

Biehl, Kai et al.

Article

Neue Legislaturperiode: Weichen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik stellen

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Biehl, Kai et al. (2019) : Neue Legislaturperiode: Weichen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik stellen, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 45, Iss. 4, pp. 459-470

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/333047>

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.

Editorial

Neue Legislaturperiode: Weichen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik stellen

Selten war die budgetäre Ausgangslage für eine neue Bundesregierung so günstig wie heute. 2019 dürfte der Staatshaushalt einen Überschuss von 2¹/₂ Mrd. Euro aufweisen. Das ist mit 0,6% des Bruttoinlandsprodukts der höchste Überschuss seit den Jahren 1970-1974. In dieser Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs, der Vollbeschäftigung, hoher öffentlicher Investitionen und des Ausbaus des Sozialstaates unter Bundeskanzler Kreisky und Finanzminister Androsch betrug der gesamtwirtschaftliche Budgetüberschuss im Durchschnitt 1,5% der Wirtschaftsleistung.

Heute sind die Rahmenbedingungen völlig andere als in der erfolgreichen Periode austro-keynesianischer Wirtschaftspolitik.¹ Besonders vom Ziel der Vollbeschäftigung ist Österreich weit entfernt. Dennoch sind die Aussichten für das Budget günstig. Die Europäische Kommission erwartet in ihrer – meist recht vorsichtigen – Herbstprognose Budgetüberschüsse von 0,2% und 0,4% des BIP in den Jahren 2020 und 2021. Der um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte strukturelle Finanzierungssaldo soll demnach +/-0% bzw. +0,2% des BIP betragen. Aufgrund der bekannten konzeptionell bedingten Unterschätzung des *Potential Output* liegen diese Werte deutlich unter den als realistisch anzusehenden Werten.² Dennoch besteht im österreichischen Staatshaushalt selbst auf Basis der Kommissionsprognose und bei Einhaltung der EU-Fiskalregeln eines strukturellen Budgetdefizits von höchstens 1/2% des BIP ein erheblicher budgetärer Spielraum von etwa 3 Mrd. Euro pro Jahr.

Hoher budgetärer Spielraum

Wie ist es zu dieser außergewöhnlich günstigen Lage des Staatshaushalts gekommen? Sie ist das Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dabei besonders von drei Determinanten: erstens den erfolgreichen expansiven Stabilisierungsmaßnahmen 2008 bis 2010 und der geglückten Budgetkonsolidierung der Jahre 2011 bis 2015. Nach den verheerenden Auswirkungen der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Wirtschaftskrise und den diskretionären gegensteuernden Maßnahmen lag das strukturelle Budgetdefizit im Jahr

2010 bei 3,1% des BIP. Der damaligen Koalitionsregierung ist es unter Einbindung der Sozialpartner gelungen, ein Konsolidierungspaket zu schnüren, das je etwa zur Hälfte umfangreiche Einsparungen bei Staatsausgaben und auf der Einnahmenseite Steuererhöhungen vorsah. Das gemeinsame Ziel war es, die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Staatsfinanzen mittelfristig zu korrigieren und die Vorgaben der EU-Fiskalregeln zu erreichen, dabei aber dämpfende Effekte auf Binnennachfrage und Beschäftigung möglichst hintanzuhalten. Das ist *grosso modo* gelungen, wenn auch die Bremseffekte der Sparpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und den Arbeitsmarkt durchaus spürbar waren. Es gibt eben keine kostenlose (oder gar expansiv wirkende) Sparpolitik. In Bezug auf das Budget war die Konsolidierungspolitik jedenfalls erfolgreich: Das strukturelle Budgetdefizit wurde bis 2015 auf null zurückgeführt. Und auch die Staatsschuldenquote könnte bereits 2021 ihr Vorkrisenniveau unterschreiten, obwohl das Bankenpaket immer noch erheblich zu Buche schlägt (2019: 4% des BIP).

