

Die Novelle des Bundesbudgets 2021

Von Dr. Philipp Lust, LL.M.⁰¹

⁰¹ Für Informationen zum Autor siehe Autorenverzeichnis S. 49.

1. Überblick

Am 19. November 2020 wurde das Budget des Bundes für das Jahr 2021 als erstes reguläres Budget unter Covid-19-Bedingungen beschlossen (BGBl. I Nr. 122/2020). Trotz diverser Vorsorgen wurde aufgrund der neu aufgetretenen Mutationen des Virus und dem Bestreben, weiterhin Vorreiter bei der staatlichen Abfederung wirtschaftlicher Folgen der Krise sowie beim Umfang der Covid-19-Tests zu bleiben, bereits im Mai 2021 eine Novelle des Bundesfinanzgesetzes 2021 erforderlich (BGBl. I Nr. 89/2021). Aus diesem Anlass soll ein knapper Überblick über die Beträge und das System der Covid-19-Gebahrung gegeben werden.

Schon das Bundesfinanzgesetz 2020 stand unter dem Einfluss von Covid-19, wurde jedoch neuwahlbedingt erst Ende Mai 2020 beschlossen (BGBl. I Nr. 46/2020): Statt wie sonst üblichen, einigermaßen ausgeglichenen Ein- und Auszahlungen von grob 75 bis 80 Mrd. Euro standen (auf Basis der ursprünglichen Prognosen) geschätzte Einzahlungen von 82 Mrd. Euro geplanten Auszahlungen von 102 Mrd. Euro gegenüber. Schlussendlich ergaben sich gemäß Bundesrechnungsabschluss für das abgelaufene Jahr 2020 97 Mrd. Euro an Auszahlungen bei 74 Mrd. Euro an Einzahlungen. Das administrative Defizit des Bundes von 22 Mrd. Euro hat damit im Krisenjahr 2020 schlussendlich rund 6 % der Wirtschaftsleistung erreicht (die unionsrechtlichen Vorgaben der klassischen „Maastricht“-Kriterien von maximal 3 % Neuverschuldung und 60 % Gesamtverschuldung in Bezug zur Wirtschaftsleistung wurden krisenbedingt im Wege der „allgemeinen Ausweichklausel“ ausgesetzt, vgl. die Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat COM(2020) 123 final vom 20. 3. 2020).

Für 2021 waren im Bundesbudget ursprünglich Auszahlungen von 98 Mrd. Euro bei Einzahlungen von 75 Mrd. Euro geplant, die nun auf 103 respektive 73 Mrd. Euro angepasst wurden. Entsprechend wird für 2021 ein administratives Defizit von bis zu 31 Mrd. Euro geplant. Hierzu kommen noch bundesfinanzgesetzliche Ermächtigungen, die gemäß aktuellem Bundesfinanzrahmen Auszahlungen bis 111 Mrd. Euro ermöglichen.

2. Die Umsetzung von Covid-19-Budgets

Es bietet sich daher an, einen Blick auf die Umsetzung der Covid-19-Budgetmittel zu richten.

Im Jahr 2020, als in den ersten Monaten in Tirol ebenso wie bald darauf im Rest des Landes eine Ausbreitung des bis vor kurzem noch unbekanntes Covid-19-Virus stattfand, konnte das im Abstimmungsprozess befindliche Budget nicht mehr völlig umgestaltet werden. Stattdessen wurden 20 Mrd. Euro für den Covid-19-Krisenbewältigungsfonds veranschlagt (DB 45.02.06).

Darüber hinaus ist gemäß dem von Bundeskanzler Kurz am 18. 3. 2020 verkündeten Grundsatz „koste es, was es wolle“ zur Bekämpfung der Krise in Art. VI Z 4 BFG 2020 eine Überschreitungsermächtigung in Höhe von 8 Mrd. Euro vorgesehen worden, die aber schlussendlich nicht in Anspruch genommen werden musste. Je nach Bereitstellung durch den Krisenbewältigungsfonds konnte dieses Geld nach Art. V Z 4 BFG 2020 den verschiedenen Ressorts ausbezahlt werden.

