	31,7	31,1	30,5	31,3	124,6
Mehreinnahmen	1,0	2,5	3,2	3,6	10,3
<b>Ertragsanteile Lohn- und Einkommensteuern</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	12,1	12,4	12,9	13,3	50,6
Kontrafaktisches Szenario	11,9	11,7	11,9	11,9	47,5
Mehreinnahmen	0,2	0,7	0,9	1,3	3,2
<b>Ertragsanteile Umsatzsteuern</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	9,1	9,9	10,4	10,9	40,3
Kontrafaktisches Szenario	8,4	8,5	8,9	9,3	35,1
Mehreinnahmen	0,7	1,4	1,5	1,6	5,2
<b>Kostentragungen Landeslehrer:innen</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	7,0	7,7	8,2	8,5	31,4
Kontrafaktisches Szenario	6,8	7,1	7,3	7,5	28,6
Mehreinnahmen	0,2	0,6	0,9	1,1	2,8
<b>Kostentragungen Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG)</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	1,6	1,6	1,9	2,0	7,1
Kontrafaktisches Szenario	1,5	1,5	1,5	1,6	6,1
Mehreinnahmen	0,1	0,1	0,4	0,4	1,1
<b>Eigene Steuern der Gemeinden:</b>					
<b>Kommunalsteuer</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	3,9	4,2	4,6	4,8	17,4
Kontrafaktisches Szenario	3,7	4,0	4,1	4,2	16,0
Mehreinnahmen	0,1	0,3	0,5	0,6	1,5
<b>Eigene Steuern der Länder:</b>					
<b>Wohnbauförderungsbeitrag</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	1,3	1,4	1,5	1,6	5,8
Kontrafaktisches Szenario	1,3	1,3	1,4	1,4	5,4
Mehreinnahmen	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4
<b>Produktionserlöse, Gebühren</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	9,3	10,0	10,5	11,4	41,2
Kontrafaktisches Szenario	9,3	10,0	10,2	10,4	39,9
Mehreinnahmen	.	.	0,3	1,0	1,3
<b>Vermögenseinkommen (einschließlich Zinsen)<sup>1)</sup></b>					
	.	0,3	.	.	0,3
<b>Geschätzte Mehreinnahmen insgesamt</b>	<b>1,4</b>	<b>3,8</b>	<b>5,4</b>	<b>6,9</b>	<b>17,5</b>

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen. – 1) Zufallsgewinn.

Der quantitativ wichtigste Posten sind dabei die Ertragsanteile aus der Umsatzsteuer, die mit 5,2 Mrd. € immerhin 29,6% der gesamten Mehreinnahmen ausmachen. Trotz Abschaffung der kalten Lohn- und Einkommensteuerprogression ab 2023 erhöhten die hohen Inflationsraten die Lohn- und Einkommensteuererträge, was sich aber erst verzögert in höheren kassenmäßigen Ertragsanteilen spiegelt (Abbildung 2). Während 2022 die Ertragsanteile auch im kontrafaktischen Szenario II noch von einer stark positiven Zwi-

schenschabrechnung profitieren, bleiben sie ab 2023 deutlich unter dem realisierten bzw. prognostizierten Verlauf (Szenario I) zurück. Durch die schwache realwirtschaftliche Entwicklung und die Auswirkungen der Steuerreform sinken die kassenmäßigen Ertragsanteile im kontrafaktischen Szenario in den Jahren 2023 und 2024 und nehmen erst 2025 wieder langsam zu. Somit ergibt sich für 2025 eine Differenz von etwa 3,6 Mrd. € zwischen den prognostizierten kassenmäßigen Ertrags-



anteilen von 34,9 Mrd. € und dem kontrafaktischen Wert von 31,3 Mrd. €.

### 4.3 Weitere Einnahmen der Gebietskörperschaften

Auch in anderen Einnahmenkategorien der Länder und Gemeinden zeigt der Szenarienvergleich zum Teil beträchtliche inflationsbedingte Mehreinnahmen.

