

1. HAUPTERGEBNISSE DES BERICHTS UND EMPFEHLUNGEN

1.1. Einschätzung der budgetären Lage 2019 bis 2021

Die Erstellung des vorliegenden Berichts erfolgte unter den besonders herausfordernden Rahmenbedingungen der COVID-19-Krise, die eine laufende Evaluierung der staatlichen Intervention zur Eindämmung der Infektionszahlen und zur Stützung der Wirtschaft, des Arbeitsmarkts und der Einkommen erforderte. Neben den weitreichenden gesundheits- und gesellschaftspolitischen Effekten gehen mit der Krise massive budgetäre und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einher, deren Ausmaß zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur mit beträchtlicher Unsicherheit abzuschätzen ist. Die FISK-Herbstprognose 2020 basiert auf einer aktualisierten Schätzung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) von Anfang November 2020, die bereits die Auswirkungen des zweiten Lockdowns (Schließung von Gastronomie und Hotellerie sowie Untersagung von Veranstaltungen) beim prognostizierten Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2020 um 7,7% – dem stärksten Wirtschaftseinbruch seit dem Zweiten Weltkrieg – berücksichtigt. Die weitere Verschärfung des Lockdowns (Schließung des Einzelhandels, von körpernahen Dienstleistungen und Schulen) seit Mitte November fließt über zusätzliche Anpassungen der Staatseinnahmen, der Arbeitslosenunterstützung und der diskretionären Unterstützungsleistungen auf Basis eigener Analysen in die FISK-Prognose ein (Redaktionsschluss der Prognose: 26.11.2020).

COVID-19-Pandemie bewirkt massive Verschlechterung der Fiskalindikatoren Österreichs

Die Stützungsmaßnahmen umfassen u.a. den Fixkostenzuschuss, die Corona-Kurzarbeit, den Umsatzersatz, Steuerstundungen, Vorauszahlungsherabsetzungen sowie Haftungsübernahmen und konjunkturbelebende Maßnahmen der Bundesregierung und der Bundesländer. Einige dieser Maßnahmen führen aber nur zum Teil oder gar nicht zu einer Veränderung des Finanzierungssaldos laut ESVG. Die fiskalische Gesamtbelastung (Defiziteffekt) der COVID-19-Pandemie wird in der aktuellen FISK-Prognose mit 38,3 Mrd EUR im Jahr 2020 und weiteren 22,5 Mrd EUR im Jahr 2021 beziffert. Diese schließt neben den Kosten der Hilfsmaßnahmen (eher ausgabenseitig) auch die Auswirkungen des Wirtschaftseinbruchs (eher einnahmenseitig) ein.

Die COVID-19-Pandemie führt zu einer historischen Verschlechterung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos von +0,7% des BIP (2019) auf –10,1% des BIP im Jahr 2020 sowie –6,4% des BIP im Jahr 2021 laut FISK-Prognose. Die Schuldenquote Österreichs steigt von 70,5% des BIP (2019) auf 84,8% des BIP im Jahr 2020 und 87,1% des BIP im Jahr 2021. Während im Jahr 2020 v. a. das hohe Primärdefizit sowie der Rückgang des BIP („BIP-Nenner-Effekt“) zum Tragen kommen, dämpfen im Folgejahr die konjunkturelle Erholung sowie schuldenreduzierende Stock-Flow-Anpassungen (u. a. infolge der ESVG-Verbuchung von Steuerstundungen) die Schuldenquote. Die Einnahmenquote ändert sich aufgrund der gleichgerichteten Entwicklung von Einnahmen und nominellem BIP verhältnismäßig gering – Rückgang von 49,1% des BIP im Jahr 2019 auf 48,2% bzw. 47,8% in den Jahren 2020 und 2021 –, die Ausgabenquote klettert jedoch vor allem diskretionsgetrieben von 48,4% des BIP im Jahr 2019 auf 58,3% im Jahr 2020, gefolgt von 54,2% des BIP im Jahr 2021.