Zweiter Einflussfaktor ist der Konjunkturaufschwung der Jahre 2015 bis 2018. Der vom Export und der Industrieproduktion ausgehende und außergewöhnlich investitions- und beschäftigungsintensive Aufschwung wirkte sich deutlich positiv auf den Staatshaushalt aus. Nachdem die Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Österreich besonders stark am Faktor Arbeit hängen, wirkte sich die günstige Beschäftigungs- und Lohnentwicklung besonders stark auf die Staatsfinanzen aus, auch weil sie geringere Ausgaben für Arbeitslosigkeit ermöglichte. Die Verbesserung des Budgetsaldos ist demnach auch wesentlich ein Ergebnis der Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren im Konjunkturaufschwung.

Die dritte Determinante ist der beträchtliche Rückgang der Zinsausgaben des Staates infolge der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und des weltweit hohen Sparüberschusses.³ Die Zinsausgaben des Staates verringerten sich trotz der infolge der Finanzkrise angestiegenen Staatsschuld von mehr als 9 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf weniger als 6 Mrd. Euro im Jahr 2019. Auch für die kommenden Jahre ist ein anhaltender Rückgang der Zinsausgaben um etwa $\frac{1}{2}$ Mrd. Euro pro Jahr zu erwarten – gemäß dem Bericht des Fiskalrats über die öffentlichen Finanzen kann bis 2023 von einem kontinuierlich sinkenden gesamtstaatlichen Finanzaufwand auf deutlich unter 4 Mrd. Euro ausgegangen werden. Auf Basis der erwarteten Zinssätze und der mittlerweile sehr langen Laufzeit der Staatsanleihen, die im Durchschnitt auf mehr als 12 Jahre gestiegen ist, wird dieses Abschmelzen der Zinszahlungen noch viele Jahre anhalten. Die hohe Nachfrage nach österreichischen Staatsanleihen und die damit günstige Refinanzierungssitua-

tion eröffnen damit auch mittelfristig erhebliche finanzielle Spielräume für die heimische Budgetpolitik. Die aktuelle Rendite der 10-jährigen österreichischen *Benchmark*-Anleihe liegt mit November 2019 bei $-0,1\%$.

Herausforderung Konjunkturabschwung

Eine gewisse Unsicherheit für den finanziellen Spielraum ergibt sich aus dem aktuellen Konjunkturabschwung, der – wenn er länger andauert und sich deutlicher vertieft – erhebliche Wirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entfaltet und damit auch die öffentlichen Haushalte beeinträchtigen wird. Eine Abschwächung des Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt würde über die Verringerung von Beschäftigung und Einkommen und die damit verbundene Abschwächung des Steuer- und Beitragsaufkommens sowie die höheren Kosten für Arbeitslosigkeit den Finanzierungssaldo des Staates um etwa 2 Mrd. Euro verschlechtern.

Deshalb gilt es, rasch den bestehenden Budgetspielraum zu nutzen und aktiv dem Abschwung entgegenzusteuern. Das wichtigste Ziel der neuen Bundesregierung muss es dabei nun sein, im Rahmen der Budgetplanung für 2020 und darüber hinaus keinen Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu riskieren. Arbeitslosigkeit, die einmal entstand, ist schwer und nur unter hohen Kosten wieder zu beseitigen. Zudem ist die Zahl der Arbeitslosen bereits jetzt viel zu hoch. Derzeit sind 300.000 Arbeitslose (bzw. 7,3% der unselbstständig Beschäftigten im November 2019) registriert, das sind um 90.000 mehr als zu Beginn des letzten Abschwungs im Jahr 2008.

Die volle Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte ist allgemein akzeptiert: Ein infolge konjunkturbedingt geringerer Staatseinnahmen und höherer Staatsausgaben entstehendes Budgetdefizit soll von der Wirtschaftspolitik hingenommen werden, denn es stabilisiert selbst wieder Konjunktur und Arbeitsmarkt. Diese wichtige stabilisierende Funktion des Budgets sollte mittelfristig möglichst verstärkt werden. In der Wirtschaftswissenschaft diskutierte Ansatzpunkte dafür bilden u. a. eine höhere Progression des Abgabensystems (z. B. höhere Spitzensteuersätze, Integration der KEST in die Einkommensteuer) oder eine höhere Nettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung. Auf EU-Ebene wird in diesem Zusammenhang über eine Arbeitslosenrückversicherung diskutiert, die in Kombination mit hohen Mindeststandards in den nationalen Arbeitslosenversicherungen ein effektiver automatischer Stabilisator auf EU-Ebene wäre.

