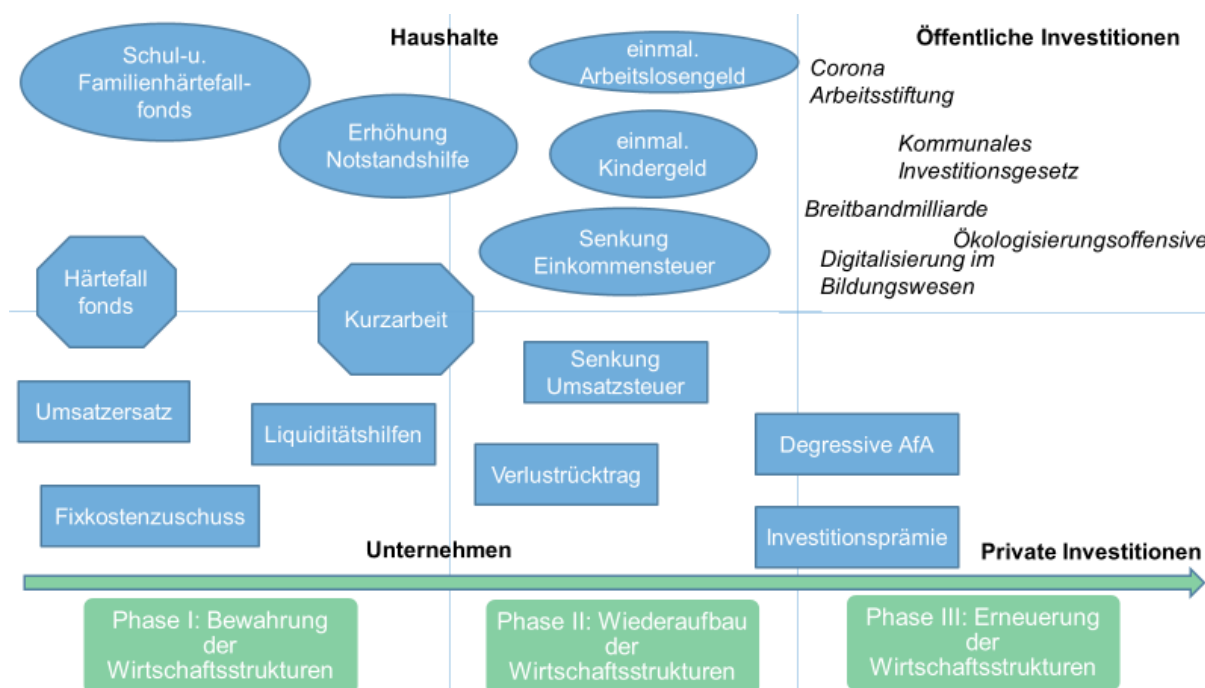


Beispiellose fiskalische Maßnahmen in Österreich als Antwort auf die COVID-19 Pandemie¹³

Die beispiellosen fiskalischen Maßnahmen tragen maßgeblich dazu bei, die negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft zu dämpfen. Ähnlich wie in anderen Ländern dienen die diskretionären Maßnahmen in Österreich dazu, das Gesundheitssystem zu unterstützen, die Schäden aus der intendierten temporären Reduktion der (ökonomischen) Aktivität zu minimieren und danach wirtschaftliche Impulse für einen nachhaltigen Wiederaufbau zu geben. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die wichtigsten diskretionären Maßnahmen in Österreich in Hinblick auf ihre Zielsetzungen und stellt Überlegungen bezüglich ihrer Wirksamkeit und ihrer Anreizstrukturen an.