Historischer Einbruch der Staatseinnahmen sowie außerordentlicher Anstieg der Staatsausgaben im Jahr 2020 als Folge der COVID-19-Pandemie

Der Einbruch der gesamtstaatlichen Einnahmen laut FISK-Herbstprognose erreicht im Jahr 2020 ein bisher unbekanntes Ausmaß von 14,5 Mrd EUR auf 180,6 Mrd EUR bzw. 7,5% gegenüber dem Vorjahr. Er übersteigt den Rückgang des Jahres 2009 im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (–1,5 Mrd EUR gegenüber 2008) um ein Vielfaches. Dazu tragen einnahmensenkende diskretionäre Maßnahmen im Ausmaß von 5,0 Mrd EUR (v. a. temporäre Umsatzsteuersenkung, Verlustrücktragsmöglichkeit, Senkung der ersten Einkommensteuertarifstufe) und rückläufige Einnahmen aufgrund des makroökonomischen Schocks im Ausmaß von –9,5 Mrd EUR bei. Der nur moderate Anstieg der Einnahmen im Jahr 2021 um 6,1 Mrd EUR bzw. 3,4% auf 186,7 Mrd EUR ist auf die verhaltene wirtschaftliche Erholung und weitere einnahmensenkende Maßnahmen (v. a. Verlängerung der temporären Umsatzsteuersenkung auf das Gesamtjahr 2021, „Wirtschaftspaket“, degressive und beschleunigte Abschreibung) zurückzuführen. Die Möglichkeit der strafzinsfreien Stundung von Bundesabgaben verschiebt laut FISK-Prognose ESVG-relevantes Aufkommen im Ausmaß von 0,6 Mrd EUR (bereits abzüglich einer angenommenen Ausfallquote von 20%) von 2020 nach 2021.

Auch die Dynamik der Staatsausgaben erreicht infolge der staatlichen Hilfsmaßnahmen außerordentliche Dimensionen: Laut FISK-Prognose wachsen die Staatsausgaben im Jahr 2020 um 25,8 Mrd EUR bzw. 13,4% im Jahresabstand auf 218,3 Mrd EUR. Im Jahr 2021 wird mit einem Rückgang um 6,6 Mrd EUR bzw. 3,0% auf 211,7 Mrd EUR gerechnet, der vorrangig aus dem Auslaufen temporärer Maßnahmen resultiert. Nach Einschätzung des FISK gehen davon im Jahr 2020 19,0 Mrd EUR auf direkte COVID-19-Hilfsmaßnahmen zurück, im Jahr 2021 reduziert sich ihr Effekt auf 4,3 Mrd EUR. Diese bestehen vor allem aus COVID-19-Kurzarbeit, Fixkostenzuschuss, Härtefallfonds und Umsatzerersatz. Weitere im Jahr 2020 beschlossene Maßnahmen, u.a. Mittel für die Umweltförderung (z.B. Umweltförderungsgesetz, Ausbau erneuerbarer Energien, Investitionen in klimafreundliche Innovationen) und die Arbeitsmarktförderung (z. B. Arbeitsmarktstiftung, Digitalisierungsfonds), führen zu weiteren Ausgabenerhöhungen in Höhe von 1,8 Mrd EUR bzw. 3,2 Mrd EUR in den Jahren 2020 bzw. 2021.

Plausibilisierung der Haushaltsplanung 2021 des BMF erfordert Angleichung der Datenbasis

Die Ergebnisse der aktuellen FISK-Herbstprognose sind nicht direkt mit der Haushaltsplanung 2021 des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) vom Oktober vergleichbar. Letztere ging von der zum damaligen Zeitpunkt gegebenen WIFO-Prognose ohne zweiten Lockdown aus und erwartete einen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo in Höhe von –9,5% des BIP im Jahr 2020 und –6,3% des BIP 2021. Die Plausibilisierung der Schätzung des BMF erfolgt demnach anhand der Ende Oktober 2020 vom Büro des Fiskalrates veröffentlichten Schnelleinschätzung, die den gleichen Informationsstand bezüglich der makroökonomischen Rahmenbedingungen unterstellt. Der in der Schnelleinschätzung des FISK-Büros prognostizierte Finanzierungssaldo war mit –9,2% für 2020 bzw. –5,8% für 2021 etwas optimistischer. Vor dem Hintergrund der aktuell großen Schätzunsicherheit ist diese Abweichung als gering einzustufen. Die Einnahmentwicklung wurde vom FISK-Büro in allen Hauptkategorien (mit Ausnahme der Sozialbeiträge 2021) etwas positiver prognostiziert, während die gesamtstaatlichen Ausgaben im Jahr 2020 etwas höher und im Jahr 2021 niedriger als in der Haushaltsplanung des BMF angesetzt worden sind. Ausschlaggebend dafür dürften v. a. die Annahmen des BMF sein, dass manche COVID-19-Hilfsprogramme (v. a. Kurzarbeit und Fixkostenzuschuss) voll ausgeschöpft und ein größerer Teil von geleisteten Garantien frühzeitig schlagend werden.

