

**BERICHT ÜBER DIE
EINHALTUNG DER
FISKALREGELN**



2020-2025



Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020–2025

Zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der Regeln gemäß § 1 Abs. 1 Z 6 Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates, BGBl. I Nr. 149/2013.

Auch verfügbar im Internet unter: <http://www.fiskalrat.at>

Medieninhaber und
Herausgeber:

Fiskalrat

Anschrift:

c/o Oesterreichische Nationalbank
Büro des Fiskalrates
Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien

Telefon:

+43-1-404 20-DW 7472 (Bestellung des Berichts)
+43-1-404 20-DW 7473 (Anfragen)

Internet:

www.fiskalrat.at

Redaktion:

Büro des Fiskalrates

Druck und Herstellung:

Oesterreichische Nationalbank
Abteilung Informationsmanagement und Services

Verlags- und Herstellungsort: Wien

© Fiskalrat, 2021. Alle Rechte vorbehalten.

Im vorliegenden Bericht wird im Sinne der besseren Lesbarkeit teilweise auf geschlechtergerechte Formulierungen verzichtet, an ihrer Stelle verwendete Begriffe gelten grundsätzlich für alle Geschlechter.

Rundungen können in allen Tabellen Rechendifferenzen ergeben.

Reproduktionen für nicht kommerzielle Verwendung, wissenschaftliche Zwecke und Lehrtätigkeiten sind unter Nennung der Quelle freigegeben

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EXECUTIVE SUMMARY UND EMPFEHLUNGEN	3
1.1.	Einschätzung der budgetären Lage Österreichs 2021 bis 2025.....	3
1.2.	Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2021	5
2.	MITTELFRISTIGER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2025	11
3.	BUDGETKURS ÖSTERREICHS BIS 2024 GEMÄSS STABILITÄTSPROGRAMM	15
3.1.	Gesamtstaatlicher Budget- und Verschuldungspfad bis 2024 laut Update zum Stabilitätsprogramm	16
3.2.	Anwendung der EU-Fiskalregeln unter der „allgemeinen Ausweichklausel“ 2020 bis 2022	21
4.	ERGEBNISSE DER FISK-FISKALPROGNOSE 2021 BIS 2025.....	26
4.1.	Saldowirkung der in der FISK-Prognose berücksichtigten diskretionären Maßnahmen ...	27
4.2.	FISK-Prognoseresultate und Vergleich zum Stabilitätsprogramm vom April 2021.....	31
4.3.	Fiskalposition Österreichs im Lichte der EU-Vorgaben	42
5.	NATIONALES FISKALREGELWERK: AUSGESTALTUNG, EVALUIERUNGS- ERGEBNISSE UND WEITERENTWICKLUNG	45
5.1.	Vorgaben gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 und Ergebnisse der Ex-post- Evaluierung.....	45
5.2.	Aussetzung der Evaluierung der Kontrollkontostände für die Jahre 2020 bis 2022 aufgrund der „allgemeinen Ausweichklausel“	46
5.3.	Vorschläge des Fiskalrates zur Weiterentwicklung des ÖStP 2012	47
6.	LITERATUR	52
7.	ANHANG	55
7.1.	Abweichung der FISK-Frühjahrsprognose 2021 von der FISK-Herbstprognose 2020.....	55
7.2.	COVID-19: diskretionäre Maßnahmen, Aufbau- und Resilienzplan	56
7.3.	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets.....	58
7.4.	FISK-Frühjahrsprognose 2021 in absoluten Werten	58

VERZEICHNIS DER BOXEN

Box 1:	Adaptiertes Europäisches Semester 2021 im Zeichen nationaler Aufbau- und Resilienzpläne	15
Box 2:	Aufbau- und Resilienzfazilität als Kernstück des befristeten Aufbauinstruments „Next Generation EU“ (NGEU)	17
Box 3:	Fiskalpolitischer Rahmen der Europäischen Union	21
Box 4:	Anwendung der Schuldenregel bei krisenbedingter Hochverschuldung.....	24
Box 5:	Die Methode der Mittelfristprognose des FISK.....	26
Box 6:	Maßnahmen des Aufbau- und Resilienzplanes (ARP).....	29
Box 7:	Empfehlungen des Fiskalrates zum ÖStP 2012 aus den Jahren 2017 bis 2020	48

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1:	Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2010 bis 2025	12
Tabelle 2:	Budgetpfad des Staates und der Subsektoren 2020 bis 2024	19
Tabelle 3:	Bestimmungsgründe der Veränderung der Schuldenquote des Staates 2020 bis 2024	20
Tabelle 4:	Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2025 laut FISK-Prognose	28
Tabelle 5:	Aufkommensprognose der wichtigsten Einzelsteuern laut ESGV und deren subsektorale Aufteilung	34
Tabelle 6:	Überblick über die Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben	40
Tabelle 7:	Abweichung der FISK-Prognose vom aktuellen Stabilitätsprogramm	41
Tabelle 8:	Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln	44
Tabelle 9:	Kontrollkontostände der Gebietskörperschaften	46
Tabelle 10:	Umsetzungsstatus der FISK-Empfehlungen zum ÖStP 2012 der Jahre 2017 bis 2020	48
Tabelle 11:	Zerlegung der Prognoseanpassung von der FISK-Herbstprognose 2020 zur FISK- Frühjahrsprognose 2021	55
Tabelle 12:	Diskretionäre COVID-19-Einzelmaßnahmen in den Jahren 2020 bis 2025 laut FISK-Prognose	56
Tabelle 13:	Maßnahmen des Aufbau- und Resilienzplans Österreichs	57
Tabelle 14:	Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets	58
Tabelle 15:	Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates	58

VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Grafik 1:	Adaptierter Ablauf des Europäischen Semesters 2021	16
Grafik 2:	Next Generation EU: COVID-19-Aufbaupaket	18
Grafik 3:	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2015 bis 2024	19
Grafik 4:	Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2015 bis 2024	20
Grafik 5:	Erforderliche Finanzierungs- und Primärsalden zur Erfüllung der Schuldenregel	25
Grafik 6:	Maßnahmen des ARP	29
Grafik 7:	Maßnahmen des ARP im Zeitverlauf	30
Grafik 8:	Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen	32
Grafik 9:	Direkte Steuern	35
Grafik 10:	Indirekte Steuern	35
Grafik 11:	Sozialbeiträge	35
Grafik 12:	Sonstige Einnahmen	35
Grafik 13:	Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben	36
Grafik 14:	Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben für Subventionen	37
Grafik 15:	Arbeitnehmerentgelt	38
Grafik 16:	Monetäre Sozialleistungen	38
Grafik 17:	Zinszahlungen	38
Grafik 18:	Bruttoinvestitionen	38
Grafik 19:	Öffentliche Verschuldung laut Maastricht	39

1. EXECUTIVE SUMMARY UND EMPFEHLUNGEN

1.1. Einschätzung der budgetären Lage Österreichs 2021 bis 2025

Der mittelfristige Budget- und Verschuldungspfad Österreichs ist weiterhin massiv durch die beträchtlichen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bestimmt und nur mit großer Unsicherheit abzuschätzen: Die österreichische Wirtschaft brach im Jahr 2020 um real 6,6% gegenüber dem Vorjahr ein und erholt sich im laufenden Jahr 2021 langsam. Durch die zeitweise Schließung des Handels und der personennahen Dienstleistungen sowie die verzögerten Öffnungsschritte für Gastronomie, Beherbergung und Veranstaltungen gewinnt die wirtschaftliche Aktivität erst im Sommer 2021 an Fahrt, sodass sich der wirtschaftliche Erholungs- und Aufholprozess stärker ins Jahr 2022 verlagert. Vor diesem Hintergrund geht das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Lockdown-Szenario vom April 2021, das der FISK-Frühjahrsprognose zugrunde liegt, von einem realen BIP-Zuwachs in Höhe von 1,5% im Jahr 2021 und von 4,7% im Jahr 2022 aus. In den Folgejahren bleibt die Wirtschaftsentwicklung mit realen BIP-Wachstumsraten von unter 2% moderat.

Neu etablierte mittelfristige FISK-Fiskalprognose geht von anhaltend hohem Budgetdefizit 2021 und schrittweiser Rückführung in den Folgejahren aus

Im Licht dieser makroökonomischen Rahmenbedingungen geht die vorliegende Fiskalprognose des Fiskalrates von einem negativen Finanzierungssaldo 2021 in Höhe von 7,6% des BIP aus (2020: -8,9% des BIP). Darin spiegelt sich vorrangig die anhaltend hohe staatliche Intervention zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und ihrer weitreichenden Folgen wider: Insgesamt gehen diskretionäre, größtenteils ausgabenseitig wirksame Maßnahmen im Ausmaß von 6% des BIP in die Berechnungen des Maastricht-Defizits des Jahres 2021 ein, die einen Mix aus Verlängerung, Adaption oder Neuetaблиerung von Hilfsmaßnahmen darstellen (z. B. Kurzarbeit, Fixkostenzuschuss, Verlustersatz sowie Ausfallsbonus und Corona-Bonus für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Gesundheitswesen). Erstmals ab dem Frühjahr 2021 erstellt der Fiskalrat eine mittelfristige Prognose bis 2025 zur Evaluierung der nationalen mittelfristigen Finanzplanung auf Basis des Stabilitätsprogramms. Unter der Voraussetzung, dass der Großteil der COVID-19-Maßnahmen zu Beginn der zweiten Jahreshälfte 2021 ausläuft und unter Zugrundelegung der No-policy-change-Annahme, sinkt das Budgetdefizit im verbleibenden Prognosezeitraum (2022–2025) von -3,6% auf -0,9% des BIP (Redaktionsschluss der Prognose: 26.5.2021).

Diskretionäre Gegensteuerung infolge der COVID-19-Pandemie prägt gesamtstaatliche Einnahmen- und Ausgabenentwicklung noch bis zum Jahr 2022

Die FISK-Frühjahrsprognose geht zunächst von einer verhaltenen Erholung der Staatseinnahmen (2021: +3,0% auf 189,8 Mrd Euro oder 49,2% des BIP) aus. In den Folgejahren 2022 und 2023 nimmt die Dynamik mit Zuwachsraten von +5,4% und +4,0% zu, sodass im Jahr 2022 mit 200,0 Mrd Euro das Vorkrisenniveau der Staatseinnahmen (2019: 195,5 Mrd Euro) wieder überschritten werden sollte. Die Einnahmenquote bleibt mittelfristig stabil bei Werten um etwas über 49% des BIP. Nach dem historischen Einnahmenrückgang 2020 um 11,3 Mrd Euro, der alle Einnahmenhauptkategorien durch den makroökonomisch und diskretionär bedingten Rückgang der Steuerbasen betraf, wird von Rebound-Effekten und einem sukzessiven Rückfluss gestundeter Steuern ausgegangen, wenn auch unterschiedlich im Zeitverlauf: Während die Prognose einerseits aufgrund der gesetzten Maßnahmen (z. B. degressive Abschreibung, Wirtshauspaket) und andererseits aufgrund der historischen Erfahrungen – beispielsweise aus der Finanzkrise 2008 – von einer langsamen Erholung der veranlagten Steuern v. a. im Vergleich zur Lohnsteuer ausgeht, folgen die indirekten Abgabenarten der vergleichsweise hohen Dynamik des privaten Konsums bereits im Jahr 2022. Zudem wird bei den indirekten Steuern aufgrund der bisher beschlossenen Ökologierungsmaßnahmen mittelfristig mit einem höheren Aufkommen gerechnet. Sozialversicherungsbeiträge werden im ESVG 2010 periodengerecht erfasst, d. h. zunächst mit dem Forderungsvolumen (abzüglich

Hauptergebnisse und Empfehlungen

uneinbringlicher Forderungen, die sofort abgeschrieben werden), welches sich sukzessive als Einzahlungen auch kassamäßig niederschlägt.

Die Staatsausgaben werden sich aufgrund der anhaltenden Gesundheitskrise laut FISK-Frühjahrsprognose auch noch im Jahr 2021 um 0,7% auf 219,0 Mrd Euro erhöhen. Entgegen dem noch im Herbst erwarteten Rückgang bleiben die ausgabenseitigen diskretionären Maßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie auch noch im laufenden Jahr größtenteils erhalten: Im Vorjahresvergleich gehen die Corona-bedingten Staatsausgaben im Jahr 2021 um 3,6 Mrd Euro auf 14,6 Mrd Euro, erst im Jahr 2022 merklich um 12,6 Mrd Euro auf 2,1 Mrd Euro, zurück. Letzteres schlägt auch bei der Entwicklung der staatlichen Gesamtausgaben durch, die im Jahr 2022 um 4,9 Mrd Euro bzw. 2,2% sinken werden. Mittelfristig – und damit unter der No-policy-change-Annahme, die einen rückläufigen Einfluss diskretionärer Maßnahmen bewirkt – wird ein moderates Ausgabenwachstum von unter 2% erwartet. Die Ausgabenquote geht nach den bisherigen Extremwerten in den Jahren 2020 und 2021 mit bis zu 57,8% des BIP mittelfristig wieder in Richtung der 50%-Marke. Der Verlauf der Gesamtausgaben ist wesentlich durch die Entwicklung der Subventionen determiniert. In diese Ausgabenkategorie fallen die umfangreichen Hilfspakete im Zuge der COVID-19-Krise, die von der COFAG bereitgestellt werden (Fixkostenzuschuss, Verlustersatz, Ausfallsbonus) sowie die Kurzarbeit. Zudem spielen die monetären Sozialleistungen für die Gesamtentwicklung eine große Rolle, die u. a. die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose – deren Zahl liegt am Ende des Prognosezeitraums immer noch um rund 20.000 Personen über dem Vorkrisenniveau 2019 – aber v. a. auch Ausgaben des Härtefallfonds oder den Corona-Bonus für Pensionisten umfassen.

In die Prognosewerte gehen ab 2021 erstmals auch Maßnahmen des nationalen Aufbau- und Resilienzplans (ARP) ein, die größtenteils durch die Aufbau- und Resilienzfazilität der EU finanziert werden. Daraus ergibt sich aus heutiger Sicht ausschließlich für das Jahr 2025 eine defiziterhöhende Wirkung von -0,6 Mrd Euro, da in diesem Jahr den Auszahlungen keine entsprechenden Einnahmen gemäß ARP gegenüberstehen.

Deutlich optimistischerer Budgetpfad 2021 bis 2024 gemäß FISK-Prognose im Vergleich zum aktuellen Stabilitätsprogramm

Der Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms vom April 2021 weist im Geltungszeitraum von 2021 bis 2024 durchwegs höhere Budgetdefizite als der mittelfristige Budgetpfad auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose auf: Mit Ausnahme des Jahres 2023, in dem das gesamtstaatliche Defizit gemäß Stabilitätsprogramm um 0,3% des BIP höher liegt als der entsprechende Wert des Fiskalrates, beträgt der Abstand jeweils 0,8% des BIP. Ausschlaggebend dafür ist die deutlich bessere Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen auf Basis der FISK-Frühjahrsprognose (schnellere Erholung der veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie mittelfristig dynamischere Entwicklung der Umsatzsteuer). Auf der Ausgabenseite zeigt sich ein ähnlicher Verlauf der beiden Prognosezeitreihen. Nennenswerte Abweichungen gibt es bei Einzelkategorien, insbesondere den höheren Ausgaben gemäß FISK-Frühjahrsprognose bei Subventionen (Einschätzung der COFAG-Hilfen) und dem stärkeren Rebound-Effekt in den Jahren 2022 und 2023 in Richtung des Trendwachstums bei Gesundheitsausgaben innerhalb der Vorleistungen sowie der sozialen Sachleistungen.

Kontinuierliche Rückführung der Staatsschuldenquote nach historischem Höchststand im Jahr 2021

Im Jahr 2021 setzt sich der Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote Österreichs um 4,8 Prozentpunkte auf 88,7% des BIP fort (2020: +13,4 Prozentpunkte auf 83,9% des BIP). Nach diesem historischen Höchststand wird ein kontinuierlicher Rückgang auf 83,8% bis zum Jahr 2025 erwartet. Diese Entwicklung resultiert primär aus dem „BIP-Nenner-Effekt“, der in den Jahren 2021 bis 2025 die Schuldenquote um durchschnittlich 3,2 Prozentpunkte p. a. reduziert. Die Stock-Flow-Adjustments tragen aus gegenwärtiger Sicht nur in den Jahren 2021 und 2022 geringfügig zur Senkung der Schuldenquote bei. Zudem ist von

einer bis 2024 rückläufigen Zinsdienstquote sowie einer deutlichen Rückführung der Primärdefizite im Prognosezeitraum auszugehen.

Deutliche Verfehlung der Maastricht-Kriterien in den Jahren 2020 bis 2022 bleibt ohne Sanktionen

Für die Zeit der aktivierten „allgemeinen Ausweichklausel“ – aus gegenwärtiger Sicht bis Ende 2022 – kamen die EK sowie der ECOFIN überein, aufgrund der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden enormen Unsicherheit bezüglich deren makroökonomischen und fiskalischen Auswirkungen, europaweit keine Verfahrensschritte wegen Verfehlungen der Maastricht-Kriterien einzuleiten. Auf Grundlage der FISK-Frühjahrsprognose ist in diesem Betrachtungszeitraum von einer deutlichen Überschreitung der Defizitobergrenze von 3% des BIP auszugehen. Auch die Entwicklung der Staatsschuldenquote steht nicht im Einklang mit den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) der EU. Für die Jahre 2023 bis 2025 wird ein weiterer Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits und der Staatsschuldenquote erwartet. Während ab dem Jahr 2023 mit einer Unterschreitung der Defizitobergrenze zu rechnen ist, führt der erwartete Schuldenpfad aus heutiger Sicht dennoch zu einer knappen Verfehlung der Schuldenregel in den Jahren 2023 bis 2025.

Durch die Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ sind Abweichungen von den strukturellen Budgetvorgaben in den Jahren 2020 bis 2022 erlaubt und werden keine numerischen Evaluierungen – weder seitens der EK noch seitens des Fiskalrates – vorgenommen. Für den Zeitraum nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ zeigt sich unter der No-policy-change-Annahme eine Annäherung an eine nachhaltige Budgetpolitik im Einklang mit den Vorgaben des SWP. Zudem sollte die Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Budgetsaldos mit besonderer Vorsicht vorgenommen werden, da es in der gegenwärtigen Phase der Gesundheitskrise bei der Anwendung von Konjunkturglättungsverfahren zu unplausiblen Revisionen dieser Kenngrößen kommt.

Unter dem gegenwärtigen Regime der „allgemeinen Ausweichklausel“ sowie aufgrund der besonderen Planungsunsicherheit bei der Erstellung subsektoraler Haushaltspläne bzw. der Kurzlebigkeit der Datengrundlage wird weiterhin von einer Ex-ante-Evaluierung nationaler Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012 Abstand genommen.

1.2. Empfehlungen des Fiskalrates zur Budgetpolitik 2021

Behutsame, aber aktive Rückkehr zu nachhaltiger Budgetpolitik nach Ende der Pandemie

Ausgangslage: Im Sog der COVID-19-Pandemie ist mit 88,7% des BIP im Jahr 2021 laut aktueller FISK-Prognose von einer historisch hohen Staatsschuldenquote Österreichs auszugehen. Ungeachtet des gegenwärtig besonders niedrigen Marktzinsumfelds, in dem Österreich sehr günstige Finanzierungsbedingungen vorfindet, reagieren die Zinsausgaben im Fall von hoher Staatsverschuldung sensitiv auf etwaige Zinssatzerhöhungen und werden höhere Primärüberschüsse zur Stabilisierung der Schuldenquote erforderlich. Selbst bei anhaltenden negativen Zins-Wachstums-Differenzialen wäre eine automatische Rückführung der Staatsschuldenquote nur langfristig möglich. Die Abwicklung der verstaatlichten Banken¹ kann im Gegensatz zu den Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 nur einen geringen Beitrag zur Schuldenreduktion leisten.

Empfehlungen:

- Die COVID-19-Pandemie bedingt zur Abfederung der gesundheitspolitischen, sozialen und

¹ HETA, KA-Finanz AG und immigon portfolioabbau ag, wobei ab dem Jahr 2021 nur noch Verbindlichkeiten der KA-Finanz AG bestehen.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

wirtschaftlichen Folgen den Einsatz weitreichender Instrumente der staatlichen Stabilitätspolitik. Um den Handlungsspielraum des Staates für solch umfassende Interventionen im Fall zukünftiger Krisen sicherzustellen, muss die Staatsschuldenquote mittel- bis langfristig wieder auf ein Niveau rückgeführt werden, das im Einklang mit den Vorgaben des EU-Fiskalrahmens steht.

- Nach Bewältigung der unmittelbaren sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sollte vom gegenwärtigen Krisenmodus abgegangen, das Maßnahmenpaket zur Unterstützung des wirtschaftlichen Aufschwungs sowie zur Stärkung der Krisenresilienz der heimischen Wirtschaft forciert und in weiterer Folge die schrittweise Rückkehr zur nachhaltigen Budgetpolitik eingeleitet werden.
- Der aktive Rückzug aus der unmittelbaren staatlichen Intervention muss gut vorbereitet und konjunkturgerecht ausgestaltet werden, um nach dem Ende der Pandemie einerseits konjunkturelle Rückschläge möglichst zu verhindern und andererseits mittel- bis langfristig wieder budgetäre Risikopuffer aufzubauen.
- Besonderes Augenmerk sollte dem Timing gelten, um diesen Regimewechsel differenziert nach Einzelmaßnahmen und deren bisheriger Effektivität und Intention umzusetzen.

Leistungsfähige Systeme des Sozialstaates und nachhaltige Staatsfinanzen durch strukturelle Reformen absichern

Ausgangslage: Der Ageing Report 2021 erwartet für Österreich einen weiteren Anstieg der altersabhängigen Ausgaben. Auf Basis dieses Berichts der Europäischen Kommission wird sich auf lange Sicht der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Gesundheits- und Pflegeleistungen von 6,9% bzw. 1,8% des BIP (2019) bis zum Jahr 2050 auf 8,0% bzw. 3,2% des BIP erhöhen. Diese Projektionen wurden noch ungeachtet jener Herausforderungen erstellt, die sich durch potenzielle Langzeitfolgen der COVID-19-Pandemie für das heimische Gesundheits- und Langzeitpflegesystem ergeben. Neben dem erwarteten Ausgabenanstieg stellen auch der Wegfall des befristeten Zweckzuschusses des Bundes an die Länder und Gemeinden per Jahresende (Pflegefonds) und die Fragmentierung der Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften Herausforderungen für eine nachhaltige Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich dar.

Anknüpfend an die Empfehlungen des Fiskalrates vom Dezember 2020 sollten Anpassungen insbesondere in jenen Bereichen, in denen eine strategische und strukturelle Reformnotwendigkeit besteht (z. B. Struktur des Abgabensystems, Förderwesen, Pensionen, Pflege), in eine Gesamtstrategie eingebettet sein. Die Gesamtstrategie sollte vorrangig von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen wie z. B. Erhöhung der Beschäftigungsquote, nachhaltiger Finanzierbarkeit und klarer Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bei der Bereitstellung geleitet sein.

Empfehlungen:

- Strukturelle Reformmaßnahmen (insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Langzeitpflege, Pensionen, Bildung) sollten – trotz gegenwärtigem Krisenmodus bzw. Vorbereitung von Maßnahmen für einen nachhaltigen Aufschwung – vorbereitet, eingeleitet und umgesetzt werden, um leistungsfähige Systeme des Sozialstaates und nachhaltige Staatsfinanzen abzusichern.
- Der deutliche, erwartete Anstieg der Pflegeausgaben, der sich durch mögliche Langzeitfolgen aus der gegenwärtigen Pandemie noch erhöhen könnte, erfordert eine nachhaltige Ausgestaltung und Finanzierung des österreichischen Pflegesystems, wie seitens des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz in Angriff genommen.
- Durch die Stärkung der Konnexität zwischen Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenhoheit auf gebietskörperschaftlicher Ebene sowie Entflechtung der intergovernmentalen Transferbeziehungen

sollten in gebietskörperschaftsübergreifenden Bereichen der Staatsaufgaben, wie dem österreichischen Gesundheits- und Pflegesystem, Effizienzgewinne lukriert werden. Dies setzt einen transparenten Überblick über den Status quo voraus.

Ökologische und digitale Herausforderungen annehmen und mit Instrumentenmix begleiten

Ausgangslage: Im Zuge der politischen Einigung über den nächsten langfristigen EU-Haushalt wurde nicht nur das finanzielle Gerüst zur Umsetzung der gegenwärtigen Prioritäten der Europäischen Kommission – insbesondere der „Green Deal“ und die EU-Digitalisierungsstrategie – definiert, sondern auch das befristete Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU) etabliert. Das NGEU dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie sowie der Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung und des ökologischen und digitalen Wandels. Es umfasst ein Gesamtvolumen von 750,0 Mrd Euro und wird über Anleihen der EU finanziert. Das Kernstück des NGEU bildet die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), über die Investitionen und Reformen der Mitgliedstaaten mittels Darlehen (360,0 Mrd Euro) und Zuschüsse (312,5 Mrd Euro) finanziert werden sollen. Der Abruf der Mittel der neuen Fazilität unterliegt besonderer Konditionalität, um die Erreichung wichtiger wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Ziele zu unterstützen. Zudem gehen Verfehlungen von international vereinbarten Klimazielen mit finanziellen Sanktionen einher, die der Reduktion von Treibhausgasemissionen eine zusätzliche budgetpolitische Dimension einräumen. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen kommt öffentlichen und privaten Investitionen eine besondere Rolle zu.

Empfehlungen:

- Um der bedeutenden Rolle von öffentlichen und privaten Investitionen zur Begegnung der besonderen Herausforderungen des Klimawandels, der Digitalisierung, aber auch des drohenden Bildungsverlustes infolge der Pandemie oder der Digitalisierung (Chancengleichheit in Bezug auf IT-Infrastruktur und Kompetenzen im digitalen Wandel), Rechnung zu tragen, sollten die Mittel neu etablierter Instrumente wie der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgeschöpft und effizient genutzt werden.
- Die Fortführung der ökosozialen Abgabenreform im Kontext der bevorstehenden CO₂-Bepreisung unter Berücksichtigung entsprechender Kompensationszahlungen (um auch negative Verteilungswirkungen zu vermeiden) soll maßgeblich zur Absenkung der Treibhausgasemissionen entsprechend der vorgegebenen Reduktionsziele beitragen: Der Ausbau der ökologischen Elemente könnte erwünschte umweltpolitische (Verringerung des Schadstoffausstoßes), aber auch fiskalpolitische Nebeneffekte (Vermeidung drohender Strafzahlungen bei Überschreitung von CO₂-Grenzen) generieren. Darüber hinaus könnten durch einen ausgewogenen Instrumenten- und Anreizmix (öffentliche Infrastrukturinvestitionen, Ökologisierung des Abgabensystems, CO₂-Bepreisung, rechtliche Vorgaben) entsprechende Investitionen des privaten Sektors ausgelöst werden, die die erforderliche wirtschaftliche Stärkung und den Strukturwandel nach der aktuellen Krise unterstützen.
- Die finanziellen Mittel aus den EU-Programmen sollten dazu verwendet werden, wichtige Impulse zur Erreichung des Zielbündels bzw. eines weiteren positiven „Kulturwandels“ im Bereich Digitalisierung, Ökologisierung, Wissensaufbau und sozialer Ausgewogenheit (Just Transition) aktiv anzustoßen. Zudem reduzieren öffentliche und private Investitionen sowie Anreize zur Reduktion der Treibhausgasemissionen das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit potenzieller Strafzahlungen bei Nichterfüllung international vereinbarter Klimaziele.
- Vordringlich sollten Maßnahmen zur Erhöhung der wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Resilienz sowie zur Stärkung des Wachstumspotenzials der österreichischen Wirtschaft und der Schaffung von Arbeitsplätzen (z. B. digitale und ökologische Investitionen, Investitionen in den öffentlichen Personennahverkehr, Eigenkapitalzufuhr und -stärkung, Gründerpaket, Bildungsoffensiven etc.) umgesetzt werden.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

- Für das Monitoring der Umsetzung des heimischen Aufbau- und Resilienzplans sollten v. a. Förderungsrahmen, Stand der Anträge sowie Auszahlungen regelmäßig, zeitnah und transparent dargestellt werden.
- Mitnahmeeffekte und wettbewerbsverzerrende Elemente sollten bei der Umsetzung von Förderungen adressiert und vermieden werden.

Gegenwärtige Phase ohne numerische Regelüberprüfung für Weiterentwicklung und Optimierung des nationalen Fiskalregelwerks (ÖStP 2012) nutzen

Ausgangslage: Im Zuge des regelmäßigen Monitoring-Prozesses durch den Fiskalrat wurden verschiedene Erfahrungen hinsichtlich der Beschaffenheit der Datengrundlage sowie der Ausgestaltung der nationalen Fiskalregeln gesammelt. Problemlagen bei der Anwendung des ÖStP 2012 umfassen aus der Sicht des Fiskalrates insbesondere i) die Komplexität des nationalen Regelwerks, ii) die geringe Steuerungsrelevanz der Fiskalregeln, iii) die Operationalisierung und Anwendung der „allgemeinen Ausweichklausel“ sowie des Regimewechsels nach deren Deaktivierung sowie iv) die Validität der Datengrundlagen.

