

EXECUTIVE SUMMARY UND EMPFEHLUNGEN DES BERICHTS ÜBER DIE EINHALTUNG DER FISKALREGELN 2019 BIS 2021 DES FISKALRATES (MAI 2020)

Einschätzung der budgetären Lage 2020 und 2021

Die Erstellung des vorliegenden Berichts über die Einhaltung der Fiskalregeln 2019 bis 2021 erfolgte in einem herausfordernden Zeitrahmen: zwischen den ersten ab Mitte März beschlossenen COVID-19-Gesetzen mit weitreichenden Hilfsmaßnahmen als Antwort auf die Corona-Krise und dem Mitte Mai beschlossenen 21. COVID-19-Gesetz. In dieser Zeit wurden auch zahlreiche Erlässe und Verordnungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus veröffentlicht. Das erforderte eine kontinuierliche Aktualisierung der FISK-Prognose. Der mit den Maßnahmen verbundene Lockdown des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens löste zusammen mit der globalen Rezession einen massiven Wirtschaftseinbruch aus. Das WIFO rechnet in seiner Konjunkturprognose, auf der die FISK-Prognose aufbaut, für das Jahr 2020 mit einem Rückgang des BIP um real 5,2%. Die besonderen und präzedenzlosen gegenwärtigen Rahmenbedingungen dieser Prognose bewirken eine hohe Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden fiskalischen Effekte sowohl im Hinblick auf die COVID-bedingten Maßnahmen der Bundesregierung als auch auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Österreichs.

Das „Corona-Hilfspaket“ der Bundesregierung umfasst neben der Soforthilfe, dem Corona-Hilfsfonds und der Corona-Kurzarbeit auch Steuerstundungen und Vorauszahlungsherabsetzungen. Zusammen mit den ebenfalls enthaltenen Garantien und Haftungen ergibt sich ein vorgesehenes Gesamtvolumen von 38 Mrd EUR. Einige dieser Maßnahmen führen aber nur zum Teil oder gar nicht zu einer Veränderung des Finanzierungssaldos laut ESVG. Für das Jahr 2020 erwartet die FISK-Prognose eine diskretionäre und großteils ausgabenseitige Erhöhung des Defizits durch die COVID-19-Maßnahmen um 26,8 Mrd EUR. Der prognostizierte Defiziteffekt des wirtschaftlichen Einbruchs, der vorrangig einnahmenseitig wirkt, beträgt 10,4 Mrd EUR. Daraus ergibt sich infolge der Gesundheitskrise ein Gesamteffekt auf den Finanzierungssaldo im Jahr 2020 von 37,2 Mrd EUR.

Laut FISK-Prognose verschlechtert sich der Finanzierungssaldo im Jahr 2020 auf $-9,4\%$ des BIP. Durch die hohen Ausgaben, u. a. dem starken Anstieg der Subventionen und monetären Sozialleistungen um 4,6% bzw. 1,8% des BIP, steigt die Ausgabenquote um 9,5% auf 57,7%. Die Einnahmenquote sinkt um 0,7% auf 48,3%. Hierfür ist vorrangig der starke Rückgang der Einkommen- und Vermögenssteuern, deren BIP-Quote um 1,1% zurückgeht, verantwortlich. Im Jahr 2021 errechnet die FISK-Prognose einen Finanzierungssaldo in Höhe von $-3,0\%$ des BIP. Die Einnahmen steigen u. a. aufgrund des Auslaufens der Kurzarbeit, welche die Lohnsteuer reduziert, und der Abrechnung der Vorauszahlungsherabsetzungen trotz der erwarteten Umsetzung der ersten Etappe der Steuerreform 2020 stärker als das BIP. Die Einnahmenquote steigt um 0,1% auf 48,4% leicht an. Der Rückgang der Ausgaben im Jahr 2021 fällt aber mit 7,1% des BIP deutlich höher aus als der Anstieg der Einnahmenquote und ist vorrangig auf das Auslaufen der COVID-Maßnahmen zurückzuführen. Die Schuldenquote Österreichs steigt laut FISK-Prognose 2020 vorwiegend bedingt durch das hohe Primärdefizit (8% des BIP) um 12,0 Prozentpunkte auf 82,4% des BIP an. Trotz eines Primärdefizits von 1,8% führt im Jahr 2021 vor allem das zunehmende Wirtschaftswachstum wieder zu einem leichten Rückgang der Schuldenquote um 0,6 Prozentpunkte auf 81,8%.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Erheblicher Ausgabenanstieg und Einnahmenrückgang durch „Corona-Hilfspaket“ und massiven Wirtschaftseinbruch

