

Bundeshaushalt und Staatsschuld in der COVID-19-Krise

Bundesvoranschlag 2021 und Mittelfristiger Finanzrahmen 2021 bis 2024

Simon Loretz, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

- Beträchtliche Unsicherheiten über die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen und der epidemiologischen Rahmenbedingungen beeinflussen die Budgeterstellung für 2021 bis 2024.
- Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und zur Unterstützung von Unternehmen und privaten Haushalten bestimmen maßgeblich den erwarteten Budgetpfad bis 2022.
- Der drastische Einbruch der Wirtschaftsleistung und hohe Kosten der COVID-19-Maßnahmen führen zu Rekorddefiziten und einem erheblichen Anstieg der Staatsschulden.
- Die derzeitige Niedrigzinsphase begünstigt ein graduelles Vorgehen beim Schuldenabbau.

Rahmen für die COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes

Gesamtvolumen 49,6 Mrd. € (12,5% des BIP)			
Soforthilfepaket 17,5 Mrd. €	COVID-19-Hilfsfonds 15 Mrd. €	Weitere Maßnahmen 7,045 Mrd. €	Steuerliche Maßnahmen 10 Mrd. €
COVID-19-Kurzarbeit 13,5 Mrd. €	Fixkostenzuschuss I und II, Lockdown-Umsatzersatz 12 Mrd. €	NPO-Paket 0,985 Mrd. €	Anpassungen der Vorauszahlungen
Härtefallfonds 2 Mrd. €	COFAG-Garantien, Haftungen 8,017 Mrd. €	Gemeindehilfen 2,95 Mrd. €	Stundungen, Ratenzahlungen
Weitere Maßnahmen (Gesundheitsausgaben, soziale Sicherung usw.) 2 Mrd. €		Unterstützungsfonds für Künstlerinnen und Künstler 0,11 Mrd. €	Steuerfreiheit für Bonuszahlungen bis 3.000 €
		Weitere Haftungen, Garantien durch die OeKB 3 Mrd. €	Verschiebung der Tabaksteuererhöhung
			Weitergewährung der Pendlerpauschale im Home Office und bei Kurzarbeit

"Die COVID-19-Krise bestimmt wesentlich den kurz- und mittelfristigen Budgetpfad. Neue Ausgaben-schwerpunkte sind in den Budgetplanungen nur in Ansätzen erkennbar."

Zur Abfederung der COVID-19-Krise setzte die österreichische Bundesregierung für 2020 und 2021 Hilfsmaßnahmen im Umfang von 49,6 Mrd. € (12,5% des BIP 2019). Sie richten sich an unterschiedliche Zielgruppen. Der bisherige Ausschöpfungsgrad variiert erheblich (Q: Budgetdienst (2020A, 2020B, 2021), Bundesministerium für Finanzen (2020A, 2020B, 2020C, 2020D), WIFO-Zusammenstellung).

Bundshaushalt und Staatsschuld in der COVID-19-Krise

Bundesvoranschlag 2021 und Mittelfristiger Finanzrahmen 2021 bis 2024

Simon Loretz, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

Bundshaushalt und Staatsschuld in der COVID-19-Krise. Bundesvoranschlag 2021 und Mittelfristiger Finanzrahmen 2021 bis 2024

Unsicherheiten über die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen und der epidemiologischen Rahmenbedingungen prägen die Budgeterstellung für 2021 bis 2024. Zur Abfederung der ökonomischen und sozialen Folgen der COVID-19-Krise setzte die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen, deren Kosten zu einem Rekorddefizit 2020 beitrugen und weiterhin zu einem drastischen Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote auf bis zu 85% des BIP (2022) führen werden. Langfristig sollte die hohe Schuldenlast abgebaut werden; das anhaltend niedrige Zinsniveau begünstigt jedoch ein reduziertes Tempo der fiskalischen Konsolidierung und erlaubt es auch, teilweise auf ein "Herauswachsen" aus der Verschuldung zu setzen.

JEL-Codes: E62, H12, H20, H68 • **Keywords:** COVID-19, Budgetpolitik, Maastricht-Defizit, Verschuldung, Krisenmanagement

Begutachtung: Christoph Badelt, Michael Klien • **Wissenschaftliche Assistenz:** Andrea Sutrich (andrea.sutrich@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 15. 1. 2021

Kontakt: Dr. habil. Simon Loretz (simon.loretz@wifo.ac.at), apl. Prof. Dr. Hans Pitlik (hans.pitlik@wifo.ac.at), Dr. Margit Schratzenstaller (margit.schatzenstaller@wifo.ac.at)

Federal Budget and Public Debt During the COVID-19-Crisis. Federal Budget 2021 and Medium-term Financial Framework 2021 to 2024

Uncertainties about macroeconomic and epidemiologic developments are shaping the budget process for 2021 to 2024. To mitigate the economic and social consequences of the COVID-19 crisis, the federal government implemented a number of measures, the cost of which contributed to a record deficit in 2020 and will continue to lead to a sharp increase in the general government debt ratio to up to 85 percent of GDP (2022). In the long term, the high debt burden should be reduced; however, the persistently low level of interest rates favors a reduced pace of fiscal consolidation and also allows partial reliance on "growing out" of debt.

1. Wirtschaftliche und gesundheitspolitische Rahmenbedingungen der Budgeterstellung

Die Budgeterstellung war hinsichtlich der wirtschaftlichen und gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen von hoher Unsicherheit geprägt.

Der Bundesvoranschlagsentwurf (BVA-E) für 2021 ist vornehmlich durch die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen gesundheits- und konjunkturpolitischen Maßnahmen geprägt. War das WIFO im Dezember 2019 für 2020 noch von einem moderaten Wirtschaftswachstum von 1,2% ausgegangen, so musste die BIP-Prognose im Lauf des Jahres 2020 mehrfach gesenkt werden. Aufgrund der unbeständigen gesundheitspolitischen Lage veränderten sich 2020 auch die Informationsgrundlagen für die Budgetplanung mehrfach und teilweise grundlegend (Loretz – Pitlik – Schratzenstaller, 2020).

Der Erstellung des BVA-Entwurfs für 2021 und des Bundesfinanzrahmens für 2021 bis 2024, die am 14. Oktober 2020 dem Nationalrat vorgelegt wurden, lag das Hauptszenario

der WIFO-Konjunkturprognose (Schiman, 2020) und der darauf aufbauenden mittelfristigen Prognose bis 2025 (Baumgartner et al., 2020B) von Anfang Oktober 2020 zugrunde. Darin wurden für 2020 ein Rückgang des realen BIP von 6,8% gegenüber dem Vorjahr und für 2021 ein Wachstum von +4,4% prognostiziert¹⁾.

Bereits im Oktober waren die COVID-19-Infektionszahlen so weit angestiegen, dass die Bundesregierung einen Lockdown für Tourismus, Gastronomie und Freizeitwirtschaft verhängte, der am 3. November 2020 in Kraft trat. Der Aktualisierung des BVA-Entwurfs für 2021 lag eine Revision der WIFO-Kurzfristprognose zugrunde, die jedoch die Ausweitung der Maßnahmen auf den Handel und körpernahe Dienstleistungen sowie die Schulen ab dem 17. November 2020

¹⁾ Die WIFO-Prognosen von Oktober 2020 enthielten neben dem Hauptszenario auch ein pessimistischeres "Risikoszenario", das für das IV. Quartal 2020 von einer zweiten Infektionswelle und einer dadurch verursachten Verschärfung der gesundheitspolitischen Maß-

nahmen ausging. Dieses Risikoszenario schätzte für 2020 einen BIP-Einbruch von 9,3% gegenüber dem Vorjahr und rechnete für 2021 kaum mit einer Erholung (+0,4%).

nicht berücksichtigen konnte. In diesem "Lockdown"-Szenario (Baumgartner et al., 2020A) erwartete das WIFO für 2020 einen BIP-Rückgang von -7,7% und für 2021 mit +2,4% ein nur sehr gedämpftes Wachstum.

In allen Prognoseszenarien für die Budgetplanung musste für 2020 von einem drasti-

schon Anstieg der Arbeitslosigkeit ausgegangen werden (deutlich über +100.000 Personen gegenüber 2019) und für 2021 von einer nur schwachen Erholung auf dem Arbeitsmarkt. Die Auswirkungen der Verschärfung der gesundheitspolitischen Maßnahmen Mitte November 2020 konnten nicht mehr in die Budgetplanung einfließen.

