



Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

Auswirkungen des Konjunkturstärkungspakets 2020

Korrigierte Version



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1	Anfrage..... 5
2	Zusammenfassung 6
3	Maßnahmen zur Krisenbewältigung und Konjunkturbelebung 9
3.1	Maßnahmenpakete im Überblick 9
3.2	Maßnahmen im Fokus der Anfrage.....12
4	Fiskal- und Wertschöpfungsmultiplikatoren.....16
4.1	Definition und Höhe von Fiskal-, Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren16
4.2	Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren im WFA-IT-Tool20
5	Qualität der Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen22
5.1	Konjunkturstärkungsgesetz 2020.....23
5.2	Investitionsprämien-gesetz25
5.3	Einmalzahlung für Arbeitslose.....27
5.4	Einmalzahlung für Familien.....28
6	Konjunkturelle und finanzielle Auswirkungen29
6.1	Entlastung der Privathaushalte29
6.2	Investitionsprämie.....33
6.3	Auswirkung der Maßnahmen auf BIP und Beschäftigung35
6.4	Finanzielle Auswirkungen der Maßnahmen38
7	Verteilungswirkungen41
7.1	Verteilungswirkungen der Maßnahmen.....41
7.2	Verteilungswirkungen unter Berücksichtigung der COVID-19-Krise45
	Literaturverzeichnis47
	Anhang 1: Methoden-anhang48
	Anhang 2: Anfrage51



Abkürzungsverzeichnis

aws	Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFG-E	Entwurf zum Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BFRG-E	Entwurf zum Bundesfinanzrahmengesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
BVA	Bundesvoranschlag
BVA-E	Entwurf zum Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
iHv	in Höhe von
IWF	Internationaler Währungsfonds
KIG 2020	Kommunalinvestitionsgesetz 2020
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NPO	Non-Profit-Organisationen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
rd.	rund
SV	Sozialversicherung
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren im WFA-IT-Tool	21
Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen Verlustrücktrag.....	24
Tabelle 3: Marginale Konsumneigung 2020 bis 2024	30
Tabelle 4: Effekt der Einkommensteuersenkung und Einmalzahlungen auf den Privatkonsum	31
Tabelle 5: Nachfrageeffekte der Investitionsprämie	34
Tabelle 6: Auswirkung auf die Beschäftigungsentwicklung 2020 bis 2024.....	37
Tabelle 7: Fiskalische Nettokosten der Konjunkturmaßnahmen	38

Grafikverzeichnis

	Seite
Grafik 1: Auswirkung auf die Wirtschaftsentwicklung 2020 bis 2024	36
Grafik 2: Verteilungswirkung der betrachteten Maßnahmen auf Haushaltsebene.....	42
Grafik 3: Verteilungswirkung innerhalb der Quintile	44



1 Anfrage

Die **Abg. Dipl.-Ing.ⁱⁿ Karin Doppelbauer**, Mitglied des Budgetausschusses, ersuchte den Budgetdienst um eine Studie zu ausgewählten Maßnahmen zur Konjunkturbelebung.¹ Bei den von der Anfrage umfassten Maßnahmen handelt es sich um die Senkung des Eingangssteuersatzes bei der Einkommensteuer, die Erhöhung des SV-Bonus bzw. des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag, die Einmalzahlungen für Familien und Arbeitslose, die Investitionsprämie und den Verlustrücktrag. Die Anfrage zielt insbesondere auf eine Einschätzung zu den konjunkturellen Effekten dieser Maßnahmen ab. Auch um eine Einschätzung zur Plausibilität der in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen (WFA) ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen wird ersucht. Die konkreten Fragestellungen lauten:

- Welche fiskalischen Auswirkungen haben die beschlossenen Maßnahmen jeweils pro Jahr?
- Welche Auswirkungen haben die vorgezogene Senkung der Einkommenssteuer, die Anhebung der Negativsteuer sowie die Einmalzahlung für Familien und Arbeitslose (gemeinsam sowie einzeln) auf die Konjunktur, die Nachfrage und die Kaufkraft? Welche sozialen Folgen haben diese Maßnahmen (insbesondere im Hinblick auf Armutsgefährdung und die Verteilung der Haushaltseinkommen)?
- Investitionsprämie: Die Aufteilung der Mittel für die Jahre 2020 – 2024 ist in der WFA nicht nachvollziehbar erklärt. Ist die Wirkung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen absehbar und sind die angegebenen Zahlen realistisch? Welche konjunkturelle Wirkung erzielt die Investitionsprämie?
- Verlustrücktrag: Für 2020 und 2021 sind jeweils 2 Mrd. € budgetiert. Dieser Betrag halbiert sich für das folgende Jahr. Diese Angaben zu den finanziellen Auswirkungen sind in der WFA nicht nachvollziehbar erklärt. Sind die angegebenen Zahlen realistisch? Wie wirkt sich der Verlustrücktrag auf die Liquidität der Unternehmen aus? Gibt es Unterschiede abhängig von der Unternehmensgröße?

¹ Der vollständige Text der Anfrage ist am Ende dieser Studie angeschlossen.



2 Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse zu einer Anfrage der Abg. Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer untersucht die **fiskalischen** und **konjunkturellen Wirkungen** ausgewählter Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und beschreibt auch deren Verteilungswirkungen. Bei den von der Anfrage umfassten Maßnahmen handelt es sich um die **vorgezogene Senkung der Einkommensteuer**, die **Erhöhung der Negativsteuer**, die **Einmalzahlungen für Familien und Arbeitslose** und die **Investitionsprämie**. Darüber hinaus wurde eine Einschätzung zur Plausibilität der in den Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen (WFA) ausgewiesenen Auswirkungen, auch hinsichtlich des Verlustvortrags, vorgenommen.

Die untersuchten Maßnahmen zur Konjunkturbelebung zielen insbesondere auf eine Ankurbelung des Privatkonsums und der Investitionstätigkeit ab. Durch die Maßnahmen bei der Einkommensteuer und die Einmalzahlungen steigen die verfügbaren Haushaltseinkommen, wodurch der **Privatkonsum** gestärkt werden soll. Das Ausmaß der kurzfristigen Stabilisierungswirkung hängt stark von der Konsumneigung der Haushalte ab, die tendenziell bei Haushalten mit niedrigen Einkommen höher ist. Bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wurde deshalb eine von der Einkommenshöhe abhängige Konsumneigung angenommen.

Durch die Investitionsprämie soll die **Investitionstätigkeit** der Unternehmen gestärkt werden. Für den Konjunkturreffekt insgesamt ist es entscheidend, in welchem Ausmaß die Investitionsprämie zu zusätzlichen Investitionen führt. Das Vorziehen von Investitionen wegen der Befristung der Investitionsprämie hat ebenfalls einen positiven kurzfristigen konjunkturellen Effekt, mittelfristig tritt aber ein gegenläufiger Effekt ein. Bei Investitionen, die auch ohne Prämie zum selben Zeitpunkt und im selben Ausmaß getätigt worden wären (Mitnahmeeffekte), stellt die Förderung im Wesentlichen einen Transfer an Unternehmen dar und hat einen entsprechend geringen konjunkturellen Effekt. Zusätzlich getätigte Investitionen führen im Gegensatz zu den anderen beiden Kategorien zu einem Anstieg des Kapitalstocks und haben daher neben dem kurzfristigen Konjunkturimpuls auch eine längerfristige angebotsseitige Wirkung. Insgesamt wird entsprechend der derzeit gültigen Rechtslage ein Fördervolumen iHv 2,0 Mrd. EUR angenommen. Auf Basis von Modellrechnungen und innerhalb der Bandbreite von Schätzungen in der empirischen Literatur wird im Zeitraum 2020 bis 2024 von **zusätzlichen Investitionen** iHv etwa 2 Mrd. EUR ausgegangen, aus denen sich der diesbezügliche Konjunkturreffekt berechnet.



Die finanziellen Auswirkungen durch das Konjunkturstärkungsgesetz 2020 werden in der diesbezüglichen **WFA** kaum erläutert und es werden keine Angaben zu den getroffenen Annahmen gemacht. Insbesondere die für den Verlustrücktrag und für die degressive Abschreibung ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen sind zwar qualitativ, nicht aber quantitativ nachvollziehbar. Eine WFA zu Vorhaben im Rahmen von Konjunkturpaketen sollte neben den finanziellen Auswirkungen auch die **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen** darstellen. Sowohl für die Einmalzahlung an Familien als auch für die Investitionsprämie unterblieb aber eine Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen.

Für die **Quantifizierung** der **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen** der Maßnahmen in dieser Analyse werden die für die WFA von WIFO und Joanneum Research bereitgestellten Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren herangezogen. Diese Multiplikatoren sind aufgrund der bei ihrer Berechnung verwendeten Methode und auch im Hinblick auf andere Schätzungen für Österreich tendenziell überhöht. Deshalb stellen die ausgewiesenen konjunkturellen Wirkungen eher eine Obergrenze dar. Darüber hinaus weist die COVID-19-Krise einige Besonderheiten auf, die sich dämpfend auf den Konjunktureffekt der Maßnahmen auswirken dürften. Die Konsumbereitschaft der Haushalte ist aufgrund der Angst vor einer Ansteckung und der hohen Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Wirtschaftsentwicklung niedrig. Die angebotsseitigen Beschränkungen reduzieren zudem die Konsummöglichkeiten.

Das **reale BIP** in den Jahren 2020 und 2021 wäre ohne die betrachteten Maßnahmen um etwa 0,7 %-Punkte bzw. 1,2 %-Punkte niedriger, wobei die größten Effekte von den Maßnahmen bei der Einkommensteuer und der Investitionsprämie ausgehen. Für die Ermittlung der Konjunktureffekte wird angenommen, dass die Maßnahmen über ein höheres Defizit finanziert werden. Allfällige in künftigen Jahren beschlossene Gegenfinanzierungsmaßnahmen würden den Konjunktureffekt entsprechend dämpfen.



Die **direkten fiskalischen Kosten** der untersuchten Maßnahmen betragen im Jahr 2020 rd. 2,4 Mrd. EUR. In den Folgejahren schwanken die erwarteten Kosten insbesondere wegen des Auszahlungsprofils bei der Investitionsprämie zwischen 1,9 Mrd. EUR und 2,9 Mrd. EUR pro Jahr. Im Betrachtungszeitraum 2020 bis 2024 betragen die direkten fiskalischen Kosten insgesamt rd. 11,4 Mrd. EUR. Der positive Konjunkturreffekt führt zu einem höheren realen BIP sowie zu einer höheren Beschäftigung, geringeren Arbeitslosigkeit und einer geringeren Inanspruchnahme von Kurzarbeit. Dies hat **indirekt positive fiskalische Auswirkungen**, die den direkten fiskalischen Kosten gegenüberstehen. Über den gesamten Betrachtungszeitraum 2020 bis 2024 betragen diese rd. 64 % der direkten Kosten. Der relativ hohe Selbstfinanzierungsgrad ist hierbei eine Folge der tendenziell überschätzten Wertschöpfungsmultiplikatoren, die auch in den WFA zur Anwendung kommen, und stellt aus Sicht des Budgetdienstes eher eine Obergrenze dar.

Die betrachteten Maßnahmen führen im untersten Quintil mit einer Steigerung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens um 2,8 % zur größten **relativen Entlastung**. Dies ist vor allem auf die Einmalzahlungen aus der Familienbeihilfe und beim Arbeitslosengeld zurückzuführen, die im untersten Quintil die stärkste Auswirkung haben. Vom **Gesamtvolumen** der Maßnahmen inklusive Konjunkturreffekt (rd. 3,0 Mrd. EUR) entfallen mit rd. 23 % etwas mehr als ein Fünftel auf das oberste Quintil der Haushaltseinkommensverteilung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in diesem Quintil besonders viele Personen ein ausreichend hohes Einkommen beziehen, um von der Tarifsenkung bei der Einkommensteuer mit dem Maximalbetrag von 350 EUR zu profitieren.

Innerhalb der Einkommensquintile kommt es jedoch zu einer großen Streuung der Entlastung von Haushalten und deren Betroffenheit durch die COVID-19-Krise. Einerseits gibt es Haushalte, deren Bruttoeinkommen durch die Krise nicht negativ betroffen sind, die aber von den Maßnahmen im Konjunkturpaket profitieren. Andererseits werden die deutlicheren Einkommensverluste von Personen, die wegen der Krise ihren Arbeitsplatz verloren haben oder in Kurzarbeit waren, durch die Maßnahmen nur teilweise ausgeglichen.



3 Maßnahmen zur Krisenbewältigung und Konjunkturbelebung

In diesem Abschnitt wird zunächst ein kurzer Überblick über die bisherigen Maßnahmenpakete gegeben, um die von der Anfrage umfassten Maßnahmen in einen breiteren Kontext zu stellen. Danach werden die konkret abgefragten Maßnahmen näher erläutert, wobei der Fokus zunächst auf die unmittelbaren fiskalischen Kosten der Maßnahmen und die möglichen konjunkturellen Wirkungsmechanismen gelegt wird. Für einen detaillierten Überblick zu den bisher gesetzten Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise wird auf die Analysen des Budgetdienstes zum laufenden Budgetvollzug² und zum Konjunkturpaket³ verwiesen. Ein erster Überblick ist auch der Budgetanalyse 2020 (Stand 6. Mai 2020)⁴ zu entnehmen. In der Budgetanalyse zum BFG-E 2021, die Anfang November veröffentlicht wird, wird dazu ein aktualisierter Stand bereitgestellt.

3.1 Maßnahmenpakete im Überblick

Seit Ausbruch der COVID-19-Krise wurden zahlreiche Maßnahmen zunächst zur unmittelbaren Krisenbewältigung und mit Fortschreiten der Krise auch zur Konjunkturbelebung angekündigt und in weiten Teilen auch rasch beschlossen. Die zu Beginn der Krise ergriffenen Unterstützungsmaßnahmen wirkten stabilisierend auf die Konjunkturentwicklung. Diese Wirkung erfolgte entweder direkt über einen höheren öffentlichen Konsum oder indirekt über eine Stabilisierung der Einkommen (v. a. Kurzarbeit) und die Aufrechterhaltung der Liquidität der von der Krise betroffenen Unternehmen zur Vermeidung von Insolvenzen. Die Maßnahmen zur Konjunkturbelebung zielten insbesondere auf eine Ankurbelung des Privatkonsums und der Investitionstätigkeit ab, darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Unternehmensliquidität gesetzt. Nachstehend werden die wesentlichen Maßnahmenblöcke dargestellt:

- **Unterstützungsleistungen für von der Krise betroffene Unternehmen und Non-Profit-Organisationen (NPO):** Dazu zählen insbesondere der Fixkostenzuschuss, der Härtefallfonds und der NPO-Unterstützungsfonds. Für den Fixkostenzuschuss wurde zunächst ein budgetärer Rahmen von 8,0 Mrd. EUR festgelegt, aufgrund der Verlängerung des Fixkostenzuschusses in einer adaptierten

² Die derzeit aktuellste Analyse bezieht sich auf den Monatserfolg August 2020. Siehe [Analyse des Budgetdienstes zum Budgetvollzug Jänner bis August 2020 und COVID-19-Berichterstattung](#).

³ Siehe [Analyse des Budgetdienstes zu den aktuellen Gesetzesvorhaben zum Konjunkturpaket](#).

⁴ [Budgetanalyse 2020 des Budgetdienstes](#)



Form wurde der budgetäre Rahmen auf 12,0 Mrd. EUR erhöht.⁵ Der budgetäre Rahmen für den Härtefallfonds und den NPO-Unterstützungsfonds liegt bei 2,0 Mrd. EUR bzw. 0,7 Mrd. EUR, per 15. Oktober wurden davon 623 Mio. EUR an Selbständige bzw. per 30. September 98 Mio. EUR an NPO ausbezahlt. Weitere Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind etwa Unterstützungsleistungen für den Kunst- und Kulturbereich oder für ausgegliederte Einheiten.

- **Stabilisierung des Arbeitsmarktes:** Das zentrale Instrument ist hier die Kurzarbeit. Der budgetäre Rahmen für die Kurzarbeit liegt im Jahr 2020 bei 12,0 Mrd. EUR, wird in dieser Höhe allerdings nicht benötigt werden. Per 15. Oktober betrug die genehmigte Förderhöhe rd. 7,90 Mrd. EUR, an die Betriebe wurden bisher 4,97 Mrd. EUR an Kurzarbeitsbeihilfen ausbezahlt. Die Corona-Kurzarbeit wurde nun zum zweiten Mal in einer leicht adaptierten Form bis Ende März 2021 verlängert. Im BVA-E 2021 sind 1,5 Mrd. EUR für Kurzarbeitsbeihilfen budgetiert. Darüber hinaus sollen zusätzliche Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der „Corona-Arbeitsstiftung“ bereitgestellt werden.
- **Sicherung der Unternehmensliquidität:** Die zu Beginn der Krise beschlossenen Liquiditätshilfen umfassen Garantien und Haftungen sowie Steuerstundungen und Vorauszahlungsherabsetzungen. Das Volumen an COVID-19-Haftungen liegt per 15. Oktober bei 6,73 Mrd. EUR, das Volumen an gestundeten bzw. herabgesetzten Abgaben beträgt zu diesem Zeitpunkt 6,45 Mrd. EUR. Darüber hinaus können auch die Beträge zur Sozialversicherung gestundet oder herabgesetzt werden, ein Volumen ist dem Budgetdienst hierfür nicht bekannt.
- **Maßnahmen im Gesundheitsbereich und weitere Soforthilfemaßnahmen:** Dabei handelt es sich etwa um Ausgaben im Zusammenhang mit dem Epidemiegesetz, um die Entgeltfortzahlung für Risikogruppen, um die Beschaffung medizinischer Produkte und um Hygieneschutzmaßnahmen in unterschiedlichen Bereichen (z. B. Schulen, Exekutive, Justiz).⁶

⁵ Die im Jahr 2020 ausbezahlten Mittel werden aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfond gedeckt. Im BVA-E 2021 sind für den Fixkostenzuschuss Auszahlungen iHv 4,0 Mrd. EUR budgetiert, darüber hinaus enthält das BFG-E 2021 eine Ermächtigung iHv 4,0 Mrd. EUR für den Fixkostenzuschuss.