Keine Verfahrensschritte gemäß SWP trotz übermäßiger Defizite und Schuldenstände in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund außergewöhnlicher Rahmenbedingungen durch Corona

Im Jahr 2019 wurden die Maastricht-Kriterien (Defizitobergrenze von 3% des BIP und hinreichend rasche Rückführung der Staatsschuldenquote) noch klar erfüllt, während sie ab dem Jahr 2020 deutlich verfehlt werden. Diese Verfehlungen in den Jahren 2020 und 2021 sind der COVID-19-Pandemie und damit einem außergewöhnlichen Ereignis mit enormer Unsicherheit bezüglich der makroökonomischen und fiskalischen Auswirkungen geschuldet, sodass die Europäische Kommission (EK) bereits im Frühjahr 2020 – für alle Mitgliedstaaten der EU – entschied, kein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (ÜD-Verfahren) einzuleiten.

Österreich erreichte im Jahr 2019 sein mittelfristiges Budgetziel (MTO) eines strukturellen Budgetdefizits von max. 0,5% des BIP. Laut Ex-post-Evaluierung der EK im Frühjahr 2020, die letztlich für die finale Beurteilung maßgeblich ist, lag der strukturelle Budgetsaldo bei –0,3% des BIP. Das nominelle Ausgabenwachstum überstieg hingegen die gesamtstaatliche Obergrenze „erheblich“ im Sinne der EU-Definition. Solange allerdings das MTO erreicht wird, löst eine Verfehlung der Ausgabenregel keine Verfahrensschritte aus. Für die Jahre 2020 und 2021 wurde die „allgemeine Ausweichklausel“ seitens der EK aktiviert, die aufgrund der umfassenden COVID-19-Krisensituation vorübergehende Abweichungen von den strukturellen Budgetvorgaben (struktureller Budgetsaldo und Ausgabenregel) erlaubt. Vor diesem Hintergrund erfolgt auch keine (numerische) Überprüfung der strukturellen Budgetvorgaben für die Jahre 2020 und 2021. Zudem führen der massive BIP-Rückgang im Jahr 2020 und die im Vergleich zum Einbruch mäßige Erholung 2021 zu ebenso bedeutenden wie unplausiblen Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und entsprechenden Aufwärtsrevisionen der Outputlücke der vergangenen Jahre. Vor diesem Hintergrund ist gegenwärtig, aber auch noch für gewisse Zeit nach Ende der aktuellen Krise, eine Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldos nicht sinnvoll.

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

Auf Basis der im September 2020 notifizierten Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden – die in Summe einen Überschuss in Höhe von 0,7 Mrd EUR (inkl. Landeskammern) erzielten – sowie des Bundes (Budgetüberschuss in Höhe von 1,8 Mrd EUR), lässt sich teilweise eine Verbesserung der Kontrollkontostände ableiten. Am Kontrollkonto werden Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften und den jeweiligen jährlichen Vorgaben erfasst. Der bis zur Beschlussfassung des Österreichischen Koordinationskomitees im Frühjahr 2021 noch vorläufige Kontrollkontostand zum Jahresende 2019 war für die Bundes- und Landesebene positiv, jener der Gemeindeebene negativ. Zum Jahresende 2019 erhöhte sich der positive Kontostand der Bundesebene (0,235% des BIP) gegenüber dem Vorjahr, während jener der Landesebene etwas zurückging (0,723% des BIP). Auf Gemeindeebene drehte der positive Kontostand des Vorjahres per Jahresende 2019 in den negativen Bereich (–0,057% des BIP). Die Schwellenwerte (Sanktionsgrenzen) wurden aber auf gebietskörperschaftlicher Ebene in keinem Fall unterschritten, sodass Unterschreitungen im Einzelfall, die sich bei Betrachtung der einzelnen Bundesländer sowie der Gemeinden pro Bundesland zeigen, ohne Sanktionen bleiben.

