

**Information des Büros des Fiskalrates¹
vom 17. April 2020**

**AKTUALISIERTE ABSCHÄTZUNG DER BUDGETÄREN
EFFEKTE DER COVID-19-PANDEMIE FÜR ÖSTERREICH**

Die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie implementierten Maßnahmen der Bundesregierung zielen vorrangig darauf ab, die Gesundheitsversorgung Österreichs sicherzustellen. Gleichzeitig sollen die direkten wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und die indirekten Folgen durch die notwendigen Ausgangsbeschränkungen und Betriebsschließungen abgefedert werden. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollen dabei vorrangig die Sicherung des Produktionspotenzials Österreichs durch die Bereitstellung von Liquidität für solvente Unternehmen und die Sicherung von Arbeitsplätzen gewährleisten.

Der budgetäre Effekt der COVID-19-Pandemie setzt sich aus direkten Ausgabenerhöhungen bzw. Einnahmenreduktionen, die aus den diskretionären wirtschaftspolitischen Maßnahmen resultieren, und makroökonomisch bedingten Budgetreaktionen (automatische Stabilisatoren) zusammen. Der laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung derzeit vom FISK-Büro abgeschätzte budgetäre Gesamteffekt der beschlossenen diskretionären Maßnahmen beträgt 16,1 Mrd EUR (Tabelle 1).

Tabelle 1: Budgetärer Gesamteffekt aus makroökonomischem Schock und wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19 Pandemie

Teilbereich Maßnahmenpaket	Maßnahme budgetäre Wirkung ESVG 2020	Budgetäre Effekte der COVID Pandemie im Jahr 2020		
		<i>in Mrd EUR</i>		<i>Δ Finanzierungssaldo</i> <i>in Mrd EUR in % des BIP</i>
Soforthilfe	in Summe	-2,3	Diskretionäre Maßnahmen	-16,1 -4,2%
	Härtefallfonds	-2,0	Makroökonomischer Schock	
Kurzarbeit		-5,4	Szenario 1	-9,5 -2,5%
Corona Hilfs-Fonds	Komp. Einnahmenentfall	-4,3	Szenario 2	-7,4 -1,9%
Abgabenstundungen	KöSt + ESt	-3,9	Gesamteffekt Szenario 1	-25,6 -6,6%
Insgesamt		-16,1	Gesamteffekt Szenario 2	-23,5 -6,1%

Quelle: 2. COVID-19 Gesetz, BMF, BMDW und eigene Berechnungen.

Aus einer sektoralen Betrachtung der österreichischen Wirtschaft bezüglich der Wirkung beschlossener Maßnahmen wird unter der Annahme einer sektorspezifischen Schockdauer von bis zu 12 Wochen eine COVID-19 induzierte Reduktion (Schock) des realen BIP 2020 im Ausmaß von 5,8% abgeleitet. Das reale BIP sinkt damit laut Analyse im Jahr 2020 um 4,6%. Diskretionäre Maßnahmen und eine mit Hilfe eines DSGE-Modells durchgeführte Zerlegung des aggregierten BIP-Schocks werden im Rahmen des FISK-Prognosemodells ausgewertet und führen zu einer Gesamtverschlechterung des Finanzierungssaldos im Umfang von 25,6 Mrd EUR bzw. 6,6% des BIP (Szenario 1) und 23,5 Mrd EUR bzw. 6,1% des BIP (Szenario 2). Ersteres Szenario gewichtet Nachfrageschocks höher, das zweite Szenario Angebotschocks. Die Staatsverschuldung erhöht sich aufgrund der COVID-19 Pandemie im Jahr 2020 im Ausmaß von 31,2 Mrd EUR bzw. 8,1% des BIP (Szenario 1) und 29,1 Mrd EUR bzw. 7,5% des BIP (Szenario 2).

¹ Der vorliegende Beitrag spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

1. EINLEITUNG

Der starke Anstieg der mit COVID-19 infizierten Personen versetzt Österreich in einen Ausnahmezustand: Zur Eindämmung des Virus und zur Stabilisierung des österreichischen Gesundheitssystems wurden von der Bundesregierung und einigen Landesregierungen, insbesondere Tirol und Vorarlberg, weitreichende Maßnahmen gesetzt (z. B. Ausgangsbeschränkungen zur Vermeidung sozialer Kontakte; Lock-down jener Wirtschaftsbereiche, die nicht unmittelbar für die Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich sind). Damit gehen gravierende ökonomische Folgen – sowohl für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage als auch das Angebot – einher. Vor diesem Hintergrund zielen die von der Bundesregierung bisher in zwei Etappen verabschiedeten Maßnahmen vorrangig auf Folgendes ab:

- Sicherstellung der Gesundheitsversorgung (u. a. zusätzliche Mittel zum Ankauf von Gesundheitsprodukten),
- Abschwächung der wirtschaftlichen Folgen.

Dabei kommen kurzfristig orientierte Sofortmaßnahmen zur Liquiditätsstützung, aber auch kurz- bis mittelfristig ausgerichtete Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie zur Sicherstellung einer raschen Wiederaufnahme der Produktion nach Bewältigung der Pandemie zum Einsatz. Zusätzlich wurde ein nachgelagertes, längerfristig orientiertes „Konjunkturpaket“ vorgesehen, das nach Beendigung der unmittelbaren Gesundheitskrise umgesetzt werden soll.

In der folgenden Analyse werden die bisher beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung detailliert dargestellt und anhand einer Abschätzung des FISK-Büros quantifiziert (Kapitel 2). Die Abschätzung basiert auf einer sektoralen Betrachtung der Effekte der Pandemie für die österreichische Volkswirtschaft (Kapitel 3). Die sektorale Betrachtung ermöglicht zusätzlich eine Abschätzung des aggregierten Schocks auf die österreichische Wirtschaft. In einem nächsten Schritt wird anhand eines DSGE-Modells für Österreich eine Aufteilung des gesamtwirtschaftlichen Schocks auf makroökonomische Variablen vorgenommen, die für die Fiskalprognose relevant sind (Kapitel 4). Unter Verwendung der quantifizierten budgetären Effekte der diskretionären Maßnahmen und der makroökonomischen Szenarien wird im Rahmen des FISK-Prognosemodells eine Abschätzung des Gesamteffekts der COVID-19-Pandemie für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand Österreichs getroffen (Kapitel 5). Schließlich werden die Implikationen der COVID-19 Pandemie für die Anwendung der EU-Fiskalregeln dargestellt (Kapitel 6).

