

Editorial

Budget stabilisiert, aber Arbeitslosigkeit und Vermögenskonzentration steigen

So wie die Nationalratswahlen keinen Regierungswechsel brachten, so waren auch die Ende April vorgelegten überarbeiteten Budgetpläne der neuen Regierung von einer Tendenz zum „Weiter wie bisher“ geprägt. Es dominiert nach wie vor das Ziel der Budgetkonsolidierung – und dies, obwohl die strukturelle Stabilisierung der öffentlichen Haushalte 2013 bereits erreicht wurde. Weiterhin wird aber nicht nur die Konsolidierung fortgesetzt, sondern auch die sogenannten Offensivmaßnahmen, d. h. Mehrausgaben für Schwerpunktbereiche.

Die Budgeterstellung wurde von zwei Ereignissen geprägt: einerseits der Debatte um das sogenannte Budget- oder Prognoseloch Ende 2013, dergemäß der Budgetpfad deutlich abgewichen wäre und Milliarden fehlen, um die selbst gesteckten mittelfristigen Budgetziele zu erreichen. Andererseits stellte sich Ende März heraus, dass das Ergebnis für das gesamtstaatliche Defizit 2013 um rund 2 Mrd. Euro geringer ausgefallen ist, als noch im vergangenen Herbst angenommen wurde: So ging das Maastricht-Defizit auf 1,5% des BIP zurück. Hätten die Banken nicht neuerlich milliardenschwere Hilfen erhalten, hätte das Defizit sogar nur mehr 0,8% des BIP betragen. Dieses Ergebnis wäre sogar leicht unter jenen der Jahre 2007 und 2008 gelegen, die aber von Hochkonjunktur und merklich besserer Beschäftigungssituation geprägt waren. Das drückt sich auch im strukturellen Defizit aus, das mit 1,1% des BIP sogar noch deutlicher unter dem Vorkrisenwert von 1,9% des BIP lag.

Unterm Strich ergibt sich somit gegenüber den alten mittelfristigen Zielwerten aus dem Frühjahr 2013 ein deutlich geringeres Defizitniveau, wenn auch mit einer verlangsamten mittelfristigen Abwärtsdynamik in Richtung Nulldefizit. Einerseits ist der Bundesfinanzrahmen für die Jahre bis 2018 ein Zeichen für politische Kontinuität. Andererseits enthält er aber substantielle Änderungen der Zahlen, sodass das administrative Defizit des Bundes nun 2017 um knapp 2 Mrd. Euro höher ausfällt, als bislang geplant war. Die vorgesehene ambitionierte Übererfüllung der europäischen Vorgaben wird damit obsolet. Die Abweichung von 2 Mrd. Euro ist in erster Linie auf eine Revision der erwarteten Einzahlungen zurückzuführen – und hier wiederum zu rund zwei Drittel auf ein geringeres Abgabenaufkommen (netto). Die Auszahlungen steigen rascher als bislang angenommen, allerdings wird dieser

Anstieg durch deutlich niedrigere Zinsauszahlungen, neue Steuermaßnahmen sowie zusätzliche Einsparungen gedämpft.

Die Kosten für die Bankenrettung sind nach wie vor die wesentlichste Belastung für den Staatshaushalt und verdecken den erreichten Konsolidierungsfortschritt. Ohne weitere Bankenrettungsmaßnahmen würde das Maastricht-Defizit 2014 nicht 2,7% des BIP gemäß Budgetvorlage betragen, sondern lediglich 1,3% des BIP. Angesichts der schlechten Wirtschaftslage ist dieses Defizit erstaunlich niedrig, wahrscheinlich sogar zu niedrig in dem Sinn, dass faktisch vorhandene Spielräume zur Bekämpfung der Rekordarbeitslosigkeit nicht ausreichend genutzt wurden. Die Budgetbelastungen aufgrund des Bankenpakets belaufen sich seit 2008 bereits auf 7 Mrd. Euro, und das Finanzministerium rechnet noch mit weiteren 5,65 Mrd. Euro bis 2018, die insbesondere für die Abwicklung der Hypo Alpe Adria anfallen werden.