Nur das Land Vorarlberg und dessen Gemeinden sowie die Gemeinden Tirols und des Burgenlands verzeichneten 2019 negative Kontrollkontostände, die in all diesen Fällen – auf Basis der Rückführungsregeln für die Kontrollkontostände – „ohne unnötigen Verzug“ rückgeführt werden müssen. So muss unmittelbar im Anschluss an die Deaktivierung der „allgemeinen

Ausweichklausel“ im Jahr 2022 mit der Rückführung unter die anteilige Regelgrenze begonnen werden und diese bis Ende 2023 abgeschlossen sein.

Entsprechend dem Einvernehmen auf EU-Ebene erfolgt auch im Kontext nationaler Fiskalregeln für die Jahre 2020 und 2021 bis auf Weiteres keine Ex-ante-Evaluierung aufgrund der Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“, die gemäß Artikel 11 ÖStP 2012 analog für die nationalen Fiskalregeln anzuwenden ist. Auch hinsichtlich einer numerischen Evaluierung der Verschuldungspfade im Sinne der Vorgaben des ÖStP 2012 wurde für die Jahre 2020 und 2021 Abstand genommen, da die gegenwärtig verfügbare Datenbasis keine zweckmäßigen Berechnungen ermöglicht.

1.2. Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2021

Gut vorbereitete, aber konsequente Rückkehr zu nachhaltiger Budgetpolitik nach Ende der COVID-19-Pandemie

Ausgangslage: Die COVID-19-Pandemie führt laut aktueller FISK-Prognose zu einem massiven Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote Österreichs von 70,5% des BIP (2019) auf 84,8% des BIP im Jahr 2020 und 87,1% des BIP im Jahr 2021. Hinter dieser Entwicklung stehen der massive Wirtschaftseinbruch infolge der verordneten Lockdowns des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in Österreich – in Kombination mit der globalen Rezession – sowie die umfangreichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen, um die COVID-19-Pandemie und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen einzudämmen. Das WIFO prognostiziert für das Jahr 2020 einen Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts von zumindest 7,7%. Insgesamt geht die FISK-Prognose von einer fiskalischen Gesamtbelastung (Defiziteffekt) der COVID-19-Pandemie von 38,3 Mrd EUR im Jahr 2020 und weiteren 22,5 Mrd EUR im Jahr 2021 aus, wobei die Kosten der Hilfsmaßnahmen primär ausgabenseitig, die Auswirkungen des Wirtschaftseinbruchs vorrangig einnahmensseitig zum Tragen kommen.

Die Erfahrungen nach der Finanzkrise 2008 zeigten, dass die konsequente Wiederherstellung einer soliden Fiskalposition einerseits die Grundlage der hervorragenden Bonität und besonders günstiger Finanzierungskonditionen der Republik Österreichs, andererseits des erforderlichen Handlungsspielraums für eine umfassende staatliche Intervention in der neuen Krisensituation bildete. Im Unterschied zur Finanzkrise 2008 erleichtert u. a. das niedrige Marktzinsumfeld den Weg zur nachhaltigen Budgetpolitik.

