

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:

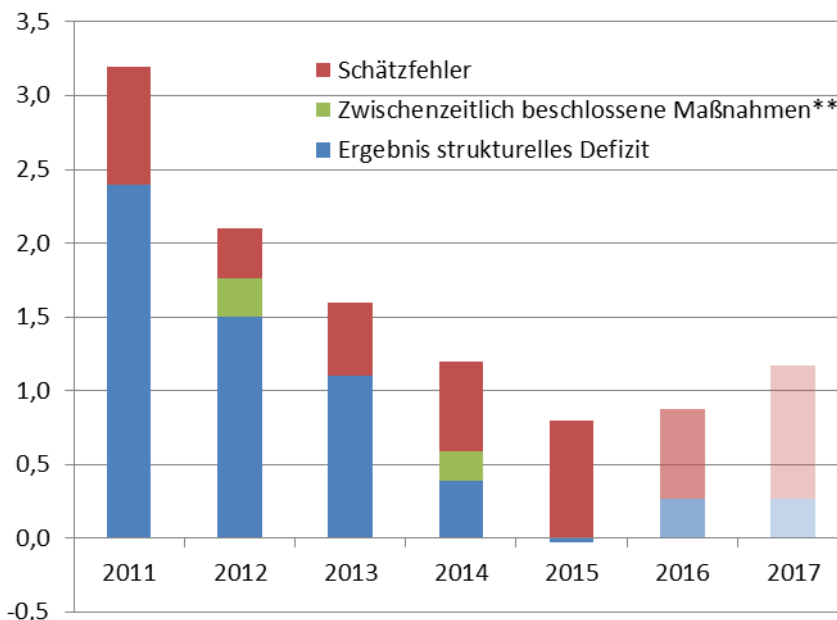
- **Abweichungen** können immer **nur im Nachhinein** auf Basis des tatsächlichen Ergebnisses „bestraft“ werden. Ein Sanktionsverfahren kann daher erst im Mai 2018 eröffnet werden. Mit einer tatsächlichen Sanktion wäre aber wohl erst dann zu rechnen, wenn auch 2018 und 2019 das prognostizierte strukturelle 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.