Übersicht 1: Wirtschaftliche Eckdaten

	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise	Lohn- und Gehaltssumme, brutto, nominell		Unselbständig aktiv Beschäftigte	Arbeitslose		Arbeitslosenquote		
	Real Veränderung gegen das Vorjahr in %	Nominell	Nominell Mrd. €		Insgesamt Veränderung gegen das Vorjahr in %	Pro Kopf		In 1.000	Veränderung gegen das Vorjahr in 1.000	In % der unselbständigen Erwerbspersonen	In % der Erwerbspersonen laut Eurostat	
Mittelfristige WIFO-Prognose Dezember 2019 (Basis für Strategiebericht März 2020 und Bundesfinanzrahmen 2020 bis 2023)												
2019	+ 1,7	+ 3,5	399,3	+ 1,5	+ 4,4	+ 2,9	+ 1,6	301,1	- 11,0	4,6	7,3	
2020 ¹⁾	+ 1,2	+ 3,0	411,3	+ 1,5	+ 3,2	+ 2,2	+ 1,1	306,1	+ 5,0	4,7	7,4	
2021	+ 1,4	+ 3,1	423,9	+ 1,6	+ 3,0	+ 2,0	+ 1,1	311,1	+ 5,0	4,7	7,4	
2022	+ 1,4	+ 3,0	436,7	+ 1,6	+ 2,9	+ 2,0	+ 1,0	316,0	+ 4,9	4,7	7,5	
2023	+ 1,3	+ 2,9	449,2	+ 1,6	+ 2,7	+ 1,9	+ 0,9	321,3	+ 5,3	4,8	7,5	
Mittelfristige WIFO-Prognose Oktober 2020 (Basis für Bundesvoranschlag 2021 und Bundesfinanzrahmen 2021 bis 2024)												
2019	+ 1,4	+ 3,2	397,6	+ 1,5	+ 4,4	+ 2,9	+ 1,6	301,3	- 10,8	4,5	7,4	
2020	- 6,8	- 5,0	377,5	+ 1,3	- 0,9	+ 1,4	- 1,9	403,3	+ 102,0	5,4	9,8	
2021	+ 4,4	+ 6,1	400,7	+ 1,5	+ 3,2	+ 1,5	+ 1,3	365,3	- 38,0	5,0	8,8	
2022	+ 2,4	+ 4,0	416,7	+ 1,6	+ 4,0	+ 2,2	+ 1,9	345,4	- 19,9	4,8	8,3	
2023	+ 1,8	+ 3,5	431,2	+ 1,7	+ 3,8	+ 2,3	+ 1,5	330,5	- 14,9	4,6	7,8	
2024	+ 1,5	+ 3,2	445,0	+ 1,7	+ 3,3	+ 2,2	+ 1,2	327,6	- 2,9	4,5	7,7	
Mittelfristige WIFO-Prognose Oktober 2020, Risikoszenario (in Bundesvoranschlag 2021 und Bundesfinanzrahmen 2021 bis 2024 nicht berücksichtigt)												
2019	+ 1,4	+ 3,2	397,6	+ 1,5	+ 4,4	+ 2,9	+ 1,6	301,3	- 10,8	4,5	7,4	
2020	- 9,3	- 7,5	367,8	+ 1,2	- 1,2	+ 1,4	- 2,2	417,0	+ 115,6	5,7	10,1	
2021	+ 0,4	+ 1,7	374,2	+ 1,0	+ 1,2	+ 1,0	+ 0,1	427,6	+ 10,6	6,2	10,3	
2022	+ 4,8	+ 6,0	396,7	+ 1,3	+ 3,9	+ 1,6	+ 2,0	387,1	- 40,4	5,6	9,3	
2023	+ 2,2	+ 3,7	411,4	+ 1,4	+ 3,9	+ 2,3	+ 1,7	365,9	- 21,2	5,4	8,7	
2024	+ 1,5	+ 3,2	424,4	+ 1,5	+ 3,6	+ 2,5	+ 1,0	355,1	- 10,8	5,3	8,4	
WIFO-Prognose Anfang November 2020 (Basis für Lockdown-Berechnungen)												
2019	+ 1,4	+ 3,2	397,6	+ 1,5	+ 4,4	+ 2,9	+ 1,6	301,3	- 10,8	4,5	7,4	
2020	- 7,7	- 5,8	374,4	+ 1,3	- 1,0	+ 1,4	- 2,0	408,0	+ 106,7	5,5	9,9	
2021	+ 2,8	+ 4,2	390,2	+ 1,3	+ 2,2	+ 1,2	+ 0,7	400,7	- 7,3	5,6	9,7	

Q: WIFO. – ¹⁾ Laut Bundesministerium für Finanzen, Strategiebericht März 2020: BIP real +0,8%, nominell +3,2%.

2. COVID-19-Maßnahmen des Bundes

Zur Abfederung der sozialen und ökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie setzte die österreichische Bundesregierung für 2020 und 2021 einerseits Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen und privaten Haushalten im Umfang von 49,6 Mrd. € (12,5% des BIP 2019) und andererseits konjunkturbelebende Maßnahmen im Umfang von 11,6 Mrd. € (2,9% des BIP). Das für 2020 und 2021 geplante Gesamtvolumen der COVID-19-Maßnahmen des Bundes beträgt somit 61,2 Mrd. € (15,4% des BIP 2019).

2.1 COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes im Überblick

Beginnend mit dem am 15. März 2020 – zeitgleich mit dem Beginn des ersten Lockdown – verabschiedeten ersten COVID-19-Hilfspaket im Umfang von 4 Mrd. € (Loretz – Pitlik – Schratzenstaller, 2020) gewährt der Bund zahlreiche Hilfsmaßnahmen zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen, zur Stützung der Einkommen der privaten Haushalte und zur Stabilisierung der Beschäftigung. Die Maßnahmen und der dafür vorgesehene

Die von der Bundesregierung beschlossenen COVID-19-Hilfsmaßnahmen haben ein potentielles Gesamtvolumen von fast 50 Mrd. €.

Rahmen wurden schrittweise ausgedehnt; das maximale potentielle Gesamtvolumen beträgt inzwischen (Stand Dezember 2020)

49,6 Mrd. € oder 12,5% des BIP 2019 (Abbildung 1)²⁾.

Abbildung 1: Rahmen für die COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes

Gesamtvolumen 49,6 Mrd. € (12,5% des BIP)			
Soforthilfepaket 17,5 Mrd. €	COVID-19-Hilfsfonds 15 Mrd. €	Weitere Maßnahmen 7,045 Mrd. €	Steuerliche Maßnahmen 10 Mrd. €
COVID-19-Kurzarbeit 13,5 Mrd. €	Fixkostenzuschuss I und II, Lockdown-Umsatzersatz ¹⁾ 12 Mrd. €	NPO ⁴⁾ -Paket 0,985 Mrd. €	Anpassungen der Vorauszahlungen
Härtefallfonds 2 Mrd. €	COFAG ²⁾ -Garantien, Haftungen 8,017 Mrd. € ³⁾	Gemeindehilfen ⁵⁾ 2,95 Mrd. €	Stundungen, Ratenzahlungen
Weitere Maßnahmen (Gesundheitsausgaben, soziale Sicherung usw.) 2 Mrd. €		Unterstützungsfonds für Künstlerinnen und Künstler 0,11 Mrd. €	Steuerfreiheit für Bonuszahlungen bis 3.000 €
		Weitere Haftungen, Garantien durch die OeKB 3 Mrd. € ³⁾	Verschiebung der Tabaksteuererhöhung
			Weitergewährung der Pendlerpauschale im Home Office und bei Kurzarbeit

Q: Budgetdienst (2020A, 2020B, 2021), Bundesministerium für Finanzen (2020A, 2020B, 2020C, 2020D), WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Bzw. Verlustersatz. – ²⁾ COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH. – ³⁾ Garantien, Haftungen: Rahmen; tatsächliche Zahlungsverpflichtung abhängig vom Ausmaß der Inanspruchnahme. – ⁴⁾ Non-Profit-Organisationen. – ⁵⁾ Gemeindeinvestitionsprogramm 1 Mrd. €, nicht rückzahlbare Zuschüsse 0,5 Mrd. €, Vorschüsse 1,45 Mrd. €.

Ein inzwischen auf ein potentielles Volumen von 17,5 Mrd. € angewachsenes Soforthilfepaket umfasst die COVID-19-Kurzarbeit mit einem Rahmen von 13,5 Mrd. € (12 Mrd. € für 2020, 1,5 Mrd. € für 2021), den Härtefallfonds für Selbständige, freie Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer, Mitglieder der freien Berufe und kleine Betriebe mit bis zu 9 Beschäftigten (2 Mrd. €) sowie weitere 2 Mrd. € für sonstige krisenbedingte Mehrausgaben der Ressorts (für Gesundheit, Forschung, Familienhärtefonds usw.). Unter dem Dach des COVID-19-Hilfsfonds versammeln sich erstens der Fixkostenzuschuss I und II sowie der Umsatzersatz für die während des zweiten Lockdown ab Anfang November 2020 behördlich geschlossenen Unternehmen mit einem Rahmen von insgesamt 12 Mrd. €³⁾. Zweitens gehören zum COVID-19-Hilfsfonds die von der COFAG⁴⁾ verwalteten Garantien und Haftungen für Unternehmenskredite mit einem gesetzlichen Rahmen von bis zu

8,017 Mrd. €, wovon allerdings nur ein geringerer Teil auch schlagend werden und zu tatsächlichen Auszahlungen führen dürfte.