Empfehlungen:

- Die gegenwärtige Phase der aktivierten „allgemeinen Ausweichklausel“ sollte genutzt werden, um die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Anwendung des nationalen Regelwerks zu reflektieren und Vorschläge zur Weiterentwicklung zu formulieren. Damit soll nicht nur das Ziel verfolgt werden, die Diskussion anzureichern, sondern vor allem nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ – aus gegenwärtiger Sicht ab dem Jahr 2023 – mit einem vereinfachten Regelwerk und verbesserten Steuerungselementen die Rückkehr auf solide Budget- und Verschuldungspfade auf allen subsektoralen Ebenen zu unterstützen.
- Für eine tiefgreifende Reform gilt es, die Reformschritte auf EU-Ebene abzuwarten, um die Konsistenz zwischen den nationalen und EU-weiten Fiskalregelsystemen bestmöglich herzustellen. Vor diesem Hintergrund liegt eine sequenzielle Vorgangsweise nahe, die zunächst die Abklärung und Festlegung von Prozessen zur unmittelbaren Anwendung des ÖStP und erst in weiterer Folge eine weiterreichende Reform des Regelwerks umfassen sollte. Folgende Aspekte könnten dazu beitragen, die Steuerungsrelevanz und die Überwachungsabläufe schon vorzeitig zu verbessern:
 - Anpassung der derzeitigen Praxis, Kontrollkontostände erst nach Beschlussfassung des Österreichischen Koordinationsgremiums (ÖKK) endgültig „einzufrieren“. Empfehlungen des Fiskalrates knüpfen im Dezember an den Haushaltsergebnissen der Statistik Austria an, die das gesetzliche Mandat zur Schaffung der entsprechenden Datengrundlage hat. Nachträgliche Änderungen erschweren und untergraben mitunter den Monitoring-Prozess. Vor diesem Hintergrund sollten Regelungen gefunden werden, die einen geeigneten zeitlichen Ablauf (Möglichkeit zur Korrektur der Haushaltsergebnisse, Berücksichtigung von Neuauslegungen, Ex-post-Evaluierung der Regeleinhaltung) sicherstellen und das Mandat der involvierten Einrichtungen entsprechend ausrichtet.
 - Anpassung des vorgegebenen (starr) Verschuldungspfads, um die erforderliche Rückführung durch die einzelnen Gebietskörperschaften auf aktuelle, völlig neue Verschuldungsverhältnisse umzustellen (z. B. durch eine Anhebung der Schuldenpfade im Ausmaß des COVID-Leveffekts und unter Berücksichtigung der aktuellen subsektoralen Zusammensetzung der Verschuldung zum Jahresende 2020).
 - Einführung einer vereinfachten Ausgabenregel im Probetrieb, die sich auf die Wachstumsbegrenzung eines einfachen, laufend beobachtbaren Ausgabenaggregats bezieht.

Aktive Mitwirkung an der Weiterentwicklung des EU-Fiskalrahmens und Lösung besonderer Spannungsfelder

Ausgangslage: Die Evaluierung des EU-Fiskalrahmens durch die Europäische Kommission zeigte sowohl Stärken (z. B. Reduktion der Staatsschulden) als auch Schwächen (v. a. Komplexität der Fiskalregeln, teilweise Prozyklizität der Fiskalpolitik) des bestehenden Systems. Insbesondere die Unterstützung eines nachhaltigen Aufschwungs nach Überwindung der Gesundheitskrise stellt eine zusätzliche Herausforderung bei der Anwendung bestehender Fiskalregeln dar. Weiters besteht ein grundlegendes Spannungsfeld aus regelgebundener Fiskalpolitik zur Gewährleistung von Fiskaldisziplin einerseits, sowie der Flexibilisierung fiskalischer Vorgaben, ohne Glaubwürdigkeitsverlust und ohne grundsätzliche Abkehr von über dem Konjunkturzyklus ausgeglichenen öffentlichen Haushalten, andererseits.

Empfehlungen:

- Die österreichische Bundesregierung sollte sich im anstehenden Reformprozess engagieren und dafür einsetzen, im Zuge der EU-weiten Debatte zur Weiterentwicklung und Reform des EU-Fiskalrahmens die besonderen Herausforderungen der Gegenwart (Bewältigung der COVID-19-Pandemie, Begrenzung des Klimawandels, digitaler Strukturwandel etc.) zu adressieren. Besonderes Augenmerk sollte der Lösung von Spannungsfeldern gelten, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Fiskaldisziplin und Flexibilisierungselementen im Rahmen regelgebundener Fiskalpolitik zu finden.
- Im Lichte der gänzlich neuen Rahmenbedingungen für die Reform des EU-Fiskalrahmens infolge der COVID-19-Pandemie sind aus der Sicht des Fiskalrates folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:
 - Spannungsfeld bei der Definition eines Ankers für die Fiskalpolitik: Mit dem historischen Wirtschaftseinbruch sowie den gesetzten Hilfs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen ging ein deutlicher Anstieg von Budgetdefiziten und Staatsschulden einher. Gegenwärtig schaffen anhaltend niedrige Zinszahlungen sowie das niedrige Marktzinsumfeld Budgetspielräume und eine besondere Gelegenheit, Investitionsvorhaben zur Unterstützung des konjunkturellen Aufschwungs, aber v. a. auch zur Schaffung eines Infrastrukturkapitalstocks (bei gleichzeitiger Adressierung wirtschaftspolitischer Prioritäten wie Digitalisierung und „Grüner Investitionen“), der hohe langfristige, gesamtwirtschaftliche Renditen abwerfen kann, umzusetzen. Dabei sollte eine nachhaltige Budgetpolitik nicht aus den Augen verloren werden.
 - Verlässlichkeit der Fiskalregeln in Krisenzeiten, insbesondere bei Verwendung von Konjunkturglättungsverfahren:
 - Der Wirtschaftseinbruch als Folge der gegenwärtigen Gesundheitskrise führt bei Anwendung von Konjunkturglättungsverfahren zu Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und folglich zu Aufwärtsrevisionen der Outputlücke – auch der vergangenen Jahre –, die nicht ein Überhitzen der Volkswirtschaft, sondern ein statistisches Artefakt darstellen. Deshalb sollte die Interpretation der Outputlücke und des strukturellen Saldos mit besonderer Sensibilität vorgenommen werden.
 - Eine Ausgabenregel als operative Stellschraube zur Erreichung eines übergeordneten Verschuldungsziels eröffnet ein breites Spektrum zur Ausgestaltung, allerdings auf Kosten der Einfachheit: Unter Verwendung spezifischer Ausgabenaggregate lassen sich unterschiedliche Zielsetzungen bei der budgetpolitischen Steuerung implementieren, die aber zunehmend von beobachtbaren Ausgabenströmen wegführen.

Hauptergebnisse und Empfehlungen

- Zur Bereicherung des Reformprozesses und aktiven Teilnahme sind vertiefende Diskussionen aller Stakeholder fortzuführen, die u. a. mehr Klarheit hinsichtlich der Effektivität regelgebundener Fiskalpolitik unter den neuen Rahmenbedingungen schaffen können.

2. MITTELFRISTIGER WACHSTUMSPFAD FÜR ÖSTERREICH BIS 2025

Die mittelfristige Finanzplanung der öffentlichen Haushalte in Österreich, die von der Bundesregierung im österreichischen Stabilitätsprogramm (BMF, 2021) jährlich veröffentlicht wird, stützt sich ebenso wie die mittelfristige Fiskalprognose des FISK auf die Wirtschaftsprognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO).² Im vorliegenden Bericht werden die makroökonomischen Entwicklungen gemäß „Lockdown-Szenario“ der Mittelfrist-Prognose des WIFO vom April 2021 (WIFO, 2021b) zugrunde gelegt und dargestellt.³

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung Österreichs weiterhin durch Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie geprägt

Die österreichische Wirtschaft brach im Jahr 2020 infolge der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einschränkungen um real 6,6% gegenüber dem Vorjahr ein. Auch im laufenden Jahr 2021 wird die wirtschaftliche Aktivität wesentlich durch die zahlreichen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie bestimmt: Neben der Beibehaltung von Schließungen der Gastronomie und Hotellerie sowie der weit in das zweite Quartal reichenden Untersagung von Veranstaltungen, regionalen Ausgangs- und Reisebeschränkungen, internationalen Reisewarnungen o. Ä. wurde im April zusätzlich im Osten Österreichs ein Lockdown verhängt. Diese Verschärfung der Maßnahmen in der Ostregion zog die Schließung des Einzelhandels, der körpernahen Dienstleistungen sowie der Schulen⁴ nach sich und erstreckte sich in Wien und Niederösterreich über vier Wochen (im Schulbereich über drei Wochen), im Burgenland über zwei Wochen.

Vor diesem Hintergrund wurde sowohl dem aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung als auch der mittelfristigen Fiskalprognose des Fiskalrates das „Lockdown-Szenario“ des WIFO⁵ zugrunde gelegt, das den tatsächlichen Entwicklungen bislang sehr nahe kam und aus gegenwärtiger Sicht plausible Annahmen für die unmittelbar bevorstehenden Monate unterstellt:

- Handel und personennahe Dienstleistungen werden ab Anfang April für vier Wochen geschlossen
- Gastronomie öffnet ab Mitte Mai, Beherbergungsbetriebe ab Ende Mai
- Reisewarnungen werden ab Mitte Mai bis Ende Juni schrittweise aufgehoben
- Wichtige Quellmärkte heben ihre Reisewarnungen für Österreich Mitte Juni auf
- Veranstaltungen sind ab Ende Mai wieder möglich; der Veranstaltungs- und Kulturbetrieb normalisiert sich ab Herbst 2021, wobei im 2. und 3. Quartal etliche (vor allem größere) Veranstaltungen aufgrund der notwendigen Vorlaufzeit ausfallen
- Keine weiteren Schulschließungen

Die Schließung des Handels und der personennahen Dienstleistungen, die verzögerten Öffnungsschritte in der Gastronomie, der Beherbergung und im Veranstaltungswesen dämpfen den privaten Konsum merklich. Die wirtschaftliche Aktivität nimmt in diesen Bereichen erst im Sommer 2021 merklich zu,

² Damit wird dem Abs. 4 der EU-Verordnung 473/2013 entsprochen, der festlegt, dass die nationale mittelfristige Finanzplanung auf unabhängigen makroökonomischen Prognosen beruhen muss.

³ Abweichend zum Betrachtungszeitraum des aktuellen Stabilitätsprogramms der Bundesregierung (2020 bis 2024), aber analog zur mittelfristigen Fiskalprognose des Fiskalrates, werden die Zeitreihen bis zum Jahr 2025 dargestellt.

⁴ Abschlussklassen waren von der Schulschließung teilweise ausgenommen.

⁵ Aufgrund der unsicheren epidemiologischen Entwicklungen wurden in der WIFO-Konjunkturprognose für 2021 und 2022 zwei Szenarien (Öffnungs- und Lockdown-Szenario) dargestellt, die jeweils im Rahmen der Mittelfrist-Prognose fortgeschrieben wurden.

Makroökonomische Rahmenbedingungen

sodass sich der wirtschaftliche Erholungs- und Aufholprozess stärker ins Jahr 2022 verlagert. Auf Grundlage dieser Einschätzung geht das WIFO im Lockdown-Szenario von einem realen BIP-Zuwachs in Höhe von 1,5% im Jahr 2021 und von 4,7% im Jahr 2022 aus (Tabelle 1). In den Folgejahren wird mit Wachstumsraten des realen BIP von stets unter 2% eine moderate Wirtschaftsentwicklung angenommen. Diese Jahre sind durch vermehrte Zurückhaltung der privaten Haushalte im Konsum geprägt, aber auch die Investitionstätigkeit verliert an Dynamik, nachdem in den Jahren 2021 und 2022 Vorzieheffekte durch die Investitionsprämie ausgelöst werden. Aufgrund der umfassenden staatlichen Interventionen zur Bekämpfung der Pandemie sowie zur Unterstützung des konjunkturellen Aufschwungs stellt der öffentliche Konsum im Prognosezeitraum eine verlässliche Stütze der Inlandsnachfrage dar. Von der deutlichen Erholung der Weltwirtschaft wird auch Österreichs Exportwirtschaft profitieren, sodass der Außenbeitrag positiv zur Wirtschaftsentwicklung beitragen wird.

Tabelle 1: Makroökonomische Eckdaten für die Jahre 2010 bis 2025

Veränderung zum Vorjahr in % (sofern nicht anders angegeben)	WIFO-Prognose (Lockdown-Szenario) April 2021					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttoinlandsprodukt						
Nominell	-5,5	2,7	6,5	3,2	3,5	3,1
Real	-6,6	1,5	4,7	1,6	1,8	1,5
Private Konsumausgaben, nominell¹⁾	-8,6	2,5	6,3	4,4	3,7	3,3
Preise						
Verbraucherpreisindex	1,4	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
BIP-Deflator	1,1	1,2	1,7	1,6	1,6	1,6
Einkommen						
Lohn- und Gehaltssumme, brutto	-1,8	1,7	3,8	2,7	2,9	2,8
Arbeitnehmerentgelte	-1,8	1,7	3,7	2,7	2,9	2,8
Betriebsüberschuss und Selbstständigeneinkommen	-0,9	-0,7	5,7	3,3	4,3	3,6
Arbeitsmarkt						
Unselbstständig aktiv Beschäftigte (Veränderung in 1.000) ²⁾	-76,1	34,0	84,0	41,6	39,6	36,9
Vorgemerkte Arbeitslose (Veränderung in 1.000) ³⁾	108,3	-25,0	-29,0	-13,5	-12,9	-8,3
Arbeitslosenquote, nationales Konzept ⁴⁾ (in %)	9,9	9,3	8,5	8,1	7,8	7,5
Arbeitslosenquote, internationales Konzept ⁵⁾ (in %)	5,4	5,1	4,8	.	.	.
3-Monatszinssatz (in %)	-0,4	-0,5	-0,3	0,0	0,1	0,4
Sekundärmarktrendite⁶⁾ (in %)	-0,2	-0,2	-0,1	0,3	0,8	1,2

1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

2) Veränderung zum Vorjahr in 1.000 laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

3) Veränderung zum Vorjahr in 1.000 laut Arbeitsmarktservice Österreich.

4) In % der unselbstständigen Erwerbspersonen laut AMS.

5) In % der Erwerbspersonen laut Eurostat.

6) Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren (Benchmark).

Quellen: Statistik Austria, WIFO.

In dieser Entwicklung sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte aus der Umsetzung der Maßnahmen des Aufbau- und Resilienzplans nur zu einem Drittel enthalten,⁶ jedoch bereits eine Ausweitung der

⁶ Dies ist dadurch begründet, dass nur jener Anteil der Maßnahmen aus dem Aufbau- und Resilienzplan Österreichs, der bereits im Bundesvoranschlag 2021 bzw. im Bundesfinanzrahmengesetz 2021–2024 Ende 2020 budgetiert wurde, einbezogen werden konnte.

Investitionsprämie auf in Summe 6,5 Mrd Euro (davon 5 Mrd Euro in den Jahren 2021 und 2022) innerhalb des gesamten Prognosezeitraums berücksichtigt.

Prekäre Lage auf dem Arbeitsmarkt entspannt sich nur zögerlich

Ausgehend von 410.000 Arbeitslosen (+108.000 Personen gegenüber 2019) und 57.000 in Schulung befindlichen Personen im Jahr 2020 (jeweils Jahresdurchschnitte) ist zwar von einem kontinuierlichen Rückgang der Zahl der Arbeitslosen auszugehen, allerdings verharrt die Zahl im Jahr 2025 noch immer um 20.000 Personen über dem Vorkrisenniveau 2019. Analog dazu wird sich die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition von 9,9% im Jahr 2020 sukzessive auf 7,5% im Jahr 2025 reduzieren. Durch die Ausweitung der Mittel des AMS für Qualifizierungsmaßnahmen (+0,7 Mrd Euro der Corona-Arbeitsstiftung) nimmt die Schulungstätigkeit zu.

Der Zuwachs der Anzahl aktiv unselbstständig Beschäftigter folgt dem Verlauf des realen BIP: Infolge des Totalausfalls des Wintertourismus sowie der behördlichen Schließungen im Handel und im körpernahen Dienstleistungsbereich – aber auch durch das Auslaufen der Kurzarbeit, das mit einem Anstieg der Stundenproduktivität einhergeht – bleibt der Beschäftigungszuwachs im Jahr 2021 noch verhalten (+34.000 Personen). Nach einem deutlichen Beschäftigungsanstieg im Jahr 2022 (+84.000 Personen) flachen die Zuwächse in den Folgejahren durch das Abklingen der Rebound-Effekte merklich ab.

Die Arbeitnehmerentgelte als wichtige Besteuerungsgrundlage des heimischen Staatshaushalts zeigen sich im Prognosezeitraum – anfänglich nicht zuletzt aufgrund der hohen Inanspruchnahme der Corona-Kurzarbeit – robust.

Verhaltener Preisauftrieb trotz zwischenzeitlichem Preisdruck bei Rohstoffen

Nach einem Anstieg der Inflationsrate auf 1,8% im Jahr 2021 vor allem durch die Bereiche Energie sowie industrielle Güter (höhere Transportkosten, steigende Vorproduktpreise), dürfte die Veränderung des Verbraucherpreisindex (VPI) in den Jahren 2022 bis 2025 etwa in dieser Größenordnung verharren. Zu Beginn des Prognosezeitraums ist dafür die gegenläufige Dynamik der Löhne und der Rohstoffpreise verantwortlich: Während im Jahr 2021 die schwachen Lohnzuwächse Preisdruck nehmen, steigen die Rohstoffpreise; im Jahr 2022 geht das WIFO von höheren Lohnzuwächsen, aber einer nachlassenden Dynamik bei den Rohstoffpreisen aus.

Das Zinsumfeld bietet 2021 weiterhin sehr günstige Refinanzierungsbedingungen für Österreich als Schuldner mit hervorragender Bonität. Weltweit gesetzte, umfangreiche expansive geldpolitische Maßnahmen zur Begegnung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie verhinderten einen Anstieg der Anleihezinsen (z. B. Aufstockung und Verlängerung des Pandemie-Notfallankaufprogramms (PEPP) der EZB bis März 2022). Vor diesem Hintergrund geht die Prognose der kurz- und langfristigen Marktzinssätze von negativen Werten bis zum Jahr 2022, bis zum Jahr 2025 jedoch von einem Anstieg des Dreimonatszinssatzes auf 0,4% bzw. der Rendite auf 10-jährige österreichische Staatsanleihen auf 1,2% aus.

Durch die COVID-19-Pandemie sind Prognoserisiken mehrheitlich abwärtsgerichtet

Das zugrunde gelegte makroökonomische Szenario unterstellt, dass die Gesundheitskrise sukzessive unter Kontrolle gebracht wird und die wirtschaftliche Erholung einsetzt. Verzögerungen in der Durchimpfung der Bevölkerung und/oder neue Virusmutationen, die ein Wiederaufflammen der Infektionszahlen und die Rückkehr einschränkender Maßnahmen bedeuten würden, stellen ein entsprechendes Risiko für eine nachhaltige Erholung dar. Zudem zählen die Ausweitung protektionistischer Maßnahmen im Handelskonflikt zwischen den USA und China, aber auch mit der EU, oder die bestehenden geopolitischen Konflikte im Nahen und Mittleren Osten sowie die Spannungen zwischen Russland und der EU (Beeinträchtigung der Energierohstoffversorgung, verstärkte Migrationsströme) zu den Abwärtsrisiken. Aus

Makroökonomische Rahmenbedingungen

gegenwärtiger Sicht könnten zudem höhere Rohstoffpreise, Kapazitätsengpässe bzw. Lieferkettenprobleme den erwarteten Aufschwung bremsen.

Positive Prognoserisiken bestehen insbesondere durch Umsetzung jener Maßnahmen, die durch die Aufbau- und Resilienzfazilität der EU finanziert werden, da dadurch die wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Wirtschaftspartner Österreichs gestärkt und die heimische Investitionstätigkeit durch Projektförderungen erhöht wird. Volkswirtschaftliche Effekte des heimischen Aufbau- und Resilienzplans konnten noch nicht zur Gänze in die vorliegende Makroprognose eingehen. Zudem manifestieren sich erste Anzeichen eines rascheren Aufschwungs im Jahr 2021 und könnte die Dynamik des Welthandels höher ausfallen als im Lockdown-Szenario unterstellt.

3. BUDGETKURS ÖSTERREICHS BIS 2024 GEMÄSS STABILITÄTSPROGRAMM

Ende April 2021 legte die Bundesregierung das österreichische Stabilitätsprogramm für die Jahre 2020 bis 2024 vor (BMF, 2021) und damit – gemeinsam mit dem nationalen Reformprogramm, das auch den Aufbau- und Resilienzplan Österreichs (ARP) berücksichtigt – den Grundstein für die verstärkt länderbezogene Evaluierungsphase im Rahmen des Europäischen Semesters (siehe Box 1).⁷

Der Budgetkurs für die Jahre 2021 bis 2024 steht anfänglich noch im Zeichen der unmittelbaren Krisenbewältigung und soll – sobald die akute Gesundheitskrise bewältigt ist – fließend in Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und aktiven Arbeitsmarktpolitik übergehen. Dieser Übergang wird vom Stabilitätsprogramm in der zweiten Jahreshälfte 2021 verortet. Es wird dabei betont, dass die momentane Situation eine wirtschafts- und budgetpolitische Strategie verlangt, die sowohl die Rückkehr zu soliden öffentlichen Finanzen als auch eine andauernde Unterstützung der Konjunktur zum Ziel haben muss. Neben diesem Fokus wird ein weiterer Schwerpunkt auf die Förderung des strukturellen Wandels der österreichischen Volkswirtschaft sowie auf die Stärkung der Resilienz und der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes gelegt. Dabei ist das Hauptaugenmerk auf drei Bereiche gerichtet:

- Klimaschutz: umfassende Maßnahmen, wie zum Beispiel Investitionen in die Dekarbonisierung des öffentlichen Verkehrs, die thermische Sanierung und den Ausbau von erneuerbaren Energien,
- Digitalisierung: Digitalisierungsoffensive in den Schulen und in der öffentlichen Verwaltung, Breitbandausbau und Förderung von Digitalisierungsschritten bei KMUs und
- Arbeitsmarkt: Umsetzung der Corona-Joboffensive für die Jahre 2020 bis 2022, darüber hinaus Beschäftigungsförderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Die Schwerpunktsetzung dieser Strategie steht damit im Einklang mit dem "Next Generation EU"-Paket, dessen Kernelement der ARP darstellt (siehe Box 6). Eine detaillierte Beschreibung der Maßnahmen, die im ARP enthalten sind, findet sich in Box 6, Abschnitt 4.1.

Box 1: Adaptiertes Europäisches Semester 2021 im Zeichen nationaler Aufbau- und Resilienzpläne

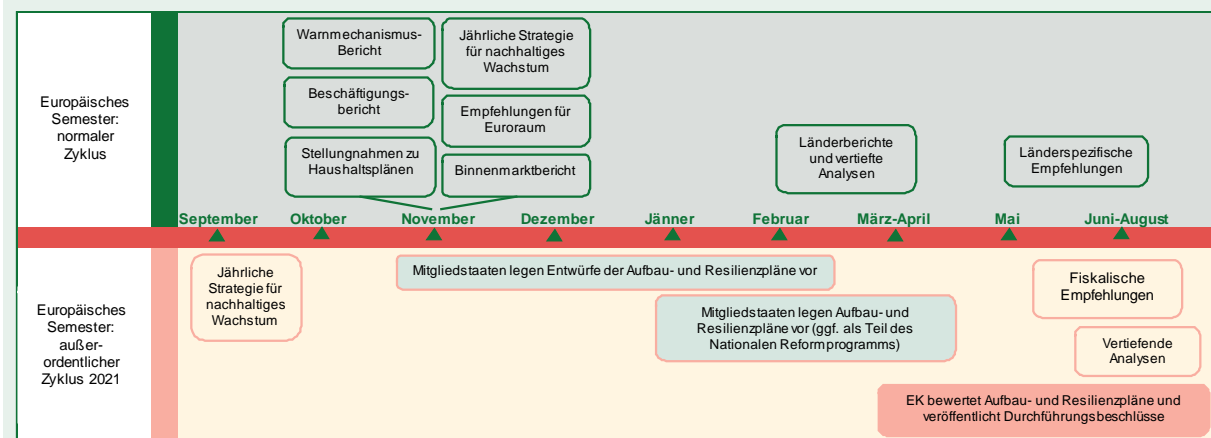
Das Europäische Semester bildet den Rahmen für die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung innerhalb der EU und des Euroraums mit dem Ziel, i) solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten; ii) übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte zu verhindern; iii) Strukturreformen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum zu unterstützen sowie iv) Investitionen zu fördern. Zwischen November und März liegt der inhaltliche Fokus üblicherweise auf der EU-Ebene (Berichte zur Wachstumsstrategie, Beschäftigung und zum Warnmechanismus, Empfehlungen für den Euroraum), während in der Zeit danach – bis Juli – die Analyse der einzelnen Berichte der Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt rückt (Länderberichte, länderspezifische Empfehlungen anknüpfend an die nationalen Stabilitäts- und Reformprogramme). In der zweiten Jahreshälfte folgt ein „Nationales Semester“, das zur Budgeterstellung – unter Berücksichtigung der jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen des Rates der EU – und Übermittlung nationaler Haushaltspläne an die Europäische Kommission genutzt wird.

Im Jahr 2021 werden vorübergehend Anpassungen am Europäischen Semester vorgenommen, um die Aktivitäten im Kontext der Aufbau- und Resilienzfähigkeit zu koordinieren und zu integrieren (Box 2).

⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-or-convergence-programmes/2021-european_en. Der inhaltliche Aufbau der Stabilitätsprogramme wird im Rahmen eines „Code of Conduct“ vereinheitlicht und konkretisiert (siehe EK, 2016a).

Wesentliche Änderungen umfassen den Wegfall der Länderberichte zur Beurteilung der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen und zur Identifikation wesentlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Herausforderungen sowie die Adaption der länderspezifischen Empfehlungen. Anstelle der Länderberichte nimmt die EK eine inhaltliche Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne – gemeinsam mit den nationalen Reform- oder Stabilitätsprogrammen – vor. Zudem adressieren die neuen länderspezifischen Empfehlungen ausschließlich haushaltspolitische, aber keine strukturellen Aspekte. Das Risiko makroökonomischer Ungleichgewichte wird auch im neuen Semesterzyklus kontinuierlich beobachtet und bewertet, allerdings wird der Schwerpunkt auf besondere Risiken im Zuge der Coronakrise neu ausgerichtet.

Grafik 1: Adaptierter Ablauf des Europäischen Semesters 2021



Quelle: Europäische Kommission (2021c) und eigene Darstellung.

3.1. Gesamtstaatlicher Budget- und Verschuldungspfad bis 2024 laut Update zum Stabilitätsprogramm

Der Budgetpfad des aktuellen Stabilitätsprogramms wurde vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie bis zum Jahr 2024 festgelegt.⁸ Die Einschätzung der Entwicklung der öffentlichen Haushalte basiert auf der Konjunkturprognose (von Ende März 2021) sowie der mittelfristigen Makroprognose des WIFO vom April 2021 (Ederer, 2021 sowie Baumgartner und Kaniowski, 2021). Dem Stabilitätsprogramm wurde – ebenso wie der FISK-Frühjahrsprognose (Kapitel 4) – das pessimistischere Lockdown-Szenario zugrunde gelegt (Tabelle 1 bzw. Kapitel 1). Dabei wird für 2021 von einem realen Anstieg des BIP um 1,5% (nominell 2,7%), für das Jahr 2022 von real +4,7% (nominell +6,5%) im Vorjahresvergleich ausgegangen. Auch für die Jahre 2023 und 2024 wird ein positives BIP-Wachstum von 1,8% bzw. 1,5% (nominell: 3,5% bzw. 3,1%) prognostiziert.

Das Stabilitätsprogramm rechnet aufgrund des Fortbestandes der COVID-19-Pandemie und unter Einhaltung des vorgesehenen Budgetkurses sowie auf Basis der Zins- und Konjunkturprognosen 2021 mit einer weiteren Erhöhung der Staatsschuldenquote Österreichs (2020: 83,9% des BIP, 2021: 89,6% des BIP). Im Folgejahr soll deren Rückführung einsetzen (2022: 88,1% des BIP) und bis 2024 auf 87,6% des BIP fortgesetzt werden (Tabelle 3).

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo nach

⁸ Üblicherweise umfasst das Stabilitätsprogramm den Zeitraum t-1 bis t+4 (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact, 2017).

Maastricht⁹ wider. Das Defizit stieg im Jahr 2020 markant auf -8,9% des BIP (-33,2 Mrd Euro). Auch das Jahr 2021 bleibt weiterhin von COVID-19 geprägt. Durch die anhaltende Wirkung vieler Unterstützungsmaßnahmen auch in diesem Jahr verbessert sich der Finanzierungssaldo nur geringfügig auf -8,4% des BIP bzw. -32,3 Mrd Euro. Die ab dem Jahr 2022 prognostizierte Entspannung der wirtschaftlichen Situation führt laut aktuellem Stabilitätsprogramm fast zu einer Halbierung des Budgetdefizits auf -4,3% des BIP bzw. -17,6 Mrd Euro. Für die Jahre 2023 und 2024 wird von einer weiteren Verbesserung des Finanzierungssaldos ausgegangen: Gestützt durch ein starkes Wirtschaftswachstum wird mit einem Rückgang des Defizits um 1,3 Prozentpunkte im Jahr 2023 auf einen Finanzierungssaldo nach Maastricht von -3,0% des BIP bzw. -12,6 Mrd Euro gerechnet. Für 2024 geht das Stabilitätsprogramm von einem Rückgang um 0,5 Prozentpunkte auf -2,5% des BIP bzw. -11,1 Mrd Euro aus.

