

25. Juni  
2020

# Österreich in der Corona-Krise

## Kapitel 8 – Das Budget erst stützen, dann sanieren

Das Budget 2020 ist massiv von der COVID-19-bedingten Rezession geprägt. Der Staat wird heuer deutlich mehr ausgeben als einnehmen. Sichert man damit aber Einkommen und den Kapitalstock, dann würde das die Voraussetzung für deutlich steigende Steuereinnahmen in den kommenden Jahren schaffen.



Eine Analyse der



**Agenda**  
Austria

## Wie die Corona-Krise das Budget trifft

Die Corona-Krise lässt im Budget kaum einen Stein auf dem anderen. Steuerstundungen und die Rezession sorgen für stark sinkende Einnahmen in diesem Jahr, insbesondere bei der Körperschaft-, der Einkommen- und der Umsatzsteuer.<sup>1</sup> Die Ausgaben sind von den Corona-Krisenbewältigungsmaßnahmen und der hohen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet und werden heuer dramatisch steigen.<sup>2</sup>

So viel ist sicher: Die Abschätzung darüber, wie hoch das Defizit im Jahr 2020 sein wird, ist aufgrund der unsicheren konjunkturellen Entwicklung mehr als schwierig und nicht nur politisch umstritten. Statt eines zu Jahresbeginn erwarteten Überschusses wird es 2020 ein historisches Defizit jenseits der 30 Milliarden-Euro-Marke geben, was mehr als acht Prozent der Wirtschaftsleistung entspricht. Sowohl die notwendigen Staatshilfen als auch die Steuereinnahmen hängen stark davon ab, wie tief die Rezession 2020 und wie rasch die Erholung danach sein werden. Aus diesem Grund sind die Schätzungen für das Defizit mit hoher Unsicherheit behaftet. Optimistische Schätzungen wie etwa die Frühjahrsprognose der EU-Kommission, die bereits für das Jahr 2021 wieder ein stärkeres Wachstum der österreichischen Wirtschaft erwarten, kommen zu relativ geringen Defizitprognosen (6,1 Prozent des BIP). Schätzungen der Österreichischen Nationalbank hingegen, die schon aktuellere Daten berücksichtigen, kommen bei einer deutlich tiefer angenommenen Rezession für das Jahr 2020 zu einer Defizitprognose von 8,9 Prozent des BIP.<sup>3</sup>

Aber auch diese Zahlen fußen auf Annahmen einer relativ raschen Rückkehr zur Prä-Corona-Dynamik in der zweiten Jahreshälfte 2020. Die Österreichische Nationalbank hat in einer Prognose drei Szenarien für das Wirtschaftswachstum mit einer Bandbreite von -4,6 bis -9,2 Prozent präsentiert. Das Hauptszenario liegt bei -7,2 Prozent, was die tiefste Rezession in der Geschichte der Zweiten Republik bedeuten würde. Daten aus dem Strommarkt, wie bereits an anderer Stelle beschrieben, gehen mit Daten bis zum 28. Mai von einer Rezession in der Höhe von rund -8,5 Prozent für heuer aus.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Budgetvollzug April 2020, BMF (2020).

<sup>2</sup> Vgl. Köppl-Turyna, Kucsera und Sustala (2020).

<sup>3</sup> Fenz et al. (2020).

<sup>4</sup> Vgl. Köppl-Turyna und Sustala (2020). Im Unterschied zur OeNB-Schätzung berücksichtigt die Prognose aus dem Strommarkt ausschließlich die bis zuletzt verloren gegangene Wertschöpfung und rechnet sie auf das Gesamtjahr hoch. Im Mittel der Schätzer erwartet das Modell eine Rezession von 8,5 Prozent für heuer. Die optimistischste Schätzung liegt mittlerweile bei rund vier Prozent.

## Drei Schlüsse aus den bis jetzt vorliegenden Budgetdaten

Der Budgetvollzug für April 2020 lieferte die jüngsten Daten zur Entwicklung der Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes. Daraus lassen sich drei Schlüsse ziehen:

**1. Die Einnahmen sind während des Lockdowns um über zwei Milliarden Euro gefallen.** Die Steuereinnahmen sind im April um rund zwei Milliarden Euro unter jenem des Vorjahresmonats gelegen, dabei werden bedingt durch Verzögerungen in der Meldung die Effekte bei der Lohnsteuer erst in den kommenden Monaten vollständig sichtbar. Sehr negativ war die Entwicklung bei der Umsatzsteuer. Unternehmen und Selbständige machten zudem von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Vorauszahlungen an Körperschaft- und Einkommensteuer herabzusetzen.

