

## BEGUTACHTETER ARTIKEL

# Gesamtwirtschaftliche Beschränkungen der Beschäftigungspolitik in Österreich

Oliver Picek

### 1. Einleitung

Die Wirtschaftspolitik der Republik Österreich war traditionell stark auf Beschäftigungssicherung und das Halten bzw. Schaffen von Arbeitsplätzen ausgelegt. Vollbeschäftigung war das erklärte Ziel der Sozialpartner. Dennoch lag die Zahl der Arbeitslosen (in absoluten Zahlen wie auch relativ zu der Zahl der Erwerbsfähigen) seit den 1970ern, als in Österreich noch Vollbeschäftigung herrschte, nach jedem abgeschlossenen Konjunkturzyklus höher als zuvor. Der österreichischen Regierung gelang es ab den 1980ern nicht mehr, die Arbeitslosigkeit zu senken. Andere wirtschaftspolitische Ziele hatten (oft unfreiwillig) Priorität, wie beispielsweise das Aufrechterhalten einer ausgeglichenen Leistungsbilanz oder die Beseitigung eines stark defizitären Budgetsaldos, oftmals unter den erschwerenden Bedingungen eines Hochzinsumfelds und eines festen Wechselkurses.<sup>1</sup> Alternative Formen der (indirekten) Beschäftigungspolitik auf nationalstaatlicher Ebene, wie eine ausgezeichnete aktive Arbeitsmarktpolitik oder Lohnzurückhaltung zur Sicherung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, haben jedoch niemals auch nur annähernd die quantitativ notwendigen Ergebnisse am Arbeitsmarkt erreicht bzw. sind dazu wohl gar nicht in der Lage.

Innerhalb der Europäischen Union zeichnet sich keine gemeinsame expansive Fiskalpolitik ab. Der Politik auf europäischer Ebene (Troika) kann man kaum etwas anderes als ein vernichtendes Zeugnis ausstellen, wenn man von der globalen Finanzkrise vergleichbar betroffene Länder (Großbritannien, USA) mit jenen innerhalb der Eurozone (Spanien, Italien, Portugal, Griechenland) vergleicht. Zwar hört man mittlerweile immer öfter die Forderung, einen expansiveren Kurs durch eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen einzuschlagen, doch ist dieser im Moment noch nicht mehrheitsfähig. Selbst wenn Maßnahmen wie die „Goldene Regel“ umgesetzt

werden, würde sich dies kaum in einer Größenordnung auswirken, die eine ausreichend starke Reduktion der Arbeitslosigkeit ermöglicht, um wieder von Vollbeschäftigung sprechen zu können.<sup>2</sup>

Der vorliegende Beitrag prüft daher eine mögliche Rückkehr zur Konjunkturpolitik als Beschäftigungsinstrument für Österreich auf national-staatlicher Ebene. Zwei Erläuterungen sind angebracht: Zum einen versteht dieser Beitrag unter Konjunkturpolitik ausreichend expansive diskretionäre Fiskalpolitik, um die Arbeitslosigkeit in hohem Ausmaß permanent zu senken. Zum anderen prüft er ausschließlich, ob die makroökonomischen Voraussetzungen für eine solche Politik gegeben sind. Folgende Fragen sollen beantwortet werden: Wie weit schränken gesamtwirtschaftliche Notwendigkeiten wie das Budgetdefizit oder die Leistungsbilanz die Möglichkeiten der Konjunkturpolitik ein? Wie viele Arbeitsplätze können trotzdem geschaffen werden? Für diese Diskussion liegt der Fokus beispielhaft auf einer Erhöhung der Staatsausgaben, wenngleich staatliche Investitionen bzw. Steuersenkungen wohl genauso Teil eines Konjunkturpakets sein könnten.

## **2. Gesamtwirtschaftliche Einschränkungen aktiver Konjunktur- und Beschäftigungspolitik**

Kritiker haben eine Reihe von Argumenten gegen eine aktive Konjunkturpolitik vorgebracht, an denen sich ihre möglichen gesamtwirtschaftlichen Folgen schrittweise abarbeiten lassen. Einen Überblick über häufig genannte polit-ökonomische Argumente gegen Konjunkturpolitik in Österreich gibt die folgende Aufzählung:<sup>3</sup>

### **1. Wirksamkeit von Nachfragepolitik:**

Die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen ist gering und würde daher weder eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts auslösen noch Arbeitsplätze schaffen. Österreich, eine kleine offene Volkswirtschaft, ist eingebettet in ein System offener Grenzen innerhalb der EU (Freizügigkeit von Arbeit und Kapital). Die Internationalisierung von Wertschöpfungsketten hat seit 1990 stark zugenommen. Daher ist der Multiplikator österreichischer Staatsausgaben kleiner als in vergangenen Jahrzehnten. Höhere Ausgaben würden vermehrt ins Ausland abfließen.

### **2. Budgetpolitische Gründe:**

Die Republik kann nicht endlos weiter Schulden machen.

Die Regierung muss die Fiskalregeln der EU einhalten. Bei einem Bruch drohen Strafzahlungen.

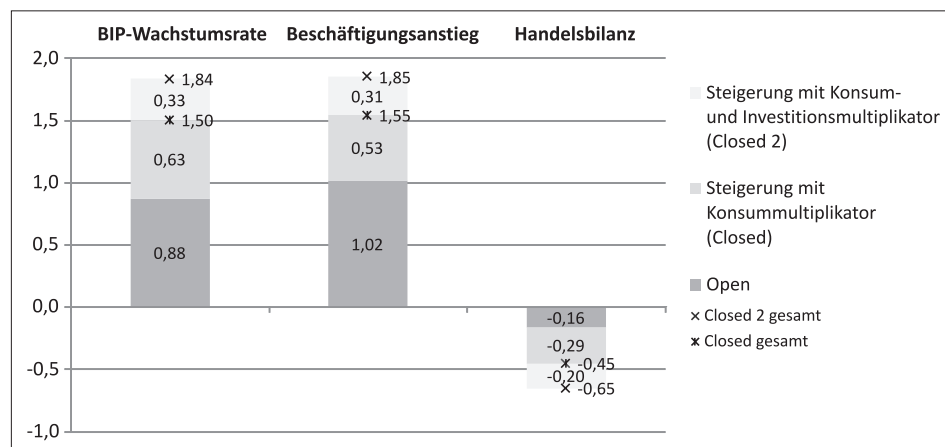
### **3. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht:**

Bei einem wirkungsvollen Programm würde sich die österreichische Leistungs- und Handelsbilanz verschlechtern.

## 2.1 Wirksamkeit der Konjunkturpolitik

Streissler (2012) argumentiert, dass Österreich in einer globalisierten Welt mit EU-Binnenmarkt nur sehr beschränkt Konjunkturpolitik betreiben kann, weil die positiven Auswirkungen derselben in einer kleinen offenen Volkswirtschaft zu einem großen Teil im Ausland „verschwinden“ und bei heimischen WählerInnen gar nicht mehr ankommen. Zerlegt man das Argument ökonomisch in zwei Teile, so ergibt sich einerseits die Behauptung, dass der einheimische Gesamteffekt eines Konjunkturpaketes gering ist. Andererseits soll die durch europäischen Freihandel gestiegene Importneigung verantwortlich sein, dass ein großer Teil jedes zusätzlich ausgegebenen Euros mittlerweile im Ausland wirksam wird. Methodisch nehme ich für die Abschätzung der Höhe des Effekts als auch des Abflusses österreichischer Ausgaben ins Ausland eine Simulationsrechnung mit internationalen Input-Output-Tabellen vor.

**Abbildung 1: Effekte einer Erhöhung der österreichischen Staatsausgaben um 1% des österreichischen BIP**



Quelle: eigene Berechnung (Daten: WIOD 2014).