Jeden Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindern

Doch über die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren hinaus ist im Abschwung auch eine diskretionäre Politik erforderlich. Sie sollte vier Kriterien genügen: Diese Maßnahmen sollen rasch, befristet und zielgerichtet umgesetzt werden sowie kurzfristig Nützliches mit langfristig Sinnvollem und Wohlstandssteigerndem verbinden.

Den wichtigsten Ansatzpunkt bildet die rasche Hilfe für jene besonders verwundbaren Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, die früh von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Das gilt unmittelbar für die Älteren. Die Zahl der Arbeitslosen über 55 Jahre steigt bereits seit Oktober 2018. Das war zunächst Folge der massiven politischen Fehlentscheidung in Form der mutwilligen, ohne Evaluierung erfolgten Abschaffung der „Aktion 20.000“ für ältere Langzeitarbeitslose. Hier treffen sich konjunkturelle und strukturelle Probleme: Gerade in Zeiten des Abschwungs sind die Arbeitsplatzchancen für jene Älteren, die arbeitslos werden, außerordentlich schlecht. Oft reicht den Personalverantwortlichen schon ein Blick auf – oder gar dem Algorithmus eine Information über – das Geburtsjahr der InteressentIn, um die Bewerbung als nicht interessant auszusortieren. Hier muss die Beschäftigungspolitik eingreifen. Gemeinnützige Beschäftigung für ältere Langzeitarbeitslose wie auch spezifische Einstellungsbeihilfen für ältere Arbeitslose sind geeignete Instrumente, die zielgerichtet bei den konkreten Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und den Bedürfnissen der Betroffenen ansetzen.

Ähnlich zielgerichtet sollten Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen – vor allem jene mit nicht ausreichender Ausbildung – und Asylberechtigte gestaltet werden. Denn Personengruppen mit fehlender Arbeitserfahrung drohen im Konjunkturzyklus früh von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden. Ausschließlich konjunkturell bedingt ist auch der seit einigen Monaten zu beobachtende Rückgang der Beschäftigung von Leiharbeitskräften, welche die ersten Opfer der Industrierezession sind. Bald droht der Beschäftigungsrückgang auch die Kernbelegschaften der Industrie zu erreichen.

Dieser Gefahr sollte vor allem mit Maßnahmen der (temporären) Arbeitszeitverkürzung begegnet werden: Der Abbau bestehender Plusstunden bildet die unmittelbarste Reaktion. Bald wird aber auch Kurzarbeit vereinbart werden müssen. Sie sollte möglichst quer über alle Branchen und Betriebsgrößen hinweg mit Qualifizierung und Weiterbildung verbunden sein, um die Beschäftigungschancen auch langfristig zu verbessern.

Die seit 2013 in mehreren Kollektivverträgen verankerte Freizeitoption kann ein wesentliches Instrument der Stabilisierung der Industrie-

beschäftigung bilden, wenn sie in möglichst vielen Betrieben auch in die Realität umgesetzt würde. Derzeit scheitert dieses innovative Instrument der immateriellen Wohlstandssteigerung vielfach am Fehlen von Betriebsvereinbarungen. Darüber hinaus hat die Durchsetzung des Rechts auf 4-Tage-Woche, der sechsten Urlaubswoche für alle Beschäftigten oder anderer Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung das Potenzial, die wichtigen Industriearbeitsplätze auch längerfristig abzusichern und den gesellschaftlichen Wohlstand zu erhöhen. Einige dieser kurz- wie langfristig sinnvollen Maßnahmen, wie etwa die Kurzarbeit mit Qualifizierung oder auch die Gründung von Arbeitsstiftungen, um regionalen oder branchenspezifischen Arbeitsmarktproblemen zu begegnen, verlangen auch nach budgetärer Begleitung.