“Unprecedented times call for unprecedented measures”-Fiskalische Maßnahmen im Überblick



1. Phase I: Die Einfrierphase - zur Bewahrung der Wirtschaftsstrukturen

In der frühen Phase der Krise und während des zweiten Lockdowns im November 2020 zielten die Maßnahmen darauf ab sicherzustellen, dass das Gesundheitssystem voll funktionsfähig bleibt und Unternehmen und Haushalte zu unterstützen. Die Entschädigung von Unternehmen und Haushalten für Einkommensverluste aufgrund von Eindämmungsmaßnahmen trägt dazu bei, die Produktionskapazität der Wirtschaft zu retten, die verloren gehen würde, wenn lebensfähige Unternehmen und Arbeitsplätze dauerhaft zerstört würden.

Unterstützung für Haushalte und Familien

Während der beiden Lockdowns wurden wichtige Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen und zur Unterstützung der am stärksten gefährdeten Haushalte und Familien ergriffen. In

¹³ Autorin: Doris Prammer (Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen). Die Langfassung dieses Artikels erscheint in Monetary Policy and the Economy Q1/2021.

Österreich wurde das bereits vor der Krise für bestimmte Branchen etablierte Instrument der **Kurzarbeitsbeihilfe** großzügig erweitert. In beiden Perioden des Lockdowns kann die Arbeitszeit kurzfristig sogar auf 0% reduziert werden (mittelfristig beträgt die Arbeitszeit 10%-90%), wobei die Mitarbeitenden je nach ursprünglichem Gehalt 80%, 85% oder 90% ihres bisherigen Nettoeinkommens erhalten. Diese Subventionen für Kurzarbeit tragen zum einen dazu bei, Arbeitsplätze zu retten und sicherzustellen, dass die Produktion nach dem Ende der Stilllegung schnell wieder aufgenommen werden kann. Zum anderen federn sie negative soziale Auswirkungen ab, indem sie viele Arbeitnehmer vor großen Einkommensverlusten aufgrund von Arbeitslosigkeit schützen. Ebenso bedeuten Transfers aus dem **Härtefallfonds** an Kleinunternehmen und Selbstständige sowie Transfers aus dem Künstlerfonds Einkommen für diese Gruppen. Sie können daher als „Arbeitslosengeld“ für Selbstständige und Künstler betrachtet werden. Darüber hinaus wurde die Notstandshilfe auf das Niveau des Arbeitslosengeldes angehoben. Bedürftige Familien werden über den **Corona-Familienhärtefonds** oder den **Schul-Härtefonds** unterstützt. Des Weiteren wurden **Moratorien** für Mietzahlungen, Verbraucherkredite (Konsumkredite, Bau- und Wohnfinanzierungen) und Darlehen an Selbstständige festgelegt.

Unterstützung für Unternehmen

Quantitativ ein noch größeres Gewicht haben Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen.¹⁴ Einige Maßnahmen zielen darauf ab die **Liquiditätsposition von Unternehmen zu stärken**: Dazu zählen die Aufschiebung von Steuer- und Sozialversicherungsbeitragszahlungen, Steuerschuld moratorien und die Reduzierung von Steuervorauszahlungen ebenso wie die Bereitstellung von staatlichen Garantien (bis zu 100%) für Unternehmenskredite. Der **Fixkostenzuschuss** entlastet Unternehmen, die beträchtliche Umsatzeinbußen zu verzeichnen haben. Der nicht-rückzahlbare Zuschuss dient dazu, die Fixkosten (v. a. Miete, Versicherungen, verderbliche Ware, Unternehmerlohn) zumindest teilweise zu decken. Der Fixkostenzuschuss ist in zwei Phasen eingerichtet: In Phase 1 ist die Höhe des Fixkostenzuschusses gestaffelt (25%-50%-75%) und richtete sich nach dem Umsatzverlust, wobei der max. Zuschuss bei einem Umsatzverlust von mehr als 80% gewährt wird (max. 90 Mio EUR). Berechtig sind nur jene Unternehmen, die einen Umsatzverlust von mindestens 40% erleiden. In Phase II gibt es zwei Modelle: Bei Modell 1 sind Zuschüsse bis 800.000 EUR zur Abdeckung der Fixkosten möglich, wobei die Fixkosten nun eine erweiterte Definition genießen (zusätzlich: Absetzung für Abnutzung, Leasingraten, frustrierte Aufwendungen). Die Fixkosten werden nun linear zu den angefallenen Kosten ab einem Umsatzausfall von mindestens 30% erstattet. In Modell 2 – das noch einer Genehmigung der Europäischen Kommission bedarf – sind Fixkostenerstattungen bis zu 3 Mio EUR möglich, wobei dabei beihilfenrechtlich nur ungedeckte Fixkosten erstattet werden können. Im Zuge des 2. Lockdowns (November/Dezember 2020) wurde ein **Umsatzersatz** eingeführt: Dieser erstattet von Gesetzes wegen geschlossenen Unternehmen bis zum 7. Dezember einen Umsatz von bis zu 80% der entsprechenden Vergleichsperiode im Vorjahr.¹⁵ Bis