Zum Verhältnis von Budget- und Beschäftigungspolitik

Der Staatshaushalt kann daher, was das strukturelle Budgetdefizit betrifft, als konsolidiert bezeichnet werden (auch wenn die Staatsschuldenquote weiterhin zu hoch ist). Die relativ günstige Lage der öffentlichen Finanzen ist erstaunlich, wenn man die anhaltenden Belastungen für die Staatsausgaben durch das Bankensystem und die merklichen Nachwirkungen der realwirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise auf die Staatseinnahmen bedenkt. Hingegen ist Österreich weiter denn je vom wirtschaftspolitischen Ziel der Vollbeschäftigung entfernt. In den Prognosen wird davon ausgegangen, dass selbst 2018 die Zahl der Arbeitslosen – im Gegensatz zum Defizit – markant höher sein wird als im Jahr 2013, geschweige denn als im Jahr 2008. Die Zahl der Arbeitslosen liegt auf Rekordniveau – eine Folge der krisenbedingt schwachen Ausweitung des Arbeitsvolumens bei gleichzeitig kräftigem Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Budgetpolitisch ist die Überwindung der Finanzkrise inzwischen absehbar, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entfernen wir uns jedoch zunehmend vom Vorkrisenniveau.

Angesichts dieser Fakten muss der Wirtschaftspolitik mangelnde Ausgewogenheit vorgeworfen werden. Das Ziel der Budgetkonsolidierung wird gegenüber dem Ziel der Vollbeschäftigung priorisiert. Dies ist unter anderem das Ergebnis einer völlig falschen und einseitigen Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Vorgaben auf europäischer Ebene. Dort wird die Verringerung von Defizit und Staatsschulden als alleiniges Ziel der Budgetpolitik postuliert und dadurch Massenarbeitslosigkeit geduldet. Dies ist weder politisch akzeptabel noch wirtschaftlich funktional. Es widerspricht zudem dem eigentlich zentralen politischen

Vorhaben der EU-2020-Strategie, welche explizit ein Beschäftigungsziel vorsieht. Das Verfehlen dieses Ziels sollte politisch prioritär behandelt werden, denn wie die Erfahrung lehrt, kann eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur dann gelingen, wenn Beschäftigung und Einkommen steigen und die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Die österreichische Wirtschaftspolitik hat die falsche Prioritätensetzung auf europäischer Ebene kritiklos akzeptiert und im Rahmen der Ministerrattreffen mitgetragen. An eigenen Erfahrungen wurde nicht angeknüpft. Damit wurde es verabsäumt, eine Politik voranzutreiben, die das Ziel der Senkung der Arbeitslosigkeit politisch in den Vordergrund stellt.

Trotz der falschen Weichenstellungen auf europäischer Ebene bleiben auf nationalstaatlicher Ebene genügend Spielräume, um der Rekordarbeitslosigkeit erfolgreich entgegenzuwirken. In den Regierungsvorlagen zum Bundesfinanzgesetz und zum Budgetrahmengesetz ist ein gewisses Bemühen zur Ausnutzung dieser Spielräume zwar zu erkennen, es bleibt aber zu wenig konsequent. Eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik muss auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Eine konsequente Ausrichtung der Staatsausgaben und der Staatseinnahmen an den Beschäftigungswirkungen würde eine deutliche Umschichtung zugunsten der Sachleistungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen gebieten; im Familienbudget hätte es dafür Spielraum gegeben. Hohe Beschäftigungseffekte kommen auch den Investitionen im Wohnbau zu, die gleichzeitig dem Ziel des leistbaren Wohnens dienen; hier bleibt die Politik viel zu zaghaft. Schließlich besteht hohes beschäftigungspolitisches Potenzial durch eine Entlastung der Leistungseinkommen aus Arbeit bei stärkerer Belastung von Vermögensbeständen und Vermögenseinkommen.

Neben der Stimulierung der Arbeitskräftenachfrage besteht eine wichtige Aufgabe der Beschäftigungspolitik in der Intensivierung von Vermittlungstätigkeit und Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten. Hier wurden in den letzten Jahren aner kennenswerte Fortschritte erzielt. Das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik wurde wesentlich ausgeweitet, die Instrumente geschärft, und ganz besonders im Bereich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen unter 19 Jahren wurden bemerkenswerte Erfolge erzielt. Die Kürzung des Bundeszuschusses zur Beschäftigungs offensive für Menschen mit Behinderung ist hingegen ein falsches Signal. Angesichts steigender Arbeitslosigkeit darf es hier kein Nachlassen geben.