Für die Herabsetzung und Stundung von Steuern und Abgaben der Unternehmen wurde ein Rahmen von 10 Mrd. € definiert; dabei handelt es sich eher um eine zeitliche Verschiebung von Einnahmen denn um endgültige Ausfälle, sofern die betreffenden Steuern und Abgaben nicht endgültig uneinbringlich sind. Hinzu kommen kleinere steuerliche Maßnahmen, die allerdings nur zu geringfügigen Einnahmefällen führen. Weitere Hilfsmaßnahmen im Ausmaß von insgesamt 7,045 Mrd. € beinhalten das NPO-Paket mit 0,985 Mrd. €, Hilfen für die Gemeinden in Höhe von 2,95 Mrd. € (Gemeindeinvestitionsprogramm 1 Mrd. €, nicht rückzahlbare Zuschüsse des Bundes 0,5 Mrd. €, davon 0,4 Mrd. € Ersatz für Ertragsanteile und 0,1 Mrd. € Erhöhung des Strukturfonds für finanzschwache Gemeinden für

²⁾ Details zum beschlossenen Haftungsrahmen zur Abdeckung des Insolvenzrisikos für Kundengelder für Pauschalreiseanbieter (300 Mio. €) sowie zum beschlossenen Schutzschirm für entfallene Veranstaltungen (300 Mio. €) sind noch nicht bekannt; sie sind daher hier nicht berücksichtigt.

³⁾ Hinzu kommt der mit der Verlängerung des ursprünglich bis 24. Jänner 2021 befristeten Lockdown auf 7. Februar 2021 beschlossene Ausfallsbonus, für den jedoch bei Redaktionsschluss noch keine Details

vorlagen und der daher nicht berücksichtigt werden konnte.

⁴⁾ Die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) stellt den heimischen Unternehmen Garantien und Fixkostenzuschüsse sowie den Lockdown-Umsatzersatz mit einem Gesamtvolumen von 15 Mrd. € zur Verfügung.

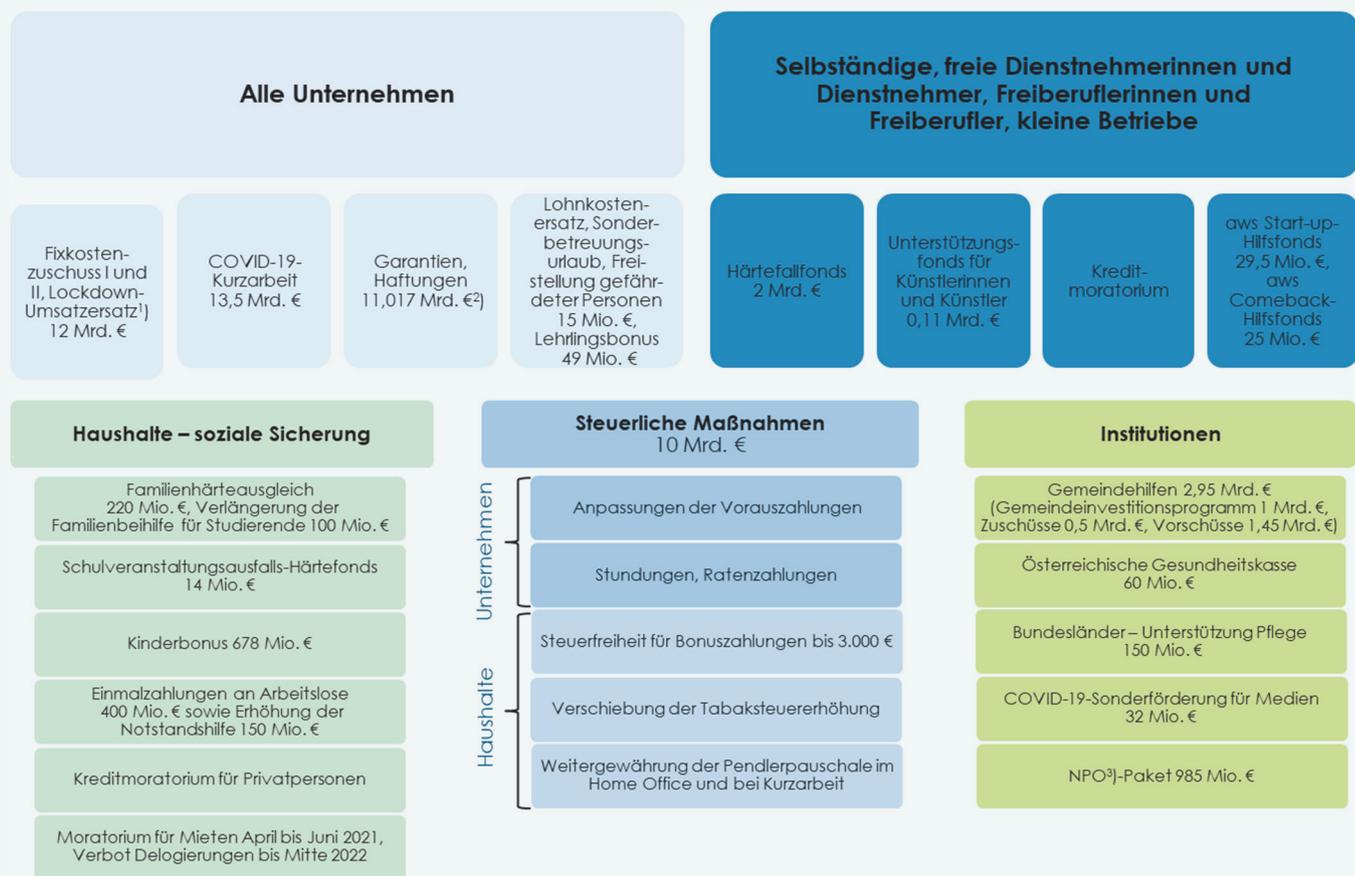
2021; Vorschüsse von 1,45 Mrd. €)⁵⁾, Haftungen und Garantien unter dem Dach der Oesterreichischen Kontrollbank (OeKB) im Ausmaß von 3 Mrd. € und den Unterstützungsfonds für Künstlerinnen und Künstler mit 0,11 Mrd. €.

Die COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes richten sich an unterschiedliche Zielgruppen (Abbildung 2). Fixkostenzuschuss einschließlich Lockdown-Umsatzersatz, COVID-19-Kurzarbeit, Garantien und Haftungen sowie verschiedene weitere Leistungen (Lohnkostenerersatz für Sonderbetreuungsurlaub und die

Freistellung von Angehörigen einer Risikogruppe, Lehrlingsbonus usw.) können von allen Unternehmen in Anspruch genommen werden. Für Selbständige, freie Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer, Mitglieder freier Berufe und kleine Betriebe wurden der Härtefallfonds, der Unterstützungsfonds für Künstlerinnen und Künstler sowie der Start-up- und Comeback-Hilfsfonds des aws⁶⁾ eingerichtet. Sozialtransfers werden insbesondere für Familien und Arbeitslose gewährt. Steuerliche Maßnahmen entlasten in erster Linie die Unternehmen; ein kleinerer Teil richtet sich an private Haushalte.

COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes richten sich an unterschiedliche Zielgruppen.

Abbildung 2: **Rahmen für die COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes nach Zielgruppen**



Q: Budgetdienst (2020A, 2020B, 2021), Bundesministerium für Finanzen (2020A, 2020B, 2020C, 2020D), WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Bzw. Verlustersatz. – ²⁾ Rahmen; tatsächliche Zahlungsverpflichtung abhängig vom Ausmaß der Inanspruchnahme. – ³⁾ Non-Profit-Organisationen.

Eine Reihe von Maßnahmen und somit auch die damit verbundenen Belastungen für das Budget erstrecken sich über mehrere Jahre: Die COVID-19-Kurzarbeit, Zahlungen im Rahmen des Fixkostenzuschusses I und II, Zuschüsse an die Gemeinden innerhalb des Gemeindeinvestitionsprogrammes und weitere nicht rückzahlbare Gemeindehilfen sowie die Möglichkeit der Herabsetzung bzw. Stundung von Steuer- und Abgabenzah-

lungen werden in den Jahren 2020 und 2021 gewährt. Die übernommenen Haftungen und Garantien für Unternehmen betreffen einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren, innerhalb dessen der Bund für eventuelle Ausfälle einspringen muss.

Der Rahmen für die COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes von knapp 50 Mrd. € stellt aus heutiger Sicht den potentiellen

Zahlreiche Hilfsmaßnahmen reichen über das Jahr 2020 hinaus und werden den Bundeshaushalt erst in den Folgejahren spürbar belasten.

⁵⁾ Eine Rückverrechnung dieser Vorschüsse ist frühestens ab dem Jahr 2023 vorgesehen.

⁶⁾ Die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH (aws) vergibt die unternehmensbezogenen

Wirtschaftsförderungen des Bundes, wickelt diese ab und erbringt Finanzierungs- und Beratungsleistungen zur Unterstützung der Wirtschaft.

Höchstumfang dar und wird daher voraussichtlich nicht in vollem Ausmaß auf das Budget durchschlagen. So wird der Rahmen für die COVID-19-Kurzarbeit (2020: 12 Mrd. €) bei weitem nicht ausgeschöpft werden: Bis Mitte Dezember 2020 wurden erst 5,3 Mrd. € ausgezahlt (Übersicht 2). Allerdings kann eine Überschreitung der für 2021 budgetierten 1,5 Mrd. € nicht ausgeschlossen werden, wenn die COVID-19-Kurzarbeit aufgrund einer Verlängerung oder Verschärfung⁷⁾ gesundheitspolitischer Restriktionen über den März 2021 hinaus gewährt wird.

