

3. BUDGETSTRATEGIE BIS 2020

3.1 Magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik: Zur notwendigen Einbettung der Budgetpolitik in eine ausgewogene wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik

Das magische Vieleck der Wirtschaftspolitik stellt die unterschiedlichen, teils auch widersprüchlichen **Ziele der Wirtschaftspolitik** in einen Zusammenhang. Als erfolgreich kann eine Wirtschaftspolitik dann gelten, wenn es ihr gelingt, unterschiedliche Zielsetzungen gleichzeitig zu erreichen: Eine nachhaltige gesamtwirtschaftliche Entwicklung besteht dann, wenn stabile Preise gewahrt und Vollbeschäftigung gesichert, ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht ebenso wie stabile Staatstätigkeit, gerechte Verteilung und ökologische Nachhaltigkeit gewährleistet sind.

Abbildung 4: Magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik



Quelle: eigene Darstellung.

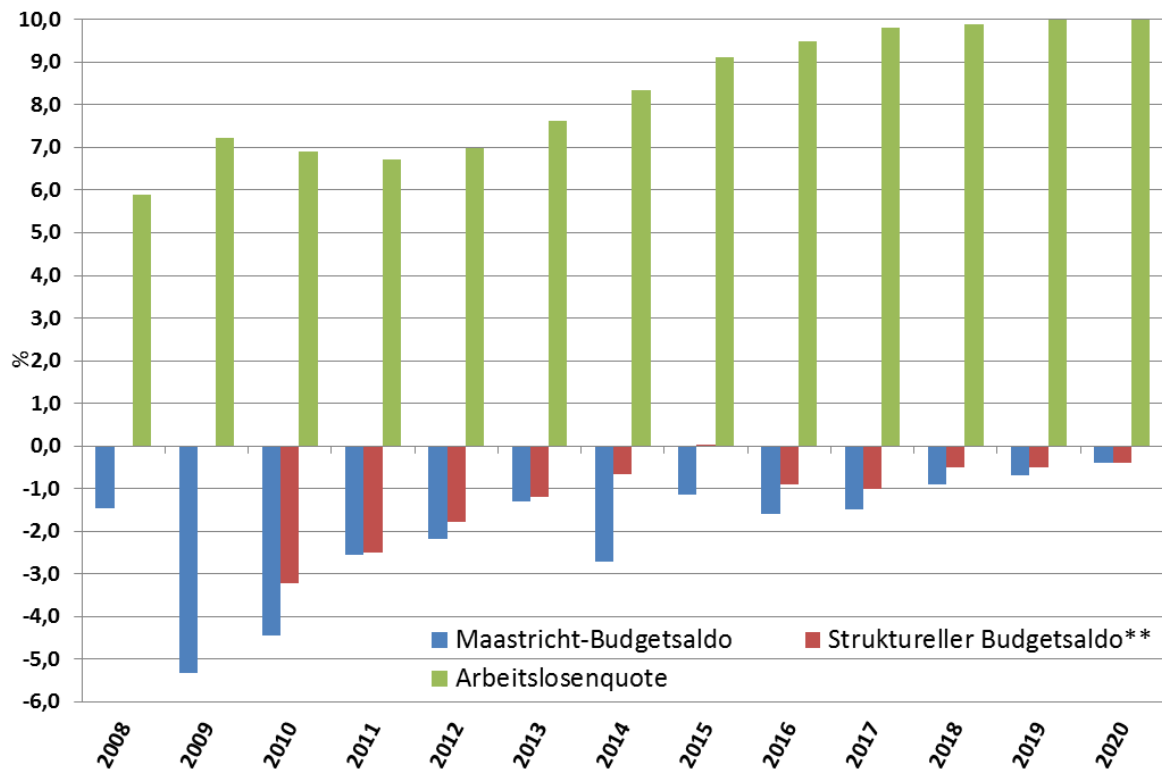
Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik gelang es in der Vergangenheit meist **besser als den anderen EU-Ländern, die Ziele des magischen Vielecks ausgewogen zu erreichen**. Dies gilt mit einer markanten Ausnahme auch für die Gegenwart:

- Die Lebensqualität ist nach wie vor hoch – im OECD-Ranking der Länder mit der höchsten Lebenszufriedenheit liegt Österreich auf dem 4. Platz der Eurozone.
- Die Inflationsrate weicht weniger stark vom Zielwert der EZB nach unten ab als im Durchschnitt der Eurozone.
- Der Saldo der Leistungsbilanz weicht mit steigender Tendenz nach oben vom Gleichgewicht ab. Dies weist auf eine Schwäche der Inlandsnachfrage und ein anhaltendes Importdefizit hin.
- Der strukturelle Budgetsaldo hat selbst die restriktiven europäischen und nationalen Zielwerte 2015 übertroffen. Ein zweiter Indikator für die stabile Staatstätigkeit ist die Quote der öffentlichen Nettoinvestitionen, die im Ausmaß des Bedarfs an Zukunftsinvestitionen positiv sein sollen. Mit

einem Wert von zuletzt 0,37 % des BIP ist die Investitionstätigkeit stärker als im Durchschnitt der Eurozone, aber dennoch zu schwach um den Herausforderungen wachsender Bevölkerung gerecht zu werden.

- Die mit Abstand bedenklichste Abweichung besteht beim Ziel der Vollbeschäftigung: Österreich – wiewohl noch immer im vorderen Drittel der EU-Länder – lag von der Zielerreichung noch nie so weit entfernt wie heute; zudem droht die Arbeitslosigkeit weiter zu steigen.
- Auch in Bezug auf eine gerechte Verteilung und nachhaltige Umwelt bleibt noch viel zu tun.

Abbildung 5: Budgetsalden und Arbeitslosenquote (2008-2020)*



Quellen: Europäische Kommission (EK), WIFO; ab 2016 BMF. *Die Budgetsalden sind in % des BIP angegeben, die Arbeitslosenquote in % der unselbständigen Erwerbspersonen. ** Die EK weist vor 2010 keine Werte aus.