⁶ Eine detaillierte Darstellung dieser Maßnahmen, die überwiegend aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds gedeckt werden, ist der [Analyse des Budgetdienstes zum Budgetvollzug Jänner bis August 2020 und COVID-19-Berichterstattung](#) zu entnehmen.



- **Steuerliche Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen:** Die temporäre Umsatzsteuersenkung bis zum Jahresende⁷ für die besonders von der Krise betroffenen Bereiche Gastronomie, Hotellerie, Kunst und Kultur (1,0 Mrd. EUR) und Teile des Wirtshauspakets (0,3 Mrd. EUR) führen zu einer Entlastung von Unternehmen. Bei der Umsatzsteuersenkung ist die Entlastungswirkung für Unternehmen mit hohen Umsätzen höher, sodass die Maßnahme nicht unbedingt den besonders stark von der Krise betroffenen Unternehmen zugutekommt. Weitere Maßnahmen zur Entlastung der Unternehmen sind die degressive Abschreibung und der Verlustrücktrag. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Liquiditätsstützung, die in einer längerfristigen Betrachtung weitgehend kostenneutral sind, weil sie im Wesentlichen zu einer Verschiebung des Besteuerungszeitpunktes führen.
- **Entlastung der Privathaushalte:** Die Senkung des Eingangssteuersatzes bei der Einkommensteuer, die Erhöhung der Negativsteuer um 100 EUR, die Einmalzahlungen für Familien und Arbeitslose, die Erhöhung der Notstandshilfe und der Familienhärteausgleich stützen die verfügbaren Haushaltseinkommen. Das budgetäre Volumen dieser Maßnahmen beträgt im Jahr 2020, inklusive der angekündigten weiteren Einmalzahlung für Arbeitslose im Dezember, ungefähr 2,7 Mrd. EUR.⁸ Die Maßnahmen bei der Einkommensteuer wirken auch in den Folgejahren mit einem Volumen von 1,7 Mrd. EUR pro Jahr weiter.⁹
- **Investitionspaket:** Mit dem Kommunalinvestitionsgesetz 2020 (KIG 2020; 1,0 Mrd. EUR), der Investitionsprämie (2,0 Mrd. EUR)¹⁰, der Novelle zum Umweltförderungsgesetz 2020 (UFG-Novelle 2020; 1,0 Mrd. EUR) und der Errichtung eines Waldfonds (0,35 Mrd. EUR) wurden Teile dieses Pakets bereits beschlossen. Dabei werden größtenteils Investitionen von Unternehmen und Haushalten gefördert, mit dem KIG 2020 unterstützt der Bund auch Investitionen auf Gemeindeebene. Die weiteren Teile des angekündigten Investitionspakets, wie etwa die Investitionen in den Bereichen Digitales sowie Klima und Verkehr, werden zum Teil auch direkte öffentliche Investitionen beinhalten.

⁷ Es wurde eine Verlängerung dieser Regelung für 2021 angekündigt, ein Gesetzesentwurf wurde allerdings noch nicht eingebracht.

⁸ Die Erhöhung der Negativsteuer und die Tarifsenkung im Bereich der Selbständigen wirken sich budgetär erst 2021 aus.

⁹ Die Senkung des Eingangssteuersatzes auf 20 % (Volumen: 1,6 Mrd. EUR pro Jahr) war bereits im Regierungsprogramm geplant, allerdings erst ab 2021. Nicht geplant war die nun erfolgte Erhöhung des SV-Bonus bzw. des Zuschlags zum Verkehrsabsatzbetrag um 100 EUR (Volumen: 0,1 Mrd. EUR pro Jahr).

¹⁰ In den Berechnungen dieser Analyse wird vom derzeit gültigen Rahmen iHv 2 Mrd. EUR ausgegangen. Dieser Rahmen wird bei vollständiger Bedienung der Anträge bis zum 28. Februar 2021 nicht ausreichen, eine Erhöhung wurde bereits angekündigt (siehe Pkt. 5.2).



Bei den ausgewiesenen budgetären Effekten handelt es sich sowohl um jährliche Kosten für dauerhafte Maßnahmen (v. a. Senkung des Einkommensteuertarif) als auch um budgetäre Mittel, deren Zahlungswirksamkeit sich zum Teil über einen längeren Zeitraum erstreckt (z. B. beim Investitionspaket). Für eine Abschätzung der konjunkturellen Wirkung der Maßnahmen ist eine Aufteilung der Budgetmittel auf die einzelnen Jahre erforderlich. Für die von der Anfrage umfassten Maßnahmen wird eine derartige Aufteilung im Pkt. 6 vorgenommen. Neben den dargestellten Maßnahmen glätten auch die automatischen Stabilisatoren den Konjunkturverlauf, auf diesen Effekt wird in dieser Analyse aber nicht im Detail eingegangen. Hierfür wird auf eine Anfragebeantwortung des Budgetdienstes zur Wirkung der automatischen Stabilisatoren¹¹ verwiesen.

3.2 Maßnahmen im Fokus der Anfrage

In dieser Analyse wird die konjunkturelle und budgetäre Wirkung für die folgenden Maßnahmen näher betrachtet:¹²

- Im Rahmen des Konjunkturstärkungsgesetzes 2020 wurde der **Einkommenssteuersatz** für Einkommensteile zwischen 11.000 EUR und 18.000 EUR pro Jahr rückwirkend ab 1. Jänner 2020 von 25 % auf 20 % gesenkt. Dadurch erhöht sich das monatliche Nettoeinkommen ab einem Bruttomonatseinkommen von rd. 1.250 EUR um 29 EUR pro Monat (350 EUR pro Jahr). Außerdem wurde zur Entlastung von GeringverdienerInnen der **Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag** für niedrige Einkommen und die korrespondierende maximale **SV-Rückerstattung („SV-Bonus“)** um jeweils 100 EUR erhöht. Die maximale SV-Rückerstattung, die bereits im Vorjahr mit Wirksamkeit ab dem Jahr 2020 um 300 EUR auf 700 EUR erhöht wurde¹³, steigt dadurch auf 800 EUR an. Diese Maßnahme führt allerdings erst im Zuge der Veranlagung für das Jahr 2020 zu einer Entlastung. Bruttoeinkommen zwischen 1.100 EUR und 2.200 EUR pro Monat profitieren von beiden Maßnahmen, die maximale jährliche Entlastung wird mit rd. 405 EUR bei einem Bruttoeinkommen von 1.800 EUR erreicht. Die unmittelbaren budgetären Kosten der beiden Maßnahmen

¹¹ [Anfragebeantwortung des Budgetdienstes zur Wirkung der automatischen Stabilisatoren](#)

¹² Für eine detaillierte Darstellung der Maßnahmen wird auf die Gesetzesmaterialien sowie die [Analyse des Budgetdienstes zu den aktuellen Gesetzesvorhaben zum Konjunkturpaket](#) verwiesen.

¹³ Für Details zum Beschluss des Vorjahres im Rahmen des Steuerreformgesetzes 2020 wird auf die [Analyse des Budgetdienstes zu den Initiativanträgen zu Steuergesetzen](#) verwiesen.



liegen bei ungefähr 1,6 Mrd. EUR (Tarifsenkung) bzw. 0,1 Mrd. EUR pro Jahr (höhere Negativsteuer).

- Mit der **Familienbeihilfe** im September 2020 wurde eine **Einmalzahlung** iHv 360 EUR pro Kind überwiesen. Die Leistung erfolgte für rd. 1,8 Mio. in Österreich lebende Kinder, darüber hinaus wurde die Einmalzahlung für 137.000 im Ausland lebende Kinder geleistet.¹⁴ Die Gesamtauszahlungen betrugen 665 Mio. EUR.
- Personen, die in den Monaten Mai bis August 2020 mindestens 60 Tage **Arbeitslosengeld** oder **Notstandshilfe** bezogen haben, erhielten eine **Einmalzahlung** iHv 450 EUR. Diese erging an ungefähr 400.000 Personen, die unmittelbaren budgetären Kosten betragen daher rd. 180 Mio. EUR.
- Für Personen, die im Zeitraum September bis November 2020 **arbeitslos** waren, wurde eine **weitere gestaffelte Einmalzahlung** angekündigt. Personen, die im Betrachtungszeitraum zumindest 15 Tage Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen haben, sollen im Dezember eine Einmalzahlung iHv 150 EUR erhalten. Für Personen, die zumindest 30 bzw. 45 Tage arbeitslos waren, erhöht sich der Betrag auf 300 EUR bzw. 450 EUR.
- Mit der **Investitionsprämie** unterstützt der Bund Unternehmensinvestitionen¹⁵ mit einem Zuschuss von 7 % der Investitionskosten, bei bestimmten Investitionen in den Bereichen Digitalisierung, Ökologisierung und Gesundheit erhöht sich der Zuschuss auf 14 %. Für das förderbare Investitionsvolumen kommt eine Untergrenze von 5.000 EUR und eine Obergrenze von 50 Mio. EUR zur Anwendung. Ausgenommen von der Förderung sind unter anderem bestimmte klimaschädliche Investitionen, Grundstücke oder Finanzanlagen. Die Anträge sind zwischen 1. September 2020 und 28. Februar 2021 einzubringen. Mit der Investition muss vor dem 1. März 2021 begonnen werden, d. h. es müssen beispielsweise Bestellungen, Anzahlungen oder Lieferungen erfolgt sein. Bei positiver Förderzusage wird der Zuschuss nach Inbetriebnahme und Bezahlung und nach Vorlage einer Abrechnung überwiesen. Das budgetäre Gesamtvolumen war zunächst mit 1 Mrd. EUR begrenzt. Da es sich hierbei beihilferechtlich um eine „allgemeine Maßnahme“ handelt, sollen jedoch alle Anträge bis 28. Februar 2021 bedient werden. Daher war 1 Mrd. EUR deutlich zu wenig und nachdem dieses Volumen bereits ausgeschöpft war, hat der Nationalrat schon am

¹⁴ Die Einmalzahlung für im Ausland lebende Kinder wurde wie die Familienbeihilfe selbst an das jeweilige Preisniveau angepasst.

¹⁵ Materielle und immaterielle aktivierungspflichtige Neuinvestitionen in das abnutzbare Anlagevermögen.



23. September 2020 die Aufstockung auf 2 Mrd. EUR beschlossen. Im Strategiebericht 2021 – 2024 geht das BMF von Auszahlungen iHv rd. 2 Mrd. EUR bis 2024 aus. In dieser Analyse wird dieses Volumen daher auch vom Budgetdienst übernommen. Eine Bedienung aller Anträge bis zum 28. Februar 2021 würde voraussichtlich zu höheren Kosten und einem größeren Konjunkturreffekt führen. In einem am 29. Oktober 2020 veröffentlichten Mediengespräch hat die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort eine Aufstockung auf zumindest 3 Mrd. EUR angekündigt.

- Im Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz wurde vorübergehend die Möglichkeit eines **Verlustrücktrags** geschaffen. Hierbei können im Jahr 2020 entstehende Verluste mit Gewinnen des Jahres 2019 und unter bestimmten Einschränkungen mit Gewinnen des Jahres 2018 gegengerechnet werden. Dadurch kommt es zu einer Rückerstattung von in den Vorjahren bezahlten Steuern. Maximal können Verluste iHv 5 Mio. EUR rückgetragen werden.¹⁶ Ohne die neue Möglichkeit des Verlustrücktrags wäre wie bisher ein Verlustvortrag möglich, sodass Verluste im Jahr 2020 mit Gewinnen in den Folgejahren gegengerechnet werden. Dadurch führt die Maßnahme im Wesentlichen zu einer Verschiebung des Besteuerungszeitpunktes.

Die **Maßnahmen** bei der **Einkommensteuer** und die **Einmalzahlungen** erhöhen die verfügbaren Einkommen und stärken dadurch den **Privatkonsum**, wodurch die konjunkturelle Entwicklung stabilisiert wird. Das Ausmaß der Stabilisierungswirkung hängt stark von der Konsumneigung der Haushalte und dem Importanteil der nachgefragten Güter ab. Die marginale Konsumneigung ist tendenziell bei Haushalten mit niedrigen Einkommen höher als bei Haushalten mit hohen Einkommen, bei denen die Einkommensgewinne häufig in die Ersparnisbildung fließen. Aus diesem Grund ist insbesondere von der Einmalzahlung für Arbeitslose ein starker Nachfrageimpuls zu erwarten, am geringsten dürfte der Impuls bei der Senkung des Einkommensteuertarifs sein, weil ein großer Anteil des Entlastungsvolumens dieser Maßnahme auf die oberen Einkommensbereiche entfällt (siehe auch Pkt. 7.1). Einen wesentlichen Einfluss auf die stabilisierende Wirkung hat auch die Höhe des Importanteils der zusätzlich nachgefragten Güter. Je mehr Güter und Dienstleistungen aus dem Ausland nachgefragt werden, desto geringer fällt die Stabilisierungswirkung aus. Allerdings profitiert die österreichische Volkswirtschaft über seine Exporte auch von Konjunkturpaketen in anderen Ländern, wodurch es zu einem gegenläufigen Effekt kommt.

¹⁶ Bei Unternehmensgruppen ergibt sich der insgesamt zulässige Höchstbetrag aus 5 Mio. EUR für den Gruppenträger und jeweils 5 Mio. EUR pro gruppenzugehöriger Körperschaft.



Während die Einmalzahlungen einen rein kurzfristigen nachfrageseitigen Impuls darstellen, haben die Maßnahmen bei der **Einkommensteuer** auch einen **angebotsseitigen Effekt**, der längerfristig das Produktionspotenzial erhöht. Dieser resultiert aus der zu erwartenden Erhöhung des Arbeitsangebots aufgrund der durch die Steuersenkung verbesserten Anreizstruktur. Der Effekt wird aber erst bei einer Erholung der Wirtschaftslage stärker wirksam werden, da in der aktuellen Situation die Arbeitsnachfrage entsprechend gering ist.

Etwas komplexer stellt sich die **konjunkturelle Wirkung** der **Investitionsprämie** dar. Die Investitionsprämie senkt die Kapitalnutzungskosten der Unternehmen, die im Wesentlichen vom realen Zinssatz für das eingesetzte Kapital, der Abschreibungsrate, dem Körperschaftsteuersatz und allfälligen Investitionszuschüssen bestimmt werden. Investitionen werden durchgeführt, wenn die erwartete Rendite die Kapitalnutzungskosten übersteigt. Da diese durch die Prämie sinken, werden nun auch Investitionen mit einer niedrigeren Rendite durchgeführt. Die geförderten Investitionen können in drei Gruppen eingeteilt werden:

- Investitionen, die auch ohne die Förderung zum gleichen Zeitpunkt umgesetzt worden wären (**Mitnahmeeffekte**): In diesem Fall stellt die Förderung im Wesentlichen einen Transfer an Unternehmen dar.
- **Vorgezogene Investitionen**: Aufgrund der befristeten Förderperiode haben Unternehmen einen starken Anreiz, Investitionen vorzuziehen, die ohne die Investitionsprämie später stattfinden würden. Dadurch kommt es zu einer Verschiebung des Investitionszyklus, die Investitionsnachfrage wird kurzfristig gestärkt, mittelfristig kommt es allerdings zu einem gegenläufigen Effekt.
- **Zusätzliche Investitionen**: Manche Investitionen würden von den Unternehmen ohne Förderung nicht umgesetzt werden. Diese zusätzlichen Investitionen führen im Gegensatz zu den anderen beiden Kategorien zu einem durch die Förderung ausgelösten Anstieg des Kapitalstocks und haben daher auch eine längerfristige angebotsseitige Wirkung.

Zur Stabilisierung der Konjunktur tragen die vorgezogenen und die zusätzlich ausgelösten Investitionen am stärksten bei. Hohe Mitnahmeeffekte (erste Kategorie) schmälern die stabilisierende Wirkung der Maßnahmen. Hier hängt der kurzfristige konjunkturelle Effekt im Wesentlichen von der Verwendung des Unternehmenstransfers, den die Förderung in diesem Fall darstellt, ab. Eine längerfristige angebotsseitige Wirkung haben nur die zusätzlich



ausgelösten Investitionen, weil diese den Kapitalstock und die Produktivität erhöhen.¹⁷ Eine Quantifizierung der Mitnahmeeffekte sowie der vorgezogenen bzw. zusätzlich ausgelösten Investitionen und damit die Abschätzung der konjunkturellen Wirkung ist mit größerer Unsicherheit verbunden (siehe Pkt. 6.2).

4 Fiskal- und Wertschöpfungsmultiplikatoren

Fiskal- und Wertschöpfungsmultiplikatoren werden häufig zur Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von diskretionären wirtschaftspolitischen Maßnahmen herangezogen. Auch in dieser Analyse wird zur Abschätzung der konjunkturellen Auswirkungen von den in Pkt. 3.2 beschriebenen Maßnahmen auf Multiplikatoren zurückgegriffen. In diesem Abschnitt wird zunächst auf ihre Definition und Höhe eingegangen, dabei wird auf eine Studie des Büros des Fiskalrates aus dem Vorjahr Bezug genommen.¹⁸ Im Pkt. 4.2 werden die für die WFA verwendeten Wertschöpfungsmultiplikatoren näher erläutert.

4.1 Definition und Höhe von Fiskal-, Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren

Fiskalmultiplikatoren beschreiben den Einfluss von diskretionären wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf das Bruttoinlandsprodukt. Eine allgemeine **Definition** für den Fiskalmultiplikator FM lautet

$$FM = \frac{\Delta Y}{\Delta FI},$$

wobei ΔY die Veränderung des BIP und ΔFI den diskretionären Fiskalimpuls (Abgaben- oder Ausgabenänderungen) darstellen.¹⁹ Ein Multiplikator von eins bedeutet, dass die Veränderung des BIP dem Fiskalimpuls entspricht, bei einem Multiplikator von über eins ist die durch eine Maßnahme ausgelöste BIP-Veränderung höher als der Fiskalimpuls selbst, etwa weil durch einen Anstieg der Staatsausgaben auch Investitionen ausgelöst werden oder neue Beschäftigungsverhältnisse begründet werden. Ist der Multiplikator kleiner als eins, ist die BIP-Veränderung kleiner als der Fiskalimpuls, etwa weil durch die Maßnahme private Investitionen verdrängt werden. Ein hoher Multiplikator bedeutet somit, dass mit einem

¹⁷ Diese Aussage bezieht sich auf ein kontrafaktisches Szenario ohne Einführung der Investitionsprämie.