Box 2: Aufbau- und Resilienzfazilität als Kernstück des befristeten Aufbauinstruments „Next Generation EU“ (NGEU)

Im November 2020 wurde seitens des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission eine politische Einigung über den nächsten langfristigen EU-Haushalt gemeinsam mit dem befristeten Aufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU)¹⁰ erzielt. Das NGEU dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der COVID-19-Pandemie und der Unterstützung sowohl der wirtschaftlichen Erholung als auch des ökologischen und digitalen Wandels. Es umfasst ein Gesamtvolumen von 750 Mrd Euro. Diese Mittel werden über Anleihen der EU finanziert, die seitens der EK begeben und über den EU-Haushalt bis spätestens 2058 zurückbezahlt werden.

Das Kernstück des NGEU bildet die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), über die Investitionen und Reformen der Mitgliedstaaten mittels Darlehen (360 Mrd Euro) und Zuschüssen (312,5 Mrd Euro) finanziert werden sollen. Um Mittel aus der Fazilität abrufen zu können, mussten die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) mit konkreten Maßnahmen (Investitions- und Reformvorhaben) bis Ende April 2021 (siehe Box 6, Kapitel 4.1 für Details zum ARP Österreich) vorlegen, die von der EK bewertet und per Durchführungsbeschluss des Rates der EU freigegeben werden (Näheres zum adaptierten Europäischen Semester 2021 siehe Box 1).

Österreich steht aus gegenwärtiger Sicht ein Zuschussvolumen von rund 3,5 Mrd Euro zu.¹¹ Dieser Betrag setzt sich zu 70% aus dem bereits fixen Anteil von 2,23 Mrd Euro für die Jahre 2021 und 2022¹² und einem variablen 30%-Anteil für das Jahr 2023 zusammen. Die endgültige Zuschussgröße für 2023 wird erst im Juni 2022 festgelegt und richtet sich nach dem realen BIP-Wachstum der EU-Mitgliedstaaten für die Jahre 2020 und 2021. Der Abruf von Mitteln aus der RRF unterliegt strenger Konditionalität. So müssen zumindest 37% des Ausgabenvolumens der eingereichten Maßnahmen zur Unterstützung der Erreichung der Klimaschutzziele und zumindest 20% zur Bewältigung des digitalen Wandels getätigt werden. Generell darf mit Ausgaben, die über die RRF gedeckt werden, keine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele der EU einhergehen. Zudem sollten im Zuge der Mittelverwendung tunlichst die länderspezifischen Empfehlungen des Rates der EU aus den Jahren 2019 und 2020 adressiert werden (z. B. Gewährleistung der Tragfähigkeit des Gesundheits-, Langzeitpflege- und Pensionssystems; Steuermix zur Unterstützung von nachhaltigem und inklusivem Wirtschaftswachstum, Förderung der Vollzeitbeschäftigung von Frauen u. a. durch verbesserte Kinderbetreuungsangebote). Zusätzlich besteht die Möglichkeit, EU-Darlehen in

⁹ Wie in Kapitel 4 dargestellt, folgt der Fiskalrat dem Zugang der Europäischen Kommission, den strukturellen Budgetsaldo in diesem Bericht nicht darzustellen. Folglich wird auch davon Abstand genommen, den strukturellen Budgetsaldo gemäß Stabilitätsprogramm näher zu beleuchten.

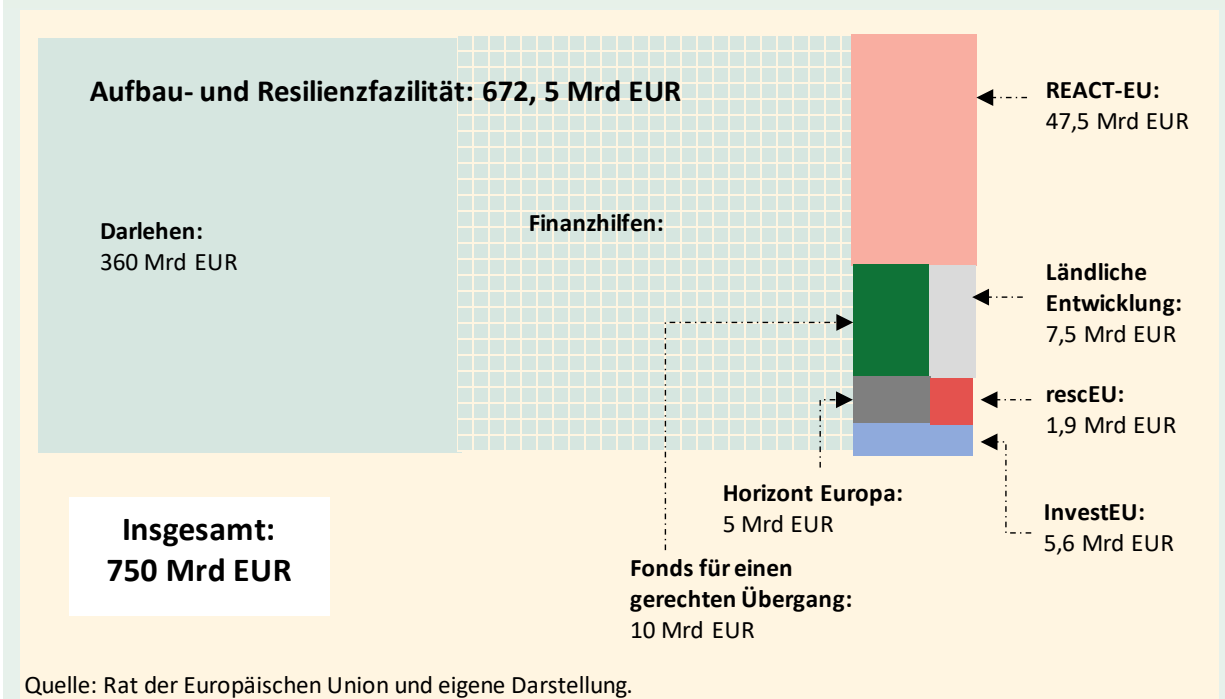
¹⁰ Siehe https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de#nextgenerationeu

¹¹ Siehe https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility.pdf

¹² Zur Bemessung der Zuschussgröße für diese Jahre ging die Einwohnerzahl sowie das BIP-pro-Kopf des Jahres 2019 und die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahre 2015 bis 2019 ein.

einem Ausmaß von bis zu 6,8% des Bruttonationaleinkommens des Jahres 2019 – das entspricht im Falle Österreichs 27,2 Mrd Euro – aufzunehmen.

Grafik 2: Next Generation EU: COVID-19-Aufbaupaket



Die **gesamtstaatlichen Ausgaben** stiegen 2020 im Jahresabstand um 12,6% bzw. um 24,4 Mrd Euro auf ein Gesamtniveau von 217,4 Mrd Euro. Der starke Anstieg ist dabei v. a. auf die aufgrund der COVID-19-Pandemie erforderlich gewordenen Unterstützungsmaßnahmen zurückzuführen. Im Vergleich dazu stieg die Staatsausgabenquote etwas weniger stark um 9,3% auf 57,9% des BIP (u. a. durch den gleichzeitigen starken Einbruch des nominellen BIP). Darüber hinaus wirken die automatischen Stabilisatoren infolge des wirtschaftlichen Einbruchs ebenfalls stark ausgaben erhöhend. Das betrifft insbesondere die Auszahlungen für die Arbeitslosenversicherung und die Notstandshilfe (+0,4% des BIP). Da viele der ausgaben-seitigen Unterstützungs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen auch im Jahr 2021 weiter bestehen und teilweise um neue Maßnahmen erweitert wurden, wird für das Jahr 2021 ein weiterer Anstieg der Ausgaben um 2 Mrd Euro gegenüber 2020 prognostiziert. Die gesamtstaatliche Ausgabenquote hingegen soll einen leichten Rückgang im Jahr 2021 auf 56,9% des BIP verzeichnen. Durch das Wegfallen der meisten COVID-Unterstützungsmaßnahmen verringern sich die Ausgaben 2022 um 5,1 Mrd Euro. Gemeinsam mit der gesamtwirtschaftlichen Erholung ergibt sich für das Jahr 2022 ein starker Rückgang der Ausgabenquote auf 52,2% des BIP. Ab 2023 geht das Stabilitätsprogramm von einem erneuten Anstieg der Ausgaben aus: 3,2 Mrd Euro im Jahr 2023 bzw. 5,5 Mrd Euro im Jahr 2024. Die gesamtstaatliche Ausgabenquote sinkt hingegen über diese Jahre weiter auf 51,3% des BIP im Jahr 2021 bzw. 50,8% des BIP im Jahr 2024.

Die **Einnahmen des Staates** fielen 2020 um 5,8% bzw. um 11,3 Mrd Euro auf ein Gesamtniveau von 184,2 Mrd Euro. Durch den gleichzeitigen starken Einbruch des nominellen BIP fiel die Staatseinnahmenquote hingegen nur um 0,1 Prozentpunkte auf 49% des BIP. Die COVID-19-Krise mit einhergehenden Entlastungsmaßnahmen (u. a. Verlustrücktrag und die steuerliche Entlastung der Gastronomie), aber auch die Tarifreform der Lohn- und Einkommensteuer rückwirkend mit 1.1.2020 führten zu einem Rückgang der Abgaben und Steuern im Jahr 2020 um 9,7 Mrd Euro (inkl. Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich ein Rückgang um 9,8 Mrd Euro). Vor dem Hintergrund einer zögerlichen wirtschaftlichen Erholung 2021 und dem Fortbestand vieler Entlastungsmaßnahmen (u. a. Tarifreform, Verlustrücktrag, degressive

Abschreibung) wird für das Jahr 2021 ein moderater Anstieg der Einnahmen um 1,6% bzw. 3 Mrd Euro und ein weiterer Rückgang der Einnahmequote um 0,5 Prozentpunkte auf 48,5% des BIP erwartet. Ab dem Jahr 2022 geht das Stabilitätsprogramm wieder von einem stabilen Einnahmenwachstum aus (2022: 5,1%; 2023: 4,2% und 2024: 3,4%). Für das Jahr 2022 wird vom Stabilitätsprogramm eine Staatseinnahmenquote von 47,9% des BIP erwartet, die im darauffolgenden Jahr wieder auf 48,3% des BIP ansteigt und auf diesem Niveau auch im Jahr 2024 verharren wird.

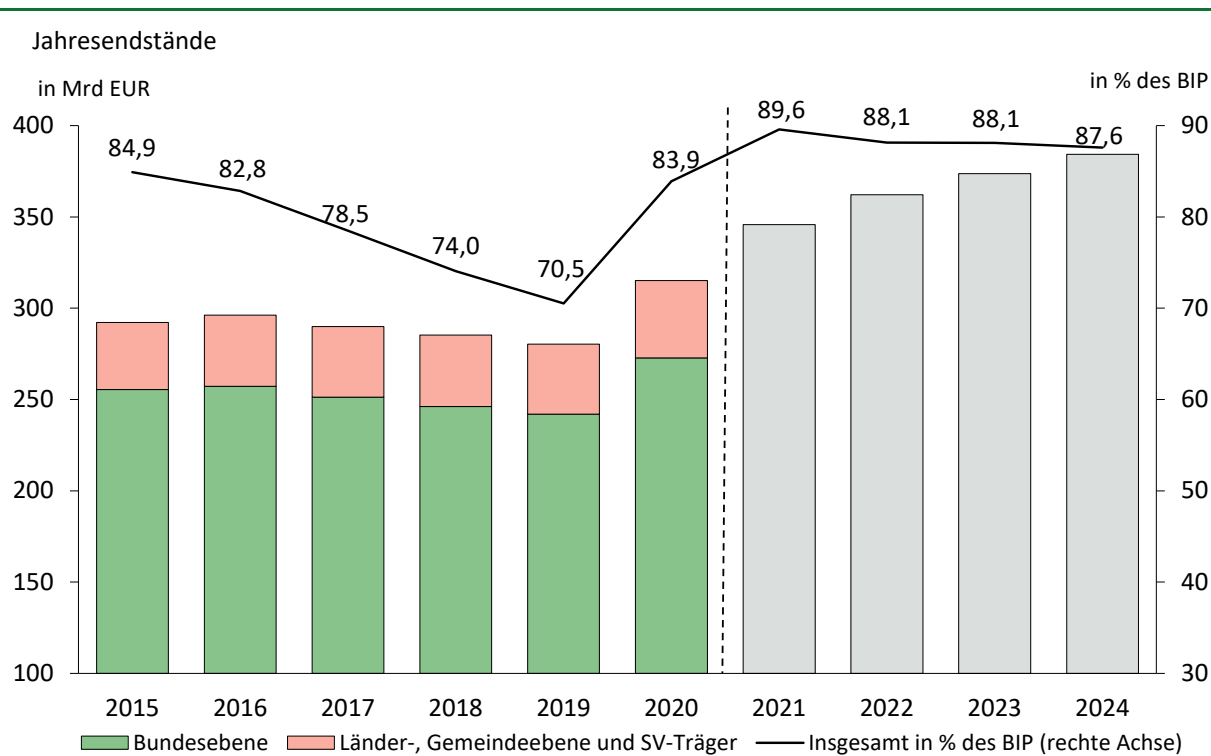
Tabelle 2: Budgetpfad des Staates und der Subsektoren 2020 bis 2024¹⁾

	2020	2021	2022	2023	2024	Ø-Änderung 2020/2024 in %
in % des BIP						
Finanzierungssaldo Staat	-8,9	-8,4	-4,3	-3,0	-2,5	.
Staatseinnahmenquote	49,0	48,5	47,9	48,3	48,3	.
Staatsausgabenquote	57,9	56,9	52,2	51,3	50,8	.
Vorjahresänderung in %						
Staatseinnahmen, nominell	-5,8	+1,6	+5,1	+4,2	+3,4	+2,8
Staatsausgaben, nominell	+12,6	+0,9	-2,3	+1,5	+2,5	+0,5
Bruttoinlandsprodukt, real	-6,6	+1,5	+4,7	+1,6	+1,8	+1,9
Bruttoinlandsprodukt, nominell	-5,5	+2,7	+6,5	+3,2	+3,5	+3,2

1) - = Verschlechterung (+ = Verbesserung) des strukturellen Budgetsaldos.

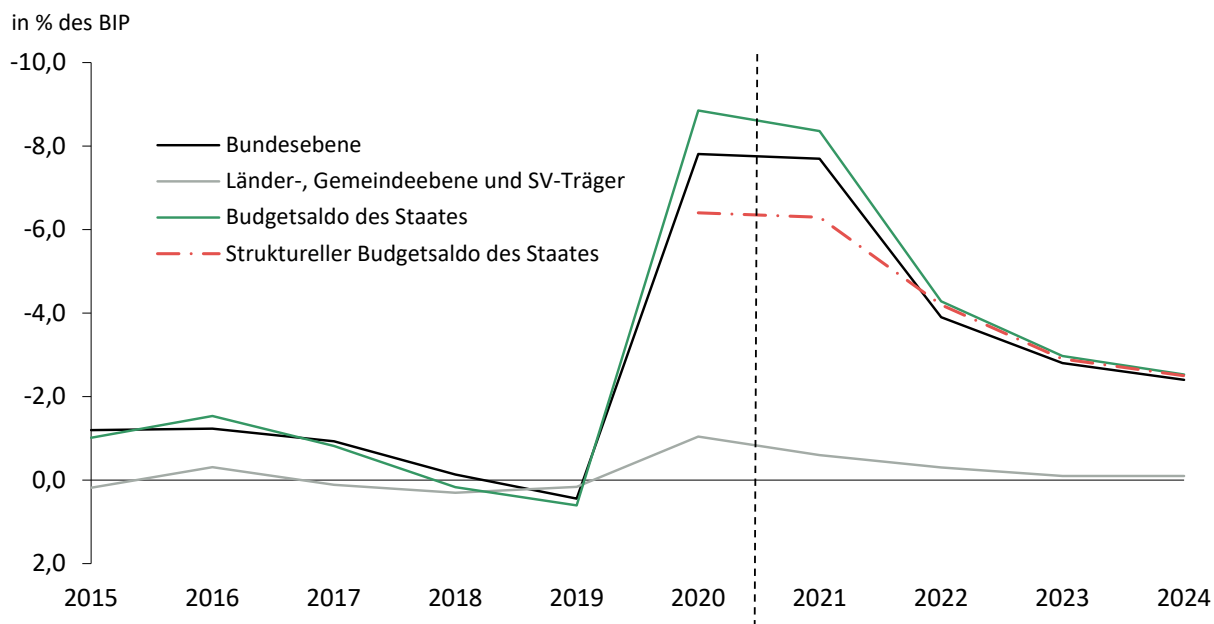
Quelle: STAT, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2021), WIFO und eigene Berechnungen.

Grafik 3: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht 2015 bis 2024



Quellen: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2021) und WIFO.

Grafik 4: Öffentlicher Finanzierungssaldo laut Maastricht 2015 bis 2024



*) Gemäß ESVG 2010.

Quellen: Statistik Austria, BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2021) und WIFO.

Tabelle 3: Bestimmungsgründe der Veränderung der Schuldenquote des Staates 2020 bis 2024

in % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024
Schuldenquote	83,9	89,6	88,1	88,1	87,6
Veränderung der Schuldenquote	13,4	5,7	-1,5	0,0	-0,5
davon Beitrag ¹⁾					
des primären Saldos ²⁾	7,5	7,1	3,2	2,0	1,6
der Zinszahlungen des Staates	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9
des nominellen BIP-Wachstums	4,1	-2,2	-5,5	-2,7	-3,0
des Stock-Flow-Adjustments	0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1

1) - = reduziert (+ = erhöht) die Schuldenquote.

2) - = Primärüberschuss.

Quelle: BMF (Österreichisches Stabilitätsprogramm vom April 2021).

Ausgehend von einer um 13,4% gestiegenen Schuldenquote im Jahr 2020 (83,9% des BIP) geht das Stabilitätsprogramm von einem weiteren Anstieg um 5,7 Prozentpunkte im Jahr 2021 auf 89,6% des BIP aus. In beiden Jahren ist ein Großteil der Veränderung auf den primären Saldo zurückzuführen und kann durch die Hilfs- und Unterstützungsleistungen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie erklärt werden. Im Jahr 2020 erhöht der BIP-Nenner-Effekt durch den starken Wirtschaftseinbruch die Schuldenquote zusätzlich, ab 2021 hingegen führt die wirtschaftliche Erholung zu einem BIP-Nenner-Effekt, der die Schuldenquote verringert. In den Jahren 2022 bis 2024 dominiert der negative BIP-Nenner-Effekt die erhöhende Wirkung des Primärsaldos auf die Schuldenquote. Folglich geht das Stabilitätsprogramm ab dem Jahr 2022 von einer Rückführung der Schuldenquote aus und prognostiziert für das Jahr 2024 eine Staatsschuldenquote in der Höhe von 87,6% des BIP.

3.2. Anwendung der EU-Fiskalregeln unter der „allgemeinen Ausweichklausel“ 2020 bis 2022

Die Fiskalpolitik Österreichs unterliegt numerischen Vorgaben der EU (siehe Box 3), deren Einhaltung auf Basis des aktuellen Stabilitätsprogramms vom April 2021 (BMF, 2021) für den Gesamtstaat Österreich für die Jahre 2020 bis 2022 im folgenden Abschnitt beurteilt wird. Diese Ergebnisse werden in weiterer Folge mit der Budgetprognose des Fiskalrates verglichen und evaluiert (Kapitel 4.3). Die hier präsentierten Resultate stützen sich auf eigene FISK-Berechnungen und können von jenen Resultaten anderer Institutionen abweichen (u. a. von den Berechnungen der Europäischen Kommission und/oder von der Bewertung des Rates der Europäischen Union im Juni 2021).¹³

Box 3: Fiskalpolitischer Rahmen der Europäischen Union

Budgetdisziplin kann durch unterschiedliche Formen der Budgetsteuerung gefördert werden. Darunter fallen neben stabilitätsorientierten Budgetprozessen (z. B. mittelfristige Finanzplanung) insbesondere numerische Fiskalregeln und unabhängige Institutionen zur Überwachung der Regeleinhaltung. Fiskalregeln verfolgen im Regelfall das Ziel, die Staatsschuldenquote auf ein langfristig tragfähiges Niveau zurückzuführen, um über einen budgetären Handlungsspielraum im Falle von Krisen und zur Glättung von Konjunkturschwankungen zu verfügen. Der budgetäre Konsolidierungspfad zur Erreichung der angestrebten Schuldenquote sollte dabei möglichst abhängig von der Konjunkturlage (antizyklisch) ausgerichtet sein.

Diese Zielvorgaben geben den Rahmen für das geltende EU-Fiskalregelwerk¹⁴ vor, das gesamtstaatliche Obergrenzen für (i) die Höhe des Budgetdefizits, (ii) die Entwicklung und Höhe des strukturellen Budgetdefizits, (iii) die Entwicklung der nominellen Staatsausgaben sowie (iv) die Entwicklung und den Stand der Staatsverschuldung festlegt. Diese Vorgaben wurden seit 1997 mehrfach weiterentwickelt und verfügen nunmehr über ein breites Spektrum an Flexibilisierungsmechanismen, die temporäre Abweichungen erlauben und länderspezifische Gegebenheiten beachten. So wurden Elemente, wie z. B. Konsolidierungsvorgaben in Abhängigkeit von der Konjunkturlage und den Nachhaltigkeitsrisiken, Ausnahmetatbestände in Bezug auf spezielle Ereignisse (z. B. Zusatzausgaben für Flüchtlinge) sowie temporäre Abweichungen bei wachstumsfördernden Investitionen oder Strukturreformen eingeführt.¹⁵

Die Evaluierung der Regeleinhaltung auf EU-Ebene erfolgt durch die EK und in weiterer Folge durch den ECOFIN bzw. den Europäischen Rat im Rahmen eines mehrstufigen Prozesses, der für Mitgliedstaaten des Euroraums bei „erheblichen Verfehlungen“ finanzielle Sanktionen vorsieht. Auf nationaler Ebene wurden zusätzlich unabhängige Fiskalräte¹⁶ eingerichtet. Sie sollen die Einhaltung der EU-weiten und diesbezüglicher nationaler Fiskalregeln überwachen. Die nationalen Fiskalregeln wurden in Österreich durch den Österreichischen Stabilitätspakt 2012 rechtlich verankert (Abschnitt 5.1).

Die wirtschaftliche und fiskalpolitische Dimension der COVID-19-Pandemie veranlasste nicht nur die EU zu einer umfassenden Reaktion (z. B. Europäischer Aufbauplan, Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken im Notfall – SURE), sondern auch die EK sowie den ECOFIN, die Flexibilität des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bei der Anwendung numerischer Fiskalregeln zur Gänze auszuschöpfen. Vor diesem Hintergrund wurde im Frühjahr 2020 die „allgemeine Ausweichklausel (general escape clause)“ seitens der EK aktiviert, die eine vorübergehende Abweichung von numerischen

¹³ Die FISK-Berechnungen folgen den EU-Vorgaben, allerdings erfolgen seitens der EK immer wieder Adaptierungen und die Resultate reagieren zum Teil sensitiv auf Änderungen der Basisdaten oder der Berechnungsroutinen (z. B. nahm die EK im Frühjahr 2020 eine Änderung der Potenzialoutput-Berechnung zur Plausibilisierung der Ergebnisse im Lichte von COVID-19 vor).

¹⁴ Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ergänzt mit dem „Sixpack“, der Fiskalpolitische Pakt als Teil des völkerrechtlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU sowie der „Twopack“.

¹⁵ Näheres in Fiskalrat, 2020a bzw. Europäische Kommission, 2019.

¹⁶ In Österreich wurde Anfang November 2013 der Fiskalrat im Sinne des „Twopack“ (EU-VO Nr. 473/2013) etabliert.

Vorgaben erlaubt.¹⁷ Dadurch werden zwar die Mechanismen des SWP nicht ausgesetzt, wodurch auch die Koordination der nationalen Fiskalpolitiken im Rahmen des Europäischen Semesters sichergestellt wird (z. B. Abstimmung einheitlicher, regelkonformer Erfassung von COVID-19-Maßnahmen). Allerdings ermöglicht dies, in den Jahren 2020 bis 2022 von einer quantitativen Beurteilung der Fiskalposition im Rahmen struktureller Fiskalregeln (struktureller Budgetsaldo, Ausgabenregel) Abstand zu nehmen.

Dieser Auslegung des SWP durch die EK wurde im Rahmen der Anwendung der EU-Fiskalregeln auf den Budgetpfad Österreichs Rechnung getragen. Zudem sind bei der Anwendung numerischer Fiskalregeln und deren Interpretation einige Aspekte zu beachten:

- Änderungen bei den Wachstumsaussichten im Sinne einer Trendbetrachtung wirken sich auf das aktuelle Potenzialwachstum und die Outputlücke auch ex post aus (siehe Abschnitt 4.2). So können z. B. zukünftige Wachstumsperioden ceteris paribus die aktuelle Outputlücke erhöhen und bei gleichbleibendem Budgetsaldo in weiterer Folge den strukturellen Budgetsaldo reduzieren (und vice versa).¹⁸
- Angesichts vorgegebener, numerischer Schwellenwerte können bei knappen Ergebnissen bereits geringe Datenrevisionen zu unterschiedlichen Beurteilungen führen.
- Für die Interpretation der Ergebnisse sind Detailkenntnisse zur Konzeption der einzelnen Fiskalregeln erforderlich. So können z. B. buchungstechnische Veränderungen (Übergang von einer Brutto- zu einer Nettobuchung von einnahmen- und ausgabenseitigen Zahlungsströmen) das Ergebnis der Ausgabenregel verzerren oder ein Aufbau von finanziellen Aktiva die Verschuldungsentwicklung überhöht erscheinen lassen.

3.2.1. Klare Verfehlung der Defizitgrenze und der Schuldenregel, aber keine ÜD-Verfahrensschritte durch die EK erwartet

Als Folge der COVID-19-Pandemie verschlechterte sich der gesamtstaatliche Maastricht-Saldo dramatisch. Ausgehend von einem Überschuss von 0,9% des BIP im Jahr 2019 drehte sich der Finanzierungssaldo in ein Defizit in Höhe von 8,9% des BIP im Jahr 2020. Gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm wird sich der gesamtstaatliche **Budgetsaldo laut Maastricht** im Jahr 2021 durch den Fortbestand der COVID-19-Pandemie nur geringfügig auf -8,4% des BIP verbessern. Im Jahr 2022 rechnet die Bundesregierung mit einer deutlichen Verbesserung des Finanzierungssaldos auf -4,3% des BIP. Folglich wird in allen betrachteten Jahren (2020 bis 2022) von einer klaren Verfehlung der Defizitobergrenze von 3% des BIP ausgegangen.

Die „dreigliedrige“ **Schuldenregel**¹⁹ des präventiven Arms gilt als erfüllt, wenn die Entwicklung der Staatsschuldenquoten – sofern die Obergrenze von 60% des BIP überschritten wird – hinreichend rückläufig ist. Ein Abweichen von diesem Benchmark-Pfad einer rückläufigen Schuldenquote ist allerdings unter bestimmten Bedingungen erlaubt (z. B. bei Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte). Gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm soll die gesamtstaatliche Verschuldungsquote Österreichs – ausgehend von 83,9% des BIP per Jahresende 2020 – im Jahr 2021 Corona-bedingt auf 89,6% des BIP weiter ansteigen. Erst im Jahr 2022 zeichnet sich eine Rückführung der gesamtstaatlichen Schuldenquote Österreichs ab

¹⁷ Details zum EU-Fiskalregelwerk siehe Box 3 sowie Europäische Kommission, 2019 oder Fiskalrat, 2020a. Näheres zur Einhaltung der nationalen Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012 siehe Kapitel 4.

¹⁸ Eine Analyse zu den Revisionen der Komponenten des strukturellen Budgetsaldos findet sich in Hauth et al., 2018.

¹⁹ Rückgang um 5% p. a. auf Basis des Durchschnittswerts der Verschuldungsquoten der letzten drei Jahre („vergangenheitsbezogene Benchmark“), angemessener Rückgang der Verschuldungsquote in den nächsten zwei Jahren („zukunftsgerichtete Benchmark“) oder Überprüfung, ob eine Verfehlung der Schuldenregel in der Vergangenheit die Folge eines Konjunkturabschwungs war („konjunkturbereinigte Benchmark“). Zur Erfüllung der EU-Schuldenregel müsste nur eines dieser drei Kriterien erfüllt werden (siehe Europäische Kommission, 2019a).

(2022: 88,1% des BIP). In den betrachteten Jahren (2020 bis 2022) ist daher von einer Verfehlung aller Kriterien der Schuldenregel auszugehen.

Trotz klarer Verfehlungen in den Jahren 2020 bis 2022 ist jedoch von keiner Einleitung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits (ÜD-Verfahren) auszugehen. Die Verfehlungen in diesen Jahren 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 ÜD-Verfahren einzuleiten. Im Frühling 2021 bekräftigte die Europäische Kommission diese Sichtweise, die zudem auf das Jahr 2022 ausgeweitet wurde.