Einige Hilfsmaßnahmen dienen der kurzfristigen Sicherung der Liquidität und sind nur mit einer zeitlichen Verschiebung von Einnahmen, aber nicht notwendigerweise mit Budgetbelastungen verbunden: Dies gilt für Vor-

schüsse im Rahmen der Gemeindehilfen sowie grundsätzlich – sofern die entsprechenden Zahlungen nicht endgültig ausfallen – für die Möglichkeit zur Herabsetzung bzw. Stundung oder Ratenzahlung von Steuer- und Abgabenforderungen. Auch Kreditgarantien und -haftungen werden nur dann als Vermögenstransfers budgetwirksam, wenn die abgesicherten Kredite tatsächlich ausfallen. Während sich der Maastricht-Saldo durch Mindereinnahmen aufgrund der Herabsetzung und Stundung von Steuern verschlechtert, wirkt sich die Stundung von Sozialversicherungsbeiträgen nicht unmittelbar auf den Maastricht-Saldo aus; dieser würde erst durch einen endgültigen Ausfall der gestundeten Sozialversicherungsbeiträge belastet.

Übersicht 2: **Vollzugsstand von COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes per 15. Dezember 2020**

Bezeichnung	Zielgruppe	Abgewickelt durch . . .	Rahmen	Auszahlung oder Leistung an Zielgruppe Mrd. €	Freier Rahmen	Ausschöpfungsgrad In %
COVID-19-Kurzarbeit	Unternehmen, Beschäftigte	Arbeitsmarktservice Österreich	13,500	5,346	8,154	39,6
Gemeindeinvestitionsprogramm ¹⁾	Kommunen	Bund	1,000	0,207	0,793	20,7
Garantien, Haftungen ²⁾	Kleine und mittlere Unternehmen, Großunternehmen, Exportunternehmen	Bundesministerium für Finanzen, COFAG ³⁾	11,017	6,572	4,580	59,7
Härtefallfonds	Ein-Personen-Unternehmen, freie Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer, Freiberuflerinnen und Freiberufler, Kleinunternehmen, Landwirte, Privatzimmervermieter	Wirtschaftskammer Österreich, Agrarmarkt Austria	2,000	0,828	1,172	41,4
Fixkostenzuschuss I und II sowie Lockdown-Umsatzersatz ⁴⁾	Unternehmen	COFAG ³⁾	12,000	1,884	10,116	15,7
NPO-Unterstützungsfonds	Gemeinnützige sowie kirchliche Organisationen, freiwillige Feuerwehren und Sportligen	aws ⁵⁾ , Sozialversicherung der Selbständigen, Betriebssport-GmbH	0,985	0,173	0,812	17,5
Unterstützungsfonds für Künstlerinnen und Künstler	Selbständige Künstlerinnen und Künstler	Sozialversicherung der Künstlerinnen und Künstler	0,110	0,053	0,057	47,8
Steuererleichterungen	Unternehmen, Selbständige	Finanzamt, Bundesministerium für Finanzen	10,000	6,421	3,579	64,2
Genehmigte Herabsetzungen						
Einkommensteuervorauszahlungen			.	1,112	.	.
Körperschaftsteuervorauszahlungen			.	2,760	.	.
Genehmigte Stundungen			.	2,549	.	.

Q: Budgetdienst (2021), Bundesministerium für Finanzen (2020D), WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Anteil gemäß Kommunalinvestitionsgesetz 2020. – ²⁾ Rahmen; tatsächliche Zahlungsverpflichtung abhängig vom Ausmaß der Inanspruchnahme. – ³⁾ COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH. – ⁴⁾ Bzw. Verlustersatz. – ⁵⁾ Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH

Eine endgültige Quantifizierung der Ausschöpfung des Rahmens für die einzelnen diskretionären Maßnahmen sowie deren Auswirkungen auf das Budget werden erst nach Laufzeitende der Maßnahmen möglich sein. Eine Ausnahme stellen die steuerlichen Maßnahmen zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen (Herabsetzung,

Stundung bzw. Möglichkeit zur Ratenzahlung) dar, die miteinander sowie mit weiteren steuerlichen Maßnahmen interagieren (vgl. Kapitel 2.4) und deren Wirkung von jener der automatischen Stabilisatoren kaum zu trennen sind.

⁷⁾ Die Ende Jänner 2021 angekündigte Aufstockung der Mittel für die Kurzarbeit ist hier noch nicht berücksichtigt.

2.2 Vollzug der COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes

Die einzelnen COVID-19-Hilfsmaßnahmen wurden bisher (Stand Mitte Dezember 2020) sehr unterschiedlich ausgeschöpft (Übersicht 2). Am höchsten ist die Inanspruchnahme bei Steuererleichterungen sowie bei Garantien und Haftungen mit Ausschöpfungsgraden von 64% bzw. 60%. Für die COVID-19-Kurzarbeit wurden bei einem Rahmen von 12 Mrd. € (2020) bzw. 13,5 Mrd. € (einschließlich 2021) bisher Zahlungen von gut 5,3 Mrd. € geleistet; der bisherige Ausschöpfungsgrad beträgt also knapp 40%. Im Rahmen des Fixkostenzuschusses I und II wurden aufgrund des bis August 2021 reichenden Beantragungszeitraums bisher erst gut 0,4 Mrd. € ausgezahlt. Der ab Mitte November 2020 ausgeschüttete Umsatzerlös erreichte dagegen bereits Mitte Dezember 2020 ein Auszahlungsvolumen von immerhin 1,473 Mrd. €.

Das Gemeindeinvestitionsprogramm wurde bisher erst zu knapp 21% ausgeschöpft und damit nur wenig genutzt. Dies liegt nicht nur am Beantragungszeitraum der Förderung, der sich bis Ende 2021 erstreckt, sondern auch daran, dass der Zuschuss des Bundes aus eigenen Gemeindemitteln aufgestockt werden muss, was einer Reihe von Gemeinden aufgrund krisenbedingter finanzieller Engpässe schwerfallen dürfte. Zudem dürfte es vor allem in der Phase des Anlaufens von Hilfszahlungen im Rahmen des Härtefallfonds, des Fixkostenzuschusses sowie des Umsatzerlöses zu administrativ bedingten Verzögerungen bei der Abwicklung von Anträgen und Auszahlungen gekommen sein. Ein geringer Ausschöpfungsgrad kann auch auf eine sehr großzügige Budgetierung hinweisen, was als Ausdruck der politischen Bereitschaft gedeutet werden kann, die Betroffenen zu unterstützen, das Ausmaß der tatsächlichen Hilfeleistung jedoch überzeichnet.

Der bisherige Ausschöpfungsgrad der Hilfsmaßnahmen variiert erheblich.

Übersicht 3: COVID-19-Maßnahmen des Bundes zur Konjunkturbelebung

	2020	2021	2022	2023	2024	2020/21	2020/2024
	Mrd. €						
Insgesamt	4,347	7,258	6,284	3,285	3,174	11,605	24,348
Einnahmenseitig: Steuerliche Maßnahmen	4,347	5,943	4,438	2,498	2,368	10,290	19,594
Senkung des Eingangsteuersatzes von 25% auf 20%, Verlängerung des Spitzensteuersatzes von 55% bis 2025, Erhöhung der Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen, Verbesserungen der Besteuerung der Sonstigen Bezüge	1,375	1,825	1,700	1,700	1,700	3,200	8,300
Verlustrücktrag	2,000	2,000	1,000	-1,000	-1,000	4,000	3,000
Entlastungsmaßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft	0,000	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,080
Degressive Abschreibung für Abnutzung 30% und beschleunigte Abschreibung für Gebäude	0,000	0,280	1,220	1,530	1,400	0,280	4,430
Befristete Senkung der Umsatzsteuer auf Speisen, Getränke, Beherbergung, kulturelle und künstlerische Leistungen, Zeitungen	0,960	0,320	0,000	0,000	0,000	1,280	1,280
Gastronomiepaket, dauerhafte Maßnahmen: Steuerbefreiung von Essensgutscheinen, Abschaffung der Schaumweinsteuer, Gaststättenpauschalierung	0,012	0,248	0,248	0,248	0,248	0,260	1,004
Verlängerung der befristeten Umsatzsteuersenkung	0,000	1,250	0,250	0,000	0,000	1,250	1,500
Ausgabenseitig: Investitionen	.	1,315	1,846	0,787	0,806	1,315	4,754
Pensionsversicherung: Unterstützung für BSVG-Versicherte	.	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,080
8-Punkte-Plan für den digitalen Unterricht	.	0,235	.	.	.	0,235	0,235
Klimafreundliche Investitionen und Förderung klimafreundlicher Industrien	.	0,100	0,100	.	.	0,100	0,200
Investitionsprämie	.	0,400	1,120	0,130	0,249	0,400	1,899
Ausbau des öffentlichen Verkehrs in Bund, Ländern und Gemeinden	.	0,100	0,100	0,100	0,000	0,100	0,300
1-2-3 Klimaticket (1. Stufe: 3 € pro Tag österreichweit)	.	0,095	0,150	0,160	0,170	0,095	0,575
Forstpaket, Waldfondsgesetz	.	0,158	0,070	0,035	0,000	0,158	0,263
Breitbandausbau	.	0,042	0,042	0,042	0,042	0,042	0,166
Ausbau erneuerbarer Energieträger	.	0,082	0,062	0,060	0,060	0,082	0,263
Umweltförderung im Inland und Sanierungsoffensive	.	0,085	0,183	0,241	0,265	0,085	0,773

Q: Bundesministerium für Finanzen (2020A), WIFO-Zusammenstellung.