Empfehlungen:

- Der Fiskalrat begrüßt die umfassende Intervention der Gebietskörperschaften Österreichs im Rahmen ihrer Aufgabe der Stabilitätspolitik zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen. Nach Ende der COVID-19-Pandemie muss ein geordneter und konjunkturgerechter Rückzug des Staates aus temporären Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen erfolgen, um wieder eine nachhaltige Budgetpolitik zu erreichen. Nach Ende der Akutphase der COVID-19-Pandemie empfiehlt sich ferner eine budgetäre Bestandsaufnahme und die Entwicklung eines mittelfristigen Pfads zum Abbau des Budgetdefizits sowie zur Rückführung der Staatsschuldenquote. Ein solcher Pfad soll möglichst Planungssicherheit für Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft sicherstellen.
- Anpassungen sollten insbesondere in jenen Bereichen in eine Gesamtstrategie eingebettet sein, in denen eine strategische und strukturelle Reformnotwendigkeit besteht (z. B. Struktur des Abgabensystems, Förderwesen, Pensionen, Pflege). Die Gesamtstrategie sollte vorrangig

von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, nachhaltiger Finanzierbarkeit und klarer Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bei der Bereitstellung geleitet sein. Der aktuelle Krisenmodus sollte daher nicht für außertourliche Ad-hoc-Ausgabenerhöhungen bzw. Einnahmenverzichte, die nicht unmittelbar mit der COVID-19-Pandemie und ihren wirtschaftlichen und sozialen Folgen im Zusammenhang stehen, die keine strukturellen Verbesserungen bringen und die zu nachhaltigen Budgetbelastungen führen, zweckentfremdet werden. So sollten Maßnahmen treffsicher im Sinne der finanziellen Betroffenheit durch die Krise sein und die Treffsicherheit auch hinsichtlich relevanter Aspekte evaluiert werden.

- Geeignete Maßnahmen sollten gesetzt werden, um bei Gesetzesinitiativen (Initiativanträge, Anträge von Ausschüssen des Nationalrates, Gesetzesanträge des Bundesrates und Volksbegehren) eine qualitativ hochwertige wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) zu gewährleisten. Auch Änderungen im Gesetzgebungsprozess sollen im Rahmen der WFA – vor Beschlussfassung – nachgezogen werden, um für vorgesehene Evaluierungen eine geeignete Grundlage zu bilden.
- Vor diesem Hintergrund sollte mittel- bis langfristig der Wiederaufbau budgetärer Risikopuffer – insbesondere in einem Umfeld anhaltend großer Unsicherheit – mit einer gut vorbereiteten, schrittweisen Rückführung der Unterstützungsmaßnahmen sowie Vorbereitung und Umsetzung struktureller Reformen einhergehen. Das bedeutet, dass trotz des gegenwärtigen Krisenmodus strukturelle Reformvorhaben (u. a. Ökologisierung des Steuersystems, Förderwesen, nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung der Langzeitpflege und Stärkung der Nachhaltigkeit des österreichischen Pensionssystems) vorbereitet werden sollen. So könnte die Umsetzung dieser strukturellen Reformen nicht nur zur langfristigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen und Schaffung von budgetären Spielräumen beitragen, sondern zugleich wichtige Impulse zur langfristigen Erhöhung des Potenzialwachstums und der Erhöhung der Resilienz der heimischen Wirtschaft generieren.
- Zur Erreichung von langfristigen Zielen sollten „grüne“ Investitionen nicht nur zur Senkung von CO₂-Emissionen zur Erreichung der im EU-Rechtsrahmen verankerten Zielvorgaben, sondern auch verstärkt zur Konjunkturbelebung genutzt werden. Durch einen ausgewogenen Instrumenten- und Anreizmix unter Berücksichtigung von EU-Vorhaben (öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Ökologisierung des Abgabensystems, CO₂-Bepreisung, rechtliche Vorgaben) könnten entsprechende Investitionen des privaten Sektors ausgelöst werden, die die erforderliche wirtschaftliche Stärkung und den Strukturwandel nach der aktuellen Krise unterstützen.