2. COVID-19-MASSNAHMEN DER BUNDESREGIERUNG ÖSTERREICHS UND ESGV 2010-VERBUCHUNG

In Österreich wurde am 15.3.2020 das **1. COVID-19-Gesetz**² beschlossen, um Soforthilfen von bis zu 4 Mrd EUR zeitnah gewähren zu können.³ Diese erste Reaktion umfasste die Gründung des COVID-Krisenbewältigungsfonds⁴ mit einem Umfang von 4 Mrd EUR. Bereits einige Tage später präsentierte die Bundesregierung aufgrund der sich rasch abzeichnenden, gravierenden wirtschaftlichen Folgen weitere umfassende Hilfsmaßnahmen. Am 21.3.2020 wurde das **2. COVID-19-Gesetz**⁵ und nur zwei Wochen

² Das Gesetz umfasst auch eine Ermächtigung, per Verordnung das Betreten bestimmter Orte zu untersagen, wovon der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz auch zeitgleich Gebrauch machte. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_II_98/BGBLA_2020_II_98.html

³ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011073>

⁴ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_12/BGBLA_2020_I_12.html

⁵ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/BNR/BNR_00017/fname_788779.pdf

später das 3.⁶, 4.⁷ und 5.⁸ COVID-19 Gesetz vom Nationalrat verabschiedet. In Summe umfasst das angekündigte Maßnahmenpaket ein Volumen von bis zu 38 Mrd EUR. Hinzu kommen bereitgestellte Mittel für die Kurzarbeit im Umfang von bis zu 5 Mrd EUR. Die Maßnahmen dienen zur:

1. Stabilisierung der Gesundheitsversorgung,
2. Belegung des Arbeitsmarkts (vor allem Kurzarbeit im Sinne des § 13 Abs 1 Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG)),
3. Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit,
4. Abfederung von Einnahmefällen in Folge der Gesundheitskrise,
5. teilweisen Anpassung des Epidemie-Gesetzes 1950, BGBl. Nr. 186/1950,
6. Konjunkturbelebung.

Fiskalpolitischer Maßnahmenmix zur Bekämpfung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie

Die beschlossenen Maßnahmen setzen sich aus fünf Teilbereichen zusammen:

1. Soforthilfe 4 Mrd EUR,
2. Corona Hilfs-Fonds von bis zu 15 Mrd EUR,
3. Garantien und Haftungen von bis zu 9 Mrd EUR,
4. Abgabenstundungen von bis zu 10 Mrd EUR,
5. COVID-19-Kurzarbeit (5 Mrd EUR).

Soforthilfe: Dient vorrangig dazu, die Versorgung des Gesundheitssystems sicherzustellen und schnelle unbürokratische Unterstützung für Betroffene zu leisten. Neben der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für den Bereich der Pflege und der Gesundheit (bisher vorrangig Ankauf von Schutzausrüstung, Arzneimitteln und Gesundheitsgeräten) wird im Rahmen des Härtefallfonds Kleinstunternehmen finanzielle Unterstützung gewährt. Im Rahmen der Soforthilfe können auch einzelne gesetzliche Maßnahmen auf Basis des 2. COVID-19-Gesetzes abgewickelt werden. Laut Abschätzung des FISK-Büros führen diese Maßnahmen im Jahr 2020 zu budgetwirksamen Effekten von rund 2,3 Mrd EUR, die überwiegend auf Erhöhungen der Ausgaben zurückzuführen sind. Die Soforthilfe umfasst:

- **Härtefallfonds** (2 Mrd EUR): nicht rückzahlbare Zuschüsse für EPU, freie Dienstnehmer, NGOs und Kleinstunternehmer, Neue Selbstständige und freie Berufe (Abwicklung durch die Wirtschaftskammer Österreich); das Büro geht von einer vollen Ausschöpfung des Härtefallfonds aus. Die Maßnahme teilt sich in einen Sofortzuschuss (1. Phase) und einem zweiten Zuschuss (2. Phase) auf. Die beiden Phasen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Förderkriterien.
 - 1. Phase: Sofortzuschuss
 - i.H.v. 1.000 EUR bei einem Nettoeinkommen von mehr als 6.000 EUR
 - i.H.v. 500 EUR bei einem Nettoeinkommen von weniger als 6000 EUR
 - Förderwürdig sind Personen mit einem jährlichen Bruttoeinkommen zwischen 5.527 EUR und 80% der jährlichen sozialversicherungsrechtlichen Höchstbeitragsgrundlage (rund 60.000 Euro) und ohne Mehrfachversicherungen.
 - 2. Phase maximale Zuschussleistung von bis zu 2.000 EUR pro Monat über 3 Monate
 - Bemessung auf Grundlage des nachgewiesenen Einnahmefalles
 - Einnahmefall wird nachträglich pro Monat bemessen

⁶ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_23/BGBLA_2020_I_23.html

⁷ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_24/BGBLA_2020_I_24.html

⁸ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_25/BGBLA_2020_I_25.html

- Betrachtungsräume sind 16.3. bis 15.4., 16.4 bis 15.5. und 16.5. bis 15.6.
- Entfall von Ober- und Untergrenzen und Möglichkeit der Mehrfachversicherung
- **Sonderbetreuungszeit** für Eltern betreuungspflichtiger Kinder (bis zum vollendeten 14. Lebensjahr):
 - Sonderbetreuungszeit im Ausmaß von bis zu 3 Wochen,
 - 1/3 des Arbeitnehmerentgelts wird durch den Bund (bis maximal zur ASVG- Höchstbeitragsgrundlage, derzeit 5.370 EUR pro Monat) ersetzt.
- **Unterstützungsfonds für Künstler und Künstlerinnen** (5 Mio EUR): abgewickelt über den Künstler-Sozialversicherungsfonds (KSvF),
- Mittel für die **Österreichische Gesundheitskasse** (60 Mio EUR): Unterstützung für automatische Stundung bei nicht fristgerecht oder nur teilweise bezahlten Beiträgen (keine Mahnung, Eintreibungsmaßnahmen oder Insolvenzanträge),
- **Gesundheitsausgaben** (gegenwärtig 130 Mio EUR): Ankauf medizinischer Produkte, wie z. B. Atemschutzmasken, Schutanzüge etc.,
- **Unterstützung der Pflege** (100 Mio EUR): Zum Aufbau von zusätzlichem Betreuungs- und Pflegeangebot durch die Länder,
- **Steuerfreie Bonuszahlungen:** Bonuszahlungen von Unternehmen für systemerhaltende Bereiche werden im Sinne eines „15. Monatsgehaltes“ steuerfrei gestellt,
- **Erforschung von Medikamenten** (23 Mio EUR): Förderung von Projekten zur Erforschung der Wirksamkeit bereits bestehender Medikamente gegen das Coronavirus,
- **Fonds zur Übernahme von Stornokosten von Schulveranstaltungen** (13 Mio EUR)
- **Geräte für Schüler** (5,5 Mio EUR): Zur Unterstützung von Home Learning
- **Direktkredite** (in Planung).

Der **Corona Hilfs-Fonds** umfasst die (Teil-)Kompensation des Einnahmenentfalls v. a. von jenen Unternehmen, deren Branchen besonders stark von den Schließungsmaßnahmen der Bundesregierung betroffen sind. Er besteht derzeit aus Kreditgarantien und Zuschüssen. Die Zuschüsse werden entweder direkt oder durch Umwandlung von Krediten, die durch Hausbanken gewährt und durch Bundeshaftungen besichert werden, vergeben. Laut einer vorläufigen Abschätzung des FISK-Büros belaufen sich die Zuschüsse auf 4,3 Mrd EUR, die entsprechend den Finanzierungssaldo verschlechtern.⁹

- **Kredit-Zuschuss-Vereinbarung:**
 - Betriebsmittelkredite i.H.v. max. 120 Mio EUR bzw. in Höhe eines Quartalsumsatzes des Unternehmens (unter Verrechnung von maximal 1% Kreditzinsen, für eine Laufzeit von 5 Jahren, möglich um weitere 5 Jahre zu verlängern),
 - Bis zu 90% der Kreditsumme wird durch die Bundesregierung garantiert,
 - Teilweise Umwandlung in einen (nicht-rückzahlbaren) Zuschuss
 - Zuschüsse (können auch direkt beantragt werden) zur Teilerstattung von fixen Betriebskosten (Miete, Strom, Gas, nicht vom Moratorium erfasste Zinsen, Leasing, Versicherungsprämien, fiktiver Unternehmerlohn) und saisonale bzw. verderblicher Ware (falls diese mehr