Öffentliche Investitionen gegen die Klimakrise

Eine zweite vorrangige Maßnahme wäre die Ausweitung der öffentlichen Investitionen – vor allem jene, die zur Reduktion der CO₂-Emissionen beitragen. Anzusetzen ist insbesondere in den vier wesentlichsten Bereichen Verkehr, Heizung bzw. Kühlung von Gebäuden, Stromerzeugung sowie Forschung und Entwicklung in klimarelevanten Technologien. Alle Bereiche werden im aktuellen Regierungsprogramm angesprochen. Besonders wirksam sind etwa ein beschleunigter Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs sowie des Radwegnetzes und die thermische Sanierung bzw. der Neubau öffentlicher Gebäude (inkl. geförderter Wohnbau). Eine wichtige Rolle kommt zudem den Stromerzeugern und -netzbetreibern zu, die zumindest mehrheitlich in öffentlichem Besitz sind. Investitionen in diesen Bereichen sind mit steigendem gesellschaftlichen Wohlstand und (potenziell) hohen wirtschaftlichen Erträgen verbunden. Gleichzeitig verschuldet sich die öffentliche Hand derzeit zu negativen Zinssätzen, das heißt sie wird nach Ablauf der Anleihen weniger zurückzahlen, als sie heute aufnimmt. Es wäre gesellschaftlich, ökologisch und wirtschaftlich fahrlässig, diese Investitionen nicht sofort durchzuführen.

Die österreichische Politik muss deshalb rasch die Weichen für eine Ausweitung der Investitionen gegen die Klimakrise stellen. Eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen würde kurzfristig auch dem Konjunkturabschwung entgegenwirken und so die Beschäftigung stabilisieren. Unter budgetären Gesichtspunkten ist zudem zu bedenken, dass aktive Klimamaßnahmen auch das beste Instrument darstellen, um CO₂-Emissionszertifikatskäufe oder Strafzahlungen wegen der Nichterreichung der EU-Klimaziele zu vermeiden.

Diese ökologisch wichtigen und ökonomisch sinnvollen Investitionen

drohen, durch den Fetisch eines stets ausgeglichenen Bundeshaushalts sowie durch die EU-Fiskalregeln (und in manchen anderen EU-Ländern auch durch verfassungsmäßig verankerte Schuldenbremsen) blockiert zu werden. Die Arbeiterkammer drängt bereits lange darauf, den EU-Fiskalpakt um eine „goldene Investitionsregel“ zu ergänzen, die eine Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen ermöglicht und so den dringend benötigten budgetären Spielraum für wichtige Zukunftsinvestitionen schafft.⁴ Es ist jedenfalls ein wichtiges Signal, wenn das Regierungsprogramm davon spricht, dass „die notwendigen Klima- und Zukunftsinvestitionen“ jedenfalls sichergestellt werden sollen.

Wohlstandsorientierte Ausweitung sozialer Dienstleistungen

Eine dritte kurz- wie langfristig wichtige wohlstandserhöhende Maßnahme stellt der Ausbau sozialer Dienstleistungen dar. Infolge der jahrelangen Aufnahmebeschränkungen im öffentlichen Dienst ist die Handlungsfähigkeit nicht nur künftig durch die demografisch bedingte Pensionierungswelle im nächsten Jahrzehnt, sondern bereits aktuell in Kernbereichen staatlicher Aufgaben gefährdet. Im Justizbereich besteht das Problem von überlangen Verfahren und im Bereich der Finanzverwaltung wären mit mehr SteuerprüferInnen deutlich höhere Einnahmen – insbesondere in der Großbetriebsprüfung – möglich. Hier ist zusätzliches Personal unmittelbar aufzunehmen. Erheblicher Bedarf besteht aber auch in der Bildung, vor allem in Schulen mit besonderen Herausforderungen und in Kindergärten. Der Ausbau der mobilen Pflege und der Sozialarbeit sind ebenso dringend.