2.3 Konjunkturstabilisierende Maßnahmen

Mitte Juni 2020 wurden neben der Aufstockung einiger COVID-19-Hilfen des Bundes auch konjunkturstabilisierende Maßnahmen verabschiedet (Übersicht 3). Deren Kosten für die Jahre 2020 und 2021 werden vom

Bundesministerium für Finanzen insgesamt mit 11,6 Mrd. € (oder 2,9% des BIP) beziffert. Den Großteil machen Steuererleichterungen aus, einen kleineren Teil investive Ausgaben des Bundes, vor allem für verschiedene Klimaschutz-Investitionen.

2.4 Zusammenspiel der steuerlichen COVID-19-Hilfs- und -Konjunkturmaßnahmen

Zwischen einzelnen steuerlichen Maßnahmen bestehen starke Interdependenzen, was eine Abschätzung der budgetären Effekte erschwert.

Für Unternehmen wurden im Rahmen der COVID-19-Hilfen bzw. des Konjunkturpaketes eine Reihe steuerlicher Maßnahmen gesetzt, welche kurzfristig die Liquidität sichern und längerfristig zur Stärkung der Konjunktur beitragen sollen. Das Ausmaß der budgetären Belastung durch die Maßnahmen und damit auch ihre Wirksamkeit hängen wesentlich von der steuerlichen Gewinnsituation der Unternehmen vor und während der COVID-19-Krise ab. Zusätzlich gibt es Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen.

Übersicht 4 veranschaulicht diese Zusammenhänge für die fünf wichtigsten einnahmenseitigen COVID-19-Maßnahmen. Sowohl die Herabsetzung der Gewinnsteuer-Vorauszahlungen als auch der befristete Verlustrücktrag unterstützen in erster Linie Unternehmen, die vor der COVID-19-Krise steuerliche Gewinne erzielten und durch die Krise in eine Verlustsituation geraten sind. Die Wirkung beider Maßnahmen ist liquiditätsfördernd durch eine schnellere steuerliche Verwertung der Verluste bzw. durch die Vermeidung von Steuervorauszahlungen auf potentiell nicht mehr erzielbare Gewinne.

Übersicht 4: Zusammenhang der wichtigsten einnahmenseitigen COVID-19-Hilfs- bzw. -Konjunkturmaßnahmen

		Während der COVID-19-Krise	
		Verluste	Gewinne
Vor der COVID-19-Krise	Verluste		Steueraufschiebend²⁾ <ul style="list-style-type: none"> • Degressive AfA³⁾ Steuermindernd²⁾ <ul style="list-style-type: none"> • Gastronomiepaket • Senkung des Eingangsteuersatzes
	Gewinne	Steueraufschiebend¹⁾ <ul style="list-style-type: none"> • Herabsetzung von Vorauszahlungen • Verlustrücktrag Indirekte Wirkung durch Verlustrücktrag <ul style="list-style-type: none"> • Degressive AfA³⁾ • Gastronomiepaket 	Steueraufschiebend <ul style="list-style-type: none"> • Degressive AfA³⁾ • Herabsetzung von Vorauszahlungen Steuermindernd <ul style="list-style-type: none"> • Gastronomiepaket • Senkung des Eingangsteuersatzes

Q: WIFO-Darstellung. – 1) Steuerrückzahlungen bzw. Steuerherabsetzungen werden vorgezogen. – 2) Wirkung potentiell verzögert, wenn Verlustvortrag geltend gemacht werden kann. – 3) Absetzung für Abnutzung.

Die erhöhte steuerliche Absetzbarkeit von Essensgütern und Geschäftsessen im Zuge des Gastronomiepaketes, die Möglichkeit einer degressiven Absetzung für Abnutzung und die Senkung des Eingangsteuersatzes der Einkommensteuer wirken zunächst nur bei jenen Unternehmen unmittelbar, welche auch während der COVID-19-Krise steuerliche Gewinne erzielen und deren Steuerzahlungen nicht gestundet oder herabgesetzt wurden. Bei Unternehmen, die noch anrechenbare Verlustvorträge aus der Zeit vor der COVID-19-Krise aufweisen, kann sich die Wirkung verzögern. Umgekehrt ist für jene Unternehmen, die während der COVID-19-Pandemie Verluste erleiden, auch eine sofortige indirekte Wirkung über den Verlustrücktrag denkbar, wenn die schnellere Abschreibung oder die erhöhte Absetzbarkeit die erstattungsfähigen Verluste erhöhen.

Die budgetierten fiskalischen Kosten der steuerlichen Hilfs- bzw. Konjunkturmaßnahmen berücksichtigen das mögliche Zusammenspiel der unterschiedlichen Maßnahmen wohl nur bedingt. Die Herabsetzung der Vorauszahlungen scheint mit Stand 15. Dezember 2020 mit 3,87 Mrd. € in der COVID-19-

Berichterstattung des *Bundesministeriums für Finanzen (2020D)* auf, ist aber nicht im Bundesvoranschlag abgebildet, da die Kosten gänzlich 2020 anfallen. Inwieweit die herabgesetzten Vorauszahlungen 2021 zu höheren Steuernachzahlungen führen werden, ist fraglich, da sich ein wesentlicher Teil der Vorauszahlungen auf nicht mehr erzielbare Gewinne beziehen dürfte.

Für den Verlustrücktrag sind für den Zeitraum 2020 bis 2022 Steuerausfälle von insgesamt 5 Mrd. € budgetiert. Zusätzlich wurden für die degressive AfA für den Zeitraum 2021 bis 2024 4,43 Mrd. € an Steuermindereinnahmen berücksichtigt und für die Einkommensteuermaßnahmen im Gastronomiepaket jährlich 248 Mio. € budgetiert. Aus der Senkung des Eingangsteuersatzes der Einkommensteuer wird mit jährlichen Steuermindereinnahmen von rund 1,6 Mrd. € gerechnet, anteilig entspricht dies zumindest 200 Mio. € für die veranlagte Einkommensteuer⁸⁾. Somit summieren sich die für die Jahre 2021 und 2022 budgetierten Kosten auf jeweils rund 2,7 Mrd. €, was etwa einem Fünftel der Einnahmen aus veranlagter Einkommensteuer und Körperschaftsteuer vor der COVID-19-

⁸⁾ In den letzten Jahren nahmen die kassamäßigen Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer kontinuierlich zu und machten 2019 mit 4,9 Mrd. € rund

14,7% der gesamten Lohn- und Einkommensteuereinnahmen aus.

Krise entspricht. Dies steht im Einklang mit den budgetierten Steuerausfällen in der veranlagten Einkommensteuer (-37,2%) bzw. der Körperschaftsteuer (-36,2%) für das Jahr 2021, die auch in den Folgejahren noch nicht wettgemacht werden dürften.

Gleichwohl kann der Entlastungseffekt durch die steuerlichen COVID-19-Maßnahmen nicht vom erwarteten Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund der schlechteren konjunkturellen Lage getrennt werden.

3. Eckdaten der Budgetplanung bis 2024

Die unsicheren gesamtwirtschaftlichen und gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen sowie die ständige Anpassung der Hilfs- und Konjunkturpakete spiegeln sich deutlich in der Budgetplanung des Bundes für 2021 bis 2024. Insbesondere die Eckwerte des

Bundesvoranschlags 2020 und des BVA-Entwurfs 2021 waren mehreren Anpassungen unterworfen, die jedoch aufgrund selektiver Aktualisierungen nur teilweise den jeweiligen Informationsstand zum Zeitpunkt der Planung erkennen lassen.