¹⁴ Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kurzarbeitsprogramme und die Transfers aus dem Härtefallfonds als Unterstützung für Firmen und nicht als Unterstützung für Haushalte betrachtet werden. Nach ESGV 2010 ist sowohl eine Betrachtung als Subvention an Unternehmen als auch als Transfer an Haushalte möglich. In Österreich werden die Zahlungen aus der Kurzarbeit den Unternehmen zugerechnet, jene aus dem Härtefallfonds den Haushalten.

¹⁵ Direkt vom Lockdown betroffene Unternehmen (Gastgewerbe, Hotels, die Kunst-, Freizeiteinrichtungsbranche (inkl. Wettbüros)) und köpernahe Dienstleistungen (wie z.B. Friseure) erhalten 80% des Lockdown-Umsatzausfalles. Bei Handelsunternehmen wird der Lockdown-Umsatzersatz gestaffelt mit 20%, 40% oder 60%

zum 7. Jänner werden den weiterhin geschlossenen Unternehmen (v.a. Restaurants, Hotels, Freizeitanrichtungen) 50% erstattet. Während der Fixkostenzuschuss nicht gleichzeitig mit dem Umsatzerersatz beantragt werden kann, wird der Anspruch auf Umsatzerersatz nicht durch andere Maßnahmen wie etwa Kurzarbeitszahlungen oder unternehmerische Tätigkeiten (Abholservice bei Restaurants, Einkünfte durch Online-Aktivität) gemindert.¹⁶ Darüber hinaus wurden auch mehrere *Moratorien für den Unternehmenssektor* eingeführt (Insolvenzmoratorium).

2. Phase II: Die Auftauphase - zur Wiederbelebung der Wirtschaftsstrukturen

Die seit dem Sommer verabschiedeten fiskalischen Maßnahmen erweiterten und adaptierten einerseits die bestehenden Programme und konzentrierten sich andererseits auf „klassische“ Konjunkturmaßnahmen im Sinne einer klassischen Ankurbelung/Wiederbelebung der Wirtschaft.

Stimuli für Haushalte und Familien

Die *Senkung des niedrigsten Einkommensteuersatzes* (von 25% auf 20% rückwirkend ab 2020) und die Erhöhung der negativen Einkommenssteuer erhöhen das verfügbare Haushaltseinkommen. Die beiden *Einmalzahlungen an Arbeitslose* im September und Dezember 2020, die je nach Dauer der Arbeitslosigkeit jeweils bis zu 450 EUR/Person betragen, richteten sich besonders an liquiditätsbeschränkte Haushalte. Ebenso wurde das Familieneinkommen mit einer *einmaligen Kindergeldzahlung* (360 EUR/Kind) unterstützt. Diese Maßnahmen sollten die Konsumnachfrage stimulieren, insbesondere von Haushalten mit Liquiditätsengpässen.