Der Einbruch der gesamtstaatlichen Einnahmen im Jahr 2020 um 10,4 Mrd EUR bzw. 5,3% gegenüber dem Vorjahr geht fast ausschließlich auf die Folgen der COVID-19-Pandemie zurück. Bezieht man auch die entgangenen Einnahmen des noch im Winter 2019 erwarteten positiven Wirtschaftswachstum von 1,2% real in die Abschätzung ein, so führt die COVID-19-Pandemie zu einem wirtschaftlich bedingten Rückgang der Einnahmen um 9,5 Mrd EUR. Durch die COVID-bezogenen diskretionären Maßnahmen, wie den Erleichterungen für Vorauszahlungsherabsetzungen, den Steuerreduktionen zur Unterstützung der Gastronomie und dem Rückgang der Lohnsteuer aufgrund der Kurzarbeit, wird ein Einnahmefall von 6,0 Mrd EUR erwartet, sodass sich in Summe ein COVID-bedingter Rückgang der Staatseinnahmen im Umfang von 15,5 Mrd EUR errechnet. Auf Gemeindeebene verursacht der Rückgang der Lohnsumme eine deutliche Reduktion des Kommunalsteueraufkommens. Der konjunkturelle Abschwung, die Senkung der Mehrwertsteuersätze auf alkoholfreie Getränke für das zweite Halbjahr 2020 und uneinbringliche Steuerstundungen reduzieren das Mehrwertsteueraufkommen und das Aufkommen aus der Mineralölsteuer und der Normverbrauchsabgabe deutlich. In Summe kommt es zu einem Rückgang der Einnahmen aus indirekten Steuern um 4,1%. Ein noch stärkerer Einbruch um 12,1% erfolgt bei den Einnahmen aus direkten Steuern. Im Speziellen erwartet die FISK-Prognose aufgrund der herabgesetzten Steuervorauszahlungen einen Rückgang des Aufkommens aus veranlagter ESt und KöSt im Umfang von 1,5 Mrd EUR bzw. 3,5 Mrd EUR. Das Lohnsteueraufkommen und die Sozialbeiträge gehen hingegen im Jahr 2020 nur geringfügig zurück. Hier macht sich vor allem die stabilisierende Wirkung des Kurzarbeitsprogramms bemerkbar, das einen wesentlich stärkeren Rückgang der Beschäftigung und damit der Lohnsteuer abfängt. Die für das Jahr 2021 laut WIFO-Prognose erwartete Konjunkturerholung führt zu einer starken Erhöhung der Staatseinnahmen, die laut FISK-Prognose das Vorkrisenniveau des Jahres 2019 leicht übersteigen sollten, jedoch deutlich unter den im Vorjahr für 2021 erwarteten Werten liegen. Zusätzlich wirken erwartete Einnahmen aus der Abrechnung der herabgesetzten Steuervorauszahlungen unterstützend. Insgesamt nehmen die Staatseinnahmen um 8,1 Mrd EUR bzw. 4,4% zu.

Die FISK-Prognose geht nach derzeitigem Informationsstand von einem außerordentlichen Anstieg der gesamtstaatlichen Ausgaben im Jahr 2020 in Höhe von 28,4 Mrd EUR bzw. 14,8% im Vergleich zum Vorjahr aus. Die diskretionären Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen der Corona-Krise tragen mit 20,8 Mrd EUR zu diesem Ausgabenanstieg bei. Zu den großen Hilfspaketen gehören die COVID-19-Kurzarbeit zur Stützung der Beschäftigung, für die die FISK-Prognose 8,0 Mrd EUR veranschlagt, und der Corona-Hilfsfonds zur Deckung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs von Unternehmen, von dem 7,2 Mrd EUR in Form eines Fixkostenzuschusses ausgaben erhöhend wirken. Weitere COVID-bedingte Ausgaben entfallen auf die Unterstützung für die Einkommen von selbstständigen Kleinunternehmern, freie Dienstnehmer und freie Berufe aus dem Härtefallfonds, Zuschüsse für NGOs, sowie Hilfsfonds für bestimmte Personengruppen (u. a. Risikogruppen und Eltern in Sonderurlaub). Schließlich rechnet die FISK-Prognose mit einer erheblichen Zunahme der Ausgaben im Gesundheitsbereich, etwa zum Ankauf medizinischer Produkte und Schutzausrüstungen. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit bewirkt deutliche Ausgabenzuwächse bei der Arbeitslosenunterstützung, der Mindestsicherung und der Sozialhilfe. Die Entwicklung der Ausgaben im Jahr 2021 ist vom Wegfall der außerordentlichen diskretionären Maßnahmen, einer Erholung auf dem Arbeitsmarkt und einer im Vergleich zu den Vorjahren moderaten Pensionserhöhung geprägt. Wie schon im Jahr 2020 kommt es zu einer weiteren starken Verringerung der Zinsausgaben. Insgesamt gehen die Staatsausgaben im Jahr 2021 um 15,7 Mrd EUR bzw. 7,1% zurück.