**2. Die tatsächlichen Mehrkosten durch die Corona-Krise waren bis April 2020 noch überschaubar, werden allerdings in den kommenden Monaten kräftig ansteigen.** Auszahlungen für die Kurzarbeit, erhöhte Arbeitslosigkeit, höhere Ersatzraten bei der Notstandshilfe sind bis inklusive April noch kaum ins Gewicht gefallen. Allerdings zeigen Schätzungen der Agenda Austria zum Arbeitsmarkt, dass die Kosten der Arbeitsmarktkrise erheblich sein werden. Die tatsächlichen Steuern und Abgaben, die am Faktor Arbeit hängen, werden um mehrere Milliarden Euro sinken. Die für mehr als 1,3 Millionen Arbeitnehmer angemeldete Kurzarbeit wird den Effekt haben, dass sich der Staat die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge in erheblichem Maße selbst zahlt.

Abb. 1: Die Arbeitsmarktkrise kostet bis zu 12 Milliarden Euro an Einnahmen

### Der Steuer- und Sozialversicherungsausfall durch die Corona-Krise

– Abgaben auf Arbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, in Milliarden Euro

**Rasche Erholung:** Die angemeldete Kurzarbeit wird für drei Monate und nur zu ¼ ausgeschöpft. Die Arbeitslosigkeit sinkt danach wieder auf Vorkrisenniveau.



**Moderate Erholung:** Die angemeldete Kurzarbeit wird für drei Monate genutzt, bei jedem zweiten Betrieb verlängert, und die krisenbedingte Arbeitslosigkeit um die Hälfte reduziert.



**Langsame Erholung:** Die angemeldete Kurzarbeit wird für sechs Monate ausgeschöpft, die Arbeitslosigkeit bleibt das ganze Jahr so hoch wie Ende April.



— Kosten der Kurzarbeit — Kosten der Arbeitslosigkeit

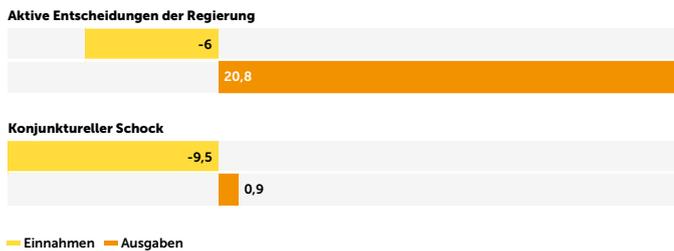
Quelle: Eigene Berechnungen, AMS, Statistik Austria.

**3. Die automatischen Stabilisatoren wirken.** So nennen Ökonomen gerne die Wirkung eines Steuer- und Sozialversicherungssystems in der Krise. In einer Rezession steigen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und es sinken die Steuereinnahmen, ohne dass der Finanzminister aktiv etwas tun muss. Und tatsächlich ist ein erheblicher Teil des Corona-Effekts auf diese Automatismen zurückzuführen. Der Fiskalrat geht davon aus, dass die Einnahmen im Jahr 2020 um rund 9,5 Milliarden Euro niedriger und die Ausgaben insbesondere wegen der Kosten für die Arbeitslosigkeit um rund eine Milliarde Euro höher sein werden. Ein erheblicher Teil der Mehrausgaben ist dann für „diskretionäre“, also aktive Entscheidungen der Regierung und des Parlaments, zu erwarten: darunter fällt das Hilfsprogramm für die Wirtschaft ebenso wie die Sonderdotierung des Pflegefonds oder die Anschaffung von medizinischen Equipments in der Gesundheitskrise.

