

# Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich

*Professor Helmut Kramer*

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	2
<b>Einleitung</b>	5
<b>I. Konsequenzen der Wirtschaftskrise</b>	6
1. Sprunghafte Verschlechterung der Staatsfinanzen	6
2. Makroökonomische Welträtsel	9
3. Die Dimension „Generationen“	12
4. Langfristperspektiven in der österreichischen Politik	14
5. Mittelfristiges Stabilitätsprogramm Österreichs	16
6. Anstieg der Staatsschuldenquote	18
<b>II. Nachhaltigkeit von Staatsfinanzen</b>	22
1. Projektionen bis 2060	22
2. Außerbudgetäre Verbindlichkeiten	25
<b>III. Alterungsbedingte Ansprüche an die öffentlichen Finanzen</b>	28
1. Perspektiven der Pensionsfinanzierung	28
2. Österreich ein „low-risk-country“?	32
3. Analyse des EU Ageing Report 2009	33
4. Öffentlicher Aufwand für Gesundheit	36
5. Mehrbedarf für Langzeitpflege	38
6. Öffentlicher Bildungsaufwand	40
<b>IV. Umwelt- und Klimapolitik</b>	43
1. Zunehmende Dringlichkeit	43
2. Fiskalische Aspekte der Klimapolitik	45
<b>Tabellenanhänge</b>	48
<b>Literatur</b>	50

## Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- Österreich verfügt derzeit über keine realistische und diskutabile Langfristperspektive seiner öffentlichen Finanzen. Die öffentlichen Finanzen stehen derzeit unter dem Einfluss der schweren Wirtschaftskrise. Die Konsequenzen dieser Krise und der Krisenbekämpfung verschlechtern die Situation der öffentlichen Haushalte sehr massiv.
- Der Hinweis auf den Vorrang der Krisenbekämpfung darf nicht mehr länger von einer Diskussion und Beantwortung der Fragen ablenken, wie absehbare Ansprüche an die öffentlichen Haushalte längerfristig zu bewältigen sind. Freilich sind solche Antworten noch mit sehr erheblichen Unsicherheiten verbunden.
- Die budgetären Folgen der Kriseninterventionen des Staates verringern auf Jahre hinaus den Spielraum für andere, möglicherweise unabweisbare Aufgaben des Staates. Die Staatsschulden werden bis 2013 auf eine Größenordnung von 80 Prozent des BIP ansteigen. In einer solchen Situation muss die Budgetpolitik so rasch wie möglich Primärüberschüsse (nach Abzug des Schuldendienstes) und strukturelle Überschüsse erzielen, um der Eigendynamik einer Schuldenfalle zu entkommen. Unter günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen und bei Einhaltung einer konsequenten, reformorientierten Budgetpolitik ist das denkbar. An einer solchen Konsequenz und Entscheidungsstärke erscheinen allerdings in jüngerer Zeit Zweifel angebracht.
- Die rapide Verschlechterung der Budgetsituation kommt zu einem Zeitpunkt, an welchem die öffentlichen Finanzen durch die Effekte der demographischen Alterung und der Klimaverschlechterung ohnehin einer zunehmenden und langfristig weiter steigenden Beanspruchung ausgesetzt sind.
- Die bisherige Einschätzung Österreichs als „low-risk-country“ in Bezug auf die Nachhaltigkeit seiner Staatsfinanzen stützt sich auf überholte, deutlich zu optimistische Annahmen und ist im Licht der jüngsten Entwicklungen nicht gerechtfertigt.
- In welcher Weise die Bedienung der stark angewachsenen Staatsschuld mit unabweisbar höheren Ansprüchen an den Staatshaushalt in Einklang gebracht werden können, darüber herrschen derzeit kaum vage Vorstellungen. Die vorliegende Studie versucht, Größenordnungen der alterungsbedingten und der umweltpolitischen Mehrbelastungen einerseits und Reformpotenziale andererseits abzustecken.
- Die Studie ergibt, dass auf längere Sicht mit einem Mehraufwand für dringliche Mehranforderungen in den Bereichen Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung und Klimaschutz gerechnet werden muss. Nur ein Teil davon wird direkt durch die demographische Alterung ausgelöst. Die Studie schätzt den Mehraufwand im Jahr 2020 im Vergleich zur Ausgangssituation (2007, annähernd ebenso 2010) auf eine

