ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)"

Article

Fiskalziel erreicht - Zeit für Beschäftigungspolitik

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)" (2015) : Fiskalziel erreicht - Zeit für Beschäftigungspolitik, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 41, Iss. 2, pp. 191-198

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332948

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Editorial

Fiskalziel erreicht – Zeit für Beschäftigungspolitik

Österreich weist in Bezug auf die meisten der Indikatoren des magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik, dem langfristigen Gradmesser einer erfolgreichen Budgetstrategie, einen Spitzenplatz in Europa auf. Die Inflationsrate bewegt sich etwas unterhalb des Zielwerts der EZB. Die Leistungsbilanz weicht leicht nach oben vom Gleichgewicht ab.Der strukturelle Budgetsaldo, auf den sich in der EU die Beurteilung der Staatsfinanzen konzentriert, hat das vorgegebene Ziel bereits 2014 erreicht.In Bezug auf eine gerechte Verteilung der Einkommen und vor allem Vermögen sowie nachhaltige Umwelt bleibt allerdings noch einiges zu tun. Die größte Abweichung besteht bei der Vollbeschäftigung: Österreich lag davon noch nie so weit entfernt wie heute.

Österreich hat wie gesagt das mittelfristige Budgetziel eines strukturell ausgeglichenen Staatshaushalts bereits 2014 – und damit früher als geplant – erreicht. Dies bestätigen nicht nur die Zahlen des Finanzministeriums, sondern auch jene der EU-Kommission. Trotz aller Budgetlochdebatten in den letzten Jahren wurde der angestrebte Wert von unter –0,45% des BIP erzielt. Der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bedingte Anstieg der Staatsschulden wird mit dem Bundesfinanzrahmengesetz 2016 bis 2019 (BFRG) im vorgelegten Budgetplan ab 2016 schrittweise zurückgeführt werden, so nicht der Bankensektor einmal mehr für unliebsame Überraschungen sorgt.

Was allerdings nicht auszuschließen ist: Die Bankenpakete belasteten die öffentlichen Haushalte in den EU-28 zwischen 2007 und 2014 netto bisher bereits mit rund 186 Mrd. Euro, wovon 10,3 Mrd. Euro auf Österreich entfielen. Gemessen am BIP liegen die Budgetkosten des Bankensektors in Österreich damit an siebenter Stelle der EU. Im Strategiebericht 2016-2019 sind für das Jahr 2015 1,7 Mrd. Euro Maastricht-wirksame Bankenhilfen vorgesehen, 2016 600 Mio. Euro, danach für die Jahre 2017 und 2018 500 Mio. Euro und 2019 schließlich 300 Mio. Euro. Der neue Vorstand der HETA (*Bad Bank* der Hypo Alpe Adria) kündigte an, die Abwicklung des Instituts nicht innerhalb von fünfzehn Jahren, sondern von drei bis fünf Jahren durchführen zu wollen. Das macht eine neuerliche Bewertung der *Assets* erforderlich, aus der sich ein erneuter Wertberichtigungsbedarf ergeben hat. Dieser ist aber aufgrund des Zahlungsstopps und der bevorstehenden Verhandlungen mit den Gläubigern nicht im Budget berücksichtigt.

Trotz Steuerreform und deren heftig diskutierter Gegenfinanzierung soll das strukturelle Defizit auch in den kommenden Jahren laut BMF unter 0,5% des BIP gehalten werden. Für 2015 scheint dies leicht erreichbar, eng könnte es hingegen aus heutiger Sicht aufgrund der unmittelbar wirkenden Tarifsenkung vor allem im Jahr 2016 werden. Eine mögliche vorübergehende Überschreitung sollte kurzfristig hingenommen werden. Mittelfristig muss dem Defizit mit einer konsequenten Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs sowie weiteren Initiativen auf internationaler Ebene zur Verringerung von Steuerhinterziehung und -vermeidung begegnet werden.

Nach Erreichen des Fiskalziels muss sich die Politik auf europäischer und nationaler Ebene nun mit aller Kraft dem Problem der Arbeitslosigkeit widmen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird laut WIFO von 350.000 im heurigen Jahrauf 372.000 im Jahr 2017 ansteigen und danach nur minimal sinken. Inklusive der SchulungsteilnehmerInnen wird sie damit um 170.000 höher liegen als vor Ausbruch der Wirtschaftskrise. Über die dramatische Lage auf dem Arbeitsmarkt können auch die steigenden Beschäftigungszahlen (+3,4% seit 2008) nicht hinwegtrösten. Gestiegen ist nämlich nur die Zahl der Teilzeitstellen (+214.200 seit 2008), während die Zahl der Vollzeitstellen seit 2008 um 83.300 zurückging.