Stimuli für Unternehmen

Ebenso wurden weitere Maßnahmen zur Stärkung der Unternehmensliquidität getroffen: Der *Verlustrücktrag* ermöglicht, dass Unternehmen Verluste aus 2020 einmalig mit Gewinnen des Jahres 2019 bzw. eventuell 2018 verrechnen. Ebenso wie der verlängerte Fixkostenzuschuss dient diese Maßnahme der Stärkung des Eigenkapitals und trägt so auch zur zukünftigen Resilienz bei. Die *Umsatzsteuersenkung* in den Bereichen Gastronomie, Beherbergung, Kunst und Kultur sowie publizistische Tätigkeiten hat zum Ziel, diese besonders betroffenen Wirtschaftsbereiche steuerlich zu entlasten.¹⁷ Diese Steuersenkung kann einerseits zum Liquiditätsaufbau der Unternehmen verwendet werden, andererseits könnten die Steuersenkungen in Preisreduktionen übergehen, was wiederum eine Ausweitung der privaten Nachfrage zur Folge hätte. Erste Beobachtungen zeigen allerdings, dass die Steuersenkungen bisher nicht zu Preisreduktionen geführt haben, sondern – wie von der Regierung intendiert – zum Liquiditätsaufbau genutzt wurden.

vergütet und richtet sich nach der Verderblichkeit der Ware und der Möglichkeit den Umsatz zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen. Ebenso dürfte einigen Branchen ein Umsatzerersatz zustehen, die behördlich nicht geschlossen werden müssen: z.B.: Handel und Reparatur von Krafträdern.

¹⁶ Allerdings sind die gesamten Beihilfen aus Umsatzerersatz und Fixkostenzuschuss Phase II Modell I, sowie einigen Beihilfen der Länder und 100% Garantien aus beihilfenrechtlichen Gründen mit 800.000 EUR pro Unternehmen gedeckelt.

¹⁷ Im Dezember 2020 wurde überdies die Umsatzsteuer auf bestimmte Reparaturen gesenkt.

3. Phase III: Die Erneuerungsphase - zur Erhöhung der Resilienz und zum Aufbau neuer Wirtschaftsstrukturen

Seit dem Sommer wurden auch einige Initiativen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie zur Förderung privater und öffentlicher Investitionen mit Schwerpunkt Ökologisierung und Digitalisierung getätigt. Diese Investitionen in die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital begünstigen im besten Fall den Übergang zu neuen Technologien und Arbeitsweisen sowie eine Ökologisierung und erhöhen damit das langfristige Wachstumspotenzial. Kurzfristig wirken diese Investitionen jedenfalls konjunkturstimulierend, indem sie Beschäftigung und BIP erhöhen. Eine kurzfristige Konjunkturstimulierung wird auch mit der Erhöhung der NOVA aufgrund von Vorzieheffekten erzielt, die im besten Fall mittelfristig zu einer Ökologisierung der Mobilität führt.

Private Investitionsanreize

Die *Investitionsprämie* fördert private Investitionen mit 7% bzw. 14% für Investitionen in den Bereichen Digitalisierung, Ökologisierung und Gesundheit/Life Science. Die neu eingeführte Möglichkeit einer *degressiven Abschreibung für Abnutzung* (AfA) erhöht die AfA zu Beginn der Nutzungsdauer und vermindert so die Steuerbemessungsgrundlage. Beide Maßnahmen reduzieren somit die Kosten der Investitionen und sollen Investitionsentscheidungen positiv beeinflussen.

Öffentliche Investitionen und Corona Arbeitsstiftung

Auch der öffentliche Sektor legte ein umfassendes Investitionsprogramm vor. Innerhalb dieses Programms sollen einerseits bestehende Projekte schneller verwirklicht werden, der Mitteleinsatz erhöht werden bzw. gänzlich neue Investitionsprojekte mit besonderem Fokus auf Umweltschutz/Ökologisierung und Digitalisierung rasch umgesetzt werden. Besonders betont wurden das *Kommunale Investitionsgesetz 2020*, bei dem der Bund die Investitionsprojekte von Gemeinden kofinanziert, der *Masterplan für Digitalisierung im Bildungswesen*, der die Kommunikation, Wissensvermittlung und -aneignung an Österreichs Schulen zeitgemäß gestalten will, die weitere *Breitbandmilliarde*, der *Ausbau erneuerbarer Energie* und weitere *Ökologisierungsinvestitionen*, die Förderungen für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs (unter anderem das "1-2-3-Ticket") umfassen. Weitere bauliche Investitionen werden im Rahmen des *Schulentwicklungsplans*, der *Sanierungsoffensive* und bei *ausgegliederten Einheiten*, wie etwa der ÖBB, angestrebt.