Die beiden wichtigen Ziele stabile Staatsfinanzen und Vollbeschäftigung wurden von der heimischen Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren in auffällig unterschiedlichem Ausmaß angestrebt und erreicht. Als Folge der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Wirtschaftskrise stiegen 2009 und 2010 sowohl das Budgetdefizit als auch die Arbeitslosigkeit kräftig an. Ab 2010 wurde auf Basis der europäischen Vorgaben die Verringerung des strukturellen Budgetdefizits in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik gerückt. Der Saldo drehte von einem Defizit im Ausmaß von 3,2 % des BIP (2010) auf einen leichten Überschuss 2015. Die Konsolidierung des Staatshaushalts erfolgte im EU-Vergleich Nachfrage und Beschäftigung schonend, indem sie schrittweise vorgenommen wurde, Steuererhöhungen mit relativ wenig dämpfendem Nachfrageeffekt eine wichtige Rolle spielten und parallel auch offensive Investitionsmaßnahmen gesetzt wurden. Dennoch hat die Sparpolitik den Anstieg des BIP gebremst und die Arbeitslosigkeit erhöht.

Vor allem aber wurde der **Budgetkonsolidierung eindeutig Priorität gegenüber der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit** eingeräumt. Im Jahr 2015 wurden die EU-Vorgaben ohne Notwendigkeit sogar um etwa 2 Mrd Euro übertroffen. Selbst bei Einhaltung der Budgetziele hätten damit bis zu 40.000

Arbeitsplätze für ein Jahr geschaffen werden können. Eine Priorität des Vollbeschäftigungsziels wie sie besonders erfolgreich in den 1970er Jahren und relativ erfolgreich bis weit in die 1990er Jahre hinein praktiziert wurde, ist Vergangenheit und muss bei Festhalten an der gegenwärtigen Ausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik auch Illusion bleiben.

Für die Jahre 2016 bis 2020 deutet der Strategiebericht der Bundesregierung dennoch eine vorsichtige Richtungsänderung an: Größere weitere Konsolidierungsmaßnahmen sind weder beabsichtigt noch notwendig, der *fiscal stance* (also der gesamtwirtschaftliche Impuls, der von der Fiskalpolitik ausgeht) dürfte zumindest 2016 und 2017 leicht expansiv sein – ein bemerkenswerter Unterschied zu den Vorjahren. Dennoch steigt die Zahl der Arbeitslosen weiter an, vom Vollbeschäftigungsziel des magischen Vielecks entfernt sich Österreich immer mehr.

Das ist zum ersten ein Ergebnis der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in der EU, die auch die Konjunktur und die Nachfrage nach Arbeitskräften in Österreich dämpft. Zum zweiten steigt das Angebot an Arbeitskräften in Folge der starken Zuwanderung und der Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. Gegen die Plage der Massenarbeitslosigkeit kann nur der Einsatz eines breiten Katalogs an Einzelmaßnahmen im Rahmen einer dem prioritären Ziel der Vollbeschäftigung verpflichteten gesamtwirtschaftlichen Strategie wirken.

Budgetpolitik ist ein unverzichtbarer Teil einer derartigen Strategie und darf deshalb keinesfalls einem einzigen Ziel, wie etwa einem angestrebten numerischen Defizit, verpflichtet sein. Sie wirkt erstens über eine antizyklische Ausrichtung durch automatische Stabilisatoren und bei Bedarf auch diskretionärer Maßnahmen. Zweitens durch die Gestaltung der Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen auf die Beschäftigung. Auf der Ausgabenseite weisen die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (Kindergärten, Schulen, Gesundheit, Pflege, Sozialarbeit ua) und die öffentlichen Investitionen die höchste Beschäftigungswirkung auf. Auf der Einnahmenseite gilt es konsequent den hohen Anteil der Abgaben auf Arbeitseinkommen zulasten einer stärkeren Besteuerung von Vermögensbeständen, -einkommen und -übertragungen zu verringern.

Unmittelbar bilden die wichtigsten Ansatzpunkte für eine **umfassende beschäftigungspolitische Strategie**, die auch von der Budgetpolitik unterstützt werden sollen:

- Die koordinierte Ausweitung öffentlicher Investitionstätigkeit in der EU: Der Bedarf ist hoch (Energienetze, Elektromobilität, öffentlicher Verkehr, sozialer Wohnbau ua), die Finanzierungskosten sind so gering wie nie, die EU-Fiskalregeln müssen investitionsfreundlicher werden, etwa durch die Einführung einer goldenen Investitionsregel. Wann, wenn nicht jetzt sollen die Staaten investieren?
- Ausweitung der Zahl der Bildungs- und Qualifizierungsplätze zur Erhöhung des Bildungs- und Ausbildungsniveaus und Verringerung des Arbeitskräfteangebots: Der Bedarf ist hoch, vor allem in den Bereichen Weiterqualifizierung (berufliche Fachausbildungen, Nachholen von Lehrabschlüssen ua), Fachhochschulen, Pflichtschulabschluss von RisikoschülerInnen, Ausbildungspflicht. Eine Ausweitung des Angebots an Bildungsplätzen ist entscheidend für die Höherqualifizierung in einem besonders sensiblen Bereich des Arbeitsmarktes und kann in Zeiten fehlender Jobs helfen, den Arbeitsmarkt angebotsseitig zu entlasten.
- Verkürzung der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit: Vor allem viele Vollzeitbeschäftigte hegen den dringenden Wunsch nach Arbeitszeitverkürzung. Sie würde Lebensqualität und Gesundheitssituation der Menschen verbessern, sowie die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Weiterbildung erleichtern; zudem hätte sie positive Beschäftigungseffekte. Etwa im Bereich der Kollektivverträge wurden in den letzten Jahren bemerkenswerte Innovationen im Bereich der Arbeitszeitpolitik erreicht („Freizeitoption“). Die Bundesregierung kann weitere Impulse durch Anreize (etwa Verteuerung von Überstunden) und Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst (Abbau von Überstunden, Anknüpfen an das erfolgreiche Modell der Freizeitoption in der Industrie) setzen.

Die im **Strategiebericht der Bundesregierung** dargelegte wirtschaftspolitische Ausrichtung wird den Anforderungen einer Orientierung am Ziel der Vollbeschäftigung nur zum Teil gerecht.