¹⁸ Siehe die [Studie von Holler und Schuster zu den Fiskalmultiplikatoren in Österreich \(2019\)](#) und die darin angeführten Referenzen.

¹⁹ Für präzisere Definitionen, in denen etwa auch die zeitliche Dimension berücksichtigt wird, siehe die genannte Studie des Fiskalrates oder die [Studie des IWF zu Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections \(2014\)](#).



vorgegebenen Fiskalimpuls ein größerer konjunktureller Effekt ausgelöst wird. Bei expansiven Maßnahmen wie in der COVID-19-Krise ist das von Vorteil, da die fiskalischen Kosten dann geringer sind. Umgekehrt wären jedoch auch die negativen konjunkturellen Effekte von Konsolidierungsmaßnahmen stärker.

Wertschöpfungsmultiplikatoren beschreiben den Einfluss einer durch eine diskretionäre wirtschaftspolitische Maßnahme ausgelösten Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf die Wertschöpfung.²⁰ Beispielsweise fließt von einer Transferzahlung an Privathaushalte nur ein Teil in den Privatkonsum. Kurzfristig bewirkt nur dieser Teil eine Steigerung des BIP. Eine allgemeine **Definition** für den Wertschöpfungsmultiplikator WM lautet

$$WM = \frac{\Delta \tilde{Y}}{\Delta N},$$

wobei $\Delta \tilde{Y}$ die resultierende Veränderung der Wertschöpfung und ΔN die durch den diskretionären Fiskalimpuls ausgelöste Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage darstellt. Bei der Anwendung von Wertschöpfungsmultiplikatoren zur Quantifizierung des Konjunkturreffekts von wirtschaftspolitischen Maßnahmen (siehe auch Pkt. 4.2) müssen Annahmen über den unmittelbaren Nachfrageimpuls einer Maßnahme getroffen werden, etwa wieviel einer Transferzahlung in den Privatkonsum fließt.

Beschäftigungsmultiplikatoren beschreiben den Einfluss der durch eine diskretionäre wirtschaftspolitische Maßnahme ausgelösten Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf die Beschäftigung. Eine allgemeine **Definition** für den Beschäftigungsmultiplikator BM lautet

$$BM = \frac{\Delta B}{(\Delta N / 1.000.000.000)},$$

wobei ΔB die Veränderung der Beschäftigung in Personen und $\left(\frac{\Delta N}{1.000.000.000}\right)$ die durch die Maßnahme ausgelöste Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in Mrd. EUR darstellt. Demnach gibt der Beschäftigungsmultiplikator die Beschäftigungsveränderung je Mrd. EUR an Nachfrageveränderung an.

²⁰ Aus der Bruttowertschöpfung berechnet sich das BIP durch die Addition von Gütersteuern und dem Abzug von Gütersubventionen. Daher ist das BIP rd. 12 % höher als die Bruttowertschöpfung. Die Veränderung des BIP ist höher als die Veränderung der Wertschöpfung wenn die höhere Nachfrage auch zu einem höheren (besteuerten) Konsum führt.



Die **Höhe der dargestellten Multiplikatoren** hängt von verschiedenen Faktoren ab. Empirische Studien haben etwa gezeigt, dass Multiplikatoren in Rezessionsphasen höher sind.²¹ Auch wenn die Zentralbanken nicht mit der Geldpolitik reagieren, ist die stabilisierende Wirkung fiskalpolitischer Maßnahmen tendenziell höher. Beispielsweise, wenn der Zinssatz zur Konjunkturstabilisierung kaum mehr gesenkt werden kann („Zero Lower Bound“).²² Auch im Falle eines kleinen Landes wie Österreich reagiert die Geldpolitik im Euroraum nur bedingt auf fiskalpolitische Maßnahmen, sodass daraus höhere Multiplikatoren resultieren. Ein weiterer wesentlicher Faktor sind Liquiditätsbeschränkungen von ökonomischen Akteuren. Wenn diese stark ausgeprägt sind, ist die stabilisierende Wirkung der Fiskalpolitik in der Regel höher.²³ Die Multiplikatorwirkung ist hingegen niedriger, wenn das Ausmaß der Handelsverflechtungen mit dem Ausland sowie die Wirkung der automatischen Stabilisatoren hoch sind.²⁴

Die **Höhe des Fiskalmultiplikators** variiert zwischen einzelnen Ausgaben- und Einnahmenkategorien. Tendenziell weisen indirekte Impulse, wie Steuersenkungen und monetäre Transfers, geringere Multiplikatoren auf als direkte Impulse auf der Ausgabenseite (z. B. Investitionen, öffentlicher Konsum).²⁵ Dies ist unter anderem dadurch erklärbar, dass bei einkommensstärkenden Maßnahmen ein Teil des Impulses in die Ersparnisbildung fließt und damit nicht unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stärkt. Ein Vorteil dieser Maßnahmen ist aber, dass sie rasch umgesetzt werden können. Am höchsten ist der Multiplikator tendenziell bei öffentlichen Investitionen und Investitionszuschüssen, allerdings kommt es hier besonders häufig zu Implementierungsverzögerungen, sodass der Impuls erst zu spät wirkt und dann in eine bereits wieder bessere konjunkturelle Phase fällt.

Die **Höhe der Wertschöpfungsmultiplikatoren** und der damit verbundenen **Beschäftigungsmultiplikatoren** sind je nach Nachfragekategorie (öffentlicher und privater Konsum, öffentliche und private Investitionen, Exporte) verschieden. Hierfür sind vor allem Unterschiede in den Importanteilen und der Beschäftigungsintensität der einzelnen Nachfragekategorien verantwortlich. Je niedriger der Importanteil und je höher die Beschäftigungsintensität der durch die Maßnahmen veränderten Nachfragekategorie ist, desto höher ist auch der Wertschöpfungsmultiplikator.

²¹ Siehe dazu Auerbach und Gorodnichenko (2012).

²² Siehe dazu Christiano et al. (2011).

²³ Ein hohes Ausmaß an Liquiditätsbeschränkungen selbst wirkt sich aber negativ auf die Wirtschaftsentwicklung eines Landes aus.

²⁴ Siehe dazu Ilzetki et al. (2013) bzw. Dolls et al. (2021)

²⁵ Siehe z. B. IWF (2014) oder Gechert (2015).



Zur **Quantifizierung von Multiplikatoren** kommen unterschiedliche Methoden zum Einsatz. Im Wesentlichen wird dabei zwischen rein empirischen und modellgetriebenen Methoden (kalibrierte makroökonomische DSGE-Modelle) unterschieden.²⁶ Das Büro des Fiskalrates hat für Österreich mit beiden Methodenansätzen Berechnungen zur Höhe der Fiskalmultiplikatoren durchgeführt. Die Mittelwerte für die statistisch (empirisch) ermittelten Ausgaben- bzw. Abgabemultiplikatoren liegen bei 0,68 bzw. 1,12, wobei die Ergebnisse jeweils einer beträchtlichen Schwankungsbreite unterliegen.²⁷ Bei den modellbasierten Multiplikatoren, bei denen eine Differenzierung nach verschiedenen Ausgaben- und Einnahmenkategorien vorgenommen werden kann, werden bei einer permanenten Änderung der Fiskalpolitik in der kurzen Frist (1 Jahr) die höchsten Multiplikatoren für die Subvention von Investitionen (1,5) und die Senkung von Lohnnebenkosten (1,0) ausgewiesen.²⁸ Auch in der mittleren Frist (4 Jahre) ist der Multiplikator bei der Subvention von Investitionen mit 1,6 am höchsten. Geringere Multiplikatoren unter 1 (kurz- und mittelfristig) werden in der vom Büro des Fiskalrates gewählten Modellspezifikation unter anderem für den öffentlichen Konsum und für Steuern auf Konsum und vom Arbeitnehmer getragene Steuern auf Arbeit ausgewiesen.

Für die Quantifizierung von Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren kommen auch Aufkommens- und Verwendungstabellen („Input-Output“ Tabellen) zum Einsatz. Beispielsweise wurden die in den WFA verwendeten Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren auf Grundlage von Input-Output Tabellen berechnet (siehe Pkt. 4.2).

Der Fokus bei der Verwendung von Fiskal- und Wertschöpfungsmultiplikatoren liegt auf dem kurz- bis mittelfristigen Effekt einer Maßnahme auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Damit sind sie ein geeignetes Instrument, um Aussagen über die Wirkung einer Maßnahme zur Stabilisierung der Konjunktur zu treffen. **Längerfristige angebotsseitige bzw. strukturelle Effekte** einer Maßnahme, die eine Auswirkung auf das Produktionspotential einer Volkswirtschaft haben, sind für wirtschaftspolitische Entscheidungen ebenfalls von Bedeutung. Die Höhe der kurzfristigen Fiskalmultiplikatoren ist von diesen längerfristigen Effekten aber weitgehend unabhängig. Grundsätzlich sind jene Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung zu

²⁶ Für einen Überblick siehe Appendix I in IWF (2014) oder eine Arbeit mit Österreich-Bezug von Holler und Schuster (2019).

²⁷ Die Ergebnisse beziehen sich auf den Net-Present-Value Multiplikator, der die kumulierte diskontierte Wirkung des Fiskalimpulses angibt (in diesem Fall für acht Quartale). Für den Peak-Multiplikator (Impuls im Quartal mit der größten Wirkung) werden für den Ausgaben- und Abgabemultiplikator Mittelwerte von 0,85 bzw. 0,54 geschätzt.

²⁸ Hierbei handelt es sich um die „ex-ante-Multiplikatoren“, die den unmittelbaren Fiskalimpuls ΔFI verwenden. Unter Berücksichtigung der Selbstfinanzierungseffekte sind die fiskalischen Nettokosten geringer und die „ex-post-Multiplikatoren“ höher.



bevorzugen, die sowohl kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen als auch zu längerfristigen Zielen (z. B. Erreichen von Klimazielen, Erhöhung der Produktivität) beitragen. In diesen Fällen wird von einer doppelten Dividende gesprochen. Dies ist etwa bei öffentlichen Investitionen und auch bei Investitionszuschüssen grundsätzlich der Fall.²⁹ Allerdings kommt es bei der Umsetzung öffentlicher Investitionen bzw. subventionierter privater Investitionen häufig zu Implementierungsverzögerungen, sodass diese dann letztlich prozyklisch wirken und die damit intendierte Stabilisierung der Konjunktur nicht erreicht wird. Dies dürfte zumindest auch bei Teilen des angekündigten Investitionspakets der Fall sein.

Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt bei der Verwendung von Multiplikatoren ist die **Gegenfinanzierung**, welche beim Fiskalimpuls typischerweise nicht berücksichtigt wird. In einer kurzfristigen Betrachtung ist eine derartige Annahme gerechtfertigt, weil Konjunkturpakete üblicherweise über ein höheres Defizit finanziert werden. In einer längerfristigen Betrachtung ist aber insbesondere bei Maßnahmen, die zu einer strukturellen Verschlechterung des Budgetsaldos führen, von einem entsprechenden Konsolidierungserfordernis nach der Krise auszugehen. Dadurch ergeben sich dann gegenläufige Effekte auf die Konjunkturentwicklung.

4.2 Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren im WFA-IT-Tool

Für die Ermittlung der **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Maßnahme** werden in den WFA von Regelungsvorhaben und Maßnahmen Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren herangezogen, die vom WIFO gemeinsam mit dem Joanneum Research ermittelt wurden.³⁰ Gemäß der WFA-Grundsatz-Verordnung sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen jedenfalls dann darzustellen, wenn die durch die Maßnahme induzierte Nachfrageveränderung zumindest 40 Mio. EUR beträgt. Für die in dieser Anfragebeantwortung untersuchten Maßnahmen ist dies jeweils der Fall. Sowohl für die Einmalzahlung an Familien als auch für die Investitionsprämie unterblieb aber eine Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (siehe auch Pkt. 5). In der nachstehenden Tabelle werden die derzeit im WFA-IT-Tool verwendeten Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren ausgewiesen:

²⁹ Wesentlich ist allerdings, dass es sich um Investitionen handelt, die auch zu einem politischen Ziel (z. B. Erhöhung der Produktivität, Ökologisierung, Digitalisierung) beitragen. Zu Verzerrungen bei der Projektwahl kommt es etwa aufgrund von Lobbying-Aktivitäten oder des Einflusses des Wahlzyklus und auch Ineffizienzen bei der Umsetzung können die Wirkung von Investitionen mindern.

³⁰ Für Details zur Berechnung der Multiplikatoren wird auf die Studie des WIFO und Joanneum Research (2016) verwiesen.

**Tabelle 1: Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren im WFA-IT-Tool**

Wertschöpfungsmultiplikatoren	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Privatkonsum	1,35	0,16	0,10	0,06	0,04
Öffentlicher Konsum	1,48	0,20	0,12	0,07	0,04
Investitionen (öffentlich und privat)					
Wohnbau	1,24	0,15	0,09	0,05	0,03
Sonstige Bauinvestitionen	1,24	0,15	0,09	0,05	0,03
Ausrüstung	1,05	0,11	0,07	0,04	0,02
Fahrzeuge	0,87	0,09	0,05	0,03	0,02
Sonstige Investitionen	1,25	0,16	0,09	0,06	0,03
Beschäftigungsverhältnisse je Mrd. EUR	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Privatkonsum	21.289	2.914	1.812	1.136	671
Öffentlicher Konsum	25.609	3.572	2.073	1.181	596
Investitionen (öffentlich und privat)					
Wohnbau	20.022	2.410	1.352	749	359
Sonstige Bauinvestitionen	19.844	2.408	1.343	738	348
Ausrüstung	14.295	1.669	873	410	116
Fahrzeuge	11.660	1.203	582	228	31
Sonstige Investitionen	19.054	2.595	1.504	862	445

Quelle: WFA-IT-Tool Version 5.8

Die ausgewiesenen Wertschöpfungsmultiplikatoren geben an, wie sich die Wertschöpfung aufgrund einer durch eine diskretionäre Maßnahme ausgelösten Nachfrageveränderung im Jahr des Impulses (t) und in den Folgejahren (bis t+4) ändert.³¹ Wenn sich der Privatkonsum beispielsweise aufgrund einer Einkommensteuersenkung oder Transferzahlung um 1 Mrd. EUR erhöht, dann würde die Wertschöpfung im Jahr des Impulses um 1,35 Mrd. EUR ansteigen. Der Effekt in den späteren Jahren ist deutlich niedriger und nimmt mit der Zeit ab. Den höchsten Multiplikator weist in diesen Berechnungen der öffentliche Konsum aus, was im Wesentlichen auf die vergleichsweise geringe Importquote und die hohe Beschäftigungsintensität der nachgefragten Güter zurückzuführen ist. Für öffentliche oder durch Subventionen ausgelöste Investitionen in Fahrzeuge oder Ausrüstung wird hingegen ein niedriger Multiplikator berechnet, weil die nachgefragten Güter eine hohe Importquote und geringe Beschäftigungsintensität aufweisen.

Die für die Beschäftigungsmultiplikatoren ausgewiesenen Werte beschreiben die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (Veränderung der Beschäftigungsverhältnisse) aufgrund einer durch eine diskretionäre Maßnahme ausgelösten Nachfrageveränderung im Jahr des Impulses (t) und in den Folgejahren (bis t+4). Bei einer Erhöhung des Privatkonsums um

³¹ Aus der Veränderung der Bruttowertschöpfung berechnet sich die Veränderung des BIP durch die Addition der Veränderung von Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen. Falls beispielsweise die zusätzliche Wertschöpfung einer Mehrwertsteuer unterliegt, steigt das absolute BIP stärker als die Wertschöpfung.



1 Mrd. EUR würde die Beschäftigung im Jahr des Impulses um 21.289 Beschäftigungsverhältnisse ansteigen, der Effekt dieses Impulses auf die Beschäftigung der Folgejahre wäre entsprechend niedriger. Die Gründe für die Unterschiede des Beschäftigungsmultiplikators bei den einzelnen Nachfragekategorien sind dieselben wie bei den Wertschöpfungsmultiplikatoren. Hierbei ist anzumerken, dass die Beschäftigungsverhältnisse je Mrd. EUR aus der Studie von WIFO und Joanneum Research (2016) stammen und dort für einen Impuls im Jahr 2014 geschätzt wurden. Die seither aufgetretene Inflation und das Produktivitätswachstum führen dazu, dass mit 1 Mrd. EUR im Jahr 2021 weniger Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden als im Jahr 2014. Bei der Schätzung des Beschäftigungseffekts in Pkt. 6.3 wird vom Budgetdienst daher eine entsprechende Anpassung vorgenommen.

Die in den WFA verwendeten Multiplikatoren sind aufgrund der verwendeten Methode tendenziell höher als Multiplikatoren, die anhand modellgetriebener Methoden ermittelt werden. Auch die anhand empirischer Methoden ermittelten Multiplikatoren sind tendenziell niedriger, wobei derartige Schätzungen eine hohe Bandbreite aufweisen. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte, die sich bei der Anwendung der WFA-Multiplikatoren ergeben, dürften aber insgesamt auch im Hinblick auf andere Schätzungen für Österreich (siehe Holler und Schuster, 2019) eher eine Obergrenze darstellen und tendenziell überschätzt werden.

5 Qualität der Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen

Ein grundsätzliches Ziel von Konjunkturpaketen ist es die gesamtwirtschaftliche Entwicklung positiv zu beeinflussen. Die WFA solcher Vorhaben sollten daher auch die **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen** darstellen.³² Die WFA zur Einmalzahlung an Arbeitslose enthält eine plausible Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Sowohl für die Einmalzahlung an Familien als auch für die Investitionsprämie unterblieb hingegen eine Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Für die Senkung des Eingangssteuersatzes wurde eine Quantifizierung der nachfrageseitigen Auswirkungen vorgenommen, wobei die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Maßnahme gemeinsam mit jenen der Einführung der degressiven Abschreibung ausgewiesen wurden.