Es ist daher zu betonen, dass die Folgen der – gegenüber einer aktiveren Beschäftigungspolitik einseitigen – Priorisierung der Konsolidierung selbst wiederum negative Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben. So führt das Rekordniveau der Arbeitslosigkeit –

nicht zuletzt auch aufgrund der hohen Belastung des Faktors Arbeit – zu umfangreichen Einnahmenausfällen sowie Mehrausgaben (insbesondere in der Arbeitslosenversicherung).

Hinsichtlich der neuen Offensivmaßnahmen, die großteils die Beschäftigung fördern sollten, ist die Schwerpunktsetzung der Mittelausweitung im Detail zu hinterfragen: Während etwa das Landwirtschaftsbudget abermals aufgestockt wird, ist der sozial und wirtschaftlich eigentlich prioritäre Bildungsbereich unzureichend dotiert. Oder während in Deutschland der sogenannte Handwerkerbonus wegen weitgehender Wirkungslosigkeit wieder abgeschafft wurde, wird er nun in Österreich eingeführt – gleichzeitig aber die im Vorjahr beschlossene Aufstockung der tatsächlich wirksamen Wohnbauförderung bereits wieder gekürzt.

Verteilungspolitik zweiter vernachlässigter Bereich

In der Finanz- und Wirtschaftskrise steigt die Ungleichheit. Dies ist die Folge des markanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit einerseits und des raschen Wachstums der Vermögen andererseits. Diese Tendenz wird durch den Sozialstaat gemildert. Gerade in der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich gezeigt, dass – anders als in den 1930er-Jahren – der Sozialstaat die Krise und die sozialen Folgen für die Menschen abfedern konnte. Arbeitslosen-, Kranken- und Pensionsversicherung bieten den Menschen Schutz, Unterstützung und Sicherheit. Zudem sichern sie die Nachfrage für die Wirtschaft und stabilisieren die Konjunktur in der Rezession. Denn über zwei Drittel des Wohlstandes werden auch in Österreich nach wie vor im Inland erwirtschaftet.

Der Sozialstaat hat sich in der Krise einmal mehr bewährt und sollte weiterentwickelt werden. Vor allem der Ausbau sozialer Dienstleistungen wird den Anforderungen moderner Gesellschaften gerecht. Er bildet eines der wesentlichsten Instrumente der Verbesserung der Chancengleichheit für Menschen unterschiedlicher sozialer Herkunft. Darüber hinaus erfüllen Investitionen in soziale Dienstleistungen in vielfältiger Weise den hohen Anspruch einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstumsstrategie – auf europäischer Ebene ebenso wie in Österreich. Eine stabile gesamtwirtschaftliche Entwicklung und eine faire Verteilung von Einkommen und Lebenschancen sind kein Widerspruch. Jüngst haben der Internationale Währungsfonds (IWF) und die OECD in Studien auf die positiven Wirkungen einer gerechten Verteilung auf das Wirtschaftswachstum hingewiesen.

In Österreich ist der Sozialstaat gut ausgebaut. Dennoch bestehen bei sozialen Dienstleistungen, Versorgung mit leistbarem Wohnraum und Integration wachsende Herausforderungen. Mit einer Senkung der

Sozialausgabenquote wird diesen nicht erfolgreich begegnet werden können. Es ist deshalb eine Illusion zu glauben, budgetäre Spielräume könnten durch Einschränkungen im Sozialstaat geschaffen werden. Das würde auf Kosten der gesamten Bevölkerung gehen.

Weitere Verbesserungen in der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und vor allem eine Föderalismusreform sind ohne Zweifel notwendig. Doch auch hier können weder große noch rasche Einsparungen erhofft werden. Gleichzeitig engen die Fiskalregeln die Budgetspielräume drastisch ein. Deshalb ist eine Beibehaltung der im europäischen Vergleich hohen Steuer- und Abgabenquote notwendig.