Die Ausgangsbasis für eine Analyse der Größe der Effekte von Nachfragepolitik ist eine unilaterale Erhöhung der österreichischen Staatsausgaben um 1% des österreichischen BIP, die nur die Konsumausgaben des Staates, nicht aber die staatlichen Investitionen betrifft.<sup>4</sup>

Abbildung 1 zeigt die Auswirkungen einer einmaligen Erhöhung der österreichischen Staatsausgaben um 1% des BIP auf das österreichische BIP (linker gestapelter Balken), die Beschäftigung (mittlerer Balken) und die Handelsbilanz in Prozent des BIP (rechter Balken). Die Beschäftigung kann hierbei als Rückgang der Arbeitslosenquote interpretiert werden, so-

fern sich das Arbeitsangebot nicht verändert. Die drei farbigen Teile jedes Balkens erklären sich wie folgt: Zur Simulation wurden drei verschiedene Modelle verwendet. Das „Open Modell“ ist das Basismodell, welches den Effekt der Ausgabenänderung selbst sowie aller direkten und indirekten Vorleistungseffekte berücksichtigt.<sup>5, 6</sup> Das „Modell Closed“ bezieht zusätzlich noch sektorale keynesianische Konsummultiplikatoren mit ein, d. h. dass Personen in Haushalten, die aufgrund der gestiegenen effektiven Nachfrage höhere Löhne erhalten bzw. neu beschäftigt werden, diese zum Teil auch für mehr Konsum benutzen, was wiederum das BIP steigen lässt. Zuletzt finden sich im „Closed2 Modell“ neben allen Eigenschaften des „Closed Modells“ auch noch Investitionsmultiplikatoren, d. h. dass Betriebe aufgrund größerer Profite ihre Investitionen erhöhen. Die gestapelten Balken geben daher eine gute Übersicht, wie viel des Gesamteffekts eines Modells auf die direkten Nachfrageeffekte plus Vorleistungseffekte, indirekte Konsumeffekte und indirekte Investitionseffekte zurückzuführen ist.<sup>7</sup> Die maximale Erhöhung des BIP (Gesamteffekt „Closed2 Modell“) beträgt 1,84% des BIP, wobei 0,88% von der Direktnachfrage und den dadurch induzierten Vorleistungen ausgelöst werden, 0,63% auf induzierte Konsumeffekte entfallen und 0,33% auf induzierte Investitionseffekte zurückgehen. Rechnet man die Investitionseffekte heraus, beispielsweise weil man sie als zu unsicher betrachtet, ergibt sich immer noch ein Wirtschaftswachstum von 1,5% aufgrund eines Anstiegs der Staatsausgaben um 1% des BIP (Gesamteffekt „Closed Modell“).

Die Beschäftigungseffekte eines solchen Anstiegs der öffentlichen Ausgaben sind erheblich. Das „Open Modell“ bringt erwartungsgemäß die geringsten Effekte hervor: Ausgehend von der (zu optimistischen) Annahme eines konstanten Arbeitsangebots könnte die Arbeitslosigkeit um 1,02% gesenkt werden. Dies entspricht rund 45.410 zusätzlichen Arbeitsplätzen bzw. rund 64 Mio. Arbeitsstunden mehr. Im „Closed2 Modell“ erhält man stattdessen die höchsten Effekte: 82.970 Arbeitsplätze mehr — das entspricht ca. 113 Mio. zusätzlich geleisteten Stunden (bei 1.357 Stunden im Jahr pro zusätzlichem Arbeitnehmer) und einer Reduktion der Arbeitslosenquote um 1,85% (bei konstantem Arbeitsangebot). Abschließend sei bemerkt, dass die Annahme eines konstanten Arbeitsangebots für Österreich eher problematisch ist, weil es in den vergangenen Jahren durch Migration aus EU- und Drittstaaten sowie spätere Pensionsantrittszeiten jedes Jahr stark gestiegen ist.<sup>8</sup> Als Faustregel gilt momentan, dass 1% Beschäftigungsanstieg nur zu einem Drittel aus der Gruppe der Arbeitslosen gespeist wird.<sup>9</sup>

Als dritten Effekt in Abbildung 1 betrachten wir die Veränderungen in der Handelsbilanz. Logischerweise ziehen die gestiegenen heimischen Ausgaben mehr Importe als Exporte nach sich. Die Handelsbilanz verschlechtert sich daher um 398 Mio. Euro bzw. 0,16% des BIP im „Open Modell“,

1.210 Mrd. Euro bzw. 0,45% des BIP im „Closed Modell“ und 1,778 Mrd. Euro bzw. 0,65% des BIP im „Closed2 Modell“. Selbst bei einem Anstieg des BIP um rund 1,8%, wie im „Closed2 Modell“, welcher über 80.000 Arbeitsplätze schaffen könnte, belastet dies die Handelsbilanz lediglich mit maximal 0,7% des BIP. Bedenkt man, dass Österreich 2017 einen Überschuss in der Leistungsbilanz von 7 Mrd. Euro oder rund 1,9% des BIP eingefahren hat, so ist dies ein durchaus akzeptabler Wert im makroökonomischen Kontext.

**Tabelle 1: In- und ausländische Verteilung des Nachfrageimpulses im „Open Modell“**

Veränderung der/des:	Nachfrage	BIP (PP)	Beschäftigung	Arbeitsstunden
Einheit	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Tausend	in Mio.
Effekt Inland	2.799	2.571	45,41	63,78
Effekt Ausland	127	327	3,86	5,02
Einheit	% des österr. BIP	% des österr. BIP	Anteil v. H.	Anteil v. H.
Effekt Inland in % des österr. BIP bzw. als Anteil (Spalte 5 und 6)	0,96	0,88	92,2%	92,7%
Effekt Ausland in % des österr. BIP	0,04	0,11	7,8%	7,3%

Quelle: eigene Berechnung (Daten: WIOD 2014).

Der Vorteil eines multiregionalen Input-Output-Modells ist, dass sich die Handelsströme und die damit einhergehenden Auswirkungen auf das Ausland berechnen lassen. Wie groß ist nun der Abfluss des heimischen Nachfrageimpulses ins Ausland? Um eher die grundsätzliche Struktur der österreichischen Staatsausgaben zu analysieren und damit beim ursprünglichen Impuls zu bleiben, empfiehlt es sich, zunächst die Ergebnisse des „Open Modells“ heranzuziehen – dargestellt in Tabelle 1. Hierbei wird nur der direkte Effekt plus Vorleistungen berücksichtigt. Als Referenzszenario dient wie bisher eine Staatsausgabensteigerung um 1% des BIP, die die Struktur der Ausgaben im Zuge der Erhöhung nicht verändert und den Anteil jedes ökonomischen Sektors an den Gesamtausgaben konstant belässt.<sup>10</sup> Wie in Tabelle 1 einsehbar, verbleiben von einem Impuls in Höhe von einem Prozent des österreichischen BIP im Jahr 2014 rund 96% (2,799 Mio. Euro) als direkter Nachfrageimpuls im eigenen Land. Nur 4% des BIP (127 Mio. Euro) fließen ins Ausland ab (BIP 2014: 292,593 Mrd. Euro). Der österreichische Staat kauft damit zuallererst bei in Österreich operierenden Betrieben ein bzw. stellt im Inland ansässige ArbeitnehmerInnen ein. Bei der Betrachtung der Gesamteffekte des Impulses in der Form von entstandenem Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beträgt der inländische Anteil an der Wertschöpfung rund 88% und an der Beschäftigung ca. 92%. Das ist zwar etwas niedriger als die Anteile am ursprünglichen Impuls, allerdings immer noch weit überwiegend in Öster-

reich verortet. Erst die Zweit- und Drittrundeneffekte, die im „Closed Modell“ und „Closed2 Modell“ mittels Konsum- und Investitionsmultiplikatoren modelliert werden, finden stärker im Ausland statt. Während die Gesamtbilanz inklusive rein konsuminduzierter Effekte sehr inlandslastig ist („Closed Modell“: 1,51% BIP-Steigerung im Inland, 0,63% im Ausland, Beschäftigungseffekt zu 74% im Inland), ist sie inklusive investitionsinduzierter Effekte zumindest bei der Beschäftigung schon tendenziell etwas auslandslastiger (Beschäftigungseffekt zu 58% im Inland und 42% im Ausland). Die Bewertung dieser Ergebnisse scheint recht eindeutig. Trotz Globalisierung und Freihandel innerhalb Europas ist der BIP-Multiplikator einer allgemeinen Erhöhung der Staatsausgaben immer noch im hohen Bereich anzusiedeln.<sup>11</sup> Er variiert je nach Modell zwischen 0,88, 1,5 und 1,84, wobei die höheren Ergebnisse bei geldpolitischer Akkomodation wohl eher im realistischen Bereich liegen dürften. Bei einem zielgerichteten Impuls, der nicht nach dem Gießkannenprinzip alle Staatsausgaben in gleicher Proportion steigert, kann außerdem wohl ein noch größerer absoluter Multiplikator sowie ein noch höherer inländischer Anteil daran erreicht werden. Die Zusammensetzung des Konjunkturpakets, die in diesem Paper nicht behandelt wird, spielt hier eine wichtige Rolle.