³² Gemäß der WFA-Grundsatz-Verordnung sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen jedenfalls dann darzustellen, wenn die durch die Maßnahme induzierte Nachfrageveränderung zumindest 40 Mio. EUR beträgt. Bei den in dieser Anfragebeantwortung untersuchten Maßnahmen ist dies jeweils der Fall.



Um aus der WFA und den späteren Evaluierungen den entsprechenden Nutzen ziehen zu können, ist eine ausreichende Qualität der festgelegten Ziele und Indikatoren bzw. deren Darstellung wesentlich, damit diese eine faktenbasierte, parlamentarische und öffentliche Diskussion neuer Gesetzesvorschläge in einem bestimmten Politikfeld unterstützen und die Zielerreichung evaluiert werden kann. Die vorliegenden WFA entsprechen diesem Anspruch nicht in allen Punkten. Beispielsweise wurden einige Maßnahmen so gewählt, dass bereits ihre Umsetzung ihre Zielerreichung darstellt.³³ Andere Indikatoren und Maßnahmen könnten hingegen einen guten Hinweis darauf liefern, ob mit ihnen die gewünschte Wirkung erfolgreich erzielt wurde. Beispielsweise ist im Konjunkturstärkungsgesetz 2020 das Ziel 1 „Rettung besonders hart getroffener Branchen“ dann erreicht, wenn die Unternehmensanzahl zum Evaluierungszeitpunkt die Anzahl der Unternehmen im Dezember 2019 erreicht. Bei der Wirkungsdimension Gleichstellung von Frauen und Männern könnte eine zusätzliche Aufteilung der budgetären Mittel auf Frauen und Männer dem besseren Verständnis der eingetretenen Wirkung dienen.³⁴ Zudem wäre es wesentlich, die Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 nicht nur einzeln, sondern möglichst gesamthaft zu evaluieren. So ließe sich beurteilen, wie erfolgreich die gesetzten Maßnahmen der Krise entgegengewirkt haben.³⁵ Eine kumulative Evaluierung der COVID-19-Gesetze auf ihre Gesamtwirkungen erscheint in etwa 2 bis 3 Jahren als sinnvoll, um ihre Wirkungen zur Bewältigung der Krise zu überprüfen.

5.1 Konjunkturstärkungsgesetz 2020

Mit dem Ministerialentwurf zum Konjunkturstärkungsgesetz 2020 und somit für das Begutachtungsverfahren wurde noch keine WFA vorgelegt. Erst die Regierungsvorlage vom 30. Juni 2020 enthielt eine umfangreiche WFA³⁶, der Zeitraum bis zur Behandlung im Ausschuss für Wirtschaft, Industrie und Energie am 6. Juli war jedoch relativ kurz. Im Nationalrat wurde das Konjunkturstärkungsgesetz 2020 bereits am 7. Juli beschlossen.

³³ Beim Vorhaben „Bundesgesetz, mit dem die Begründung von Vorbelastungen durch die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort genehmigt wird ...“ lautet die Maßnahme 1: Beschluss des Bundesgesetzes, mit dem die Begründung von Vorbelastungen durch die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort genehmigt wird.

³⁴ z. B. bei der Einmalzahlung für die Arbeitslosen

³⁵ Der Budgetdienst hat den Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2019 analysiert und dort einige Grundsatzprobleme aufgezeigt. Siehe [Analyse des Budgetdienstes zum Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2019](#).

³⁶ [WFA zum Konjunkturstärkungsgesetz 2020 \(287 d.B.\)](#)



Diese WFA stellt die finanziellen Auswirkungen pro Maßnahme dar, kalkuliert die Belastungen bzw. Entlastungen bei den Verwaltungskosten der Unternehmen und enthält Ausführungen zu den Wirkungsdimensionen Unternehmen, Umwelt, Gesamtwirtschaft, Soziales bzw. zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Es werden sowohl die Auswirkungen auf den privaten Konsum als auch die Beschäftigungseffekte mithilfe der WIFO-JOANNEUM Multiplikatoren quantifiziert.

Bei der nachfolgenden internen Evaluierung sollte jedenfalls auch für alle nur verbal beschriebenen Effekte das jeweilige Zahlenmaterial erhoben und in Bezug zur Maßnahme gesetzt werden (z. B. Auswirkung auf Teilzeit, Arbeitslosigkeit). Der Evaluierungsstichtag wurde mit 2025 festgelegt, was aus Sicht des Budgetdienstes als zu spät erscheint.

Die für die einzelnen Maßnahmen ausgewiesenen **finanziellen Auswirkungen** werden kaum erläutert und es werden keine Angaben zu den getroffenen Annahmen gemacht. Insbesondere die für den Verlustrücktrag und für die degressive Abschreibung ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen sind zwar qualitativ, nicht aber quantitativ nachvollziehbar und können auch nicht plausibilisiert werden. Für die Verlängerung der Steuerstundungen werden Mindereinzahlungen im Jahr 2020 iHv 2,0 Mrd. EUR ausgewiesen, allerdings werden für die Folgejahre keine Rückflüsse in der Tabelle angegeben. In der textlichen Erklärung gibt das BMF an, dass der überwiegende Teil der gestundeten Abgaben im Jahr 2021 in den Haushalt zurückfließen wird. Die in der WFA für den Verlustrücktrag ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen Verlustrücktrag

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024
Finanzielle Auswirkungen Verlustrücktrag	-2.000	-2.000	-1.000	1.000	1.000

Quelle: WFA zum Konjunkturstärkungsgesetz 2020

Der Verlustrücktrag ermöglicht eine Gegenrechnung von Verlusten 2020 mit Gewinnen im Jahr 2019 bzw. unter gewissen Umständen mit Gewinnen aus 2018. Allerdings verringert sich dadurch ein möglicher Verlustvortrag entsprechend, d. h. eine Gegenrechnung der Verluste 2020 mit zukünftigen Gewinnen entfällt. Im Wesentlichen bewirkt die Maßnahme daher eine Verschiebung des Besteuerungszeitpunktes und stärkt dadurch kurzfristig die Liquidität der Unternehmen. Das BMF erwartet sowohl 2020 als auch 2021 Mindereinnahmen von jeweils 2,0 Mrd. EUR und im Jahr 2022 weitere Mindereinnahmen iHv 1,0 Mrd. EUR. Ab 2023 wird mit Mehreinnahmen aufgrund des mit der temporären Einführung des Verlustrücktrags einhergehenden Entfalls des Verlustvortrags aus den Verlusten für 2020 gerechnet. In einer



längerfristigen Betrachtung ist die Maßnahme sowie die geschaffene Möglichkeit zur degressiven Abschreibung grundsätzlich kostenneutral, wenn von allfälligen zukünftigen Steuersatzänderungen, Unternehmensinsolvenzen oder einer Kapitalverzinsung abgesehen wird. Insbesondere die zu erwartenden Insolvenzen dürften aber letztlich zu budgetären Kosten der Maßnahme führen, da diese Unternehmen zwar den Verlustrücktrag geltend machen, aber der gegenläufige Effekt (Entfall des Verlustvortrags) nicht mehr zum Tragen kommt.

Die in der WFA ausgewiesenen **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen** des Konjunkturstärkungsgesetzes 2020 umfassen die konjunkturellen Auswirkung der Maßnahmen bei der Einkommensteuer und der degressiven Abschreibung, die nicht von der Anfrage an den Budgetdienst umfasst ist. Die den Berechnung zugrunde gelegten Parameter werden in der WFA nicht im Detail dargestellt, weshalb der ausgewiesene gesamtwirtschaftliche Effekt der Maßnahmen auf die Wertschöpfung zunächst vom Budgetdienst missinterpretiert wurde.³⁷

5.2 Investitionsprämienengesetz

Der Ministerialentwurf inklusive einer WFA für das Investitionsprämienengesetz wurde am 23. Juni 2020 mit einer nur dreitägigen Begutachtungsfrist veröffentlicht. Die im Wesentlichen unveränderte Regierungsvorlage ist am 30. Juni im Nationalrat eingelangt und wurde am 6. Juli im Ausschuss für Wirtschaft, Industrie und Energie behandelt. Der Beschluss im Nationalrat erfolgte am 7. Juli. Mit dem Investitionsprämienengesetz und dem zugehörigen Bundesgesetz zur Begründung von Vorbelastungen wurden Mittel bis zu **1 Mrd. EUR** zur Verfügung gestellt. Anträge können ab dem 1. September 2020 bis zum 28. Februar 2021 gestellt werden.

Bereits nach kurzer Zeit wurden Anträge mit einem Fördervolumen von 1 Mrd. EUR gestellt. Im Ausschuss für Familie und Jugend wurde am 21. September 2020 sodann ein Antrag von Abgeordneten der Regierungsparteien eingebracht, mit dem die maximalen Budgetmittel auf **2 Mrd. EUR** erhöht werden sollten. Dies wurde damit begründet, dass es im Sinne der EU-beihilferechtlichen Qualifikation der Investitionsprämie als „Allgemeine Maßnahme“ angezeigt sei, um die Maßnahme nicht aufgrund zu geringer Budgetmittel vorzeitig einstellen

³⁷ In der Erstversion dieser Anfragebeantwortung vom 2. November 2020 konnte der Budgetdienst die Höhe der Wertschöpfungseffekte durch eine Änderung des Konsums alleine nicht nachvollziehen. Der **zusätzliche Effekt** in der WFA resultiert aus der angenommenen Nachfragesteigerung nach Investitionsgütern durch die **degressive Abschreibung**.



zu müssen. Am 23. September erfolgte der entsprechende Beschluss im Nationalrat. Da die Aufstockung nicht als Regierungsvorlage in den Nationalrat eingebracht wurde, liegt auch keine diesbezügliche WFA bzw. Aktualisierung der ursprünglichen WFA vor.

Die mit der Abwicklung der Investitionsprämie beauftragte aws verwies auf ihrer Website darauf, dass laut Auskunft des BMDW die Mittel im Bedarfsfall aufgestockt werden und Anträge bis 28. Februar 2021 aufgrund der **beihilferechtlichen Konstruktion** als allgemeine Maßnahme jedenfalls zu bedienen seien. In diesem Fall werden auch die auf 2 Mrd. EUR erhöhten Mittel voraussichtlich nicht ausreichen. Die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort hat in einem Interview vom 8. Oktober 2020 bekannt gegeben, dass bereits ein Fördervolumen von 1,5 Mrd. EUR erreicht wurde. Die Klubobfrau der Grünen sprach in einem Gastkommentar bereits am 31. August von bis zu 4 Mrd. EUR. Das WIFO ging in einer Bewertung der Maßnahme vom 10. Juli von fiskalischen Kosten zwischen 2,7 Mrd. EUR und 4,6 Mrd. EUR aus. In einem am 29. Oktober 2020 veröffentlichten Mediengespräch hat die Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort mitgeteilt, dass der Rahmen von 2 Mrd. EUR fast ausgeschöpft sei. Dabei hat sie eine Aufstockung auf zumindest 3 Mrd. EUR angekündigt und festgestellt, dass eine Bearbeitung aller Anträge bis Ende Februar 2021 „gesetzlich so vorgesehen“ sei.

Für die Wirkung der Investitionsprämie ist es nicht nur quantitativ sondern auch qualitativ wichtig, ob alle Anträge im Antragszeitraum bedient werden. Bei bereits ohne Investitionsprämie beabsichtigten Investitionen ist ein Antrag tendenziell schneller möglich als bei durch die Prämie angestoßenen zusätzlichen Investitionen. Daher dürfte der Anteil der Mitnahmeeffekte geringer ausfallen, wenn alle Anträge bis 28. Februar 2021 bedient werden.

Die WFA definiert zwei Ziele, welche sehr allgemein formuliert sind: Zur Sicherstellung von Unternehmensstandorten und Betriebsstätten sollen Investitionen von rund dem zehnfachen der abgerufenen Mittel ausgelöst werden bzw. ein Drittel der Investitionen soll in Projekte der Schwerpunkte Digitalisierung, Ökologisierung, Gesundheit und Life Science erfolgen. In der WFA und in Pressemeldungen des BMDW wird von „ausgelösten Investitionen“ gesprochen. Dies legt nahe, dass es sich hierbei um zusätzliche Investitionen handelt, welche kausal durch die Investitionsprämie bewirkt wurden. Tatsächlich handelt es sich dabei jedoch um das geförderte Investitionsvolumen. Aufgrund von Mitnahmeeffekten ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der geförderten Investitionen auch ohne die Investitionsprämie durchgeführt worden wäre (siehe Pkt. 6.2). Eine sinnvolle Evaluierung würde untersuchen, welcher Anteil der geförderten Investitionen tatsächlich zusätzlich bewirkt wurde bzw. wegen der Prämie vorgezogen wurde.



Die beiden in der WFA enthaltenen Maßnahmen bestehen ausschließlich aus dem Beschluss der beiden Gesetze (Investitionsprämiengesetz und Vorbelastungsregelung) selbst. Da bei der internen Evaluierung der WFA auch die Erreichung der Maßnahmen beurteilt wird, können diese bereits mit Gesetzesbeschluss in jedem Fall als zur Gänze erreicht klassifiziert werden. Die WFA sollte jedoch dazu genutzt werden, um Vorgaben und Zielsetzungen für die Abwicklung der Investitionsprämie zu definieren, wie etwa inhaltliche Klarheit und Schwerpunktsetzungen bei den Richtlinien, Abwicklungsdauer oder eine verwaltungsökonomische Abwicklung.

Ebenfalls in der WFA enthalten ist eine Darstellung für die Wirkungsdimensionen Unternehmen, Verwaltungskosten für Unternehmen, gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und Umwelt. Die Ausführungen dazu sind allgemeiner Natur und es finden sich darin keine detaillierten Analysen bzw. Quantifizierungen. So wird bei den **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen** überraschenderweise unter anderem ausgeführt, dass sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig „keine wesentlichen Auswirkungen“ erwartet werden. Bei einem makroökonomischen Schwerpunkt der Maßnahme und einem Volumen von damals 1 Mrd. EUR ist dies nicht nachvollziehbar. Auch die Begründung, dass die Abschätzung schwer möglich sei und daher „auf die Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Effekte in der WFA verzichtet wird“, erscheint nicht schlüssig. Gerade vor dem Hintergrund, dass die ökologische Komponente gestärkt werden soll, ist nicht nachvollziehbar, warum die Auswirkungen auf die Umwelt nicht detaillierter abgeschätzt werden, sondern nur auf die Anreizwirkung im Gesetz verwiesen wird.

5.3 Einmalzahlung für Arbeitslose

Die WFA zur Einmalzahlung aus der Arbeitslosenversicherung enthält neben den finanziellen Auswirkungen auch eine Darstellung der angestrebten Ziele und Maßnahmen sowie der gesamtwirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. Die finanziellen Auswirkungen umfassen zusätzlich zur Schätzung der Auszahlungen einschließlich der zugrundeliegenden Parameter auch eine Abschätzung der Umsatzsteuerrückflüsse, die bei den anderen WFA nicht berücksichtigt wurden. Die Abschätzung der sozialen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungsdimensionen wurde basierend auf den WIFO-JOANNEUM Multiplikatoren 2014 bis 2020 erstellt. Insgesamt werden die Ziele der WFA auch durch Indikatoren operationalisiert (z. B. 3.900 Beschäftigungsverhältnisse, Konsumquote), jedoch könnten die Ziele noch stärker quantifiziert werden (z. B. Auswirkung auf Armutsgefährdung, Haushaltseinkommen unterschiedlicher Einkommensgruppen). Entsprechende Indikatoren sollten in der Evaluierung jedenfalls dargestellt, jedoch insbesondere auch in eine Gesamtevaluierung aller relevanten COVID-19-Maßnahmen, die auf Kaufkraftstärkung und soziale Abfederung abzielen, integriert



werden. Der Evaluierungszeitpunkt 2021 erscheint sinnvoll.

Eine Darstellung der Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern ist nicht erfolgt, da die gemäß WFA-Grundsatz-Verordnung festgelegten Wesentlichkeitskriterien nicht erfüllt sind, die eine Unterrepräsentation von unter 30 % verlangen. Die WFA zur Arbeitslosenversicherung zeigt jedoch, dass es auch allgemein von Interesse wäre, wie sich das Volumen auf Frauen und Männer verteilt bzw. wie sich die Maßnahmen auf unterschiedliche Einkommensgruppen verteilen und wie in diesen Frauen repräsentiert sind. Eine Darstellung sollte jedenfalls in der geplanten Evaluierung erfolgen und die Wesentlichkeitskriterien in der WFA-Grundsatz-Verordnung entsprechend evaluiert werden.

Die angekündigte zweite Einmalzahlung für Arbeitslose könnte mittels eines Initiativantrags oder Abänderungsantrags im Nationalrat beschlossen werden. In diesem Fall müsste keine WFA vorgelegt werden, die die Auswirkungen der zweiten Einmalzahlung für Arbeitslose abschätzt.

5.4 Einmalzahlung für Familien

Bei der WFA zu der im Familienlastenausgleichsgesetz vorgesehenen Einmalzahlung zur Familienbeihilfe im September 2020 wurden die finanziellen Auswirkungen dargestellt, allerdings fehlt eine Definition von relevanten Zielen sowie eine Darstellung der Wirkungsdimensionen Soziales und Gesamtwirtschaft. In diesem Zusammenhang müsste z. B. der Effekt auf die Kaufkraft sowie auf den Konsum dargestellt werden. Eine interne Evaluierung bereits im Oktober 2020 ist jedenfalls unzweckmäßig. Zu diesem Zeitpunkt kann bestenfalls der formale Zahlungsvollzug evaluiert werden, der jedoch nicht im Mittelpunkt einer WFA stehen sollte. Darin sollen vielmehr die eigentlichen Wirkungsziele, in diesem Fall Armutsbekämpfung, Kaufkraftstärkung, Konsumsteigerung und Belebung der Konjunktur beurteilt werden, was im Oktober 2020 noch nicht möglich ist. Die Folgen werden erst im Laufe der Folgemonate eintreten. Ein sinnvoller Evaluierungszeitpunkt würde im Jahr 2021 liegen, wobei ein Gesamtkontext mit den anderen Maßnahmen zur Kaufkraft- und Konjunkturstärkung zu betrachten wäre.