Größenordnung von + 3 ½ Prozent und im Jahr 2035 auf über + 8 Prozent des BIP. Werden diese Mehraufwendungen nicht bei anderen, herkömmlichen Aufwendungen eingespart, wird die Staatsverschuldung über die Krisenfolgen hinaus um diese Größenordnungen zusätzlich angehoben.

- Wachsende Anforderungen an gesellschaftliche Anliegen der Zukunft müssen nicht allein vom Staat getragen werden. Es wäre im Gegenteil lohnend, für bestimmte Bereiche neue Konzepte der Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu entwickeln. Dennoch werden öffentliche Haushalte auf jeden Fall mehr belastet, sei es auch nur, um die Zustimmung Betroffener zu Reformen zu erkaufen, mögliche nicht-staatlichen Aktivitäten zu mobilisieren oder neue Partnerschaften zwischen Privat und Staat zu initiieren.
- Abgabenquote und Steuerstruktur in Österreich sind hoch und leistungsfeindlich, und die Lasten sind einseitig verteilt. Unabweisbare Mehrbelastungen verlangen primär nach strukturelle Reformen und Verbesserungen der Effizienz öffentlicher Dienste. Nicht nur die nachweisbar ungenügende Effizienz mancher öffentlicher Dienste, sondern nun auch die durch die Krise entstandene Finanzklemme des Staates verlangen gebieterisch nach einer Beendigung des Zauderns und Taktierens in allen Fragen der Staats- und Verwaltungsreform.
- In erster Linie müssen entbehrlich oder weniger dringlicher gewordene althergebrachte Strukturen und Positionen gestutzt werden. Der Staat darf nicht noch weiter ausufern, sondern muss aus dieser Situation heraus schlanker, effizienter und effektiver werden. Der Weg über eine weitere Erhöhung der Staatseinnahmen und der Belastung der Steuer- und Beitragszahler muss vermieden werden. Er verbietet sich nicht nur aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch aus Rücksicht auf die schwächer werdende, schon heute übermäßig stark belastete erwerbstätige Generation.
- Vogel-Strauß-Politik in Bezug auf die schon anstehenden Probleme der künftigen Entwicklung verschärft laufend die Generationenproblematik. Dabei nimmt die Politik offensichtlich eher längerfristige Mehrbelastungen späterer Jahrgänge in Kauf, als sich um Verständnis und Zustimmung zu zielführenden Reformen zu bemühen.
- Das politische Interesse ist auffallend gering, mit solchen Generationenfragen die Öffentlichkeit zu beschäftigen, vor allem nicht die Pensionisten und Menschen knapp vor der Altersgrenze. Die Beunruhigung der jüngeren Altersjahrgänge manifestiert sich nicht in ähnlich mächtigen Lobbies wie jenen der Senioren. Außerdem arbeiten die absehbaren demographischen Entwicklungen gegen die Durchsetzung der Interessen der jüngeren Altersklassen.
- Die Hinweise internationaler Institutionen und österreichischer Fachleute auf die Dringlichkeit, sich statt im Blindflug den längerfristigen Perspektiven mit möglichst klaren Konzepten zu nähern, werden immer nachdrücklicher.
- In Österreich fehlen ganz allgemein systematische langfristige Strategien, speziell auch solche in Hinblick auf die budgetären Möglichkeiten und Spielräume. Dieses Manko wird bedauerlicher Weise häufig durch beschönigende Versicherungen, alles sei ohnehin in Ordnung, ersetzt. Auch werden Warnungen von unabhängigen Experten gerne als unnötige Unruhestiftung oder weltfremde Akademia abgetan und verunglimpft.