Die Verbesserung des Angebots an sozialen Dienstleistungen durch die öffentliche Hand oder gemeinnützige Vereine bringt erhebliche Wohlstandssteigerungen, auch weil sie Menschen mit niedrigem Einkommen durch direkte Hilfe ein besseres Leben ermöglicht. Nebenbei bringt eine zusätzliche Milliarde Euro für soziale Dienstleistungen zwischen 20.000 und 45.000 neue Arbeitsplätze. Frauen profitieren davon besonders – zum einen, weil sie in diesem Sektor überproportional beschäftigt sind; zum anderen, weil es meistens sie sind, die ihre Erwerbsarbeit einschränken, um in der Familie unbezahlt die Unterversorgung professioneller Betreuungs- und Pflegeleistungen auszugleichen. Es steht außer Frage, dass diese Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitskräften im Sozialbereich mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zusätzlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen einhergehen muss.

Strukturreformen bei den Staatsausgaben

Über die unmittelbar im Zusammenhang mit dem Konjunkturabschwung notwendigen und sinnvollen Maßnahmen hinaus soll diese Legislaturperiode endlich auch für grundlegende Strukturreformen auf Einnahmen- und Ausgabenseite genutzt werden. Viele notwendige Weichenstellungen sind seit Jahren bekannt, werden von Internationalem Währungsfonds, OECD und Europäischer Kommission regelmäßig angesprochen und können hier nur cursorisch dargestellt werden. Hingegen ist eine generelle Senkung von Ausgaben- und Abgabenquote weder notwendig noch sinnvoll. Österreich fährt wirtschaftlich und sozial mit einer relativ hohen Abgabenquote gut: Immerhin weist das Land das vierthöchste BIP pro Kopf der EU, gleichzeitig die fünfthöchste Sozialquote und sechsthöchste Abgabenquote auf. Hohe Sozialleistungen und Abgaben sind gut mit hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vereinbar und bilden die Voraussetzung für den Wohlstand der vielen. Entscheidend ist die Struktur der Staatseinnahmen und Staatsausgaben, und in diesem Bereich bestehen erhebliche Effizienzpotenziale und großer Verbesserungsbedarf.

Die Investitionsquote des Staates liegt in Österreich mit 3% des BIP deutlich über dem Durchschnitt der Eurozone (2%) oder auch dem Wert Deutschlands (2,1%). Auch die Nettoinvestitionsquote (nach Abzug der Abschreibungen) ist seit Jahren mit 1/2% des BIP positiv. Dennoch erscheint eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen als sinnvoll. Da die Bevölkerung stetig wächst (um 500.000 bzw. 6% von 2009 bis 2018), steigt auch der Bedarf an öffentlicher Infrastruktur (zusätzliche Schulen, Freizeiteinrichtungen, Verkehrsnetze etc.). Zudem bieten Investitionen in öffentlichen Verkehr (Ausbau und Verbesserung des Bahnnetzes, mehr Züge und Busse für eine Verdichtung der Intervalle, schnellerer Ersatz fossil betriebener Fahrzeuge), geförderten Wohnbau mit hohen Energiestandards, alternative Energieproduktion, Energieeffizienz (z. B. Ersatzinvestitionen, Nutzung von Abwärme in der Produktion) und thermische Sanierung von Gebäuden unverzichtbare Elemente des Kampfes gegen die Klimakrise. Die Investitionen in öffentliche Infrastruktur sollten möglichst um 2 Mrd. Euro pro Jahr, das entspricht 1/2% des BIP, ausgeweitet werden. Zukünftige Generationen profitieren so doppelt: in Form wachsenden öffentlichen Vermögens, das breiten Zugang zu essenziellen Leistungen ermöglicht, und in Form ökologisch nachhaltiger Produktions- und Lebensweise.

Öffentliche Investitionen bilden aber auch eine wichtige Grundlage für zusätzliche private Investitionen. Zudem können staatliche Förderungen für Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder Verringerung des Schadstoffausstoßes in den Betrieben einen wesent-

lichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten. Derartige Förderungen wären deutlich zielgerichteter, effizienter und auch budgetär sinnvoller als eine allgemeine Körperschaftssteuersenkung, bei der nicht garantiert werden kann, dass sie nicht nur für höhere Ausschüttungen an die Aktionäre und zusätzliche Finanzinvestitionen genutzt wird.