## 2.2 Auswirkungen auf die Leistungsbilanz

Im Jahr 2017 wurde in der österreichischen Leistungsbilanz ein Überschuss von 1,9% des BIP verzeichnet. Im Allgemeinen kann ein Nettoexportüberschuss auch als Nettoimportdefizit gesehen werden und die Leistungsbilanz auch als heimische Produktion bzw. Wertschöpfung (BIP) minus heimische Gesamtnachfrage (Konsum, Investitionen und Staatsausgaben). Österreich konsumiert weniger als eigentlich möglich, weil ein Teil der Produktion, die rein hypothetisch auch im Inland konsumiert werden könnte, an das Ausland verkauft wird - im Gegenzug für einen Ausbau des Auslandsvermögens. Daher könnte Österreich bei *a priori* gleichbleibender an das Ausland verkaufter Produktion (Exporte) problemlos mehr vom Ausland konsumieren, das heißt seine Importe bis zu einem bestimmten Grad steigern. Die Wirkung einer Erhöhung der Staatsausgaben (mittels höheren Wachstums) auf die Leistungsbilanz ist nahezu mit Sicherheit negativ. Steigert man also ein Konjunkturpaket sukzessive in seiner Größe, so erreicht man einen Punkt, ab dem der Leistungsbilanzsaldo negativ wird.

Das Argument der Verschlechterung der Leistungsbilanz in der Folge eines höheren relativen Staatsausgabenwachstums (und damit eines höheren Wirtschaftswachstums) im Vergleich zu den EU-Partnerländern ist ein ernstzunehmendes. Ganz grundsätzlich erlaubt ein festes Wechselkursregime mit freiem Kapitalverkehr keine starke relative Ausweitung der

heimischen Nachfrage, solange die Handelspartner nicht mitziehen. Unter Regierungen, die mit ihrer ursprünglichen Konzeption einer expansiven Wirtschaftspolitik an diesem Faktum gescheitert sind, fallen die von Premier Maunty unter Präsident Francois Mitterand in Frankreich 1982-83 sowie das Kabinett Kreisky III in Österreich in der Zeit um den zweiten Ölpreisschock 1978-1979. In einer Währungsunion bzw. einem Regime fixer Wechselkurse (wenn das Festhalten daran als primäres wirtschaftspolitisches Ziel angesehen wird) kann ein einzelnes Land nur schwer expansive Fiskalpolitik fahren, ohne dass es zu höheren Importen mit einer Verschlechterung der Leistungsbilanz, höherer Inflation und schließlich zu Kapitalabflüssen und Druck auf den Wechselkurs kommt.<sup>12</sup> In der Eurozone, einer Wirtschafts- und Währungsunion mit großteils fehlender politischer Union, drücken sich Ängste der FinanzanlegerInnen vor einem Auseinanderbrechen der Eurozone (eine Art massives Währungsrisiko) nicht mehr in (unmöglichen) Wechselkursabwertungen, sondern in höheren Renditen auf Staatsanleihen der ökonomisch schwächeren Länder aus. Ohne Garantieerklärungen seitens der Europäischen Zentralbank auf die Staatsschulden dieser Mitgliedsländer kann dies bis zur Zahlungsunfähigkeit, zumindest aber zu einem unangenehmen „Economic Adjustment Program“ des IMF (bzw. der Troika) führen. Es ist daher ratsam, in der Wahrnehmung internationaler AnlegerInnen zum Kreis der stabilen und ökonomisch starken Länder um Deutschland zählen zu wollen. Ein wichtiger Faktor in dieser Wahrnehmung ist der Wert des Leistungsbilanzsaldos. Somit akzeptiert die Republik indirekt eine Einschränkung der heimischen Nachfrage durch merkantilistisch agierende Handelspartner, die kein Interesse an der Durchführung von (gemeinsamen) Konjunkturprogrammen haben.

Ein konkreter Wert, also eine Zahl in Prozent des BIP, bis zu der die Leistungsbilanz dauerhaft negativ werden kann, ohne dass die Finanzmärkte die Renditen auf österreichische Staatsschulden signifikant hinaufreiben, lässt sich ohne eine eigene wissenschaftliche Studie nicht abschätzen. Daher will ich mehrere Richtwerte annehmen, deren Unterschreitung bei einer neuen Beschäftigungspolitik zumindest Berücksichtigung finden sollte. Eine relativ strenge Grenze kann eine ausgeglichene Leistungsbilanz darstellen, die selbst im Fall eines negativen Schocks noch einen gewissen Puffer bestehen lassen sollte. Mit ihr wären die vorhin genannten 1,9% des BIP der aktuelle außenwirtschaftliche Spielraum für Konjunkturpakete. Die Zeiträume 1992-2001 und 1970-1981 mit  $-1,6\%$  bzw.  $-1,5\%$  durchschnittlichem Leistungsbilanzsaldo deuten allerdings auf mehr Spielraum hin, und können als eine zweite, historisch nicht ungewöhnliche Untergrenze angesehen werden.<sup>13</sup> Die dazugehörige maximale Verschlechterung der Leistungsbilanz bis zu dieser Grenze beliefe sich damit aktuell auf  $3,5\%$  des BIP. Prinzipiell könnte auch ein noch niedrigerer Leis-

tungsbilanzsaldo als akzeptabel angesehen werden. Analog zur Formel der Staatsschuldendynamik könnte eine Rechnung angestellt werden, die das Nettoauslandsvermögen in Prozent des BIP eine gewisse Grenze (beispielsweise -30%) dauerhaft nicht unterschreiten lässt, was verhindert, dass ein unendlicher oder sehr hoher negativer Wert im mathematischen Limit erreicht wird.<sup>14</sup> Daraus ließe sich der permanent notwendige Leistungsbilanzsaldo ablesen, den Österreich mindestens erreichen müsste. Die Nettoauslandsvermögensposition ist das Ergebnis aller vergangenen (aufsummierten) Leistungsbilanzsalden sowie der jährlichen Bewertungsgewinne bzw. -verluste. Seit 2002 hat sich die österreichische Nettoauslandsvermögensposition verbessert und sich von einer traditionellen Nettoauslandsverschuldung bis 2013 in ein positives Nettoauslandsvermögen von mittlerweile knapp 5% gewandelt. Aggregiert gesehen hat Österreich damit einen gewissen Puffer – selbst für den Fall moderater Leistungsbilanzdefizite über mehrere Jahre hinweg.

### 2.3 Auswirkungen auf die Budgetpolitik

Die zukünftige dynamische Entwicklung der Staatsschuldenquote wird von zwei entscheidenden Parametern bestimmt. Zum einen bezeichnet man die Differenz zwischen der Effektivverzinsung auf die Staatsschuld und der nominalen BIP-Wachstumsrate als Zins-Wachstums-Differential, das wesentlich vom Zinssatz der Europäischen Zentralbank mitbestimmt wird und ganz unabhängig von „guter“ oder „schlechter“ Haushaltspolitik in Bezug auf das Primärdefizit die Staatsschuldenquote in eine Richtung peit-

**Tabelle 2: Sensitivitätsanalyse des Zins-Wachstums-Differentials für die Schuldendynamik:** Fiskalischer Spielraum (negativ zeigt Spielraum, positiv Einsparnotwendigkeit)

			Fortschreibung <i>Status quo</i>	Rückkehr zum Mittelwert 1995-2017
1. Derzeitige Situation (Aufschwung)			Differenz zur derzeitigen Primärbilanz in % des BIP von 0,88 (2017)	
Zielwerte für Staatsschuldenquote (in % des BIP)	Maastricht	60,0	-1,08	0,51
	Stabilisierung Niveau 2017	78,8	-2,17	-0,37
2. Mittelfristig (neutral)			Differenz zum Durchschnitt der Primärbilanz in % des BIP von 0,45 (1995-2017)	
Zielwerte für Staatsschuldenquote (in % des BIP)	Maastricht	60,0	-0,65	0,94
	Stabilisierung Niveau 2017	78,8	-1,74	0,06

Annahmen: Fortschreibung *Status quo*: Discountfaktor bleibt bei 0,984 (2017) für 20 Jahre;  
Annahmen: Rückkehr zum Mittelwert Szenario: Discountfaktor steigt von 0,984 (2017) auf 1 (2018) und dann auf 1,006 (geometrisches Mittel 1995-2017 ohne 2009).



schen kann.<sup>15</sup> Zum zweiten ist es die Primärbilanz, die sowohl von der Konjunktur getrieben wird als auch von der Politik diskretionär verändert wird.