- In diesem Sinn vermittelt auch die jüngste langfristige Projektion der Pensionskommission ein zu optimistisches Bild. Einerseits ist schon ihre Ausgangsbasis zu günstig und nicht mehr aktuell, weil es bisher nicht gelungen ist, das effektive Eintrittsalter des Ruhestands zu erhöhen. Andererseits liegt den Langfristperspektiven, beabsichtigt oder nicht, eine Häufung von ausgesprochen optimistischen Annahmen über die Bestimmungsgründe des künftigen Pensionsbedarfs zugrunde.
- Auch die Annahmen über die alterungsbedingt steigenden Anforderungen an das Gesundheits- und Pflegesystem erscheinen tendenziell zu optimistisch.
- Andererseits wird angenommen, dass der längerfristige alterungsbedingte Mehraufwand für Pensionen, Gesundheit und Pflege durch Minderaufwand für Bildung weitgehend ausgeglichen wird. Diese Sicht, die nur mit sinkenden Pflichtschülerzahlen argumentieren kann, geht über die nachweisbaren strukturellen und qualitativen Schwächen des österreichischen Bildungssystems, dessen Leistungsfähigkeit für die Zukunft des Landes entscheidend ist, hinweg.
- Schließlich werden trotz feierlicher Absichtserklärungen und verbindlicher internationaler Verpflichtungen Maßnahmen zur Verminderung von Treibhausgas-Emissionen und zur Umstellung auf alternative Energiesysteme budgetär krass unterdotiert. Sogar der Rechnungshof verlangt mehr Vorsorge für klimapolitische Verpflichtungen.
- Bereinigt man die systematisch zu optimistischen Annahmen über die Alterungseffekte, berücksichtigt man die Verteuerung der Gesundheitsdienste und qualitative Verbesserungen und Erweiterungen im Bildungswesen sowie schließlich eine vorsichtige Annahme über klimarelevante Maßnahmen, so ergeben sich klar steigende Anforderungen an öffentliche Haushalte. Diese kommen zu den schon eingetretenen oder in den nächsten Jahren noch wirksam werdenden massiven Mehraufwendungen als Folge der Rezession noch hinzu. Diese Studie hätte ihr Ziel erreicht, wenn sie eine umfassende Diskussion dieser Lebensfragen des Landes auslösen würde.

## Einleitung

Die noch längst nicht überwundene schwere Wirtschaftskrise wirft ernste Fragen über die langfristigen Perspektiven der Staatsfinanzen auf. Bisher gibt es darauf in Österreich keine einigermaßen fundierten Antworten.

Der unvermeidliche Anstieg der Defizite und der Staatsschulden als Folge der Krisenbekämpfung sowie vorwahltaktischer Mehraufwendungen im Frühherbst 2008 werden zur gleichen Zeit zum Problem, in welcher neue Anforderungen auf die öffentlichen Haushalte unabweisbar werden.

Seit langem ist absehbar, dass die fortschreitende demographische Alterung höhere alterungsbedingte Belastungen der sozialen Netzwerke auslösen wird. Mehrbedarf wird aber nicht nur als Folge der Alterung, sondern auch infolge relativer Verteuerung und qualitativer Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungssystem auftreten. Dazu kommt, dass Maßnahmen zur Stabilisierung des Weltklimas und zum Übergang auf nachhaltige Formen der Energienutzung verstärkt dotiert werden müssen.

Diese gesellschaftlichen Prioritäten müssen keineswegs allein über die öffentlichen Haushalte finanziert werden. Im Gegenteil: es ist jeweils zu prüfen, in welchen Formen sie auch von der Wirtschaft und von der Zivilgesellschaft besorgt und getragen werden können. Da die neuen politischen Prioritäten jedoch tief in bisherige Gewohnheiten, Institutionen und Trends eingreifen werden, und weil das Gleichgewicht zwischen sozialen Gruppen und Generationen zu wahren sein wird, werden sie auch Mehraufwand der öffentlichen Haushalte verlangen.