Deutlich höhere Defizite als vom BMF laut Stabilitätsprogramm erwartet

Der Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms wurde vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie bis zum Jahr 2021 festgelegt. Für das Jahr 2020 wird von einer Verschlechterung des Finan-

zierungssaldos auf –8% des BIP ausgegangen. Die in der WIFO-Prognose erwartete Entspannung der wirtschaftlichen Situation ab der zweiten Jahreshälfte 2020 führt im Jahr 2021 laut aktuellem Stabilitätsprogramm zu einem Rückgang des Defizits um 6,1 Prozentpunkte auf –1,9% des BIP. In Summe erwartet der FISK ein um 1,4% des BIP bzw. 1,1% des BIP höheres Maastricht-Defizit als die Bundesregierung gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm. Die Einnahmenprognose des FISK ist bezüglich der Entwicklung der Einkommen- und Vermögenssteuern, aber auch der Sozialbeiträge und Produktionserlöse deutlich pessimistischer als das Stabilitätsprogramm. Im Jahr 2020 tragen auch die gesamtstaatlichen Ausgaben laut FISK-Prognose deutlich mehr zu einem höheren Budgetdefizit als im Stabilitätsprogramm bei. Die im Vergleich höheren Ausgaben erklären sich u. a. durch den aktuelleren Informationsstand der FISK-Prognose, etwa bezüglich des Mitte Mai konkretisierten Fördervolumens von 0,7 Mrd EUR für gemeinnützige Vereine. Die FISK-Prognose rechnet außerdem mit höheren Kosten der COVID-19-Kurzarbeit um 1,0 Mrd EUR.

COVID-19-Pandemie bewirkt Verfehlung einzelner EU-Fiskalregeln in den Jahren 2019 bis 2021

Das für Österreich geltende mittelfristige Budgetziel (MTO), dessen Einhaltung eine nachhaltige, solide Budgetpolitik kennzeichnet, ist mit einem strukturellen Budgetdefizit von –0,5% des BIP festgelegt. Unter Einbeziehung einer Schätzung des Potenzialoutputs, die nach Einschätzung des FISK aufgrund der krisenbedingt unzureichenden Datenlage nicht für eine Interpretation über die Ausrichtung der österreichischen Budgetpolitik herangezogen werden sollte, würden die Ergebnisse der FISK-Prognose für das Jahr 2019 sowohl eine Abweichung vom MTO als auch eine „erhebliche“ Überschreitung der Ausgabenobergrenze im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 (2-Jahreskriterium) ergeben. Maßgeblich für eine Einleitung von Verfahrensschritten sind allerdings die Berechnungen der EK. Aufgrund der Erreichung des MTO – auf Basis einer modifizierten Berechnung des Potenzialoutputs – im Rahmen der EK-Frühjahrsprognose, kommen weder die angezeigten Verfehlungen bei der Ausgabenregel zum Tragen noch wird der Frühwarnmechanismus („Significant Deviation Procedure“) ausgelöst. Durch die Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ infolge der COVID-19-Pandemie sind in den Jahren 2020 und 2021 Abweichungen von den strukturellen Budgetvorgaben erlaubt.