Die große verteilungspolitische Herausforderung besteht somit in einer aufkommensneutralen Steuerstrukturreform, bei der – vor allem niedrige – Arbeitseinkommen entlastet werden. Das wird nur zu erreichen sein, wenn der in Österreich nach wie vor äußerst geringe Anteil vermögensbezogener Steuern erhöht wird, bspw. durch eine Besteuerung von hohem Vermögen, die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer oder einer Reform der Grundsteuer. Es braucht auch weiterhin die Bankenabgabe als zentralen Beitrag des Finanzsektors zur Bewältigung der Krisenkosten – gerade solange die Finanztransaktionssteuer nicht in der vorgesehenen Höhe von 500 Mio. Euro fließt.

Die Chancen für eine solche Steuerstrukturreform stehen einerseits nicht sehr gut, da angesichts der politischen Kräfteverhältnisse auf nationaler Ebene nicht mit einer substanziellen Erhöhung vermögensbezogener Steuern zu rechnen ist. Andererseits besteht aber Grund zu Optimismus, sodass deren Durchsetzung gerade mit dem Rückenwind des internationalen Diskurses – egal ob nun von OECD, IWF oder wichtigen WirtschaftswissenschaftlerInnen im Zuge der Debatte um das neue Buch von Thomas Piketty – doch realisierbar erscheint.

Restriktive Fiskalregeln zwingen zu einseitiger Wirtschaftspolitik

Die fortgesetzte Budgetkonsolidierung liegt nicht nur an der aktiven Schwerpunktsetzung der Bundesregierung, sondern auch an den in den letzten Jahren auf europäischer Ebene zunehmend restriktiven Fiskalregeln. Nachdem allerdings die FinanzministerInnen aus Österreich seit 2010 an jeder Verschärfung beteiligt waren, ist eine klare Trennung in politische Prioritätensetzung, europäische Fiskalregeln und überschießende eigene nationale Fiskalregeln nicht möglich.

Die übertriebene Verschärfung der Fiskalregeln führte in Österreich dazu, dass die Bundesregierung nur wenige Tage nach Vorlage des Budgetentwurfs weitere Verschärfungen gegenüber der EU-Kommission zugesagt hat. Und das, obwohl die Einhaltung der wichtigsten na-

tionalen wie europäischen Fiskalregel – die mittelfristige Erreichung eines strukturellen Defizits von 0,45% des BIP – mit dem vorliegenden Budget bereits gelungen wäre. Eine der Änderungen im Rahmen der Reform des sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes („Six-Pack“) – und später verschärft im Fiskalpakt – bestand jedoch gerade darin, dass diese nationalen Ziele („MTOs“) noch schneller erreicht werden müssen. Konkret haben sich in erster Linie die FinanzministerInnen darauf geeinigt, dass jährlich eine strukturelle Verbesserung von mehr als 0,5% des BIP zu erreichen ist und bei einer signifikanten Abweichung (Pfadabweichung von mehr als 0,5% des BIP in den letzten 2 Jahren) nun eine verzinste Einlage von 0,2% des BIP zur Sicherstellung der zukünftigen Einhaltung der Vorgaben zu leisten ist. So lange es jedoch zu keiner Überschreitung der „alten“ 3-Prozent-Grenze für das Maastricht-Defizit kommt, sind keine weiteren Sanktionen vorgesehen, sodass die „Strafe“ harmlos bleiben würde.

Nachdem das strukturelle Defizit 2013 mit nur mehr 1,1% des BIP deutlich besser als erwartet ausgefallen ist, führen die verschärften Regeln dazu, dass die nationale Schuldenbremse nun schon fast 2014 eingehalten werden müsste, obwohl sie – zum Zeitpunkt ihres Beschlusses durchaus noch konform mit den EU-Regeln – erst 2017 in Kraft treten soll. Das ist eine der absurden Logiken der neuen Fiskalregeln: Gerade weil die Budgetkonsolidierung bereits besonders weit fortgeschritten ist, muss sie nun noch konsequenter vorangetrieben werden. Die Bundesregierung wird die Geister, die sie auf europäischer Ebene selbst gerufen hat, nun nicht mehr los. Nachdem auf Basis der aktuellen Wirtschaftsprognose der EU-Kommission vom 5. Mai sogar eine signifikante Abweichung schon im Jahr 2014 gedroht hätte – und damit eine verzinste Einlage etwa ab Ende 2015 –, verpflichtete sich Finanzminister Spindelegger präventiv in schriftlicher Form gegenüber seinen europäischen KollegInnen zu weiteren Konsolidierungsmaßnahmen.