Für den unabweisbaren Mehrbedarf an öffentlicher Finanzierung darf nicht automatisch eine Bedeckung aus Mehreinnahmen des Staates gesucht werden. Abermals, ganz im Gegenteil: diese Zukunftsaufgaben müssen endlich den Anstoß dazu geben, weniger wichtige oder entbehrliche staatliche Einrichtungen zu überprüfen, zu reformieren oder aufzugeben.

Die längst notwendigen Reformen der Verfassungs- und Verwaltungsorganisation des Staates müssen infolge der abrupten Verschlechterung der Staatsfinanzen in der Folge der Krise umfangreicher ausfallen als bisher angenommen wurde, und sie werden dem entsprechend schwieriger sein. Reformen finden regelmäßig eher ausreichende politische Zustimmung, wenn der Kosten sparende Verzicht auf angestammte Positionen auf längere Sicht durch vorübergehenden Mehraufwand schmackhaft gemacht wird. Da der Spielraum dafür nun denkbar klein geworden ist, wird der politische Konsens für entsprechende Reformen nun schwerer zu erlangen sein. Es ist verschüttete Milch zu bedauern, dass dies in der Zeit überschäumender Konjunktur, vor allem 2006/2007 nicht gelungen ist.

Andererseits wird in der entstandenen Situation der internationalen Kapitalmärkte die Schuldenfinanzierung erhöhter Staatsdefizite strenger beurteilt und mit weit mehr Skepsis beobachtet als bisher. Rating und Risikozuschläge werden ab nun unmittelbarer als bisher auf die Staatsschuldenpolitik rückwirken und auf diese Weise Reformkonzepten Nachdruck verleihen.

Ein Überblick über die wesentlich schwieriger gewordenen Perspektiven der Staatsfinanzen darf natürlich andererseits nicht übersehen, dass Effizienzsteigerungen durch moderne Organisationsformen, Technologien und internationale Zusammenarbeit beitragen können, Einsparungen ohne Qualitätseinbußen an öffentlichen Leistungen zu erzielen.

Die längerfristigen Perspektiven rufen nach sachlichen und unvoreingenommenen Analysen, nach einer seriösen fachlichen und wissenschaftlich abgesicherten Diskussion und nach strategischen Entscheidungen, um Wohlstand der Bevölkerung und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu sichern.

## **I. Langfristige Konsequenzen der Wirtschaftskrise**

*The crisis is causing a sharp increase in national budget deficits and raising average public debt by 20 or more percentage points of gross domestic product. This deterioration occurs at a time when Europe's public finances are about to come under severe strain because of pressure on pensions and healthcare expenditure from ageing populations.*

*Tony Barber, Financial Times, September 2, 2009*

### **1. Sprunghafte Verschlechterung der Staatsfinanzen**

Österreich hat sich – ähnlich wie nahezu alle Staaten Europas und, mehr oder weniger, auch wichtiger Regionen der übrigen Welt – von der tiefen Rezession noch nicht gänzlich erholt. Ihre abrupte Verschärfung an der Jahreswende 2008/2009 hat sich allerdings im weiteren Jahresverlauf 2009 nicht mehr fortgesetzt. Die realwirtschaftlichen Folgen in Form von Arbeitslosigkeit und Unternehmenszusammenbrüchen werden jedoch noch einige Zeit wirksam sein. Rückfälle sind nicht auszuschließen. Die meisten Prognosen nehmen nun zunehmende Wachstumsraten, aber bei noch längere Zeit anhaltender Unterauslastung der Kapazitäten an.