Tabelle 1: Anwendung der EU-Fiskalregeln für Österreich

Staat insgesamt	EK-Schätzung			FISK-Schätzung			BMF-Schätzung		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	✓	⊗	✓	✓	⊗	⊗	✓	⊗	✓
MTO von max. -0,5% des BIP ¹⁾	✓	Allgemeine Ausweichklausel		⊗	Allgemeine Ausweichklausel		⊗	Allgemeine Ausweichklausel	
Ausgabenwuchs des Staates	⊗ ²⁾	Allgemeine Ausweichklausel		⊗	Allgemeine Ausweichklausel		⊗	Allgemeine Ausweichklausel	
Rückführung der Schuldenquote	✓	⊗	✓	✓	⊗	⊗	✓	⊗	✓
Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)									
Finanzierungssaldo laut Maastricht	0.7	-6.1	-1.9	0.7	-9.4	-3.0	0.7	-8.0	-1.9
Struktureller Budgetsaldo ¹⁾	-0.3	Allgemeine Ausweichklausel		-0.8	Allgemeine Ausweichklausel		-0.8	Allgemeine Ausweichklausel	
Gesamtausgaben (nominell, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränderung in %)	.	Allgemeine Ausweichklausel		3.8	Allgemeine Ausweichklausel		3.7	Allgemeine Ausweichklausel	
Verschuldung (Jahresendstände)	70.4	78.8	75.8	70.4	82.4	81.8	70.4	81.4	79.3

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung³⁾

1) 2019 inklusive Klauseln: Erlaubte Abweichungen, z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten. Rote Werte mit unterschiedlicher Implementierung der nur temporär gültigen adaptierten Potenzialoutput-Schätzmethode der EK.

2) Solange das MTO erreicht wird, führt eine Verfehlung der Ausgabenregel zu keinem Verfahrensschritt.

3) Eine Abweichung ist erheblich, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre zumindest um 0,5% des BIP vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

Quellen: FISK-Frühjahrsprognose 2020, EK-Prognose (Mai 2020), BMF (Stabilitätsprogramm 2020), WIFO-Prognose (März 2020) und eigene Berechnungen.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Nachdem im Jahr 2019 die Defizitobergrenze von 3% des BIP klar unterschritten wurde, resultiert im Jahr 2020 infolge der COVID-19-Pandemie eine deutliche Verfehlung des Defizitkriteriums. Diese klare Regelverfehlung im Jahr 2020 veranlasste die EK dazu, einen Bericht nach Art. 126 (3) VAEU zu verfassen, der eine Analyse und Einschätzung zur Eröffnung eines ÜD-Verfahrens enthält. Jedoch entschied die EK, von einer Verfahrenseinleitung aufgrund der außergewöhnlichen Situation der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen enormen Unsicherheit bezüglich der makroökonomischen und fiskalischen Auswirkungen abzusehen.

Der gesamtstaatliche Verschuldungspfad entspricht nach Berechnungen des FISK in den Jahren 2020 und 2021 nicht den Vorgaben der EU-Schuldenregel. Im Vergleich dazu geht die EK unter Einbeziehung der modifizierten Berechnung des Potenzialoutputs im Jahr 2021 bereits von einer Erfüllung der zyklisch bereinigten Schuldenquote und damit der Schuldenregel aus.

Keine Sanktionen auf Basis nationaler Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012 für 2019; 2020 und 2021 im Zeichen der „allgemeinen Ausweichklausel“

Für das Jahr 2019 lässt sich auf Basis der im März 2020 notifizierten Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden, die in Summe einen Überschuss i.H.v. 0,7 Mrd EUR (inkl. Landeskammern) ergaben, sowie des Bundes (Budgetüberschuss i.H.v. 2,0 Mrd EUR) im Regelfall eine klare Verbesserung der Kontrollkontostände, die Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften und den jeweiligen jährlichen Vorgaben erfassen, ableiten. Selbst wenn sich aus gegenwärtiger Sicht im Land Burgenland und in den Gemeinden Vorarlbergs eine Verschlechterung der Kontrollkontostände (analog zur Verschlechterung des Finanzierungssaldos) ergeben könnte, ist von keinen Sanktionen auszugehen. Die vorläufige Einschätzung könnte im Herbst 2020 allerdings im Zuge der endgültigen Potenzialoutputschätzung für die Berechnung der strukturellen Budgetsalden bzw. Ermittlung der Kontrollkontostände noch entscheidend beeinflusst werden.