Einige innerstaatliche Transfers vom Bund an die Länder bzw. die Gemeinde Wien sind als Kostentragungen konzipiert und damit teilweise durch die Inflation determiniert. Sie sollten idealerweise die inflationsbedingten Mehrausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften kompensieren und insofern auf dieser Ebene "budgetneutral" wirken. Die Kostentragungen für die Landeslehrer:innen hängen an der inflationsgetriebenen Lohnentwicklung. Die Kostentragungen gemäß GSBG hängen ebenfalls von der Preisentwicklung ab und würden im kontrafaktischen Szenario deutlich langsamer ansteigen. In Summe ergeben sich 2022/2025 Mehreinnahmen gegenüber dem kontrafaktischen Szenario in Höhe von 3,8 Mrd. €.

Die inflationsbedingten Mehreinnahmen aus eigenen Steuern bzw. Abgaben der Länder (vor allem Wohnbauförderungsbeitrag) und Gemeinden (vor allem Kommunalsteuer) belaufen sich auf kumuliert 1,8 Mrd. € (2022/2025). Beide Größen hängen stark von der Lohn- und Gehaltsentwicklung ab, die in Teilen inflationsgetrieben ist.

## 5. Inflationsreagibilität der Ausgabenseite

Die konsolidierten Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden beliefen sich im Jahr 2023 auf 80,1 Mrd. €. Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte betrug immerhin 35,5%, jener der gekauften Vorleistungen 22,3%. Sozialleistungen (Geld- und Sachleistungen) machten 17,1% der Ausgaben subnationaler Einheiten aus. Der Anteil der Investitionsausgaben belief sich 2023 auf 8,8%. Mit 9,8% der Gesamtausgaben stellten die "sonstigen laufenden Transfers" (vor allem Förderungen von Non-Profit-Organisationen) im Vergleich zu Vorjahren einen hohen Anteil. Subventionen und Vermögenstransfers (je 2,3%) sowie Zinsausgaben (0,4%) spielen auf subnationaler Ebene eine eher geringe Rolle.

Die sich aus dem Szenarienvergleich ergebenden inflationsbedingten Mehrausgaben der Länder und Gemeinden summieren sich im Zeitraum 2022 bis 2025 auf 31,7 Mrd. €. Sie liegen damit beträchtlich über den errechneten Mehreinnahmen (Übersicht 4).

### 5.1 Personalausgaben

Die Arbeitnehmerentgelte der Länder und Gemeinden betragen im Jahr 2023

Länder und Gemeinden können innerhalb eines bestimmten Rahmens ihre Gebühreneinnahmen aktiv steuern. Ein Kostendeckungsgebot besteht nach allgemeiner Rechtsauffassung jedoch nicht. Einnahmen aus Produktionserlösen sollten daher teilweise von Preis- und Kostensteigerungen abhängen. Angesichts der für 2024 vereinbarten kommunalen Gebührenbremse ist allerdings davon auszugehen, dass die Produktionserlöse langsamer steigen als die Preise und 2025 um höchstens 1 Mrd. € höher sein werden als im kontrafaktischen Szenario.

Um die Inflation zu senken, hat die Europäische Zentralbank restriktive geld- und zinspolitische Maßnahmen eingeleitet (Schimann-Vukan, 2023). Mit höheren Marktzinsen wuchsen auch die Zinserträge der subnationalen Gebietskörperschaften. Da die Leitzinsen nach Verlangsamung der Inflation voraussichtlich wieder gesenkt werden, kann der Zinseinnahmewachstum des Jahres 2023 in Höhe von 0,28 Mrd. € als Zufallsgewinn betrachtet werden. In den beiden anderen Unterkategorien der Vermögenseinkommen (Dividenden und Entnahmen aus den Gewinnen marktbestimmter Betriebe) konnten keine relevanten Mehreinnahmen festgestellt werden.

In Summe über alle betrachteten Einnahmenpositionen ergeben sich für die Landes- und Gemeindeebene inflationsbedingte Mehreinnahmen von 17,5 Mrd. € (2022 bis 2025, kumuliert).