Aufrechterhaltung der kommunalen Investitionstätigkeit und Daseinsvorsorge, nachhaltige

Finanzierung besser abgestimmter Aufgabenbereiche über den Finanzausgleich

Ausgangslage: Die Landes- und Gemeindeebene trug in den Jahren 2018 und 2019 mit deutlichen Budgetüberschüssen laut Maastricht von jeweils rund 0,7 Mrd EUR oder 0,2% des BIP verlässlich zur soliden Fiskalposition Österreichs bei. Durch die Mittelbereitstellung für Länder und Gemeinden im Zuge des Finanzausgleichs, insbesondere über die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile), tragen alle gebietskörperschaftlichen Ebenen die Lasten bzw. die Kosten der sozialen Abfederung der COVID-19-Pandemie anteilig. Dies bezieht sich sowohl auf den Einnahmehinfall, der sich über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren aufgrund des Konjunkturreinbruchs ergibt, als auch auf den Einnahmeverzicht infolge von diskretionären Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Aus dem Steuereinnahmefall (v. a. bei den Ertragsanteilen, der Kommunalsteuer und Fremdenverkehrsabgabe) resultiert für die zentralen Bereiche der kommunalen Investitionen und Daseinsvorsorge – trotz der zusätzlichen Bundesmittel im Wege des Kommunalen Investitionsgesetzes 2020 und der COVID-19-bedingten Länderzuschüsse – eine Finanzierungslücke. Während der Bund insbesondere Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Arbeitsmarktes und der generellen Wirtschaftsaktivität setzt, spielen bei der Verteilung der krisenbedingten Ausgabenlast auf Länder- und Gemeindeebene v. a. die Verantwortungsbereiche im Rahmen der sozialen Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Betreuungseinrichtungen für Kinder, pflegebedürftige und ältere Personen, Schulen) eine größere Rolle.

Empfehlungen:

- Die kommunale Investitionstätigkeit und Daseinsvorsorge müssen aufrechterhalten und die Finanzierungslücke unter sorgfältiger Prioritätensetzung geschlossen werden, um auch unter den gegenwärtig besonders herausfordernden Rahmenbedingungen die örtliche Versorgung mit Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen sicherzustellen.
- Die Finanzausgleichspartner sind gefordert, eine faire Verteilung der Lasten, aber auch eine adäquate Finanzausstattung der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu finden. In diesem Zusammenhang spielen alters- und alterungsbezogene Bereiche, wie Bildung, Gesundheit und Pflege eine besondere Rolle, die bislang in Form gebietskörperschaftsübergreifender Aufgaben wahrgenommen werden.
- Für die Vorbereitung des Finanzausgleichs sollen die klare Konnexität, also die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, sowie die verstärkte Aufgabenorientierung die Leitschnur für die notwendige Entflechtung der Kompetenzen und Finanzierungsverantwortlichkeiten bilden. Nach Ende der COVID-19-Pandemie ist eine Föderalismusreform auf den Weg zu bringen.

Fortsetzung von Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsmarkts infolge seiner besonderen budgetären und gesellschaftspolitischen Bedeutung

Ausgangslage: Am Arbeitsmarkt wurde die positive Entwicklung der vergangenen Jahre durch die COVID-19-Pandemie abrupt gestoppt: Die Zahl der aktiv unselbstständig Beschäftigten wird im Jahr 2020 mit einem prognostizierten Rückgang von 2,0% bzw. um rund 70.000 Personen erstmals wieder sinken. Durch die Wirtschaftskrise und die starke Betroffenheit einzelner Sektoren, insbesondere im Tourismus und bei Dienstleistungen sowie im Freizeit-, Unterhaltungs- und Kulturbereich, steigt die Anzahl der Arbeitslosen 2020 um über 100.000 Personen auf rund 400.000 Personen. Analog dazu wird sich die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition von 7,4% im Jahr 2019 auf 9,9% im Jahr 2020 erhöhen. Für 2021 wird zwar mit einer Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt gerechnet, die Zahl der arbeitslosen Personen wird aber noch immer rund 30% über dem Vorkrisenniveau 2019 liegen.

Der Arbeitsmarkt hat neben seiner besonderen gesellschaftspolitischen Bedeutung auch eine herausragende fiskalische Dimension: Etwa die Hälfte der gesamtstaatlichen Einnahmen, insbesondere das Aufkommen aus Lohnsteuer, Sozialbeiträgen und Kommunalsteuer, hängt von der Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte ab. Zudem schlägt die Zahl der Arbeitslosen unmittelbar auf die monetären Sozialleistungen, jene der in Kurzarbeit befindlichen Personen auf die Subventionzahlungen des Staates durch (in Summe 11,9 Mrd EUR im Jahr 2020 laut aktueller FISK-Prognose).