Für die Jahre 2020 und 2021 kommt Artikel 11 ÖStP 2012 zur Anwendung, der europarechtliche Ausnahmen bei der Anwendung von Fiskalregeln analog auf die nationalen Fiskalregeln überträgt. Vor diesem Hintergrund gilt für die strukturellen Budgetregeln (Führung der Kontrollkonten, Ausgabenregel) analog zur EU-Ebene die „allgemeine Ausweichklausel“, die eine koordinierte und geordnete Abweichung von den regulären haushaltspolitischen Vorgaben erlaubt. Entsprechend dem Einvernehmen auf EU-Ebene erfolgt auch im Kontext nationaler Fiskalregeln für die Jahre 2020 und 2021 zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Ex-ante Evaluierung. Ebenso wurde von einer Ex-ante Evaluierung der gebietskörperschaftlichen Verschuldungspfade Abstand genommen, da die verfügbare Datenbasis der Mittelfristigen Haushaltsplanung für die Länder und Gemeinden (vom Herbst 2019) noch vor der gravierenden Änderung der gesundheitspolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Folge der COVID-19-Pandemie erstellt wurde.

Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2020

Erhöhung der Schuldenquote im Jahr 2020 zulassen, nachhaltige Staatsfinanzen durch strukturelle Reformen absichern

Ausgangslage: Die stabilitätsorientierte Budgetpolitik Österreichs nach der Finanzkrise führte gemeinsam mit der voranschreitenden Abwicklung der verstaatlichten Banken (immigon portfolioabbau ag, HETA und KA-Finanz AG) zu einem deutlichen Rückgang der Schuldenquote. Die Schuldenquote betrug im Jahr 2015 noch 84,9% des BIP und sank bis 2019 auf 70,4% des BIP. Der zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie verordnete Lockdown des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in

Österreich löste zusammen mit der global einsetzenden Rezession einen massiven Wirtschaftseinbruch aus. Das WIFO rechnet in seiner Prognose für das Jahr 2020 mit einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um real 5,2%. Die Schuldenquote Österreichs steigt daher laut FISK-Prognose 2020 vorwiegend bedingt durch ein Primärdefizit von 8% des BIP und den Rückgang des BIP um 12,0 Prozentpunkte auf 82,4% des BIP an. Trotz eines Primärdefizits von 1,8% wird im Jahr 2021 v. a. aufgrund des ansteigenden Wirtschaftswachstums ein leichter Rückgang der Schuldenquote um 0,6 Prozentpunkte auf 81,8% erwartet.

Empfehlungen:

- Kurzfristige Einnahmenerhöhungen oder Ausgabensenkungen zur aktiven Rückführung der Staatsschuldenquote scheinen gegenwärtig nicht zweckmäßig und sollten, mit Blick auf das uneingeschränkte Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, vermieden werden. Der starke Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2020 wurde durch einmalig wirkende diskretionäre Maßnahmen sowie den temporären Rückgang der Wirtschaftsleistung, der mit einem starken Anstieg der Staatsausgaben bzw. einem Rückgang der Staatseinnahmen einherging, ausgelöst. In der mittleren Frist sollten budgetäre Flussgrößen davon nicht betroffen sein und sich die Schuldenquote aufgrund des BIP-Wachstums, des niedrigen Zinsniveaus bei Staatsanleihen und der Rückkehr der Einnahmen und Ausgaben auf ihre mittelfristigen Wachstumspfade automatisch auf nachhaltige Niveaus absenken.
- Die starke Erhöhung der Staatsverschuldung Österreichs und die Gefahr eines neuerlichen Anstiegs der COVID-19-Infektionszahlen bzw. andere existierende Risiken machen es notwendig, mittel- bis langfristig wieder budgetäre Risikopuffer aufzubauen. Langjährig geforderte strukturelle Reformvorhaben, v. a. bezüglich Staatsreform, Abgabensystem, Förderwesen, nachhaltiger Ausgestaltung und Finanzierung der Langzeitpflege oder Stärkung der Nachhaltigkeit des österreichischen Pensionssystems, sollten daher zügig umgesetzt werden, um die notwendigen Mittel zur adäquaten Risikovor-sorge sicherzustellen. Neben den zu generierenden budgetären Spielräumen könnten diese strukturellen Reformen ebenfalls wichtige Impulse zur langfristigen Erhöhung des Potenzialwachstums und der Erhöhung der Resilienz der heimischen Wirtschaft generieren.