⁹ Unter der Annahme, dass die Zuschusskomponente vorab eindeutig definiert und folglich als solche bereits zum Zeitpunkt der Kreditgewährung als Subvention verbucht wird (siehe Tabelle 2).

als 50% durch Corona Krise an Wert verlieren)

- Höhe der Rate wird anhand von Umsatzeinbußen festgestellt
 - Umsatzeinbuße 40%-60%: 25%
 - Umsatzeinbuße 60%-80%: beträgt der Zuschuss 50%
 - Umsatzeinbuße 80%-100%: beträgt der Zuschuss 75%

Abgabenstundungen und Vorauszahlungsherabsetzungen zur Vermeidung wirtschaftlicher Notlagen oder Liquiditätsengpässen infolge von Abgabenzahlungen:

- **Körperschafts- und Einkommenssteuer** (bis zu 10 Mrd EUR): Herabsetzung und Nichtfestsetzen von Vorauszahlungen, Verzicht auf Nachforderungszinsen, Stundung bzw. Ratenzahlung ohne Säumniszuschlag und Stundungszinsen,
- **Sozialversicherung der Selbstständigen**: Stundung oder Ratenzahlung der Beiträge, Herabsetzung der vorläufigen Beitragsgrundlage, gänzliche bzw. teilweise Nachsicht der Verzugszinsen,
- Laut **Abschätzung des FISK-Büros** führt die Körperschafts- und Einkommenssteuerstundung zu einem Rückgang der Einnahmen im Jahr 2020 von 3,9 Mrd EUR. Eine Stundung der SV-Beiträge hat hingegen keinen ESVG-relevanten Effekt auf den Finanzierungssaldo, erhöht jedoch den Schuldenstand im Jahr 2020 laut **Abschätzung des FISK-Büros** um 5,6 Mrd EUR.
- **Kreditmoratorium**: Verbraucherkredite und Kredite von Kleinunternehmen müssen gestundet werden, wenn diese es beantragen.

Garantien und Haftungen als Sicherstellung für Kredite:

- Für **Exportunternehmen** (Kreditrahmen 2 Mrd) OeKB-Überbrückungskredite i.H.v. 10% (Großunternehmen) bzw. 15% (KMU) des Exportumsatzes der Unternehmen; begrenzte Kredithöhe mit 60 Mio EUR pro Unternehmen, Bundeshaftung zwischen 50% und 70%,
- Für **Betriebe im Tourismusbereich** (Haftungsvolumen 1 Mrd EUR; ursprünglich 100 Mio EUR): Bundeshaftungen i.H.v. 80% der Überbrückungsfinanzierungen (abgewickelt durch die österreichische Tourismusbank),
- Für **EPU und KMU** (Haftungsvolumen 1,25 Mrd EUR): Bundeshaftungen i.H.v. 80% der Überbrückungsfinanzierungen (vergeben und abgewickelt durch das Austria Wirtschaftsservice - AWS); max. Kredithöhe von 2,5 Mio EUR pro KMU,
- Unter der Annahme, dass die Bundeshaftungen erst in den Folgejahren schlagend werden, ergibt sich kein budgetärer Effekt im Jahr 2020.

COVID-19-Kurzarbeit (5 Mrd EUR – ursprünglich 400 Mio EUR – wurden veranschlagt) – soll dem Rückgang von Humankapital, dem Ansteigen struktureller Arbeitslosigkeit sowie dem damit verbundenen Rückgang des Arbeitskräftepotenzials und Potenzialwachstums der österreichischen Wirtschaft entgegenwirken. Diese Maßnahme ermöglicht die Herabsetzung der Normalarbeitszeit und des Arbeitsentgelts.

- Arbeitszeit kann über den gesamten Durchrechnungszeitraum auf 10% bis 90% gekürzt werden (darf zeitweise auch 0% betragen).
- Ein Teil des entfallenen Entgelts wird als Transfer vom AMS geleistet.
- Die Nettoersatzrate ist gestaffelt. Für Bruttolöhne über 2.685 EUR bis zur Höchstbeitragsgrundlage wird ein Entgelt von 80% des vor der Kurzarbeit bezogenen Nettoentgelts ausbezahlt, für Bruttolöhne zwischen 1.700 und 2.685 EUR werden 85% ersetzt und für Bruttolöhne unter 1.700 EUR werden

90% als Transferleistung durch das AMS ausgezahlt. Lehrlinge erhalten weiterhin 100% ihrer bisherigen Lehrlingsentschädigung (Lehrlingsentgelt).

- Die Kurzarbeitsbeihilfe wird in Pauschalsätzen je Ausfallstunde gewährt. In den Pauschalsätzen sind die Sozialversicherungsbeiträge ebenso enthalten wie alle sonstigen lohnbezogenen Dienstgeberabgaben. Zur Abgeltung der anteiligen Sonderzahlungen berücksichtigen die Pauschalsätze auch eine pauschale Erhöhung um ein Sechstel.
- Die Kurzarbeitsbeihilfe kann zweimalig für je maximal 3 Monate beantragt werden.
- **Die Schätzung des FISK-Büro** ergibt einen budgetären Effekt von rund 5,4 Mrd EUR.

Im Zuge der COVID -Gesetzes wurde außerdem noch weitere Maßnahmen mit geringeren Volumina beschlossen, die nicht direkt durch das 38 Mrd EUR Paket finanziert werden. Dazu zählen:

- die geplante Erhöhung der **Tabaksteuer** für Zigaretten, Feinschnitttabake und Tabak zum Erhitzen mit 1. April 2020 auf 1. Oktober 2020 zu verschieben (geschätzter Einnahmeentfall: 17 Mio EUR).
- **Unterstützung für Familien in besonderen Notlagen** (30 Mio EUR): Unterstützung für Familien, die auf Grund von Corona in Kurzarbeit gehen, oder arbeitslos wurden. Die Unterstützung wird einmalig ausgezahlt und ist nicht rückzahlbar. Die finanziellen Mittel werden über den FLAF bereitgestellt.
- **Medienförderung** (17 Mio EUR): Förderung von privaten kommerziellen (15 Mio EUR) und nicht kommerziellen (2 Mio EUR) Rundfunkprogrammen aus den Einnahmen der Rundfunkgebühren.
- Entfall der Verpflichtung von Zuschlagsentrichtung an die **Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse** (BUAK; 60 Mio EUR): Entfall von bestimmten Zuschlägen für Abfertigung, Überbrückungsgeld und Winterfeiertagsregelung im Zeitraum von 16. März 2020 bis 15. Mai 2020.¹⁰

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Maßnahmen wurden ergänzende **Maßnahmenpakete auf Länderebene** beschlossen (z. B. von Wien oder Niederösterreich). Die gewählten Instrumente sind ähnlich der Maßnahmen der Bundesregierung: Exemplarisch umfasst das 35 Mio EUR Hilfspaket von Wien 12 Mio EUR Bürgschaften zur Liquiditätsstärkung für Wiener KMU, 20 Mio EUR Notlagenfonds für EPU und Kleinstunternehmen und 3 Mio EUR Mittelaufstockung des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) für Arbeitsstiftungen.