Der Strategiebericht der Bundesregierung nennt als Hauptziele der Budget- und Wirtschaftspolitik:

- Umsetzung der Steuerreform 201/16 und der Lohnnebenkostensenkung
- Impulse für die innere und äußere Sicherheit sowie Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingssituation
- Forcierung von Zukunftsinvestitionen (Digitalisierungsoffensive, Maßnahmen für Arbeitsmarkt und Beschäftigung ua)
- Fortsetzung der Strukturreformen

Mit der **Steuerreform** 2015/2016 ist eine umfangreiche Entlastung der Leistungseinkommen aus Arbeit gelungen. Dies erhöht die verfügbaren Einkommen seit Jahresbeginn 2016 markant und bringt über den Nachfrageeffekt auch einen Impuls für einige tausend zusätzliche Arbeitsplätze. Die notwendige Gegenfinanzierung erfolgt überwiegend durch die Bekämpfung des Steuerbetruges und die Streichung von Ausnahmen und Begünstigungen im Steuersystem. Die vereinbarten Maßnahmen müssen zügig und ohne Abstriche umgesetzt werden, aus Gründen der Fairness im Abgabensystem, aber auch weil unter dieser Form der Gegenfinanzierung die Beschäftigung nur wenig leidet.

Nach Erreichen des numerischen mittelfristigen Budgetziels 2015 muss sich die **Budgetpolitik auf die Reform der Struktur der Staatseinnahmen und –ausgaben vor allem in Hinblick auf ihre verteilungs- und beschäftigungspolitischen Wirkungen konzentrieren**. Die Bundesregierung nennt Verwaltung, Förderungen, Pensionen und Arbeitsmarkt als zentrale Reformbereiche. Strukturreformen kosten oft kurzfristig Beschäftigung und gesamtwirtschaftliche Nachfrage; gerade in Zeiten von Unterauslastung und hoher Arbeitslosigkeit müssen sie deshalb von Offensivmaßnahmen begleitet werden. Im Bereich der Verwaltungsreformen bietet der neue Finanzausgleich ein breites Spielfeld. Eine konsequente Ausgabenkritik und die Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung bieten die wichtigsten Ansatzpunkte. Zudem muss die Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften verbessert werden um weitere Synergieeffekte zu nutzen (bspw. Zugang zur günstigen Finanzierungsmöglichkeit über die Bundesfinanzierungsagentur ÖBFA für alle staatlich kontrollierten Einheiten). Das Potenzial gezielter Einsparungen bei Förderungen wird meist überschätzt, dennoch sollen sie konsequent auf Basis ihrer verteilungs- und beschäftigungspolitischen Wirkungen durchforstet werden. Österreichs Pensionssystem gehört heute zu den besten der Welt, auch weil es die neoliberalen Reformen anderer Länder (zB Deutschland) nicht mitgemacht hat, die massive Leistungskürzungen bewirkten und zu Armut im Alter führen. Die wichtigste Reformaufgabe in diesem Bereich ist die schrittweise Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters mit dem Ziel, Ältere länger in Beschäftigung zu halten. Österreich hat in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren zu den besten Ländern aufgeschlossen. Angesichts stark steigender Arbeitslosigkeit und der mit ihr verbundenen Dequalifizierungsgefahren gilt es hier nicht nachzulassen. Mit neuen Qualifizierungsprogrammen und der Ausweitung der Zahl der AMS-BeraterInnen werden hier wichtige Impulse gesetzt.

So manche dringend anstehende Strukturreform fehlt in der Auflistung der Bundesregierung. Die prominentesten in dieser Liste bleiben die Erhöhung der Besteuerung von Vermögensbeständen und Vermögensübertragungen und die Sicherung einer dauerhaften Finanzierungsbasis eines umfassenden sozialen Pflegesystems. Auch im Bereich des Bildungssystems warten zahlreiche Herausforderungen, nicht zuletzt die Überwindung der seit mehreren Jahren bestehenden Unterbudgetierung.

Insgesamt hebt sich die österreichische Budgetpolitik in Hinblick auf die Berücksichtigung aller Ziele des magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik noch immer positiv von der Strategie der Europäischen Kommission und vieler anderer Mitgliedsländer ab. Dort hat die Priorität für die Austeritätspolitik zu einer massiven Verschärfung der Unterauslastung und einem Rekordhoch der Arbeitslosigkeit geführt und muss deshalb als gescheitert angesehen werden. Ohne expansive fiskalische Impulse vor allem seitens jener Länder, die Überschüsse in der Leistungsbilanz aufweisen, und seitens der europäischen Ebene kann eine wirtschaftliche und soziale Erholung nach der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Krise nicht gelingen.

Dennoch setzt auch die österreichische Budgetpolitik noch zu wenig Impulse für das Ziel, das derzeit am deutlichsten verfehlt wird, jenes der Vollbeschäftigung. Jene Phase, in der in Österreich Vollbeschäftigung bestand (1970-1981), kann auch für heute die richtigen Leitlinien für eine derartige Politik bieten: Sollen Arbeitslosigkeit und die damit einhergehenden hohen sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten vermieden werden, dann müssen alle Instrumente der Wirtschaftspolitik auf dieses Ziel ausgerichtet sein. Der Budgetpolitik kommt dabei besondere Verantwortung zu. Ist sie in dieser Ausrichtung erfolgreich, dann unterstützt das auch die Erreichung der unmittelbaren Ziele der Haushaltsführung wie der Vermeidung zu hoher Budgetdefizite und Staatsschulden.