Eine Abschätzung der Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage hätte analog zu den Angaben bei der Einmalzahlung für Arbeitslose durch eine geringfügige Anpassung der Konsumneigung erfolgen können. Dies ist im WFA-IT-Tool relativ einfach möglich und würde die Aussagekraft der WFA erhöhen. Die beiden Einmalzahlungen sind in derselben Regierungsvorlage des Bundesministeriums für Arbeit, Familie und Jugend (BMAFJ) enthalten, sodass die Expertise innerhalb des Ressorts grundsätzlich vorhanden sein müsste.



6 Konjunkturelle und finanzielle Auswirkungen

In diesem Abschnitt werden der konjunkturelle Effekt der von der Anfrage umfassten Maßnahmen zur Stärkung des Privatkonsums und der Investitionsprämie sowie deren finanzielle Auswirkungen dargestellt. Auf Grundlage der in Pkt. 4.2 beschriebenen Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmultiplikatoren wird der Konjunkturreffekt ermittelt. Dabei wird zunächst in Pkt. 6.1 beschrieben, wie sich die Maßnahmen zur Entlastung der Privathaushalte auf den Privatkonsum im Betrachtungszeitraum 2020 bis 2024 auswirken könnten. In Pkt. 6.2 werden die Auswirkungen der Investitionsprämie auf die einzelnen Nachfragekategorien dargestellt. In weiterer Folge werden dann in Pkt. 6.3 die Multiplikatoren zur Ermittlung des Konjunkturreffekts angewendet. In Pkt. 6.4 werden die finanziellen Auswirkungen unter Berücksichtigung des Konjunkturreffekts dargestellt.

6.1 Entlastung der Privathaushalte

Die Senkung der Einkommensteuer, die Erhöhung der Negativsteuer und die Einmalzahlungen für Familien und Arbeitslose zielen auf eine **Stärkung des Privatkonsums** ab. Durch diese Maßnahmen steigen die verfügbaren Einkommen der Haushalte und je nach marginaler Konsumneigung³⁸ der betroffenen Haushalte fließt ein Teil des Einkommenszuwachses in den Konsum. Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Höhe der marginalen Konsumneigung ist die Einkommenshöhe. Je höher das Einkommen desto niedriger ist tendenziell die marginale Konsumneigung.³⁹ Aus diesem Grund wurde der Anstieg der verfügbaren Haushaltseinkommen auf die drei Terzile der Einkommensverteilung aufgeteilt und je nach Terzil eine unterschiedliche Konsumneigung angenommen. Hierfür wurden Werte herangezogen, die auch das WIFO für vergleichbare Berechnungen verwendet hat:

³⁸ Die marginale Konsumneigung beschreibt den Anteil, der von einem Einkommenszuwachs in den Konsum fließt. Die durchschnittliche Konsumneigung beschreibt hingegen den Anteil am Gesamteinkommen, der konsumiert wird.

³⁹ Es gibt aber noch eine Reihe weiterer Faktoren, die zu Unterschieden in den marginalen Konsumneigungen von Personen bzw. Haushalten führen. Dazu zählen etwa die Vermögenslage, das Alter, die Sicherheit des Arbeitsplatzes oder auch die persönlichen Präferenzen.

**Tabelle 3: Marginale Konsumneigung 2020 bis 2024**

	t	t+1	t+2	t+3	t+4	nach 5 Jahren
Marginale Konsumneigung						
1. Terzil	0,80	0,10	0,03	0,01	0,00	0,94
2. Terzil	0,50	0,18	0,08	0,03	0,01	0,80
3. Terzil	0,40	0,18	0,08	0,03	0,01	0,70

Quellen: Baumgartner und Kaniowski (2015) bzw. Ederer (2017)

Im Jahr des Impulses (t) wird für das 1. Terzil eine marginale Konsumneigung von 0,8 angenommen, d. h. im unteren Einkommenssegment fließen noch im Jahr der Entlastung 80 % des Einkommenszuwachses in den Konsum. In den Folgejahren steigt dieser Wert noch etwas an, sodass nach fünf Jahren 94 % der Entlastung verkonsumiert werden. Im mittleren (2. Terzil) und oberen (3. Terzil) Einkommenssegment sind die Werte entsprechend niedriger. Für die kurzfristige marginale Konsumneigung wird ein Wert von 0,5 bzw. 0,4 angenommen, mittelfristig steigt diese auf 0,8 bzw. 0,7 an.

Die COVID-19-Krise weist einige Besonderheiten auf, die sich dämpfend auf das Konsumverhalten der Haushalte auswirken dürften.⁴⁰ Aufgrund der Angst vor einer Ansteckung sinkt die Konsumbereitschaft in weiten Teilen der Bevölkerung. Auch angebotsseitige Beschränkungen wie etwa vorgezogene Sperrstunden in der Gastronomie, zahlenmäßige Beschränkungen bei Veranstaltungen oder die Maskenpflicht schränken die Konsummöglichkeiten der Haushalte ein bzw. dämpfen die Konsumbereitschaft. Zusätzlich wirkt sich eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Wirtschaftsentwicklung dämpfend auf das Konsumverhalten aus. Insbesondere bei Personen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen kann dies zu einem Vorsichtssparen führen. Zu einer höheren Konsumneigung bei Erhalt von Hilfszahlungen kann hingegen der höhere Anteil an Personen mit einem temporären Einkommensverlust (v. a. aufgrund von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit) und damit einhergehenden Liquiditätseinschränkungen führen.

⁴⁰ Coibon et al. (2020) untersuchen die im Frühjahr 2020 zur Konjunkturbelebung ausbezahlte Einmalzahlung in den USA (1.200 \$ pro Erwachsenen bzw. 500 \$ pro Kind). Sie zeigen, dass im Durchschnitt 40 % der Zahlung für Konsum ausgegeben wurden und jeweils 30 % gespart bzw. zur Rückzahlung von Schulden verwendet wurden. Etwa 15 % der befragten Personen gaben an, den Großteil der Einmalzahlung unmittelbar zu konsumieren, 33 % sparten einen Großteil und 52 % zahlten damit in erster Linie Schulden zurück.



Die genannten Faktoren deuten darauf hin, dass im derzeitigen Umfeld insbesondere mittlere und höherer Einkommensgruppen eine geringere marginale Konsumneigung haben dürften als zu normalen Zeiten. Die für diese Gruppen unterstellte Konsumneigung dürfte daher eher eine Obergrenze darstellen. Personen mit geringen Einkommen könnten hingegen auch in der gegenwärtigen Situation eine hohe Konsumneigung aufweisen, da sie besonders häufig von Liquiditätsbeschränkungen betroffen sind.

Aufgrund der für die einzelnen Einkommensterzile angenommenen marginalen Konsumneigung ergeben sich die folgenden Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Privatkonsum:

Tabelle 4: Effekt der Einkommensteuersenkung und Einmalzahlungen auf den Privatkonsum

in Mio. EUR	2020		2021-2024	
	Anstieg verfügbares Einkommen	Anstieg privater Konsum	Anstieg verfügbares Einkommen	Anstieg privater Konsum
Maßnahmen bei der Einkommensteuer				
1. Terzil	256	204	1.371	1.253
2. Terzil	485	242	2.441	1.819
3. Terzil	635	254	3.113	2.013
Summe	1.375	701	6.925	5.085
Einmalzahlung für Familien				
1. Terzil	268	214	-	38
2. Terzil	236	118	-	71
3. Terzil	161	64	-	48
Summe	665	397	-	157
Einmalzahlung für Arbeitslose I (Mai-August)				
1. Terzil	108	87	-	15
2. Terzil	45	23	-	14
3. Terzil	28	11	-	8
Summe	181	120	-	37
Einmalzahlung für Arbeitslose II (September-November)				
1. Terzil	119	95	-	17
2. Terzil	51	25	-	15
3. Terzil	30	12	-	9
Summe	200	133	-	41
Gesamtsumme	2.421	1.351	6.925	5.320

Quelle: Eigene Berechnungen



Das gesamte Entlastungsvolumen aus den Maßnahmen bei der Einkommensteuer liegt im Jahr 2020 bei 1,38 Mrd. EUR,⁴¹ wovon rd. 46 % auf das oberste Drittel der Einkommensverteilung (3. Terzil) entfallen. Unter Verwendung der in Tabelle 3 ausgewiesenen Werte für die marginale Konsumneigung steigt der Privatkonsum aufgrund der Entlastung im Jahr 2020 um insgesamt 701 Mio. EUR an. Dies entspricht etwa der Hälfte des Entlastungsvolumens in diesem Jahr. Im Gegensatz zu den Einmalzahlungen für Familien und Arbeitslose handelt sich bei der Senkung der Einkommensteuer und der Erhöhung der Negativsteuer um dauerhafte Maßnahmen, die auch in den Folgejahren zu einem Einkommensanstieg führen werden. Im Betrachtungszeitraum 2021 bis 2024 beträgt die Entlastung insgesamt 6,93 Mrd. EUR, der Privatkonsum steigt in diesem Zeitraum um 5,08 Mrd. EUR an.

Die Einmalzahlung für Familien erhöht die verfügbaren Einkommen im Jahr 2020 um 665 Mio. EUR. Auf das erste und zweite Terzil der Einkommensverteilung entfallen rd. 40 % bzw. rd. 36 % des Entlastungsvolumens. Der geschätzte Anstieg des Privatkonsums im Jahr 2020 infolge der Maßnahme beträgt 397 Mio. EUR. Der Anteil des Konsumimpulses am Entlastungsvolumen ist mit rd. 60 % etwas höher als bei der Einkommensteuersenkung, da die Maßnahme stärker kleinere Einkommen entlastet. Im Betrachtungszeitraum 2021 bis 2024 kommt es zu keinem weiteren direkten Anstieg der Einkommen, der Privatkonsum steigt aber aufgrund einer verzögerten Verwendung insgesamt um weitere 157 Mio. EUR an.

Durch die Einmalzahlungen für Arbeitslose kommt es im Jahr 2020 zu einem Anstieg der verfügbaren Einkommen um 181 Mio. EUR bzw. bei der angekündigten Verlängerung um 200 Mio. EUR. Dabei entfällt mit jeweils etwa 60 % der größte Teil auf das 1. Terzil der Einkommensverteilung. Da in diesem Einkommenssegment die Konsumneigung am höchsten ist, fließen im Jahr 2020 etwa zwei Drittel der Entlastung in den Privatkonsum. Im Betrachtungszeitraum 2021 bis 2024 steigt der Konsum bei der bereits ausbezahlten Einmalzahlung um 37 Mio. EUR an, bei der angekündigten weiteren Einmalzahlung beträgt der Zuwachs 41 Mio. EUR.

⁴¹ Die Erhöhung der Negativsteuer und die Entlastung der Selbständigen führen erst im Veranlagungsweg im Jahr 2021 zu einer Entlastung. Darüber hinaus ist etwa bei nicht ganzjährig Beschäftigten eine rückwirkende Aufrollung der Entlastung durch den Arbeitgeber nicht möglich. Mittelfristig liegt das Entlastungsvolumen bei ungefähr 1,7 Mrd. EUR pro Jahr.



6.2 Investitionsprämie

Für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen ist das gesamte Fördervolumen von Bedeutung. Für dieses wurde ursprünglich ein Höchstbetrag von 1 Mrd. EUR beschlossen, welcher seither auf 2 Mrd. EUR erhöht wurde. Falls alle Anträge bis zum 28. Februar 2021 bedient werden sollen, wird die Obergrenze gesetzlich noch weiter angehoben werden müssen (siehe dazu auch Pkt. 5.2). In dieser Studie nimmt der Budgetdienst ein **Fördervolumen iHv 2 Mrd. EUR** an, weil die Investitionsprämie in dieser Höhe auch im Strategiebericht 2021 – 2024 des BMF enthalten ist. Eine weitere Aufstockung erhöht einerseits die finanziellen Kosten und verstärkt andererseits den positiven Konjunkturreffekt.

Für den Konjunkturreffekt insgesamt ist es entscheidend, in welchem Ausmaß die Investitionsprämie zu **zusätzlichen Investitionen** führt. Das **Vorziehen von Investitionen** wegen der Befristung der Investitionsprämie hat ebenfalls einen positiven konjunkturellen Effekt in den Jahren 2020 und 2021. In den späteren Jahren sinkt dann aber das Investitionsvolumen und ein gegenläufiger Effekt tritt ein. Investitionen, die auch ohne Prämie zum selben Zeitpunkt und im selben Ausmaß getätigt worden wären, haben keine direkten konjunkturellen Effekte (**Mitnahmeeffekt**).

Der Budgetdienst hat in Modellrechnungen das Ausmaß von zusätzlichen Investitionen und Vorzieheffekten untersucht (siehe auch Methodenanhang). Die dafür ermittelte mögliche Bandbreite ist groß, wobei die wichtigsten Parameter die **Nutzungsdauer** der Investitionsgüter und die sogenannten **Anpassungskosten** von Unternehmen sind. Je langlebiger ein Investitionsgut ist, umso stärker steigen die Investitionen bei einer befristeten Investitionsprämie an. Handelt es sich um ein kurzlebiges Gut, ist es für Unternehmen nur dann sinnvoll eine zusätzliche Investition zu tätigen, wenn sie in dem kurzen Zeitraum nützlich ist. Bei einem langlebigen Gut zahlt es sich hingegen aus, die Investition beispielsweise auch dann auf das Jahr 2021 vorzuziehen, wenn eigentlich erst in späteren Jahren Bedarf besteht. Anpassungskosten messen, wie schwierig es für Unternehmen ist, von einem geplanten Investitionspfad abzuweichen. In den Modellen können dafür unterschiedliche Spezifikationen gewählt werden. Grundsätzlich gilt, dass höhere Anpassungskosten ein Reagieren auf kurzfristig durch die Förderung gesetzte Investitionsanreize erschweren. Je höher die Anpassungskosten sind, umso weniger reagieren Investitionen also auf die Investitionsprämie und umso höher ist der Anteil der Mitnahmeeffekte. In der Praxis wird es je nach Sektor und Investitionsgut zu einem unterschiedlichen Ausmaß an Mitnahmeeffekten kommen.



Hassett und Hubbard (2002) fassen zusammen, dass empirische Studien eine Elastizität der Investitionen in Bezug auf die Kapitalnutzungskosten zwischen -0,5 und -1,0 schätzen. Das bedeutet, dass bei einer Reduktion der Kapitalnutzungskosten um 1 %, die Investitionen zwischen 0,5 % und 1 % steigen. Dwenger (2014) schätzt für deutsche Unternehmen eine Elastizität nahe bei -1. Zwick und Mahon (2017) erhalten für vorübergehende beschleunigte Abschreibungsmöglichkeiten in den USA mit -1,6 eine etwas höhere Elastizität, da kleine Unternehmen dort stärker reagiert haben.⁴² Auf Basis von Modellrechnungen wird in dieser Studie angenommen, dass das Gesamtvolumen der zusätzlichen Investitionen im Bereich des Fördervolumens liegt. Die Elastizität beträgt somit in etwa -1 und ist damit am oberen Rand der Bandbreite von Hassett und Hubbard (2002). Da es sich bei der Investitionsprämie um eine temporäre Förderung handelt, die somit Anreize zum Vorziehen von Investitionen auslöst, kann diese höhere Elastizität begründet werden. Bei einem Fördervolumen iHv 2 Mrd. EUR wird konkret davon ausgegangen, dass im Zeitraum 2020 bis 2024 zusätzliche Investitionen von etwa 2 Mrd. EUR getätigt werden. Bei den übrigen Investitionen iHv etwa 18 Mrd. EUR, die durch die Investitionsprämie gefördert werden, kommt es entweder zu reinen Mitnahmeeffekten oder einem Vorziehen der Investition im Betrachtungszeitraum. Insbesondere bei den Mitnahmeeffekten durch die Investitionsprämie kommt es zu einem Transfer an Unternehmen bzw. deren EigentümerInnen. Daraus folgt ebenfalls ein Anstieg der Nachfrage durch zusätzlichen privaten Konsum.

Die folgende Tabelle fasst die geschätzten nachfrageseitigen Auswirkungen der Investitionsprämie auf Investitionen und privaten Konsum zusammen:

Tabelle 5: Nachfrageeffekte der Investitionsprämie

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Gesamt
Veränderung der Investitionsnachfrage	700	2.000	300	-900	0	2.100
abgerechnete Investitionsprämie	26	400	1.120	130	249	1.925
Anstieg privater Konsum	10	110	310	40	70	540

Quelle: Eigene Berechnungen

⁴² Mit dem Konjunkturstärkungsgesetz 2020 wurde die Möglichkeit einer degressiven Abschreibung geschaffen. Diese verlagert aus Sicht der Unternehmen die Steuerlast in die Zukunft und führt bei entsprechender Diskontierung ebenfalls zu einer Reduktion der Kapitalnutzungskosten. Da es sich um eine unbefristete Maßnahme handelt, dürfte sie den Kapitalstock dauerhaft leicht erhöhen. Der Anreiz, Investitionen vorzuziehen, ist jedoch geringer als bei der befristeten Investitionsprämie und den vorübergehenden Maßnahmen, die Zwick und Mahon (2017) untersuchen, sodass auch die Elastizität (betragsmäßig) kleiner sein dürfte.