28,4 Mrd. €. Über ein Drittel (9,8 Mrd. € oder 34,4%) entfiel auf das Gesundheitswesen (vor allem Spitäler), weitere 8,7 Mrd. € bzw. 30,8% auf das Bildungswesen. Mit einem Ausgabenvolumen von 5,1 Mrd. € (17,9%) folgt an dritter Stelle der Funktionsbereich "Allgemeine öffentliche Verwaltung".

Auch im öffentlichen Dienst orientieren sich die Lohnverhandlungen in Österreich üblicherweise an den Inflationsraten der letzten 12 Monate. Hinzu kommen altersbedingte Vorrückungen im Gehaltsschema. Regelungen im Beamten- oder im Vertragsbedienstetengesetz sorgen für einen höheren Bestandsschutz für die öffentlich Bediensteten. Spielräume für Anpassungen sind entsprechend gering.

Übersicht 4 zeigt die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte der Länder- und Gemeindeebene von 2021 bis 2025 und die inflationsbedingten Mehrausgaben laut Szenarienvergleich. Unter den kontrafaktischen Annahmen, dass die Inflationsraten im Zeitraum 2022/2025 bei 2% p. a. liegen und die Lohnsteigerungen die einschlägigen Struktureffekte berücksichtigen, ergibt der Vergleich

**Über alle betrachteten Einnahmenpositionen ergeben sich für die Landes- und Gemeindeebene inflationsbedingte Mehreinnahmen von 17,5 Mrd. € für die Jahre 2022 bis 2025.**

**Über alle betrachteten Ausgabenpositionen sind die Länder und Gemeinden mit inflationsbedingten Mehrausgaben von kumuliert 31,7 Mrd. € konfrontiert.**

Über ein Drittel der gesamten inflationsbedingten Mehrausgaben der Landes- und Gemeindeebene entfällt auf Personalausgaben.

erhebliche Zusatzbelastungen für die Länder und Gemeinden. Für 2022 fallen sie aufgrund der niedrigeren Inflation des Jahres 2021 noch moderat aus (+0,3 Mrd. €), nehmen jedoch aufgrund der kumulativen Inflationseffekte ab 2023 beträchtlich zu. Im Jahr 2025 sind die prognostizierten Personalausgaben gegenüber dem kontrafaktischen Niedriginflationsszenario bereits um 4,9 Mrd. € höher. Kumuliert über die Jahre 2022/2025 liegen die Mehrausgaben bei 11,3 Mrd. €<sup>8)</sup>. Da die Ausgabenstruktur der Länder und Gemeinden im Vergleich mit der Bundesebene eine höhere Personalintensität aufweist, treffen die kräftigen Lohn- und Gehaltssteigerungen diese Gebietskörperschaften besonders stark. Über ein Drittel (35,7%) der inflationsbedingten Mehrbelastung entfällt auf Arbeitnehmerentgelte.

## 5.2 Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen

Die öffentliche Hand fragt auf den Märkten direkt oder indirekt Güter und Dienstleistungen nach, die in den Prozess der staatlichen Leistungserbringung einfließen. Käufe von Vorleistungen (Intermediärkonsum) und sozialen Sachleistungen sind wesentliche Bestandteile des sogenannten "öffentlichen Konsums". Hinzu kommen öffentliche Ausgaben für Anschaffung und Erstellung langlebiger Kapitalgüter, insbesondere die öffentliche Infrastruktur. Das Beschaffungsvolumen der Länder und Gemeinden belief sich 2023 in Summe auf 30,4 Mrd. €.

Die Inflationseffekte des Fremdbezugs von Gütern und Dienstleistungen auf die öffentlichen Haushalte sind vom "Warenkorb" der Gebietskörperschaften abhängig. Für die Schätzung der inflationsbedingten Mehrausgaben wurden Zusatzausgaben, die speziell im Gefolge der COVID-19-Pandemie auch auf subnationaler Ebene anfielen, in beiden Szenarien aus den Budgetpfaden herausgerechnet. Die Gegenüberstellung ergibt Mehrausgaben für Vorleistungen und soziale Sachleistungen, die von 1,3 Mrd. € (2022) bis 2025 auf 3,3 Mrd. € steigen (Übersicht 4). In Summe betragen die Mehrausgaben im Zeitraum 2022 bis 2025 rund 10,1 Mrd. €.