Verbuchung der COVID-19-Maßnahmen gemäß ESVG 2010

Hinter dem fiskalpolitischen Maßnahmenmix zur Abfederung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 stehen unterschiedliche Förderungsinstrumente. Damit gehen jeweils spezifische Verbuchungsgepflogenheiten gemäß ESVG 2010 einher. So unterscheiden sich Maßnahmen hinsichtlich ihrer Erfassung in den Rechnungskonten des Staatssektors (Zeitpunkt und Umfang) und folglich im Ausmaß ihrer Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo sowie den Schuldenstand (Tabelle 2). Während beispielsweise steuerliche Erleichterungen (z. B. Herabsetzung von Vorauszahlungen, Stundungen oder Ratenzahlungen) oder Subventionen (z. B. Direktzahlungen an Unternehmen) als Einnahmenentfall bzw. Zusatzausgaben unmittelbar den Finanzierungssaldo belasten und bei einem Defizit auch den Schuldenstand entsprechend erhöhen, resultiert aus Haftungsübernahmen oder Kreditgewährungen (abgesehen von etwaigen Haftungsentgelten oder Zinserträgen) kein unmittelbarer Effekt auf den Finanzierungssaldo. Dieser stellt sich erst dann ein, wenn Bundeshaftungen in Anspruch genommen werden, oder sich die Uneinbringlichkeit von Darlehensforderungen herausstellt.

¹⁰ siehe Artikel 20 des 2. COVID-19-Gesetzes (17/BNR)

Tabelle 2: Verbuchung der COVID-19-Maßnahmen gemäß ESVG 2010

COVID-19-Maßnahme	ESVG 2010-Verbuchung		Auswirkung	
	Erfassung/Zeitpunkt	Transaktionsklasse	Finanzierungssaldo	Schuldenstand
Steuerliche Erleichterungen				
Herabsetzung der Vorauszahlungen von KöSt und ESt	time adjusted cash, d.h. Verbuchung in Abhängigkeit von der tatsächlichen Zahlung unter Berücksichtigung zeitlicher Verzögerungen beim Zahlungseingang	Einkommens- und Vermögenssteuern (D.5)	unmittelbar	unmittelbar
Wegfall von Säumniszuschlägen bei verspäteter Entrichtung der Abgabenschuld oder Anspruchszinsen für ESt- oder KöSt-Nachforderungen	periodengerecht, entsprechend dem Auflaufen der Zinsen bzw. Zinserträge (unabhängig vom tatsächlichen Zeitpunkt der Zahlung)	Vermögenseinkommen (D.4)	unmittelbar	unmittelbar
Steuerstundung oder Ratenzahlung	time adjusted cash, d.h. spätere Steuerzahlungen erhöhen Aufkommen der Folgejahre	Einkommens- und Vermögenssteuern (D.5)	unmittelbar	unmittelbar
Stundung von SV-Beiträgen	periodengerecht	Sozialbeiträge (D.6)	keine ¹⁾	unmittelbar
Haftungen/Garantien²⁾	erst zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme	Sonstiger Vermögenstransfer (D.9)	nicht unmittelbar	nicht unmittelbar
Überbrückungskredite	zum Gewährungszeitpunkt	Finanzielle Transaktionen (F.4, Kredite), wodurch sich das Geldvermögen des Staates a priori nicht verändert – einer Verpflichtung steht in gleicher Höhe eine Forderung gegenüber	keine	nicht unmittelbar, außer Kreditgewährung basiert auf einer Aufnahme und Weitergabe von Fremdmitteln
Zinserträge	periodengerecht, entsprechend dem Auflaufen der Zinsen bzw. Zinserträge (unabhängig vom tatsächlichen Zeitpunkt der Zahlung)	Vermögenseinkommen (D.4)	unmittelbar	unmittelbar
Verzicht auf Rückzahlung eines Kredites oder Uneinbringlichkeit der Forderung	zum Zeitpunkt der Forderungsabschreibung	Sonstiger Vermögenstransfer (D.9)	unmittelbar	unmittelbar
Kredit-Zuschuss-Modell				
Kreditgewährung mit "nachträglicher", partieller Umwandlung in Zuschusskomponente ³⁾	zum Gewährungszeitpunkt/zum Umwandlungszeitpunkt (Forderungsabschreibung)	Finanzielle Transaktionen (F.4, Kredite)/Sonstiger Vermögenstransfer (D.9)	keine/zum Zeitpunkt der Forderungsabschreibung	nicht unmittelbar, außer Kreditgewährung basiert auf einer Aufnahme und Weitergabe von Fremdmitteln/zum Zeitpunkt der Forderungsabschreibung
Kreditgewährung mit vorab klar definierter Zuschusskomponente	zum Gewährungszeitpunkt unterschiedliche Behandlung der Kredit- und Zuschusskomponente	Kredit: Finanzielle Transaktionen (F.4), Zuschuss: Subvention (D.3)	unmittelbar im Ausmaß der Subvention	unmittelbar im Ausmaß der Subvention; Kredit nicht unmittelbar, außer Kreditgewährung basiert auf einer Aufnahme und Weitergabe von Fremdmitteln
Kurzarbeit	periodengerecht, zum Zeitpunkt der Gewährung	Sonstige Subvention (D.3)	unmittelbar	unmittelbar
Sonstige Direkthilfen für Unternehmen	periodengerecht, zum Zeitpunkt der Gewährung	Subvention (D.3)	unmittelbar	unmittelbar

1) Ausnahme: Nichteinbringliche Beitragseinnahmen werden abgeschrieben und reduzieren "budgetsaldowirksam" das Gesamtergebnis der SV-Beiträge nach ESVG.
2) Üblicherweise werden Haftungsentgelte verbucht, die sich positiv auf den Maastricht-Saldo auswirken. Darauf dürfte im Rahmen der COVID-Maßnahmen aber verzichtet werden.
3) Wenn Zuschusskomponente zwar vorab festgelegt wurde, aber Zeitpunkt der Umwandlung und Höhe noch nicht konkret sind.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Das tatsächliche Ausmaß der budgetären Auswirkungen hängt von der jeweiligen Inanspruchnahme der Einzelmaßnahmen ab. Eine Abschätzung des Büros des FISK findet sich dazu im Kapitel 3.

3. SEKTORALE BETRACHTUNG DES MAKROÖKONOMISCHEN SCHOCKS

Da sich die Effekte der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, unter anderem die Einschränkungen im Handel, in der Gastronomie und bei Dienstleistungen, je nach Wirtschaftsbereich sehr unterschiedlich auswirken, wird in dieser Analyse eine sektorale Betrachtungsweise verfolgt¹¹. Diese ermöglicht, Annahmen zur Entwicklung von Umsatzerlösen und Bruttowertschöpfung in den einzelnen Sektoren zu differenzieren. Die Einteilung erfolgt auf Basis der ÖNACE 2008-Klassifikation (fallweise bis zur Ebene +4) aus der Leistungs- und Strukturhebung für das Jahr 2017 und bildet somit auch Detailsektoren innerhalb

11 Anmerkung: Die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Energie-, und Wasserversorgung, Öffentliche Verwaltung; Erziehung und Unterricht; Gesundheits- und Sozialwesen wurden aufgrund geringer zu erwartender Auswirkungen nicht berücksichtigt.

einer Branche ab, sodass z. B. eine Unterscheidung zwischen dem Lebensmittel- und dem Gebrauchsgüterhandel ermöglicht wird. Dadurch kann unterschieden werden, welche Bereiche eines Sektors stärker und welche schwächer von der COVID-19-Pandemie und den damit verbundenen Maßnahmen betroffen sind. Die Analyse geht grundsätzlich von einer Dauer des wirtschaftlichen Schocks von bis zu 12 Wochen aus.