Übersicht 5: Der Bundeshaushalt im Überblick

	2019 Erfolg	2020 Bundes- voran- schlag	2021 Bundes- voran- schlags- entwurf	2020 Bundesvoranschlags- entwurf neu ¹⁾ vom November 2020	2021 Bundesvoranschlags- entwurf neu ¹⁾ vom November 2020	2020 Bundesfinanzrahmen vom Oktober 2020	2021 Bundesfinanzrahmen vom Oktober 2020	2022 Bundesfinanzrahmen vom Oktober 2020	2023 Bundesfinanzrahmen vom Oktober 2020	2024 Bundesfinanzrahmen vom Oktober 2020
	Mrd. €									
Einzahlungen	80,36	81,79	76,36	81,79	75,17	81,79	76,36	78,73	83,58	86,27
Auszahlungen	78,87	102,39	97,35	102,39	97,80	110,27	102,36	91,15	88,94	91,22
Administrativer Saldo	1,49	- 20,60	- 20,99	- 20,60	- 22,63	- 28,48	- 26,00	- 12,42	- 5,36	- 4,94
Maastricht-Saldo	1,78	- 33,34	- 22,71	- 34,07	- 24,59	- 33,34	- 22,71	- 13,51	- 7,63	- 6,62
Bruttosteuerereinnahmen	90,89	92,20	84,55	92,20	83,05	92,20	84,55	89,35	95,20	99,20
Nettosteuerereinnahmen	55,02	55,40	51,32	51,32	50,32	55,40	51,32	53,19	57,15	59,36
	In % des BIP									
Einzahlungen	20,2	21,7	19,1	21,8	19,3	21,7	19,1	18,9	19,4	19,4
Auszahlungen	19,8	27,1	24,3	27,3	25,1	29,2	25,5	21,9	20,6	20,5
Administrativer Saldo	0,4	- 5,5	- 5,2	- 5,5	- 5,8	- 7,5	- 6,5	- 3,0	- 1,2	- 1,1
Maastricht-Saldo	0,4	- 8,8	- 5,7	- 9,1	- 6,3	- 8,8	- 5,7	- 3,2	- 1,8	- 1,5
Bruttosteuerereinnahmen	22,9	24,4	21,1	24,6	21,3	24,4	21,1	21,4	22,1	22,3
Nettosteuerereinnahmen	13,8	14,7	12,8	13,7	12,9	14,7	12,8	12,8	13,3	13,3

Q: Bundesministerium für Finanzen (2020A, 2020B, 2020C), Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ "Lockdown-Bundesvoranschlagsentwurf".

Übersicht 6: Entwicklung wichtiger gesamtnationaler Kennzahlen bis 2024

	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	In % des BIP													
Ausgabenquote ¹⁾	55,8	51,0	51,2	52,8	51,1	50,1	49,3	48,7	48,4	57,4	53,4	51,3	50,2	50,0
Einnahmenquote	49,7	48,6	48,6	48,4	50,1	48,5	48,5	48,9	49,1	47,9	47,1	47,7	48,3	48,5
Abgabenquote ²⁾	41,6	42,6	41,2	41,1	43,2	41,8	41,9	42,3	42,6	41,4	40,7	41,4	42,1	42,3
Maastricht-Saldo Gesamtstaat	- 6,1	- 2,4	- 2,5	- 4,4	- 1,0	- 1,5	- 0,8	+ 0,2	+ 0,7	- 9,5	- 6,3	- 3,5	- 1,9	- 1,5
Bund	- 5,4	- 2,1	- 2,4	- 3,3	- 1,2	- 1,2	- 0,9	- 0,1	+ 0,4	- 8,8	- 5,7	- 3,2	- 1,8	- 1,5
Länder	+ 0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,9	+ 0,1	- 0,4	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,2	- 0,4	- 0,4	- 0,1	± 0,0	± 0,0
Gemeinden	- 0,7	- 0,1	- 0,0	- 0,5	- 0,0	- 0,1	- 0,1	+ 0,0	- 0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,1	± 0,0
Sozialversicherungsträger	- 0,1	- 0,1	- 0,0	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,0	- 0,1	± 0,0	± 0,0	± 0,0	± 0,0
Zinsausgabenquote	4,0	3,6	3,2	2,9	2,3	2,1	1,8	1,6	1,4	1,4	1,2	1,1	0,9	0,9
Primärsaldo	- 2,1	+ 1,2	+ 0,7	- 1,5	+ 1,3	+ 0,5	+ 1,0	+ 1,8	+ 2,1	- 8,1	- 5,1	- 2,5	- 0,9	- 0,6
Struktureller Budgetsaldo	.	.	.	- 5,2	+ 0,3	- 1,0	- 1,1	- 0,9	- 0,7	- 6,5	- 5,3	- 2,8	- 1,5	- 1,5
Maastricht-Schuldenstand	68,3	66,1	68,6	82,7	84,9	82,8	78,5	74,0	70,5	84,0	84,8	85,0	84,0	82,9

Q: Statistik Austria, ab 2020 Bundesministerium für Finanzen (2020A). Rundungsdifferenzen. – ¹⁾ Harmonisiert (ohne Swaps). – ²⁾ Indikator 2, daher ohne imputierte Sozialbeiträge. 2021 bis 2024 Prognosewerte gemäß Bundesfinanzrahmen vom Oktober 2020.

Ausgehend von einem (vorläufigen) Einnahmenerfolg des Bundeshaushaltes 2019 von 80,4 Mrd. € wurde für das Budgetjahr 2020 mit Einnahmen von 81,8 Mrd. € gerechnet

(+1,8%). Obwohl sich bereits im Frühjahr ein massiver Wirtschaftseinbruch abgezeichnet hatte, wurde die Einnahmenerwartung in den folgenden Budgetdokumenten für das

Jahr 2020 nicht gesenkt⁹⁾). Hingegen wurden die im Bundesfinanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2024 erwarteten Einnahmen von 76,4 Mrd. € für das Jahr 2021 (BVA-Entwurf nochmals auf 75,2 Mrd. € ("Lockdown BVA-Entwurf") angepasst. Im Vergleich mit 2019 ist dies ein Rückgang um 6,5%. Bis 2024 wird im Bundesfinanzrahmen wieder ein Anstieg auf 86,3 Mrd. € erwartet – wobei das Einnahmenniveau von 2019 erst 2023 wieder erreicht werden dürfte.

Die COVID-19-Krise schlägt sich im Bundesvoranschlag in einem drastischen Anstieg der Ausgaben und einem beträchtlichen Einbruch der Einnahmen nieder. Der Bundeshaushalt ist 2020 und 2021 von Rekorddefiziten geprägt.

Die gesamtstaatliche Verschuldung wird im Jahr 2022 mit voraussichtlich 85% des BIP einen neuen Höchststand erreichen.

Krisenbedingte Adaptierungen wurden in den Budgetentwürfen vor allem auf der Ausgabenseite vorgenommen. Nach einem Budgeterfolg von 78,9 Mrd. € (2019) wurden im BVA-Entwurf vom Oktober 2020 die Bundesausgaben für 2020 mit 102,4 Mrd. € angesetzt; die allgemeine Überschreitungsmächtigung für Dotierungen aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds bis 8 Mrd. € wurde dabei nicht berücksichtigt. In den Bundesfinanzrahmen 2021 bis 2024 ging diese jedoch ein, sodass darin für 2020 sogar Ausgaben von 110,3 Mrd. € aufscheinen. Planmäßig sollen laut Bundesfinanzrahmen die Ausgaben des Bundes bis 2023 wieder auf 88,9 Mrd. € reduziert werden, wobei von einem planmäßigen Auslaufen der Stützungsmaßnahmen ausgegangen wird.

Da die Einnahmenseite im Bundesvoranschlag 2020 nicht angepasst wurde, lässt sich das administrative Defizit von 20,6 Mrd. € (bzw. 28,5 Mrd. € laut Bundesfinanzrahmen) nur schwer interpretieren. Das geplante administrative Defizit für 2021 beläuft sich auf 26 Mrd. € und soll bis 2024 auf 4,9 Mrd. € sinken. Der im Bundesfinanzrahmen

dargestellte Finanzierungssaldo des Bundessektors nach Definition des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) soll wieder langsam verringert werden, von –33,3 Mrd. € (–8,8% des BIP) im Jahr 2020 auf –22,7 Mrd. € (–5,7%) 2021 und auf –6,6 Mrd. € (–1,5%) bis zum Jahr 2024.

Die gesamtstaatliche Ausgabenquote nach ESVG-2010-Abgrenzung dürfte, nachdem 2019 mit 48,4% des BIP der niedrigste Wert seit über 30 Jahren erreicht wurde, krisenbedingt auf 57,4% des BIP (2020) ansteigen und bis 2024 wieder langsam auf 50% sinken. Die gesamtstaatliche Einnahmenquote schwankt etwas weniger stark, wobei der Tiefststand mit 47,1% des BIP erst 2022 erreicht werden sollte und für 2024 ein Wert von 48,5% erwartet wird.

Nachdem die Staatsschuldenquote im Gefolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 angestiegen war, im Jahr 2015 ihren bisherigen Höchstwert von 84,9% erreicht hatte und bis 2019 auf 70,5% des BIP abgebaut werden konnte, sorgte das Rekorddefizit des Jahres 2020 – und die Vorfinanzierung der nicht-defizitwirksamen Abgabenstundungen – erneut für einen beträchtlichen Anstieg auf rund 85% des BIP (2021: 84,8%, 2022: 85%). Erst danach dürften die erwartete wirtschaftliche Erholung und das geplante Auslaufen der Konjunkturstützungs- und Hilfsprogramme wieder zu einem, wenn auch äußerst moderaten, Rückgang der Schuldenquote auf voraussichtlich 82,9% 2024 führen. Explizite Konsolidierungsmaßnahmen sind bisher nicht vorgesehen.