3.2 Gesamtstaatliche Budgetplanung

Abbildung 6: Budgeteckwerte 2015-2020

Eckwerte der staatlichen Haushalte, in % d. BIP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Struktureller Budgetsaldo BMF	0,0	-0,9	-1,0	-0,5	-0,5	-0,4
<i>ohne zusätzl. Flüchtlingskosten (geg. Vorjahr)</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>-1,0*</i>	<i>n.verf.</i>	<i>n.verf.</i>	<i>n.verf.</i>
Struktureller Budgetsaldo EK (3. Mai)	0,0	-0,9	-1,2	n.verf.	n.verf.	n.verf.
Struktureller Budgetsaldo OECD (Nov 2015)	0,4	0,0	0,1	n.verf.	n.verf.	n.verf.
Staatsausgaben	51,7	51,0	50,6	50,1	49,8	49,6
Staatseinnahmen	50,6	49,4	49,2	49,2	49,2	49,2
<i>Steuern und Abgaben</i>	<i>43,9</i>	<i>42,9</i>	<i>42,7</i>	<i>42,8</i>	<i>42,9</i>	<i>43,0</i>
Maastricht-Saldo	-1,2	-1,6	-1,5	-0,9	-0,7	-0,4
<i>Bund</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,6</i>
<i>Länder und Gemeinden</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Sozialversicherungsträger</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
ohne defiziterhöhende Banken-Transferzahlungen	-0,6	-1,4	-1,3	-0,7	-0,6	-0,4
Maastricht-Staatsschuldenquote (brutto)	86,2	84,3	82,6	80,8	78,7	76,6
Staatsschuldenquote netto	47,8	47,5	46,1	44,8	43,2	41,7

Quelle: BMF (Strategieberichte), Europäische Kommission, Eurostat, IWF, OECD, Statistik Austria, eigene Berechnungen. *Das BMF weist keinen Wert für 2017 aus. Hier wird jener Wert angeführt, der sich aus der Schätzung in der aktuellen WIFO-Prognose ergibt.

3.2.1 Strukturelles Defizit – werden in Österreich die Fiskalregeln eingehalten?

Die gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Budgetpolitik ist unverzichtbarer Teil einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik. Den wichtigsten Indikator bildet dabei das strukturelle Defizit, also das hypothetische Maastricht-Defizit bei Normalauslastung der Wirtschaft und ohne Einmaleffekte (wie bspw. durch Bankenhilfen). Allerdings ist die Schätzung dieses strukturellen Defizits von methodischen Problemen verzerrt.

Der Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik wird wesentlich beschränkt, wenn für das strukturelle Budgetdefizit eine starre höchstzulässige Grenze festgelegt und diese in den Mittelpunkt der Politik gestellt wird. Das gilt insbesondere dann, wenn das Ziel mit 0,45 % des BIP (innerstaatliches Ziel) bzw

0,5 % des BIP (EU-Fiskalregel) in Hinblick auf das eigentliche wirtschaftspolitische Teilziel der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte unnötig restriktiv ist. Hierfür wäre ein **strukturelles Defizit von 1,5 bis 2 % des BIP ausreichend**, weil bei einer langfristig prognostizierten nominellen Wachstumsrate des BIP von jährlich 3,4 % gemäß EU-Kommission die Staatsschuldenquote brutto unter 60 % des BIP stabilisiert werden kann. Bei Einhaltung des innerstaatlichen Ziels der 0,45 % des BIP würde die Schuldenquote (sehr) langfristig auf einen unnötig niedrigen Wert von 13 % des BIP konvergieren.

Hält man an den restriktiven Zielwerten fest, wird die Erreichung anderer wirtschaftspolitischer Ziele schwieriger. Das gilt insbesondere für das Ziel der Vollbeschäftigung: Bspw. würde ein zusätzlicher finanzieller Spielraum von 1 % des BIP für höhere Ausgaben für soziale Dienstleistungen zumindest 60.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Ebenfalls **gefährdet ist eine breiter definierte Staatstätigkeit selbst, zu der insbesondere öffentliche Investitionen zählen**: Zumindest so lange die Bevölkerung weiter wächst, ist für eine Aufrechterhaltung des Leistungsniveaus eine positive Nettoinvestitionsquote notwendig. Will man etwa für den ökologischen Umbau der Wirtschaft oder den Ausbau sozialer Dienstleistungen über das bestehende Niveau hinausgehen, dann sind deutlich positive Nettoinvestitionen notwendig. Wie bspw. Achim Truger in einer Studie für die AK im Vorjahr gezeigt hat,¹ besteht jedoch ein Konflikt zwischen einem hohen öffentlichen Investitionsniveau und restriktiven Fiskalregeln – vor allem dann, wenn Investitionen nicht gesondert berücksichtigt werden. Vorgeschlagen wird deshalb eine goldene Investitionsregel, bei der positive Nettoinvestitionen prinzipiell von der Berechnung des strukturellen Defizits ausgenommen werden.

Ein gesondertes **Problem** ergibt sich für die Budgetpolitik durch die **methodischen Unzulänglichkeiten**, die mit den europäischen Fiskalregeln einhergehen. Da das strukturelle Defizit nicht beobachtbar, sondern nur mittels statistischer Verfahren schätzbar ist, hat die Schätzmethode Rückwirkungen auf die Budgetpolitik. Würde die Österreichische Bundesregierung etwa für ihre Budgetplanung die Schätzmethode der OECD für die Prognose des strukturellen Defizits verwenden, so ergäbe sich eine deutliche Erweiterung des fiskalpolitischen Spielraumes. Mit der Schätzmethode der EU-Kommission ergibt sich jedoch die Situation, dass die Budgetplanung 2017 in Konflikt mit den Fiskalregeln geraten könnte. Die Möglichkeit, die von der EU-Kommission empfohlene Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit als Strukturreform zu qualifizieren um damit eine regelkonforme Defizitabweichung von bis zu 0,5 % des BIP genehmigt zu bekommen, scheint der Finanzminister bislang nicht genutzt zu haben. Dies hätte eine mögliche Überschreitung der Defizitgrenze durch eine nicht sofort in voller Höhe wirksame Gegenfinanzierung der Steuersenkung folgenlos bleiben lassen. Nun sollte er sich auf europäischer Ebene zumindest dafür einsetzen, dass die gegenüber 2014 gestiegenen Ausgaben für Flüchtlinge für das Jahr 2017 als Sondereffekt anerkannt werden (für 2015 und 2016 gibt es bereits eine Ausnahme für die höheren Kosten aufgrund der verstärkten Zuwanderung schutzsuchender Menschen).