Die Preise für die Komponenten der gesamtstaatlichen Bruttoanlageinvestitionen entwickelten sich sehr heterogen. Die Investitionsausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften blieben 2022 deutlich unter dem strukturellen Entwicklungspfad zurück. Dies war vermutlich die Folge eines starken Preisanstieges 2021/22, vor allem bei den Bauinvestitionen. Insofern liegt der Berechnung der inflationsbedingten Mehrausgaben ein realer Investitionsrückgang zugrunde, der

<sup>8)</sup> Allerdings werden die darin inkludierten Mehrausgaben für Landeslehrer:innen durch höhere Erstattungsbeträge des Bundes wieder kompensiert, sodass sich daraus per Saldo keine Nettobelastung der subnationalen Haushalte ergeben sollte.

vermutlich geringer ausgefallen wäre, wenn die Preise weniger stark gestiegen wären. Die rechnerischen Mehrausgaben aufgrund der hohen Inflation in Höhe von 2,4 Mrd. € können diese Investitionszurückhaltung nicht berücksichtigen.

## 5.3 Transferausgaben der Länder und Gemeinden

Transferausgaben erfolgen ohne (unmittelbare) ökonomische Gegenleistung seitens der Empfänger:innen und unterscheiden sich insofern von Beschaffungstransaktionen, als die öffentlichen Haushalte keinen marktbestimmten Beschaffungspreis entrichten. Vielmehr beruht die Transferhöhe auf der genuin politischen Entscheidung, in welchem Ausmaß Personengruppen, Unternehmen, Verbände, karitative Einrichtungen oder sonstige Anliegen unterstützt werden sollen. Freilich spielen inflationsbedingte Kosten- oder Ausgabenanstiege, mit denen die Empfänger:innen konfrontiert sind, eine Rolle bei der Festlegung der Bezugsberechtigten und der Transferhöhe. Zentral ist in diesem Kontext, ob eine automatische Indexierung der Transferleistungen erfolgt. Für die Ausgabenbelastung der öffentlichen Haushalte ist außerdem von Bedeutung, inwieweit die Inflationsentwicklung die Zahl der Bezugsberechtigten beeinflusst.

Monetäre Sozialleistungen werden direkt an private Haushalte ausgezahlt. Subnational sind Pensionen für Landes- oder Gemeindebeamt:innen sowie Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung von quantitativer hoher Bedeutung. Bei den Pensionen der Landes- und Gemeindebediensteten orientiert sich die Anpassung in der Regel an den vergangenen Inflationsraten. Bei der Sozialhilfe bzw. der bedarfsorientierten Mindestsicherung<sup>9)</sup> verfügen die Länder über Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Leistungsbemessung. Da die Grundidee nachgelagerter Sozialsysteme die Sicherung des Lebensunterhaltes ist, ist eine Anpassung der Leistungssätze an hohe Preissteigerungsraten prinzipiell geboten. Die im Szenarienvergleich ermittelten inflationsbedingten Mehrausgaben für monetäre Sozialleistungen auf Länder- und Gemeindeebene belaufen sich im Zeitraum 2022/2025 in Summe auf 3,3 Mrd. €.

Bei "sonstigen laufenden Transfers" handelt es sich auf subnationaler Ebene primär um Zahlungen an Non-Profit-Organisationen für erbrachte quasi-öffentliche Leistungen. Darin sind Förderungen an Vereine und Parteien ebenso enthalten wie Zahlungen an soziale oder kirchliche Einrichtungen, die Dienste im Zusammenhang mit der Grundversorgung von Geflüchteten erbringen.

<sup>9)</sup> Die Umsetzung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes ist bislang nicht in allen Bundesländern erfolgt. In einigen Ländern gelten noch die jeweiligen Mindestsicherungsgesetze.