Daher lässt sich sowohl die Nachhaltigkeit der derzeitigen Fiskalsituation als auch das Potenzial für Erhöhungen der Staatsausgaben nur spekulativ beurteilen. Mittels Annahmen über zukünftige Entwicklungen kann ein Rahmen möglicher und zumindest zum jetzigen Zeitpunkt plausibler Szenarien erstellt werden. Die Sensitivitätsanalyse in Tabelle 2 ist ein Versuch, den fiskalischen Spielraum abzuschätzen.<sup>16</sup> Die Unsicherheit bezüglich der Primärbilanz zeigt sich in den beiden Szenarien der zwei übergreifenden Zeilen, die einerseits annimmt, dass die Primärbilanz langfristig auf ihrem derzeitigen Niveau (im Wirtschaftsaufschwung) verharrt (0,88% des BIP), und andererseits annimmt, dass sie wieder zu ihrem Mittel von 1995-2017 zurückkehrt (0,45% des BIP). Letzteres kann als relativ pessimistische Annahme interpretiert werden, weil der Durchschnitt ohne das Krisenjahr 2009 mit 0,57% des BIP höher ausfallen würde. Für jedes der beiden Szenarien der Primärbilanz werden zwei Zielwerte (das Beibehalten der derzeitigen Staatsschuldenquote sowie die Rückkehr auf 60% des BIP) angepeilt. Zwecks Übersichtlichkeit der Tabelle wurde auf weitere Szenarien und Zielwerte der Primärbilanz verzichtet, weil durch die Variation in den möglichen Zins-Wachstums-Differentials jeweils zwei Szenarien (siehe Spalten rechts oben) hinzukommen, womit insgesamt vier verschiedene Kombinationen der Szenarien für jeweils zwei mögliche Zielwerte verfügbar sind. Die Fortschreibung des *Status quo* für das Zins-Wachstums-Differential belässt es bei seinem derzeitigen günstigen Verhältnis unter eins. Eine Rückkehr zum Mittelwert 1995-2017 (ohne 2009) von 1,006 findet im zweiten Szenario statt. Die Werte in den acht Zellen der Tabelle zeigen jeweils den permanenten Spielraum für expansive Fiskalpolitik an (d. h. die Differenz zwischenzeitigem Wert der Primärbilanz und jenem, der permanent für die nächsten 20 Jahre möglich wäre).

Die Tabelle liest sich wie folgt: Bei einer Fortschreibung des derzeitigen Zins-Wachstums-Differentials sowie weiterhin guter Konjunktur, wodurch sich die Primärbilanz nicht endogen verschlechtert, aber konsequenter Einhaltung eines Pfades, der die Staatsschuldenquote 2037 auf 60% führt, ergibt sich ein Spielraum für expansive Fiskalpolitik von 1,08% des BIP. Daraus folgt, dass die Primärbilanz statt 0,88% des BIP  $-0,2\%$  des BIP betragen dürfte, ohne die Rückführung auf 60% zu gefährden. Gibt man sich lediglich mit einer Stabilisierung der Staatsschuldenquote zufrieden, um mehr Spielraum zu erhalten, könnte die Primärbilanz um bis zu 2,17% des BIP niedriger liegen als derzeit. Wieviel Spielraum genau vorliegt, hängt von der Einschätzung der zukünftigen Entwicklung ab. Glaubt man an eine Normalisierung zum Vorkrisenzustand durch den derzeitigen Aufschwung, so hängt die Verfügbarkeit von Spielraum bzw. die gegenteilige Sparnotwendigkeit vom Verhalten der Zentralbank ab, die das Zins-

Wachstums-Differential steuern kann (vergleiche  $-0,65\%$  mit  $+0,94\%$ ). Eine Rückkehr zu positiven Zins-Wachstums-Differenzialen ist keineswegs ausgemacht, aber natürlich in einigen Jahren möglich. Glaubt man an eine Art neue Ära, in der uns langfristig niedrige Zinsen aufgrund der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Stärken im europäischen Konjunkturzyklus noch länger begleiten, so ist der grob um das Fortschreibungsszenario liegende fiskalische Spielraum vorhanden.

**Tabelle 3: Fiskalischer Spielraum einer Staatsausgabenerhöhung mit Selbstfinanzierungsgrad**

2. Mittelfristig (neutral) & Fortschreibung <i>Status quo</i>		Multiplikator 1,5	Multiplikator 1,84	
Zielwerte für Staatsschuldenquote (in % des BIP)	Maastricht	60,0	-1,15	-1,39
	Stabilisierung Niveau 2017	78,8	-3,08	-3,73

Quelle: eigene Berechnung.

Nicht vergessen sollte man jedoch, dass sich der fiskalische Spielraum aus Tabelle 2 auf die Primärbilanz bezieht. Da sich eine Staatsausgabenerhöhung zu einem gewissen Grad budgetär selbst finanziert, weil sowohl Steuereinnahmen als auch das Bruttoinlandsprodukt steigen, ist der Konjunkturimpuls, den eine Regierung setzen kann, durchaus größer. Die Berechnung in Tabelle 3 nimmt das wohl wahrscheinlichste Szenario aus Tabelle 2, eine mittelfristige Normalisierung der Primärbilanz (d. h. durchschnittliches Wachstum) kombiniert mit einer weiterhin günstigen Zinskosten-Entwicklung (Fortschreibung des *Status quo*) bei der Zinsentwicklung. Der Spielraum in der Primärbilanz von  $-0,65\%$  (bei Rückführung auf 60% Staatsschuldenquote) bzw.  $-1,74\%$  (bei einer Stabilisierung) ermöglicht einen (permanenten) Staatsausgabenimpuls zwischen 1,15% des BIP und 3,73%, je nach Annahme des Multiplikators und der gewünschten Stringenz bei der Staatsschuldenquote.

Ein Staatsausgabenprogramm kann u. U. zu Konsequenzen auf EU-Ebene führen. Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Teile des „Sixpack“) 2011 bzw. der Abschluss des sog. „Fiscal Compact“ 2012 haben die Regeln für das Defizit des Staatsbudgets stark verschärft.<sup>17</sup> Eine „Excessive Deficit Procedure“ (EDP) kann im darauffolgenden Jahr eröffnet werden, wenn Österreich entweder ein Maastricht-Budgetdefizit von über 3% des BIP ausweist oder die Rückführung der Staatsverschuldungsquote in Prozent des BIP nicht ausreichend hoch ist. Für Österreich lag Letztere 2015 bei 1,275% des BIP, d. h. die Staatsverschuldung musste um diesen Betrag sinken, abgesehen von einmaligen Maßnahmen.<sup>18</sup> Auf Vorschlag der Europäischen Kommission kann der Rat Sanktionen beschließen. Diese reichen von einer nicht verzinsten Einlage von 0,2% des BIP, einer Strafe in der gleichen Höhe bis zu einer jährlichen

Strafe von bis zu 0,7% des BIP (0,2% plus variable, maximal 0,5% zusätzlich) pro Jahr bei wiederholter Nicht-Einhaltung und keiner effektiven Gegenmaßnahme des Mitgliedslandes zur Beseitigung der Situation. Zusätzlich zur Prozedur des übermäßigen Defizits gibt es neuerdings auch den präventiven Arm. Darin wird, basierend auf empirisch äußerst unsicheren Schätzungen des Potenzialwachstums, ein strukturelles Staatsdefizit errechnet.<sup>19</sup> Gleichzeitig wird alle drei Jahre ein mittelfristiges Ziel (MTO) für das strukturelle Defizit festgelegt, an welches sich das derzeitige strukturelle Defizit annähern muss. Außerdem wird eine Staatsausgabenwachstumsbeschränkung festgelegt, nach der die Staatsausgaben nicht höher als der Potenzialoutput wachsen sollen. Als Strafe droht für Eurostaaten bei Nicht-Einhaltung (*non-compliance*) eine nicht verzinsten Einlage von 0,2% des BIP, allerdings nur bis zur Bereinigung der Situation.