Ausgabenerhöhungen sollten prioritär im Bereich der sozialen Sachleistungen erfolgen. Diese haben den Vorteil, den Menschen immer dann zu helfen, wenn sie darauf angewiesen sind. Das gilt insbesondere für den Gesundheitsbereich als subjektiv und quantitativ besonders wesentlicher Teilbereich wohlstandsorientierter Budgetpolitik. Außerordentlicher Bedarf besteht in der Ausweitung und Verbesserung der Qualität von Kindergärten und Ganztagschulen, in der kommunalen Sozialarbeit, im sozialen Wohnbau und bei mobiler und stationärer Pflege. Hier wird jeder Euro gebraucht. So wäre es zum Beispiel ökonomisch und auch sozial sinnvoll gewesen, die Mittel, die für eine außertourliche Erhöhung der gesetzlichen Alterspensionen und die Abschlagsfreiheit bei 45 Versicherungsjahren vorgesehen sind, in den Ausbau der Pflegeversorgung zu investieren. Das würde den Älteren zielgerichtet dann helfen, wenn besonderer Bedarf gegeben ist. Ähnlich verhält es sich beim Familienbonus, wo die zusätzlichen Ausgaben punkto Gleichstellung zwischen Männern und Frauen, Verteilungs- und Beschäftigungswirkung und Kompetenzentwicklung der Kinder besser in einen stärkeren Ausbau von Kindergärten eingesetzt worden wären.⁵

Strukturreformen bei den Staatseinnahmen

Auf der Seite der Staatseinnahmen gilt es, die Arbeitseinkommen zu entlasten und das Steueraufkommen in Richtung Vermögen und umweltschädlicher Aktivitäten zu verschieben. Dabei sind die Spielräume hoch: Das gilt vor allem für die Lohnsteuer, die durch die kalte Progression über die Jahre überproportional zum wachsenden Steueraufkommen beiträgt. Ohne regelmäßig ausgleichende Lohnsteuersenkungen kommt es über die Zeit zu einer schleichenden Umverteilung von Arbeit zum Kapital.⁶ Im aktuellen Regierungsprogramm ist eine überproportionale Senkung der Ertragsteuern für Kapitalgesellschaften vorgesehen, obwohl diese durch einen einheitlichen Steuersatz von der kalten Progression gar nicht betroffen sind.

Sozialleistungen könnten in Zukunft in stärkerem Ausmaß über Steuern statt über Beiträge und Lohnnebenkosten finanziert werden. Das ist in jenen Bereichen schwierig, wo Dienstnehmerbeiträge direkt

Leistungsansprüche begründen und Beitragssenkungen deshalb mit unerwünschten individuellen oder generellen Leistungskürzungen verbunden wären. Gegebenenfalls können hier Zweckbindungen von Steuereinnahmen helfen. Besonders beim Ausbau sozialstaatlicher Leistungen sollte auf dieses Prinzip der Zweckbindung von Steuern gesetzt werden. Es wäre der falsche Weg, den Wohlstandssteigern, sozial- und verteilungspolitisch wichtigen Ausbau der öffentlichen Pflegeleistungen über eine private oder öffentliche Pflegeversicherung zu verfolgen, die nicht auf die Leistungsfähigkeit der Einzelnen bzw. die Wirkungen auf die Lohnkosten Rücksicht nimmt. Stattdessen sollte der Ausbau über die Zweckbindung der Mittel einer neuen Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie eines Teils des Aufkommens der Tabaksteuer erfolgen. Damit könnten zusätzliche Mittel in der Höhe von 1,7 Mrd. Euro für die Pflege gewidmet werden. Dies würde den Ausbau und die Qualitätsverbesserung der mobilen Pflege ermöglichen sowie die Aufstockung des Personals und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Pflegeheimen.