Etwa 40% der inflationsbedingten Mehrausgaben entfallen auf die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Investitionen.

Bei Transfers und Förderungen verfügen die Länder und Gemeinden über Ermessensspielräume. Häufig besteht kein quasi-automatischer Zusammenhang mit der Inflationsentwicklung.

Hinzu kommen Mittel aus der Krankenanstaltenfinanzierung an nicht dem Staatssektor zugerechnete Ordensspitäler sowie Mittel, die im Rahmen der Wohnbauförderung an gemeinnützige Wohnbauträger ausgeschüttet werden. Zuschüsse an Non-Profit-Organisationen fließen vielfach als Unterstützungs- oder Kompensationsleistungen an Organisationen mit einer hohen "Lohnkomponente". Insofern dürften sich Transferzahlungen an der Entwicklung der Löhne und Gehälter orientieren. Aufgrund der Lohnfindungsprozesse kann somit tendenziell eine Abhängigkeit der Transferausgaben von der Inflationsrate des Vorjahres unterstellt werden. Die Ergebnisse der Modellschätzungen deuten darauf hin, dass 2022 nahezu der gesamte Ausgabenwuchs im Bereich der "sonstigen laufenden Transfers" von 0,4 Mrd. € als inflationsbedingte Mehrausgaben einzustufen ist; für 2023 lassen sich sogar Mehrausgaben von 0,8 Mrd. € ermitteln. In Summe ergeben sich für die Jahre 2022 bis 2025 inflationsbedingte Mehrausgaben in Höhe von 3,1 Mrd. €.

Für Subventionen und Vermögenstransfers besteht in den meisten Fällen kein quasi-automatischer Zusammenhang mit der Inflationsentwicklung. Förderungen unterliegen als Ermessensausgaben in der Regel einer höheren Diskretion – auch, um sich ändernden Prioritäten für Förderungsziele besser Rechnung tragen zu können. Im Kontext der Inflations- und Energiekrise setzten der Bund und die subnationalen Gebietskörperschaften Subventionen ein, um die außerordentlichen Belastungen von energieintensiven Unternehmen abzufedern. Wengleich die Effekte höherer Preissteigerungsraten vom Förderungszweck abhängen, ist dennoch eine indirekte Beziehung zwischen Subventionshöhe und Inflation zu vermuten. Mit höherer Inflation steigen die Kosten geförderter Unternehmen und Vorhaben. Um das reale Unterstützungsniveau und den ursprünglich beabsichtigten Nutzen der Förderung zu erhalten, müssen demnach höhere Förderbudgets bereitgestellt werden. Gerade in der Wohnbaupolitik als originärer Landesaufgabe dürften Förderungen teilweise an den Anstieg der Baukosten gekoppelt sein, um ihre Kaufkraft zu erhalten. Die modellgestützte Szenarienanalyse zeigt inflationsgetriebene Abweichungen vom kontrafaktischen Entwicklungspfad von +0,2 Mrd. € (2022) bis +0,5 Mrd. € (2025). Kumuliert ergeben sich Mehrausgaben von 1,5 Mrd. €.

#### 5.4 Zinsausgaben und Verschuldung

Höhere Marktzinsen als Konsequenz der Inflationsbekämpfung durch die EZB führen nicht nur zu höheren Einnahmen, sondern auch zu Belastungen der subnationalen

Haushalte und stellen insofern eine indirekte Folge der Inflation dar. In unmittelbarer Folge der veränderten Zinslandschaft ist auch die kurz- und mittelfristige Verzinsung der Staatsschuld in Österreich angestiegen. Höhere Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte sind schneller sichtbar, wenn eine variable Verzinsung der bestehenden Schuldverpflichtungen vereinbart wurde. Wie stark das Zinsniveau die Zinszahlungen beeinflusst, hängt maßgeblich vom Schuldenstand und der Laufzeitstruktur ab<sup>10)</sup>. Damit treten die Effekte oft verzögert ein und schlagen sich erst allmählich in den Haushalten der subnationalen Gebietskörperschaften nieder<sup>11)</sup>. Die rechnerischen Mehrausgaben werden als Zufallsverlust gewertet und beliefen sich 2023 auf 0,15 Mrd. €.