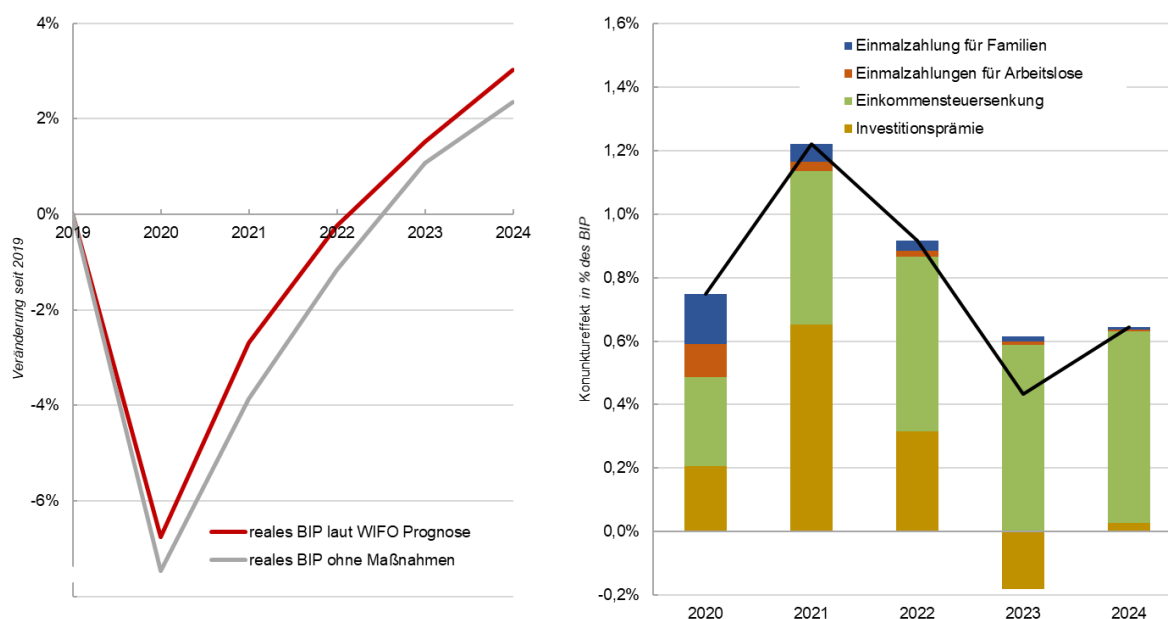
Die geschätzten zusätzlichen Investitionen erhöhen die **Nachfrage nach Investitionsgütern** in den Jahren 2020 bis 2024. Vorzieheffekte führen in den ersten Jahren zu mehr Investitionen, sodass die Investitionsnachfrage im Vergleich zu einem Szenario ohne Investitionsprämie im Jahr 2020 um rd. 0,7 Mrd. EUR und im Jahr 2021 um rd. 2,0 Mrd. EUR höher ist. Ab dem Jahr 2022 dämpfen die bereits vorgezogenen Investitionen die Nachfrage, sodass der geschätzte Anstieg im Jahr 2022 nur noch rd. 0,3 Mrd. EUR beträgt. Im Jahr 2023 geht die Nachfrage dann um rd. 0,9 Mrd. EUR zurück. Im gesamten Betrachtungszeitraum steigt die Nachfrage nach Investitionsgütern wegen der Investitionsprämie somit um rd. 2,1 Mrd. EUR. Die Nachfrageveränderung nach Investitionsgüter wird auf die im WFA-IT-Tool enthaltenen Kategorien aufgeteilt, wobei der Großteil auf Ausrüstungsinvestitionen und sonstige Investitionen entfällt.⁴³

Da die Investitionsprämie im Nachhinein abgerechnet wird, finden die Auszahlungen zeitlich nach den ausgelösten Investitionen statt. Es wird angenommen, dass der Anstieg des privaten Konsums knapp 30 % der ausgezahlten Förderungen beträgt. Dies folgt aus den hohen Mitnahmeeffekten, bei denen die Förderung letztlich einer Transferzahlung an die EigentümerInnen entspricht.

6.3 Auswirkung der Maßnahmen auf BIP und Beschäftigung

Unter Anwendung der in Pkt. 4.2 dargestellten Wertschöpfungsindikatoren und der in Pkt.6.1 bzw. 6.2 beschriebenen Auswirkung der Maßnahmen auf die einzelnen Nachfragekategorien ergeben sich die folgenden Effekte der von der Anfrage umfassten Maßnahmen auf die Wirtschaftsentwicklung 2020 bis 2024:

⁴³ Die exakte Aufteilung auf die Kategorien ist für die Bestimmung des Konjunktoreffekts wegen der Ähnlichkeit der Multiplikatoren nicht zentral. Investitionen in Fahrzeuge weisen einen geringeren Multiplikator auf. Da Fahrzeuge mit direkter Nutzung fossiler Energieträger nicht förderbar sind, wurde für Investitionen in Fahrzeuge nur ein geringer Anteil iHv 5 % der geförderten Investitionen angenommen.

**Grafik 1: Auswirkung auf die Wirtschaftsentwicklung 2020 bis 2024**

Quelle: WIFO-Prognose vom Oktober 2020, eigene Berechnungen

In der Grafik wird die reale BIP-Entwicklung bis 2024 gemäß der aktuellen WIFO-Prognose von Anfang Oktober⁴⁴ einer hypothetischen BIP-Entwicklung gegenüber gestellt, die sich ohne den Konjunkturreffekt der betrachteten Maßnahmen ergeben würde. Das reale BIP im Jahr 2020 wäre ohne die betrachteten Maßnahmen um etwa 0,7 %-Punkte niedriger als in der WIFO-Prognose. Den größten Konjunkturreffekt erzielen die betrachteten Maßnahmen im Jahr 2021 mit insgesamt rd. 1,2 % des BIP. Mehr als die Hälfte davon entfällt auf die Wirkung der Investitionsprämie, die 2021 insbesondere aufgrund der durch die Befristung ausgelösten Vorzieheffekte einen besonders großen Effekt hat.⁴⁵ Die Vorzieheffekte lösen dann aber ab dem Jahr 2023 einen gegenläufigen Effekt aus. Mittelfristig ist der Konjunkturreffekt der Maßnahmen bei der Einkommensteuer am höchsten, da es sich hierbei um dauerhafte Maßnahmen handelt. Bei den Einmalzahlungen nimmt der Konjunkturreffekt erwartungsgemäß mit der Zeit stark ab. Für die Ermittlung der Konjunkturreffekte wird angenommen, dass die Maßnahmen über ein höheres Defizit finanziert werden. Allfällige in künftigen Jahren beschlossene Gegenfinanzierungsmaßnahmen würden den Konjunkturreffekt entsprechend

⁴⁴ In der WIFO-Prognose werden die Maßnahmen, mit Ausnahme der zweiten Einmalzahlung für Arbeitslose, berücksichtigt. Da in dieser Prognose kein zweiter „Lockdown“ enthalten ist, sondern von einer Erholung im 4. Quartal ausgegangen wird, dürfte die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 schlechter ausfallen. Der Konjunkturreffekt der Maßnahmen selbst lässt sich jedoch genauer schätzen als das Niveau des BIP. Eine Verschlechterung der tatsächlichen BIP-Entwicklung in den Jahren 2020 bis 2024 verschiebt auch die BIP-Kurve ohne Maßnahmen in etwa parallel nach unten. Der Konjunkturreffekt der Maßnahmen (Abstand zwischen den Kurven) ist davon weniger betroffen.

⁴⁵ Eine weitere Aufstockung des Fördervolumens bei der Investitionsprämie würde den Konjunkturreffekt verstärken und zu einem höheren Anteil der Investitionsprämie innerhalb der Maßnahmen führen.



dämpfen (siehe hierfür auch Pkt. 4.2).

Die Anwendung der Beschäftigungsmultiplikatoren auf die in Pkt. 6.1 und 6.2 beschriebenen Nachfrageimpulse der Maßnahmen ergeben folgende Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung:⁴⁶

Tabelle 6: Auswirkung auf die Beschäftigungsentwicklung 2020 bis 2024

<i>in Beschäftigungsverhältnissen pro Jahr</i>	2020	2021	2022	2023	2024
Maßnahmen bei der Einkommensteuer	12.900	23.100	27.400	29.900	31.200
Einmalzahlung Familien	7.300	2.800	1.700	900	500
Einmalzahlungen Arbeitslose	4.600	1.500	900	500	300
Investitionsprämie	9.900	32.900	15.300	-9.200	1.400
Gesamt	34.700	60.400	45.300	22.100	33.300

Quelle: Eigene Berechnungen

Die ausgewiesenen Werte geben die durch die Maßnahmen entstandenen Beschäftigungsverhältnisse an. Laut den Berechnungen von WIFO und Joanneum Research⁴⁷ werden davon etwa drei Viertel durch die Schaffung neuer Stellen gedeckt, der Rest betrifft die Sicherung bzw. erhöhte Auslastung bestehender Arbeitsplätze. Der zeitliche Verlauf der Beschäftigungseffekte ist im Wesentlichen ident zum BIP-Effekt der Maßnahmen. Im Jahr 2020 steigen die Jahresbeschäftigungsverhältnisse durch die Maßnahmen um rd. 34.700 an. In den Berechnungen des Budgetdienstes wird dieser Effekt zu etwa einem Drittel auf eine geringere Anzahl an Personen in Kurzarbeit, zu einem Drittel auf weniger Ausfallstunden bei Personen in Kurzarbeit und zu einem Drittel auf mehr Personen in Beschäftigung aufgeteilt. In den Folgejahren ergibt sich der höchste Effekt im Jahr 2021 mit rd. 60.400 gesicherten bzw. zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen im Jahresschnitt.

⁴⁶ Die von WIFO und Joanneum Research (2016) geschätzten Beschäftigungsverhältnisse beziehen sich auf einen Nachfrageimpuls im Jahr 2014. Zur Bereinigung der seither aufgetretenen Inflation und Produktivitätssteigerung werden die Effekte pro Mrd. EUR ab dem Jahr 2020 um 16 % reduziert.

⁴⁷ Siehe WIFO und Joanneum Research (2016)



6.4 Finanzielle Auswirkungen der Maßnahmen

Die fiskalischen Nettokosten der von der Anfrage umfassten konjunkturellen Maßnahmen ergeben sich aus den direkten fiskalischen Kosten der Maßnahmen abzüglich der durch den Konjunkturreffekt ausgelösten budgetären Rückflüsse. Diese setzen sich im Wesentlichen aus Mehreinnahmen (v. a. Einkommensteuer, SV-Beiträge und Umsatzsteuer) infolge der zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse und des höheren Privatkonsums sowie aus Minderausgaben aufgrund der geringeren Arbeitslosigkeit bzw. einer geringeren Inanspruchnahme der Kurzarbeit zusammen. Der Anteil der durch die konjunkturelle Wirkung ausgelösten budgetären Rückflüsse an den direkten fiskalischen Kosten kann als Selbstfinanzierungsgrad der Maßnahmen bezeichnet werden.

Die in der nachstehenden Tabelle ausgewiesenen direkten fiskalischen Kosten stellen im Fall der Einmalzahlung für Familien und der ersten Einmalzahlung für Arbeitslose Vollzugszahlen dar. Die Höhe der zweiten Einmalzahlung für Arbeitslose entspricht der Ankündigung der Bundesregierung. Das angenommene Auszahlungsprofil bei der Investitionsprämie verwendet die im Strategiebericht 2021 – 2024 getroffenen Annahmen des BMF. Die Kosten der Maßnahmen bei der Einkommensteuer sind eine Schätzung des Budgetdienstes auf Basis der aktuellen WIFO-Prognose. Der indirekte fiskalische Effekt der Maßnahmen wurde mithilfe des EUROMOD-Mikrosimulationsmodells ermittelt. Der zentrale Input für diese Berechnungen sind die in Pkt. 6.3 ermittelten Beschäftigungseffekte. Für die Rückflüsse aus Verbrauch- und Verkehrsteuern wurden 12 % auf den Wertschöpfungszuwachs aus den Maßnahmen auf Haushaltsebene angewandt.

Tabelle 7: Fiskalische Nettokosten der Konjunkturmaßnahmen

<i>in Mio. EUR</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Gesamt
Direkte fiskalische Kosten						
Maßnahmen bei der Einkommensteuer	1.330	1.810	1.730	1.770	1.800	8.450
Einmalzahlung Familien	670	-	-	-	-	670
Einmalzahlung Arbeitslose (Mai-August 2020)	180	-	-	-	-	180
Einmalzahlung Arbeitslose (September-November 2020)	200	-	-	-	-	200
Investitionsprämie	30	400	1.120	130	250	1.930
Summe direkte fiskalische Kosten	2.410	2.210	2.850	1.900	2.050	11.420
Indirekter fiskalischer Effekt						
Mehreinnahmen Einkommensteuer	120	330	270	140	230	1.090
Mehreinnahmen SV-Beiträge	110	950	740	380	590	2.770
Minderausgaben Arbeitslosengeld und Kurzarbeit	1.010	430	330	170	250	2.180
Mehreinnahmen Verbrauch- und Verkehrsteuern	220	240	260	270	270	1.260
Summe Selbstfinanzierung	1.450	1.950	1.590	960	1.340	7.300
Anteil Selbstfinanzierung an BIP-Veränderung <i>in %</i>	52%	41%	43%	54%	50%	46%
Anteil Selbstfinanzierung an direkten fiskalischen Kosten <i>in %</i>	60%	88%	56%	51%	65%	64%
Fiskalische Nettokosten	950	260	1.260	940	710	4.120

Quellen: Eigene Berechnungen, BIP-Veränderung unter Verwendung der „WIFO-JOANNEUM Multiplikatoren 2014-2020“



Bei den **Maßnahmen aus der Einkommensteuer** tragen neben dem krisenbedingten Beschäftigungsrückgang zwei wesentliche Effekte zu geringeren fiskalischen Kosten im Jahr 2020 bei. Bei der Einkommensteuersenkung und der Erhöhung des SV-Bonus wird ein Teil erst im Rahmen der Veranlagung im folgenden Jahr wirksam. Dies verschiebt rd. 200 Mio. EUR an fiskalischen Kosten in das Folgejahr. Außerdem führt die rückwirkende Senkung der Lohnsteuer dazu, dass bei ArbeitnehmerInnen mit einem Beschäftigungswechsel im Jahr 2020 eine rückwirkende Erstattung nicht möglich war und diese ebenfalls im Veranlagungsweg ab 2021 erfolgen wird. Dieser Einmaleffekt verschiebt rd. 125 Mio. EUR an fiskalischen Kosten aus dem Jahr 2020 ins Jahr 2021. Daher sind die direkten fiskalischen Kosten im Jahr 2021 auch höher als in den Folgejahren. Der Anstieg der jährlichen Kosten von 1,73 Mrd. EUR auf 1,80 Mrd. EUR in den Jahren 2022 bis 2024 beruht auf dem prognostizierten Lohn- und Beschäftigungswachstum.

Das angenommene Auszahlungsprofil bei der **Investitionsprämie** entspricht den im Strategiebericht 2021 – 2024 ausgewiesenen Werten. Hierbei wird unterstellt, dass das maximale Fördervolumen 2 Mrd. EUR beträgt. Sollte die Investitionsprämie weiter aufgestockt werden, um alle Anträge bis zum 28. Februar 2021 bedienen zu können, würden sowohl die direkten fiskalischen Kosten als auch der Konjunkturreffekt und der indirekte fiskalische Effekt größer ausfallen. Da die Investitionsprämie im Nachhinein abgerechnet wird, liegt die konjunkturelle Wirkung zeitlich vor den fiskalischen Kosten. Insbesondere im Jahr 2021 wird die Investitionsprämie daher zu einem stärkeren Konjunkturreffekt und entsprechenden fiskalischen Rückflüssen führen. In den Folgejahren tritt dann der umgekehrte Effekt ein und die konjunkturellen Auswirkungen werden im Vergleich zu den direkten fiskalischen Kosten geringer.

Die Maßnahmen des Konjunkturpakets führen zu einem höheren realen BIP und damit zu höherer Beschäftigung, geringerer Arbeitslosigkeit und einer geringeren Inanspruchnahme von Kurzarbeit. Dies hat **indirekt positive fiskalische Auswirkungen**, die den direkten fiskalischen Kosten gegenüberstehen.

In den Schätzungen für das Jahr 2020 wurde unterstellt, dass etwa ein Drittel des Beschäftigungseffekts durch weniger Personen in **Kurzarbeit** und ein weiteres Drittel durch weniger Ausfallstunden bei den Personen in Kurzarbeit resultiert. Unter diesen Annahmen führt das Konjunkturpaket zu Minderauszahlungen für Kurzarbeitsbeihilfen iHv rd. 900 Mio. EUR. Veränderungen bei der Kurzarbeit haben nur geringe Auswirkungen auf die Einnahmen bei SV-Beiträgen und der Einkommensteuer, da die Bemessungsgrundlage für die SV-Beiträge während der Kurzarbeit nicht sinkt und die Steuerbemessungsgrundlage nur



leicht und unabhängig von den Ausfallstunden zurückgeht. Das dritte Drittel des Beschäftigungseffekts im Jahr 2020 resultiert in höherer Beschäftigung und geringerer Arbeitslosigkeit, sodass es zu Mehreinnahmen bei SV-Beiträgen und Einkommensteuer sowie Minderauszahlungen für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe kommt.

In den Jahren 2021 bis 2024 spielt annahmegemäß die Kurzarbeit eine geringere Rolle und der größte indirekte fiskalische Effekt entsteht durch höhere **SV-Beiträge**. Dabei ist zu beachten, dass durch die höheren Beiträge auch höhere zukünftige Ansprüche entstehen, welche vor allem bei der Pensionsversicherung deutlich über das Jahr 2024 hinaus reichen. In einer langfristigen Betrachtung mindert daher nur ein Teil der höheren SV-Beiträge tatsächlich die fiskalischen Kosten. Eine Verlängerung der Corona-Kurzarbeit über den März 2021 hinaus würde innerhalb der indirekten fiskalischen Effekte zu einer Verschiebung führen, da die Kurzarbeitsbeihilfen indirekt auch die SV-Beiträge erhöhen.

Die Mehreinnahmen bei den **Verbrauch- und Verkehrsteuern** wurden auf Basis der höheren Wertschöpfung durch die Konsumeffekte der Haushalte geschätzt. Diese Wertschöpfungseffekte nehmen im betrachteten Zeitraum zu, sodass auch die geschätzten Mehreinnahmen von 220 Mio. EUR auf 270 Mio. EUR steigen.