3.2.2. Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel erlaubt Abweichung von strukturellen Budgetvorgaben des SWP in den Jahren 2020 bis 2022

Die Bestimmungen des präventiven Arms des SWP sehen die nachhaltige Einhaltung eines länderspezifischen strukturellen Defizitziels („Medium Term Objective“ – MTO) vor. Dieses mittelfristige Budgetziel eines beinahe ausgeglichenen Budgets wurde in Österreich seit dem Jahr 2017 mit -0,5% des BIP festgelegt. Bei Abweichungen vom MTO ist der strukturelle Budgetsaldo jährlich anzupassen.²⁰

Für eine umfassende Krisensituation (schwerwiegende Konjunkturabschwünge im gesamten Euroraum und außerordentliche Ereignisse, die sich dem Einfluss der Regierung entziehen) sieht der SWP allerdings die „allgemeine Ausweichklausel“ vor, um eine koordinierte und geordnete Abweichung von den regulären haushaltspolitischen Anforderungen auf EU-Ebene – unter der Maßgabe, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der mittleren Frist nicht zu gefährden – zu ermöglichen.

Diese Klausel wurde am 20. März 2020 infolge der COVID-19-Pandemie erstmals seit ihrer Implementierung in den SWP im Jahr 2011 (im Rahmen des „Sixpacks“) seitens der EK aktiviert. Vor diesem Hintergrund dürfen nicht nur Maßnahmen zur Stützung des Gesundheitssektors, zur Ausweitung des Zivilschutzes, aber auch temporäre Unterstützungsleistungen für Unternehmen und Arbeitnehmer anrechenbar sein. Diese können bereits als „außergewöhnliches Ereignis“ durch eine temporäre Lockerung der Vorgaben bzw. eine Abweichung vom MTO im Ausmaß der unmittelbar mit dem Ereignis verbundenen Aufwendungen berücksichtigt werden („unusual event clause“). Die „allgemeine Ausweichklausel“ schließt darüber hinaus auch diskretionäre Maßnahmen etwa zur Konjunkturbelebung ein.

Bislang erfolgte aufgrund der Aktivierung dieser Klausel keine Evaluierung jener Fiskalregeln (für die Jahre 2020 bis 2022), die sich auf den strukturellen Budgetsaldo sowie den Ausgabenzuwachs beziehen. Die sogenannten „Maastricht-Kriterien“ (Defizitobergrenze von 3% des BIP, Obergrenze für die gesamtstaatliche Schuldenquote von 60% bzw. hinreichend rasche Rückführung in Richtung der Obergrenze) fallen allerdings nicht unter die „allgemeine Ausweichklausel“. Das bedeutet, dass etwaige Verfehlungen dieser Kriterien infolge der außergewöhnlichen Umstände durch die COVID-19-Pandemie eine tieferegehende Analyse im Rahmen eines Berichts der EK gemäß Artikel 126 (3) VAEU und gegebenenfalls eine Einleitung eines „Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits“ (ÜD-Verfahren) nach sich ziehen könnten. Allerdings wurde im Frühjahr 2021 seitens der EK bekräftigt, bis auf Weiteres bei keinem Mitgliedstaat der EU – trotz der ausufernden Budgetdefizite und der enormen Anstiege der Verschuldungsquoten infolge der COVID-19-Pandemie – ein ÜD-Verfahren einzuleiten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass obwohl das aktuelle Stabilitätsprogramm in den Jahren 2020 bis 2021 eine deutliche Verschlechterung der Budgetindikatoren ausweist, keine Verfahrensschritte aufgrund der „allgemeinen Ausweichklausel“ erwartet werden. Im Rahmen der **länderspezifischen**

²⁰ Näheres siehe EK (2019) oder Fiskalrat (2019a).

Empfehlungen vom Juni 2021²¹ bestätigte die EK erneut, dass Österreich alle notwendigen Maßnahmen ergreifen soll, um die COVID-19-Pandemie nachhaltig zu bekämpfen, die Wirtschaft in der Zeit der Krise zu unterstützen und den nachfolgenden Konjunkturaufschwung zu fördern. Sobald es die makroökonomischen Rahmenbedingungen erlauben, sollte allerdings die Budgetpolitik so ausgerichtet werden, mittelfristig eine solide Fiskalposition sowie Schuldentragfähigkeit zu erreichen und zugleich Investitionen sicherzustellen. Um eine nachhaltige und inklusive Erholung zu gewährleisten empfiehlt die EK darüber hinaus, auf die Zusammensetzung und Qualität der öffentlichen Finanzen zu achten. Dabei sollen nachhaltige und wachstumsfördernde Investitionen mit einem besonderen Schwerpunkt auf die Unterstützung von grüner und digitaler Transformation, sowie Strukturreformen, die zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen, wie der Stärkung des Gesundheits- und Sozialversicherungssystems, priorisiert werden.

3.2.3. Ausblick zur Regelanwendung nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“

Im Rahmen der haushaltspolitischen Leitlinien der EK vom Juni 2021²² wurde angesichts der aktuellen Beurteilung der Wirtschaftslage (EK-Frühjahrsprognose 2021) die „allgemeine Ausweichklausel“ auf das Jahr 2022 ausgeweitet und die Deaktivierung per Anfang 2023 in Aussicht gestellt. Der Beschluss zur Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ wird auf einer Gesamtbewertung der Wirtschaftslage anhand quantitativer Kriterien, insbesondere dem Niveau der Wirtschaftstätigkeit in der EU im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Ende 2019), beruhen.²³

In den Jahren 2021 und 2022 sollte aus der Sicht der EK die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten der EU weiterhin aktiv die Konjunktur stützen, d. h. Stützungsmaßnahmen nicht verfrüht beendet und Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität in vollem Umfang genutzt werden. Die EK verspricht sich von dieser Vorgangsweise Investitionen und Reformen, die zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung, der Steigerung des Potenzialwachstums und der Beschäftigung, des Abbaus von makroökonomischen Ungleichgewichten und verbesserter öffentlicher Finanzen beitragen. Im Jahr 2022 sollte die nationale Haushaltspolitik stärker ausdifferenziert werden und vermehrt auf den jeweiligen Stand der wirtschaftlichen Erholung, der fiskalischen Nachhaltigkeit sowie der makroökonomischen und sozialen Ungleichgewichte abzielen.

Sobald sich die wirtschaftliche Erholung festigt, insbesondere ab dem Jahr 2023, sollten nationale Haushaltspolitiken auf öffentliche und private Investitionen zur Unterstützung des ökologischen und digitalen Wandels gerichtet sowie Maßnahmen ergriffen werden, die mittelfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen.

Box 4: Anwendung der Schuldenregel bei krisenbedingter Hochverschuldung

Die COVID-19-Pandemie führte zu einer massiven Verschlechterung der Fiskalposition aller europäischen Länder im Jahr 2020, die sich zum Großteil im Jahr 2021 fortsetzen wird. Der aggregierte gesamtstaatliche Schuldenstand sowohl des Euroraums als auch der EU-Mitgliedstaaten stieg im Jahr 2020 jeweils um rund 15 Prozentpunkte auf 102% bzw. 94% des BIP (Europäische Kommission, 2021a). Unter der gegenwärtigen Parametrisierung der Schuldenregel des SWP bedeutet dies große Herausforderungen, die Schuldenerückführung im Einklang mit den EU-Vorgaben zu bewerkstelligen – umso mehr, wenn die nächsten Jahre

²¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-520-1_en_act_part1_v3.pdf

²² Im Rahmen der Leitlinien wurden qualitative, allgemeingültige Empfehlungen für alle Mitgliedstaaten der EU abgegeben und keine numerischen Darstellungen zu den Fiskalregeln vorgenommen (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_2722).

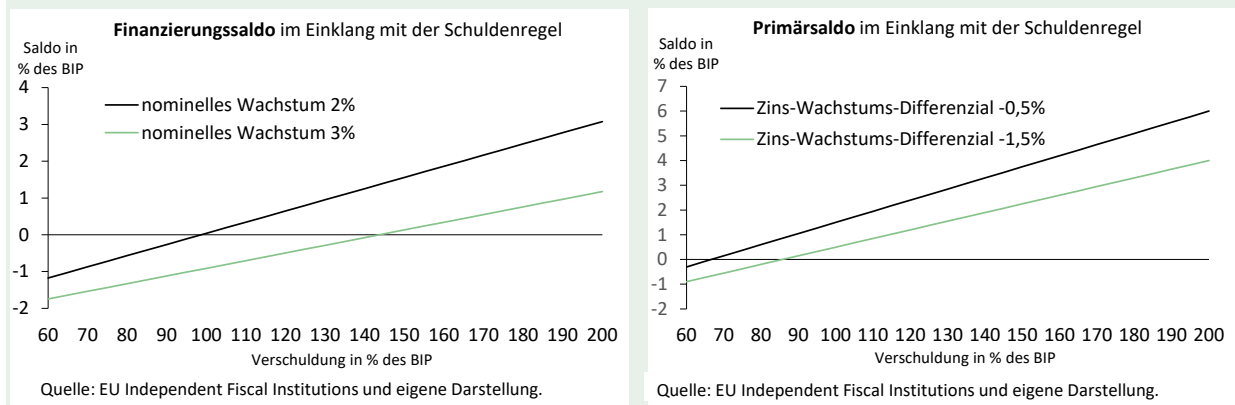
²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0105&from=DE>

weiterhin durch geringes nominelles Wirtschaftswachstum und geringe Inflation gekennzeichnet bleiben und sich das gegenwärtige negative Zins-Wachstums-Differenzial schließen bzw. positiv werden sollte.

Zur Illustration der Größenordnung der diesbezüglichen Herausforderungen werden jene Finanzierungs- und Primärsalden berechnet, die eine Rückführung der Schuldenquote im Einklang mit der Schuldenregel des SWP (vergangenheitsbezogene Benchmark) gewährleisten (Grafik 5).²⁴

Für Länder mit einer Verschuldungsquote von 90% des BIP sind jedes Jahr geringe Budgetdefizite laut Maastricht von rund 1% des BIP (bei einem unterstellten nominellen BIP-Wachstum von 2% p. a.) zulässig, aber – selbst bei anhaltend negativen Zins-Wachstums-Differenzialen – Primärüberschüsse nötig, um die Schuldenregel zu erfüllen. Im Fall von hochverschuldeten Ländern wie z. B. Italien oder Portugal (gesamtstaatliche Verschuldungsquoten 2020: 160% bzw. 135% des BIP) wären dauerhaft Budgetüberschüsse erforderlich, die je nach Schuldenquote und unterstelltem BIP-Szenario bis zu 2% des BIP p. a. erreichen müssten. Unter Bezugnahme auf diese beiden beispielhaften Schuldenquoten liegt die Bandbreite der simulierten Primärüberschüsse je nach unterstelltem Zins-Wachstums-Differenzial zwischen 1,5% und 4,5% des BIP p. a.

Grafik 5: Erforderliche Finanzierungs- und Primärsalden zur Erfüllung der Schuldenregel



²⁴ Die Analyse basiert auf einem Artikel des Netzwerks unabhängiger Fiskalräte der EU (EU Independent Fiscal Institutions, 2021). Der Zusammenhang zwischen erforderlichem Finanzierungssaldo in % des BIP (FSQ) zur Einhaltung der vergangenheitsbezogenen Schuldenregel bei einer bestimmten Höhe der Verschuldungsquote (VSQ) lässt sich vereinfacht wie folgt darstellen: $FSQ = \frac{(VSQ-60)}{20} - \frac{g}{(1+g)} * VSQ$, wobei g die Wachstumsrate des nominellen BIP darstellt.

4. ERGEBNISSE DER FISK-FISKALPROGNOSE 2021 BIS 2025

Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der FISK-Frühjahrsprognose erstmals für einen mittelfristigen Zeitraum der Jahre 2021 bis 2025 (Box 5). Der erste Teil des Kapitels beschreibt die budgetären Auswirkungen der im Prognosezeitraum aus gegenwärtiger Sicht zu erwartenden budgetrelevanten diskretionären Maßnahmen. Danach werden die erwartete Entwicklung der Staatseinnahmen und Staatsausgaben dargestellt sowie Kenngrößen der Budgetentwicklung inklusive Entwicklung der Staatsverschuldung abgeleitet und mit den Werten des österreichischen Stabilitätsprogramms verglichen (Abschnitt 4.2). Eine Übersicht über die Prognose einzelner ESG-Einnahmen- und Ausgabenkategorien für die Jahre 2021 bis 2025 ist in Tabelle 6 zu finden. Schließlich werden Fiskalkenngrößen im Hinblick auf die aktuellen EU-Fiskalregeln evaluiert (Abschnitt 4.3).

Box 5: Die Methode der Mittelfristprognose des FISK

Der gesetzliche Auftrag des Fiskalrates beinhaltet u. a. die Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte und die Abgabe von Empfehlungen zu den mittelfristigen Budgetzielen. Um dem entsprechen zu können, werden die nationalen, mittelfristigen Haushaltspläne, die im Rahmen des Stabilitätsprogramms bis Ende April jeden Jahres dargestellt werden, evaluiert. Der Fiskalrat erstellt zu diesem Zweck ab dem Frühjahr 2021 eine eigene mittelfristige Fiskalprognose. Dafür wird der bisher bestehende Prognosehorizont ($t+1$) um die Jahre bis $t+4$ erweitert und – analog zum Stabilitätsprogramm – auf die aktuellste makroökonomische Mittelfristprognose des WIFO aufgebaut.

Die Staatseinnahmen werden fast ausschließlich durch die makroökonomische Entwicklung bestimmt. Die Prognose der Einnahmen bis $t+4$ erfolgt auf Basis der gleichen Elastizitäten des Steueraufkommens in Bezug auf die makroökonomischen Basisgrößen aus der WIFO-Prognose wie in der kurzen Frist unter der Annahme, dass sie sich in der mittleren Frist nicht von der kurzen Frist unterscheiden.

Die Abhängigkeit der Staatsausgaben von konjunkturellen Schwankungen ist demgegenüber weniger stark ausgeprägt und wird häufig auf die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützungen eingeschränkt, wie z. B. in der Berechnung der Budgetsemielastizität der Europäischen Kommission. In der FISK-Prognose stellen die prognostizierte Anzahl der arbeitslosen Personen und die Veränderung der Arbeitnehmerentgelte je unselbstständig Beschäftigten des Vorjahres laut WIFO-Prognose die Prognosebasis für diese Unterkategorie der monetären Sozialleistungen dar.

Für die Veränderungen einiger Ausgabenkategorien, wie z. B. die Subventionen, die Vermögenstransfers und die Bruttoinvestitionen, besteht kein nennenswerter Zusammenhang mit der makroökonomischen Entwicklung. Diese werden anhand ihres historischen Trendwachstums fortgeschrieben und darüber hinaus z. T. kurzfristig stark von den diskretionären Maßnahmen des Staates geprägt. Mit der Länge des Prognosehorizonts gewinnen jedoch die Prognosen der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung gegenüber den diskretionären Veränderungen an Bedeutung. Das trifft besonders auf die monetären Sozialleistungen zu, die in den Jahren bis einschließlich 2019 rund 37% der Staatsausgaben ausmachten. Für die Schätzung des Pensionsaufwands dienen neben der vom WIFO prognostizierten Inflationsentwicklung die Projektionen der Alterssicherungskommission. Letztere decken die Anzahl der Pensionistinnen und Pensionisten in der gesetzlichen Pensionsversicherung und im öffentlichen Bereich sowie strukturelle Effekte auf die Durchschnittspensionen, die von der Veränderung der Zusammensetzung des Pensionsstands und den diskretionären Maßnahmen der Bundesregierung bestimmt werden, ab. Die Ausgaben für die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld, die Hauptbestandteile der Familienleistungen sind, werden auf Basis von Projektionen der Statistik Austria zur Entwicklung der Bevölkerung nach Alter prognostiziert, durch die die Anzahl der Kinder in den jeweils relevanten Altersgruppen bestimmt wird.

Die Preisentwicklungen laut WIFO-Prognose fließen darüber hinaus in die Prognose der zwei großen Ausgabenkategorien der Arbeitnehmerentgelte und der Vorleistungen, die in den Jahren bis 2019 zusammen rund 34% der Staatsausgaben ausmachten, in Form der Veränderung des BIP-Deflators bzw. der Verbraucherpreise ein. Die Prognose der Zinsausgaben erfolgt unter Einbeziehung der vom WIFO erwarteten kurz- und langfristigen Zinsen.

Eine Prognose der Staatsausgaben nach funktionaler Gliederung für den dynamischen Ausgabenbereich Gesundheit, die die bisher dargestellten ESVG-Kategorien der ökonomischen Gliederung (z. B. Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte und Bruttoinvestitionen) beinhaltet, ermöglicht die Erfassung des mittelfristigen Aufwärtstrends der Gesundheitsausgaben. Eine entsprechende Projektion der Gesundheitsausgaben konnte bisher in der ESVG-Ausgabenkategorie der sozialen Sachleistungen umgesetzt werden, deren Prognose auf Basis des Anteils der über 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung und des nominellen BIP-Wachstums einen geringen Prognosefehler aufweist.

4.1. Saldowirkung der in der FISK-Prognose berücksichtigten diskretionären Maßnahmen

Im Folgenden werden die – in der aktuellen FISK-Fiskalprognose – unterstellten budgetären Wirkungen bedeutender Maßnahmen als Veränderung gegenüber dem Vorjahr präsentiert (Tabelle 4).

Die Wirkung der diskretionären Maßnahmen in den Jahren 2020 und 2021 ist von den Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geprägt. Waren anfänglich die Hilfsmaßnahmen nur für einen befristeten Zeitraum während des Jahres 2020 angedacht, wurden sie mit Fortdauer der Krise teilweise bis zum Sommer 2021 verlängert. Folglich reichen die fiskalischen Effekte auch in das Jahr 2021. Die betragsmäßig bedeutendsten Hilfsmaßnahmen stellen die Kosten der Kurzarbeit (2020: -6,1 Mrd Euro, 2021: 3,1 Mrd Euro), die COFAG-Unterstützungsleistungen (Umsatzersatz, Ausfallsbonus, Verlustersatz und Fixkostenzuschuss) mit einer Wirkung von -7,3 Mrd Euro in 2020 und 2,7 Mrd Euro 2021 sowie verschiedene Unterstützungsfonds (Härtefall-, NPO-, Überbrückungsfonds, sowie Maßnahmen des Familienhärteausgleichs und Unterstützungen für selbstständige Künstlerinnen und Künstler) im Umfang von -1,3 Mrd Euro für 2020 und -0,4 Mrd Euro für 2021 dar.

Zusätzlich zu den COVID-19-Hilfsmaßnahmen wurden im Laufe des Jahres 2020 mehrere Maßnahmen mit dem Ziel der Konjunkturstärkung beschlossen. Die umfangreichsten Maßnahmen in diesem Bereich stellen die Investitionsprämie, die insbesondere 2021 mit -2,0 Mrd Euro wirkt und die temporäre Senkung der Umsatzsteuer, u. a. für Getränke und Speisen, in der Gastronomie auf 5% (-0,6 Mrd Euro 2020 und weitere -0,6 Mrd Euro 2021) dar. Für die Schaffung der Rückrechnungsmöglichkeit für Verluste im Jahr 2020 mit dem Gesamtbetrag der Einkünfte aus den Jahren 2019 bzw. 2018 zeichnet sich auf Basis der realisierten Werte 2020 ein geringerer Effekt als die im Herbst angenommenen -2 Mrd Euro für 2020 ab: Die FISK-Frühjahrsprognose geht von einem Effekt von -0,5 Mrd Euro für 2020 sowie ab dem Jahr 2022 von einem Ausschleifen des Effekts bis 2028 aus. In Summe ergeben die COVID-19-bezogenen Maßnahmen einen budgetären Gesamteffekt von -19,8 Mrd Euro im Jahr 2020 und 4,5 Mrd Euro im Jahr 2021.⁴⁴

Im Umfang von -4,7 Mrd Euro im Jahr 2020 bzw. -2,6 Mrd Euro 2021 wirken auch noch jene Maßnahmen, die nicht direkt mit COVID in Verbindung stehen. Auch die Reform der Einkommensteuer (Senkung der ersten Steuerstufe) wird dieser Kategorie zugeordnet, weil diese für das Jahr 2021 bereits ungeachtet der Pandemie geplant war. Da die Reform der Einkommensteuer vorgezogen und rückwirkend mit 2020 umgesetzt wurde, wirkt sie in diesem Jahr einnahmenreduzierend mit 1,5 Mrd Euro. 2021 verstärkt sich dieser Effekt um 0,1 Mrd Euro durch die veranlagte Einkommensteuer. Im Jahr 2021 ist die

⁴⁴ Eine detailliertere Darstellung der COVID-19-Maßnahmen befindet sich im statistischen Anhang 7.2.

Wirkung der Steuerreform 2020 hervorzuheben. Diese umfasst u. a. die Anhebung der Abschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (-0,3 Mrd Euro im Jahr 2021), die Einführung bzw. Erhöhung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag für niedrige Einkommen sowie die damit korrespondierende maximale SV-Rückerstattung, die im Zuge des Konjunkturstärkungsgesetzes nochmalig erhöht wurde (gesamt -0,4 Mrd Euro im Jahr 2021). Außerdem wirkt 2021 die erhöhte Pensionsanpassung mit -0,3 Mrd Euro defiziterhöhend, genauso wie Maßnahmen im Bereich des Arbeitsmarkts, wie das "Sprungbrett" oder die zusätzlichen Mittel für AMS-Personal (gemeinsam -0,3 Mrd Euro im Jahr 2021).

Tabelle 4: Saldowirkung bedeutender diskretionärer Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2025 laut FISK-Prognose

Maßnahmen (budgetäre Wirkung im Vorjahresvergleich*) in Mio EUR	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Konjunkturbelebende Maßnahmen und COVID-19-Maßnahmen	-19.790	4.557	11.930	190	948	1.770
COVID-19-Kurzarbeit	-6.086	3.086	3.000	0	0	0
COFAG-Unterstützungen (FKZ, (indirekter) Umsatzensatz, Ausfallsbonus, Verlustersatz)	-7.250	2.650	4.600	0	0	0
Gesundheitsausgaben und Impfungen	-997	-1.293	1.853	100	337	0
Investitionsprämie	-25	-1.975	687	100	514	100
Härtefallfonds	-896	-208	1.104	0	0	0
Degressive Abschreibung	0	-280	-940	-310	130	1.620
Ust-Senkung	-600	-600	1.200	0	0	0
Verlustrücktrag	-500	0	250	500	0	0
Statistische Anpassungen aufgrund von Abgabenstundungen	-1.287	1.549	-108	-154	0	0
Sonstige COVID-19-Maßnahmen	-2.149	1.627	284	-46	-32	50
Andere Maßnahmen	-4.693	-2.591	-37	437	948	409
Einkommensteuerreform (Senkung Eingangssteuersatz)**	-1.500	-100	0	0	0	0
Steuerreform 2020 (u. a. Anhebung Abschreibungsgrenze GWG, Erhöhung Negativsteuer)	-84	-690	30	104	90	0
Erhöhte Pensionsanpassungen 2020 und 2021	-400	-300	0	0	0	0
Sonstige Pensionsmaßnahmen (Frühstarterbonus, 1-Jahres-Wartefrist, erhöhter Pensionistenabsetzbetrag)	-408	-85	-38	-55	-55	-55
Umweltförderungsgesetz	0	-141	-169	88	123	64
Zusätzliche Mittel Miliz (u.a. ABC-Paket, Terrorpaket, Katastrophenschutzpaket, Hubschrauber)	0	-190	-100	-20	160	150
Arbeitsmarktstiftung, zusätzliches Personal AMS, Sprungbrett (Comebackplan)	-145	-273	158	235	18	8
Universitätsfinanzierung NEU	0	0	-390	0	5	385
ARP einnahmenseitig	0	525	509	99	-429	-705
ARP ausgabenseitig	-86	-440	-509	-99	429	143
Sonstige Maßnahmen (u.a. ökologische Maßnahmen, Investitionen öffentlicher Verkehr, Familienbonus)	-2.070	-897	472	85	608	420
Insgesamt	-24.483	1.966	11.892	626	1.897	2.179
Davon einnahmenseitig	-3.577	606	6	81	-159	855
Davon ausgabenseitig	-20.906	1.360	11.886	545	2.055	1.324
Insgesamt (in % des BIP)	-6,5	0,5	2,9	0,1	0,4	0,5

*) Negative Werte bedeuten eine Reduktion des Finanzierungssaldos. **) Aufgrund COVID-19 bereits 2020 statt 2021 eingeführt.

Quellen: FISK-Einschätzung auf Basis von offiziellen Budgetunterlagen (z. B. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)).

Für 2022 ergibt sich eine Saldowirkung von 12,0 Mrd Euro im Vorjahresvergleich, die vorrangig auf das Auslaufen temporärer COVID-19-Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen wie die Investitionsprämie (ein Teil der Investitionsprämie wird in den Jahren 2022 und 2023 über den ARP finanziert), die degressive Abschreibung und der Verlustrücktrag zeigen auch in den Jahren nach 2022 noch Wirkung und laufen erst langsam aus. Ab 2023 sind die Effekte der COVID-19-Maßnahmen im Vergleich zu den Vorjahren jedoch gering mit 0,2 Mrd Euro im Jahr 2023, 0,9 Mrd Euro im Jahr 2024 und 1,8 Mrd Euro im Jahr 2025. Des Weiteren wirken 2022 die Universitätsfinanzierung NEU (-0,4 Mrd Euro) und das Umweltförderungsgesetz mit -0,2 Mrd Euro defiziterhöhend.

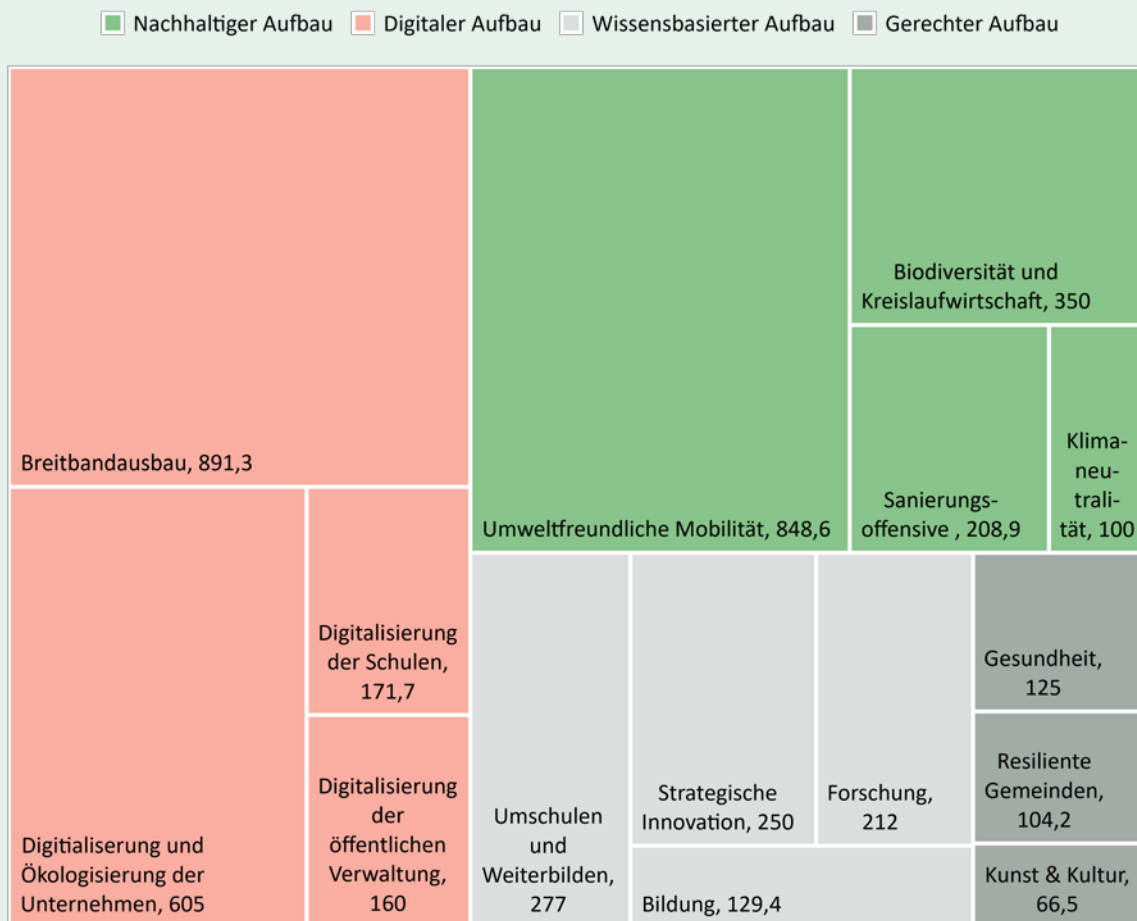
Ab 2021 wirken außerdem jene Maßnahmen, die durch den ARP finanziert werden (eine detaillierte Darstellung der Maßnahmen befindet sich im Anhang 7.2). Den Auszahlungen dieser Maßnahmen

stehen grundsätzlich die Einnahmen aus dem ARP gegenüber. Der vorläufig unterlegte Pfad der Einnahmen und Ausgaben des ARPs wurde vom Stabilitätsprogramm, das von Einnahmen bis 2024 ausgeht, übernommen (siehe Box 6). Unter der Annahme, dass geplante Maßnahmen unabhängig von den zugesagten Mitteln umgesetzt werden, ergibt sich für das Jahr 2025 eine defiziterhöhende Wirkung von -0,6 Mrd Euro.