Fokus der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf Stärkung des Arbeitsmarkts infolge der besonderen budgetären und gesellschaftspolitischen Bedeutung richten

Ausgangslage: Etwa die Hälfte der gesamtstaatlichen Einnahmen sind von der Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte abhängig. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Lohnsteuer und Sozialbeiträge sowie die Kommunalsteuer zu nennen. Die FISK-Analyse zur Budgetwirkung unterschiedlicher makroökonomischer Schocks unterstreicht diese Tatsache eindrucksvoll. Angebotsschocks führen in der durchgeführten Analyse zu deutlich niedrigeren Reaktionen der Saldoquote als Nachfrageschocks. Der unterschiedliche Wert erklärt sich dabei fast ausschließlich durch die stabilere Entwicklung des Arbeitsmarktes im Fall von Angebotsschocks.

Empfehlungen:

- Auch vor dem Hintergrund der großen budgetären Bedeutung der Entwicklung des Arbeitsmarktes begrüßt der FISK die von der Regierung getroffenen Maßnahmen im Bereich der Kurzarbeit sowie die Verlängerung der derzeit vorgesehenen Laufzeit der Kurzarbeit.
- Der Fortbestand der heimischen Unternehmen soll durch Stärkung der Liquidität, des Eigenkapitals sowie der gesamtstaatlichen Nachfrage gesichert werden. Analog zur Verlängerung der Sozialversicherungsbeitragsstundungen sollten auch die derzeit bis September 2020 möglichen Steuerstundungen verlängert werden.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

- Die krisenbedingt gesetzten und seitens des FISK begrüßten Maßnahmen sollten mit Ende der Krise befristet sein. Ein geordneter Ausstieg muss gut vorbereitet sein.
- Transparenz hinsichtlich der Ausgestaltung der Maßnahmen sowie deren Inanspruchnahme ist erforderlich, um valide Informationen als Grundlage für zukünftige Maßnahmen und Handlungserfordernisse ableiten zu können.
- Vermittlung und Qualifizierungsmaßnahmen des AMS sollten unmittelbar ausgebaut werden, um Dequalifizierung und damit einhergehende Beschränkung des Produktionspotenzials hintanzuhalten. Dabei sollte den Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen besonderes Augenmerk gelten.

„Grüne“ Investitionen zur Konjunkturbelebung und Senkung der CO₂-Emissionen nutzen

Ausgangslage: Wiewohl die COVID-19-Pandemie die Treibhausgasemissionen kurzfristig senken wird, ist Österreich nach wie vor strukturell vom Erreichen der international vereinbarten Klimaziele entfernt. Gemäß der im EU-Rechtsrahmen verankerten Ziele muss Österreich im Zuge des Lastenteilungssystems – welches Sektoren umfasst, die nicht Teil des Emissionshandels sind – seine Emissionen bis 2030 im Vergleich zu 2018 um 28% reduzieren.

Verschiedene vom Umweltbundesamt skizzierte Maßnahmen zeigen, dass der Zielpfad trotz unterstellter Gegenmaßnahmen nicht erreicht wird. In diesem Fall drohen signifikante budgetäre Mehrbelastungen, da überschüssige Zertifikate von anderen Mitgliedstaaten zum Ausgleich der Unterdeckung erworben werden müssen. Da es derzeit keinen institutionellen Rahmen für den Zukauf von solchen Zertifikaten gibt, unterliegt die genaue Höhe der zu erwartenden Kosten großen Unsicherheiten – verschiedene Schätzungen zeigen allerdings potenzielle Mehrkosten von mehreren Milliarden EUR.

Der nationale Klima- und Energieplan der österreichischen Bundesregierung (NEKP) sieht knapp 300 Maßnahmen vor, welche die Erreichung der Klimaziele sicherstellen sollen. Dafür sind gemäß NEKP einerseits substanzielle Investitionen und andererseits eine Ökologisierung des Steuer-, Anreiz- und Abgabensystems notwendig.