Die Auswirkungen auf die einzelnen Sektoren werden hinsichtlich des Ausmaßes der Betroffenheit in vier unterschiedlichen Ausprägungen modelliert (siehe Tabelle 3). Bei Betrieben, welche die Geschäftstätigkeit nach der Verordnung der Bundesregierung vorübergehend einstellen mussten, darunter etwa große Teile des Handels, der Beherbergung und Gastronomie und der persönlichen Dienstleistungen (z. B. Friseur, Kosmetiksalons und Bäder), wird ein gänzlicher Entfall des Umsatzes und der Bruttowertschöpfung im Zeitraum der Betriebseinstellung angenommen, sowie ein 50% Entfall für die Zeit danach unterstellt.¹² Bei Sektoren, die von den gesetzlichen Maßnahmen indirekt stark betroffen sind, z. B. Arbeitskräfteüberlassung, Teile des Großhandels und der Baubranche und diverse herstellende Betriebe, wird ein starker Einbruch im Umsatz und der Wertschöpfung angenommen. Eine geringere Nachfrage nach Dienstleistungen ist bei einem wesentlichen Teil der sonstigen Dienstleistungen (Architekten, IT-Dienstleistungen, etc.) anzunehmen, wenn auch weniger stark ausgeprägt. Schließlich wird bei jenen Sektoren, die sowohl direkt als auch indirekt nur marginal betroffen sind, keine Beeinträchtigung der Wertschöpfung angenommen. Dies betrifft insbesondere Teile der Herstellung von Waren, den Lebensmittelhandel und freiberufliche und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (z. B. Wirtschaftsprüfer, Beratungsunternehmen und Wachdienste).

Tabelle 3: Annahmen in der sektoralen Analyse

Kriterien	Sektoren	Einbruch
Gesetzlich zugesperrt	Teile des Einzelhandels, Gastronomie und Beherbergung, etc.	-100%
Indirekt stark betroffen	Teile der Produktion und des Bausektors, Kfz-Handel, Großhandel, etc.	-70%
Indirekt leicht betroffen	Diverse Dienstleistungsbereiche (IT, Finanzen, Wohnungswesen), Freiberufliche Tätigkeiten, etc.	-30%
Direkt und indirekt marginal betroffen	Teile der Herstellung, Lebensmittelhandel, F&E, Marktforschung, etc.	-

Quelle: FISK-Einschätzung auf Basis von Statistik Austria.

Je nach Wirtschaftsbereich ist nach Aufhebung der Maßnahmen mit unterschiedlichen Aufholeffekten zu rechnen. In der herstellenden Industrie werden derzeit teilweise Betriebsurlaube oder Instandhaltungsarbeiten vorgezogen, um die Produktionseinbußen im Laufe des Jahres wieder aufzuholen. Ein derartiger Aufholprozess erscheint bei großen Teilen des Dienstleistungssektors unrealistisch. Vor diesem Hintergrund wird im zugrundeliegenden Schockszenario für die Herstellung von Waren oder den Bausektor ein höherer Aufholfaktor als für den Dienstleistungsbereich unterstellt. Insbesondere im Gastronomie- und Beherbergungsbereich sind verlorene Umsätze nur zu einem geringen Teil aufzuholen. In den unterstellten Aufholeffekten sind, die von der Regierung verabschiedeten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze und Stützung der Liquidität der Unternehmen bereits berücksichtigt. Ohne diese Maßnahmen müsste von einem wesentlich langsameren Aufholprozess der Wirtschaft ausgegangen werden.

Unter diesen Annahmen errechnet sich aus der sektoralen Betrachtung ein erheblicher Rückgang bei Umsatzerlösen und der Bruttowertschöpfung. Der größte Anteil am Umsatzrückgang ist auf den Einbruch bei sonstigen Dienstleistungen und Teilen der Produktion zurückzuführen, gefolgt von den Ausfällen in der Beherbergung und Gastronomie und im Einzelhandel. In Summe beträgt der erwartete negative Effekt der COVID-19-Pandemie auf die Bruttowertschöpfung rund 23,5 Mrd EUR und auf die Umsatzerlöse

¹² Die Annahme beruht auf einer 50%-Auslastung für eine Dauer, die der Hälfte der Zeit des Lockdowns entspricht. In Branchen, die länger von einer Einstellung des Betriebs betroffen sind, ist auch ein länger andauernder Aufholprozess anzunehmen, z.B. im Bereich Beherbergung und Gastronomie.

rund 54 Mrd EUR. Dies entspricht in etwa einem negativen Schock auf das reale BIP in Höhe von 5,8%.¹³ Die Wirkung der diskretionären Maßnahmen wurde bei der Ableitung des Schocks über die Höhe der Aufholeffekte bereits berücksichtigt. Aufgrund der Unsicherheit bezüglich der weiteren Verbreitung des Virus und der noch nicht abschätzbaren Dauer der Maßnahmen müssen diese Schätzungen jedoch als vorläufig betrachtet und bei Vorliegen neuer Information adaptiert werden.

Quantifizierung der diskretionären Maßnahmen

Für die quantitativ größten saldowirksamen Maßnahmen der Bundesregierung zur Stützung des Arbeitsmarktes und zur Abfederung von Einnahmehausfällen in Folge der Gesundheitskrise (Corona Hilfs-Fonds, COVID-Kurzarbeitsbeihilfe und Steuerstundungen) wird eine Abschätzung auf Basis der oben dargestellten Sektorenanalyse vorgenommen.

Für eine Abschätzung jenes Anteils der Kredite im Rahmen der Corona Hilfs-Fonds, der in einem Jahr in einen Zuschuss umgewandelt werden kann bzw. der Höhe direkt beantragter Zuschüsse, werden jene Subsektoren betrachtet, in denen Betriebe aufgrund der Regierungsmaßnahmen geschlossen wurden oder erhebliche Umsatzeinbußen erlitten haben. Der Zuschuss ist abhängig vom Umsatzentfall des jeweiligen Unternehmens und beträgt zwischen 25% und 75%. Unter Einbeziehung jener betrieblichen Fixkosten, die im Rahmen des Corona Hilfs-Fonds förderwürdig sind (Geschäftsraummieten, Versicherungsprämien, Zinsaufwendungen, etc.) errechnen sich in Summe Zuschüsse i.H.v. 4,3 Mrd EUR.

Eine Abschätzung der Kosten für die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe baut auf der Analyse der Sektoren und der differenzierten Betrachtung ihrer Betroffenheit durch die Corona-Krise auf. Je nach Annahmen in den Kategorien der vollkommenen Schließung und der starken oder weniger starken Betroffenheit der Branchen ergeben sich unterschiedliche Anteile an den Betrieben, die entweder Kurzarbeit beantragen oder Arbeitnehmer kündigen. Es wird auch von einem Anteil an Betrieben ausgegangen, die trotz Umsatzeinbußen keine der beiden Maßnahmen ergreifen, u. a. im Bereich der Gastronomie und Beherbergung aufgrund des hohen Anteils von Ein-Personen-Unternehmen und saisonaler Beschäftigung. Insgesamt kommt es jedoch in der Gastronomie- und Beherbergungsbranche immer noch zu vielen Kündigungen und Kurzarbeitsanträgen aufgrund der vollumfänglichen Betriebsschließungen mit Ausnahme der Lieferdienste. Aus diesen Annahmen und Berechnungen ergeben sich Mehrausgaben für die Kurzarbeit von 5,4 Mrd EUR. Die vorgenommene Abschätzung geht von einer weitgehenden Wiederaufnahme der Beschäftigung nach dem Ende der Regierungsmaßnahmen zur Eindämmung der COVID-Pandemie und einer entsprechenden Beendigung der Kurzarbeit aus.

