

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.

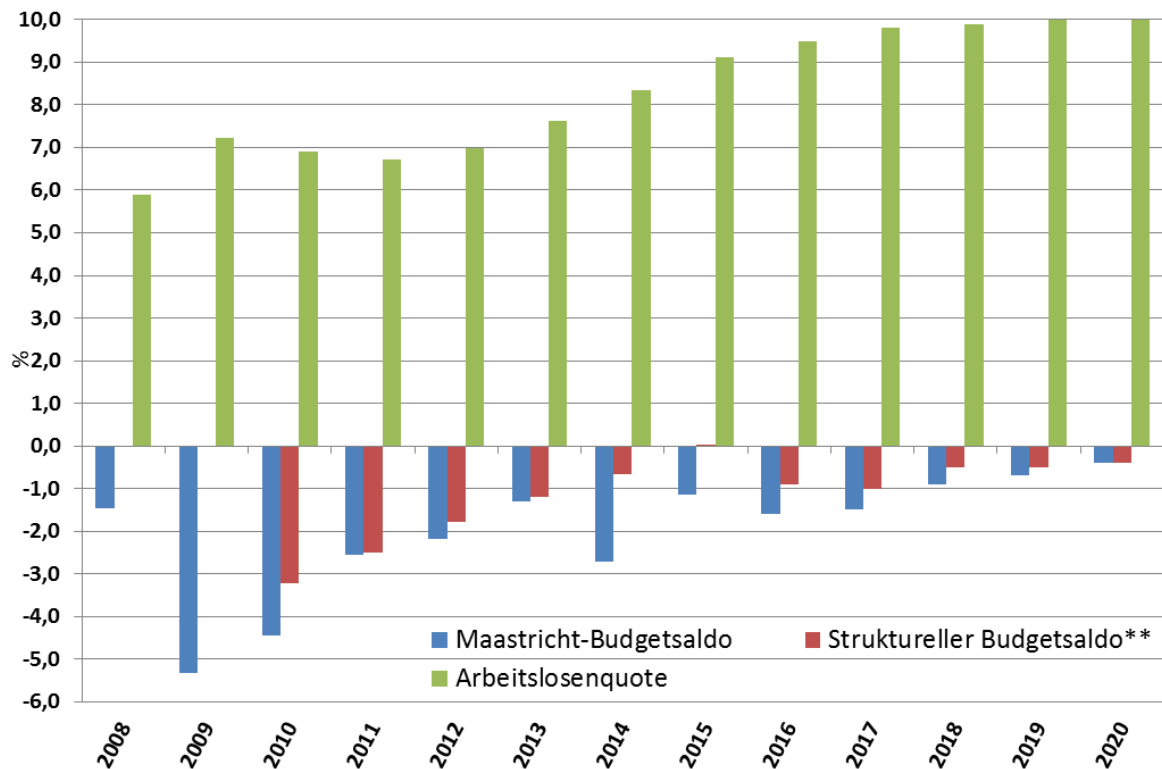
Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik gelang es in der Vergangenheit meist **besser als den anderen EU-Ländern, die Ziele des magischen Vielecks ausgewogen zu erreichen**. Dies gilt mit einer markanten Ausnahme auch für die Gegenwart:

- 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