Box 6: Maßnahmen des Aufbau- und Resilienzplanes (ARP)

Österreich hat am 30. April 2021 den Österreichischen Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2021/241 eingereicht. Insgesamt werden Maßnahmen in einem Umfang von 4,5 Mrd Euro dargestellt. Die endgültige Zuteilung der Zuschüsse für Österreich wird im Juni 2022 festgestellt. Entsprechend der Verordnung der EU enthält der ARP Maßnahmen, die die Erreichung der Klimaschutzziele (46% der Gesamtmittel) und der digitalen Transformation (41% der Gesamtmittel) unterstützen. Die Maßnahmen des ARP können außerdem in vier Teilgebiete untergliedert werden: nachhaltiger Aufbau, digitaler Aufbau, wissensbasierter Aufbau und gerechter Aufbau. Der größte Anteil der geplanten Mittel fällt auf den digitalen Aufbau (41%). Die umfangreichsten Maßnahmen in diesem Bereich sind die zusätzlichen Mittel für den Breitbandausbau sowie die Digitalisierung und Ökologisierung von Unternehmen (gemeinsam 1,5 Mrd Euro).

Grafik 6: Maßnahmen des ARP in Mio Euro



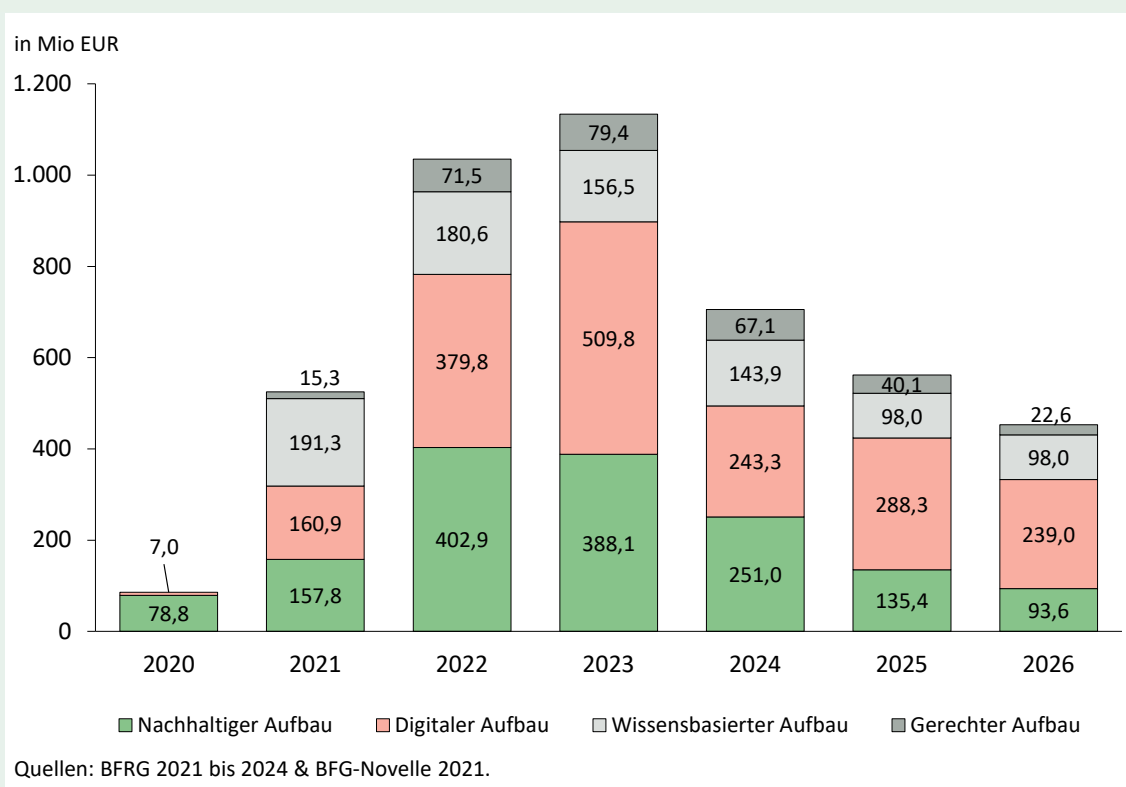
Quellen: BFRG 2021 bis 2024 und BFG-Novelle 2021.

34% der Mittel sind für den Bereich des nachhaltigen Aufbaus vorgesehen. Maßnahmen im Bereich umweltfreundlicher Mobilität bilden hier den Kernbereich. Die bedeutendste Maßnahme umfasst hierbei die Errichtung neuer Bahnstrecken und die Elektrifizierung von Regionalbahnen: das Koralmahn-Projekt, das bereits mit einem Gesamtvolumen von 6 Mrd Euro im ÖBB-Rahmenplan 2021–2026

budgetiert war. Davon sollen nun 543 Mio Euro durch die ARF bedeckt werden. Ein weiteres Ziel in diesem Bereich ist es, die Anzahl der emissionsfreien Busse im öffentlichen Personennahverkehr bis zum zweiten Quartal 2026 stärker auszubauen. Hierfür sind Mittel aus dem ARP von 0,3 Mrd Euro geplant.

Im Bereich des wissensbasierten Aufbaus vereinen sich Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung. Dazu zählen der bereits budgetierte Bildungsbonus sowie strategische Innovationen⁴⁵, Forschungsunterstützungen und Maßnahmen im Bereich Bildung (u. a. 0,1 Mrd Euro für das Förderstundenpaket). Mit 7% entfällt auf den gerechten Aufbau der geringste Anteil der finanziellen Mittel. In der größten Subkomponente, dem Gesundheitsbereich, stellt die größte Maßnahme die Förderung von Projekten zur Stärkung der Primärversorgung (0,1 Mrd Euro) dar. In der zweitgrößten Komponente, der Förderung von resilienten Gemeinden, teilen sich die geplanten Mittel etwa je zur Hälfte auf die Investitionen für klimafitte Ortskerne und auf Mittel für die Umsetzung des Community nursings auf.⁴⁶ In den Jahren 2022 und 2023 finden mit 1,0 Mrd Euro bzw. 1,1 Mrd Euro die höchsten Auszahlungen aus dem ARP statt. Die Fokussierung auf die beiden Bereiche Nachhaltigkeit und Digitalisierung sind in diesen beiden Jahren, aber auch in den Jahren 2023 bis 2026 klar zu erkennen.

Grafik 7: Maßnahmen des ARP im Zeitverlauf



Von den Gesamtmitteln in Höhe von 4,5 Mrd Euro ist ca. ein Drittel bereits im Bundesvoranschlag 2021 bzw. dem aktuellen Bundesfinanzrahmengesetz bis 2024 enthalten. Zwei Drittel stellen zusätzliche Mittel dar. Maßnahmen, die bereits ganz oder teilweise budgetiert waren, umfassen u.a. die Digitalisierungsoffensive in Schulen und in der öffentlichen Verwaltung, das Koralmbahn-Projekt und die Sanierungsoffensive.

⁴⁵ IPCEI im Bereich Mikroelektronik und Konnektivität und IPCEI Wasserstoff: jeweils 125 Mio Euro.

⁴⁶ Community Nurses sollen zentrale Ansprechpersonen sein, die die Koordination diverser Leistungen (z. B. von Therapien) übernehmen.

In Summe implizieren die dargestellten budgetären Maßnahmen eine direkte Saldowirkung (ohne Berücksichtigung der dadurch ausgelösten Makroeffekte) von -24,5 Mrd Euro bzw. -6,5% des BIP im Jahr 2020, -1,9 Mrd Euro bzw. 0,5% des BIP im Jahr 2021 und 2,0 Mrd Euro bzw. 2,9% des BIP im Jahr 2022. Für die Folgejahre ergeben sich budgetäre Wirkungen von 0,6 Mrd Euro im Jahr 2023, 1,9 Mrd Euro im Jahr 2024 und 2,2 Mrd Euro im Jahr 2025. Die Saldowirkung der diskretionären Maßnahmen in den Jahren 2020 bis 2025 ist mehrheitlich von ausgabenseitigen Maßnahmen bestimmt. Im Vergleich zur FISK-Herbstprognose sinkt die negative Saldowirkung für das Jahr 2020. Durch das Andauern der COVID-19-Pandemie verlagern sich die budgetären Effekte verstärkt ins Jahr 2021 und die Rückführung des Defizits fällt wesentlich geringer aus als noch in der FISK-Herbstprognose erwartet, die von -27,1 Mrd Euro (2020) bzw. 11,8 Mrd Euro (2021) ausging. Die Unterschiede sind auf aktualisierte Daten über die Inanspruchnahme der COVID-19-Hilfsmaßnahmen, neue Maßnahmen sowie die veränderte temporale Verteilung der Maßnahmen zurückzuführen.

Abschließend ist auf große Unsicherheiten in Bezug auf die Budgetwirkung der angeführten Maßnahmen hinzuweisen, die wesentlich von der Dauer der Pandemie, aber auch von der tatsächlichen Inanspruchnahme der Unterstützungsleistungen abhängt. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die staatlichen COVID-19 Haftungen und der Fixkostenzuschuss, der auch für Betrachtungszeiträume die im Jahr 2020 liegen noch bis August 2021 beantragt werden kann, wodurch sich die Wirkung im Jahr 2020 ebenfalls noch verändern könnte, hervorzuheben. Da bisher erst geringe Auszahlungen stattgefunden haben, ist eine Abschätzung der Gesamtkosten dieser Maßnahmen besonders schwierig.

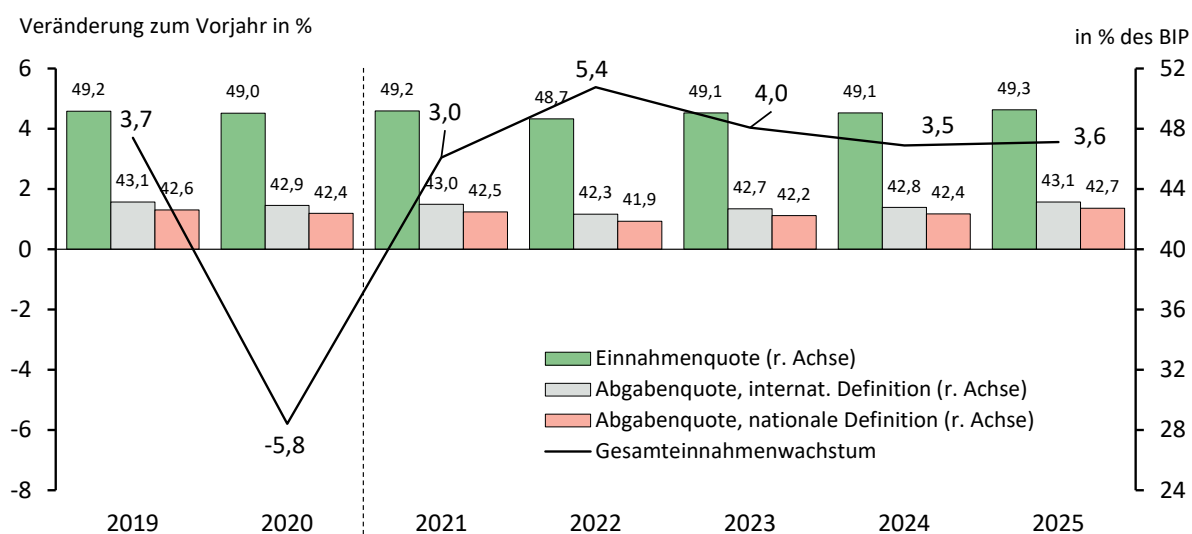
4.2. FISK-Prognoseresultate und Vergleich zum Stabilitätsprogramm vom April 2021

Nach dem Einbruch auf -8,9% des BIP im Jahr 2020 ist der **Finanzierungssaldo** auch 2021 durch die budgetären Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geprägt und beträgt laut FISK-Prognose -7,6%. Die umfangreichen diskretionären Maßnahmen, deren Saldowirkung im Vorjahr -6,5% des BIP betrug, bleiben – überwiegend auf der Ausgabenseite – auf einem hohen Niveau und verbessern den Finanzierungssaldo im Jahr 2021 um nur 0,5% des BIP, da die im ersten Halbjahr 2021 anhaltende pandemische Situation eine Verlängerung bzw. Adaption der Hilfsmaßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (z. B. Kurzarbeit, Fixkostenzuschuss, Verlustersatz und Ausfallsbonus) erforderte. Andererseits erreichen die Staatseinnahmen das Vorkrisenniveau aufgrund der verzögerten wirtschaftlichen Erholung noch nicht. Zudem tragen diverse Steuersenkungen, u. a. die partielle Umsatzsteuersenkung, vergünstigte Abschreibungsregelungen und die Auswirkung der Tarifsenkung bei der Einkommensteuer in der Veranlagung zu einer gedämpften Entwicklung des entsprechenden Steueraufkommens bei. Im verbleibenden Prognosezeitraum (2022–2025) sinkt das Defizit von -3,6% auf -0,9% des BIP, insbesondere nach der voraussichtlichen Beendigung des Großteils der COVID-19-Maßnahmen zu Beginn des zweiten Halbjahrs 2021 und der deutlichen wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2022 sowie unter der Bedingung eines rückläufigen Einflusses diskretionärer Maßnahmen aufgrund der No-Policy-change-Annahme bis 2025.

Moderates Einnahmenwachstum 2021 nach Rekordrückgang 2020, gefolgt von dynamischerer Entwicklung in den Folgejahren

Nach dem historischen Einbruch der Staatseinnahmen 2020 um 5,8% auf 184,2 Mrd Euro in Folge der COVID-19-Pandemie, erwartet die FISK-Frühjahrsprognose eine zunächst verhaltene Erholung der **Staatseinnahmen** (2021: +3,0%), die in den Folgejahren mit +5,4% im Jahr 2022 und +4,0% im Jahr 2023 an Dynamik gewinnen wird (Grafik 8). Das Vorkrisenniveau der Staatseinnahmen (2019: 195,5 Mrd Euro) sollte 2022 wieder überschritten werden (2022: 200,0 Mrd Euro).

Grafik 8: Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen



Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Der Einnahmenrückgang 2020 um 11,3 Mrd Euro betraf alle Einnahmenhauptkategorien (mit Ausnahme der Vermögenseinkommen), kann jedoch zu einem Großteil (-8,5 Mrd Euro) durch die Entwicklung von fünf Einzelsteuern (Körperschaftsteuer: -2,8 Mrd Euro, Mehrwertsteuer: -2,0 Mrd Euro, veranlagte Einkommensteuer: -1,8 Mrd Euro, Lohnsteuer: -1,0 Mrd Euro und Mineralölsteuer: -0,9 Mrd Euro) erklärt werden. Die Entwicklung dieser Steuern wurde neben dem makroökonomisch bedingten Rückgang der Steuerbasen durch eine Reihe von Stützungsmaßnahmen (v. a. Senkung des Eingangseinkommensteuersatzes, partielle Umsatzsteuersenkung, Verlustrücktrag) verstärkt. Hinzu kamen Steuerstundungen im Ausmaß von 2,5 Mrd Euro (Stichtag 31.12.2020), die in erster Linie die fünf genannten Einzelsteuern betreffen.⁴⁷ Die Aufkommensdynamik dieser Steuern für die kommenden Jahre ist durch die wirtschaftliche Erholung, den schrittweisen Rückfluss an gestundeten Steuern⁴⁸ sowie weitere Maßnahmen (u. a. Einführung der degressiven Abschreibung, Anhebung der Abschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG), erhöhter Verkehrsabsetzbetrag) geprägt. Tabelle 5 enthält eine detaillierte Auflistung der Aufkommensprognosen der wichtigsten Einzelsteuern für den Prognosehorizont 2021 bis 2025 sowie deren subsektorale Aufteilung im Zuge des Finanzausgleichs.

Die Entwicklung der **indirekten Steuern** (ESVG-Code D.2 Produktions- und Importabgaben; Grafik 10) ist größtenteils durch den Wachstumspfad des (nominellen) privaten Konsums bestimmt, welcher heuer mit +2,5% noch moderat wächst, bevor er 2022 deutlich an Dynamik (+6,5%) gewinnen sollte. Die prognostizierte Entwicklung der indirekten Steuern folgt diesem Muster mit +2,7% für 2021 und +7,7% für 2022. Aufgrund der befristeten, partiellen Umsatzsteuersenkung, die nach der Einführung Mitte 2020 heuer in vollem Umfang schlagend wird, sollte das Mehrwertsteueraufkommen heuer unterdurchschnittlich (+0,4%), dafür 2022 überdurchschnittlich (+10,3%) ansteigen. Die Mineralölsteuer dürfte aufgrund des

⁴⁷ In der ESVG-Darstellung wurden Forderungen im Umfang von 1,7 Mrd Euro (Umsatzsteuer und Lohnsteuer) bereits 2020 als einnahmenerhöhend berücksichtigt, wobei 20% davon als uneinbringlich abgeschrieben wurden (negativ erhaltener Vermögenstransfer D.995). Das bedeutet, dass die Differenz von 0,8 Mrd Euro als stundungsbedingtes Minderaufkommen im Jahr 2020 ESVG-relevant ist. Zuzüglich der Abgabenabschreibungen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) von 0,5 Mrd Euro (D.995) beträgt der Ausfall im Jahr 2020 daher 1,3 Mrd Euro (vergleiche Tabelle 4).

⁴⁸ Obwohl die geschaffene Möglichkeit zur strafzinsfreien Steuerstundung mit 30. Juni 2021 enden soll, wird in der Prognose ein verzögerter Rückfluss über die Folgejahre unterstellt, abzüglich einer angenommenen Ausfallsquote von 20%. Zusätzlich wurden schlagend gestellte Nachforderungen im Ausmaß von 1,1 Mrd Euro (vgl. Budgetvollzugsbericht des Monats Jänner 2021) in der Prognose berücksichtigt.

reduzierten Verkehrsaufkommens auch heuer wieder deutlich unter dem Vorkrisenniveau zu liegen kommen, und übertrifft dieses laut Prognose erst 2023. Für die Normverbrauchsabgabe wird nach schwächerem Aufkommen für heuer und 2022 mittelfristig, aufgrund der beschlossenen Ökologierungsmaßnahmen, mit einem deutlich höheren Aufkommen gerechnet.⁴⁹ Das Aufkommen der nicht-konsumbezogenen Produktionsabgaben (v. a. Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Kommunalsteuer und Grundsteuer) war 2020 in Summe deutlich weniger beeinträchtigt.⁵⁰ Deshalb wird auch der Wachstumspfad im Prognosezeitraum mit durchschnittlich 2,3% p. a. entsprechend flacher ausfallen.

Der Rückgang des Aufkommens aus **direkten Steuern** (ESVG-Code D.5 Einkommen- und Vermögensteuern; Grafik 9) fiel 2020 mit -11,3% deutlich stärker aus als für die indirekten Steuern, wobei speziell die veranlagte Einkommensteuer (-30,8%) sowie die Körperschaftsteuer (-28,2%) signifikante Rückgänge verzeichneten. Dennoch scheint – in Ex-post-Betrachtung – der Aufkommensverlust aufgrund der geschaffenen Möglichkeit des Verlustrücktrags deutlich geringer ausgefallen zu sein als ursprünglich erwartet.⁵¹ Trotz zusätzlich schlagend werdenden Maßnahmen (u. a. schnellere Abschreibungsmöglichkeiten, Anhebung des erhöhten Verkehrsabsetzbetrags, „Wirtshauspaket“) und der anstehenden Veranlagung des Krisenjahres 2020 wird in der Prognose davon ausgegangen, dass das heurige Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer stagniert und jenes der Körperschaftsteuer merklich über dem Vorjahresniveau zu liegen kommt. Dies liegt vor allem daran, dass aufgrund der deutlichen Herabsetzungen der Vorauszahlungsbeträge im Vorjahr in der Abrechnung für 2020 keine größeren Rückzahlungen zu erwarten sind. Hinzu sollten Rückflüsse aus Stundungen und Nachforderungen die Aufkommen stabilisieren. Die Prognose geht jedoch, einerseits aufgrund der gesetzten Maßnahmen und andererseits aufgrund der historischen Erfahrungen beispielsweise aus der Finanzkrise 2008, von einer vergleichsweise langsamen Erholung der veranlagten Steuern im Vergleich z. B. zur Lohnsteuer aus. Eine Erholung der Aufkommen über das Vorkrisenniveau wird für die Körperschaftssteuer für 2024, für die veranlagte Einkommensteuer erst nach dem Prognosehorizont erwartet, wobei die Schätzunsicherheit der veranlagten Steuern erfahrungsgemäß außerordentlich hoch ist. Im Gegensatz dazu wird für die Lohnsteuer, trotz Senkung des Eingangssteuersatzes, bereits heuer ein Aufkommen knapp unter dem Niveau von 2019 erwartet. Für die Folgejahre wird entsprechend der Lohn- und Beschäftigungsprognose eine dynamische Entwicklung erwartet, die im Gegensatz zu den unmittelbaren Vorkrisenjahren die Lohnsteuer mittelfristig wieder zur aufkommensstärksten Einzelsteuer werden lässt.

Trotz eines Rückgangs der Lohn- und Gehaltssumme um 1,8% sanken die **Sozialbeiträge** (ESVG-Code D.6; Grafik 11) 2020 lediglich um 0,2%. Dieser Effekt erklärt sich dadurch, dass die Lohn- und Gehaltssumme die Einkommenseinbußen von bis zu 20% für Personen in Kurzarbeit berücksichtigt, jedoch die Sozialversicherungsbeiträge ungekürzt weitergezahlt werden. Der Aufkommensverlauf der Sozialbeiträge ist daher glatter als jener der Lohn- und Gehaltssumme (2020: -1,8%, 2021: 1,7%, 2022: 3,7%) und konsequenterweise wird für 2021 bzw. 2022 lediglich mit einem Beitragszuwachs um 1,1% bzw. 3,0% gerechnet. Ab 2023 sollten sich die Beiträge wieder in ähnlicher Dynamik wie die Lohn- und Gehaltssumme entwickeln.

Die Einnahmen der sonstigen Hauptkategorien sind in Grafik 12 abgebildet. Die **Produktionserlöse** des Staates (ESVG-Code P.1, u. a. Mieten, Gebühren mit Gegenleistung, Erlöse von dem Sektor Staat zugehörigen Einheiten wie ÖBB, Wiener Linien, Museen und andere Kultureinrichtungen) sollten nach dem

⁴⁹ Aufgrund der fehlenden wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA), sowie der zu erwartenden Vorzieheffekte, die die Dynamik über die nächsten Jahre deutlich verzerren könnten, ist die Einschätzung mit größerer Schätzunsicherheit verbunden.

⁵⁰ Aufgrund der Ausnahme der Kurzarbeitsunterstützung von der Bemessungsgrundlage wird für die Kommunalsteuer nach 2020 auch für 2021 eine deutlich geringere Dynamik erwartet, verglichen mit anderen lohnsummenbezogenen Steuern.

⁵¹ Der in der WFA zum Konjunkturstärkungsgesetz gezeichnete Kostenverlauf wurde in der FISK-Prognose auf ein Viertel reduziert. Das bedeutet, dass ein deutlich glatterer Aufkommensverlauf über die folgenden Jahre erwartet wird.

deutlichen Rückgang im Vorjahr heuer wieder in etwa auf das Vorkrisenniveau ansteigen, allerdings weiterhin deutlich unterhalb des ursprünglichen Wachstumspfad zurückbleiben und sich diesem erst in den Folgejahren wieder annähern. Die (saldoneutralen) **erhaltenen Subventionen** (ESVG-Code D.3) ergaben sich 2020 aus der Kurzarbeitsunterstützung für Unternehmen im Sektor Staat und sollten ab 2022 keine Rolle mehr spielen. Die **Vermögenseinkommen** (ESVG-Code D.4) bleiben laut Prognose aufgrund des Niedrigzinsumfelds und des deutlichen Rückgangs der Ausschüttungen der Oesterreichischen Nationalbank bis 2023 klar unterhalb des Vorkrisenniveaus und sollten erst gegen Ende des Prognosehorizonts wieder an Dynamik gewinnen. Die **sonstigen laufenden Transfers** (ESVG-Code D.7) sowie die **erhaltenen Vermögenstransfers** (ESVG-Code D.9) weiten sich im Prognosehorizont im Ausmaß der erhaltenen Einnahmen aus der europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) aus. Diesen zusätzlichen Einnahmen stehen die entsprechenden Ausgaben der bewilligten Projekte auf der Ausgabenseite gegenüber.

Tabelle 5: Aufkommensprognose der wichtigsten Einzelsteuern laut ESVG und deren subsektorale Aufteilung

Steuern in Mio. EUR	Art*	ESVG	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Mehrwertsteuer	GB	D.21	30.405	28.438	28.555	31.497	32.861	33.974	34.999
Lohnsteuer	GB	D.51	29.631	28.602	29.511	31.021	32.451	33.977	35.520
Körperschaftsteuer	GB	D.51	9.995	7.165	8.093	8.420	9.462	10.179	11.477
Veranlagte Einkommensteuer	GB	D.51	5.802	4.014	3.989	3.840	4.227	4.489	5.262
Mineralölsteuer	GB	D.21	4.480	3.579	4.134	4.463	4.526	4.608	4.675
Kapitalertragsteuer	GB	D.51	2.990	2.580	2.748	3.029	3.280	3.528	3.880
Motorbezogene Versicherungssteuer	GB	D.59	2.533	2.611	2.685	2.760	2.838	2.918	3.000
Tabaksteuer	GB	D.21	1.891	1.983	2.049	2.106	2.155	2.188	2.223
Grunderwerbsteuer	GB	D.21	1.317	1.319	1.473	1.578	1.659	1.736	1.819
Versicherungssteuer	GB	D.21	1.215	1.240	1.280	1.320	1.362	1.405	1.450
Energieabgabe	GB	D.21	866	836	829	851	873	891	905
Normverbrauchsabgabe	GB	D.21	555	440	481	523	558	591	622
Stabilitätsabgabe	GB, B	D.29	348	357	115	115	115	115	115
Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds	B	D.29	5.556	5.396	5.778	5.863	6.024	6.197	6.370
ORF-Programmgebühren	B	D.59	707	719	730	741	752	764	775
Bundeskammerbeiträge	B	D.51	609	589	600	625	642	661	680
Landeskammerbeiträge	L	D.51	1.402	1.347	1.372	1.429	1.469	1.513	1.555
Wohnbauförderungsbeitrag	L	D.51	1.162	1.121	1.140	1.182	1.215	1.250	1.285
Kommunalsteuer	G	D.29	3.471	3.260	3.386	3.605	3.708	3.822	3.944
Grundsteuern	G	D.29	724	731	743	755	767	779	792
sonstige Steuern	-	-	4.029	3.651	3.779	3.997	4.129	4.287	4.140
Steuern gesamt	-	-	109.688	99.979	103.470	109.719	115.073	119.872	125.488
Subsektorale Aufteilung			2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bund			73.191	66.721	67.995	72.722	76.816	80.481	83.503
ausschließliche Bundesabgaben			10.953	11.637	9.382	11.075	11.333	11.647	9.305
Ertragsanteile			62.238	55.084	58.613	61.647	65.483	68.834	74.197
Länder ohne Wien			14.276	12.825	12.932	14.118	14.897	15.520	16.783
ausschließliche Landesabgaben			1.309	1.209	1.231	1.278	1.315	1.354	1.385
Ertragsanteile			12.968	11.616	11.701	12.840	13.582	14.167	15.398
Wien			8.277	7.498	8.061	8.382	8.676	8.898	9.483
ausschließliche Gemeinde-/Landesabgaben			1.798	1.671	1.749	1.799	1.848	1.897	1.913
Ertragsanteile			6.479	5.827	6.312	6.583	6.829	7.001	7.570
Gemeinden ohne Wien			11.933	10.998	12.510	12.443	12.572	12.799	13.484
ausschließliche Gemeindeabgaben			3.868	3.616	3.817	3.913	4.011	4.109	4.145
Ertragsanteile			8.066	7.382	8.694	8.531	8.561	8.690	9.339
Steuern gesamt (ohne Kammern)			107.677	98.043	101.498	107.666	112.961	117.698	123.253
Steuern gesamt			109.688	99.979	103.470	109.719	115.073	119.872	125.488

Quellen: Statistik Austria, FISK-Frühjahrsprognose und eigene Berechnungen.

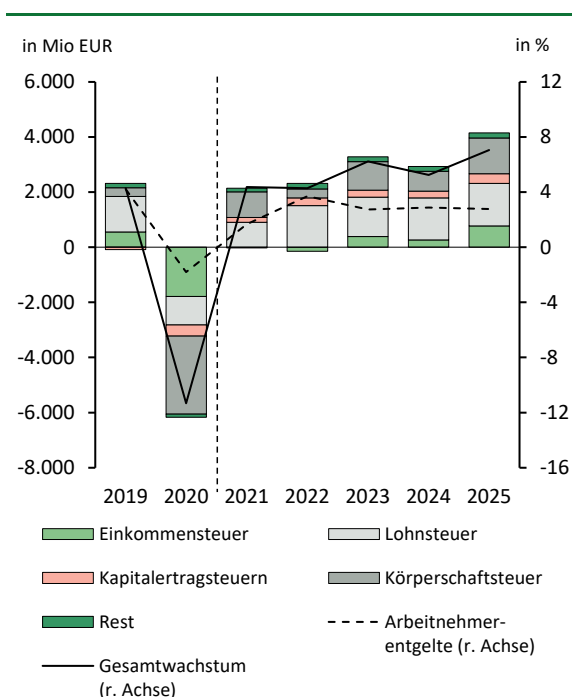
Anmerkung: Die Darstellung der Ertragsanteile erfolgt kassamäßig auf Basis des Ertragsanteilrechners des BMF und einer Kassadatenanpassung (in der VGR erfolgt die Buchung der Ertragsanteile nahezu kassamäßig). Berechnungen für die Jahre 2021 und danach mit Schlüssel für 2020 unter Berücksichtigung der rezenten Änderungen des FAG 2017 (Erhöhung der Ertragsanteile der Gemeinden und Länder in den Jahren 2020 bis 2022 sowie 2021 (kassamäßig) für die Gemeinden; Sonder-Vorschüsse an Gemeinden laut WFA). Die Ertragsanteile des Bundes enthalten Mittel aus Vorwegabzügen (FLAF, EU-Beiträge der Länder, etc.). Ausschließliche Bundesabgaben wurden residual ermittelt. Die Kammern sind vom ÖSTP ausgenommen und daher in der subsektoralen Aufteilung gesondert ausgewiesen.