Sollte sich der österreichische Finanzminister bei seinen europäischen KollegInnen bzw der EU-Kommission nicht durchsetzen, wäre eine **mögliche Verfehlungen der Fiskalregeln** nicht nur aufgrund der bereits beschriebenen prinzipiellen Einwände **zu relativieren**, sondern auch aus drei weiteren Gründen:

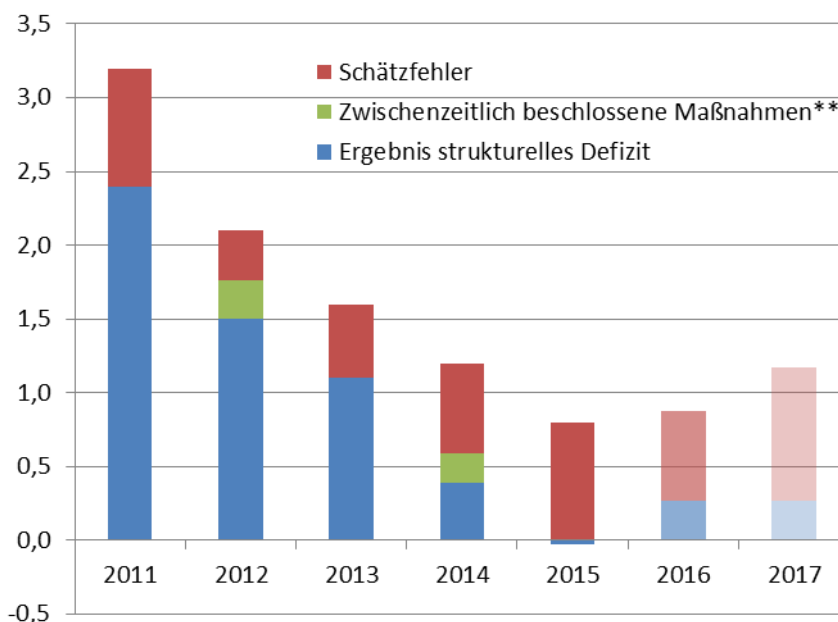
- **Abweichungen** können immer **nur im Nachhinein** auf Basis des tatsächlichen Ergebnisses „bestraft“ werden. Ein Sanktionsverfahren kann daher erst im Mai 2018 eröffnet werden. Mit einer tatsächlichen Sanktion wäre aber wohl erst dann zu rechnen, wenn auch 2018 und 2019 das prognostizierte strukturelle Defizit bei 1 % des BIP verharren und keine Korrekturmaßnahmen getroffen würden. Aus heutiger Sicht erscheint beides nicht realistisch.

¹ Truger, Achim (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe, https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/Materialien_WuG_138.html

- Bei der „Strafe“ handelt es sich **lediglich** um eine **Kaution**, die mit neuerlicher Einhaltung der Fiskalregeln wieder – inklusive Zinsen – zurückgezahlt wird (nur bei Eröffnung eines Defizitverfahrens könnte sie in eine Strafe umgewandelt werden). Die Folge einer Verletzung der Grenzwerte für das strukturelle Defizit wäre somit wirtschaftlich weit weniger schädlich als jene eines neuerlichen Sparpakets mit seiner negativen Wirkung auf die ohnehin bereits dramatisch hohe Arbeitslosigkeit.
- In den letzten Jahren war die Budgetplanung des Finanzministeriums sehr vorsichtig und das **Ergebnis stets besser als geplant**. Bereits der Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmen 2015 bis 2018 sah mit einem strukturellen Defizit von 0,9 % des BIP für 2015 eine Regelverletzung vor. Tatsächlich weist das BMF für das Ergebnis 2015 nun sogar einen kleinen Überschuss aus. Im Sinne einer ausgewogenen wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik ist dieses Resultat nun zu kritisieren, weil die Übererfüllung des Budgetziels ökonomische Kosten mit sich bringt: Sie hat die Finanzierung von bis zu 30.000 Arbeitsplätzen für ein Jahr verhindert und somit zum weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen. Wie in unserer damaligen Budgetanalyse bereits gefordert wäre es deshalb besser gewesen, die Arbeitslosigkeit durch die Finanzierung weiterer Offensivmaßnahmen stärker zu bekämpfen, als an der Fiskalpolitik festzuhalten.

Die EU-Kommission wird allerdings die Einhaltung der Fiskalregeln vermutlich bereits Mitte Mai im Rahmen der sogenannten länderspezifischen Empfehlungen erneut einmahnen. Das ist insofern relevant, als etwaige weitere Schritte im Rahmen des sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes zT an diese Empfehlungen gekoppelt sind. Die Basis für die Beurteilung der österreichischen Budgetplanung durch die EU-Kommission bildet aber weniger die tatsächliche Budgetpolitik, sondern viel eher die extrem **schlechte Qualität der Kommissionsprognosen**: Sie überschätzen das strukturelle Defizit stets um Milliarden (was nur zum kleinen Teil durch unterjährig beschlossene Maßnahmen erklärt werden kann).

Abbildung 7: Mai-Prognosen der EU-Kommission für das strukturelle Defizit*



Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen. *Vgl Mai-Prognose des laufenden Jahres mit dem Endergebnis (Mai des folgenden Jahres); Prognose 2016 ergibt sich aus aktueller EK-Prognose abzüglich des durchschnittlichen Schätzfehlers 2011-2015; Prognose 2017 basierend auf dem durchschnittlichen nicht erklärten Schätzfehler zwischen Mai-Prognose im Vorjahr und dem Endergebnis. **Schätzung basierend auf den jeweiligen AK-Budgetanalysen.

Geht man nun davon aus, dass die EU-Kommission abermals das strukturelle Defizit im Ausmaß ihres durchschnittlichen Prognoseschätzfehlers der letzten fünf Jahre überschätzt, so ist sowohl für 2016 als auch 2017 mit einem Ergebnis von 0,3 % des BIP zu rechnen – also einer weiteren Übererfüllung der Europäischen Fiskalregeln. Unsere Empfehlung für die EU-Kommission lautet daher: Rasche Evaluierung der Prognosequalität und der Ursachen für die massiven Prognosefehler, Verbesserung der Prognosetechnik oder zumindest Berücksichtigung der hohen Prognoseunsicherheit, die bis zu einem gewissen Grad modellbedingt sind. Bei Politikempfehlungen müssen **im Zweifelsfall wohlstandsorientierte Maßnahmen der Wirtschaftspolitik** – wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder das Bemühen um sozialen Ausgleich – **Vorrang** gegenüber wohlstandshemmender restriktiver Regel(über)erfüllung haben.