Besser durch die Krise als andere Länder

Als die Wirtschaftskrise 2008/2009 die Realwirtschaft traf, ließ die Bundesregierung das höhere Defizit nicht nur zu, sondern vergrößerte es aktiv zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit der Beschäftigung. Dies geschah weniger durch einmalige Maßnahmen, sondern vor allem mittels strukturell wirksamer Steuer- und Abgabensenkung und diverser sozialpolitischer Maßnahmen. Mit der wirtschaftlichen Stabilisierung im Jahr 2011 begann eine im europäischen Vergleich maßvolle Konsolidierung, die einen unerwartet raschen Rückgang des strukturellen Defizits ermöglichte. Zwar verlief die heimische Konjunktur auch wegen der stärkeren Budgetkonsolidierung schwächer als jene etwa Deutschlands oder Schwedens, doch konnte eine neuerliche Schrumpfung des BIP – wie sie in der Eurozone 2012/13 zu beobachten war –vermieden werden.

Die Staatsfinanzen sind somit in Bezug auf das Defizit seit 2012 sogar in einem strukturell besseren Zustand als vor der Krise. Die Budgetkonsolidierung erfolgte zu mehr als der Hälfte über Maßnahmen auf der Einnahmenseite, die einen geringeren konjunktur- und beschäftigungsdämpfenden Effekt aufweisen. Zudem setzten Offensivmaßnahmen Schwerpunkte – etwa beim beschäftigungsintensiven Ausbau

sozialer Dienstleistungen (Bildung, Kinderbetreuung, Pflege). Diese Kombination erwies sich als relativ erfolgreich.

Die öffentlichen Haushalte in Österreich weisen dennoch ein Banken- und ein Konjunkturproblem auf. Denn betrachtet man neben dem strukturellen Defizit die Entwicklung des Maastricht-Defizits der Jahre 2008 bis 2019, 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. Hier sollten weitere Maßnahmen zur Verringerung der Staatsschulden ansetzen.

Steuerreform und Konjunkturprogramm auf den Weg gebracht

Die Tarifsenkung, das Konjunkturprogramm und die Gegenfinanzierung hinterlassen deutliche Spuren im Bundesfinanzrahmen. Die Tarifsenkung von 5 Mrd. Euro bringt den ArbeitnehmerInnen Nettolohnsteigerungen zwischen 3% und 5%, etwa gleich viel wie zwei durchschnittliche Kollektivvertragsrunden. Alle ArbeitnehmerInnen profitieren, nur BezieherInnen von Einkommen über 90.000 Euro brutto pro Monat (Jahreseinkommen deutlich mehr als eine Million Euro) müssen wegen des neuen Spitzensteuersatzes von 55% leichte Verluste hinnehmen. Die Erhöhung der Realeinkommen bringt positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft mit sich. Die Konsumnachfrage der privaten Haushalte wird sich laut Berechnungen des WIFO real um 1% erhöhen. Das belebt die heimische Wirtschaft, die seit Jahren unter einer anhaltenden Schwäche des Konsums an Gütern und Dienstleistungen leidet. Damit werden auch einige Tausend neue Arbeitsplätze geschaffen. Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen der Steuerreform führen dazu, dass sich ein – kleinerer – Teil ihrer Budgetkosten selbst finanziert.

Bei den Konjunktur- und Offensivmaßnahmen ist die Wohnbauinitiative hervorzuheben, da sie nicht nur das Problem wachsenden Wohnungsmangels und steigender Wohnkosten angeht, sondern auch einen signifikanten Beschäftigungseffekt aufweist. Allerdings wurde hier das Volumen gegenüber früheren Ankündigungen deutlich gekürzt, was angesichts der ausgeprägten Knappheit an Wohnungen vor allem in Ballungszentren unverständlich ist. Es ist wichtig, dass das Programm zügig in Angriff genommen und auch rasch umgesetzt wird. Der Ausbau des Breitbandes und die zusätzlichen AMS-Mittel für Ältere sowie Kurzarbeit sind ausdrücklich zu begrüßen. Die restlichen Maßnahmen wie *Crowdfunding*, Mittelstandsfinanzierung, Sicherheitspaket etc. werden keinen messbaren Beitrag zur Senkung der Rekordarbeitslosigkeit haben.

Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung sind noch umzusetzen

Bei der Gegenfinanzierung gelang bezüglich der Bekämpfung des Steuerbetrugs ein unerwartet großer Fortschritt. Die Einführung der Registrierkassenpflicht und die Lockerung des Bankgeheimnisses stellen Meilensteine der Betrugsbekämpfung dar. Positiv zu bewerten ist hier auch die Aufstockung des Prüfpersonals in der Finanzverwaltung. Mittelfristig sind mehr Einnahmen als die angesetzten 1,9 Mrd. Euro möglich. Allerdings sind die Einnahmen aus der Betrugsbekämpfung vor allem von der konkreten Ausgestaltung der entsprechenden Gesetze abhängig. Hier sollten die Anzahl der Ausnahmen gering und die Übergangsregelungen kurz gehalten werden. Auch sollte die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen mit Nachdruck betrieben werden. Laut Schätzungen des BMF könnte dann die Steuerreform ab dem Jahr 2020 zu mehr als 100% gegenfinanziert sein. Die Selbstfinanzierung der Tarifentlastung ist mit 850 Mio. Euro eher optimistisch angesetzt. Jedenfalls ergibt sich für 2016 aufgrund der unmittelbaren Wirksamkeit der Tarifsenkung bei gleichzeitig erst schrittweise einsetzender Aufkommenswirkungen der Gegenfinanzierung eine Lücke in Höhe von etwa 500 Mio. Euro, welche sich erst 2020 völlig schließt.

Vergeblich sucht man im Gesamtpaket der Steuerreform die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer. Beide Steuern hätten eine strukturelle Reform im Steuerwesen bedeutet und auch einen wertvollen Beitrag zu Verteilungsgerechtigkeit geleistet. Insbesondere die kommenden Diskussionen über das verpflichtende zweite Kindergartenjahr und die nachhaltige Absicherung der Pflege werden weitere Gelegenheiten bieten, für ein höheres Aufkommen vermögensbezogener Steuern einzutreten.

In Hinkunft sollte Österreich auch eine aktivere Rolle zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung auf zwischenstaatlicher und internationaler Ebene spielen. Besonders dringlich sind Maßnahmen zur Sicherstellung einer angemessen Steuerleistung von Großkonzernen (wie z. B. Google, Amazon und Starbucks), die in Europa Milliardenumsätze machen, aber hier lediglich niedrige bis gegen Null tendierende Gewinnsteuern zahlen.

Zweitens ist gegen sogenannte AbschleicherInnen vorzugehen. Die Steuerabkommen mit der Schweiz und Liechtenstein ebneten österreichischen Steuerpflichtigen, die dort unversteuertes Geld angelegt hatten, über Nachversteuerungen einen Weg in die Legalität. Viele nützten das, es dürfte aber insbesondere beim Schweizer Fall zahlreiche AbschleicherInnen gegeben haben, die ihr Geld in ein anderes Land transferierten oder zurück nach Österreich, um ihr zwecks Steuerbetrug verschobenes Geld weiterhin vor der Finanz zu verstecken. Diese

AbschleicherInnen sollten rückwirkend ausfindig gemacht und die Gelder nachversteuert werden.

Drittens ist gegen privatstiftungsähnliche Konstruktionen wie insbesondere die sogenannten *Trusts* in anderen Ländern vorzugehen. Diese werden häufig benutzt, um Steuern zu vermeiden bzw. zu umgehen und sollten deshalb nicht nur in Österreich, sondern auch international so transparent gestaltet sein, dass das Verstecken von hinterzogenen Geldern oder die Abwicklung illegaler Geschäfte nicht mehr möglich ist.

Letztlich ist der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs mehr Aufmerksamkeit zu schenken. So sind etwa mit der starken Zunahme des internationalen (digitalen) Versandhandels Lücken in der Verfolgungsmöglichkeit von Mehrwertsteuerbetrug entstanden, die es zu schließen gilt.

Förderungen, Verwaltung und Pensionen

An strukturellen Verbesserungen sollten gerade in der Abstimmung der Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen weiterhin gearbeitet werden, doch sollten diese nicht für eine stärkere Konsolidierung, sondern für beschäftigungs- und wohlstandsfördernde Umschichtungen verwendet werden.