*) GB: gemeinschaftliche Bundesabgabe, B: ausschl. Bundesabgabe (inkl. staatliche Einheiten im Bundessektor), L: ausschl. Landesabgabe (inkl. staatliche Einheiten im Landesektor), G: ausschl. Gemeindeabgabe.

Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Einnahmenkategorien des Staates

Grafik 9: Direkte Steuern

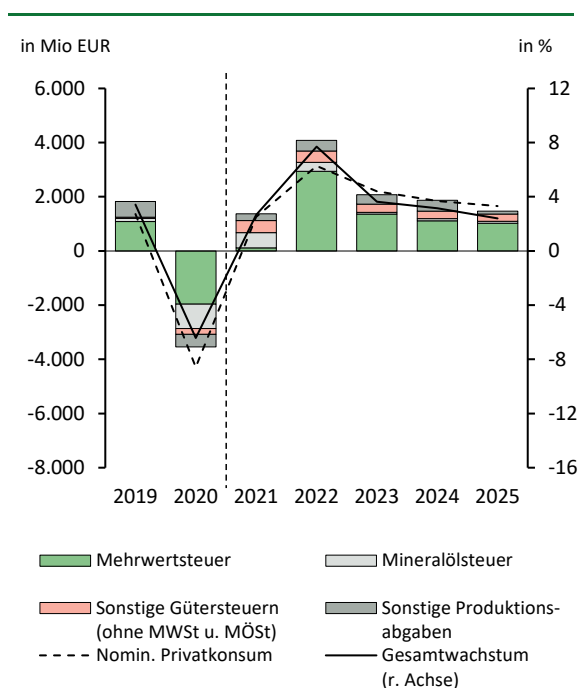
(Veränderung zum Vorjahr)



Quellen: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Grafik 10: Indirekte Steuern

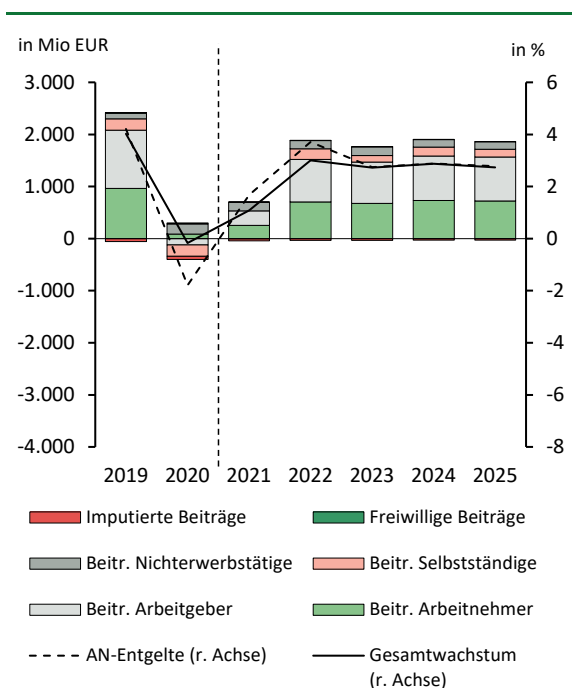
(Veränderung zum Vorjahr)



Quellen: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Grafik 11: Sozialbeiträge

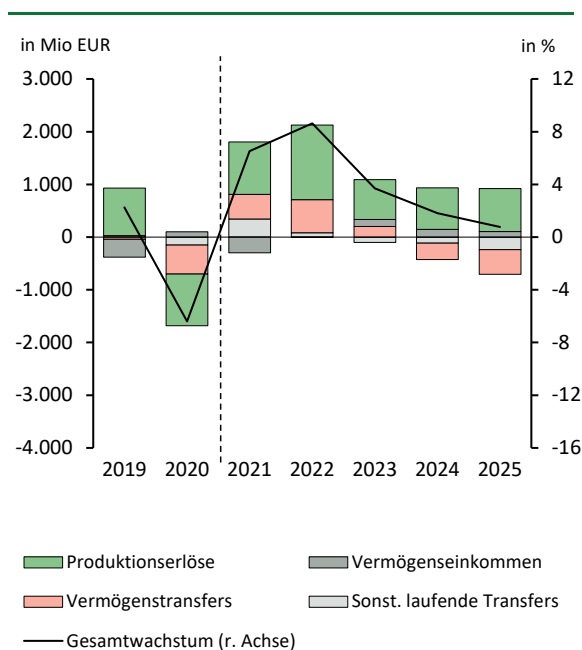
(Veränderung zum Vorjahr)



Quellen: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Grafik 12: Sonstige Einnahmen

(Veränderung zum Vorjahr)

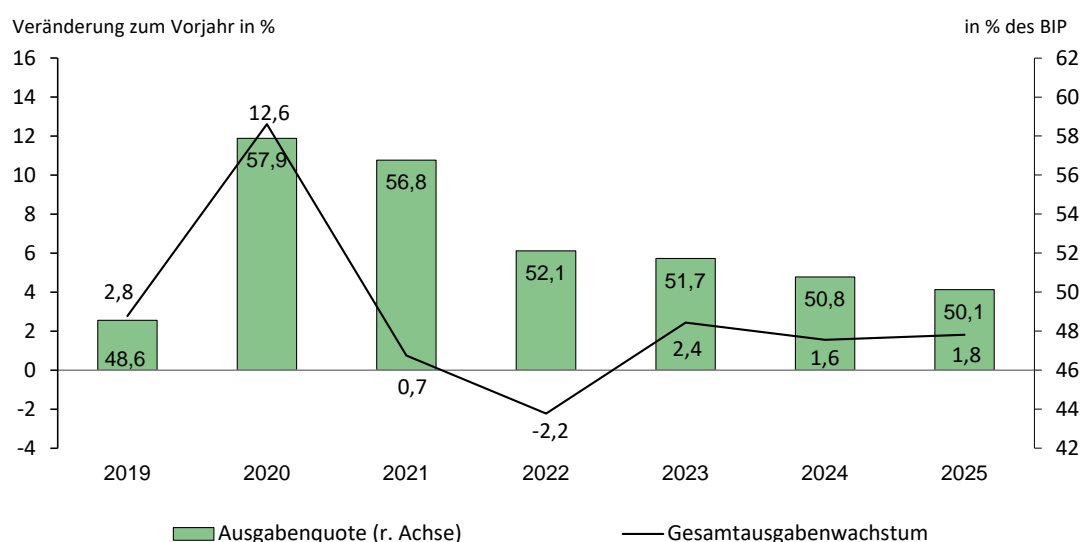


Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

COVID-19-bedingt bleiben die Staatsausgaben auch 2021 auf hohem Niveau

Der noch im Herbst erwartete Rückgang der **Staatsausgaben** im Jahr 2021 verzögert sich aufgrund der anhaltenden Gesundheitskrise, sodass sich die Staatsausgaben laut FISK-Prognose um 0,7% auf 219,0 Mrd Euro erhöhen und erst 2022 mit einem Minus von 2,2% auf 214,2 Mrd Euro sinken. Die ausgabenseitigen diskretionären Maßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie sinken 2021 im Vorjahresvergleich um 3,6 Mrd Euro auf 14,6 Mrd Euro. Im Jahr 2022 reduzieren sie sich deutlich um 12,6 Mrd Euro auf 2,1 Mrd Euro. Insgesamt sinken die Staatsausgaben im Jahr 2022 um 4,9 Mrd Euro bzw. 2,2% (Grafik 13). Nach einem Ausgabenanstieg um 2,4% im Jahr 2023 wird in den Jahren 2024 und 2025 unter der No-policy-change-Annahme – und damit einem rückläufigen Einfluss der diskretionären Maßnahmen – ein verhaltenes Ausgabenwachstum von 1,6% bzw. 1,8% erwartet. Am Ende des Prognosehorizonts liegt das Niveau der Ausgaben demnach um 17,5% über dem Vorkrisenniveau des Jahres 2019, dies entspricht einem etwas höheren Anstieg als in den sechs Jahren davor (2013 bis 2019: +15,4%). Da das nominelle BIP laut WIFO-Prognose im Jahr 2025 um 13,8% über dem Niveau von 2019 liegt, steigt die Ausgabenquote in diesem Zeitraum um 1,5 Prozentpunkte auf 50,1% des BIP.

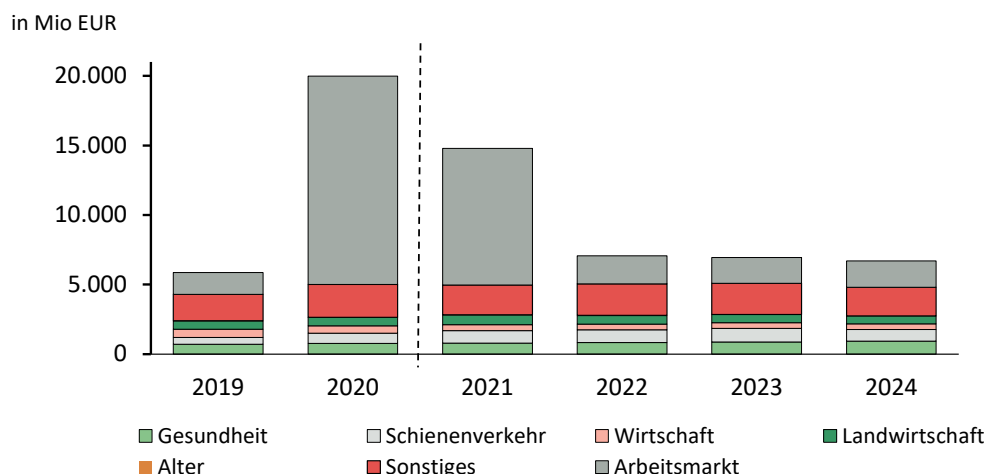
Grafik 13: Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben



Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

In den Bereich der **Subventionen** fallen die umfangreichen Hilfspakete im Zuge der COVID-19-Krise, die von der COFAG bereitgestellt werden (Fixkostenzuschuss, Verlustersatz, Ausfallsbonus), sowie die Kurzarbeit. Die FISK-Prognose geht für diese Leistungen von stark rückläufigen Zahlungen im dritten Quartal 2021 aus, somit verringern sich die Ausgaben für die Kurzarbeit von 6,1 Mrd Euro im Jahr 2020 auf 3,0 Mrd Euro im Jahr 2021, für die Unterstützungen durch die COFAG von 7,3 Mrd Euro auf 4,6 Mrd Euro, um ab dem Jahr 2022 entweder ganz oder – für die Kurzarbeit – weitgehend zu entfallen. Auch im Jahr 2021 neu hinzugekommene Maßnahmen stehen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise, v. a. der Schutzschirm für Veranstaltungen der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank (ÖHT), für den im Jahr 2021 Ausgaben in Höhe von 300 Mio Euro erwartet werden, und die Lohnsubvention im Rahmen des Projekts „Sprungbrett“ für die Einstellung langzeitarbeitsloser Menschen, das in Summe mit 300 Mio Euro für die Jahre 2021 und 2022 dotiert ist. Insgesamt betragen die Ausgaben für Subventionen – nach einem Anstieg von 5,9 Mrd Euro im Jahr 2019 auf 20,0 Mrd Euro im Jahr 2020 – im Jahr 2021 14,8 Mrd Euro und im Jahr 2022 7,1 Mrd Euro (Grafik 14; für eine Darstellung der Beträge der Einnahmen- und Ausgabenprognose nach ESGV-Kategorien siehe Anhang 7.4). Unter der No-policy-change-Annahme reduzieren sich die Ausgaben für Subventionen in den Jahren 2023 und 2024 weiter um -1,7% bzw. -3,6% und stagnieren im Jahr 2025 nahezu bei +0,5%.

Grafik 14: Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben für Subventionen



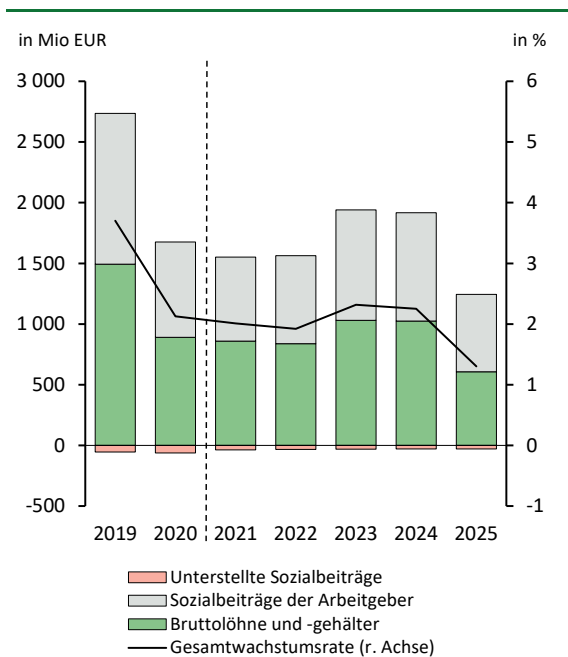
Nach einem Wachstum der Ausgaben für **monetäre Sozialleistungen** im Jahr 2020 um 9,0% wird für das Jahr 2021 ein weiterer Anstieg um 2,0% erwartet (Grafik 16). Aus dem Härtefallfonds erfolgten im Jahr 2020 Zahlungen zur sozialen Abfederung von Einpersonen- und Kleinstunternehmern in Höhe von 0,9 Mrd Euro, für das Jahr 2021 werden weitere 1,1 Mrd Euro erwartet. Die Pensionsausgaben erhöhen sich im Jahr 2021 um 4,4%, gefolgt von +3,9% im Jahr 2022. Das höhere Wachstum im Jahr 2021 im Vergleich zu 2022 erklärt sich durch den Corona-Bonus für Pensionistinnen und Pensionisten (300 Mio Euro), während das Wachstum der Anzahl der Pensionen und die Erhöhung der Durchschnittspensionen in beiden Jahren sehr ähnlich ausfallen. Die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung reduzieren sich 2021 und 2022 um 7,2% bzw. 25,8% aufgrund des Wegfalls der COVID-19-Maßnahmen (Härtefallfonds, Einmalzahlungen und Erhöhung der Notstandshilfe). Der vom WIFO prognostizierte Rückgang der Zahl der Arbeitslosen führt bis zum Jahr 2025 zu weiteren Senkungen, allerdings sind am Ende des Prognosehorizonts im Jahresdurchschnitt noch immer um rund 20.000 Personen mehr arbeitslos als im Jahr 2019. Der infolge der Situation auf dem Arbeitsmarkt im Vorjahr erwartete deutliche Anstieg der Ausgaben für die Mindestsicherung und Sozialhilfe ist im Jahr 2020 ausgeblieben, der FISK rechnet jedoch mit verzögerten Auswirkungen nach dem Auslaufen der COVID-19-Maßnahmen und einem entsprechenden Wachstum der Ausgaben für sonstige monetäre Sozialleistungen um 5,2% im Jahr 2021.

Für die **Arbeitnehmerentgelte** der im Sektor Staat Beschäftigten erwartet die FISK-Prognose in den Jahren 2021 und 2022 ein Wachstum von 2,0% bzw. 1,9% (Grafik 15). Dabei geht die FISK-Prognose für 2021 von einer Erhöhung der Löhne und Gehälter aus, die in etwa der durchschnittlichen Entwicklung des Tariflohnindex der öffentlich Beschäftigten für Jänner bis März (1,4%) und dem von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst verhandelten Gehaltsabschluss (im Durchschnitt +1,5%) entspricht. Für das Jahr 2022 werden Lohn- und Gehaltsabschlüsse in Höhe der Vorjahresinflation erwartet, während angenommen wird, dass sie ab 2023 über der Vorjahresinflation liegen und zu einem durchschnittlichen Wachstum der Ausgaben für Arbeitnehmerentgelte von 2,0% pro Jahr beitragen.

Bei den **Vorleistungen** kommt es 2021 zu einem Ausgabenwachstum von 7,1%. Nachdem die COVID-19-bedingten Gesundheitsausgaben (Testkosten, Impfstoffanschaffung usw.) im Jahr 2020 1,0 Mrd Euro ausmachten, steigen sie 2021 um weitere 1,3 Mrd Euro. Im Jahr 2022 geht die FISK-Prognose davon aus, dass sich die nicht-COVID-19-bedingten Gesundheitsausgaben normalisieren, während die COVID-19-bedingten Gesundheitsausgaben – v. a. durch weitere Impfstoffanschaffungen – auf einem geringeren Niveau weiterbestehen. Die durch die Zuschüsse aus dem Aufbau- und Resilienzplan (ARP) finanzierten Projekte (z. B. Finanzierung von Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Box 6) bedingen laut Stabilitätsprogramm im Prognosezeitraum einen Intermediärverbrauch von rund 660 Mio Euro.

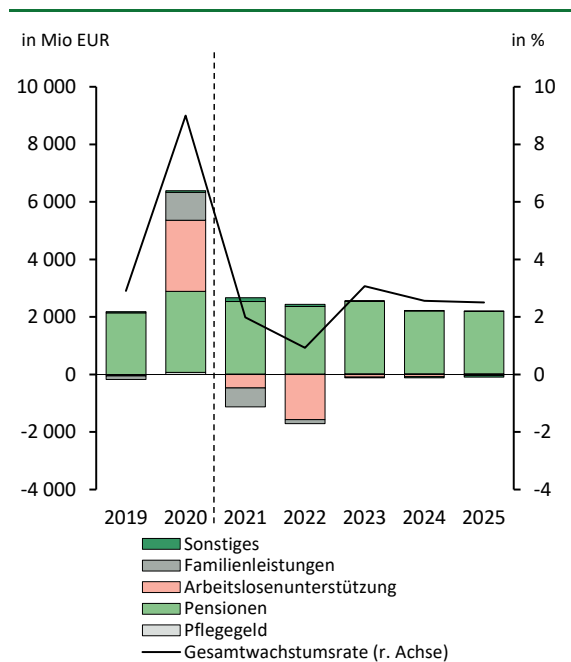
Grafiken zur Entwicklung ausgewählter Ausgabenkategorien des Staates

Grafik 15: Arbeitnehmerentgelt
(Veränderung zum Vorjahr)



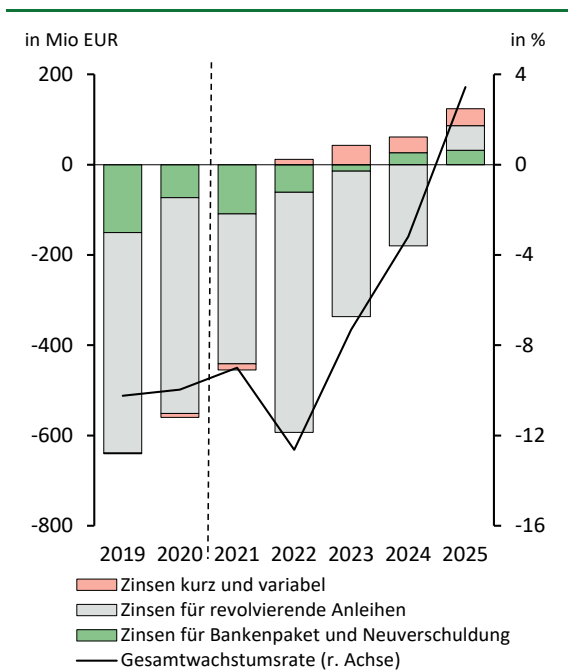
Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Grafik 16: Monetäre Sozialleistungen
(Veränderung zum Vorjahr)



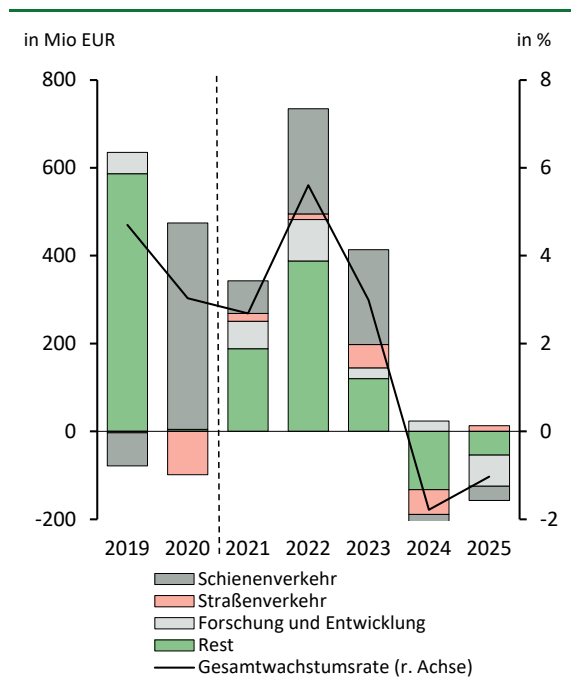
Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Grafik 17: Zinszahlungen
(Veränderung zum Vorjahr)



Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Grafik 18: Bruttoinvestitionen
(Veränderung zum Vorjahr)



Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Insgesamt stagnieren die Ausgaben für Vorleistungen im Jahr 2022 auf einem hohen Niveau, ab 2023 weisen sie Wachstumsraten zwischen 2,2% und 2,5% auf.

Die erwartete Zunahme der Ausgaben für **Bruttoinvestitionen** beträgt im Jahr 2021 2,7%, im Jahr 2022 tragen u. a. Investitionen im Schienenverkehr und Universitätsbereich zu einem Wachstum von 5,6% bei. Im Zuge der durch den ARP finanzierten Projekte (z. B. Koralmbahn, Box 6) kommt es laut Stabilitätsprogramm im Prognosezeitraum zu Bruttoinvestitionen von rund 620 Mio Euro. Im Zusammenhang mit der Investitionsprämie für Unternehmen werden aufgrund der dynamischen Antragsentwicklung bis zum Ende der Frist im Februar 2020 und der folgenden entsprechenden Aufstockung des Fördertopfes im Prognosezeitraum **Vermögenstransfers** im Ausmaß von 6,4 Mrd Euro erwartet (in den Jahren 2022 und 2023 z. T. als ARP-Maßnahme).

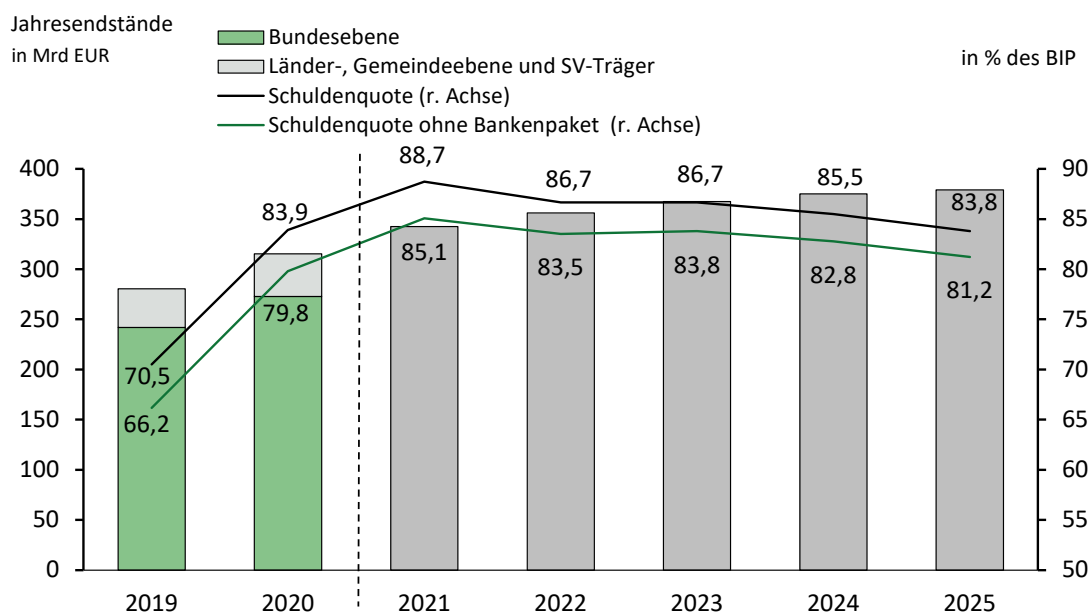
Die FISK-Prognose geht davon aus, dass sich der starke jährliche Rückgang der Zinszahlungen für die Staatsverschuldung Österreichs im Rahmen der Kategorie **Vermögenseinkommen** bis zum Jahr 2024 fortsetzt (-8,0% im Jahresdurchschnitt). Bei sinkender durchschnittlicher Verzinsung der abreifenden Anleihen geht der Zinsvorteil durch das Rollieren von über dem Marktzinsniveau verzinsten Anleihen im Prognosezeitraum jedoch zurück, im Jahr 2025 wird erstmalig mit einem geringfügigen Anstieg der Zinsausgaben gerechnet (Grafik 17). Insgesamt bleiben sie bis zum Ende des Prognosehorizonts jedoch auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in der Vergangenheit.

Verringerung des gesamtstaatlichen Defizits auf -0,9% bis 2025

Die verhaltene Erholung der Staatseinnahmen und das weiterhin krisenbedingt hohe Niveau der Staatsausgaben führen im Jahr 2021 zu einem **Finanzierungssaldo** von -7,6% des BIP, nach -8,9% im Jahr 2020 (Tabelle 6). Eine deutlichere Verringerung des gesamtstaatlichen Defizits auf -3,4% erfolgt erst im Jahr 2022, die sich laut FISK-Prognose abgeschwächt bis zum Jahr 2025 auf -0,9% fortsetzt.

Wie im Herbst 2020 nimmt der FISK auch in der vorliegenden Prognose aufgrund der mit der Bestimmung des Potenzialoutputs einhergehenden Probleme davon Abstand, den strukturellen Budgetsaldo auszu-

Grafik 19: Öffentliche Verschuldung laut Maastricht*)



*) Gemäß ESVG 2010 bzw. EU-Rats-VO Nr. 220/2014. 2021 bis 2025 keine Daten zur Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden verfügbar.

Quellen: Statistik Austria, BMF, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

weisen. Der massive BIP-Rückgang im Jahr 2020 und die im Vergleich zum Einbruch mäßige Erholung 2021 führen zu ebenso bedeutenden wie unplausiblen Abwärtsrevisionen des Potenzialoutputs und entsprechenden Aufwärtsrevisionen der Outputlücke der vergangenen Jahre. In einer Wirtschafts- oder Finanzkrise dieses Ausmaßes würde damit eine Überhitzung der Volkswirtschaft (d. h. ein BIP-Niveau deutlich über dem Potenzialoutput) vor der Krise angezeigt werden, während im Zusammenhang mit dem Wirtschaftseinbruch infolge einer Gesundheitskrise diese Abwärtsrevision des Potenzialoutputs ein statistisches Artefakt darstellt. Das würde außerdem zu einer deutlichen Verschlechterung des strukturellen Saldos führen, da sich daraus eine Outputlücke in den Jahren 2020 und 2021 ergibt, die das Ausmaß des Wirtschaftseinbruchs nicht abbildet.³³

Tabelle 6: Überblick über die Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben

	ESVG-Code	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
		in % des BIP						
Gesamteinnahmen	TR	49,2	49,0	49,2	48,7	49,1	49,1	49,3
Produktions- und Importabgaben	D.2	13,9	13,7	13,7	13,9	14,0	13,9	13,8
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	13,7	12,9	13,1	12,8	13,2	13,4	13,9
Vermögenstransfers	D.9	0,2	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1
Sozialbeiträge	D.6	15,4	16,2	16,0	15,5	15,4	15,3	15,2
Vermögenseinkommen	D.4	0,7	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
Sonstige		5,3	5,3	5,5	5,6	5,5	5,5	5,5
Gesamtausgaben	TE	48,6	57,9	56,8	52,1	51,7	50,8	50,1
Arbeitnehmerentgelt	D.1	10,5	11,4	11,3	10,8	10,7	10,6	10,4
Intermediärverbrauch	P.2	6,3	6,8	7,1	6,7	6,6	6,6	6,5
Monetäre Sozialleistungen	D.62	17,9	20,6	20,4	19,4	19,4	19,2	19,1
Davon: Arbeitslosenunterstützung		1,0	1,7	1,6	1,1	1,0	1,0	1,0
Soziale Sachleistungen	D.632	4,0	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5	4,6
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
Subventionen	D.3	1,5	5,3	3,8	1,7	1,6	1,5	1,5
Bruttoinvestitionen	P.5	3,1	3,4	3,4	3,4	3,4	3,2	3,1
Vermögenstransfers	D.9	0,6	0,7	1,3	1,2	1,1	0,9	0,8
Sonstige		3,3	4,0	3,9	3,6	3,5	3,4	3,3
Finanzierungssaldo	B.9	0,6	-8,9	-7,6	-3,4	-2,7	-1,7	-0,9
Schuldenstand	GD	70,5	83,9	88,7	86,7	86,7	85,5	83,8
	ESVG-Code	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
		Veränderung in %						
Gesamteinnahmen	TR	3,7	-5,8	3,0	5,4	4,0	3,5	3,6
Produktions- und Importabgaben	D.2	3,4	-6,4	2,7	7,7	3,6	3,2	2,4
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	4,3	-11,3	4,4	4,3	6,2	5,2	7,0
Vermögenstransfers	D.9	-5,7	-78,2	307,5	100,5	16,0	-21,6	-41,0
Sozialbeiträge	D.6	4,0	-0,2	1,1	3,0	2,7	2,9	2,7
Vermögenseinkommen	D.4	-10,6	3,6	-10,0	0,0	5,1	5,2	3,5
Sonstige		4,6	-5,0	6,4	6,9	2,9	2,9	2,4
Gesamtausgaben	TE	2,8	12,6	0,7	-2,2	2,4	1,6	1,8
Arbeitnehmerentgelt	D.1	3,7	2,1	2,0	1,9	2,3	2,3	1,3
Intermediärverbrauch	P.2	4,4	3,4	7,1	0,1	2,2	2,5	2,5
Monetäre Sozialleistungen	D.62	2,9	9,0	2,0	0,9	3,1	2,6	2,5
Davon: Arbeitslosenunterstützung		-0,8	60,6	-7,2	-25,8	-2,1	-1,7	-0,8
Soziale Sachleistungen	D.632	5,0	1,1	2,1	8,7	5,8	4,5	4,7
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	-10,2	-10,0	-9,0	-12,6	-7,3	-3,2	3,4
Subventionen	D.3	0,9	240,7	-26,0	-52,2	-1,7	-3,6	0,5
Bruttoinvestitionen	P.5	4,7	3,0	2,7	5,6	3,0	-1,8	-1,0
Vermögenstransfers	D.9	-6,0	10,2	79,5	-0,7	-2,1	-16,7	-4,8
Sonstige		0,8	14,3	1,4	-2,1	1,3	0,9	-1,1

Quellen: Statistik Austria, WIFO und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

³³ Die aktuelle Schätzung ergibt für die Jahre 2020 und 2021 eine Outputlücke von -4,2% bzw. -3,6% des Potenzialoutputs.