3.2.2 Weitere gesamtstaatliche Budgeteckwerte

Sowohl die gesamtstaatlichen Einnahmen- also auch die **Ausgabenquote** sollen im Analysezeitraum **wieder unter 50 % des BIP** sinken. Neben dem nach wie vor sehr niedrigen Zinsniveau liegen die wesentlichen Gründe für diese Entwicklung zum einen in der expansiven einnahmenseitigen Fiskalpolitik (Steuerreform) und zum anderen an der wirtschaftlichen Erholung: Da die Ausgaben in konjunkturell besseren Zeiten automatisch schwächer wachsen als die Wirtschaft während sich die Einnahmen parallel entwickeln, geht die Ausgabenquote kontinuierlich zurück, während die **Einnahmenquote** nach vollständiger Implementierung der Steuerreform 2017 **konstant** bleibt.

Abbildung 8: Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben im Überblick 2015-2020

Eckwerte der staatlichen Haushalte, in % d. BIP	2015	2016	2017	2020	Vgl. 2020 geg. 2015*	Effekt pol. MN 2020*
Staatseinnahmen	50,6	49,4	49,2	49,2	-1,4	-0,6
<i>davon Steuern und Abgaben</i>	43,9	42,9	42,7	43,0	-0,9	<i>n.verf.</i>
<i>Produktions- und Importabgaben</i>	14,5	14,7	14,4	14,1	-0,4	0,3
<i>Einkommens- und Vermögenssteuern</i>	14,3	13,2	13,2	13,8	-0,5	-1,0
<i>Sozialbeiträge</i>	15,5	15,5	15,5	15,6	0,1	0,1
<i>Vermögenseinkommen</i>	0,9	0,9	0,9	0,8	-0,1	0,0
Staatsausgaben	51,7	51,0	50,6	49,6	-2,1	-0,3
<i>Arbeitnehmerentgelt</i>	10,7	10,6	10,5	10,3	-0,4	-0,1
<i>Sozialleistungen</i>	23,5	23,8	23,7	23,7	0,2	0,0
<i>davon für Arbeitslosenunterstützung</i>	1,5	1,6	1,7	1,7	0,2	<i>n.verf.</i>
<i>Zinszahlungen</i>	2,4	2,2	2,1	1,7	-0,7	0,0
<i>Subventionen</i>	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	-0,1
<i>Bruttoanlageinvestitionen</i>	3,0	2,9	3,0	2,9	-0,1	-0,1
<i>Vermögenstransfers</i>	1,3	0,9	0,9	0,8	-0,5	0,0
gesamtstaatlicher Maastricht-Saldo	-1,2	-1,6	-1,5	-0,4	0,8	-0,3

Quelle: BMF (Stabilitätsprogramm), eigene Darstellung. *Aufgrund von Rundungsdifferenzen inkl. +/-0,1 pp. Ungenauigkeit (bei Staatseinnahmen bzw. -ausgaben insgesamt und beim Saldo auch darüber).

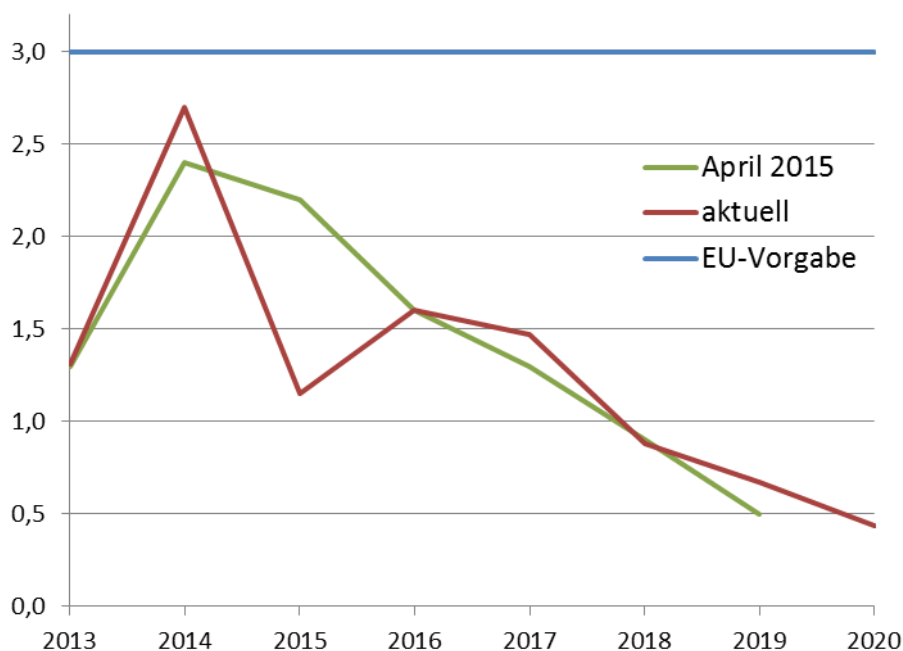
Dem Stabilitätsprogramm, das die Bundesregierung im Rahmen des sogenannten europäischen Semesters an die Europäische Kommission meldet, sind detaillierte Informationen zur gesamtstaatlichen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu entnehmen. Interessant ist insbesondere die Unterscheidung zwischen der Entwicklung ohne (no policy change) und mit neuen politischen Maßnahmen. Vergleicht man diese beiden Tabellen (in obiger Abbildung lediglich für 2020 in der letzten Spalte ausgewiesen), so ergeben sich deutliche Abweichung vor allem durch die Steuerreform, die eine deutliche Verschiebung der Einnahmenstruktur von Einkommensteuern auf Produktions- und Importabgaben bedeutet. Die wichtigste Einnahmenkomponente bleiben nach wie vor die Sozialbeiträge, die durch das anhaltende Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie forcierte Betrugsbekämpfung stärker als die Wirtschaftsleistung steigen.