Diese Prognosen sind mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Der Börsenaufschwung seit März 2009 könnte durch vorübergehende Kaufanreize ausgelöst worden sein und abreißen, wenn die Auswirkungen der Verschlechterung der konjunkturellen Lage im produzierenden und Dienste leistenden Teil der Wirtschaft auf den Finanzsektor deutlicher sichtbar werden. Wurde die Krise 2007/2008 durch unglaubliche Fehlentwicklungen im Finanzbereich ausgelöst, die die Realwirtschaft in die Rezession gezogen haben, so könnte diese nun umgekehrt die Ertragslage und die Bilanzen des Finanzapparates in akute Gefahr bringen.

Viele, vor allem größere Banken sind nach wie vor und vermutlich noch auf Jahre mit Deleveraging (Abbau riskanter Veranlagungen) beschäftigt und müssen um die Zufuhr von

frischem Eigenkapital bemüht sein. Dies gilt vor allem für die europäischen, wo die Lage wegen der Zersplitterung der nationalen Aufsicht unübersichtlicher ist als in den USA. Dabei ist Österreich keine Ausnahme. Die Perspektive auf eine weitere Verschlechterung der Asset-Seite der Banken als Folge der Krise in der Realwirtschaft stellt einen Risikofaktor dar, der vorsichtige Institutionen wie den Währungsfonds, die EZB und die OECD sichtlich beunruhigt. Beruhigende Versicherungen der Verantwortlichen erfolgen in einer solchen Situation pflichtgemäß, können aber sogar das genaue Gegenteil bewirken. Bleibt auf absehbare Zeit erhöhte Unsicherheit und Volatilität.

Zum anderen ist auch die Haltung der Haushalte und der Investoren noch auf längere Sicht durch Vorsicht und Risikoscheu geprägt. Daher werden auch von der Inlandsnachfrage in Europa, Amerika und Japan längere Zeit kaum starke Impulse ausgehen.

Alle Erfahrungen mit früheren, vergleichsweise milderen oder regional enger begrenzten Wirtschaftskrisen lassen vermuten, dass die Verluste an Wertschöpfung, die zwischen 2008 und 2010 eintreten, nicht in absehbarer Zeit aufgeholt werden. Verschiedene Szenarien sind denkbar: ein dauernder Verlust an Wertschöpfung gemessen am früheren Trend, der sich aber ab 2010 nicht mehr weiter vergrößert, Aufholen des eingetretenen Verlusts und wieder gewonnene Dynamik erst nach einigen Jahren oder auch ein geringeres Trendwachstum auf Dauer.

Die nationale und die europäische Wirtschaftspolitik haben sich zunächst auf unmittelbare Krisenintervention beschränkt. Vermutlich hat dies einen noch tieferen Kollaps verhindert. Bald nach der ersten Panik im dritten und vierten Quartal 2008 sind ziemlich fundamentale Auffassungsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern und ökonomischen Denkschulen sichtbar geworden. Die vorherrschenden Ansichten in den USA sowie in Großbritannien einerseits und in Kontinental-Europa driften auseinander, die mehr als oberflächlichen Divergenzen in wirtschaftspolitischen Grundsatzfragen zwischen Deutschland und Frankreich auch. Vor allem geht es um die Frage, in welchem Ausmaß und in welchen Formen der Staat selbst mit seiner Schuldnerqualität als Retter auftreten soll, wenn die privatwirtschaftlichen Märkte versagen; und in der Folge, ob, wie und wann er aus diesen Engagements wieder heraus kommt.

Unter der konjunkturellen Oberfläche bringt die Wirtschaftskrise mit hoher Wahrscheinlichkeit eine dauernde Veränderung wesentlicher Rahmenbedingungen. Wie sich Politik, Wirtschaft und Bevölkerung Europas und der einzelnen Staaten darauf einstellen, wird langfristig den Wohlstand bestimmen, beeinträchtigen oder auch sichern.

Die bedeutend ungünstigere budgetäre Ausgangssituation fällt mit epochalen Herausforderungen, die sich auch ohne Krise gestellt hätten, zusammen. Sie stellen Institutionen, Marktstrukturen und Wohlstand in Frage. Das 21. Jahrhundert macht seit Langem erkennbare Herausforderungen wirklich akut: die Alterung der Bevölkerung und ihre Begleitumstände im Gesundheits- und Pflegesystem, qualitative Verbesserungen des Bildungssystems und die Umstellung auf alternative Formen der Energienutzung als Folge der globalen Klimaproblematik.