Abb. 2: Automatik oder Politik? Was das Budgetdefizit treibt

**Budgetäre Effekte der Corona-Krise**

– Veränderung der Einnahmen und Ausgaben 2020, in Milliarden Euro



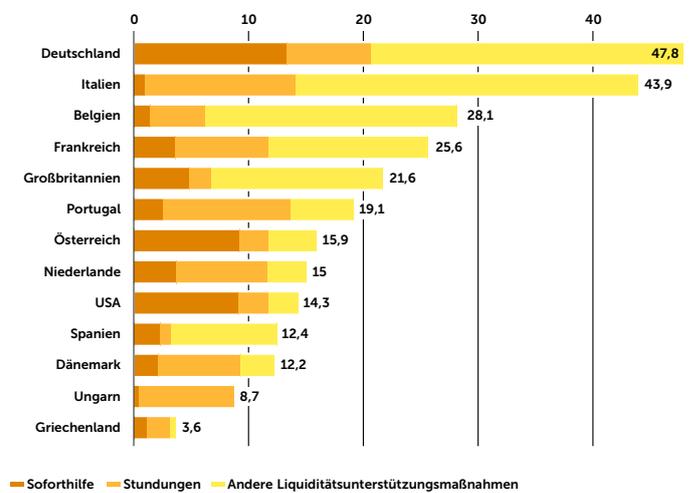
Quelle: Eigene Berechnungen, Fiskalrat, BMF.

Gerade aber für die Staatsausgaben sind die aktiven Entscheidungen der Koalitionspartner wichtig, die in den vergangenen Monaten eine Reihe von COVID-19-Krisenbewältigungsgesetze hervorgebracht haben. So hat die Regierung sehr schnell große Summen angekündigt, um Unterstützung an mehreren Stellen zu leisten. Der Härtefallfonds sollte kleinen Unternehmen in der Krise trotz Umsatzentfall ein Einkommen sichern, die Kurzarbeit sollte Kündigungen verhindern und den Arbeitnehmern 80 bis 90 Prozent der Einkommen garantieren, Kreditgarantien über verschiedene Institutionen die Liquidität von Unternehmen stabilisieren. Seit 20. Mai 2020 ist auch der Fixkostenzuschuss verfügbar, der mit direkten Zuschüssen die Situation in Unternehmen, die hohe Umsatzrückgänge infolge der Corona-Krise zu verzeichnen haben, verbessern soll. Im internationalen Vergleich ist das Krisenpaket somit durchaus beachtlich.

Abb. 3: Österreichs Corona-Hilfen im internationalen Vergleich

**Das Corona-Hilfspaket im internationalen Vergleich**

– Anteil des Coronavirus-Hilfspakets am Bruttoinlandsprodukt, in Prozent

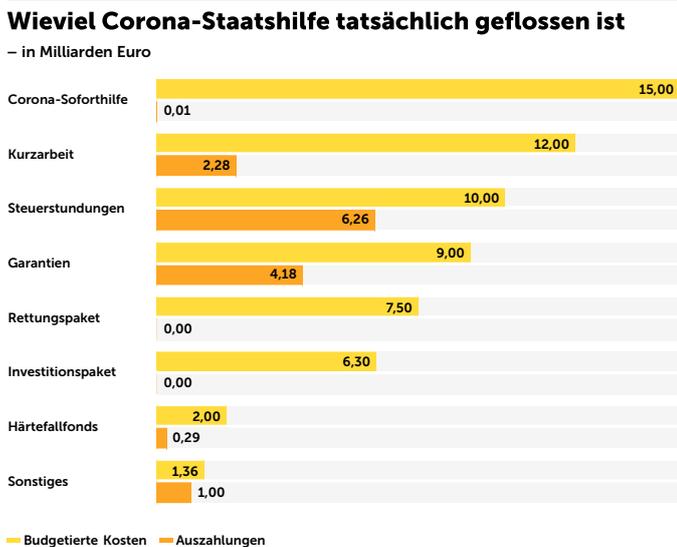


Quelle: Eigene Berechnungen, Bruegel, Statistik Austria, BMF. Anmerkung: Viele Corona-Hilfsmaßnahmen werden im Jahr 2020 nicht budgetwirksam (z. B. Steuerstundungen, Garantien, versprochene Zuschüsse für die kommenden Jahre).