4. Ausgewählte Aspekte der Ausgaben und Einnahmen des Bundesbudgets

4.1 Arbeitsmarktbezogene Ausgaben

In der COVID-19-Krise kommt insbesondere den arbeitsmarktbezogenen Ausgaben zentrale Bedeutung zu. Bereits vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie war die Arbeitslosigkeit in Österreich vergleichsweise hoch: Im Jahr 2019 waren rund 363.000 Personen als arbeitslos vorgemerkt oder in Schulungen; die Arbeitslosenquote lag mit 7,4% immer noch um 1,5 Prozentpunkte über dem Niveau vor Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008. Mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 wurden auf dem Arbeitsmarkt ein massiver Beschäftigungsrückgang und ein beispielloser Anstieg der Arbeitslosigkeit verzeichnet, wobei manche Branchen, etwa die Beherbergung und Gastronomie, besonders betroffen waren. Speziell durch die Kurzarbeitsprogramme konnten 2020 ein noch deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit vermie-

den und viele Personen in Beschäftigung gehalten werden (*Bock-Schappelwein – Huemer – Hyll, 2020*).

Die krisenbedingten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt werden das Bundesbudget jedoch über 2020 hinaus prägen. Zum einen wird das Instrument der Kurzarbeitsbeihilfen auch 2021 stark in Anspruch genommen werden, wofür für 2021 vorläufig 1,5 Mrd. € budgetiert wurden. Zum anderen wird die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit zu den wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen zählen. Daher wurden im Budget zusätzliche Mittel von 700 Mio. € für eine Qualifizierungsoffensive ("Corona-Arbeitsstiftung") bereitgestellt, die vor allem in den Jahren 2021 und 2022 ausgezahlt werden sollen. Insgesamt sind für 2021 im Finanzrahmen in der UG 20 "Arbeit" 11,3 Mrd. € an arbeitsmarktbezogenen Auszahlungen vorgesehen; bis 2024 soll das Auszahlungs-

Kurzarbeitsbeihilfen, Arbeitslosengeld und Qualifizierungsoffensive werden das Arbeitsmarkt-budget der kommenden Jahre prägen.

⁹⁾ Vgl. *Loretz – Pitlik – Schratzenstaller (2020)* für Details.

volumen auf 9,2 Mrd. € abgeschmolzen werden. Im Jahr 2019 beliefen sich die Ausgaben noch auf knapp 8,3 Mrd. €.

4.2 Pensionsausgaben

Von besonderer Bedeutung für die längerfristige Entwicklung des Bundeshaushaltes sind die Pensionsausgaben. Darunter fallen erstens die Ausgaben für Pensionen der Bundesbeamtinnen und -beamten in der Hoheitsverwaltung und in ausgliederten Einheiten, bei Post und ÖBB, sowie der Landeslehrerinnen und -lehrer. Zwischen 2005 und 2019 wuchsen diese Ausgaben von 6,7 Mrd. € auf 9,5 Mrd. €. Für die Jahre 2020 (9,9 Mrd. €) und 2021 (10,3 Mrd. €) ist ein weiterer Anstieg budgetiert.

Zweitens spielen die Zuschüsse des Bundes zur Pensionsversicherung und Ausgleichszulagen eine wichtige Rolle. In Summe machten diese Ausgaben 2005 noch 6,9 Mrd. € aus. Für das Jahr 2021 werden insgesamt 12,3 Mrd. € erwartet. Dieser deutliche Zuwachs wird strukturell-demographisch vom anstehenden Pensionseintritt geburtenstärkerer Jahrgänge getrieben. Darüber hinaus ist er die Folge hoher Pensionsanpassungen sowie der Beitragsmindereinnahmen während der COVID-19-Krise. Die Nettoausgaben für Pensionen, also abzüglich der Pensionsbeiträge der Beamtinnen und Beamten, stiegen von 13,3 Mrd. € (5,2% des BIP) 2005 auf 19,6 Mrd. € (6% des BIP) 2019 an. Bis 2021 wird ein weiterer Anstieg auf 23,6 Mrd. € erwartet.

Übersicht 7: Ausgaben des Bundes für Alterssicherung

	2005	2018	2019	2020	2021	2005/2019	2005/2021
	Mrd. €					Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %	
Ausgaben brutto ¹⁾	14,8	20,8	21,8	23,1	25,7	+ 2,8	+ 3,5
Pensionen Beamte und Beamtinnen	6,7	9,2	9,5	9,9	10,3	+ 2,5	+ 2,7
Zuschüsse zur Pensionsversicherung	6,1	8,2	8,9	9,6	11,2	+ 2,8	+ 3,9
Ausgleichszulagen	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0	+ 1,3	+ 1,5
Pensionsversicherungsbeiträge für Pensionsersatzzeiten	1,2	2,5	2,4	2,5	3,1	+ 4,8	+ 5,9
Bereich Arbeit ²⁾	0,7	1,3	1,2	1,3	1,6	+ 4,0	+ 5,1
Bereich Soziales ³⁾	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	+ 9,2	+ 8,9
Bereich Familie ⁴⁾	0,5	1,1	1,0	1,1	1,4	+ 5,3	+ 6,6
Einzahlungen (Pensionsbeiträge) Beamte und Beamtinnen	1,6	2,2	2,2	2,2	2,1	+ 2,4	+ 1,7
Nettoausgaben für Pensionen	13,3	18,6	19,6	21,0	23,6	+ 2,8	+ 3,7
	In %						
Bruttoausgaben für Pensionen	in % der Gesamtausgaben	22,5	26,7	27,6	22,6	26,2	
Bruttoausgaben für Pensionen	in % des BIP	5,8	5,4	5,5	6,2	6,6	
Nettoausgaben für Pensionen	in % des BIP	5,2	4,8	4,9	5,6	6,0	

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen. Bis einschließlich 2019: Erfolg, ab 2020: Bundesvoranschlag. Zeitreihenbruch 2009, dadurch bedingte Vergleichbarkeit der Werte vor 2009. – ¹⁾ Ohne Pflegegeld. – ²⁾ UG 20 Arbeit: Für Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Weiterbildungsgeld, Sondernotstandshilfe, Sonderunterstützung, Überbrückungshilfe. – ³⁾ UG 21 Soziales und UG 22 Pensionsversicherung: Für pflegende Angehörige sowie Pensionsbeiträge gemäß Nachtschwerarbeitsgesetz. – ⁴⁾ UG 25 Familie: Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten, für Pflegepersonen Schwerstbehinderter sowie Wahl- und Pflegekinder und bei Inanspruchnahme des Familienzeitbonus.

Im Bundesbudget werden überdies Pensionsversicherungsbeiträge für Pensionsersatzzeiten in unterschiedlichen Untergliederungen ausgewiesen. Dabei handelt es sich vor allem um die vom Bund übernommenen Beiträge für die Personen mit Arbeitslosengeld- und Notstandshilfebezug sowie für Kindererziehungszeiten. In Summe beliefen sich diese Beitragsleistungen im Jahr 2005 auf 1,25 Mrd. €; bis 2019 erhöhten sie sich schrittweise auf 2,4 Mrd. €. Für 2020 (2,5 Mrd. €) und 2021 (3,1 Mrd. €) ist ein weiterer Anstieg budgetiert. Die Zunahme der Ausgaben für Pensionsersatzzeiten sowie der Zuschüsse des Bundes zur Pensionsversicherung wäre ohne Kurzarbeitsbeihilfen noch beträchtlich höher ausgefallen. Da die Kurzarbeitsbeihilfen die Pensionsversicherungsbeiträge zur Gänze abdecken, ist davon auszugehen, dass ungefähr ein Viertel der Ausgaben für

Kurzarbeitsbeihilfen direkt die notwendigen Zuschüsse zu den Pensionskassen reduzieren.

4.3 Entwicklung der Finanzierungskosten

Der sprunghafte Anstieg der gesamtstaatlichen Verschuldung auf 84% des BIP 2020 bedingt, dass insbesondere der Bund in erheblichem Umfang neue Finanzschulden aufnehmen muss. Aufgrund der außerordentlich günstigen Finanzierungsbedingungen schlägt sich dies jedoch nicht in einem Anstieg der Finanzierungskosten nieder. Im Gegenteil, durch das Auslaufen einiger hochverzinslicher Anleihen in den Jahren 2021 und 2022 wird die budgetierte Zinsbelastung des Bundes 2021 voraussichtlich unter 4 Mrd. € und im Jahr 2022 auf 3,8 Mrd. € sinken. Werden zusätzlich die erzielbaren Agien berücksichtigt, so fällt der Finanzierungsaufwand für die Zinsen noch niedriger aus.

Die Bundesausgaben für Pensionen werden vom Pensionseintritt geburtenstärkerer Jahrgänge getrieben. Kurzarbeitsbeihilfen begrenzen den Zuwachs der Ausgaben für Pensionszuschüsse.

Die Zunahme der Staatsschulden schlägt sich aufgrund historisch günstiger Finanzierungsbedingungen derzeit noch nicht in einem Anstieg der Zinsausgaben nieder.

In Relation zum BIP werden die Zinszahlungen für die Finanzschulden im Jahr 2021 noch 1,2%, 2024 nur noch 0,9% ausmachen (Übersicht 6). Trotz eines historisch hohen

Schuldenstandes werden die Finanzierungskosten für die Staatsschuld somit so niedrig sein wie zuletzt 1977.