Die Herabsetzung der Vorauszahlungen und Stundungen der Einkommen- und Körperschaftssteuer werden ebenfalls über die sektorale Verteilung der Effekte der COVID-Maßnahmen abgeschätzt. Die Abschätzung des FISK-Büros geht hier von einer Stundung der veranlagten Einkommensteuer und Körperschaftssteuer im Ausmaß von rund 25% des Steueraufkommens im Jahr 2019 aus. Daraus ergibt sich ein Einnahmehausfall für das Jahr 2020 im Umfang von 3,9 Mrd EUR. Herabsetzungen der Vorauszahlungen sind weitgehend bereits über den Rückgang der Bruttowertschöpfung berücksichtigt und werden nicht zusätzlich erfasst. Die Stundung der Sozialversicherungsbeiträge führt zu keiner Änderung des Finanzierungshaushalts 2020, da diese Beiträge periodenabgegrenzt verbucht werden. Die Stundungen müssen aber zwischenfinanziert werden und erhöhen damit den Schuldenstand. Hier wird von einer Stundung der Sozialversicherungsbeiträge im Ausmaß von 25% des Aufkommens der tatsächlichen Sozialbeiträge der Arbeitnehmer (Privatsektor) und Selbständige ausgegangen. Der Schuldenstand erhöht sich damit um 5,6 Mrd EUR.

¹³ Das Bruttoinlandsprodukt ergibt sich aus der Bruttowertschöpfung zuzüglich Gütersteuern und abzüglich Gütersubventionen.

4. ZERLEGUNG DES AGGREGIERTEN MAKROÖKONOMISCHEN SCHOCKS

Aus makroökonomischer Sicht stellt die Coronavirus-Pandemie einen kontraktiven Schock dar, der sich jedoch nur unvollständig in der klassischen Dichotomie von Angebot und Nachfrage einordnen lassen wird. Vielmehr lässt sich die aktuelle Situation als eine Kombination bekannter Angebots- und Nachfrageschocks verstehen, hat aber auch die Qualität eines neuartigen Schocks.

Durch ein „Herunterfahren“ der Wirtschaft wirkt der Schock angebotsseitig. Beschäftigung findet zum Teil nicht mehr statt. Das AMS berichtet eine Zunahme der Arbeitslosen um 240.000 (Stand 13.4.) im Vergleich zum Vorjahresmonat. Kollektivverträge könnten kurzfristig keine oder lediglich sehr geringe Lohnsteigerungen vorsehen. Die hohe allgemeine Unsicherheit führt zu einer Zurückhaltung von Investitionen.¹⁴

Gleichzeitig bzw. zum Teil als Folge des Beschäftigungsrückgangs und geringen Wachstums der Lohn- und Gehaltssumme bricht in vielen Sektoren die Nachfrage stark ein. Privater Konsum wird durch die Ausgangsbeschränkungen zusätzlich reduziert, der Tourismus ist kurzfristig vollständig zum Erliegen gekommen, Gleiches gilt für weite Teile des Gastgewerbes. Im produzierenden Gewerbe ist die Fertigung stark rückläufig. Nach Abklingen der Pandemie ist von deutlichen Nachholeffekten auszugehen. Die Nachfrageausfälle können jedoch sicherlich nicht vollständig aufgeholt werden. Die Exportnachfrage bricht stark ein.

Tabelle 4: Makroökonomische Schockzerlegung

in %P	BIP real		BIP nominell		Arbeitsvolumen		Arbeitnehmerentgelt		Privater Konsum nom.	
	Szenario I	Szenario II	Szenario I	Szenario II	Szenario I	Szenario II	Szenario I	Szenario II	Szenario I	Szenario II
2020	-5.8	-5.8	-6.2	-5.9	-6.1	-4.1	-6.8	-4.8	-4.3	-3.3

Quellen: WIFO-Prognose und eigene Berechnungen.

Zur Illustration möglicher Effekte auf die österreichische Volkswirtschaft wurden die Auswirkungen von zwei in ihrer aggregierten BIP-Wirkung gleich großen, aber in ihrer Zusammensetzung unterschiedlichen Schocks im Rahmen eines geschätzten allgemeinen Gleichgewichtsmodells (DSGE-Modells) betrachtet. Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die durchgeführte Analyse aufgrund der Einzigartigkeit der gegenwärtig zu beobachtenden Entwicklungen großen Unsicherheiten unterliegt.¹⁵ Die durchgeführten Simulationen berücksichtigen schockinduzierte Änderungen von Angebot und Nachfrage im In- und Ausland. Unter der aus der Sektoranalyse (Kapitel 3) abgeleiteten Annahme, dass der Schock das reale BIP um 5,8 Prozentpunkte aufgrund der Coronavirus-Pandemie in beiden Szenarien senkt, wird die Änderung der Anzahl an Erwerbspersonen, Arbeitslosen, des VPI und der Arbeitnehmerentgelte und des realen und nominellen Konsums berechnet. Diese Aufteilung der aggregierten Schocks auf die angeführten makroökonomischen Variablen ist für die Abschätzung des fiskalischen Effekts des COVID-Schocks unerlässlich. Szenario 1 unterstellt, dass Nachfrageschocks $\frac{3}{4}$ des Gesamtschocks verursachen. Dabei sind die Schocks zu je einer Hälfte dem In- und Ausland zuzurechnen. Szenario 2 unterstellt, dass Angebots- und Nachfrageschocks in gleichen Teilen die Kontraktion treiben. Die Aufteilung zwischen In- und Ausland ist weiterhin symmetrisch.

¹⁴ Kontraktive Angebotsschocks gehen im Allgemeinen mit steigenden Relativpreisen einher. Jedoch wird die momentane Situation nicht durch Knappheit, wie z.B. am Arbeitsmarkt, im eigentlichen Sinn beschrieben.

¹⁵ Unsicherheit besteht aktuell sowohl über die „wahre“ Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft als auch über die „wahre“ Natur des zu beobachtenden makroökonomischen Schocks. Das Modell unterstellt Linearität in den identifizierten Schocks.

5. AUSWIRKUNGEN AUF FINANZIERUNGSSALDO UND SCHULDENSTAND

Der Budgeteffekt der COVID-19-Pandemie errechnet sich aus den Ausgabenerhöhungen bzw. Einnahmerückgängen aufgrund der von der Bundesregierung verabschiedeten Maßnahmen und den budgetären Effekten des makroökonomischen Schocks. Der expansive Effekt der diskretionären Maßnahmen ist dabei im vorliegenden Makroszenario (-5,8% des BIP) bereits berücksichtigt. Das Gesamtvolumen der budgetären Belastung aufgrund der diskretionären Maßnahmen beläuft sich in Summe auf 16,1 Mrd EUR und setzt sich vorrangig aus Ausgabenerhöhungen (12,1 Mrd EUR) zusammen. Der diskretionär bedingte Rückgang der Einnahmen beträgt 3,9 Mrd EUR (Tabelle 5).