Im Bereich Förderungen und Verwaltung liegen Wahrnehmung, Ankündigung und Realität weit auseinander. Einsparungen werden getätigt, ohne dass diese konkret dargestellt werden. Gleichzeitig kommt es punktuell zu einer Ausweitung der Förderungen. Großes Potenzial für Effizienzsteigerungen bei Förderungen und Verwaltung besteht beim kommenden Finanzausgleich. Die Forderung nach mehr Transparenz bei den unzähligen Transfers drängt sich auf. Nach den Spekulationsskandalen auf allen Ebenen sind einheitliche, vergleichbare Regelungen notwendig.

Auch wenn die Langfristprojektionen aller altersabhängigen Ausgaben (Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung, Arbeitslosenbeihilfe) in Relation zum BIP für die aktuelle Budgetplanung wenig Relevanz besitzen, zeigt die aktuelle Prognose der EU-Kommission einen mittel- und langfristig sehr soliden Finanzierungspfad und belegt damit die erheblichen Wirkungen der bereits beschlossenen weitreichenden Reformmaßnahmen. Die aktuellen Langfristprojektionen besagen für die gesamten öffentlichen Pensionsausgaben, dass diese von 13,9% im Jahr 2013 auf 14,4% des BIP im Jahr 2060 steigen. In Relation zur massiven Verschiebung der Altersstruktur ergibt sich somit im Pensionsbereich eine nur sehr moderate Ausgabensteigerung um 0,5% des BIP.

Gender Budgeting ernst nehmen

Das faktische Ignorieren der Staatszielbestimmung zu *Gender Budgeting* im budgetpolitischen Alltag wie z.B. bei der Steuerreform und ihrer Gegenfinanzierung entspricht der gelebten Praxis des BMF. Lediglich im Nachhinein wurde hier eine Wirkungsfolgenabschätzung präsentiert. Dies zeigt auch der Umgang im Zuge der Haushaltsrechtsreform, mit der *Gender Budgeting* eingeführt wurde. Bei deren Evaluierung wurde das Thema *Gender Budgeting* vollständig ausgespart. Ohne politischen Druck bzw. Initiative gerät die Umsetzung der Verfassungsbestimmung immer stärker in Vergessenheit. Ohne ministerielle Steuerungsgruppe bzw. wissenschaftlichen begleitenden Beirat wird eine effektive Implementierung nicht gewährleistet werden können.

Erfahrungen auf EU-Ebene einbringen

Anknüpfend am eigenen Erfolg sollten sich auch Österreichs Verantwortliche auf europäischer Ebene stärker für eine Budgetpolitik einsetzen, die sich an der Erreichung aller Ziele des magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik und den real auftretenden Problemen orientiert.

Die Unterstützung des Finanzministers und seiner BeamtInnen für die einseitige, von der Kommission vorangetriebene Politik der Ausgabenkürzungen im Sozial- und Investitionsbereich in den Krisenländern war und ist ein Fehler. Diese Politik ist gescheitert. Sie hat die Rezession in der Eurozone vertieft und Millionen an Arbeitsplätzen gekostet, ohne eine Verringerung der Staatsschulden zu erreichen. Die Bundesregierung muss auf Basis der eigenen Erfahrungen und im eigenen wie im Interesse der Menschen in ganz Europa für einen Kurswechsel in der EU-Wirtschaftspolitik eintreten: Im Mittelpunkt der EU-Politik muss angesichts der Massenarbeitslosigkeit die Beschäftigungspolitik stehen.

Die bisherigen Maßnahmen der EU-Institutionen sind unzureichend. Das Investitionspaket der Europäischen Kommission fokussiert auf private Investitionen und die Übernahme von Risiken durch die öffentliche Hand. Es ist auch nicht klar, welches Investitionsvolumen mit der Investitionsoffensive tatsächlich ausgelöst wird. Rückwirkend wird schwer feststellbar sein, welche Investitionen tatsächlich durch die Offensive mobilisiert wurden und welche lediglich für die privaten Investoren „verbilligt“ wurden. Die Einführung einer „Goldenen Investitionsregel“ im Bereich der öffentlichen Finanzen könnte hingegen die Finanzierung dringend benötigter öffentlicher Infrastruktur ermöglichen – und so nicht nur den dringend erforderlichen konjunkturellen Anstoß geben sowie Produktivität und Beschäftigung nachhaltig heben, sondern auch dem ökologischen Umbau der europäischen Wirtschaft Impulse verlei-