Nach dem Anstieg der Schuldenquote Österreichs um 13,4 Prozentpunkte auf 83,9% im Jahr 2020 folgt eine weitere Erhöhung um 4,8 Prozentpunkte auf 88,7% im Jahr 2021 (Grafik 19). Bis zum Jahr 2025 kommt es zu einem kontinuierlichen Rückgang auf 83,8%. Die Entwicklung der Verschuldung setzt sich dabei aus vier Komponenten zusammen: Der Zinsendienst geht im Prognosezeitraum von 1,2% auf 0,8% des BIP zurück und erhöht damit die Verschuldung in immer geringerem Ausmaß. Das Primärdefizit erhöht den Schuldenstand im Jahr 2021 noch um 6,4% des BIP und sinkt bis 2025 auf 0,0%. Für die Reduktion der Schuldenquote durch den „BIP-Nenner-Effekt“ ergibt sich 2021–2025 ein Jahresdurchschnitt von 3,2 Prozentpunkten. Die Stock-Flow-Adjustments tragen nach derzeitigem Informationsstand nur in den Jahren 2021 und 2022 zur Senkung der Schuldenquote um 0,5 bzw. 0,1 Prozentpunkte bei.

Die FISK-Prognose geht im Vergleich zum Stabilitätsprogramm von einem deutlich optimistischeren Budgetpfad 2021 bis 2024 aus

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der FISK-Frühjahrsprognose den Schätzungen des BMF aus dem Stabilitätsprogramm (SP) 2020–2024 vom April 2021 gegenübergestellt. In Summe schätzt die FISK-Prognose den Finanzierungssaldo in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 0,8% des BIP höher als im SP (Tabelle 7). Im Jahr 2023 erwartet die FISK-Prognose einen um 0,3% besseren Finanzierungssaldo, während sich im Jahr 2024 wieder ein Abstand von 0,8% zeigt.

Tabelle 7: Abweichung*) der FISK-Prognose vom aktuellen Stabilitätsprogramm

	ESVG-Code	2021	2022	2023	2024
in % des BIP					
Gesamteinnahmen	TR	0,7	0,8	0,7	0,7
Produktions- und Importabgaben	D.2	0,2	0,6	0,7	0,6
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	0,6	0,4	0,2	0,2
Vermögenstransfers	D.9	0,0	0,1	0,2	0,1
Sozialbeiträge	D.6	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Vermögenseinkommen	D.4	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Sonstige		0,1	0,0	0,0	0,1
Gesamtausgaben	TE	-0,1	0,0	0,4	-0,1
Arbeitnehmerentgelt	D.1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Intermediärverbrauch	P.2	0,0	0,1	0,3	0,3
Monetäre Sozialleistungen	D.62	0,0	0,1	0,1	0,0
Soziale Sachleistungen	D.632	-0,1	0,1	0,2	0,3
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Subventionen	D.3	0,4	0,1	0,1	0,0
Bruttoinvestitionen	P.5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Vermögenstransfers	D.9	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Sonstige		-0,1	0,0	0,1	0,0
Finanzierungssaldo	B.9	0,8	0,8	0,3	0,8

*) + = FISK-Prognose höher als in Stabilitätsprogramm.

- = FISK-Prognose niedriger als in Stabilitätsprogramm.

Quellen: Stabilitätsprogramm und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

Tabelle 7 zeigt die Abweichung für die ESVG-Hauptkategorien der Staatseinnahmen und -ausgaben. Ein positiver (negativer) Wert bedeutet, dass Einnahmen bzw. Ausgaben laut FISK-Prognose höher (niedriger) sind als im SP. Die FISK-Prognose geht im Prognosezeitraum von einer deutlich besseren Entwicklung der gesamtstaatlichen **Einnahmen** als das SP aus. Im Jahr 2021 liegen die Einnahmen um 2,6 Mrd Euro oder 0,7% des BIP höher als im SP, in den Jahren 2022 bis 2024 sind es rund 3,2 Mrd Euro oder 0,8% bis 0,7% des BIP. Die Abweichung erklärt sich zum Großteil durch eine schnellere Erholung der veranlagten Steuern (veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) sowie eine mittelfristig dynamischere Entwicklung der Umsatzsteuer. Die Abweichung wird dadurch gedämpft, weil im Gegensatz zum SP das

Wachstum der Sozialbeiträge 2021 und 2022 aufgrund des Wegfalls der Kurzarbeit unterhalb jenem der Lohn- und Gehaltssumme³⁴ bleibt. Die Entwicklung der gesamtstaatlichen **Ausgaben** ist laut FISK-Prognose ähnlich wie im SP. Bei den COFAG-Hilfen rechnet die FISK-Prognose mit höheren Ausgaben, insgesamt werden höhere Ausgaben für Subventionen im Ausmaß von 1,4 Mrd Euro oder 0,4% des BIP prognostiziert. Die FISK-Prognose geht außerdem von einem stärkeren Rebound-Effekt in den Jahren 2022 und 2023 Richtung des Trendwachstums bei den Gesundheitsausgaben innerhalb der Vorleistungen und der sozialen Sachleistungen aus.

4.3. Fiskalposition Österreichs im Lichte der EU-Vorgaben

Im folgenden Kapitel wird der gesamtstaatliche Budgetpfad gemäß aktuellem Stabilitätsprogramm (Kapitel 3) anhand einer eigenen Budgetprognose des Fiskalrates für die Jahre 2020 bis 2022 – analog zum Betrachtungszeitraum der Gesamtbeurteilung der Europäischen Kommission³⁵ – im Hinblick auf die Einhaltung der EU-weiten Fiskalregeln verglichen und evaluiert.

Durch die große Unsicherheit in Bezug auf den weiteren Verlauf der Pandemie und der damit einhergehenden budgetären Auswirkungen (makroökonomischer Schock und Hilfsmaßnahmen) unterliegt auch der unterstellte **Budgetpfad** besonders **großen Unsicherheiten**. Vor diesem Hintergrund erfolgt für die Jahre 2023 bis 2025 keine numerische Darstellung der Regelüberwachung, sondern ein kurzer Ausblick hinsichtlich der Regelerfüllung aus gegenwertiger Sicht.

Auf Ergebnisse des **Österreichischen Stabilitätspakts 2012** – eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gemäß Art. 15a B-VG – wird in diesem Kapitel nicht eingegangen. Diesbezügliche Einschätzungen zur Erfüllung der nationalen Fiskalregeln (für den Bundessektor, die Länder sowie die Gemeinden pro Bundesland) sind in Kapitel 1 zu finden.

COVID-19-bedingte starke Verschlechterung des Finanzierungssaldos und der Schuldenquote; „allgemeine Ausweichklausel“ bis 2022 verlängert

Wie bereits im Abschnitt 3.2 beschrieben, sieht der SWP für eine umfassende Krisensituation die, „allgemeine Ausweichklausel“ („general escape clause“) vor, um eine koordinierte und geordnete Abweichung von den regulären haushaltspolitischen Anforderungen auf EU-Ebene – unter der Maßgabe, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der mittleren Frist nicht zu gefährden – zu ermöglichen. Die „allgemeine Ausweichklausel“ wurde für die Jahre 2020 bis 2022, als Reaktion auf die COVID-19-Krise aktiviert. Demzufolge findet keine numerische Beurteilung der Fiskalposition im Rahmen struktureller Fiskalregeln (struktureller Budgetsaldo, Ausgabenregel) statt. Die sogenannten „Maastricht-Kriterien“ (Defizitobergrenze von 3% des BIP, Obergrenze für die gesamtstaatliche Schuldenquote von 60% bzw. hinreichend rasche Rückführung in Richtung Obergrenze) fallen allerdings nicht unter die „allgemeine Ausweichklausel“. Das bedeutet, dass etwaige Verfehlungen dieser Kriterien infolge der außergewöhnlichen Umstände durch die COVID-19-Pandemie eine tiefergehende Analyse im Rahmen eines Berichts der EK gemäß Artikel 126 (3) VAEU und gegebenenfalls eine Einleitung eines „Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits“ (ÜD-Verfahren) nach sich ziehen könnten. Allerdings wurde im Frühjahr 2021 seitens der EK neuerlich bekräftigt, bis auf Weiteres bei keinem Mitgliedstaat der EU – trotz der ausufernden Budgetdefizite und der enormen Anstiege der Verschuldungsquoten infolge der COVID-19-Pandemie – ein ÜD-Verfahren einzuleiten.³⁶

³⁴ Im Gegenzug führte die Kurzarbeit bei der Einführung 2020 zu einem deutlich schwächeren Rückgang der Sozialbeiträge im Vergleich zur Lohn- und Gehaltssumme.

³⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_21_2723/QANDA_21_2723_EN.pdf

³⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-520-1_en_act_part1_v3.pdf

Als Folge der COVID-19-Pandemie und dem damit einhergehenden massiven Konjunkturunbruch veranlasste die Regierung weitreichende Hilfsmaßnahmen. Folglich verschlechterte sich der **Finanzierungssaldo nach Maastricht** im Jahr 2020 auf -8,9 % des BIP. Durch das Andauern der Pandemie im Jahr 2021 rechnet die FISK-Frühjahrsprognose in diesem Jahr nur mit einer leichten Verbesserung des Saldos auf -7,6 % des BIP. Durch die erwartete Erholung der heimischen Wirtschaft im Folgejahr und dem Auslaufen der Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen prognostiziert der FISK ab dem Jahr 2022 wieder einen Rückgang des Budgetdefizits auf -3,4% des BIP. Demnach wird auf Basis der aktuellen FISK-Frühjahrsprognose trotz Rückführung des Defizits in den Jahren 2020 bis 2022 von einer meist deutlichen Überschreitung der Defizitobergrenze ausgegangen. Laut EK-Frühjahrsprognose wird bereits im Jahr 2022 die Maastricht-Defizitobergrenze von 3% des BIP erfüllt.

Ausgehend von einer Verschuldung von 83,9% des BIP im Jahr 2020 geht die FISK-Frühjahrsprognose von einem weiteren Anstieg im Jahr 2021 auf 88,7% aus. Danach rechnet der FISK mit einer kontinuierlichen Rückführung (2022: 86,6% des BIP). Aufgrund des starken Anstiegs der Schuldenquote im Jahr 2020 wurden alle drei Benchmarks der Schuldenregel klar verfehlt. Auch für das Jahr 2021 und 2022 geht die FISK-Frühjahrsprognose von einer Verfehlung aller drei Kriterien der Schuldenquote aus. Diese Einschätzung deckt sich mit jener auf Basis des Stabilitätsprogramms sowie der EK-Frühjahrsprognose

Für die Jahre 2023 bis 2025 wird ein weiterer Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits und der Staatsschuldenquote erwartet: Die FISK-Frühjahrsprognose geht im Jahr 2023 von einem Finanzierungssaldo nach Maastricht von -2,7% des BIP und folglich einer Unterschreitung der Defizitobergrenze aus. Auch in den Folgejahren 2024 und 2025 wird von einer bereits deutlichen Erfüllung der Defizitregel ausgegangen. Die Schuldenquote wird laut FISK-Frühjahrsprognose in den Jahren 2023 bis 2025 auf 83,7% des BIP rückgeführt. Dieser in der Fiskalprognose erwartete Schuldenpfad führt aus heutiger Sicht zu einer knappen Verfehlung der Schuldenquote in den Jahren 2023 bis 2025. Nach Aufhebung der „allgemeinen Ausweichklausel“ per Ende 2022 erfolgt die kontinuierliche Rückführung des strukturellen Defizits im Einklang mit dem SWP – unter der Annahme, dass keine Adaption der Fiskalregeln stattfindet, und unter Berücksichtigung der momentanen Potenzialoutputschätzung. Die Erreichung des MTO zeichnet sich bis Ende des Prognosehorizonts jedoch nicht ab. Im Kontext der Ausgabenregel zeichnet sich ab 2023 auf Basis der FISK-Fiskalprognose eine Verfehlung ab, die allerdings nicht „erheblich“ im Sinne der EK-Definition ausfällt.³⁷

Zusammenfassend ergeben sich in den Jahren 2020 bis 2022 auf Basis der Ergebnisse der FISK-Prognose Verfehlungen der Defizitobergrenze von 3% des BIP und der Schuldenregel, die jedoch keine Verfahrensschritte auslösen werden. Darüber hinaus ist durch die Aktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ infolge der COVID-19-Pandemie eine Abweichung von den strukturellen Budgetvorgaben in diesem Zeitraum erlaubt. Für den Zeitraum nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ zeigt sich bereits eine Annäherung an eine nachhaltige Budgetpolitik, die im Einklang mit dem SWP steht. Im Rahmen der **länderspezifischen Empfehlungen** vom Juni 2021³⁸ bestätigte die EK erneut, dass Österreich alle notwendigen Maßnahmen ergreifen sollte, um die COVID-19-Pandemie nachhaltig zu bekämpfen, die Wirtschaft in der Zeit der Krise zu unterstützen und den nachfolgenden Konjunkturaufschwung zu fördern (näheres siehe Abschnitt 3.2).

³⁷ Eine Abweichung ist „erheblich“, wenn das strukturelle Defizit in einem Jahr oder kumuliert über zwei Jahre vom strukturellen Anpassungspfad bzw. MTO abweicht.

³⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-520-1_en_act_part1_v3.pdf

Tabelle 8: Fiskalposition Österreichs vor dem Hintergrund der EU-Fiskalregeln

Gesamtstaatliche Fiskalindikatoren Österreichs (in % des BIP)	2020	EK-Schätzung		FISK-Schätzung		BMF-Schätzung	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022
Finanzierungssaldo laut Maastricht	-8,9	-7,6	-3,0	-7,6	-3,4	-8,4	-4,3
Struktureller Budgetsaldo ¹⁾	Allgemeine Ausweichklausel						
Gesamtausgaben (nominell, adaptiert, ohne Einmalmaßnahmen, Veränderung in %)							
Verschuldung (Jahresendstände)	83,9	84,9	87,2	88,7	86,7	89,6	88,1
Staat insgesamt							
Maastricht-Defizit von max. 3% des BIP	⊗	⊗	✓	⊗	⊗	⊗	⊗
MTO von max. -0,5% des BIP ¹⁾	Allgemeine Ausweichklausel						
Ausgabenwuchs des Staates							
Rückführung der Schuldenquote	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗

Legende: ✓ ... Fiskalregel erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt, ⊗ ... Fiskalregel nicht erfüllt und erhebliche Abweichung²⁾

1) Laut EK-Frühjahrsprognose 2021, inklusive Klauseln: Erlaubte Abweichungen, z. B. im Ausmaß der Flüchtlingszusatzkosten.

2) 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 2021, EK-Frühjahrsprognose (Mai 2021), BMF-Stabilitätsprogramm (April 2021), WIFO-Prognose (März 2021) und eigene Berechnungen.

5. NATIONALES FISKALREGELWERK: AUSGESTALTUNG, EVALUIERUNGSERGEBNISSE UND WEITERENTWICKLUNG

5.1. Vorgaben gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 und Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung

Mit der Unterzeichnung des Fiskalpolitischen Pakts verpflichtete sich Österreich, das mittelfristige Budgetziel (MTO) eines gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von maximal 0,5% des BIP in nationalem Recht bindend zu verankern und einen automatischen Korrekturmechanismus – zur Gegensteuerung bei Abweichungen vom MTO – zu implementieren. Diesen Verpflichtungen kam Österreich durch die Verabschiedung des Österreichischen Stabilitätspakts (ÖStP) 2012 (BGBl. I Nr. 30/2013) nach.

Kernstück des ÖStP 2012 ist die subsektorale und regionale Festlegung von Budgetvorgaben zur Erreichung eines strukturellen gesamtstaatlichen Budgetdefizits von maximal 0,45% des BIP (Bund und Sozialversicherungsträger: -0,35% des BIP; Länder und Gemeinden: -0,10% des BIP).³⁹ Es handelt sich – analog zu den EU-weiten Fiskalregeln – um ein mehrdimensionales Fiskalregelwerk (nominelle und strukturelle Budgetregel, Ausgaben- und Schuldenregel, Haftungsobergrenzen), das für den Bund (i. A. ohne Sozialversicherungsträger), die einzelnen Länder und die Gemeinden pro Bundesland anzuwenden ist. Entsprechend der Übereinkunft der Vertragspartner (Bund, Länder und Gemeinden) vom Mai 2019 gilt das Jahr 2015 als Starttermin für die Anwendung des ÖStP 2012 im Vollausbau.⁴⁰ Abweichungen von den jeweiligen strukturellen Vorgaben der Gebietskörperschaften werden in Kontrollkonten erfasst (Näheres siehe Fiskalrat, 2020b, Box 4). Zu den gesetzlich verankerten Aufgaben des Fiskalrates zählt es, Umstände zu beobachten und Empfehlungen abzugeben, welche den Korrekturmechanismus gemäß Artikel 7 ÖStP 2012 („Kontrollkonten“) aktivieren, verlängern oder beenden (§1 Abs. 1 Z. 6d BGBl. I Nr. 149/2013). Unterschreiten die (negativen) Kontrollkontostände bestimmte Schwellenwerte, sind diese Beträge konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen (automatischer Korrekturmechanismus). Zusätzlich wurde ein Sanktionsmechanismus verankert, der nur in bestimmten Ausnahmefällen (Maßnahmen zur Stabilisierung internationaler und nationaler Finanzmärkte) ausgesetzt wird.

Die Ex-post-Evaluierung erfolgt auf Basis des Berichts der Statistik Austria über die Haushaltsergebnisse im Sinne des ÖStP 2012, der jährlich im Herbst erstellt wird. Sofern Statistik Austria in diesem Rahmen einen sanktionsrelevanten Sachverhalt feststellt, erfolgt eine abschließende Beurteilung der Regelerfüllung mittels Gutachtens durch den Rechnungshof (Artikel 18 (8) ÖStP 2012).

Die letztverfügbare **Ex-post-Evaluierung** bezieht sich auf das **Fiskaljahr 2019** (Statistik Austria, 2020) und wurde im Rahmen des FISK-Jahresberichts (Fiskalrat, 2020b) ausführlich kommentiert. Im Hinblick auf die Kontrollkontostände 2019 waren aus der Sicht des FISK keine Sanktionen gemäß Art. 19 ÖStP 2012 anzuwenden. Für das Land Vorarlberg und seine Gemeinden sowie für die Gemeinden Tirols und des Burgenlands besteht aber die Notwendigkeit, den per Ende 2019 negativen Kontrollkontostand „ohne unnötigen Verzug“ im Sinne des Artikels 7 ÖStP 2012 – nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ – zurückzuführen. Aus gegenwärtiger Sicht dürfte die Deaktivierung erst per Jahresende 2022 erfolgen, sodass 2023 mit der Rückführung begonnen und bis zum Jahresende 2024 die Regelgrenze eingehalten werden muss.

Die grundsätzlich bereits (jeweils im Herbst des Folgejahres) eingefrorenen Kontrollkontostände für die Jahre 2018 und 2019, die im Bericht über die öffentlichen Finanzen bereits veröffentlicht wurden

³⁹ Im Rahmen der Stabilitätsprogramme wurde das MTO für die Jahre 2020 bis 2022 mit jeweils 0,5% des BIP festgelegt.

⁴⁰ In der Übergangszeit bis zum Vollausbau des ÖStP 2012 galt den Vorgaben zur Rückführung des Maastricht-Defizits der Gebietskörperschaften besonderes Augenmerk.

(Fiskalrat, 2020b), werden voraussichtlich nachträglich noch geändert, da das Österreichische Koordinationskomitee eine Anpassung bezüglich der Aufteilung der Regelgrenzen zwischen den Ländern und Gemeinden plant. Die daraus resultierenden, geringfügigen Verschiebungen bei den Kontrollkontoständen ändern allerdings nichts an den zuvor genannten Rückführungserfordernissen für das Land Vorarlberg und seine Gemeinden sowie für die Gemeinden Tirols und des Burgenlands (Tabelle 9).

Tabelle 9: Kontrollkontostände¹⁾ der Gebietskörperschaften

in % des BIP	Schwellenwert ²⁾	Regelgrenze 2019	Kontrollkonto	
			2018	2019
Bund	-1,250	-0,369	0,046	0,135
Länder	-0,250	-0,110	0,920	0,976
Gemeinden	-0,117	-0,001	0,116	0,053
Länder				
Burgenland	-0,008	-0,003	0,105	0,096
Kärnten	-0,016	-0,006	0,113	0,123
Niederösterreich	-0,047	-0,019	0,120	0,152
Oberösterreich	-0,042	-0,017	0,160	0,192
Salzburg	-0,016	-0,007	0,121	0,122
Steiermark	-0,035	-0,015	0,044	0,021
Tirol	-0,021	-0,009	0,065	0,050
Vorarlberg	-0,011	-0,005	-0,006	-0,019
Wien	-0,053	-0,028	0,198	0,239
Gemeinden				
Burgenland	-0,005	0,000	0,000	-0,002
Kärnten	-0,010	0,000	0,014	0,014
Niederösterreich	-0,028	0,000	0,038	0,019
Oberösterreich	-0,025	0,000	0,024	0,034
Salzburg	-0,009	0,000	0,030	0,037
Steiermark	-0,021	0,000	0,037	0,007
Tirol	-0,012	0,000	-0,024	-0,044
Vorarlberg	-0,006	0,000	-0,003	-0,012

Legende: "grün" ... Kontrollkontostand (KKS) >= Regelgrenze; "orange" ... Schwellenwert <= KKS < Regelgrenze; "rot" ... KKS < Schwellenwert
 1) Abweichung der realisierten strukturellen strukturellen Budgetsalden von den Regelgrenzen.
 2) Schwellenwerte, deren Überschreitung Sanktionen auslöst.
 Quelle: BMF und eigene Darstellung.

5.2. Aussetzung der Evaluierung der Kontrollkontostände für die Jahre 2020 bis 2022 aufgrund der „allgemeinen Ausweichklausel“

Der ÖStP 2012 sieht im Artikel 11 vor, europarechtliche Ausnahmen bei der Anwendung von Fiskalregeln analog auf die nationalen Fiskalregeln zu übertragen. 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 bis 2022 bis auf Weiteres keine Ex-ante-Evaluierung. Ebenso wurde auch keine Beurteilung der Einhaltung der Schuldenregel im Sinne der Vorgaben des ÖStP 2012 für die Jahre 2020 bis 2022 vorgenommen, da die deutliche Verfehlung der Maastricht-Kriterien (Finanzierungssaldo, Verschuldung) in den Jahren 2020 bis 2022 einem außergewöhnlichen Ereignis mit enormer Unsicherheit bezüglich der makroökonomischen und fiskalischen Auswirkungen geschuldet ist. Vor diesem Hintergrund entschied die EK – für alle Mitgliedstaaten der EU – bereits im Frühjahr 2020, bis auf Weiteres kein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (ÜD-Verfahren) einzuleiten.

Aufgrund der anhaltend großen Unsicherheit bezüglich der Pandemie und ihrer Folgen sowie der damit einhergehenden Kurzlebigkeit der Datenbasis (Mittelfristige Haushaltspläne von Dezember 2020) wird auch von einer Evaluierung der Folgejahre (2023 bis 2025)⁴¹ Abstand genommen. Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass sich die Fiskalposition aller subsektoraler Staatshaushalte während der aktuellen Krise massiv verschlechterte, sodass eine Einhaltung der nationalen Fiskalregeln in den Jahren 2020 und 2022 nahezu unmöglich scheint. Umso wichtiger ist es, noch in Zeiten der aktivierten „allgemeinen Ausweichklausel“ den Übergang auf die künftige Anwendung nationaler numerischer Fiskalregeln vorzubereiten. Das setzt einerseits eine konkrete Operationalisierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ auf EU-Ebene voraus (siehe Abschnitt 3.2.3), die beispielgebend für die Übertragung auf nationaler Ebene sein wird. Andererseits zeichnet sich schon jetzt entsprechender Handlungsbedarf ab, ein gemeinsames Verständnis und eine akkordierte Vorgangsweise für das künftige Prozedere (v. a. Adaption der Vorgaben oder Berechnung von fiskalischen Kenngrößen, Abgrenzung anrechenbarer Maßnahmen) zwischen allen Vertragspartnern des ÖStP 2012 sowie den Monitoring-Einrichtungen (Statistik Austria, Rechnungshof und Fiskalrat) zu entwickeln. Dies ist notwendig, um sowohl steuerungsrelevante Zielvorgaben für nachhaltige Budget- und Verschuldungspfade der Gebietskörperschaften zu formulieren als auch den besonderen Umständen bei der Evaluierung Rechnung tragen zu können (siehe Abschnitt 5.3).

5.3. Vorschläge des Fiskalrates zur Weiterentwicklung des ÖStP 2012

Die gegenwärtige Phase ohne numerische Evaluierung der nationalen Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012 aufgrund der aktivierten „allgemeinen Ausweichklausel“ bietet sich aus der Sicht des Fiskalrates an, um die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Anwendung des nationalen Regelwerks (siehe dazu z. B. Rechnungshof, 2018) zu reflektieren und Vorschläge zur Weiterentwicklung zu formulieren.⁴² Damit soll nicht nur das Ziel verfolgt werden, die Diskussion zur Weiterentwicklung des ÖStP 2012 anzureichern, sondern auch nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ – aus gegenwärtiger Sicht ab dem Jahr 2023 – mit einem vereinfachten Regelwerk und verbesserten Steuerungselementen die Rückkehr auf solide Budget- und Verschuldungspfade auf allen subsektoralen Ebenen zu unterstützen. Da die Verankerung des nationalen Fiskalregelwerks im ÖStP 2012 in „verbindlicher und dauerhafter Art“ im Sinne des Fiskalpolitischen Paktes (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, 2012) erfolgte, sind Anpassungen allerdings schwierig.

Als Analyserahmen und Anknüpfung für Vorschläge zur Weiterentwicklung des ÖStP 2012 fungieren vorwiegend die ÖStP-spezifischen Empfehlungen des Fiskalrates⁴³ aus den Jahren 2017 bis 2020 (Box 7 zum Status der Umsetzung von Fiskalratsempfehlungen in den Jahren 2017 bis 2020), deren Kernaspekte wie folgt verdichtet werden können:

- Reduktion der Komplexität des nationalen Regelwerks
- Erhöhung der Steuerungsrelevanz der Fiskalregeln
- Klarheit bezüglich Operationalisierung und Anwendung der „allgemeinen Ausweichklausel“ sowie des Regimewechsels nach deren Deaktivierung
- Erhöhte Validität der Datengrundlage

41 Der betrachtete Zeithorizont stützt sich auf das Europäische Semester: Im Rahmen des FISK-Jahresberichts (Herbst) entspricht dieser jenem der Haushaltsplanung der Bundesregierung (im Fall eines Provisoriums des BMF) bis zum Jahr t+1, im Rahmen des FISK-Fiskalregelberichts (Frühjahr) jenem des Stabilitätsprogramms bis zum Jahr t+4.

42 Der FISK ist nicht nur in die Evaluierung der Einhaltung nationaler Fiskalregeln involviert, sondern sieht sich auch als aktiver Teilnehmer am Diskurs zur Anwendung und Weiterentwicklung des ÖStP 2012.