Ausgabenseitig zeigt sich, dass ein kleinerer Teil des Rückgangs der Staatsausgabenquote auch durch politische Maßnahmen erzielt wird. Die Nachvollziehbarkeit ist hier allerdings beschränkt, da die Maßnahmen nicht erläutert werden. Das trifft erstens die Personalausgaben. Ausgewiesene Einsparungseffekte stehen hier der Ankündigung entgegen den Personalstand deutlich aufzustocken (Polizei, Militär, Schulen, AMS etc). Zweitens ist nicht nachvollziehbar, wie die Kürzungen bei den Investitionen zu Stande kommen. Gerade angesichts ihrer besonderen Bedeutung (vgl Abschnitt 3.1) sollten diese ausgeweitet statt gekürzt und jedenfalls die Maßnahmen genauer erläutert werden. Am Rande sei erwähnt, dass entgegen mancher öffentlich geäußerten Meinung, die von den Pensionen dominierte Sozialleistungsquote künftig sogar etwas zurückgehen wird. Zweifel an der Nachhaltigkeit des Sozialsystems oder gar eine Notwendigkeit zur Kürzung sind insofern anhand der Datenlage nicht nachvollziehbar.

Die sich aus Einnahmen- und Ausgabenquote ergebende Differenz – das **Maastricht-Defizit** – geht **ab 2017 kontinuierlich zurück**. Zuvor steigt es kurzfristig gegenüber 2015 aufgrund der expansiven Ausrichtung. Korrigiert man das Maastricht-Defizit um die nach wie vor defiziterhöhende Wirkung des Bankenpakets, so zeigt sich, dass angesichts der Arbeitsmarktmisere schon überraschend niedrige Niveau: Ein Defizit von 0,6 % des BIP wurde zuletzt als „Nulldefizit“ von der schwarzblauen Regierung im Jahr 2001 gefeiert² – allerdings bei rekordhoher Abgabenquote, zahlreichen Einmaleffekten und einer geringeren Arbeitslosigkeit.

Das günstige Maastricht-Ergebnis und ein anhaltend niedriges Zinsniveau sollten es möglich machen, den **im Vorjahr geplanten Budgetpfad weitgehend zu halten** – trotz Mehrausgaben in Zusammenhang mit der höheren Arbeitslosigkeit, der Aufstockung von Militär, Polizei, Schulen und AMS sowie der verstärkten Zuwanderung schutzsuchender Menschen. Für 2019 wird nun aufgrund etwas ungünstigerer Annahmen in Bezug auf Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit sowie Lohn- und Gehaltssumme ein etwas höheres Defizit ausgewiesen.

Abbildung 9: Maastricht-Defizitpfad gemäß aktuellem und dem letztjährigem Strategiebericht



Quelle: BMF, Statistik Austria.

² Das ursprüngliche Ergebnis einer „schwarzen Null“ wurde zwischenzeitlich mehrfach revidiert, sodass der vergleichbare, nach aktuellen Methoden erhobene Wert für 2001 von der Statistik Austria mit -0,62 % des BIP ausgewiesen wird.

Betrachtet man den Defizitpfad getrennt für Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen, erscheint der gesamtstaatliche Budgetpfad jedoch weniger realistisch. Nachdem ein relevanter Teil der zusätzlichen Ausgaben für die Versorgung und Integration von Flüchtenden insbesondere auf Ebene der Länder anfällt und gleichzeitig die Steuerreform zu einer schwächeren Dynamik bei den Ertragsanteilen führt, dürfte sich ihr Maastricht-Saldo sowohl heuer als auch 2017 verschlechtern. **Länder und Gemeinden** haben ihren **fiskalpolitischen Spielraum** gemäß innerösterreichischem Stabilitätspakt in der Vergangenheit nur zum Teil genutzt, eine expansivere Ausrichtung wäre rechtlich gedeckt. Das gilt insbesondere für 2017: Länder und Gemeinden könnten nach derzeitigem Planungsstand ihre Ausgaben regelkonform um gut 0,2 % des BIP erhöhen. Wirtschaftspolitisch wäre dies durchaus wünschenswert, sind doch die Länder für viele der sozialen Dienstleistungen und die Gemeinden für einen gewichtigen Teil der gesamtstaatlichen Investitionen verantwortlich. Das gilt im besonderen Maße für Wien, wo angesichts des starken Bevölkerungszuwachses ein entsprechend hoher Investitionsbedarf bzw. Zuwachs der öffentlichen Ausgaben notwendig ist.³

Als Folge des aktuellen Defizitpfades kann auch die – wenig aussagekräftige – Bruttoschuldenquote des Staates erstmal seit 2013 wieder gesenkt werden (zumindest falls keine weiteren Überraschungen bei den Banken auftreten). Ähnlich verhält es sich mit der aussagekräftigeren **Nettoschuldenquote**, also der Staatsverschuldung abzüglich der Finanzguthaben der öffentlichen Haushalte, die ebenfalls kontinuierlich **sinkt**. In Bezug auf die eigentlich interessante Frage nach dem öffentlichen Gesamtvermögen – also inklusive Immobilienvermögen, Infrastruktur, Finanzvermögen etc – sind leider immer noch keine Daten verfügbar. Lediglich für den Bund, auf den der mit Abstand größte Teil der Staatsverschuldung entfällt, liegen Daten vor, die ein negatives Vermögen ausweisen. Welche Konsequenzen die aktuelle Budgetplanung hat, wird in den Unterlagen des BMF allerdings nicht dargestellt. Ob mit der Haushaltsrechtsreform der Länder und Gemeinden ab 2020 gelingt, zumindest vergangenheitsbezogen gesamtstaatliche Daten zu erheben, bleibt abzuwarten. Vieles spricht dafür, dass das Netto-Gesamtvermögen des Staates in Österreich, das sich basierend auf Schätzungen des WIFO im Jahr 2000 auf etwa 60 % des BIP belief, insgesamt positiv ist.