In der Theorie sind diese Strafen also nicht zu vernachlässigen. Mit einer strengen Auslegung des Paktes und unnachsichtigen Empfehlungen der Kommission sowie unnachgiebigen MinisterkollegInnen im ECOFIN, dem Rat der FinanzministerInnen, könnte ein Land durchaus sanktioniert werden. In der Praxis sieht das freilich anders aus. Als Prüfstein der neuen strengeren Regeln des Paktes galten die Fälle Spanien und Portugal im Sommer 2016. Nachdem der Rat auf Vorschlag der Kommission bereits festgestellt hatte, dass beide Länder gegen den Pakt verstoßen und keine Korrekturmaßnahmen gesetzt haben, wäre eigentlich eine Strafe von 0,2% im Sinne des Paktes fällig gewesen. Nachdem aber auch der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble dies nicht anstrebte, schlug die Kommission schlussendlich für beide Länder keine Strafe vor. Damit wiederholte sich ein ähnliches Szenario wie 2003, als Deutschland und Frankreich die Regeln des Paktes untergruben, in unterschiedlicher Form im Sommer 2016. Manche Kommentatoren sprechen nun von einem zweiten Tod bzw. sogar dem Ende der „European Economic Governance“.<sup>20</sup> Der Entscheidung, wie sehr man den Pakt befolgen will, scheint damit in der Praxis wieder eine sehr politische geworden zu sein, die sich auf nationalstaatlicher Ebene und nicht mehr so sehr auf EU-Ebene entscheidet.

### **3. Beschäftigungspolitische Ziele im makroökonomischen Umfeld**

Im vorherigen Abschnitt wurden die Auswirkungen aktiver Konjunkturpolitik auf gesamtwirtschaftliche Größen genauer bestimmt. Wie viel kann nun unter diesen Rahmenbedingungen beschäftigungspolitisch erreicht werden? Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst einmal die Definition einiger wünschenswerter Beschäftigungsziele erforderlich:

1. eine absolute Zahl an gewünschten Arbeitsplätzen: Beispiele dafür sind das vom ehemaligen Bundeskanzler Kern formulierte Ziel von 200.000 neuen Arbeitsplätzen bis 2020, das er auch in seinem Plan A Anfang Jänner 2017 verschriftlicht hat, und das von Bundeskanzler Kurz im September 2018 erklärte Ziel von 100.000 neuen Arbeitsplätzen bis nächstes Jahr.<sup>21</sup> Der Vorteil dabei ist, dass ein solches Ziel unabhängig von der Entwicklung des Arbeitsangebots ist, und damit eine nur unbestimmte Reduktion der Arbeitslosenquote impliziert.<sup>22</sup>
2. ein Konjunkturpaket für echte Vollbeschäftigung (Senkung der Arbeitslosenrate auf 1-2%): Was in den 1970er-Jahren wohl ein nahe liegendes Ziel war, ist heutzutage eine radikale, fast unvorstellbare Leitidee. Die Erhöhung der Staatsausgaben soll in diesem Fall so dimensioniert sein, dass sie die Arbeitslosigkeit zur Gänze beseitigt.<sup>23</sup> Konjunkturelle Erwartungen können dabei in die Konzeption der Größe des Programms eingebracht werden. Nimmt man an, dass die Dynamik des aktuellen Aufschwungs die Arbeitslosenzahl wieder zum Minimum der Arbeitslosenzahl des vergangenen Jahrzehnts (172.000 im Jahr 2008), angepasst um das höhere Arbeitsangebot, führt, so könnte die Abschätzung des notwendigen Konjunkturimpulses geringer ausfallen. Alternativ kann eine Arbeitsplatzgarantie für Arbeitslose angedacht werden: Aufbauend auf dem Konzept der Beschäftigungsgarantie (*employer of last resort*) würde der Staat hierbei allen Arbeitslosen einen Arbeitsplatz mit einem Mindestgehalt zur Verfügung stellen.<sup>24</sup> Während im ersten Fall nach Kollektivvertrag gezahlt würde, käme im zweiten Fall wohl ein staatlich festgesetzter oder von den Sozialpartnern abgestimmter Mindestlohn zur Anwendung.
3. ein Konjunkturpaket zur Beseitigung der Langzeitarbeitslosigkeit: Solch ein Programm würde ausreichend Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik für zielgerichtete direkte Beschäftigungsförderung des Personenkreises der Langzeitbeschäftigungslosen verwenden. Die vom Kabinett Kern eingeführte und vom Kabinett Kurz sistierte „Aktion 20.000“ ist solch ein Programm in dieser Tradition, wenngleich es in seiner Dimension nur bis zur Hälfte der Langzeitbeschäftigungslosigkeit der Über-50-Jährigen beseitigt hätte.<sup>25</sup> Ohne Altersgrenze lag die Langzeitbeschäftigungslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2017 bei 119.000.

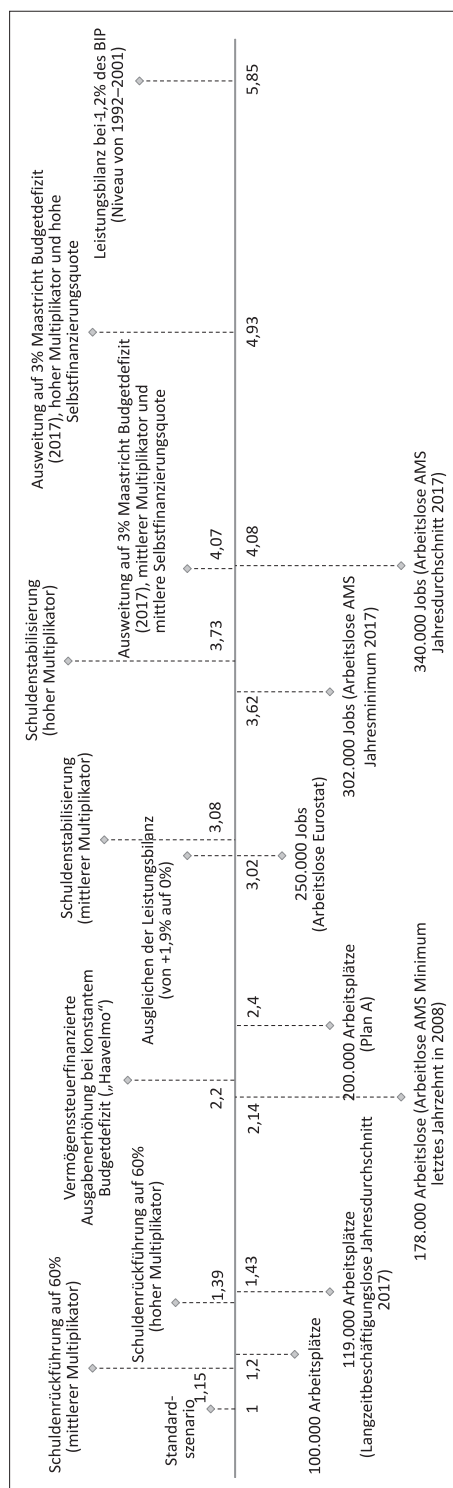
Alternativ kann die Höhe eines Ausgabenprogrammes auch durch ein dem (sekundären) Beschäftigungsziel übergeordnetes primäres gesamtwirtschaftliches Ziel bestimmt werden, dessen Erfüllung Vorrang hat, während eine Übererfüllung lediglich indifferent zur Kenntnis genommen wird.<sup>26</sup> Das Volumen der zusätzlichen Staatsausgaben ist dann genau jene Summe, die eine maximale Steigerung der Beschäftigung bewirkt –

freilich unter der strikten Bedingung, dass die erwartete Nebenwirkung auf das primäre wirtschaftspolitische Ziel dessen Zielerreichung nicht gefährdet. Folgende Ziele sind denkbar, die selbstverständlich auch kombinierbar sind:<sup>27</sup>

4. ein Konjunkturpaket, das sich aus dem Spielraum beim Maastricht-Defizit ergibt: Gegeben die europäischen Verpflichtungen, denen sich Österreich im Bereich der Fiskalpolitik unterworfen hat, wird ein maximales Ausreizen des Staatsdefizits – jedoch unter Einhaltung der vorgegebenen Defizitziele – angestrebt. Zum einen existiert das Maastricht-Defizitlimit von 3% des BIP im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts, zum anderen das Limit des strukturellen Defizits von 0,5% des BIP als mittelfristiges Ziel (MTO) im präventiven Arm, das stark von der Berechnungsmethode abhängt. Unter Ausreizen einer oder beider dieser Grenzen ergibt sich gemeinsam mit der Annahme eines gegebenen Selbstfinanzierungsgrades eine maximale Staatsausgabenerhöhung, welche für eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen sorgen kann.
5. ein Konjunkturpaket, das sich aus dem Spielraum der Leistungsbilanz ergibt: Ausgehend vom derzeitigen Überschuss in der Leistungsbilanz wird in dieser Variante das Ziel gesetzt, einen ausgeglichenen Außenhandel zu erreichen. Daraus ergibt sich eine maximale Verschlechterung der Handelsbilanz (durch erhöhte Importe), welche durch ein Konjunkturpaket erreicht werden darf, woraus sich wiederum ein dafür notwendiger Anstieg der Staatsausgaben ergibt. Die maximale Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze sowie das entstandene Wachstum sind daher durch die Leistungsbilanz beschränkt.