Die *Corona-Arbeitsstiftung* soll mit einem zusätzlichen Budget das Angebot bereits bestehender Arbeitsstiftungen ergänzen und Umschulungsmaßnahmen, Fachkräftestipendien und Qualifizierungsmaßnahmen anbieten. Der Fokus soll auf der beruflichen Umorientierung in Zukunftsbranchen wie dem Digitalisierungs-, Umwelt-, Pflege-, Sozial- und Bildungsbereich liegen und besonders die Situation von Frauen am Arbeitsmarkt berücksichtigen.

4. Die Zielerreichung der Maßnahmen und mögliche Unzulänglichkeiten – einige Überlegungen

Eines der gewünschten Ergebnisse der diskretionären Maßnahmen war es, den Unternehmen sofortige Liquidität zur Verfügung zu stellen, entweder durch vorübergehende Hilfen (Steuerstundungen, Kreditgarantien) oder nicht rückzahlbare Zuschüsse (Fixkostenzuschuss, Umsatzerersatz). Während Steuerstundungen rasch in relativ großem Volumen gewährt wurden und das Volumen der gewährten Bankgarantien deutlich ansteigt, bleibt die bisher nur geringe Beantragung und Auszahlung des Fixkostenzuschusses rätselhaft. Gründe für diese niedrige Beantragungsquote der Unternehmen könnten i) der Verwaltungsaufwand sein, ii) der niedrige

Auszahlungsanspruch in Phase 1 durch die restriktive Definition von Fixkosten oder iii) ein Optimierungsverhalten der Unternehmen. Welche Gründe auch immer zugrunde liegen, durch die geringe Auszahlung bisher ist die Wirksamkeit dieser Maßnahme – nämlich die rasche Bereitstellung von Liquidität für Unternehmen – sehr gering. Demgegenüber lässt die hohe Auszahlung der Kurzarbeitshilfe darauf schließen, dass diese ein effizientes Mittel zur Beibehaltung des Haushaltseinkommens darstellt. Die damit ebenfalls intendierte Beibehaltung des Konsums und die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsleistung konnte allerdings nicht im selben Ausmaß beobachtet werden. Darüber hinaus scheint gerade die Baubranche vergleichsweise sehr gut durch die Krise gekommen zu sein, sodass zusätzliche öffentliche Investitionen private Investitionen verdrängen könnten und/oder zu Preissteigerungen führen.

Einige Maßnahmen sind zwar wirksam, können jedoch möglicherweise dennoch nicht die besten Anreize setzen. So hätte das kommunale Investitionsgesetz genutzt werden können, „grüne“ Investitionen oder eine schnelle Umsetzung der Projekte durch z.B. höhere Kofinanzierungsraten zu fördern (Budgetdienst, 2020b). Die Stufenregelung der Erstattungen der Phase 1 des Fixkostenzuschusses könnte Unternehmen dazu veranlassen, die Wirtschaftstätigkeit einzudämmen, um unter den jeweiligen Schwellenwerten zu bleiben, um höhere Zuschüsse zu erhalten (siehe Pichler et al., 2020). Mit der Verlängerung des Fixkostenzuschusses (Phase II) wurde die Stufenregelung aufgehoben und eine lineare Verrechnung eingeführt; die Zulassungsschwelle für Mindestverluste bleibt bestehen. Damit bestraft der Fixkostenzuschuss zu hohen Umsatz und kann daher als Steuer auf den Umsatz gesehen werden, mit dementsprechend negativen Anreizeffekten.¹⁸ Das Design des Umsatzeratzes führt in manchen Branchen zu Überförderungen und ist daher nicht zielgerichtet. Dadurch, dass weder Kurzarbeitshilfen noch erzielter Umsatz, der in jeder Höhe erlaubt ist, gegengerechnet werden müssen, ist – vor allem bei einem 80%igen Umsatzeratz – ein Gewinn über jenem des Vorjahres wahrscheinlich. Dies gilt besonders für Unternehmen mit einem hohen Online-Anteil oder für auf Take-Away spezialisierte Restaurants. Durch die max. Ersatzhöhe von 800.000 EUR betrifft die Überförderung vor allem kleine Betriebe.