Nicht notwendiger Weise müssen sich diese Herausforderungen eins-zu-eins in vermehrtem öffentlichen Aufwand niederschlagen. Realistisch und sinnvoll ist es, für die neuen Aufgaben die Potenziale der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft einzubeziehen. Doch wird vermutlich nicht zu umgehen sein, dass der Staat, jedenfalls in der Phase des In-Gang-Setzens tief greifender Veränderungen Aufgaben übernimmt, die auch finanzielle Auswirkungen haben.

Vor der Krise wurde versäumt, die vorhandene Staatsverschuldung und den traditionellen Staatsaufwand signifikant zu senken, um Spielraum für die Finanzierung neuer langfristiger Aufgaben durch Investitionen oder zumindest für Anreize dazu zu gewinnen.

Auch Österreich nutzte die befristete Möglichkeit, bei ausgezeichneter Konjunktur Staatsreformen einzuleiten, nicht. Das strukturelle Defizit des österreichischen Staatshaushalts blieb nahezu unverändert. Die schon lange erkennbaren epochalen Aufgaben im 21. Jahrhundert sind nicht weggefallen, aber neue, nämlich nach der Krise ein neues Gleichgewicht der Staatsfinanzen über einen mittleren Zeitraum herzustellen, sind hinzugekommen.

Mangelnde Einsicht in Reformnotwendigkeiten, ungenügende Reformfortschritte infolge Blockaden durch die etablierten Interessen, Führungsschwäche und Populismus kennzeichnen die nationale und die internationale Politik. Dazu kommt noch, dass nun auch das Vertrauen in Institutionen, die direkt oder indirekt Verantwortung für die Krise tragen – Notenbanken, Aufsichtsbehörden, Rating Agenturen, gemeinsame europäische Institutionen – beschädigt ist.

Trotzdem wäre fatal, vor dem Hintergrund dieser Enttäuschungen alle bisherigen Institutionen und alle Erkenntnisse der Ökonomie über Bord zu werfen und entweder utopische oder längst widerlegte Systeme zu propagieren. Aber Phantasie wird mehr als bisher eingesetzt werden müssen. Manche Werte und Annahmen sind tatsächlich in Frage zu stellen.

Die Krise bedeutet auch einen harten Rückschlag für das, was man bisher unter den Überschriften Internationalisierung und Globalisierung als Ziele angestrebt und gerechtfertigt hat. Nicht ganz zu Unrecht. Andererseits würden negative Pauschalurteile und ein Rückzug hinter nationale oder europäische Mauern einen weiteren Rückschritt, politisch, wirtschaftlich, humanitär und kulturell, auslösen.

Als Folge der Krise und der anhaltend nebulösen Zukunftsperspektiven haben sich jedenfalls Risikoscheu und Sicherheitsbestreben ausgebreitet. Diese Effekte der Krise setzen die Regierungen unter Druck, „Sicherheit“ und „Schutz“ zu bieten. Die Enttäuschung der aktiv Erwerbstätigen, der Älteren und der Jugend hat sich tief eingegraben. Andererseits muss die Politik verhindern, dass sich Protektionismus in mehr oder weniger unverhüllter Form aufschaukelt.

Auf längere Sicht bedeuten Vertrauensverlust, Verunsicherung, Risikoaversion, obsoleete Strukturen, die sich gerade in der Krise verteidigen, sowie die nachhaltige Reduktion der finanziellen Spielräume geringere wirtschaftliche Expansionsspielräume.