Aufbauend auf den analytischen Teilen in Abschnitt 2 sowie den sonstigen gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen sind wir nun in der Lage, die notwendige Höhe der Impulse verschiedener Konjunkturpakete durchzuspielen, um bestimmte beschäftigungspolitische Ziele erreichen zu können. Variiert wird hierbei lediglich die Höhe der Staatsausgaben, und nicht ihre Zusammensetzung. In Abbildung 2 ist auf der horizontalen Achse die Staatsausgabensteigerung in % des BIP dargestellt. Die vertikalen Geraden, die von der Achse nach unten führen, zeigen jeweils zu einem Beschäftigungsziel, z. B. können 100.000 Arbeitsplätze mit einer Erhöhung der Staatsausgaben von 1,2% des BIP geschaffen werden. Die nach oben gerichteten Geraden enden jeweils an einem möglichen gesamtwirtschaftlichen Ziel. Szenarien für die Leistungsbilanz und das Budgetdefizit zeigen auf, ab wann Beschäftigungspolitik durch Staatsausgabenausweitungen die Erreichung anderer makroökonomischer Ziele berührt und unter Umständen so mit ihnen in Konflikt gerät, dass eine Entscheidung über wirtschaftspolitische Prioritäten nötig wird.<sup>28</sup> Inwieweit lässt sich daher Beschäftigungspolitik mit anderen gesamtwirtschaftlichen Zielen vereinbaren?

**Abbildung 2: Beschäftigungspolitische Ziele und gesamtwirtschaftliche Größen bei einem Anstieg der Staatsausgaben**



Anmerkung: Der jeweilige Anstieg der Staatsausgaben ist in % des BIP und steigt entlang der Gerade (von links nach rechts).  
 Quelle: eigene Darstellung.

In Rahmen der Budgetpolitik kann zwischen dem präventivem und dem korrektiven Arm unterschieden werden. Kurzfristig bedeutet der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes daher *de facto* keine Einschränkung für die Beschäftigungspolitik. Wenn die Staatsausgaben so lange ausgeweitet werden, bis ein staatliches Budgetdefizit von maximal 3% erreicht ist, bedeutet dies je nach Modell zwischen 137.100 und 250.600 zusätzliche Arbeitsplätze. Bei einem öffentlichen Maastricht-Defizit von 0,7% des BIP im Jahr 2017 ergibt sich eine maximale Expansion der Staatsausgaben von ca. 4,93% des BIP 2017 – unter der (modell-exogenen) Annahme, dass die Selbstfinanzierungsquote von Staatsausgaben bei 53,36% liegt.<sup>29</sup> Bei einem weniger effektiven fiskalischen Impuls mit einem Multiplikator von 1,5 und damit einer Selbstfinanzierungsquote von 43,5% ergibt sich eine maximale Ausweitung um 4,07% des BIP. Selbst dann können noch fast 340.000 Arbeitsplätze, was fast der gesamten Arbeitslosigkeit in Österreich laut AMS entspricht, geschaffen werden, wenn die Linearitätsannahme des Modells hält.

Im präventiven Arm, der auf die Rückführung der Maastricht-Quote auf 60% abzielt, stellen sich die Möglichkeiten wesentlich restriktiver dar. Bei einem niedrigeren Multiplikator von 1,5 sind 1,15% Staatsausgabenausweitung – in % des BIP – möglich, was ungefähr vergleichbar ist dem beschäftigungspolitischen Szenario, in dem eine Ausgabenerhöhung um 1,2% des BIP rund 83.000 Arbeitsplätze schafft bei niedrigerem Multiplikator und 100.000 Arbeitsplätze bei höherem Multiplikator. Ein größerer Multiplikator von 1,84 bedeutet auch einen größeren Staatsausgabenerhöhungsspielraum von bis zu 1,39% des BIP, das damit fast dem Beschäftigungsszenario mit knapp unter 119.000 Arbeitsplätzen entspricht.

Ein national eigenständigeres fiskalpolitisches Ziel, bei dem die Staatsschuldenquote lediglich unverändert bleibt, aber nicht gesenkt werden soll, erlaubt eine staatliche Ausgabenausweitung zwischen 3,08% und 3,73% des BIP je nach Höhe des Multiplikators, womit zwischen 212.000 und etwas über 300.000 Arbeitsplätzen entstehen. Das Halten der aktuellen Verschuldungsquote ließe somit Spielraum für die meisten beschäftigungspolitischen Szenarien mit bis zu 250.000 Arbeitsplätzen mehr. Dagegen bedeutet die geplante Senkung der Staatsschuldenquote auf 60% die größte gesamtwirtschaftliche Einschränkung der Beschäftigungspolitik auf nur rund 83.000 bis 115.000 Arbeitsplätze (je nach Modell).

Als einziges fiskalpolitisches Szenario mit Gegenfinanzierung ist das Szenario „Vermögenssteuerfinanzierte Ausgabenerhöhung bei konstantem Budgetdefizit“ ein Sonderfall in der Auswahl der Szenarien. Es sieht eine Staatsausgabenerhöhung von 2,2% des BIP vor, dessen Höhe sich aus den summierten potenziellen Aufkommen der Erbschaftssteuer (1 Mrd. Euro), Vermögenssteuer (5,7 Mrd. Euro) und höherer Stiftungsbesteuerung (1,5 Mrd. Euro) dividiert durch das BIP 2017 (369,22 Mrd. Euro) er-

gibt.<sup>30</sup> Als rein vermögensbezogene Steuererhöhung dürfte sie vernachlässigbare negative Auswirkungen auf das BIP haben. Je nach Multiplikator entstehen dabei 100.000 bis 182.500 neue Arbeitsplätze.

Die Budgetpolitik schränkt somit den Spielraum für Konjunkturpolitik nur ein, wenn der präventive Arm des Paktes streng angewandt wird. Dennoch ist auch in diesem Fall ein stattliches Ausmaß an Konjunkturpolitik durchführbar, solange eine wachstumsfreundliche Gegenfinanzierung gefunden werden kann. Entspannter ist die Lage Österreichs im Außenhandel: Beide Leistungsbilanzszenarien zeigen in Summe, dass das wirtschaftspolitische Ziel einer ausgeglichenen bis maximal moderat negativen Leistungsbilanz kaum Einschränkungen für das Volumen der Beschäftigungspolitik bedeutet. Das beschäftigungspolitische Szenario mit rund 250.000 neuen Arbeitsplätzen – ausgelöst durch eine Staatsausgabenerhöhung von 3% des BIP – entspricht dem Szenario, bei dem expandiert wird, bis der Leistungsbilanzüberschuss von 1,9% vollständig abgebaut ist. Ein weiteres Leistungsbilanz-Szenario ist jenes, das ausgehend vom derzeitigen positiven Wert von 1,9% des BIP eine negative Leistungsbilanz bis hin zum historischen Durchschnitt 1992-2001 von -1,6% des BIP zulässt. Dieses Abfallen des Leistungsbilanzsaldos um insgesamt 3,5 Prozentpunkte wird erst bei einer Steigerung der Staatsausgaben von 5,85% erreicht.

#### 4. Fazit

Der Weg bis zur Rückkehr maßgeblicher diskretionärer Konjunkturpolitik ist mit drei Steinen gepflastert. Zum einen muss unter ÖkonomInnen ein möglichst breiter Konsens herrschen, dass Nachfragepolitik prinzipiell auch in einer kleinen offenen Volkswirtschaft funktioniert. Die Berechnung des Abflusses eines Nachfrageimpulses ins Ausland im Papier zeigt, dass prinzipiell immer noch genügend Anteil im Inland verbleibt. Zweitens muss die Beseitigung der Arbeitslosigkeit als ein so wichtiges makroökonomisches Ziel definiert werden, dass es auch bei Gefahr einer Nicht-Erfüllung anderer gesamtwirtschaftlicher Ziele wie dem Budgetdefizit nicht sofort an Priorität verliert. Ein Ausruhen auf dem Erreichen einer nur vermeintlich natürlichen Arbeitslosenquote, die lediglich den Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit von Konjunkturtal zu Konjunkturtal legitimiert, ist dabei kontraproduktiv. Dieser Artikel trägt seinen Teil zur Debatte bei, indem er eine Schätzung für die Wirksamkeit eines - gänzlich ungerichteten und damit sogar suboptimalen - Impulses vorlegt. Generell würde sowohl die fiskalische als auch die außenwirtschaftliche Situation Österreichs durchaus beträchtliche Konjunkturpakete zulassen, die einen nicht unerheblichen Teil der Arbeitslosigkeit beseitigen könnten. Der Leistungsbilanzsaldo ist



durchwegs positiv und würde höhere Importe, die durch zusätzlich generiertes Einkommen eines Konjunkturpakets entstehen, verkraften.