Auch müssen die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Maßnahmen im Auge behalten werden. Maßnahmen zur Erhaltung des Produktionspotenzials können den Anreiz zur Anpassung an veränderte Geschäftsbedingungen einschränken (z.B. Reallokation der Arbeitnehmer, Geschäftsfelder) und damit zu einem Verlust des langfristigen Wachstumspotenzials führen. Auch das Timing des Auslaufens der Maßnahmen ist wichtig: Wenn das Kurzarbeitsprogramm vor dem Beginn der wirtschaftlichen Erholung beendet würde, könnten die Arbeitnehmer zu diesem Zeitpunkt entlassen werden, und die wirtschaftlichen Vorteile der Aufrechterhaltung der Arbeitnehmer und damit des Produktionspotenzials würden verloren gehen. Kreditmoratorien, die Aussetzung der Verpflichtung zur Einreichung von Insolvenzen und Steuerstundungen tragen zur Aufrechterhaltung des Geschäfts bei, bis die Zahlungen fällig werden. Diese Altlasten könnten verhindern, dass sich Unternehmen erholen (neue Arbeitskräfte einstellen, Investitionen tätigen), und sogar zu einer erhöhten Anzahl von Insolvenzen führen – mit Konsequenzen für den Bankensektor. Dies wiederum könnte die Regierungen dazu zwingen, die Maßnahmen weiter auszudehnen (Devereux et al., 2020) Aus diesem Grund haben führende Ökonomen (z. B. Blanchard 2020) zu Beginn der zweiten Welle der Pandemie in Europa großzügige Zuschüsse anstelle von Krediten gefordert. Dennoch müssen die Maßnahmen zielgerichtet gesetzt werden,

¹⁸ Da der Fixkostenzuschuss Phase 1 bis zum 31.08.2020 beantragt werden kann, ist noch nicht ersichtlich, in welcher Höhe Unternehmen diese Subvention in Anspruch nehmen werden und welche Häufungen an den Schwellenwerten beobachtet werden können.

um zu verhindern, dass die Maßnahmen private Unternehmen überkompensieren, während die Kosten dafür von der Gesellschaft zu tragen sind.

Referenzen

Blanchard O. 2020. Thread on twitter 29.10.2020:

<https://twitter.com/ojblanchard1/status/1321805119260921856>

Budgetdienst 2020a. Auswirkungen des Konjunkturstärkungspakets 2020.

https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2020/BD_Anfragebeantwortung_zu_den_Auswirkungen_des_Konjunkturstuerkungspakets_2020.pdf

Budgetdienst 2020b. Kommunalinvestitionsgesetz 2020 und weitere Initiativanträge zur COVID-19-Krise.

https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2020/BD_Initiativantraege_zum_Kommunalinvestitionsgesetz_2020_u.a.pdf

Devereux, M., Güçeri, I., Simmler M., Tam E. 2020. Discretionary fiscal responses to the COVID-19 pandemic, Oxford Review of Economic Policy, Volume 36, Issue Supplement_1. p S225–S241.

Pichler, P., Schmidt-Dengler, P., Zulehner, C., 2020. Fixkostenzuschuss: Anreizprobleme und Reformvorschläge. mimeo, Universität Wien.