#### 5.5 Grenzen und Einschränkungen kontrafaktischer Modelle

Kontrafaktische Modelle und damit auch die vorliegende Schätzung der budgetären Inflationseffekte basieren auf hypothetischen Annahmen über unbeobachtete Entwicklungen. Es ist daher notwendig, ihre Grenzen und Einschränkungen zu kennen und sie mit Vorsicht und einem umfassenden Verständnis des jeweiligen Kontextes anzuwenden:

- Die kontrafaktische Inflationsannahme beruht einerseits auf der beobachteten Preisentwicklung in den Jahren vor 2020 und andererseits auf dem vorgegebenen Inflationsziel der Europäischen Zentralbank. Es erschien insofern plausibel, einen Ankerwert von 2% p. a. als Basis für den Entwicklungspfad in Szenario II zu verwenden. Damit ist die Abweichung vom tatsächlichen Inflationspfad groß und kumuliert sich über die Zeit.
- Hohe Inflation hat realwirtschaftliche Effekte, die sich insbesondere auf die Einnahmentwicklung auswirken können. Eine Identifikation und Isolierung der realwirtschaftlichen Wirkungen und ihrer Effekte auf die Einnahmen der Länder und Gemeinden mittels makroökonomischer Modelle würde jedoch die Schätzunsicherheiten noch weiter vergrößern. Daher wurde bewusst darauf verzichtet. Die Modellergebnisse bilden somit ausschließlich tatsächliche und fiktive "Preiseffekte" ab.
- Die Szenarien sind auf der Ausgabenseite wesentlich von den identifizierten strukturellen Trends in den subnationalen Ausgabenpfaden bestimmt. Die abgeleiteten Projektionen und kontrafaktischen Ausgabenpfade sollten daher wesentlich weniger von realwirtschaftlichen Effekten höherer (bzw. geringerer) Inflationsraten

<sup>10)</sup> Schuldenaufnahmen der Länder erfolgen zumeist im Rahmen der Rechtsträgerfinanzierung des Bundes über die ÖBFA.

<sup>11)</sup> Die Frage, inwieweit Zinserhöhungen der Notenbank selbst Inflationstreiber sind, wenn sie zu Preiserhöhungen bei Konsumgütern führen, erörtert Schwanitz (2024).

- abhängen als jene auf der Einnahmenseite.
- Das kontrafaktische Szenario unterstellt stets, dass auf nationaler und subnationaler Ebene keine ausgaben- oder einnahmenrelevanten diskretionären Maßnahmen als Reaktion auf die Preisent-

wicklungen ergriffen werden. Insofern darf die Projektion der Einnahmen und Ausgaben für 2024 und 2025 nicht als Prognose der Budgetentwicklung der Länder und Gemeinden interpretiert werden.