Die geschätzte Selbstfinanzierung der betrachteten Maßnahmen beträgt im Zeitraum 2020 bis 2024 etwa 46 % der von ihnen ausgelösten Erhöhung des BIP.⁴⁸ Der Anteil der Selbstfinanzierung an den direkten fiskalischen Kosten ist höher, da das BIP unter Annahme der im WFA-IT-Tool verwendeten Wertschöpfungsmultiplikatoren im Zeitraum 2020 bis 2024 um 138 % der direkten fiskalischen Kosten steigt.⁴⁹ Der geschätzte Fiskalmultiplikator beträgt somit 1,38 und der Anteil der Selbstfinanzierung an den direkten Kosten ist rd. 64 %.⁵⁰ Da die Wertschöpfungsmultiplikatoren im WFA-IT-Tool eher hoch angesetzt sind, dürfte es sich beim ausgewiesenen Selbstfinanzierungsgrad um eine Obergrenze handeln (siehe auch Pkt. 4.2). Einerseits bedeutet ein hoher Selbstfinanzierungsgrad, dass mit geringeren fiskalischen Nettokosten eine Konjunkturverbesserung erreicht werden kann. Andererseits würde bei einer Budgetkonsolidierung letztlich auch nur ein geringer Anteil der unmittelbaren Einsparung den Staatshaushalt verbessern.

⁴⁸ Dies entspricht einer Semi-elasticität des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos auf eine BIP-Veränderung iHv 0,46. Diese Budgetsemi-elasticität wird in der Information des Büros des Fiskalrates (2020) mit 0,5 angenommen. Bei der Berechnung des strukturellen Budgetsaldos wird von der Europäischen Kommission eine Budgetsemi-elasticität von 0,571 vorgegeben.

⁴⁹ In der Information des Büros des Fiskalrates (2020) wird ein BIP-Effekt von nur 50 % der direkten fiskalischen Kosten angenommen.

⁵⁰ Dies berechnet sich durch 46 % multipliziert mit 138 %.



7 Verteilungswirkungen

7.1 Verteilungswirkungen der Maßnahmen

In diesem Abschnitt werden die von der Anfrage umfassten Maßnahmen im Hinblick auf ihre Verteilungswirkung im Jahr 2020 analysiert:

- Senkung des Eingangssteuersatzes und Erhöhung des SV-Bonus (rd. 1,7 Mrd. EUR⁵¹)
- Einmalzahlung bei der Familienbeihilfe (rd. 0,7 Mrd. EUR)
- Einmalzahlungen beim Arbeitslosengeld (zusammen rd. 0,4 Mrd. EUR)
- Positiver Konjunktoreffekt aus diesen Maßnahmen und der Investitionsprämie, der die Nettoeinkommen im Jahr 2020 um rd. 0,3 Mrd. EUR erhöht.

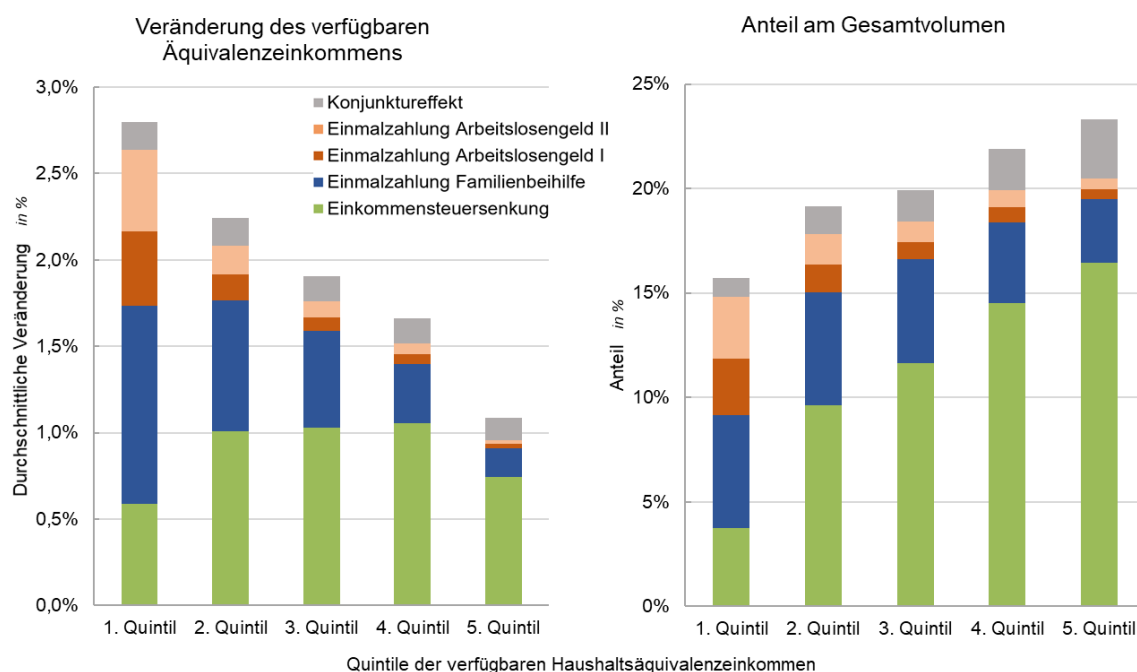
Diese Effekte steigern die Nettoeinkommen im Jahr 2020 um insgesamt rd. 3,0 Mrd. EUR, wobei ein Teil der Entlastung im Veranlagungsweg geltend gemacht werden muss und daher erst ab 2021 auszahlungswirksam wird (Erhöhung des SV-Bonus sowie teilweise die Senkung des Eingangssteuersatzes für Selbständige bzw. wenn keine Aufrollung möglich ist). In der Verteilungsanalyse⁵² wird die Gesamtentlastung 2020 unter Berücksichtigung der Veranlagung dargestellt. Die Analyse bezieht sich dabei auf die Verteilung des Einkommens auf **Haushaltsebene**. Um Haushalte mit unterschiedlicher Größe besser vergleichbar zu machen, wird das Haushaltseinkommen äquivalisiert, indem es durch die gewichtete Haushaltsgröße geteilt wird.⁵³

Die folgende Grafik zeigt die durch die einzelnen Maßnahmen verursachte Veränderung des durchschnittlich verfügbaren Äquivalenzeinkommens in den fünf Quintilen der Einkommensverteilung. Außerdem wird der Anteil am Gesamtvolumen, der auf die jeweiligen Effekte entfällt, dargestellt:

⁵¹ Die erst im Veranlagungsweg ab dem Jahr 2021 rückerstattete Einkommensteuer wird hierbei ökonomisch dem Einkommen der Haushalte im Jahr 2020 zugerechnet.

⁵² Für die Berechnungen wurde eine vom Budgetdienst adaptierte Version des **EUROMOD-Mikrosimulationsmodells** herangezogen, das wesentliche Teile des Steuer- und Transfersystems abbildet. Als Datengrundlage werden die EU-SILC-Daten (Befragungswelle 2017) verwendet und entsprechend der Lohn- und Preisentwicklung bis 2020 fortgeschrieben. Beschäftigung, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit werden an die im Oktober 2020 für das Jahr 2020 erwarteten Werte angepasst (siehe auch Methodenanhang).

⁵³ Gemäß der modifizierten OECD-Skala erhält dabei die erste erwachsene Person im Haushalt ein Gewicht von 1, jede weitere Person im Haushalt von mindestens 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 und Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3.

**Grafik 2: Verteilungswirkung der betrachteten Maßnahmen auf Haushaltsebene**

Quelle: Eigene Berechnungen mit EUROMOD mit für das Jahr 2020 angepassten Daten aus EU-SILC 2017

Die betrachteten Maßnahmen führen im untersten Quintil mit einer Steigerung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens um 2,8 % zur größten **relativen Entlastung**. Dies ist vor allem auf die Einmalzahlungen aus der Familienbeihilfe und beim Arbeitslosengeld zurückzuführen, die im untersten Quintil die stärkste Auswirkung haben. Sowohl relativ zum Einkommen als auch absolut wirken die Einmalzahlungen in den unteren Einkommensbereichen stärker, da in diesen Haushalten mehr Arbeitslose⁵⁴ sind. In Haushalten der oberen beiden Quintile sind weniger Kinder enthalten, sodass die Einmalzahlung für Familien dort weniger wirkt.

Die Maßnahmen bei der Einkommensteuer (Senkung des Eingangssteuersatzes und Erhöhung des SV-Bonus) führen in den mittleren Quintilen anteilig am Einkommen zur höchsten Entlastung. Das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen steigt dort um etwa 1 %. In absoluten Zahlen profitieren Personen im obersten Quintil am meisten, da dort die meisten Personen die maximale Senkung des Eingangssteuersatzes (350 EUR pro Person und Jahr) erhalten.

⁵⁴ Aufgrund der Betrachtung auf Haushaltsebene führen die Einmalzahlungen für Arbeitslose teilweise auch zu Entlastungen in Haushalten in den oberen Quintilen, wenn weitere Haushaltsmitglieder höhere Einkommen beziehen und der Haushalt somit insgesamt ein vergleichsweise hohes verfügbares Einkommen aufweist.



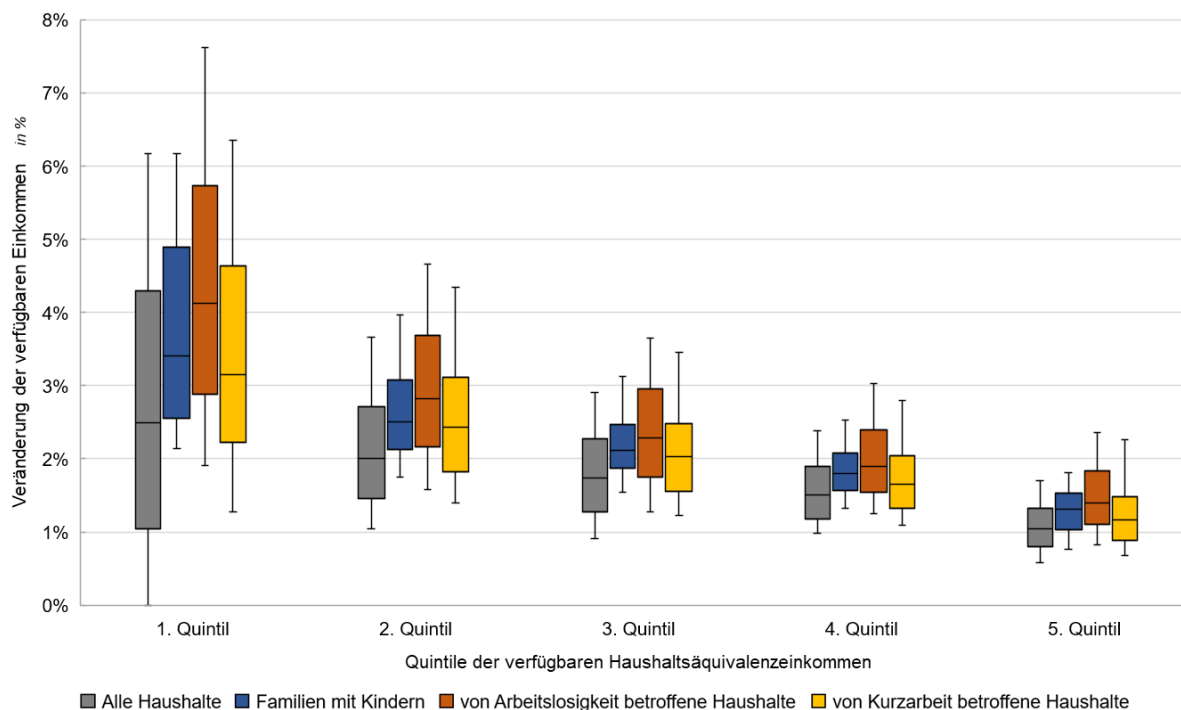
Der geschätzte positive **Konjunkturreffekt** der betrachteten Maßnahmen erhöht das durchschnittliche Einkommen in allen Quintilen um rd. 0,15 %. Hierbei handelt es sich um eine Durchschnittsbetrachtung. Die verfügbaren Einkommen steigen primär dadurch, dass manche Personen nun beschäftigt statt arbeitslos sind oder geringere Einkommensverluste durch Kurzarbeit haben. In diesen betroffenen Haushalten steigt das Einkommen wegen des Konjunkturreffekts deutlich an.

Vom **Gesamtvolumen** der Maßnahmen inklusive Konjunkturreffekt (rd. 3,0 Mrd. EUR) entfallen rd. 23 % auf das oberste Quintil der Haushaltseinkommensverteilung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in diesem Quintil besonders viele Personen ein ausreichend hohes Einkommen beziehen, um vom Maximalbetrag durch die Tarifsenkung bei der Einkommensteuer von 350 EUR zu profitieren. Darüber hinaus befinden sich in diesem Quintil weniger Haushalte mit Kindern, wodurch der Anteil der Erwerbspersonen höher ist. Dies zeigt sich auch im unterdurchschnittlichen Anteil an der Einmalzahlung aus der Familienbeihilfe im obersten Quintil. Die unteren drei Quintile profitieren hingegen überdurchschnittlich stark von der Einmalzahlung für Familien. Die Einmalzahlungen beim Arbeitslosengeld kommen vor allem Personen in den unteren beiden Quintilen zu Gute. Vom gesamten Entlastungsvolumen entfallen jedoch nur rd. 16 % auf das 1. Quintil, weil hier zahlreiche Personen aufgrund eines zu geringen Einkommens nur begrenzt von der Senkung des Eingangssteuersatzes profitieren und dies nur teilweise durch die Erhöhung des SV-Bonus kompensiert wird.



Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Einkommensveränderung innerhalb der Quintile für alle Haushalte sowie getrennt für jene Haushalte, die von der Einmalzahlung für Familien profitieren oder von Arbeitslosigkeit oder von Kurzarbeit betroffen sind:

Grafik 3: Verteilungswirkung innerhalb der Quintile



Anmerkung: Die Kastengrafik zeigt die Veränderung für die **Hälfte** der Personen im jeweils **farbigen Kasten** (25 %-Quantil bis 75 %-Quantil; Linie entspricht **Median**). Die **Antennen** oberhalb und unterhalb reichen vom **10 %-Quantil** (unten) bis zum **90 %-Quantil** (oben).

Quelle: Eigene Berechnungen mit EUROMOD mit für das Jahr 2020 angepassten Daten aus EU-SILC 2017

Insgesamt variiert die relative Entlastung zwischen den einzelnen Haushalten im **1. Quintil** am meisten. Während diese bei mehr als einem Viertel der Haushalte über 4,3 % ausmacht, profitieren rd. 15 % der Haushalte im untersten Quintil nicht von den betrachteten Maßnahmen. Dabei handelt es sich um Haushalte ohne Kinder, von denen rd. ein Drittel auch nicht durch die Ausweitung des SV-Bonus oder Einmalzahlungen beim Arbeitslosengeld entlastet werden (v. a. alleinstehende AusgleichszulagenbezieherInnen, BezieherInnen von Mindestsicherung ohne gleichzeitigem Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe ohne Kinder, Selbständige mit geringem Einkommen ohne Kinder). In den oberen Quintilen ist die Streuung der relativen Einkommensveränderung geringer, unter anderem weil das Einkommen selbst größer und daher die anteilige Veränderung geringer ist. Der Bezug bzw. Nichtbezug von Einmalzahlungen hat daher einen geringeren relativen Einfluss.



Ein Teil der Haushalte, die von Arbeitslosigkeit⁵⁵ betroffen sind, profitiert neben den anderen Maßnahmen auch von den Einmalzahlungen für Arbeitslose. Durchschnittlich steigt deren verfügbares Einkommen stärker an als in der Gesamtbevölkerung. Haushalte, die von Kurzarbeit betroffen sind, profitieren stärker vom positiven Konjunkturreffekt der betrachteten Maßnahmen, weil sich für einen Teil der Personen die Dauer der Kurzarbeit und der damit einhergehende Einkommensverlust reduziert.

Die Anzahl der **armutsgefährdeten Personen** geht durch die Maßnahmen zurück. Der Rückgang beträgt etwa 90.000 Personen bzw. 8 %, wenn man die Armutsgefährdungsschwelle (60 % des Median-Einkommens) vor und nach Anwendung der Maßnahmen konstant hält. Die Maßnahmen selbst erhöhen jedoch das Medianeinkommen und somit die berechnete Armutsgefährdungsschwelle. Vergleicht man also die Anzahl der armutsgefährdeten Personen vor den Maßnahmen (niedrigere Schwelle) mit der Anzahl nach den Maßnahmen (höhere Schwelle) beträgt der Rückgang nur etwa 25.000 Personen bzw. 2 %.

7.2 Verteilungswirkungen unter Berücksichtigung der COVID-19-Krise

Sowohl die von der Anfrage umfassten Maßnahmen im Konjunkturpaket als auch weitere Maßnahmen (Kurzarbeit, temporäre Erhöhung der Notstandshilfe, Familienhärteausgleich, Härtefallfonds) wurden getroffen, um die negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Haushaltseinkommen zu dämpfen. Eine gesamthafte Betrachtung der Verteilungswirkungen umfasst daher nicht nur die Effekte der Maßnahmen selbst, sondern auch die (vorangegangenen) Verluste in Folge der Krise.

Im Auftrag des BMSGPK haben Fink et al. (2020) vom WIFO die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Einkommenslage der privaten Haushalte⁵⁶ untersucht. Der Budgetdienst verwendet in seinen Berechnungen eine ähnliche Methode, um die konjunkturellen und finanziellen Auswirkungen und die Verteilungswirkungen in dieser Anfragebeantwortung zu bestimmen. Die Ergebnisse für die gesamthafte Betrachtung im Jahr 2020 sind vergleichbar mit jenen in Fink et al. (2020).

⁵⁵ Zumindest ein Haushaltsmitglied bezieht im Jahr 2020 Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe.

⁵⁶ In Fink et al. (2020) werden Haushalte mit Hauptverdienenden, die ihr Einkommen überwiegend aus selbständiger Tätigkeit beziehen, aus der Analyse ausgeschlossen, da die Einkommensverluste nach Berücksichtigung der staatlichen Hilfsmaßnahmen noch unsicher sind. Sonstiges Selbständigeneinkommen wird unverändert auf dem Vorkrisenniveau belassen.