Mit BGBl. I Nr. 12/2020 wurde über das 1. Covid-19-Gesetz der entsprechende Covid-19-Krisenbewältigungsfonds (in weiterer Folge „Krisenbewältigungsfonds“) eingerichtet. Ihm obliegt die Finanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Krisensituation. Der Bogen spannt sich dabei gemäß § 3 Abs. 1 Covid-19-Fonds-Gesetz von Maßnahmen der Gesundheitsversorgung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit über Konjunktur- und Arbeitsmarktbelegung bis hin zur Kompensation von Einnahmehausfällen und Liquiditätsproblemen. Die Mittel des Fonds können den jeweiligen Ressorts bzw. u.a. der Covid-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) oder dem von Wirtschaftskammer Österreich und Agrarmarkt Austria verwalteten Härtefallfonds (Härtefallfondsgesetz BGBl. I Nr. 16/2020 idF 125/2021) zur Verfügung gestellt werden, um entsprechende Covid-19-Unterstützungen zu bieten. Die COFAG wurde als Tochtergesellschaft der an sich zur Abwicklung von Banken errichteten Abbaumanagementgesellschaft des Bundes (ABBAG) eingerichtet (vgl. § 6a ABBAG-Gesetz BGBl. I Nr. 51/2014 idF 12/2020 und 23/2020). Die Abwicklung über einen Fonds, der die Mittel den zuständigen Einheiten bereitstellt, hat auch einen haushaltsrechtlichen Hintergrund: Da finanzielle Mittel nicht über Rubrikengrenzen hinweg umgeschichtet werden dürfen (§ 53 Abs. 1 BHG 2013), müsste andernfalls jeder Rubrik gemäß ihrer inhaltlichen Zuständigkeit ein eigener Covid-19-Topf bereitgestellt werden. Selbst dann könnten Probleme entstehen, wenn ein bereits ausgeschöpfter Topf zusätzliche Mittel benötigt, die in einer anderen Rubrik vorhanden, aber nicht benötigt wären.

Im Budget 2021 wurden die absehbaren Folgen von Covid-19 bereits im regulären Budget erfasst, wobei die zusätzlichen Mittel gebunden wurden (vgl. Art. IIa der Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2021). Umgekehrt wurden in Art. V Z 4 und VI Z 4 BFG 2021 für den Fall der Fälle Ermächtigungen über weitere 1,5 Mrd. Euro vorgesehen, um je nach weiterem Covid-19-Verlauf entsprechend kurzfristig reagieren zu können. Darüber hinaus ist in Art. VI Z 5 eine Ermächtigung zur Finanzierung der COFAG in Höhe von 4 Mrd. Euro vorhanden. Nachdem sich die Wirtschaftsprognosen zu Beginn des Jahres 2021 eingetrübt hatten und umgekehrt die Covid-19-Investitionsprämie (Investitionsprämienengesetz, BGBl. I Nr. 88/2020 idF 95/2021) umfassend in Anspruch genommen wurde, während zugleich neue Varianten des Covid-19-Virus für zusätzliche Unsicherheiten gesorgt haben und auch neuerliche Lockdowns

im Frühling 2021 notwendig wurden, war im laufenden Jahr bald der Zeitpunkt erreicht, an dem auch das an sich noch recht frische Budget 2021 adaptiert werden sollte.

Mit der Budgetnovelle 2021, BGBl. I Nr. 98/2021, wurden daher im Bundesfinanzgesetz 2021 einerseits die erwarteten Einnahmen reduziert und andererseits die zulässigen Ausgaben erweitert (siehe die in der Einleitung genannten Zahlen). Freilich wurden im Rahmen der Novelle neben den Gesamtwerten im Bundesfinanzgesetz auch sämtliche zugrundeliegenden Änderungen der Tabellen im Bundesvoranschlag, der als Anlage I zum Bundesfinanzgesetz das eigentliche „Budget“ darstellt, korrigiert. Entsprechend macht das zulässige administrative Defizit des Bundes nun gut 30 Mrd. Euro bzw. rund 8 % der Wirtschaftsleistung aus. Darüber hinaus wurde die bisherige Ermächtigung des Bundesministers für Finanzen in Art. VI Z 4, zusätzliche Mittel von 1,5 Mrd. Euro für den Krisenbewältigungsfonds aufzunehmen, auf 5 Mrd. Euro erweitert. In der parallelen Bestimmung des V Z 4 betreffend die Weitergabe der Mittel an die Ressorts wurden die Beträge ebenfalls nachgezogen.

3. Die Wirkung von Ermächtigungen

Die genannten zusätzlichen Ermächtigungen erhöhen das Budget per se und sein ausgewiesenes Defizit noch nicht. Das Budget in Form des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes samt Bundesvoranschlag hat sich nämlich an die im Bundesfinanzrahmen für vier Jahre festgelegten Auszahlungsobergrenzen zu halten. Da jedoch auch die Obergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) – wie üblich – im Rahmen der Budgetnovelle (BGBl. I Nr. 123/2020 idF 89/2021) angepasst wurden, wurde vom Gesetzgeber auch der zulässige Ausgabenrahmen von 103 auf 111 Mrd. Euro erweitert. Entsprechend können die Covid-19-Ermächtigungen über insgesamt 5 Mrd. Euro im Verwaltungsweg zusätzlich zu den erweiterten budgetierten Beträgen von 103 Mrd. Euro in Anspruch genommen werden, ohne den erweiterten Finanzrahmen zu überschreiten, soweit sich der entsprechende Bedarf ergibt.