Durch das Niedrigzinsumfeld, dass die Europäische Zentralbank in ihrer Antwort auf die Eurokrise erzeugt hat, sowie durch den Aufkauf von über einem Achtel der österreichischen Staatsanleihen ist für das nächste Jahrzehnt selbst bei langsam steigenden Zinssätzen eine äußerst moderate Zinsbelastung des Staatshaushaltes sichergestellt. Neben der zwar nicht laut ausgesprochenen, aber impliziten europäischen Strategie der Entschuldung der Staatshaushalte sind aufgrund der Wachstumsprobleme der südeuropäischen Mitgliedsländer des Euro durchaus für mehrere Jahre niedrige Zinssätze zu erwarten. Trotz der im historischen Vergleich niedrigen Wachstumsraten in Österreich ist daher durchaus zu erwarten, dass das österreichische Zins-Wachstums-Differential für die nächsten Jahre negativ bleibt oder zumindest neutral ist (d. h. um null beträgt). Eine solche mehrjährige Phase neutraler Zins-Wachstums-Differenziale ging zuletzt vor mehr als zwei Jahrzehnten im Jahr 1995 zu Ende. Sie ermöglicht eine wesentlich weitergehende Finanzierung von Primärdefiziten zur Förderung der Konjunktur als bisher, ohne direkt die Staatsschuldenquote ansteigen zu lassen. Auch die Regeln des Fiskalpaktes erlauben bei niedrigen Zinssätzen eine Ausweitung der Staatsausgaben. Bei einer Einhaltung des korrektiven Arms des Paktes (zumindest im mehrjährigen Mittel) erscheint zudem eine Strafe bzw. Einlage realpolitisch fast ausgeschlossen. Damit könnte der präventive Arm ignoriert werden, der die Beschäftigungspolitik stark einschränken würde. Diese historische Chance eines günstigen Umfelds nutzend müsste drittens eine durch Mehrheit im österreichischen Nationalrat ein Beschäftigungspaket entsprechenden Umfangs beschließen, was eine durch und durch politische Frage ist.

## Literatur

- Altzinger, Wilfried; Humer, Stefan, Simulation des Aufkommens verschiedener Erbschaftsbesteuerungen (= Studie für den Grünen Parlamentsklubs, Wien 2013).
- Brait, Romana; Feigl, Georg; Kranawetter, Pia; Marterbauer, Markus, Budget der vergeblichen Chancen? Budget 2018-2022 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 174, Wien 2018).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Zwischenbericht zur Aktion 20.000 – Bilanz zum Ende der Pilotphase (Wien 2017); BMASK-Webseite, eingesehen am 24.11.2017.
- Costantini, Orsola, The cyclically adjusted budget, history and exegesis of a fateful estimate (= Institute for New Economic Thinking Working Paper, Nr. 24, 2015).
- Dietzenbacher, Erik; Los, Bart; Stehrer, Robert; Timmer, Marcel; De Vries, Gaaitzen, The construction of world input-output tables in the WIOD project, in: Economic Systems Research 25/1 (2013) 71-98.
- Eichengreen, Barry; Panizza, Ugo, A surplus of ambition: Can Europe rely on large primary surpluses to solve its debt problem?, in: Economic Policy 31/85 (2016) 5-49.

- Ederer, Stefan; Schiman, Stefan, Analyse der österreichischen Handelsbilanz (= FIW-Research Reports, Nr. 3, 2013).
- Fiskalrat, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 bis 2018 (Wien, Dezember 2017).
- Ferschli, Benjamin; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard; Wildauer, Rafael, Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 167, Wien 2017).
- Flassbeck, Heiner; Spiecker, Friederike, Das Ende der Massenarbeitslosigkeit. Mit richtiger Wirtschaftspolitik die Zukunft gewinnen (Frankfurt am Main 2008).
- Gros, Daniel, The second death of the Stability Pact and the birth of an inter-governmental Europe (= CEPS Commentary, 28.7.2016).
- Harvey, Phil, What is Full Employment and – why the definition matters (= paper presented at the International Post Keynesian Conference – University of Missouri at Kansas City, 17.9.2016).
- Horvath, Thomas; Huemer, Ulrike; Kratena, Kurt; Mahringer, Helmut; Sommer, Mark; Gstinig, Karolin; Janisch, Dominik; Kurzmann, Raimund; Kulmer, Veronika, Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich (= Gemeinsame Studie des WIFO und Johanneum Research im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, und Konsumentenschutz, Wien 2016).
- Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob, The performativity of potential output, Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies, in: Review of International Political Economy 24/5 (2017) 904-928.
- Intergovernmental Contracting Parties, Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union (Brüssel 2012).
- Kern, Christian, Plan A, Broschüre der SPÖ Bundesorganisation (Wien 2017).
- Kopf, Johannes, Kroaten, bitte warten?; online: Persönlicher Blog (2018): <https://medium.com/johannes-kopf/kroaten-bitte-warten-771abb7bfe50> (aufgerufen am 3.3.2018).
- Ley, Eduardo, Fiscal (and external) sustainability (= MPRA Paper Nr. 23956, Economic Policy and Debt Department, PREM, The World Bank, Washington, D. C., 2009).
- Miller, Ronald E.; Blair, Peter D., Input-Output Analysis, Foundations and Extensions (Cambridge 2009).
- Picek, Oliver, Kann nationale Konjunkturpolitik noch Beschäftigung schaffen? (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 180, Wien 2018).
- Picek, Oliver; Schröder, Enno, Spillover Effects of Germany's Final Demand on Southern Europe, in: World Economy 41/8 (2018) 2216-2242.
- Prammer, Doris; Reiss, Lukas, The Stability and Growth Pact since 2011, More complex – but also stricter and less procyclical?, in: Monetary Policy and the Economy Q1 (2016).
- Rothschild, Kurt W., Maximising, satisficing, weights and the evaluation of macroeconomic comparisons, in: International Review of Applied Economics 13/2 (1999) 207-217.
- Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in Österreich 1975-1995. Vom Austro-Keynesianismus zum „Sparpaket“ (= inforMISEP, Beschäftigungsservatorium der GD EMPL, Europäische Kommission, Nr. 50, Brüssel 1995).
- Streissler, Erich W., Wie weit kann heute keynesianische Wirtschaftspolitik helfen?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 38/2 (2012) 231-237.
- Tálos, Emmerich, Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung, Problemwahrnehmung, Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Wiederschwinger, Margit; Tálos, Emmerich (Hrsg.), Arbeitslosigkeit – Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? (Wien 1987) 91-166.
- Tálos, Emmerich; Fink, Marcel, Arbeitslosigkeit, eine Geißel, die nicht verschwindet, in: Karner, Stefan; Mikoletzky, Lorenz (Hrsg.), 90 Jahre Republik (Innsbruck, Wien, Bozen 2008) 229-240.

- TEU-TFEU, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (= Amtsblatt Nr. C 326 vom 26/10/2012 S. 0001-0390, Brüssel 2012).
- Truger, Achim, Implementing the golden rule for public investment in Europe, safeguarding public investment and supporting the recovery (Berlin 2015).
- Unger, Brigitte, Österreichs Beschäftigungspolitik seit 1970, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.), Materialpaket Politische Bildung (Wien 2001).
- Ungerer, Horst, A concise history of European monetary integration. From EPU to EMU (Santa Barbara, CA, 1997).
- Wray, L. R., Government as employer of last resort, full employment without inflation (= Levy Economics Institute Working Paper, Nr. 213, Annandale-on-Hudson, NY, 1997).