Die Politik zeigt wenig konstruktive Perspektiven. Politische Führungsschwäche ist geradezu ein Charakteristikum der gegenwärtigen politischen Lage Europas. Es ist kaum mehr

erkennbar, wie in den Zukunftsfragen überhaupt demokratische Entscheidungen getroffen werden können. Die Politik muss mit einer ihr ungewohnten Ehrlichkeit und Sachlichkeit in einen Dialog mit einer qualifizierten Öffentlichkeit über die Möglichkeiten der Zukunft eintreten. Sie ist zunehmend gefordert, sich den Fragen nach längerfristigen Orientierungen zu stellen.

Nicht zuletzt hat die Krise die Fragwürdigkeit wirtschaftswissenschaftlicher Diagnosen und Prognosen enthüllt. An den Problemen, mit denen die aktuelle Politik konfrontiert ist, ist der Zustand der Wirtschaftswissenschaft, speziell der Makroökonomie wirklich nicht unschuldig.

## 2. Makroökonomische Welträtsel

*The long run is a misleading guide to current affairs.*

*John Maynard Keynes, A tract on monetary reform, 1924*

Perspektiven, die mit den „alten“ Wachstumsraten rechnen, und dies tun die meisten offiziellen Vorschauen, die derzeit vorgelegt werden, ist grundsätzlich mit Misstrauen zu begegnen. In Wirklichkeit sind die Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung und der bisher übliche Begriff des Wirtschaftswachstums in Frage gestellt. Eine längerfristige Dämpfung der Wachstumsraten muss nicht notwendiger Weise eine Verschlechterung des Wohlstands und der Lebensqualität bedeuten. Vor allem bei langfristigen Perspektiven ist das System „Wohlstand“ nicht durch den engen Begriff „Brutto-Inlandsprodukt“ limitiert. Auch die Ökonomen müssen die Fantasie aufbringen, darüber hinaus zu denken. Dafür sind derzeit einige Initiativen an der Arbeit. Ein Beispiel ist die von Präsident Sarkozy eingesetzte internationale Kommission über die Messung der Wirtschaftsleistung und des sozialen Fortschritts. Ihre Überlegungen schließen Ziele wie Lebensqualität und nachhaltige Entwicklung ein.

Eine Wirtschaftskrise dieses Ausmaßes vergrößert nicht nur die akuten Probleme. Sie eröffnet umgekehrt auch Chancen auf eine Überwindung von Verkrustungen, Unzulänglichkeiten und Ungerechtigkeiten. Oder, in die Sprache der Technokratie übersetzt: von Strukturschwächen, Ineffizienzen und sozialen Disparitäten. Im Idealfall zerstört die Krise überkommene und obsoletere materielle Strukturen: des Produktionsapparats, der institutionellen Gegebenheiten, seltener auch Denkstrukturen. Dieser Wirkung schrieb J. A. Schumpeter eine wesentliche Rolle beim wirtschaftlichen Fortschritt zu.

Im weniger idealen, aber häufigeren Fall verstärkt die Krise zunächst den Widerstand des Althergebrachten, weil es in der Regel über die stärkere und stimmenkräftigere politische Interessenvertretung verfügt. Und, weil die Verunsicherung der Bevölkerung davor zurückscheut, dass „kein Stein auf dem anderen“ bleibt, stärkt diese politisch auch das Gewohnte und sogar das Rückwärtsgerichtete, da es ja früher scheinbar besser war.

Tatsächlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass unter den Schlagworten „Strukturwandel“, „Flexibilität“, „Anpassung“ im letzten Vierteljahrhundert nicht nur wirtschaftliche Erfolge erzielt wurden, sondern auch dubioser „Fortschritt“ realisiert wurde, der bei einer weniger engen als der rein wirtschaftlichen Betrachtung eher unter Rückschritt zu qualifizieren wäre.

Es ist eine sehr schwierige politische Aufgabe zu sortieren, wo das Beharrungsvermögen zu respektieren ist und wo im Interesse der Zukunft, vor allem auch künftiger Generationen, Änderungen zu argumentieren und schließlich durchzusetzen sind.