Die Finanzierung von Familienleistungen über Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds oder der Gemeindehaushalte über die Kommunalabgaben auf die Lohnsumme der Betriebe sollte überdacht werden. Allerdings handelt es sich hier um hohe Beträge (5,3 Mrd. bzw. 3,3 Mrd.), die nur im Zuge einer großen Abgabenstrukturreform anderweitig aufgebracht werden könnten. Für die Gemeindefinanzierung bietet sich etwa eine Anhebung des Aufkommens der Grundsteuer durch Umstellung auf realistische Grundstückswerte an. Die Grundsteuern A und B haben heute nur ein Einkommen von gut 700 Mio. Euro. Ein hohes Potenzial an Entlastung bei den Arbeitskosten ergäbe sich bei der Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage auf der Dienstgeberseite etwa in der Krankenversicherung. Dies würde Spielraum für die Senkung der Dienstgeberbeiträge für neun Zehntel der ArbeitnehmerInnen bieten.⁷

Sehr hohes Potenzial für eine Abgabenstrukturreform ergäbe sich durch die Einführung einer Erbschaftssteuer und einer jährlichen Vermögenssteuer, die für eine gerechte Verteilung und funktionierende Demokratie ohnehin dringend geboten sind. Die Vermögenssteuerdebatte hat jüngst in den USA, in Großbritannien, Deutschland und anderen Ländern wieder Fahrt aufgenommen. Für Österreich gilt: Aufgrund der hohen Vermögenskonzentration bringt selbst bei einem sehr hohen Freibetrag von 1 Mio. Euro jeder Prozentpunkt an Vermögenssteuer ein Einkommen von 3 bis 5 Mrd. Euro.⁸ Ähnliches gilt für eine Erbschaftssteuer, die je nach Ausgestaltung etwa 500 Mio. Euro pro Jahr bringen würde – mit stark steigender Tendenz auch durch den Anstieg der Erbmasse.⁹

Auch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung hat hohes Aufkommenspotenzial. In Österreich ist etwa mit der Registrierkassenverordnung 2016 ein wesentlicher Schritt in Richtung Steuergerechtigkeit gelungen. Hier gilt es, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen mit Nachdruck umzusetzen und zu kontrollieren. Viel höher ist das potenzielle Aufkommen in der Bekämpfung der Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen. Saez und Zucman (2019) schätzen das weltweit verlorene Steueraufkommen vor allem bei Gewinnsteuern auf 1.000 Mrd. Euro – auf Österreich entfielen etwa 1 Mrd. Euro. Ein transparentes „*Country-by-country reporting*“, das zuletzt auf EU-Ebene mit der entscheidenden Stimme Österreichs verhindert wurde, wäre ein wichtiger Schritt gewesen.

Österreich liegt derzeit mit einem Aufkommen ökologischer Steuern von 2,4% des BIP genau im Durchschnitt der EU. Dennoch können auch zusätzliche ökologische Steuern wie etwa die derzeit diskutierte CO₂-Steuer einen Beitrag zur Bewältigung der Klimakrise leisten. Das gilt umso mehr für Steuern, die einheitlich für die gesamte EU eingehoben werden, weshalb die Debatte auch auf dieser Ebene zuletzt stark an Fahrt gewonnen hat. Allerdings gilt es zu bedenken, dass Verbrauchssteuern eine regressive Verteilungswirkung aufweisen und die Lenkungswirkung stark von verfügbaren Alternativen etwa in der Mobilität abhängt. Die Klimakrise ist mit erheblichen negativen Verteilungseffekten verbunden, da untere Einkommensgruppen ihren Folgen schwieriger entkommen können. In diesem Sinn ist Klimapolitik auch verteilungspolitisch wichtig. Daher muss das gesamte Maßnahmenbündel in seiner Sinnhaftigkeit auch nach seinen distributiven Effekten beurteilt werden. Steuerliche Klimaschutzmaßnahmen können auch sehr gezielt eingesetzt werden, man denke etwa an Pestizidabgaben. Im Zusammenhang mit der Klimapolitik sind neben Steuern auch die öffentlichen Förderungen und Subventionen auf ihre Klimaeffekte zu untersuchen.

Nicht zuletzt gilt es auf der Einnahmenseite die Erträge aus dem öffentlichen Vermögen in den Blick zu nehmen. Produktionserlöse und Vermögenseinkommen (insbesondere aus Unternehmensbeteiligungen) belaufen sich auf etwa ein Zehntel der Gesamteinnahmen und bergen erhebliches Gestaltungspotenzial, sei es für höhere Einnahmen durch Kostensenkungen (z. B. Vorstandsgehälter), Preiserhöhungen (z. B. LKW-Maut) und Ausweitung des öffentlichen Vermögensbestandes (z. B. Unternehmensbeteiligungen) oder auch bewussten Einnahmenverzicht aus sozialen (z. B. im Wohnbau oder günstige Ticketpreise im öffentlichen Verkehr) oder ökologischen Gründen (Ausweitung der Investitionen durch Reduktion der Gewinnausschüttungen bspw. der Energieversorger).