Übersicht 4: **Inflationsbedingte Mehrausgaben der Landes- und Gemeindeebene**

	2022	2023	2024	2025	2022/2025
	Mrd. €				
<b>Arbeitnehmerentgelte</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	26,0	28,4	31,3	32,9	118,6
Kontrafaktisches Szenario	25,7	26,4	27,2	28,0	107,3
Mehrausgaben	0,3	2,0	4,1	4,9	11,3
<b>Vorleistungen</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	15,9	17,2	18,0	18,7	69,8
Kontrafaktisches Szenario	14,9	15,3	15,7	16,2	62,1
Mehrausgaben	1,0	1,9	2,3	2,5	7,6
<b>Soziale Sachleistungen</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	5,0	5,5	5,8	6,0	22,2
Kontrafaktisches Szenario	4,7	4,9	5,0	5,2	19,8
Mehrausgaben	0,3	0,6	0,7	0,8	2,4
<b>Bruttoanlageinvestitionen</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	6,3	6,8	7,1	7,4	27,5
Kontrafaktisches Szenario	6,0	6,2	6,4	6,6	25,2
Mehrausgaben	0,2	0,6	0,7	0,8	2,4
<b>Monetäre Sozialleistungen</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	7,6	8,4	9,2	9,8	34,9
Kontrafaktisches Szenario	7,4	7,7	8,1	8,5	31,6
Mehrausgaben	0,2	0,7	1,1	1,3	3,3
<b>Sonstige laufende Transfers</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	6,3	6,9	7,2	7,5	27,9
Kontrafaktisches Szenario	6,0	6,1	6,3	6,5	24,8
Mehrausgaben	0,4	0,8	0,9	1,0	3,1
<b>Subventionen und Vermögenstransfers</b>					
Realisierte bzw. prognostizierte Entwicklung	3,2	3,5	3,6	3,7	14,1
Kontrafaktisches Szenario	3,0	3,1	3,2	3,2	12,5
Mehrausgaben	0,2	0,4	0,5	0,5	1,5
<b>Zinsausgaben<sup>1)</sup></b>					
	.	0,2	.	.	0,2
<b>Geschätzte Mehrausgaben insgesamt</b>	<b>2,6</b>	<b>7,1</b>	<b>10,3</b>	<b>11,8</b>	<b>31,7</b>

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen. – <sup>1)</sup> Zufallsverlust.

## 6. Schlussbemerkungen

Bei einer unverändert hohen strukturellen Ausgabendynamik auf subnationaler Ebene – insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Elementarbildung, Soziales und Pflege – belasten inflationsbedingte Mehrausgaben der Länder und Gemeinden schnell und dauerhaft die öffentlichen Haushalte. Aufgrund der unzureichenden Abgabenaufonomie und des Fehlens eigener steuerpolitischer Instrumente sind diese stark von Ertragsanteilen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben abhängig. Besonders die Indexierung der Tarifstufen in der Lohn- und Einkommensteuer dämpft für alle Gebietskörperschaften die inflationsbedingte Einnahmendynamik. Letztlich bleiben die inflationsbedingten Einnahmenezuwächse auf Landes- und Gemeindeebene daher hinter den Mehrausgaben zurück.

Um sich an die neuen unionsrechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen, wird voraussichtlich auch eine Änderung des innerösterreichischen Stabilitätspaktes von 2012 erforderlich sein. Gemäß den neuen Fiskalregeln der EU muss sich Österreich in den kommenden Jahren erheblich konsolidieren. Zur Einhaltung des gesamtstaatlichen Nettoausgabenpfades, der als zentrale Kennzahl zur Bewertung eines ausreichenden Schuldenabbaus dient, muss das Wachstum der Primärausgaben (bereinigt um zyklische Arbeitslosenausgaben) begrenzt werden. Die Länder und Gemeinden werden durch strukturelle Reformen einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung leisten müssen. Der Inflationsschock auf die subnationalen Budgets wird möglicherweise die notwendigen Reformen anstoßen.