Die COVID-19-Krise führt im Jahr 2020 zu einem Rückgang der Bruttoeinkommen⁵⁷ der Haushalte. Automatische Stabilisatoren (niedrigere SV-Beiträge und Einkommensteuer sowie höhere Sozialleistungen) und die diskretionären Hilfsmaßnahmen wirken dem entgegen. Bei einer Betrachtung des Median- bzw. Durchschnittseinkommens kommt es zwar in etwa zu einem Ausgleich der Einkommensverluste, eine alleinige Durchschnittsbetrachtung vermischt jedoch die negativen Effekte für einen Teil der Haushalte mit den positiven Effekten für andere. Nur ein Teil der ArbeitnehmerInnen hat wegen der COVID-19-Krise ein geringeres Bruttoeinkommen und Pensionseinkommen sind nicht unmittelbar betroffen. Auch die finanziell nicht direkt betroffenen Haushalte zahlen wegen der Maßnahmen nun weniger Einkommensteuer oder erhalten eine Einmalzahlung. Diese Haushalte haben letztlich im Jahr 2020 ein höheres Nettoeinkommen als sie ohne die COVID-19-Krise gehabt hätten. Personen, die wegen der Krise ihren Arbeitsplatz verloren haben oder in Kurzarbeit waren, erleiden jedoch Einkommensverluste, die durch die Maßnahmen nur teilweise ausgeglichen werden. Bei etwa jeder fünften Person verringert sich das geschätzte Nettoeinkommen im Jahr 2020 um zumindest 1 % und bei jeder fünfzehnten Person um mehr als 5 %.

Im untersten Einkommensfünftel zeigt sich die größte Streuung bei den Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Einkommen. Einerseits kommt es wegen der Einmalzahlungen für Arbeitslose und der temporären Erhöhung der Notstandshilfe zu einem Anstieg der verfügbaren Einkommen bei Personen, die auch ohne die COVID-19-Krise arbeitslos gewesen wären. Daher steigen auch die verfügbaren Einkommen insgesamt im 1. Quintil an. Andererseits sind Personen wegen der COVID-19-Krise zusätzlich arbeitslos geworden oder von Kurzarbeit betroffen. Diese erleiden trotz der Hilfsmaßnahmen teilweise deutliche Einkommensverluste.

⁵⁷ In der aktuellen WIFO-Prognose vom Oktober 2020 wird für das Jahr 2020 ein Rückgang der Lohn- und Gehaltssumme um 0,9 % erwartet. Dies ist eine Verschlechterung um rd. 4 %-Punkte im Vergleich zur Prognose vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie.



Literaturverzeichnis

- Almeida, V., Barrios S., Christl M., De Poli S., Tumino A., van der Wielen W. (2020): "Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown", JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No. 06/2020.
- Auerbach, A. J., Gorodnichenko Y. (2012): "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy", American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 4, P. 1-27.
- Baumgartner, J., Kaniovski S. (2015): „Steuerreform 2015/16 – Gesamtwirtschaftliche Wirkungen bis 2019“, WIFO Monatsberichte, 2015, 88(5), S. 399-416.
- Büro des Fiskalrates (2020): „Ersteinschätzung zur budgetären Wirkung aktuell beschlossener COVID-19-Maßnahmen einschließlich Konjunkturpaket“, Information des Büros des Fiskalrates vom 10. Juli 2020.
- Christiano, L., Eichenbaum M., Rebelo S. (2011): „When is the Government Spending-Multiplier Large?“, Journal of Political Economy, Vol. 119/1, P. 78-121.
- Coibion, O., Gorodnichenko Y., Weber M. (2020): "How Did U.S. Consumers Use their Stimulus Payments?", NBER Working Paper Series, WP 27693.
- Dolls, M. C., Fuest C., Peichl A. (2012): "Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe", Journal of Public Economics, Vol. 96, P. 279-294.
- Dwenger, N. (2014): "User Cost Elasticity of Capital Revisited. Economica", Vol. 81(321), P. 161-186.
- Ederer, S. (2017): „Österreich 2025 – Einkommensverteilung und privater Konsum in Österreich“, WIFO Monatsberichte, 2017, 90(1), S. 67-81.
- Fink, M., Moreau C., Rocha-Akis S. (2020): „Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Einkommenslage der privaten Haushalte“, In COVID-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich, Teil 1, vorläufige Version. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.
- Gechert, S. (2015): "What Fiscal Policy is Most Effective? A Meta-Regression Analysis. Oxford Economic Papers", Vol. 67(3), 553-580.
- Hassett, K. A., Hubbard R. G. (2002): "Tax Policy and Business Investment. Handbook of Public Economics", Vol. 3, P. 1293-1343.
- Holler, J., Schuster P. (2019): "Fiskalmultiplikatoren in Österreich", Studie im Auftrag des Fiskalrates.
- Ilzetzki, E., Mendoza E. G., Vegh C. A. (2013): "How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?", Journal of Monetary Economics, Vol. 60, P. 239-254.
- IWF (2014): "Fiscal Multipliers: Size, Determinants and Use in Macroeconomic Projections", Technical Notes and Manuals.
- WIFO und Joanneum Research (2016): „Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.
- Zwick, E., Mahon J. (2017): "Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior", American Economic Review, Vol. 107(1), P. 217-248.



Anhang 1: Methodenanhang

Simulation der Haushaltseinkommen

Für die Berechnungen wurde das **EUROMOD-Mikrosimulationsmodell** herangezogen.⁵⁸ In dem Mikrosimulationsmodell sind wesentliche Teile des Steuer- und Transfersystems eines Landes abgebildet. Mithilfe statistischer Daten zur Einkommens- und Haushaltsstruktur der Bevölkerung (Modellinput) können Änderungen im Steuer- und Transfersystem analysiert werden. Die Parameter des Steuer- und Transfersystems können innerhalb des Modells frei geändert werden, sodass eine Ex-ante-Evaluierung von Änderungen im Steuer- und Transfersystem im Hinblick auf ihre Verteilungswirkungen (aber auch auf ihre fiskalische Wirkung und ihre Anreizwirkungen) durchgeführt werden kann.

Die Datengrundlage für das EUROMOD-Mikrosimulationsmodell bilden die **EU-SILC-Daten**. Dabei handelt es sich um eine jährliche Erhebung der Lebensbedingungen der Privathaushalte in der Europäischen Union (EU). Für die in der vorliegenden Analyse durchgeführten Simulationen wurden die Daten der EU-SILC-Welle 2017 verwendet, die die Einkommen im Jahr 2016 erfasst.⁵⁹ Da sich die Daten auf einen vergangenen Zeitpunkt beziehen, wurden insbesondere die Einkommensdaten um Lohn- bzw. Preissteigerungen für die Jahre bis 2020 fortgeschrieben. Außerdem wurden durch eine Anpassung der Haushaltsgewichte demografische (Haushaltsgrößen, Altersverteilung, PensionsbezieherInnen) und wirtschaftliche Veränderungen (Anzahl der unselbständig Beschäftigten, BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) bis zum Jahr 2020 berücksichtigt. Dies erfolgt zunächst in einem Szenario ohne Auftreten der COVID-19-Krise mit der WIFO-Prognose vom Dezember 2019 als Grundlage. Da es sich bei den Veränderungen durch die COVID-19-Krise im Jahr 2020 um keine typische Veränderung im Konjunkturzyklus handelt, werden deren Auswirkungen auf die Einkommen der Personen auf monatlicher Basis geschätzt.⁶⁰

Die Auswirkungen der **COVID-19-Krise** auf die Haushaltseinkommen im Jahr 2020 wird durch einen „COVID-19-Schock“ abgebildet, welcher die monatlichen Übergangswahrscheinlichkeiten zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit verändert. In Abhängigkeit von Geschlecht, Alter und Ausbildung werden hierbei Veränderungen bei den beobachteten

⁵⁸ Für eine ausführlichere Vorstellung des Modells siehe auch [About EUROMOD](#).

⁵⁹ Für die EU-SILC-Welle 2017 wurden rd. 8.400 Haushalte befragt, in denen rd. 12.900 Personen leben.

⁶⁰ Im Gegensatz zu Almeida et al. (2020) erfolgt somit keine Anpassung der Haushaltsgewichte, sondern eine (stochastische) Anpassung der Einkommen. Dies entspricht auch dem methodischen Ansatz von Fink et al. (2020).



Zugängen in und Abgängen aus der Arbeitslosigkeit bis September 2020 verwendet. Für unselbständig Erwerbstätige wird die Wahrscheinlichkeit, Dauer und das Ausmaß von Kurzarbeit auf Basis der bisher abgerechneten Kurzarbeitsbeihilfen und Prognosen für das Gesamtjahr geschätzt. Maßnahmen für Selbständige und UnternehmerInnen (vor allem Härtefallfonds und Fixkostenzuschuss) werden nicht explizit modelliert. Es wird hingegen angenommen, dass Einkommen aus selbständiger Tätigkeit nach Abrechnung der Hilfsmaßnahmen im Gesamtjahr 2020 zwischen 85 % und 105 % des kontrafaktischen Werts ohne COVID-19-Krise liegen. Der mittlere Verlust beträgt dabei 5 %.⁶¹ Kapitaleinkommen werden nicht angepasst.

Neben den von der Anfrage umfassten Maßnahmen werden als Ausgangspunkt für diese Anfragebeantwortung bereits die Erhöhung der Notstandshilfe auf das Niveau des Arbeitslosengeldes und der Familienhärteausgleich („Corona Familienhärtefonds“ und Familienkrisenfonds) als Hilfsmaßnahmen für Haushalte berücksichtigt.

Anreizwirkung der Investitionsprämie

Die Anreize durch eine befristete Investitionsprämie werden in einem ökonomischen Modell mit Anpassungskosten beim Kapitalstock simuliert. Die Investitionen bestimmen sich dabei aus der Lösung des folgenden Maximierungsproblems für den Unternehmenswert:

$$V_t(z_t, k_t) = \max_{k_{t+1}, i_t} z_t k_t^\alpha - i_t - C(z_t, k_t, i_t) + \frac{1}{1+r} V_{t+1}(z_{t+1}, k_{t+1})$$

$$k_{t+1} = (1 - \delta)k_t + i_t$$

Investitionen (i_t) zum Zeitpunkt t erhöhen den zukünftigen Kapitalstock (k_{t+1}) und damit den zukünftigen Unternehmensertrag, der auf das eingesetzte Kapital entfällt ($z_{t+1}k_{t+1}^\alpha$).⁶² Dadurch steigt der zukünftige Wert des Unternehmens ($V_{t+1}(z_{t+1}, k_{t+1})$), welcher mit dem Zinssatz r diskontiert wird. Die Abschreibungsrate für das Kapital ist δ und die Produktivität

⁶¹ In Almeida et al. (2020) beträgt der negative Schock bei den Einkommen von Selbständigen 0,6 %. In Fink et al. (2020) werden Haushalte mit Hauptverdienenden, die ihr Einkommen überwiegend aus selbständiger Tätigkeit beziehen, aus der Analyse ausgeschlossen und sonstiges Selbständigeneinkommen unverändert auf dem Vorkrisenniveau belassen. Veränderungen bei dieser Annahme haben nur geringe Auswirkungen auf die Ergebnisse in dieser Studie, da der Anteil der selbständigen Einkommen an den Gesamteinkommen gering ist und es sich primär um einen Basiseffekt handelt. Eine Veränderung des Einkommens hat beispielsweise keinen Einfluss auf die Höhe der Einmalzahlung für Familien, verändert aber den Ausgangswert für die Berechnung der relativen Einkommensveränderung. Sie könnte auch zu einer Klassifizierung in ein anderes Quintil der Einkommensverteilung führen.

⁶² Vom Arbeitsanteil an den Unternehmenserlösen wird hierbei abstrahiert.



des Unternehmens z_t .⁶³ Für die Anpassungskosten der Unternehmen ($C(z_t, k_t, i_t)$) werden sowohl quadratische als auch fixe Anpassungskosten zugelassen:

$$C(z_t, k_t, i_t) = \frac{\phi}{2} \left(\frac{i_t}{k_t} - \delta \right)^2 k_t + \lambda z_t k_t^\alpha \mathbf{I}(i_t \neq \delta k_t)$$

Die quadratischen Anpassungskosten $(\frac{\phi}{2} (\frac{i_t}{k_t} - \delta)^2 k_t)$ bedeuten höhere Kosten, je mehr die Investitionen in einer Periode von den durchschnittlichen Investitionen zur Erhaltung des Kapitalstocks (δk_t) abweichen. Je größer der Parameter ϕ gewählt wird, umso höher sind die quadratischen Anpassungskosten. Fixe Anpassungskosten müssen vom Unternehmen bezahlt werden, sofern der Kapitalstock verändert wird ($i_t \neq \delta k_t$), hängen in ihrer Höhe aber nicht vom Ausmaß der Änderung ab. Der Parameter λ bestimmt diese Kosten als Anteil am Kapitaleinkommen. In der Literatur wird diese Spezifikation gewählt, da eher seltene aber dann größere Anpassungen beim Kapitalstock von Betrieben beobachtet werden.

Die befristete Investitionsprämie wird in diesem Modell implementiert, indem in der ersten Periode (unerwartet) die Kosten für die Anpassung des Kapitalstocks um 7 % bzw. 14 % der Investitionen gesenkt werden. Dies führt im Durchschnitt zu einem Anstieg der Investitionen. Der Anstieg fällt insbesondere dann stärker aus, wenn die Abschreibungsrate (δ) und die Parameter für die Kapitalanpassungskosten (ϕ und λ) klein sind. Bei einer niedrigen Abschreibungsrate handelt es sich um ein langlebiges Investitionsgut. In diesem Fall führt die temporäre Investitionsprämie zu einem Vorziehen von Investitionen in den Zeitraum der Förderung. Geringere Kapitalanpassungskosten führen grundsätzlich zu einer besseren Möglichkeit für Unternehmen auf Veränderungen zu reagieren. Daher wird auch bei einer temporären Investitionsprämie der Kapitalstock kurzfristig stärker angepasst.

⁶³ Die Produktivität kann im Zeitverlauf stochastisch schwanken. Diesbezügliche Annahmen hatten in den Simulationen vergleichsweise geringe Auswirkungen.



Anhang 2: Anfrage

Anfrage an den Budgetdienst:

Abg. z. NR Dipl.-Ing. Karin Doppelbauer (NEOS)

Budgetsprecherin der NEOS

(13. August 2020)

BUDGETDIENSTANFRAGE AUSWIRKUNGEN DES KONJUNKTURSTÄRKUNGSPAKETS 2020

Vorbemerkung

Die Regierung hat nach ihrer Klausur vom 16. und 17. Juni unterschiedliche Maßnahmen zur Stärkung der Konjunktur angekündigt. In der Sitzungswoche des Nationalrats Anfang Juli wurden bereits einige der angekündigten Maßnahmen beschlossen.

Die Familienbeihilfe im September 2020 soll um eine Einmalzahlung iHv. 360 Euro pro Kind erhöht werden. Gleichzeitig sollen Personen, die in den Monaten Mai bis August 2020 mindestens 60 Tage Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen haben, eine Einmalzahlung iHv 450 Euro erhalten. Des Weiteren wird die Senkung der Einkommensteuer von 25 auf 20% und die Erhöhung der Negativsteuer um 100 Euro für Einkommen unter 15.500 Euro vorgezogen sowie die Änderung der Pauschale für die Besteuerung des 13. und 14. Gehalts beschlossen.

Eingeführt wird außerdem eine Investitionsprämie, die für nicht explizit ausgenommene Anlagen mittels Zuschüssen iHv 7% bzw. bei Investition im Zusammenhang mit Digitalisierung, Ökologisierung, Gesundheit und Life Science iHv 14% der förderfähigen Kosten gewährt. Eine weitere Entlastung für Unternehmen ist die Möglichkeit eines Verlustrücktrags. Dieser soll zeitlich befristet im Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz vorgesehen werden. Hierbei können im Jahr 2020 entstehende Verluste, unter anderem in Folge der COVID-19-Pandemie, mit Gewinnen des Jahres 2019 und unter bestimmten Einschränkungen mit Gewinnen des Jahres 2018 gegengerechnet werden (max. 5 Mio. Euro). Beschlossen wird auch die Möglichkeit der Degressiven Abschreibung. Hierbei können bis zu 30% des Restbuchwerts abgeschrieben werden, sodass im Vergleich zur linearen Abschreibung in den ersten Jahren ein höherer Anteil der Anschaffungskosten abgeschrieben wird.

Zwar wurde mit den Gesetzen eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) mitgeliefert, diese blieb in wichtigen Bereichen aber sehr vage. Vor dem Hintergrund, dass eine fundierte Einschätzung der beschlossenen Maßnahmen aufgrund mangelnder Informationen über die Auswirkungen nicht möglich ist, wird eine Quantifizierung der Maßnahmen - zumindest dort wo möglich - besonders bedeutsam, um dem Parlament ein Mindestmaß an Informationen über die Kosten der mittlerweile beschlossenen Maßnahmen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sind die konjunkturellen, finanziellen und sozialen Dimensionen der Maßnahmen in der WFA nicht ausreichend abgebildet.



In diesem Zusammenhang ersuche ich den Budgetdienst eine Kurzstudie zu erstellen, welche auf folgende Fragen Bezug nimmt:

- Welche fiskalischen Auswirkungen haben die beschlossenen Maßnahmen jeweils pro Jahr?
- Welche Auswirkungen haben die vorgezogene Senkung der Einkommenssteuer, die Anhebung der Negativsteuer sowie die Einmalzahlung für Familien und Arbeitslose (gemeinsam sowie einzeln) auf die Konjunktur, die Nachfrage und die Kaufkraft? Welche sozialen Folgen haben diese Maßnahmen (insbesondere im Hinblick auf Armutsgefährdung und die Verteilung der Haushaltseinkommen)?
- Investitionsprämie: Die Aufteilung der Mittel für die Jahre 2020 – 2024 sind in der WFA nicht nachvollziehbar erklärt. Ist die Wirkung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen absehbar und sind die angegebenen Zahlen realistisch? Welche konjunkturelle Wirkung erzielt die Investitionsprämie?
- Verlustrücktrag: Für 2020 und 2021 sind jeweils 2 Mrd. € budgetiert. Dieser Betrag halbiert sich für das folgende Jahr. Diese Angaben zu den finanziellen Auswirkungen sind in der WFA nicht nachvollziehbar erklärt. Sind die angegebenen Zahlen realistisch? Wie wirkt sich der Verlustrücktrag auf die Liquidität der Unternehmen aus? Gibt es Unterschiede abhängig von der Unternehmensgröße?

Mit freundlichen Grüßen,

Karin Doppelbauer