hen. Mit der Goldenen Investitionsregel könnten die öffentlichen Nettoinvestitionen ausgeweitet werden. Derzeit werden sie von den zu restriktiven Fiskalregeln blockiert. Die Goldene Investitionsregel sollte um einen europäischen Stabilisierungsfonds ergänzt werden, der asymmetrische wirtschaftliche Entwicklungen innerhalb der Währungsunion ausgleichen kann, sowie um eine Aufstockung der Strukturfondsmittel, mit dem Ziel, zusätzliche Beschäftigung vor allem dort zu schaffen, wo die Arbeitslosigkeit auf absehbare Zeit hoch bleiben dürfte.

Im Zentrum einer EU-Politik, die an der gerechten Verteilung des hohen Wohlstandes ausgerichtet ist, muss neben der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und dem Ausbau des Sozialstaates die stärkere Besteuerung von Finanzsektor, Vermögensbeständen und Erbschaften stehen.

Beschäftigungspolitische Offensive

Auf nationaler Ebene besteht dringender Bedarf einer beschäftigungspolitischen Offensive. Nach Erreichung des fiskalischen Ziels des strukturellen Nulldefizits bereits 2014 und der Umsetzung der Steuerreform muss jetzt politisch der Fokus auf die Verringerung der hohen und nach Prognosen noch weiter anwachsenden Arbeitslosigkeit gelegt werden.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist die reduzierte Personalaufnahme im öffentlichen Dienst trotz hoher Arbeitslosigkeit problematisch. Der vorgelegte Personalplan des Bundes wurde gegenüber jenem aus dem letzten Strategiebericht zwar deutlich aufgestockt (+785 Personen), ist aber im Verlauf über die Jahre weiterhin restriktiv angelegt und führt bis 2019 zur Kürzung von 1.133 Planstellen (gegenüber 2016). Kritisch anzumerken ist auch, dass der Personalabbau losgelöst von Reformen der Verwaltung und des föderalen Systems in Österreich erfolgt.

Ziel muss eine mittelfristige Senkung der Zahl der Arbeitslosen durch eine Kombination konkreter beschäftigungsfördernder und angebotssenkender Maßnahmen sein. Sie müssten wegen des geplanten Beschäftigungsabbaus im öffentlichen Dienst und der Anhebung des Pensionsantrittsalters besonders bei den Jugendlichen und den älteren Arbeitslosen ansetzen. Beschäftigungspolitik muss – so sie unter den gegebenen, sehr schwierigen Rahmenbedingungen erfolgreich sein will – innovativ und vielschichtig sein.

Große Beschäftigungspotenziale bestehen im Bereich des Ausbaus sozialer Dienstleistungen (Kindergärten, Schulen, Sozialarbeit, Gesundheit, Pflege), wo die Nachfrage und die Beschäftigungswirkung der eingesetzten Mittel hoch sind. Auch in der Infrastruktur (Energienet-

ze, öffentlicher Verkehr u. a.) bestehen Ausbaubedarf und Beschäftigungschancen. Schließlich gilt es, das hohe Niveau der Industriebeschäftigung durch wirtschaftliche und soziale Innovationen abzusichern. Bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen in sozioökonomischen Betrieben besteht wachsender Bedarf. Besondere Bedeutung kommt angesichts der enormen Zunahme des Arbeitskräfteangebots innovativen Maßnahmen zur Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit zu. Sie müssen bei der egalitäreren Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern ansetzen und Anreize zur Verringerung der hohen Zahl an Überstunden, die Ausweitung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs, den Ausbau temporärer Bildungskarenzen, die Unterstützung für die Ausweitung der innovativen Politik in Kollektivverträgen (Freizeitoption) ebenso umfassen wie weitere Verbesserungen in der Trainings- und Qualifizierungspolitik.

Das Ziel der Vollbeschäftigung und jenes einer stabilen Finanzlage der öffentlichen Haushalle bilden zwei Seiten einer Medaille. Das Scheitern der europäischen Politik zeigt, wie verheerend es ist, wenn sie gegeneinander ausgespielt werden. Trotz der falschen Weichenstellungen auf europäischer Ebene bleiben auf nationalstaatlicher Ebene, wie gezeigt wurde, genügend Möglichkeiten, um der Rekordarbeitslosigkeit erfolgreich entgegenzuwirken. Solche Maßnahmen müssen nun rasch beschlossen und umgesetzt werden.