Bei der Inanspruchnahme von Covid-19-Ermächtigungen kommt dem Bundesminister für Finanzen eine zentrale Rolle zu: Der Krisenbewältigungsfonds wurde im aktuellen Budget 2021 nicht dotiert, zumal die absehbaren Covid-19-Folgen 2021 schon im Regelbudget berücksichtigt wurden und bei den Krisenmitteln naturgemäß auch keine Rücklagefähigkeit für Mittel aus dem Vorjahr besteht. Somit können dem Fonds finanzielle Mittel nur über die Ermächtigung in Art. VI des Bundesfinanzgesetzes zugeführt werden. Hierzu ist der Bundesminister für Finanzen nach dem Bundesfinanzgesetz haushaltsrechtlich ermächtigt, der den Bedarf und die Folgen zusätzlicher Kreditlasten entsprechend abzuwägen hat. Ebenso ist der Krisenbewältigungsfonds gemäß § 1 Covid-19-Fondsgesetz beim Bundesminister für Finanzen eingerichtet und wird von ihm verwaltet. Somit hat der Finanzminister

nicht nur über die Dotierung des Fonds zu entscheiden, sondern auch über den konkreten Einsatz der Mittel nach dem gesetzlichen Auftrag des Krisenbewältigungsfonds zur Bewältigung von Covid-19-Problemen.

An sich ist das seit 2009/2013 in zwei Etappen reformierte Haushaltswesen des Bundes vom Prinzip der Ausgabenbegrenzung geprägt, sodass die vom Finanzrahmen vorgegebenen Auszahlungsgrenzen hart sein sollen (zB §§ 13 und 27 BHG 2013). Man wollte damit vermeiden, dass zusätzliche Einzahlungen regelmäßig zu saldenneutralen zusätzlichen Auszahlungen führen. Schließlich stehen dem die bloßen unionsrechtlichen Maastricht-Vorgaben nicht entgegen, auch wenn reale Haushaltsüberschüsse in der politischen Praxis gerade aufgrund derartiger saldenneutraler Mehrausgaben regelmäßig unerreichbar bleiben. Die häufig proklamierte Fiktion des antizyklisch zum Konjunkturzyklus ausgebenden aber umgekehrt auch ansparenden Staates wird damit regelmäßig nicht zur Realität (siehe aber § 2 Abs. 4 BHG 2013 und den Österreichischen Stabilitätspakt 2012, BGBl. I Nr. 30/2013).

Dennoch hat der Haushaltsrechtsgesetzgeber eine Durchbrechung der strikten Auszahlungslogik nicht nur im Bereich variabler Auszahlungen (siehe § 12 BHG 2013, in den auch die Zahlungen für Kurzarbeitsbeihilfen fallen) und der Verwendung von Rücklagensparnissen aus Vorjahren (§ 56 BHG 2013) vorgesehen. Letzteres ergibt sich aus der Legaldefinition von § 12 Abs. 4 BHG 2013, wonach die tatsächliche Obergrenze als Summe von BFRG-Obergrenzenwert, Wert variabler Gebarung und dem Wert vorhandener Rücklagen errechnet wird. Darüber hinaus ermöglicht § 55 Abs. 3 BHG 2013 auch die – an sich systemwidrige – Zuführung (und damit eine juristische Sekunde später auch die Nutzung) von Rücklagen bereits vor Jahresende, wobei die konkrete Ausgestaltung dem jeweiligen Bundesfinanzgesetz obliegt. So werden in Art. V Z 3 des Bundesfinanzgesetzes regelmäßig Bereiche aufgezählt, in denen Mehreinzahlungen bereits unterjährig einer Rücklage zugeführt werden können. Dann kann dieses Geld prompt wieder aus der unterjährigen Rücklage entnommen werden, um im Sinne der klassischen Saldenlogik zusätzlich hereingekommenes Geld auch wieder auszugeben, anstatt es im Sinne der Defizitminderung ansparen oder gar abliefern zu müssen.

Die schon zuvor angesprochenen Covid-19-Ermächtigungen zugunsten der jeweiligen Budget-Untergliederungen finden sich ebenfalls in Art. V des Bundesfinanzgesetzes, nämlich in dessen Ziffer 4. Werden vom Finanzminister Krisenfondsmittel bereitgestellt, so stellen sich diese als Mehreinzahlungen für das jeweilige Ressort dar. Diese können somit unterjährig einer Rücklage zugeführt werden und ermöglichen über Art. V Z 4 BFG 2021 damit prompt die entsprechende zusätzliche Auszahlung.