Der in Szenario 1 analysierte, zu $\frac{3}{4}$ nachfrageseitig verursachte Rückgang des realen BIP um 5,8% führt zu einer Reduktion der Staatseinnahmen im Umfang von 8,6 Mrd EUR. Die Staatsausgaben steigen vorrangig getrieben durch die Erhöhung der Arbeitslosenzahlungen um 0,9 Mrd EUR. Der symmetrisch durch einen Angebots- und Nachfragschock verursachte Makroschock (Szenario 2) führt zu einem geringeren Einnahmerückgang in der Höhe von 6,6 Mrd EUR gegenüber Szenario 1. Dies ist vorrangig auf den schwächeren Rückgang der Arbeitnehmerentgelte und Anzahl an Beschäftigten zurückzuführen. Der makroökonomisch bedingte Anstieg der Ausgaben bleibt hingegen mit 0,9 Mrd EUR annähernd gleich wie in Szenario 1.

Tabelle 5: Quantifizierte Maßnahmen der Bundesregierung

Teilbereich	Maßnahme	2020
Maßnahmenpaket	budgetäre "Maastricht"-Wirkung*) in Mio EUR	
Soforthilfe	Härtefallfonds	-2.000
Soforthilfe	Sonderbetreuungszeit	n.q.
Soforthilfe	Unterstützungsfonds für KünstlerInnen	-5
Soforthilfe	Unterstützung OeGK	-60
Soforthilfe	Gesundheitsausgaben	-130
Soforthilfe	Forschungsunterstützung	-23
Soforthilfe	Pflegeunterstützung	-100
Soforthilfe	Steuerfreier Bonus für systemerhaltende Berufe	n.q.
Soforthilfe	Fond für Schulveranstaltungsstornogebühren	-13
Soforthilfe	Computer für Schüler	-6
Corona Hilfs-Fonds	(Teil-)Kompensation des Einnahmeentfalls	-4.300
Abgabenstundungen	KöSt + ESt	-3.900
Abgabenstundungen	SVS-Beiträge **	0
Garantien und Haftungen	Bundshaftung für Überbrückungskredite für EPU/KMU und Tourismus-Unternehmen	0
Kurzarbeit	Corona-Kurzarbeit	-5.400
Zusätzliche Maßnahmen	Familienhärtefond, BUAK, Medienförderung, Tabaksteuer	-124
Insgesamt		-16.061
Davon einnahmenseitig		-3.917
Davon ausgabenseitig		-12.144
Anmerkung: *) Negative Werte bedeuten eine Reduktion des Finanzierungssaldos.		
**) Wirken nicht defiziterhöhend, aber schuldenerhöhend		
Quellen: FISK-Einschätzung auf Basis des 2. COVID-19-Gesetzes und Informationen der Ministerien (BMF und BMDW).		

Der budgetäre Gesamteffekt der COVID-Pandemie wird im Fall von Szenario 1 mit -25,6 Mrd EUR bzw. -6,6% des BIP, im Fall von Szenario 2 mit -23,5 Mrd EUR bzw. -6,1% des BIP abgeschätzt und setzt sich in beiden Szenarien vorrangig aus der budgetären Wirkung der diskretionären Maßnahmen zusammen (Tabelle 5). Die Erhöhung des Schuldenstandes beträgt 31,2 bzw. 29,1 Mrd EUR (Szenario 2).¹⁶ Die

¹⁶ Die im FISK Prognosemodell errechneten automatischen Stabilisatoren liegen dabei unter der weitläufig verwendeten Budgetsemielastizität von 0,57.

über dem Budgeteffekt liegende Erhöhung der Verschuldung ist auf die Schuldaufnahme zur Zwischenfinanzierung der gestundeten Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen. Die Schuldenquote erhöht sich um 8,1% (Szenario 1) bzw. 7,5% (Szenario 2).

Tabelle 6: Erwartete Effekte auf Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Budgetäre Effekte der COVID Pandemie im Jahr 2020				
	Δ Finanzierungssaldo		Δ Schuldenstand	
	<i>in Mrd EUR</i>	<i>in % des BIP</i>	<i>in Mrd EUR</i>	<i>in % des BIP</i>
Diskretionäre Maßnahmen	-16,1	-4,2%	-21,7	-5,6%
Makroökonomischer Schock				
Szenario 1	-9,5	-2,5%	-9,5	-2,5%
Szenario 2	-7,4	-1,9%	-7,4	-1,9%
Gesamteffekt Szenario 1	-25,6	-6,6%	-31,2	-8,1%
Gesamteffekt Szenario 2	-23,5	-6,1%	-29,1	-7,5%

Quelle: 2. COVID-19 Gesetz, BMF, BMDW und eigene Berechnungen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Analyse großen Unsicherheiten unterliegt. Sowohl die Höhe des makroökonomischen Schocks als auch die budgetäre Wirkung der diskretionären Maßnahmen basiert auf einer Vielzahl von Annahmen. Eine laufende Anpassung der hier getroffenen Abschätzung erscheint geboten.

Ferner ist festzuhalten, dass infolge der Aktivierung der „general escape clause“ durch die Europäische Kommission (in Abstimmung mit dem ECOFIN) die gravierenden fiskalischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu keinen Verfehlungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes führen (siehe Kapitel 6). Allerdings ist noch unklar, wie diese Klausel im Detail operationalisiert wird.

6. IMPLIKATIONEN FÜR DIE FISKALREGELANWENDUNG

Die Auswirkungen des Coronavirus sind weitreichend. Im Kontext der wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Dimension der COVID-19-Krise zeigt folgende Zusammenstellung die diesbezügliche Flexibilität des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bei der Anwendung numerischer Fiskalregeln sowie die seitens der EK bzw. der Euro-Gruppe gewählte Vorgangsweise.¹⁷

Das EU-Fiskalregelwerk bietet unterschiedliche Möglichkeiten, die budgetären Belastungen infolge des Coronavirus gesondert zu berücksichtigen:

- Erleichterungen beim **Anpassungspfad** in Richtung des strukturellen mittelfristigen Budgetziels (MTO) **in Abhängigkeit von der Konjunktur** („matrix of requirements“)
- Behandlung von Ausgaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise als abzugsfähige **Einmalmaßnahmen** bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos
- Behandlung der Aufwendungen im Kontext von COVID-19 als „**außergewöhnliches Ereignis**“, wodurch eine temporäre Lockerung der Vorgaben bzw. Abweichung vom MTO im Ausmaß der unmittelbar mit dem Ereignis verbundenen Aufwendungen erlaubt ist („unusual event clause“)

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/>

- Aktivierung der „**general escape clause**“, die bei einer schweren Konjunkturabschwung im Euroraum zusätzlich diskretionäre (Konjunkturbelebungs-)Maßnahmen erlaubt

Die angeführten Flexibilisierungselemente des SWP unterscheiden sich sowohl in der **zeitlichen Dimension der Lockerung der fiskalischen Vorgaben** als auch im **Ausmaß der anrechenbaren Maßnahmen bzw. Ausgabenkategorien**.

Im Rahmen dieser Möglichkeiten verständigten sich die **Finanzminister des Euroraumes und die Europäische Kommission** bereits am 16.3.2020 darauf, den budgetären Belastungen infolge des Coronavirus über dem Weg der „**unusual event clause**“ sowie der Aktivierung der „**general escape clause**“ zu begegnen. Diese Vorgangsweise wurde auch seitens des ECOFIN am 23.3.2020 bestätigt.