Empfehlungen:

- Der Fiskalrat bekräftigt seine Empfehlungen vom Mai 2020 und spricht sich für die Fortsetzung von Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsmarktes – auch vor dem Hintergrund seiner großen budgetären Bedeutung – aus. Dazu zählen v. a.
 - Sicherung des Fortbestands der heimischen Unternehmen durch Stärkung der Liquidität, der Eigenkapitalausstattung sowie der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.
 - Ausbau der Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen des AMS, um Dequalifizierung und die damit einhergehende Beschränkung des Produktionspotenzials hintanzuhalten. Dabei sollte jenen Maßnahmen besonderes Augenmerk gelten, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen den Einstieg in die Erwerbstätigkeit ermöglichen sowie die Langzeitarbeitslosigkeit adressieren.

Schaffung der Voraussetzungen für eine valide Ex-ante-Evaluierung nationaler Fiskalregeln durch Operationalisierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ und Bereitstellung rezenter Daten

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 aktuellen Haushaltsergebnisse für das Jahr 2019 müssten das Land als auch die Gemeinden Vorarlbergs sowie die Gemeinden Tirols und des Burgenlands eine Rückführung „ohne unnötigen Verzug“ – unmittelbar im Anschluss an die Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ – ab 2022 einleiten. Dieses verpflichtende Rückführungserfordernis wäre bei einem anhaltend prekären konjunkturellen Umfeld eine besondere Herausforderung.

Mit der Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ auf EU-Ebene und deren Übertragung auf das nationale Fiskalregelwerk wurde ein neues Regime für die Regelanwendung etabliert, dessen Operationalisierung nach wie vor unbestimmt ist. Aus Sicht des FISK besteht vor allem im Kontext der Erfassung der Kontrollkontostände sowie des strikten Schuldentrückführungspfades gemäß ÖStP 2012 Handlungsbedarf, um einerseits steuerungsrelevante Zielvorgaben formulieren und andererseits der COVID-19-bedingten Verschlechterung der Fiskalposition bei der Evaluierung Rechnung tragen zu können. Ferner erlaubt die gegenwärtig verfügbare Datenbasis keine zweckmäßigen Berechnungen für eine valide Ex-ante-Evaluierung.

Empfehlungen:

- Bei der Reform des ÖStP soll der Gesichtspunkt der Planbarkeit und Steuerungsmöglichkeit berücksichtigt und auf bestehende Vorschläge des Fiskalrates zurückgegriffen werden. Auch Verhandlungen auf EU-Ebene zur konkreten Umsetzung der „allgemeinen Ausweichklausel“, die allerdings erst im Frühjahr 2021 an Fahrt gewinnen werden, sollen anleitend sein.
- Die Schaffung einer rezenten Datenbasis bildet die unerlässliche Grundlage für die Evaluierung fiskalischer Maßnahmen. Dies schließt einerseits eine Aktualisierung der Mittelfristigen

Hauptergebnisse und Empfehlungen

Haushaltsplanungen aller gebietskörperschaftlichen Ebenen auf Basis eines akkordierten, rezenten Makro-Szenarios bzw. einer Abschätzung des zukünftigen Ertragsanteilsaufkommens, andererseits die Identifikation bundesweiter und regionaler COVID-19-Maßnahmen und deren Budgeteffekte auf Basis einer konsistenten Erhebung und Abrechnung ein.

- Rasche Etablierung ausschließlich konjunkturgerechter Rückführungsvorgaben im Fall von negativen Kontrollkontoständen, um eine mögliche prozyklische Wirkung der Rückführung zu vermeiden.