4. Covid-19-Mittelverwendungsüberschreitungen

Die Abwicklung und Erfassung derartiger zusätzlicher Covid-19-Auszahlungen folgt dem Konzept eines normalen Mittelverwendungsüberschreitungsprozesses (MVÜ, vgl. § 54 BHG 2013 sowie die MVÜ-VO, BGBl. II Nr. 512/2012). Es wird also ein Antrag des Ressorts, das den Betrag benötigt und beansprucht, an das Finanzministerium gestellt. Er stützt sich auf die Tatsache, dass die Maßnahme gesetzlich im Sinne der Covid-19-Krisenbewältigung benötigt wird, wobei die normalen budgetären Mittel nicht ausreichen.

Umgekehrt werden die Mittel aufgrund der Notwendigkeit im Sinne der Ermächtigung vom Krisenbewältigungsfonds bereitgestellt und können daher als kurzfristige unterjährige Rücklage zur Bedeckung der Zahlungen herangezogen werden.

Aufgrund der besonderen Umstände und zwecks besserer Nachvollziehbarkeit wurde der normale Prozess über die MVÜ-Auszahlungsverfahren COVID-19-Krisenbewältigungsfonds-Auszahlungsverordnung angepasst (COVID-19-Fonds-V-2021, BGBl. II Nr. 611/2020; siehe für 2020 auch die COVID-19-Fonds-VO, BGBl. II Nr. 100/2020). Einerseits ist aufgrund der politischen Bedeutung der Covid-19-Maßnahmen neben dem Finanzminister auch der Vizekanzler in den Prozess einzubinden. Andererseits gibt es aufgrund der Dringlichkeit knappe Entscheidungsfristen und die Fiktion, dass ein binnen vier Wochen vom Finanzminister nicht abgelehnter Antrag automatisch als vorläufige Genehmigung gilt (im Jahr 2020 betrug die Entscheidungsfrist gar nur eine Woche).

Im Rahmen der Berichte zum jeweiligen Monatserfolg des Bundesministeriums für Finanzen wird auch die Covid-19-Berichterstattung abgewickelt. Sie bietet damit auch allgemein zugängliche Daten zu Zahlen und weiteren Aspekten der Covid-19-Gebahrung (siehe den aktuellen Budgetvollzug unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budget-2021.html>).

5. Ausblick

Die erwähnten Regelungen zur Finanzierung der Covid-19-Maßnahmen zeigen, dass das aktuelle Haushaltsrecht des Bundes hinreichend flexibel ist, um auch Sondersituationen kurzfristig zu meistern.

Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung lässt erhoffen, dass zumindest höher als prognostizierte Steuereinnahmen das Defizit 2021 etwas niedriger als geplant ausfallen lassen, selbst wenn nach sommerlichen Lockerungen eine baldige neuerliche Covid-Welle in der kälteren Jahreszeit zu befürchten ist.

Offen bleibt freilich einerseits die langfristige Frage, wie sehr künftige Generationen unter den doch beträchtlichen Kosten der kurzfristig gesetzten strukturwahrenden Maßnahmen leiden werden. Andererseits hat sich auch auf technischer Ebene gezeigt, dass manche haushaltsrechtliche Regelung nicht ganz unkompliziert ist:

Bei Novellen des Budgets müssen seit 2013 regelmäßig nicht nur beide verbindlichen Darstellungen des Finanzierungs- wie auch des Ergebnishaushaltes auf verschiedenen Ebenen angepasst werden. Auch das vier Jahre umfassende Bundesfinanzrahmengesetz muss praktisch immer parallel zum eigentlichen Jahresbudget gesetzlich „nachgezogen“ werden. Dies, obwohl der Gesetzgeber die grundsätzliche Funktion des Bundesfinanzrahmengesetzes in Form seiner makroökonomischen Steuerungsfunktion nach Meinung von Kritikern spätestens in den Jahren 2017 und 2018 durch die zeitliche Zusammenlegung mit dem Bundesfinanzgesetz ohnehin grundlegend verändert habe (§ 15 Abs. 4 BHG 2013 idF BGBl. I 53/2017 sowie BGBl. I 30/2018). Ebenso könnte darüber nachgedacht werden, ob in einem mittelfristig zu vereinfachenden Haushaltsrecht zusätzliche Auszahlungen auch ohne Fonds und doppelte Überschreitungsermächtigung samt unterjähriger Rücklagenkonstruktion ermöglicht werden könnten.