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Unger (2001); Schweighofer (1995); Tálos und Fink (2008), Tálos (1987).
- <sup>2</sup> Truger (2015). Proponenten der sog. Goldenen Regel für die Finanzierung öffentlicher Investitionen schlagen vor, staatliche Nettoinvestitionen aus der Defizitberechnung im Stabilitätspakt auszunehmen. Nachdem zukünftige Generationen wesentlich von öffentlichen Investitionen der Gegenwart profitieren, ist es sowohl fair als auch effizient, diese an der Finanzierung von gegenwärtigen Investitionsprojekten mittels Kreditfinanzierung zu beteiligen.
- <sup>3</sup> Der Beitrag ist eine gekürzte Version einer in den „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ erschienenen Studie Nr. 180, die eine ausführlichere Aufzählung enthält.
- <sup>4</sup> Der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung folgend. Das verwendete ökonomische Modell ist ein einfaches multiregionales Input-Output-Modell, ergänzt um keynesianische Konsum- und Investitionsmultiplikatoren (Picek und Schröder 2018). Als Datengrundlage des Modells dient die neueste World Input-Output-Tabelle von 2014 der World Input-Output Database (WIOD), auf deren Basis Handelsverflechtungen (globale Wertschöpfungsketten) auf sektoraler und internationaler Ebene abgebildet werden können (Dietzenbacher et al. 2013).
- <sup>5</sup> Ein Beispiel: Wenn die Pflegebranche einen Pflegeauftrag bekommt und dafür eine neues Gebäude bezieht, das möbliert werden muss, dann bringt die Möbelindustrie mittels neuer Möbel die Vorleistung dafür.
- <sup>6</sup> Die Begrifflichkeiten (Open, Closed) der Modelle kommen aus der Input-Output-Literatur und unterscheiden sich von den gemeinhin üblichen Termini der internationalen Ökonomie (Miller und Blair 2009). Closed bzw. geschlossen meint lediglich, dass ein Effekt von Löhnen auf Konsum eingebaut wird, nicht aber, dass das Modell zum Ausland hin geschlossen sei. In allen drei Modellversionen gibt es das Ausland.
- <sup>7</sup> Die Beschriftung der einzelnen Balken in der Mitte der Balken bezieht sich auf diese Teileffekte.
- <sup>8</sup> Kopf (2018).
- <sup>9</sup> Horvath et al. (2016).
- <sup>10</sup> Anders formuliert: Die Erfinder der Wortschöpfung Gießkannenprinzip wären stolz auf dessen Einhaltung.
- <sup>11</sup> Meine Einschätzung unterscheidet sich damit stark von Streissler (2012), der niedrigere Multiplikatoren nennt, aber die zugrunde liegenden Studien nicht zitiert.
- <sup>12</sup> Flassbeck und Spiecker (2008); Ungerer (1997).
- <sup>13</sup> Ederer und Schiman (2013).
- <sup>14</sup> Ley (2009).
- <sup>15</sup> Eichengreen und Panizza (2016).

- <sup>16</sup> Für Details siehe (Picek 2018)
- <sup>17</sup> TEU-TFEU (2012). Siehe außerdem Intergovernmental contracting parties (2011) und für eine Einschätzung Prammer und Reiss (2016).
- <sup>18</sup> Die Abweichung der derzeitigen Verschuldung von 60% muss jedes Jahr um ein Zwanzigstel, d. h. um 5%, verringert werden. Bei einer Staatsverschuldung 2017 von 78,7% des BIP entspricht die Abweichung +18,7 Prozentpunkte. Fünf Prozent davon sind 0,935% des BIP. Bezüglich der Einhaltung dieser Regeln in der Vergangenheit sowie Prognosen für die künftigen zwei bis vier Jahre liegen exzellente Berichte vor (Fiskalrat 2017; Brait et al. 2018), weswegen in diesem Artikel nicht detaillierter darauf eingegangen wird.
- <sup>19</sup> Costantini (2015); Heimberger und Kapeller (2017).
- <sup>20</sup> Gros (2016).
- <sup>21</sup> Kern (2017).
- <sup>22</sup> Bei Vorschlägen dieser Art kann zwischen zwei Varianten je nach Qualität der Arbeitsplätze entschieden werden: A) Mindestlohnarbeitsplätze: Ziel ist es, die maximale Anzahl an Arbeitsplätzen zu schaffen, womit für alle Arbeitsplätze lediglich ein Gehalt, das sich im unteren Bereich der Lohnskala befindet, gezahlt wird. Denkbar wäre etwa der von den Sozialpartnern festgelegte Mindestlohn von 1.500 Euro (vierzehn Mal im Jahr) bzw. 21.000 Euro Bruttojahresgehalt. B) Durchschnittslohnarbeitsplätze: Das Ziel ist es, das Gehalt des Durchschnittsarbeitsplatzes oder zumindest jenes des kollektivvertraglich vereinbarten Mindestentgelts als Referenz zu nehmen. Das Arbeitnehmerentgelt pro aktiv Erwerbstätigem beträgt 2016 in Österreich 42.639,4 Euro. Im Input-Output-Modell kann ohne Anpassung lediglich der zweite Fall simuliert werden. In beiden Fällen wird der Staatsausgabenstimulus in seiner Höhe so angepasst, das im Resultat ungefähr die gewünschte Zahl an Arbeitsplätzen entsteht. In Fall B dürfte er weitaus höher ausfallen als in Fall A.
- <sup>23</sup> Mehrere definitorische Fragen drängen sich auf. Ab welcher Arbeitslosenquote darf man von Vollbeschäftigung sprechen (Harvey 2016)? Welche Arbeitslosenquote benutzt man als Zielquote? Im Jahresdurchschnitt 2017 waren rund 248.000 Personen laut Eurostat arbeitslos, dennoch gab es 339.976 beim AMS vorgemerkte Arbeitslose, wovon wiederum 240.624 die inländische Staatsbürgerschaft hatten.
- <sup>24</sup> Für die USA diskutiert u. a. Wray (1997) einen solchen Vorschlag inklusive der makroökonomischen Auswirkungen, u. a. durch die staatliche Festlegung des Grenzprodukts der Arbeit.
- <sup>25</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales, und Konsumentenschutz (2017).
- <sup>26</sup> Rothschild (1999).
- <sup>27</sup> Bei mehreren geltenden primären gesamtwirtschaftlichen Zielen würde jenes in der Beschränkung des Konjunkturimpulses schlagend, dessen Grenze als Erstes erreicht ist.
- <sup>28</sup> Detailergebnisse finden sich in Picek (2018).
- <sup>29</sup> Die Staatsausgabenerhöhung ergibt sich aus der Distanz des aktuellen Defizits zum Maastricht-Defizit (0,023), dividiert durch 1 minus die Selbstfinanzierungsquote (1-0,5336) in Prozent. Im Modell wird mit den letztverfügbaren Daten von 2014 die gleiche prozentuelle Ausweitung simuliert.
- <sup>30</sup> Ferschli et al. (2017); Altzinger und Humer (2013).

## Zusammenfassung

In einer Zeit sehr hoher Arbeitslosenraten sind europäische Initiativen zur Konjunkturbelebung äußerst kurzfristig, meist aber gar nicht vorgesehen. In wie weit kann Österreich daher im Alleingang durch nachfrageseitige Konjunkturpolitik Arbeitsplätze für seine

Bevölkerung schaffen? Ich analysiere Erhöhungen der Staatsausgaben in unterschiedlichen Größenordnungen und berichte die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Zahl der Arbeitsplätze und die Handelsbilanz unter der Annahme ihrer historischen Wirksamkeit mittels Input-Output Daten. Gewichtige Argumente gegen diskretionäre Konjunkturpolitik — u.a. der Fiskalpakt, die europäische ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit, der mögliche Abfluss der Ausgaben ins Ausland, bis hin zur Verschlechterung der Leistungsbilanz — werden aus politökonomischer Perspektive für die makroökonomische Situation Österreichs besprochen.

### **Abstract**

Despite very high unemployment rates in most European countries, coordinated European fiscal initiatives to stimulate the economy have either been brief or not occurred at all. Can Austria on its own create employment through the use stabilization and employment policy? I analyze different levels of government spending stimulus in an input-output model and report their effects on economic growth, the number of jobs created, and the change in the trade balance. Arguments against discretionary stabilization policy are manifold: The fiscal compact, free movement of labor within the European Union, high leakage of domestic spending to foreign countries, and a worsening of the current account balance. I discuss each of them for the current macroeconomic situation of Austria.

**JEL:** O52, J08, F16

**Key words:** Konjunkturpolitik, Fiskalpolitik, Staatsausgaben, Makroökonomie, Handlungsspielraum, Nationalstaatliche Wirtschaftspolitik