Bisherige Erfahrungen zur Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens einbringen und dadurch den notwendigen Reformprozess aktiv mitgestalten

Ausgangslage: Der Anfang 2020 seitens der Europäischen Kommission initiierte Evaluierungsprozess zur Effektivität des bestehenden wirtschafts- und fiskalpolitischen Rahmens der EU fokussiert auf jenen Steuerungs- und Überwachungselementen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), die durch den Six-Pack (2011) und den Two-Pack (2013) eingeführt oder novelliert wurden. Dazu zählen unter anderem die Einführung eines Verfahrens bei signifikanten Abweichungen vom mittelfristigen Budgetziel (MTO), die Operationalisierung der Schuldenregel oder die verstärkte Koordination der Mitgliedstaaten des Euroraums durch Evaluierung der nationalen Haushaltspläne. Die Evaluierung zeigte sowohl Stärken als auch Schwächen des bestehenden Systems, z. B. bei der bestehenden Komplexität der Fiskalregeln, der Pro-Zyklizität der Fiskalpolitik und einer geringen Berücksichtigung des Investitionsanteils an den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors.

Die wirtschaftliche und fiskalpolitische Dimension der COVID-19-Pandemie veranlasste die EU nicht nur zu einer umfassenden Reaktion (z. B. Europäischer Aufbauplan, Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken im Notfall – SURE), sondern auch durch Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ die Flexibilität des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bei der Anwendung numerischer Fiskalregeln zur Gänze auszuschöpfen. Die „allgemeine Ausweichklausel“ erlaubt vorübergehende Abweichungen v. a. vom MTO (strukturelles Budgetdefizit von max. 0,5% des BIP). Zudem führen der massive BIP-Rückgang im Jahr 2020 und die im Vergleich zum Einbruch mäßige Erholung 2021 zu großen Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und entsprechenden Aufwärtsrevisionen der Outputlücke sowie des strukturellen Budgetdefizits der vergangenen Jahre.

Empfehlungen:

- Der Fiskalrat begrüßt die Initiativen der Europäischen Kommission zur Evaluierung und Weiterentwicklung des Fiskalrahmens der EU, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und empfiehlt der Österreichischen Bundesregierung, sich – dem Vorschlag des Europäischen Fiskalausschusses („European Fiscal Board – EFB“) folgend – für eine Beschleunigung des Reformprozesses während der gegenwärtigen Phase der aktivierten allgemeinen Ausweichklausel einzusetzen. Rasche Entscheidungen zur Vereinfachung des Regelwerks und zur Formulierung länderspezifischer, steuerungsrelevanter Vorgaben bilden den Grundstock für eine nachhaltige Fiskalpolitik und adäquate Überwachung, dem nach Ende der COVID-19-Pandemie sehr rasch besondere Bedeutung zukommen wird.
- Vor dem Hintergrund, dass der Wirtschaftseinbruch als Folge der gegenwärtigen Gesundheitskrise bei Anwendung von Konjunkturglättungsverfahren zu Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und folglich zu Aufwärtsrevisionen der Outputlücke, auch der vergangenen Jahre, führt, die nicht ein Überhitzen der Volkswirtschaft, sondern ein statistisches Artefakt

darstellen, sollte vorübergehend die Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldos mit besonderer Vorsicht vorgenommen werden. Diese Unsicherheit der Schätzergebnisse bleibt noch für eine gewisse Zeit nach Ende der aktuellen Krise bzw. Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ bestehen.

- Erfahrungen aus den anlaufenden Förderungs- und Unterstützungsprogrammen auf EU-Ebene wie z. B. der Aufbau- und Resilienzfazilität („Recovery and Resilience Facility – RRF“) sollen von Österreich genutzt werden, um sich aktiv am Reformprozess zu beteiligen und die gemeinsame Zukunft Europas mitzugestalten. Der RRF kann wesentlich dazu beitragen, die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der COVID-19-Krise gering zu halten und Weichen zur Bewältigung des Strukturwandels (Ökologisierung, Digitalisierung) zu stellen. Schon jetzt werden verschiedene Aspekte im Rahmen der wichtigen Unterstützungs- und Finanzhilfeprogramme der EU relevant – z. B. Effektivität von Anreizwirkungen (Konditionalität), Abgrenzung von anrechenbaren Reformmaßnahmen und Investitionen, etwa um wichtige Zukunftsthemen wie Klimawandel und Digitalisierung zu adressieren, aber auch Flexibilisierungsmechanismen im Rahmen der Fiskalregelanwendung –, die anleitend für die Reform und Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens sein können.