## 7. Literaturhinweise

- Aizenman, J., & Marion, N. (2011). Using inflation to erode the US public debt. *Journal of Macroeconomics*, 33(4), 524-541. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2011.09.001>.
- Andrés, J., & Hernando, I. (1999). Does inflation harm economic growth? Evidence from the OECD. In Feldstein, M. S. (Hrsg.), *The costs and benefits of price stability* (S. 315-348). University of Chicago Press.
- Attinasi, M. G., Borgy, V., Bouabdallah, O., Checherita-Westphal, C., Freier, M., Palaiodimos, G., Prammer, D., Tommasino, P., & Zimmer, J. (2016). The effect of low inflation on public finances. In Banca d'Italia (Hrsg.), *Beyond the Austerity Dispute: New Priorities for Fiscal Policy* (S. 303-329). Banca d'Italia.
- Bittschi, B., Famira-Mühlberger, U., Kletzan-Slamanig, D., Klien, M., Pitlik, H., & Schratzenstaller, M. (2024). Finanzausgleich 2024 bis 2028. Erste Schritte zu einer Wirkungsorientierung. *WIFO-Monatsberichte*, 97(1), 29-41. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/50687560>.
- Bundesministerium für Finanzen – BMF (2023). *Unterlagen zum Finanzausgleich. Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2023*. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/unterlagen-finanzausgleich.html> (abgerufen am 2. 5. 2024).
- Felbermayr, G., Bittschi, B., & Baumgartner, J. (2023). Kollektivvertragsverhandlungen in Zeiten hoher Inflation. *WIFO-Monatsberichte*, 96(9), 613-632. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/38274458>.
- Fritzer, F., Reiss, L., & Schneider, M. (2023). *What's driving inflation in Austria? Energy imports, profits or wages?* Österreichische Nationalbank.
- Gischer, H., Herz, B., & Menkhoff, L. (2023). *Inflation in Deutschland und dem Euroraum – ein Überblick*. Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-40701-8>.
- Glocker, C., & Ederer, S. (2024). Hohe Verunsicherung hält Österreichs Wirtschaft in der Stagnation. Prognose für 2024 und 2025. *WIFO-Konjunkturprognose*, (2). <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/52905241>.
- Grömling, M., & Matthes, J. (2022). Inflation ist kein wirksames Heilmittel gegen eine hohe Staatsschuldenquote. *Wirtschaftsdienst*, 102(11), 881-884. <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3311-4>.
- Kettner, C., Loretz, S., & Schratzenstaller, M. (2021). Steuerreform 2022/2024 – Maßnahmenüberblick und erste Einschätzung. *WIFO-Monatsberichte*, 94(11), 815-827. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/13773180>.
- Kettner, C., Schratzenstaller, M., & Sutrich, A. (2023). Österreichs Anti-Teuerungsmaßnahmen 2022 bis 2026. Treffsicherheit und ökologische Aspekte. *WIFO Research Briefs*, (7). <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/35594303>.
- Klien, M., Pitlik, H., Firgo, M., & Famira-Mühlberger, U. (2020). *Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/4149345>.
- Loretz, S., & Pitlik, H. (2024). *Österreichischer Stabilitätspakt 2012 und föderative Lastenverschiebungen. Eine Projektion für die Jahre 2024 bis 2028*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/50190036>.
- Loretz, S., Pitlik, H., & Schratzenstaller, M. (2024). *Inflation und Budgets der Bundesländer in Österreich*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/51617391>.
- Paul, S., Kearney, C., & Chowdhury, K. (1997). Inflation and economic growth: A multi-country empirical analysis. *Applied Economics*, 29(10), 1387-1401. <https://doi.org/10.1080/00036849700000029>.
- Pindyck, R. S., & Soliman, A. (1993). Economic instability and aggregate investment. In Blanchard, O., & Fischer, S. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual 1993* (S. 259-318). National Bureau of Economic Research, MIT Press.
- Pitlik, H., Klien, M., & Loretz, S. (2018). *Ausgabendynamik in den Budgets der Gebietskörperschaften im Lichte einer aufgabenorientierten vertikalen Finanzmittelverteilung*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/4139992>.
- Scheiblecker, M., & Ederer, S. (2024). Gegenwind hält Österreichs Wirtschaft 2024 nahe an der Stagnation. Prognose für 2024 und 2025. *WIFO-Konjunkturprognose*, (1). <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/51180701>.
- Schiman-Vukan, S. (2023). On (Current) Monetary Tightening and Inflation. *WIFO Research Briefs*, (1). <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/29800202>.
- Schwanitz, J. (2024). Inflationsberechnung: Zinspolitik der EZB wird als Inflationstreiber statistisch nicht erfasst. *Wirtschaftsdienst*, 104(3), 211-214. <https://doi.org/10.2478/wd-2024-0056>.
- Tanzi, V., Blejer, M. I., & Teijeiro, M. O. (1987). Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits. *Staff Papers (International Monetary Fund)*, 34(4), 711-738. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1987/003/article-A005-en.xml> (abgerufen am 18. 7. 2024).
- Timm, H. (1977). Der Staat als Inflationsgewinner oder Inflationsverlierer. Interpretation und Gedanken über das Verhalten der staatlichen Akteure in der Inflation. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 36(2), 209-221.