3.2.3 Analyse des mittelfristigen Budgetpfades

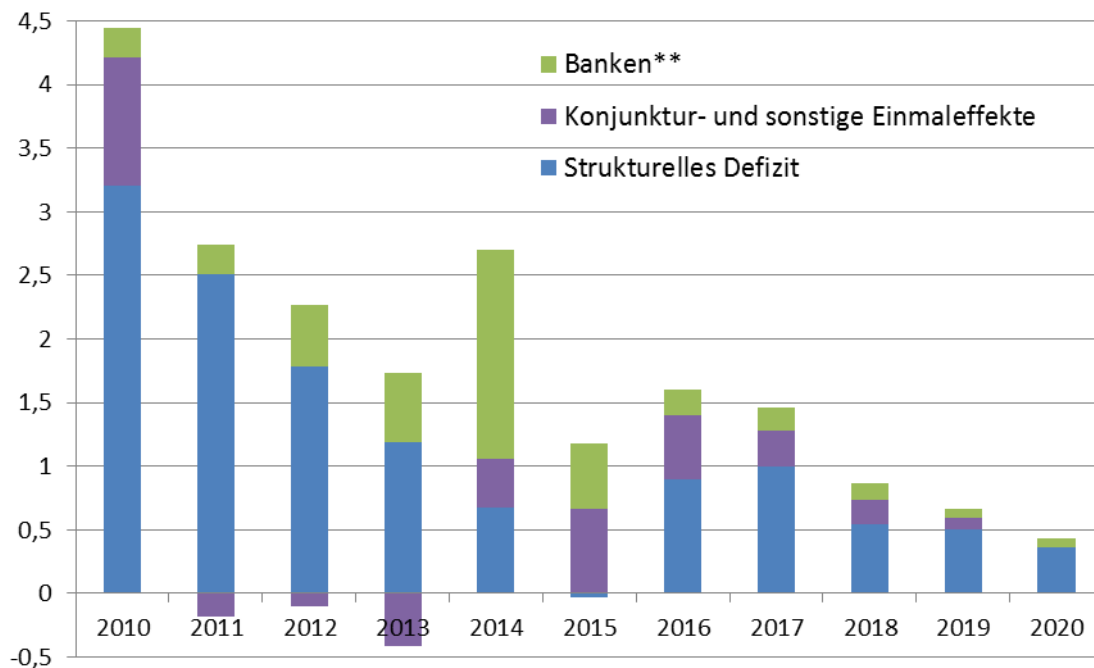
Für die Beurteilung der Budgetstrategie lohnt es sich einen Blick auf die Struktur des Budgetdefizits der Vergangenheit zu werfen. Die letzten Jahre waren von den Problemen des Bankensektors, dem Wirtschaftseinbruch 2009 sowie der durch die europäischen Austeritätspolitik ausgelösten schlechten wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. Diese Faktoren sollten in der Analyse auseinandergehalten werden. Für diesen Zweck zerlegen wir das Maastricht-Defizit in drei Teile:

- das strukturelle Defizit als die gestaltbare Größe der Fiskalpolitik (zumindest wenn man von den zT erheblichen methodischen Messproblemen absieht)
- die Kosten für den Bankensektor gemäß Eurostat
- eine weitgehend nicht gestaltbare Restgröße, die zum Großteil vom geschätzten Konjunkturreffekt bestimmt wird

Betrachtet man nun die Entwicklung des Maastricht-Defizits der Jahre 2010 bis 2020, so zeigen sich zunächst die beträchtlichen Belastungen durch die Banken – allen voran durch die Hypo –, die in jedem Jahr zu einer Erhöhung des Defizits führten. Anhand des strukturellen Defizits zeigt sich die **recht erfolgreiche Budgetstrategie der Vergangenheit**. Nachdem die Bundesregierung in der Wirtschaftskrise das Defizit aktiv zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – und damit der Beschäftigung – vergrößerte, begann sie mit der wirtschaftlichen Erholung eine im europäischen Vergleich maßvolle Konsolidierung.

³ Vgl: Himpele, Klemens (2014): <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wachsende-stadt-in-zeiten-des-sparens/>

Abbildung 10: Zerlegung des Maastricht-Defizits 2010-2020 (in % des BIP)*



Quelle: EU-Kommission (AMECO 3.5.2016), Eurostat, Statistik Austria, BMF, eigene Berechnungen. *Die Summe der Komponenten ergibt jeweils das Maastricht-Defizit. **Banken: nur defizitwirksame Transferzahlungen. Berechnung: Bis 2015 gemäß EU-Kommission (AMECO-DB, 3.5.2016) mit Ausnahme der Bankenkosten (Eurostat) und des BIP (Statistik Austria); ab 2016 alle Angaben BMF.

Wesentlich unterstützt wurde sie dabei vom niedrigeren Zinsniveau. Das strukturelle Defizit konnte so unerwartet rasch von 3,2 % des BIP 2010 nicht nur auf den Vorkrisenwert zurückgeführt werden, sondern erstmalig seit Jahrzehnten 2015 in einen (minimalen) strukturellen Überschuss gedreht werden. Zwar verlief die heimische Konjunktur auch wegen der stärkeren Budgetkonsolidierung schwächer als jene Deutschlands oder Schwedens, doch konnte eine neuerliche Schrumpfung des BIP – wie sie in der Eurozone 2012/13 zu beobachten war – bzw ein noch stärkerer Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden werden.

Auch wenn nun das Defizit wieder leicht steigt ist festzuhalten, dass die öffentlichen Haushalte in Österreich insgesamt **weder ein Ausgaben- noch ein großes Struktur-, sondern ein Banken- und Konjunkturproblem** aufweisen. Sollte die unmittelbar wirkende Tarifsenkung oder andere Effekte wider Erwarten doch zu einem kurzfristigen Überschreiten der EU-Vorgaben führen, sollte dies angesichts der aktuellen Situation am Arbeitsmarkt hingenommen werden. Die Folge einer Überschreitung – das Hinterlegen einer Kautio n frühestens ab Ende 2018, die mit neuerlicher Einhaltung der Fiskalregeln plus Zinsen wieder zurückbezahlt wird – ist einem neuerlichen Sparpaket mit seiner negativen Wirkung auf die ohnehin bereits dramatisch hohe Arbeitslosigkeit jedenfalls vorzuziehen.

An **strukturellen Verbesserungen** sollte zwar gerade in der Abstimmung der Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen weiterhin gearbeitet werden, doch sollte diese nicht für eine stärkere Konsolidierung, sondern **für beschäftigungs- und wohlförderungsfördernde Umschichtungen** verwendet werden (vgl Abschnitt 3.1). Einnahmenseitig sollte strukturell vor allem mit weiteren Initiativen auf internationaler Ebene zur Verringerung von Steuerhinterziehung und -vermeidung (siehe Abschnitt 4.5) sowie einer stärkeren Besteuerung von Erbschaften und Vermögen angesetzt werden, sodass die nach wie vor überdurchschnittliche Belastung des Faktors Arbeit weiter reduziert werden kann.