Allerdings ist die Kritik an den österreichischen Hilfen dennoch in den vergangenen Wochen lauter geworden. Weniger allerdings wegen der Versprechen und der Gesamtsumme, sondern weil bis zuletzt noch relativ wenig davon tatsächlich geflossen ist. Das Hilfspaket ist zwar groß dimensioniert, hat aber bisher vor allem bei Steuerstundungen oder Kreditgarantien gewirkt. Die tatsächlichen Auszahlungen aus dem Härtefallfonds, der Kurzarbeit oder der Corona-Soforthilfe sind nach wie vor überschaubar.

Die Auszahlungen des Corona-Hilfsfonds beginnen gerade erst: So wurden per 17. Juni 2020 erst 14 Millionen Euro des Fixkostenzuschusses ausgeschüttet. Im Rahmen einer Regierungsklausur wurden noch eine Reihe weiterer Maßnahmen beschlossen, um die Wirtschaft angesichts der tiefen Rezession zu stützen. Hervorzuheben sind dabei aus Sicht der Agenda Austria Maßnahmen wie die Reform der Abschreibungsregeln oder die Einführung eines Verlustrücktrags. Ersteres ist eine wichtige Maßnahme, um die Investitionslage zu unterstützen. Zweiteres entlastet finanziell an sich gesunde Unternehmen, die schwer von der Krise getroffen wurden, und zwar im besten Fall unbürokratisch und schnell. Das Investitionspaket macht insgesamt 6,3 Milliarden Euro aus, während das Rettungspaket 7,5 Milliarden Euro beträgt.

Abb. 4: Soviel Staatshilfe ist bisher geflossen



Quelle: Eigene Berechnungen, BMF, Budgetdienst.  
Anmerkung: Einige Ankündigungen der Regierung betreffen Auszahlungen über 2020 hinaus. Auszahlungen zum Letztstand aus Budgetvollzug, Daten des Arbeitsministeriums und öffentlichen Aussagen des Finanzministers. Zuletzt aktualisiert: 21.06.2020.



Dabei ist Zeit in dieser Pandemie und im Hinblick auf die ökonomischen Folgen der tiefen Krise ein durchaus kritischer Faktor. Die oftmals schlechte Kapitalausstattung bei kleinen und mittleren Betrieben sorgt nicht nur, aber auch in der österreichischen Volkswirtschaft dafür, dass ihnen mit Krediten nicht unbedingt geholfen ist. Kredite müssen zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezahlt werden, ebenso wie gestundete Steuern oder Mieten. Eigenkapitalwirksame Zuschüsse oder Maßnahmen zur Unterstützung der Nachfrage werden daher zu einem späteren Zeitpunkt notwendig sein, um eine Pleitewelle in Österreich zu verhindern.

### Was es für die Konsolidierung braucht

Die Schulden werden heuer in Österreich infolge des Kampfes gegen die Pandemie und der so ausgelösten Rezession kräftig steigen. Die Prognose der Österreichischen Nationalbank von Anfang Juni geht von einem Schuldenstand von 84,4 Prozent im Jahr 2020 aus. Nun gibt es mehrere Wege, wie Staaten ihre Schulden wieder senken können:

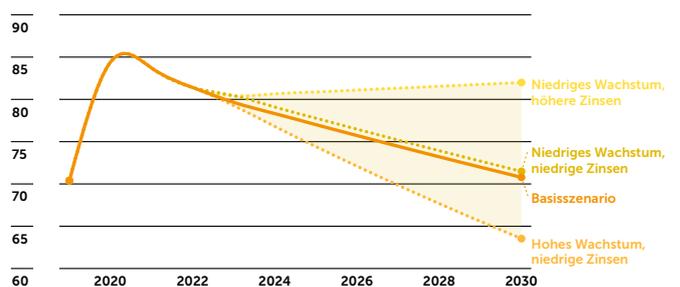
1. Austerität (Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen)
2. Aus den Schulden wachsen
3. Finanzielle Repression (Maßnahmen, um die Kosten der Schulden zu drücken)
4. Ein Schuldenschnitt