Günstige Ausgangsbedingungen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik

Der Beginn einer neuen Legislaturperiode bietet den geeigneten Zeitpunkt, entscheidende Weichen für die mittelfristige Entwicklung von wirtschaftlichem, sozialem und gesellschaftlichem Wohlstand zu stellen. Die Ausgangsbedingungen sind günstig, weil der Budgetspielraum so hoch ist wie schon lange nicht mehr. Durch ökonomisch vernünftige Maßnahmen, wie etwa die Einführung einer „goldenen Investitionsregel“ oder von Vermögenssteuern, kann er noch deutlich erhöht werden.

Gleichzeitig sind die Herausforderungen hoch. Erstens muss der drohende Anstieg der Arbeitslosigkeit rechtzeitig und aktiv bekämpft werden. Zweitens ist die soziale Ungleichheit zu hoch. Hier können der gezielte Ausbau soziale Dienstleistungen sowie eine Vermögenssteuer gegen das wirtschafts-, sozial und demokratiepolitische Problem der Vermögenskonzentration ansetzen. Drittens muss die Bekämpfung der Klimakrise auch in den Mittelpunkt der heimischen Budgetpolitik gerückt werden. Wann, wenn nicht jetzt sollen diese gesellschaftlichen Herausforderungen angegangen werden?

Die Redaktion

Anmerkungen

- ¹ Zur austro-keynesianischen Wirtschaftspolitik siehe Chaloupek, Marterbauer (2008) und Mesch (2018).
- ² Heimberger (2019).
- ³ Siehe dazu Tichy (2014).
- ⁴ Zur „goldenen Investitionsregel“ siehe Angelo et al. (2004) und Truger (2015).
- ⁵ Pirklbauer (2018).
- ⁶ Vgl. Guger et al. (2009) Übersicht 7.
- ⁷ Ebd. 56.
- ⁸ Schütz et al. (2017).
- ⁹ Humer (2014).

Literatur

- Angelo, Silvia; Marterbauer, Markus; Mozart, Irene; Rossmann, Bruno; Schratzenstaller, Margit; Templ, Norbert, Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt. Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 91, Wien 2004).
- Chaloupek, Günther; Marterbauer, Markus, Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970-1995, in: Hagemann, Harald; Horn, Gustav; Krupp, Hans-Jürgen (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt (Marburg 2008) 45-67.

- Guger, Alois (Projektleitung), Umverteilung durch den Staat in Österreich (Wien 2009).
- Heimberger, Philipp, Budgetpolitik im Wirtschaftsabschwung: Auch Österreich wird zum Opfer des "Output-Lücken-Nonsens", <https://awblog.at/budgetpolitik-im-wirtschaftsabschwung> (2019).
- Humer, Stefan, Aufkommen von Erbschaftssteuern – Modellrechnung exemplarischer Tarife, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/1 (2014) 151-159.
- Mesch, Michael, Zur makroökonomischen Politik in der Ära Kreisky, Rezension von: Christian Dirninger, *Austro-Keynesianismus. Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates* (Wien 2017), in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44/2 (2018) 235-246.
- Pirklbauer, Sybille, Kluge Familienpolitik: Kinderbildung statt Steuerbonus, <https://awblog.at/kluge-familienpolitik> (2018).
- Saez, Emmanuel; Zucman, Gabriel, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (New York 2019).
- Schütz, Bernhard; Ferschli, Benjamin; Kapeller, Jakob; Wildauer, Rafael, *Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich* (= Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 167, Wien 2017).
- Tichy, Gunther, Verschuldungsbedarf und Sparüberschuss, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/4 (2014) 579-608.
- Truger, Achim, *Implementing the golden rule for public investment in Europe. Safeguarding public investment and supporting the recovery* (= Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 138, Wien 2015).