Die COVID-19-Krise bestimmt wesentlich den kurz- und mittelfristigen Budgetpfad. Neue Ausgabenschwerpunkte sind in den Budgetplanungen nur in Ansätzen erkennbar.

5. Ausblick

Versteht man, einem alten Diktum folgend, unter dem Budget das "in Zahlen gegossene Regierungsprogramm", so sind im BVA-Entwurf 2021 und im Bundesfinanzrahmengesetz bis 2024 nur in begrenztem Umfang neue Schwerpunktsetzungen erkennbar. Im Budget 2021 spielen die COVID-19-Hilfen zwar weiterhin eine dominante Rolle, allerdings gewinnen die konjunkturbelebenden und investiven Maßnahmen sowie der Ausbau arbeitsmarktpolitischer Qualifikationsprogramme langsam an Bedeutung.

Als Signale für neue Schwerpunkte können Personalaufstockungen und Digitalisierungsprozesse in den Bereichen Justiz und Polizei verstanden werden, die der Anpassung an neue Problemlagen (Cybersicherheit) dienen sollen; weiters werden zusätzliche Budgetmittel für den überfälligen Modernisierungsprozess des Bundesheeres bereitgestellt. Neben nicht unwesentlichen Mittelaufstockungen für Wissenschaft und Forschung (2021 bis 2024 +1,6 Mrd. €) sind in diversen Budgetuntergruppen investive umweltbezogene Maßnahmen im Gesamtausmaß von 1,5 Mrd. € vorgesehen. Schwerpunkte dieses Investitionspakets in den Klimaschutz sind die Umweltförderung im Inland, eine Gebäudesanierungsoffensive, der Ausbau erneuerbarer Energieträger, Forschungsförderung im Bereich klimafreundliche Technologien sowie der Ausbau des öffentlichen Verkehrs.

Das für diese Bereiche budgetierte Volumen mag im Vergleich mit den Ausgaben für Krisenpakete gering anmuten; verglichen mit früheren Budgets ist es jedoch durchaus von nennenswerter Größenordnung. Dennoch bestimmt die COVID-19-Krise eindeutig den kurz- und mittelfristigen Budgetpfad, was (gesundheits-)politischen Dringlichkeiten und der notwendigen Fokussierung auf die Bewältigung akuter Problemlagen geschuldet ist. Zugleich stellt sich aber die Frage, ob und inwieweit der massive öffentliche Finanzbedarf und der beschleunigte Anstieg der Staatsverschuldung in der Krise den zukünftigen Handlungsspielraum der Fiskalpolitik beschränken werden und unter welchen Voraussetzungen ein fiskalischer Konsolidierungskurs eingeschlagen werden sollte.

Seit den 1980er-Jahren sind die Zinsen für Staatsanleihen in den entwickelten Volkswirtschaften fast kontinuierlich gesunken (Farhi – Gourio, 2019). Die derzeit äußerst günstigen Refinanzierungsbedingungen könnten dazu verleiten, in einem Anstieg der Staatsschulden keine besonderen Risiken zu erkennen. Der tatsächliche Spielraum für öffentliche Verschuldung wird Blanchard

(2019) zufolge allerdings durch das Vertrauen der privaten Investoren in die Bereitschaft und Fähigkeit des Staates zur Bedienung und Tilgung der Schulden begrenzt. Wird dieses Vertrauen (wie auch immer) untergraben, müssen den Investoren höhere Zinssätze geboten werden. Wenn dann Staatsausgaben in einem beträchtlichen Ausmaß schuldenfinanziert werden, können sich Erwartungen abrupt ändern. Der Verlust von Vertrauen in die Rückzahlungsfähigkeit oder -willigkeit eines Staates kann einen unerwarteten Zinsanstieg erzeugen, der dann tatsächlich zu einer Staatsschuldenkrise führen könnte. Daher sollte eine Niedrigzinsphase vor allem dazu genutzt werden, erforderliche budgetäre Anpassungen und strukturelle Reformen über einen längeren Zeitraum zu strecken, um ökonomische Friktionen und Anpassungslasten zu vermindern.

Die derzeitige Niedrigzinsphase begünstigt demnach ein graduelles Vorgehen beim Schuldenabbau und erlaubt es teilweise, auf ein "Herauswachsen" aus der Verschuldung zu setzen. Langfristig sollte die hohe Schuldenlast jedenfalls verringert werden. Dies ist erstens notwendig, um wieder Spielräume für Interventionen zu gewinnen, die in einer eventuellen künftigen Krise erforderlich werden. Zweitens ist mittelfristig mit einem erneuten Anstieg des Zinsniveaus zu rechnen, wodurch auch die Zinsausgaben steigen. Derzeit ist offen, ob die EZB nach Überwindung der Krise ihren lockeren geldpolitischen Kurs fortsetzen wird. Gegenwärtig gibt es kein glaubwürdiges Ausstiegsszenario, und mit fortgesetzten Ankäufen von Staatsanleihen könnte die Rückkehr zur geldpolitischen Normalität nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch immer schwieriger werden (Havlik – Heinemann, 2020).

Gleichzeitig ist es für eine detaillierte Diskussion über Ausmaß, Struktur und Zeitpunkt einer Konsolidierung noch zu früh, vor allem angesichts der beträchtlichen Unsicherheiten, denen Budgeterstellung und Fiskalprognose aktuell unterliegen: Derzeit sind weder Dauer noch Ausmaß der COVID-19-Pandemie sowie der damit einhergehenden gesundheitspolitischen Restriktionen exakt vorhersehbar. Ebenso ist unklar, wann es zu einer Erholung der Weltwirtschaft kommen wird. Unsicherheit besteht auch in Bezug auf das Ausmaß der Inanspruchnahme der implementierten COVID-19-Hilfen sowie hinsichtlich der Frage, ob zusätzliche Hilfsmaßnahmen oder Konjunkturpakete erforderlich werden. Es erscheint jedenfalls ratsam, notwendige langfristige Reformen im öffentlichen Sektor voranzutreiben, etwa im Bereich

Der massive Anstieg der Staatsschulden ist mittelfristig mit großen Budgetrisiken verbunden . . .

. . . die Niedrigzinsphase begünstigt aber ein graduelles Vorgehen beim Schuldenabbau.

des Föderalismus oder des Fördersystems; auch in Hinblick auf etwa im Klimaschutz- oder Pflegebereich erforderliche Maßnahmen, die ein künftiges Budget berücksichti-

gen muss. Zu ihrer Umsetzung wird es einen Budgetspielraum brauchen, sofern die Schuldenlast dadurch nicht weiter wachsen soll.

6. Literaturhinweise

- Baumgartner, J., Hyll, W., Pitlik, H., Schiman, S. (2020A), "Makroökonomische Effekte des zweiten Lockdown in Österreich", WIFO Research Briefs, 2020, (17), <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66582>.
- Baumgartner, J., Kaniowski, S., Glocker, Ch., Hyll, W., Pitlik, H. (2020B), "COVID-19-Pandemie dämpft die Konjunkturaussichten. Mittelfristige Prognose 2021 bis 2025", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(10), S. 731-753, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/66558>.
- Blanchard, O. J., "Public debt and low interest rates", American Economic Review, 2019, 109(4), S. 1197-1229.
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Hyll, W., "COVID-19: Beschäftigungssituation – Bilanz nach einem halben Jahr COVID-19-Pandemie", WIFO Research Briefs, 2020, (16), <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66565>.
- Budgetdienst des österreichischen Parlaments (2020A), Transparenz der Budgetierung und Berichterstattung der im Jahr 2020 beschlossenen COVID-19-Maßnahmen, Wien, 2020.
- Budgetdienst des österreichischen Parlaments (2020B), Konjunkturpaket. Aktuelle Gesetzesvorhaben, Wien, 2020.
- Budgetdienst des österreichischen Parlaments, Budgetvollzug Jänner bis November 2020 und COVID-19-Berichterstattung, Wien, 2021.
- Bundesministerium für Finanzen (2020A), Strategiebericht 2021-2024, Wien, 2020.
- Bundesministerium für Finanzen (2020B), Budgetbericht 2021, Wien, 2020.
- Bundesministerium für Finanzen (2020C), Aktualisierung der Budgetunterlagen zum BVA-E 2021. Abänderungsantrag, Wien, 2020.
- Bundesministerium für Finanzen (2020D), Monatserfolg November 2020 sowie COVID-19 Berichterstattung gemäß § 3 Abs. 4 COVID-19 Fondsgesetz, § 3b Abs. 4 ABBAG-Gesetz und § 1 Abs. 5 Härtefallfondsgesetz, Wien, 2020.
- Farhi, E., Gourio, F., "Accounting for Macro-Finance Trends: Market Power, Intangibles, and Risk Premia", NBER Working Paper, 2019, (25282).
- Havlik, A., Heinemann, F., "Sliding Down the Slippery Slope? Trends in the Rules and Country Allocations of the Eurosystem's PSPP and PEPP", EconPol Policy Report, 2020, (21).
- Loretz, S., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., "Budgeterstellung in Österreich während des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(5), S. 355-361, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/66020>.
- Schiman, St., "Zähe Konjunktur nach kräftigem Rebound. Prognose für 2020 und 2021", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(10), S. 715-728, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/66557>.