Die vierte Option ist für Österreich irrelevant. Von den übrigen drei wird vor allem die erste Option diskutiert, weil Steuererhöhungen in Österreich oft auf den politischen Forderungskatalogen stehen. Allerdings zeigt eine Simulation der Agenda Austria eindrucklich, dass gerade eine Mischung aus den Optionen (2) und (3) mitunter auch rasch dazu führen dürfte, dass die österreichische Staatsschuldenquote wieder deutlich unter 70 Prozent liegen wird. Eine wichtige Rolle, dass Österreich wieder von den deutlich höheren Schulden herunterkommen kann, spielt dabei das BIP-Wachstum. Das Basisszenario geht von einer Rückkehr zu den Rahmenbedingungen vor der Corona-Krise aus (d.h. Real-Wachstum von zwei Prozent, Defizit inklusive Zinszahlungen von zwei Prozent des BIP) und setzt damit sicherlich einiges an Reformen voraus.<sup>5</sup>

Abb. 5: Bleiben die Zinsen niedrig, könnte Österreich aus den Schulden herauswachsen

### Schuldennachhaltigkeit nach Corona

– Entwicklung der Schuldenquote anhand mehrerer Zinsszenarien, in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Berechnungen, OeNB.  
Anmerkung: Niedrige Zinsen bedeuten einen weiteren Rückgang der Zinskosten um einen Prozentpunkt des BIP. Höhere Zinsen bedeuten einen Anstieg der Zinskosten um einen Prozentpunkt des BIP. Hohes Wachstum bedeutet 2,5 Prozent reales BIP-Wachstum, niedriges Wachstum bedeutet ein jährliches Plus von nur einem Prozent.



Anstatt also bereits heute Debatten über Steuererhöhungen vom Zaun zu brechen, wäre es sinnvoller, Struktur-reformen umzusetzen, um das Wachstum anzukurbeln. Denn im Vergleich mit Ausgabenkürzungen haben sich Steuererhöhungen bei vergangenen Versuchen, von hohen Schulden herunter zu kommen, immer wieder negativ und damit kontraproduktiv ausgewirkt.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Jilch et al. (2020).  
<sup>6</sup> Vgl. Alesina et al. (2019).  
<sup>7</sup> Vgl. Agenda Austria (2019).  
<sup>8</sup> Für eine ausführliche Zusammenfassung von Möglichkeiten, den österreichischen Standort zu stärken, siehe Agenda Austria (2019).  
<sup>9</sup> Vgl. Kucsera und Sustala (2020).

## Handlungsempfehlungen

### Erst stützen, dann konsolidieren

Die Priorität für das Jahr 2020 muss sein, dass der Steuerstaat Unternehmen und Einkommen stützt. Dafür werden die Ausgaben stark steigen und die Steuern deutlich sinken. Das wäre ein Problem, wenn die Wirtschaftskraft Österreichs dauerhaft gesenkt wird. Das hohe Defizit im Jahr 2020 ist hingegen relativ unproblematisch, wenn damit der Kapitalstock gestützt und Beschäftigung erhalten wird. Denn davon hängt in erheblichem Maße auch ab, mit welchen Einnahmen der Staat in den kommenden Jahren rechnen kann. Gut ausgestaltete Stützungsmaßnahmen sorgen daher heute für die Steuereinnahmen in den Folgejahren.

### Bleibende Steuerreform für Leistung und Wachstum

Ein Konjunkturpaket im Jahr 2020 wird vor allem Maßnahmen enthalten, die den Konsum stützen. Doch die wichtigste Aufgabe für eine langfristig wirksame Steuerreform wäre der Abbau von Barrieren für Beschäftigung, Wachstum und Leistung. Dazu gehört die Abschaffung der kalten Progression, eine deutliche Entlastung des Faktors Arbeit sowie eine Reform der Körperschaftsteuer, um die Investitionen von Unternehmen besser zu stellen.<sup>7</sup>

### Konsolidierung durch Reformen

Österreich braucht aktuell keine aktive Austeritätspolitik, um von den Corona-Schulden herunter zu kommen. Was notwendig ist, sind Reformen, die zwei Dinge erfüllen:

#### 1. Das Wachstumspotenzial Österreichs anheben.

Eine Reihe von Strukturreformen kann dazu einen Beitrag leisten, von einer Abschaffung der Gewerbeordnung zur Förderung von Unternehmensgründungen bis hin zur steuerlichen Besserstellung von Unternehmensinvestitionen.<sup>8</sup>