Die Budgetpolitik in Österreich ist damit exemplarisch für die weit überschießende Reform der *Economic Governance* auf europäischer und nationaler Ebene, die eine sinnvolle Ausrichtung gerade nicht ermöglicht. Eine Wirtschaftspolitik, die die möglichst ausgewogene mittelfristige Erreichung unterschiedlicher Ziele bezweckt, wird so dem Defizitabbau um jeden Preis geopfert. Damit geraten aber gerade die Erfolgsfaktoren der relativ guten Budget- und Wirtschaftsentwicklung in Österreich während der Krise aus dem Blickfeld – wie etwa der stabilisierende Sozialstaat oder die nachfrageschonende Form der Budgetkonsolidierung.

Die wirtschaftspolitischen Erfahrungen in Österreich bilden ein relativ positives Gegenbeispiel zur gescheiterten Austeritätspolitik in der EU:

Letztere hatte eine deutlich rascher steigende Arbeitslosigkeit bzw. einen stärkeren Rückgang des Wohlstandsniveaus zur Folge. Auf Basis dieser Erfahrung könnte auf europäischer Ebene die falsche Politik kritisiert werden. Dabei sollte erstens die höchst revisionsanfällige und ökonomisch unsinnige Berechnungsmethoden des strukturellen Defizits der EU-Kommission zum Thema gemacht werden. Das darf allerdings nicht zur Rückkehr zur noch unsinnigeren Orientierungsgröße „Maastricht-Defizit“ führen, denn eine schlechte Bereinigung um mittel- bis langfristig praktisch kaum relevante Einmal- und Konjunkturreffekte ist allemal besser als gar keine Bereinigung.

Wichtiger als die Frage der Methode ist allerdings die Frage nach dem Zielwert (und ferner der Anpassungsgeschwindigkeit). Deshalb ist zweitens der Spielraum für eine sinnvolle Budgetpolitik allgemein zu erhöhen, indem langfristige Investitionen in einem größeren Ausmaß auch wieder langfristig finanziert werden können. Entsprechend der sogenannten „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ sollen sie deshalb weder auf europäischer noch auf nationaler oder subnationaler Ebene in die Berechnung der sanktionierbaren Budgetgrößen – wie allen voran des strukturellen Defizits – eingehen. Sowohl die drastischen Kürzungen der Investitionen in den Krisenstaaten aufgrund der 3-Prozent-Maastricht-Grenze als auch die strukturell zu niedrige Investitionsquote aufgrund der Vorgabe des nahezu strukturell ausgeglichenen Haushalts in Deutschland zeigen die Notwendigkeit einer solchen Reform. Ein besonderes Problem zeichnet sich zudem in rasch wachsenden Ballungsräumen ab, deren größerer Investitionsbedarf einem stark eingeschränkten Finanzierungsspielraum gegenübersteht. So überrascht es nicht, dass europäische Stadtregierungen wie jene in Wien bereits mehrfach öffentlich auf die Umsetzung der „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ drängen.

Dem Aufschrei von neoliberaler Seite gegen diese Art der Reform ist entgegenzuhalten, dass es ökonomisch unvernünftig ist, notwendige, langfristig wirkende Investitionen zu verschieben oder gar zu streichen, nur um kurzfristig das Maastricht-Defizit gering zu halten. Mit dieser ökonomisch vernünftigen Regel ließen sich letztlich auch problematische Fälle wie die aktuelle Streichung der „Breitbandmilliarde“ bzw. die Kürzung der Wohnbauinitiative vermeiden und der dringende Ausbau der sozialen Dienstleistungen vorantreiben. Es ist deshalb einer der erfreulichen Konsequenzen der Europawahlen, dass eine solche Reform nun auch von Holland in Frankreich, Renzi in Italien und dem EU-Staatsminister Roth im Auswärtigen Amt in Deutschland unterstützt wird.