Empfehlungen:

- Der FISK spricht sich für die rasche Umsetzung von Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen aus, um die nationalen und internationalen Klimaziele erreichen zu können.
- Um den bestmöglichen volkswirtschaftlichen Nutzen daraus zu ziehen, bietet sich insbesondere eine Forcierung jener öffentlichen Investitionen an, die eine besonders hohe „Doppeldividende“ bringen. Dazu zählen v. a. „grüne“ Investitionen (z. B. rasche Umsetzung des ÖBB-Rahmenplans sowie von Projekten des öffentlichen Nah- und Regionalverkehrsplans, thermische Gebäudesanierungen, Ausbau der E-Mobilität und des Radverkehrs), die zugleich konjunkturstimulierende Effekte mit möglichst regional ausgewogener Wirkung haben, das heimische Wachstumspotenzial nachhaltig erhöhen sowie die Ökologisierung der Volkswirtschaft vorantreiben.
- Es soll ein ausgewogener Instrumentenmix (Abgabensystem, Emissionshandel, Ordnungsrecht) zur Anwendung kommen, um Anreizeffekte zur Ökologisierung zu setzen. Vor diesem Hintergrund sollte ein straffer Zeitplan entwickelt und konsequent umgesetzt werden.

Konjunkturgerechte Rückführung im Fall negativer Kontrollkontostände und Klärung der Implikationen der „allgemeinen Ausweichklausel“

Ausgangslage: Der FISK hat den gesetzlichen Auftrag, Empfehlungen zur Aktivierung, Verlängerung oder Aufhebung des „Korrekturmechanismus“ gemäß ÖStP 2012 abzugeben. Dies bezieht sich auf die Evaluierung der Kontrollkontostände, die zur Erfassung von Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften und den jeweiligen jährlichen Vorgaben geführt werden. Unterschreiten negative Kontrollkontostände definierte Grenzen (Regelgrenzen, Schwellenwerte), müssen sie bestimmten Kriterien folgend zurückgeführt werden. Auf Basis der vorläufigen Einschätzung des FISK für das Jahr 2019 könnte im Falle der Vorarlberger Gemeinden eine Rückführung „ohne unnötigen Verzug“ ab 2021 erforderlich werden. Dieses Rückführungserfordernis wäre vor dem Hintergrund des gegenwärtigen prekären konjunkturellen Umfelds eine besondere Herausforderung.

Mit der Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ auf EU-Ebene wurde im Kontext der Regelanwendung Neuland betreten, das hinsichtlich der Operationalisierung große Spielräume offenlässt. Demzufolge fehlt auch eine Orientierungshilfe für die Implementierung auf nationaler Ebene. Vor diesem Hintergrund wird sich Ende des Sommers 2020 eine Arbeitsgruppe mit der konkreten Umsetzung der „allgemeinen Ausweichklausel“ im Sinne des ÖStP 2012 befassen und Beschlussvorschläge für das Österreichische Koordinationskomitee, das im Herbst zusammentreffen wird, erarbeiten.

Empfehlungen:

- Um eine mögliche prozyklische Wirkung bei der Rückführung von negativen Kontrollkontoständen zu vermeiden, soll generell eine Rückführung konjunkturgerecht erfolgen. Je nach Ausmaß der Unterschreitung der Vorgaben könnte hinsichtlich des Rückführungstempos differenziert werden. Diese Anpassung würde nicht nur dem gegenwärtigen schwierigen konjunkturellen Umfeld, sondern auch der aktuell angepassten Handhabung der Fiskalregeln aufgrund der aktivierten „allgemeinen Ausweichklausel“ Rechnung tragen.
- Zur Anwendung der nationalen Fiskalregeln unter der „allgemeinen Ausweichklausel“ sollte ein gemeinsames Verständnis aller Vertragspartner des ÖStP 2012 sowie der Monitoring-Einrichtungen (Statistik Austria, Rechnungshof und Fiskalrat) für das zukünftige Prozedere entwickelt werden. Dies schließt folgenden Klärungs- bzw. Abstimmungsbedarf ein:
 - Ableitung von Implikationen einer Operationalisierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ auf EU-Ebene für die Anwendung im Rahmen des ÖStP 2012
 - Identifikation bundesweiter und regionaler COVID-Maßnahmen und deren Budgeteffekte auf Basis einer konsistenten Erhebung und Abrechnung
 - Festlegung einer finalen Potenzialoutputschätzung, gegebenenfalls nach einer adaptierten EK-Methode
 - Aktualisierung der Mittelfristigen Haushaltsplanungen auf Basis eines akkordierten Makro-Szenarios bzw. einer abgestimmten Einnahmenerwartung.