**2. Die Ausgabendynamik dämpfen.** Das Budget könnte merklich entlastet werden, wenn der Staat in einigen Bereichen nicht laufend mehr Mittel ausgibt als ähnlich großzügig ausgebaute Wohlfahrtsstaaten. Das betrifft neben einer drängenden Reform des Föderalismus vor allem den Pensionsbereich, der stark davon profitieren würde, wenn ähnlich wie in Schweden oder Dänemark die Lebenserwartung beim Pensionsantritt berücksichtigt würde. Der demografische Wandel wird zwar in den kommenden zehn Jahren die Staatsausgaben treiben, er muss es allerdings nicht so stark tun wie aktuell befürchtet.<sup>9</sup>

### Die Schuldenbremse ist gut, eine Ausgabenbremse wäre besser

Die Schuldenbremse ist gut, eine Ausgabenbremse wäre besser. Die Corona-Krise zeigt, wie gut Fiskalregeln funktionieren. In guten Jahren sorgen sie für einen gewissen Konsolidierungsdruck, in schlechten Jahren wie 2020 erlauben sie aber die Flexibilität des konjunkturellen Gegensteuerns. Dennoch könnte sich das österreichische Instrumentarium noch weiter verbessern. Denn künftig sollte eher eine strenge Ausgabenbremse dazu beitragen, dass in wirtschaftlich guten Jahren nicht unnötig hohe Schulden gemacht werden, die dann in wirtschaftlich schlechten Jahren den Spielraum einschränken. Vorbild könnte hier Schweden sein, das die Schulden mit einer Ausgabenregel verknüpft hat: Dort gibt es seit 2010 für den Bund und das Pensionssystem ein Überschussziel. Weil diese Vorgabe für den Zeitraum eines ganzen Konjunkturzyklus gilt, ist das Land in Krisenzeiten dennoch handlungsfähig. Begleitet wird die Regel von einer Ausgabenbeschränkung. Hierbei wird im Parlament das Budget für mindestens drei Jahre unter der Prämisse des Überschussziels beschlossen.

*Gut ausgestaltete Stützungsmaßnahmen sorgen daher heute für die Steuereinnahmen in den Folgejahren.*

## Literatur

- Agenda Austria (2019):** Do it now! Leistung. Aufstieg. Sicherheit. Eine Roadmap für Österreich der Agenda Austria.
- Alesina, A., Favero, C. und Giavazzi, F. (2019):** Austerity. When it works and when it doesn't. Princeton University Press.
- BMF (2020):** Budgetvollzug April 2020.
- Budgetdienst (2020):** Budgetanalyse 2020. Analyse des parlamentarischen Budgetdienstes.
- Fenz, G. et al. (2020):** COVID-19-bedingte Rezession stellt größte wirtschaftspolitische Herausforderung in der zweiten Republik dar. Gesamtwirtschaftliche Prognose für Österreich, Österreichische Nationalbank.
- Jilch, N., Lehner, H. und Lorenz, H. (2020):** Den Eigenkapitalismus stärken. Agenda Austria Brief: Österreich in der Corona-Krise, Kapitel 7.
- Köppl-Turyna, M., Kucsera, D. und Sustala, L. (2020a):** Was die Arbeitsmarktkrise kostet. Österreich in der Corona-Krise, Kapitel 1.
- Köppl-Turyna, M., und Sustala, L. (2020):** Stromnachfrage zeigt Ausmaß des Corona-Schocks. Österreich in der Corona-Krise, Kapitel 3.
- Köppl-Turyna, M., Kucsera, D. und Sustala, L. (2020b):** Jenseits der Kurzarbeit: Neue Jobs braucht das Land. Österreich in der Corona-Krise, Kapitel 6.
- Kucsera, D. und Sustala, L. (2020): Budget:** Viel Geld, zu wenig Wille. Policy Brief der Agenda Austria.

Herausgegeben von der Denkfabrik



[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

**Herausgeber**

Dr. Franz Schellhorn

**Autoren**

Dr. Dénes Kucsera

Mag. Lukas Sustala

**Infografiken**

Dominic Spitaler

**Agenda Austria  
Türkenstraße 25/1/10  
1090 Wien  
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0  
office@agenda-austria.at**

*agenda-austria.at*