43 Siehe <https://www.fiskalrat.at/Publikationen/empfehlungen-und-standpunkte.html>

Box 7: Empfehlungen des Fiskalrates zum ÖStP 2012 aus den Jahren 2017 bis 2020

Der FISK hat den gesetzlichen Auftrag, Empfehlungen zur Aktivierung, Verlängerung oder Aufhebung des „Korrekturmechanismus“ gemäß ÖStP 2012 abzugeben (Abschnitt 5.1). 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.

Im Zuge des regelmäßigen Monitoring-Prozesses durch den Fiskalrat wurden verschiedenste Erfahrungen hinsichtlich Beschaffenheit der Datengrundlage sowie der Ausgestaltung der nationalen Fiskalregeln gesammelt, die immer wieder im Rahmen der Empfehlungen des Fiskalrates eingeflossen sind.

Die ÖStP-spezifischen Empfehlungen des Fiskalrates der Jahre 2017 bis 2020 werden in Tabelle 9 zusammengefasst. Die Rückführungsvorgaben ab dem Jahr 2020 sind aufgrund der weitreichenden COVID-19-Pandemie vorübergehend ausgesetzt und treten nach gegenwärtiger Auslegung erst wieder nach Deaktivierung der „allgemeinen Ausweichklausel“ (voraussichtlich ab dem Fiskaljahr 2023) in Kraft.

Tabelle 10: Umsetzungsstatus der FISK-Empfehlungen zum ÖStP 2012 der Jahre 2017 bis 2020

Empfehlungen (Darstellung in zusammengeführter und verkürzter Form)	Status
Beschaffenheit der Datengrundlage	
Schaffung einer akkuraten Datengrundlage für die Ex-ante-Evaluierung der Ausgabenregel (verlässliche Ausgabenpläne, Detailinformationen für die Berechnung des relevanten Ausgabenaggregats)	Noch nicht aufgegriffen: Polit-ökonomische Aspekte bei Plan-daten, fehlender Detaillierungsgrad
Schaffung der Voraussetzungen für eine valide Ex-ante-Evaluierung nationaler Fiskalregeln durch Bereitstellung rezenter Daten	Teilweise aufgegriffen
Prozedurale Elemente	
Zeitnaher Zugang des FISK zu Kontrollkonten sowie zu allen relevanten Informationen über Budgetentwicklungen aller gebietskörperschaftlichen Ebenen	Aufgegriffen: Zugang zeitnah nach Datenverfügbarkeit
Einbindung des FISK im Österreichischen Koordinationskomitee – ÖKK (Sitzungsteilnahme ohne Stimmrecht, Zugang zu Sitzungsunterlagen)	Aufgegriffen
Zeitnahe Veröffentlichung der Kontrollkonten des Bundes, der einzelnen Länder sowie der Gemeinden pro Bundesland zur Erhöhung der Transparenz	Teilweise aufgegriffen: Publikation erfolgt auf Website des BMF, aber mit großer Zeitverzögerung
Sicherstellung der Transparenz und des Informationsflusses gegenüber den Organisationseinheiten im Evaluierungsprozess (Statistik Austria, Rechnungshof, Koordinationsgremien sowie FISK)	Aufgegriffen

Schaffung klarer Schnittstellen zwischen Organisationseinheiten im Evaluierungsprozess (Statistik Austria, Rechnungshof, Koordinationsgremien sowie FISK)	Teilweise umgesetzt: Fehlendes gesetzliches Mandat des ÖKK für die endgültige Beschlussfassung von Kontrollkontoständen
Straffung des zeitlichen Ablaufs der Ex-post-Beurteilung der Regelerfüllung auf Basis von Rechnungsabschlussdaten im Frühjahr t+1.	Noch nicht aufgegriffen: längere Fristen laut ÖStP 2012 und Geburgsstatistik-Verordnung
Forcierung der Ex-ante-Beobachtung der subsektoralen Budgetgebarung zur Früherkennung potenzieller Fiskalregelverfehlungen	Teilweise umgesetzt: Abhängigkeit von rezenten Daten und Informationen
Rasche Etablierung ausschließlich konjunkturgerechter Rückführungsvorgaben im Fall von negativen Kontrollkontoständen, um eine mögliche prozyklische Wirkung bei der Rückführung von negativen Kontrollkontoständen zu vermeiden (Rückführungstempo differenziert je nach Ausmaß der Unterschreitung der Vorgaben)	In Umsetzung
Ausgestaltung der Fiskalregeln	
Reduktion der Komplexität des nationalen, subsektoralen Fiskalregelwerks, insbesondere auf Gemeindeebene	Noch nicht aufgegriffen: Reformen des EU-Fiskalregelwerks noch abzuwarten
Reform des ÖStP 2012 unter den Gesichtspunkten der Planbarkeit und Steuerungsmöglichkeit	Noch nicht aufgegriffen: Reformen des EU-Fiskalregelwerks noch abzuwarten
Vermeidung des derzeit erforderlichen Detaillierungsgrads im Rahmen der Ausgabenregel und Erhöhung der Steuerungsrelevanz für Budgetplanung und -monitoring durch Reduktion der Komplexität	Noch nicht aufgegriffen: Reformen des EU-Fiskalregelwerks noch abzuwarten
Fokussierung auf Kontrollkontostände im Rahmen des multidimensionalen Systems nationaler Fiskalregeln gemäß ÖStP 2012; sequenzielle Anwendung der Ausgabenregel – etwa erst in der Phase einer erforderlichen Rückführung der Kontrollkontostände	Nicht aufgegriffen
Einbeziehung der Sozialversicherungsträger – auf die mehr als ein Drittel der Staatsausgaben entfällt – bei der Ausgabenregel	Nicht aufgegriffen: SV-Träger sind kein Vertragspartner des ÖStP und Ausgabenströme primär fremdbestimmt
Abstimmung der nationalen Fiskalregeln und diesbezüglicher IT-Berechnungstools mit dem EU-Regelwerk	Teilweise umgesetzt: abweichende Bindungswirkung der Schuldenregel, abweichende Sanktionsschwellen beim strukturellen Budgetsaldo

Unterschiedliche Auslegung des ÖStP 2012 zwischen den Vertragspartnern (Bund, Länder und Gemeinden) angleichen	Aufgegriffen
Allgemeine Empfehlungen zur Regeleinhaltung	
Nutzung des Jahres 2020 (striktter Budgetvollzug, rechtzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen) zur Verbesserung der Ausgangssituation für Rückführungserfordernisse durch Verfehlungen im Jahr 2019	Nicht aufgegriffen (COVID-19-Pandemie)
Aufgrund angezeigter Überschreitungen der Schwellenwerte in den Kontrollkonten einzelner Länder und Gemeinden pro Bundesland ab dem Jahr 2019 (Ex-ante-Evaluierung) auf strikten Budgetvollzug im laufenden Jahr achten und Gegensteuerungsmaßnahmen bereits bei Aktualisierung der mittelfristigen Haushaltspläne einfließen lassen	Nicht aufgegriffen (COVID-19-Pandemie)
Klärung der Implikationen der „allgemeinen Ausweichklausel“ auf EU-Ebene für die Anwendung des ÖStP 2012	In Umsetzung
Identifikation bundesweiter und regionaler COVID-Maßnahmen und deren Budgeteffekte auf Basis einer konsistenten Erhebung und Abrechnung	Teilweise umgesetzt: COVID-19-Maßnahmen 2020 i. S. des ESVG 2010 von Bund und SV-Trägern
Aktualisierung der Mittelfristigen Haushaltsplanungen auf Basis eines akkordierten Makro-Szenarios bzw. einer abgestimmten Einnahmenerwartung	Aufgegriffen

Für eine tiefgreifende Reform ist es zweckmäßig, die Reformschritte auf EU-Ebene abzuwarten, um die Konsistenz zwischen den nationalen und EU-weiten Fiskalregelsystemen bestmöglich herzustellen. Vor diesem Hintergrund liegt eine sequenzielle Vorgangsweise nahe, die zunächst die Abklärung und Festlegung von Prozessen zur unmittelbaren Anwendung des ÖStP und erst in weiterer Folge eine weiterreichende Reform des Regelwerks umfassen könnte. Folgende Aspekte könnten allerdings dazu beitragen, die Steuerungsrelevanz und die Überwachungsabläufe schon vorzeitig zu verbessern oder in Form eines Probelaufs zu testen:

- Anpassung der derzeitigen Praxis, Kontrollkontostände erst nach Beschlussfassung des Österreichischen Koordinationsgremiums (ÖKK) endgültig „einzufrieren“. Empfehlungen des Fiskalrates knüpfen im Dezember an den Haushaltsergebnissen von Statistik Austria an, die eigentlich das gesetzliche Mandat zur Schaffung der entsprechenden Datengrundlage hat. Nachträgliche Änderungen erschweren und untergraben mitunter den Monitoring-Prozess.
- Anpassung des vorgegebenen (starren) Verschuldungspfades, um die erforderliche Rückführung durch die einzelnen Gebietskörperschaften auf aktuelle, völlig neue Verschuldungsverhältnisse umzustellen (z. B. durch eine Anhebung der Schuldenpfade im Ausmaß des COVID-19-Leveeffekts und Zugrundelegung der aktuellen subsektoralen Zusammensetzung der Verschuldung zum Jahresende 2020 anstelle jener des Jahres 2011). So könnte der bisherigen Anstrengung einzelner Gebietskörperschaften zur Schuldenrückführung beizutragen, Rechnung getragen werden und zukünftige Beiträge würden sich entsprechend verringern. Gleichzeitig werden dadurch auch Anreize, aktiv zur Schulden-

rückführung beizutragen, verstärkt.

- Einführung einer vereinfachten Ausgabenregel im Probebetrieb für Länder und Gemeinden pro Bundesland. Anstelle der komplexen Ausgabenregel analog zum Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU (SWP) könnte für die Länder inkl. Wien eine Ausgabenregel für die Kernhaushalte, die z. B. von laufend beobachtbaren Ausgaben gemäß VRV-Rechnungsquerschnitt der administrativen Budgets (Summe aus laufenden Ausgaben und Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen) ausgeht, herangezogen werden. Zur Verstetigung der Ausgabenentwicklung sollten Ausgaben im Zuge außergewöhnlicher Ereignisse, wie Pandemien oder Naturkatastrophen, in Absprache mit dem Österreichischen Koordinationskomitee herausgerechnet werden. Durch die Anknüpfung an administrative Kenngrößen lässt sich eine solche Ausgabenregel einfach operationalisieren und gut in den Budgetprozess (Planung und Vollzug) integrieren. Dadurch werden wesentliche Anforderungen an eine numerische Fiskalregel erfüllt, die für einen effektiven Einsatz als Instrument der budgetären Steuerung erforderlich sind (Grossmann, 2017). Um außerbudgetäre Einheiten einzuschließen, könnten insbesondere in dynamischen Ausgabenbereichen wie Gesundheit und Pflege die seit dem Paktum Finanzausgleich (Bundesministerium für Finanzen, 2017) bestehenden, spezifischen Ausgabenbeschränkungen fortgeführt werden. Zur Begrenzung bietet sich eine durchschnittliche Wachstumsrate des nominellen Bruttoinlandsprodukts an, wodurch auch die Ausgabenobergrenze im Zeitverlauf geglättet wird.

6. LITERATUR

Baumgartner, J. und S. Kaniovski (2021). Update der mittelfristigen Prognose der österreichischen Wirtschaft 2021 bis 2025. WIFO-Monatsberichte, 2021, 94(4), S.281–292. Wien.

Budgetdienst (2021). Europäisches Semester 2021 und Aufbau- und Resilienzfazilität. Information des Budgetdienstes vom 16. Februar 2021. Wien.

Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates. BGBl. I Nr. 149/2013.

Bundeskanzleramt (2021). Nationales Reformprogramm Österreich 2021. Wien.

Bundesministerium für Finanzen (2017). Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden.html>

Bundesministerium für Finanzen (2021). Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2020 bis 2025. Wien.

Die neue Volkspartei und die Grünen – die Grüne Alternative (2020). Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Wien

Ederer, S. (2021). Prognose für 2021 und 2022: Verzögerte Erholung bei erneutem Lockdown. WIFO-Konjunkturprognosen, März 2021. Wien.

EU Independent Fiscal Institutions (2021). The public debt outlook in the EMU post Covid: A key challenge for the EU fiscal framework. Contribution to the EFB Annual Conference, 26 February 2021. Brussels.

European Commission (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact. January 13, 2015. Strasbourg.

European Commission (2016a). Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes (code of conduct). July 5, 2016. Brussels.

European Commission (2016b). Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports (code of conduct). September 30, 2016. Brussels.

European Commission (2019). Vade mecum on the Stability and Growth Pact. 2019 Edition. Institutional Paper 101. April 2019. Brussels.

European Commission (2021c). Report from the European Commission. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2.6.2021. Brussels.

European Commission (2021a). European Economic Forecast. Spring 2021. European Economy. Institutional Paper 149/May 2021. Brussels.

European Commission (2021b). Recommendation for a Council opinion on the 2021 stability programme of Austria, 2.6.2021. Brussels.

Europäische Kommission (2021c). Änderung des Zyklus des Europäischen Semesters 2021. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_de#documents [abgerufen am 27.4.2021].

Fiskalrat (2020a). Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2019–2021. Wien.

Fiskalrat (2020b). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2019–2021. Wien.

Grossmann, B. (2017). Subsektorale Fiskalregeln in Österreich: Problemfelder und Gestaltungsoptionen. In: WKO (Hrsg.). Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.

Hauth, E. und S. Maidorn (2017). Operative Stärken und Schwächen der EU-weiten Fiskalregeln. In: WKO (Hrsg.). Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017 „Staatsverschuldung und Fiskalpolitik“. Wien.

Marcellino, M. und Y. Rychalovska (2014). Forecasting with a DSGE Model of a Small Open Economy within the Monetary Union. *Journal of Forecasting* 33 (5): 315–338.

Mourre, G., A. Poissonnier und M. Lausegger (2019). The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update and Further Analysis. EC Discussion Paper 098.

Österreichisches Koordinationskomitee (2014). Österreichischer Stabilitätspakt (2012). Richtlinien gemäß Art. 5 Abs. 2 ÖStP zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden gemäß Art. 7 Abs. 7 ÖStP 2012.

Rat der Europäischen Union (2020). Europäisches Semester 2021 – Fahrplan. Brüssel.

Rechnungshof (2018). Haushaltsergebnisse 2016 gemäß Österreichischem Stabilitätspakt 2012 – Gutachten. Reihe Bund 2018/45. Wien.

RL 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Smets, F. und R. Wouters (2003). An Estimated Dynamic Stochastic General Equilibrium Model of the Euro Area. *Journal of the European Economic Association* 1 (5): 1123–1175.

Statistik Austria (2020). Bericht im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 18 (12) ÖStP 2012 zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und der Bundesanstalt Statistik Österreich. 30. September 2020. Wien.

Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl. I Nr. 30/2013.

Vertrag über die Arbeitsweise in der EU, Amtsblatt EG Nr. C 115 vom 9.5.2008. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf

Vertrag über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C191 vom 29. Juli 1992 sowie Nr. C83/01 vom 30. März 2010 (konsolidierte Fassung). Brüssel.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. 2. März 2012. Brüssel.

VO (EG) Nr. 1055/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

Literatur

VO (EG) Nr. 1056/2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EG) Nr. 1466/1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EG) Nr. 1467/1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum.

VO (EU) Nr. 1175/2011 zur Änderung der VO (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

VO (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

VO (EU) Nr. 1177/2011 zur Änderung der VO (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

VO (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

7. ANHANG

7.1. Abweichung der FISK-Frühjahrsprognose 2021 von der FISK-Herbstprognose 2020

Zur Gewährleistung hoher Transparenz wird in diesem Abschnitt die Änderung der Frühjahrsprognose 2021 gegenüber der Herbstprognose 2020 des FISK dargestellt. Die Abweichungen werden dabei in die Kategorien Basiseffekt, Konjunktur, Diskretion und Update zerlegt. Der Basiseffekt entsteht durch Unterschiede in der Realisierung der Daten laut Statistik Austria und der FISK-Herbstprognose für das Jahr 2020. Die Konjunkturkomponente misst die Anpassung der Fiskalprognose, welche automatisch durch die Übernahme der aktuellen WIFO-Makroprognose entsteht. Die Kategorie Diskretion enthält die Saldowirkung neuer Maßnahmen bzw. Änderungen in der Einschätzung schon im Herbst berücksichtigter Maßnahmen. Die Kategorie Update enthält alle sonstigen, auf neuen Informationen basierenden Prognoseanpassungen (unterjährige Entwicklung der Administrativdaten etc.), aber auch methodische Änderungen (Neuschätzung von Elastizitäten, veränderte Bereinigung bestehender Zeitreihen um Zeitreihenbrüche etc.). An dieser Stelle muss betont werden, dass es prinzipiell – und bei einer herausfordernden Prognose wie der aktuellen – zu Unschärfen bei der Zuteilung der Anpassungen auf die genannten Kategorien kommen kann.

Tabelle 11: Zerlegung der Prognoseanpassung von der FISK-Herbstprognose 2020 zur FISK-Frühjahrsprognose 2021

in Mio EUR	ESVG-Code	2021				
		Gesamt	Basiseffekt	Konjunktur	Diskretion	Update
Gesamteinnahmen	TR	2.998	3.729	-718	1.948	-1.813
Produktionserlöse	P.100	15	149	0	-10	-123
Indirekte Steuern	D.2	226	1.362	-811	206	-531
Vermögenseinkommen	D.4	-5	338	0	0	-343
Direkte Steuern	D.5	2.526	2.204	128	600	-258
Sozialbeiträge	D.6	-36	267	-35	290	-558
Sonstiges		275	-567	0	842	0
Gesamtausgaben	TE	7.697	-1.624	-220	11.959	-2.418
Vorleistungen	P.2	602	102	-52	1.402	-850
Arbeitnehmerentgelte	D.1	-339	22	32	149	-542
Subventionen	D.3	5.565	-763	72	6.604	-348
Vermögenseinkommen	D.4	-203	-193	0	-12	2
Monetäre Sozialleistungen	D.62	1.135	-822	-220	1.755	423
Soziale Sachleistungen	D.6322	-322	326	-53	1	-596
Sonstige laufende Transfers	D.7	722	227	0	437	57
Vermögenstransfers	D.9	491	-1.113	0	1.603	0
Bruttoinvestitionen	P.51g	68	598	0	11	-542
Sonstiges		-21	-8	1	7	-21
Finanzierungssaldo	B.9	-4.699	5.353	-497	-10.011	604

Lesebeispiel: 'Aufgrund der Neueinschätzung der konjunkturellen Lage wurde die Prognose der Gesamteinnahmen 2021 um 718 Mio EUR gesenkt.'

Quellen: FISK-Frühjahrsprognose, FISK-Herbstprognose und eigene Berechnungen.

Der Finanzierungssaldo für 2020 wurde in der FISK-Herbstprognose um 5,0 Mrd Euro deutlich zu niedrig eingeschätzt. Hauptverantwortlich war das besser als erwartete Steueraufkommen des vierten Quartals v. a. jenes der Körperschaft- als auch der Umsatzsteuer. Mitursächlich waren dabei zu hohe Aufkommensverlustschätzungen aufgrund der partiellen Umsatzsteuersenkung sowie der Möglichkeit des

Verlustrücktrags. Die Aufkommenseffekte dieser beiden Maßnahmen wurden ex post neu bewertet und auch für die Folgejahre entsprechend hinunterskaliert. Neu hinzugekommen sind die (saldoneutralen) Einnahmen aus der RRF, welche zu einer Aufwärtsrevision der sonstigen Einnahmen führen. Die Neubewertung der diskretionären Einnahmen sowie das Überlaufen eines Großteils des Basiseffekts ins Jahr 2021 führen – trotz der etwas pessimistischeren Konjunkturprognose – dazu, dass die Prognose der Staatseinnahmen 2021 deutlich nach oben revidiert wurde.

Die Einschätzung der Staatsausgaben wurde aufgrund der länger als erwartet anhaltenden Gesundheitskrise und den damit verbundenen Ausgaben für die COVID-19-Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen deutlich nach oben revidiert. Im Bereich der Subventionen erhöhen sich v. a. die erwarteten Ausgaben für die Kurzarbeit und die COFAG-Maßnahmen (Verlustersatz, Fixkostenzuschuss, Ausfallsbonus) um 2,0 Mrd Euro bzw. 3,6 Mrd Euro. Die COVID-19-bedingten Gesundheitskosten (Impfungen, Tests, usw.), die Vorleistungen darstellen, werden nun um 1,1 Mrd Euro höher veranschlagt. Die Auszahlungen aus dem Härtefallfonds in den monetären Sozialleistungen liegen in der aktuellen Prognose um 0,9 Mrd Euro höher. Die erwarteten Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Investitionsprämie sind infolge der hohen Antragsdynamik bis zum Ende der Frist im Februar 2021 um 1,4 Mrd Euro gestiegen.

7.2. COVID-19: diskretionäre Maßnahmen, Aufbau- und Resilienzplan

Tabelle 12: Diskretionäre COVID-19-Einzelmaßnahmen in den Jahren 2020 bis 2025 laut FISK-Prognose

Maßnahmen (budgetäre Wirkung im Vorjahresvergleich*) in Mio EUR	2020	2021	2022	2023	2024	2025
COVID-19-Kurzarbeit	-6.086	3.086	3.000	0	0	0
COVID-19-Kurzarbeit: SV-Beiträge	990	-480	-510	0	0	0
COVID-19 Kurzarbeit: Öffentlich Beschäftigte	77	-60	-17	0	0	0
COFAG-Maßnahmen (FKZ, (indirekter) Umsatzeratz, Ausfallsbonus, Verlustersatz)	-7.250	2.650	4.600	0	0	0
Verlustrücktrag	-500	0	250	500	0	0
Gesundheitsausgaben und Impfungen	-997	-1.293	1.853	100	337	0
Investitionsprämie	-25	-1.975	687	100	514	100
Härtefallfonds	-896	-208	1.104	0	0	0
Statistische Anpassungen aufgrund von Abgabenstundungen	-1.287	1.549	-108	-154	0	0
Nachforderung	0	1.022	-438	-219	0	0
COVID-19-Ländermaßnahmen	-661	448	213	0	0	0
Kinderbonus	-665	665	0	0	0	0
USt-Senkung	-600	-600	1.200	0	0	0
Non Profit Organisation-Unterstützungsfonds	-240	-134	374	0	0	0
Einmalzahlung Arbeitslosengeld	-365	365	0	0	0	0
Unterstützung der Bahn & Austrian Airlines	-234	170	64	0	0	0
Dotierung des Pflegefonds	-100	50	50	0	0	0
Angleich Notstandshilfe an Arbeitslosengeld	-100	40	60	0	0	0
Familienhärteausgleich	-130	-10	140	0	0	0
Wirtshauspaket	-82	-157	0	0	0	0
KünstlerInnen-Unterstützungen (Überbrückungsfinanzierung, SV-Fonds, Sonderunterstützung)	-78	-15	92	0	0	0
Unterstützung der Österreichische Gesundheitskasse	-60	60	0	0	0	0
Schutzschirm für Veranstaltungen	0	-300	300	0	0	0
Degressive Abschreibung	0	-280	-940	-310	130	1.620
Haftungen	0	-100	-200	100	-100	0
Sonstiges	-502	64	156	73	68	50
Gesamt in Mio EUR	-19.790	4.557	11.930	190	948	1.770
Gesamt in % des BIP	-5,3	1,2	2,9	0,0	0,2	0,4

*) Negative Werte bedeuten eine Reduktion des Finanzierungssaldos.

Quelle: Fiskalrat (eigene Darstellung).

Tabelle 13: Maßnahmen des Aufbau- und Resilienzplans Österreichs

Maßnahmen (budgetäre Wirkung im Vorjahresvergleich*)								
in Mio EUR	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Nachhaltiger Aufbau								
Emissionsfreie Busse	0	0	-51	0	0	0	0	51
Emissionsfreie Nutzfahrzeuge	0	-15	-20	35	0	0	0	0
Neue Bahnstrecken und Elektrifizierung von Regionalbahnen	-79	-17	-24	-15	57	61	0	17
Biodiversitätsfonds	0	0	-25	0	25	0	0	0
Dekarbonisierung Industrie	0	-5	-25	0	-5	35	0	0
Bekämpfung von Energiearmut	0	0	-10	-5	0	5	10	0
Kreislaufwirtschaftspaket	0	-10	-90	0	60	15	0	25
Austausch von Öl- und Gasheizungen	0	-32	0	0	0	0	32	0
Digitaler Aufbau								
Digitalisierung der Schulen	0	-66	31	0	0	35	0	0
Digitalisierungsfonds öffentliche Verwaltung	0	-80	0	80	0	0	0	0
Investitionsprämie RRF	0	0	-208	-158	366	0	0	0
Digitalisierung der KMUs	-7	-8	10	0	5	0	0	0
Breitband	0	0	-52	-52	-104	-80	49	239
Wissensbasierter Aufbau								
Umschulen und Weiterbilden	0	-90	4	20	33	34	0	0
Förderstundenpaket	0	-101	101	0	0	0	0	0
(Digitale) Forschungsinfrastrukturen	0	0	0	-10	0	5	0	5
Austrian Institute of Precision Medicine	0	0	-5	-5	0	-15	0	25
Quantum Austria	0	0	-21	0	0	-1	0	22
IPCEI Mikroelektronik	0	0	-20	-5	-10	12	0	23
IPCEI Wasserstoff	0	0	-20	-5	-10	12	0	23
Elementarpädagogik	0	0	-28	28	0	0	0	0
Gerechter Aufbau								
Community Nursing	0	-4	-14	3	0	16	0	0
Elektronischer Mutter-Kind-Pass	0	0	-1	-3	-1	2	3	0
Frühe Hilfen	0	-1	-5	-2	5	3	0	0
Primärversorgung	0	-5	-20	0	5	0	15	5
Digitalisierungsoffensive Kulturerbe	0	0	-4	-1	1	1	0	3
Investitionsfonds "Klimafitte Kulturbetriebe"	0	0	-3	-5	3	5	0	0
Sanierung des Volkskundemuseums Wien und der Prater Ateliers	0	0	-5	0	0	-4	0	10
Klimafitte Ortskerne	0	-6	-6	0	0	6	0	5
Gesamt	-86	-440	-509	-99	429	143	109	453

*) Negative Werte bedeuten eine Reduktion des Finanzierungssaldos.

Quellen: BFRG 2021 bis 2024 & BFG-Novelle 2021.

7.3. Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

Tabelle 14: Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets

Maastricht-Effekte des österreichischen Bankenpakets								
in Mrd EUR		2008-2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Staatseinnahmen	(1)	6,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Haftungsentgelte		0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Erhaltene Zinsen		3,5	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividenden (Partizipationskapital)		1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatsausgaben	(2)	20,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Finanzierungskosten		5,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Vermögenstransfers		14,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maastricht-Finanzierungssaldo	(3)=(1)-(2)	-14,4	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Stock-Flow-Adjustments	(4)	2,8	-1,9	-1,4	-1,4	-0,8	-0,4	-0,2
Veränderung des Schuldenstandes	(5)=(4)-(3)	17,2	-1,8	-1,3	-1,3	-0,7	-0,3	-0,1
Maastricht-Schuldenstand		17,2	15,4	14,2	12,9	12,2	11,9	11,8

Quelle: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.

7.4. FISK-Frühjahrsprognose 2021 in absoluten Werten

Tabelle 15: Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates

	ESVG-Code	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
in Mrd EUR								
Gesamteinnahmen	TR	195,5	184,2	189,8	200,0	208,1	215,2	222,9
Produktions- und Importabgaben	D.2	55,2	51,6	53,0	57,1	59,2	61,0	62,5
Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	54,5	48,3	50,4	52,6	55,9	58,8	63,0
Vermögenstransfers	D.9	0,7	0,2	0,6	1,2	1,5	1,1	0,7
Sozialbeiträge	D.6	61,1	61,0	61,7	63,5	65,3	67,1	69,0
Vermögenseinkommen	D.4	2,9	3,0	2,7	2,7	2,8	2,9	3,0
Sonstige		21,1	20,1	21,4	22,8	23,5	24,2	24,7
Gesamtausgaben	TE	193,1	217,4	219,0	214,2	219,4	222,8	226,8
Arbeitnehmerentgelt	D.1	41,9	42,7	43,6	44,4	45,5	46,5	47,1
Intermediärverbrauch	P.2	24,9	25,7	27,5	27,6	28,2	28,9	29,6
Monetäre Sozialleistungen	D.62	71,0	77,4	78,9	79,6	82,1	84,2	86,3
Davon: Arbeitslosenunterstützung		4,1	6,5	6,1	4,5	4,4	4,3	4,3
Soziale Sachleistungen	D.632	16,0	16,2	16,6	18,0	19,0	19,9	20,8
Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	D.41	5,6	5,1	4,6	4,0	3,7	3,6	3,7
Subventionen	D.3	5,9	20,0	14,8	7,1	7,0	6,7	6,7
Bruttoinvestitionen	P.5	12,4	12,8	13,1	13,8	14,3	14,0	13,9
Vermögenstransfers	D.9	2,5	2,7	4,9	4,8	4,7	3,9	3,7
Sonstige		13,0	14,8	15,1	14,7	14,9	15,1	14,9
Finanzierungssaldo	B.9	2,4	-33,2	-29,3	-14,2	-11,3	-7,5	-3,9
Schuldenstand	GD	280,3	315,2	342,4	356,1	367,5	375,1	379,2

Quellen: Statistik Austria und FISK-Frühjahrsprognose 2021.