Anwendung der „unusual event clause“ und der „general escape clause“

Der SWP sieht eine gewisse Flexibilität vor, die es sowohl im Rahmen der präventiven als auch der korrekativen Komponente des Pakts ermöglicht, außerplanmäßige Ausgaben, die auf **außergewöhnliche Ereignisse** zurückzuführen sind und sich der Kontrolle des betreffenden Landes entziehen, zur **Lockerung der budgetären Vorgaben** zu berücksichtigen (Artikel 5(1) and 9(1) EU-VO 1466/97). Zuletzt kam diese Regelung in Österreich im Zusammenhang mit den Flüchtlingszusatzkosten der Jahre 2015 bis 2017 sowie im Kontext der Terrorismusbekämpfung in den Jahren 2016 und 2017 zum Tragen.

Die **präventive Komponente** des Pakts sieht ausdrücklich vor, dass vorübergehende Abweichungen vom verlangten Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel bzw. vom MTO erlaubt sind, wenn sie

- i) auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückzuführen sind,
- ii) sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entziehen,
- iii) die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigen und
- iv) die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährden.

Die **korrektive Komponente** des Pakts enthält eine ähnliche Bestimmung, wonach von der Einleitung eines Defizitverfahrens abgesehen wird, wenn

- i) der Referenzwert nur ausnahmsweise überschritten wird,
- ii) das Defizit aber in der Nähe der 3% des BIP bleibt und
- iii) die Überschreitung auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückzuführen ist.

In diesem Zusammenhang beziehen sich sowohl bei der präventiven als auch die bei der korrektiven Komponente des SWP Lockerungen der budgetären Vorgaben auf die Veränderung des strukturellen Budgetsaldos bzw. auf erlaubte Abweichungen vom MTO. Die temporären Abweichungen von den Zielvorgaben sind **für jeweils 3 Jahre im Ausmaß der budgetären Auswirkungen** im Vergleich zu einer Situation ohne außergewöhnliches Ereignis („**Zusatzkosten**“) erlaubt. Demnach muss ein unmittelbarer Bezug zum außergewöhnlichen Ereignis bestehen. Vor diesem Hintergrund dürften insbesondere Maßnahmen zur Stützung des Gesundheitssektors, zur Ausweitung des Zivilschutzes, aber auch temporäre Unterstützungsleistungen für Unternehmen und Arbeitnehmer anrechenbar sein, darüber hinaus gehende diskretionäre Maßnahmen etwa zur Konjunkturbelebungen hingegen nicht. Letztere dürften aber im Rahmen der „**general escape clause**“ Berücksichtigung finden, die bei schweren Konjunkturabschwüngen – unter

der Maßgabe, die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in der mittleren Frist nicht zu gefährden – seitens der Europäischen Kommission aktiviert werden können.

Strukturelle Anpassung im präventiven Arm des SWP in Abhängigkeit von den konjunkturellen Rahmenbedingungen – „Matrix“

Im Rahmen des **präventiven Arms** ist – solange das MTO nicht erreicht ist – eine **angemessene jährliche Verbesserung** des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen (**struktureller Budgetsaldo**) erforderlich.¹⁸ Als **Richtwert** werden **0,5% des BIP** zugrunde gelegt. Bei einem Schuldenstand von über 60% des BIP, bei ausgeprägten Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Gesamtschulden oder bei guter Wirtschaftsentwicklung ist der strukturelle Budgetsaldo jährlich um **mehr als 0,5% des BIP** anzupassen. In konjunkturell schlechten Zeiten darf der Richtwert auch unterschritten werden. Die exakten **länderspezifischen Vorgaben** sind einer **detaillierten Matrix** (Tabelle 7) zu entnehmen. Im **Jahr der Zielerreichung verkürzt sich die Zielvorgabe** auf die noch erforderliche Anpassung, um das MTO zu erreichen.¹⁹

Tabelle 7: Erforderliche strukturelle Anpassung der Defizitquote (gemessen am BIP) pro Jahr in Prozentpunkten

Makroökonomische Rahmenbedingungen		Schuldenstand unter 60% und keine Nachhaltigkeitsrisiken	Schuldenstand über 60% oder Nachhaltigkeitsrisiken
Außergewöhnlich schlechte Zeiten	Reales Wachstum < 0% oder Outputlücke < -4%	Keine Anpassung erforderlich	
Sehr schlechte Zeiten	-4% ≤ Outputlücke < -3%	0	0,25
Schlechte Zeiten	-3% ≤ Outputlücke < -1,5%	0, wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,25, wenn reales Wachstum über Potenzial	0,25, wenn reales Wachstum unter Potenzial; 0,5, wenn reales Wachstum über Potenzial
Normale Zeiten	-1,5% ≤ Outputlücke < 1,5%	0,5	0,6
Gute Zeiten	Outputlücke ≥ 1,5%	> 0,5, wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 0,75, wenn reales Wachstum über Potenzial	≥ 0,75, wenn reales Wachstum unter Potenzial; ≥ 1, wenn reales Wachstum über Potenzial

Quelle: Europäische Kommission und eigene Darstellung.

Abzugsfähigkeit von Einmalmaßnahmen bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos

Ausgehend vom Finanzierungssaldo laut Maastricht werden bei der **Berechnung des strukturellen Budgetsaldos** neben der zyklischen Budgetkomponente auch **Einmalmaßnahmen herausgerechnet**. Den EU-Konventionen folgend, werden Einmalmaßnahmen wie folgt abgegrenzt: „One-off and temporary measures are measures having a transitory budgetary effect that does not lead to a sustained change in the intertemporal budgetary position, i.e. sales of nonfinancial assets; short-term emergency costs emerging from natural disasters; tax amnesties; revenues resulting from the transfers of pension obligations and

¹⁸ Die strukturelle Anpassung wird näherungsweise durch Subtraktion des strukturellen Budgetsaldos (gemessen in % des BIP) aus dem Jahr t-1 von jenem des Jahres t ermittelt.

¹⁹ Zur Bestimmung des Abstands zum MTO für die Vorgabe des Jahres t wird der Wert des strukturellen Budgetsaldos des Jahres t-1 laut EK-Frühjahrs- oder Herbstprognose des Jahres t-1 eingefroren und gegebenenfalls noch einmal im Frühjahr t+1 rückwirkend durch den „most favourable value“ ersetzt (z. B. für 2018 letzte Korrektur im Frühjahr 2020 möglich).

assets (Code of Conduct, 24.1.2012).“ Vor diesem Hintergrund wurden in der Vergangenheit z. B. Vermögenstransfers im Rahmen des heimischen Bankenpakets, aber auch Aufwendungen im Zusammenhang mit Hochwasserkatastrophen geltend gemacht.

Einmalmaßnahmen werden **in vollem Umfang** (nicht nur der inkrementelle Teil gegenüber dem Vorjahr wie im Rahmen eines außergewöhnlichen Ereignisses) und nur **in einem Jahr** budgetwirksam. Während außergewöhnliche Ereignisse bei einer Lockerung der fiskalischen Vorgaben ansetzen, beeinflussen Einmalmaßnahmen die Höhe des strukturellen Budgetsaldos unmittelbar, dessen Entwicklung bzw. Höhe in weiterer Folge im Rahmen der Regelüberwachung den Vorgaben gegenübergestellt wird.