Die Erklärung und Beurteilung langfristiger Entwicklungen, global, europäisch oder auch national, zählte immer zu den schwierigsten Aufgaben der Makroökonomie. Sie versuchte, Antworten durch Fortentwicklung der anfangs (in den fünfziger und sechziger Jahren) sehr primitiven Wachstumstheorie zu gewinnen, die Wirtschaftswachstum dem vermehrten Einsatz von Arbeitskraft, Kapital und einem Restfaktor („technischer Fortschritt“) und der Form ihres miteinander verbundenen Einsatzes (Produktionsfunktion) zuschrieb. Die Wachstumstheorie wurde seither sehr wesentlich erweitert. Dabei spielten vor allem Einflüsse auf den Restfaktor – auch qualitative, soziologische und institutionelle – eine zunehmende Rolle.

Heute stellen sich Fragen, mit denen die Theorie wohl kaum je befriedigend zu Rande kommen wird:

- Die globale Verflechtung der Wirtschaft und die ungenügenden politischen Steuerungsmechanismen dafür entwerfen nationale und regionale Modellvorstellungen. Internationaler oder globaler Konsens ist bei so stark unklaren Aussichten und angesichts des mindestens ebenso unklaren Stands der ökonomischen Wissenschaft politisch äußerst schwierig zu erzielen, wenn man gleichzeitig die langfristigen strategischen Interessenkonflikte im globalen Rahmen (etwa über die Klimapolitik oder über den Einfluss auf die Weltpolitik allgemein) bedenkt.
- Die Begrenztheit natürlicher Ressourcen – Energie, Wasser, Rohstoffe, vor allem aber der natürlichen Umwelt – spielt im 21. Jahrhundert mit Sicherheit eine größere Rolle als im vorhergehenden.
- Die Ökonomie ist nach wie vor tief gespalten über die Möglichkeiten, den Staat als Konjunktur- und Wachstumsapparat einzusetzen. Die jüngste Krise hat nicht nur erschreckendes Marktversagen auf den bisher als effizient angenommenen Finanzmärkten offenbar gemacht, sondern auch das Versagen öffentlicher Institutionen, diesem vorzubeugen. Es ist bitter und lächerlich zugleich, wenn alte ideologische Positionen - Staatsversagen versus Marktversagen - bei der Gelegenheit wieder aufgewärmt werden. Manche glauben aus dem Geschehen auf den Finanzmärkten ableiten zu dürfen, dass „der Markt (oder wahlweise „der“ Kapitalismus) als solche zu überwinden seien. Sie durch bürokratische Mechanismen zu ersetzen, bedeutet deren eklatantes Versagen im letzten Jahrhundert zu leugnen.

Ein Teil der Ökonomen plädiert bei einem Anhalten oder einer Verschärfung der Krise für weitere Zufuhr von Liquidität, Haftungen oder Kapital, ungeachtet des schon unheimlich hohen Schuldenstandes. Ein anderer Teil hält dies nicht nur für gefährlich, weil private Initiative verdrängt, die Zinsen hinaufgetrieben und eine säkulare Inflation heraufbeschworen würde, aber auch weil sie weitere Interventionen sowieso für unwirksam halten. Die privaten Akteure (Banken, Unternehmen, Haushalte) würden die ihnen zugeführten Mittel auf die hohe Kante legen. Sie könnten sich nämlich ausrechnen, dass sie diese für die Finanzierung der in Zukunft unvermeidlich steigenden Steuern brauchen werden.

In der konkreten Situation 2009 geht es darum, ob sich der Staat im Anlassfall noch weiter als Retter von tatsächlichen oder vermeintlichen Systemstrukturen involvieren lassen soll, oder ob er sich, da zarte grüne Sprossen einer wieder anziehenden Konjunktur sichtbar geworden sind, so rasch wie möglich zurückziehen soll. Gleichzeitig müssten die Zentralbanken die Liquidität zeitgerecht wieder abschöpfen, um nicht eine gigantische Inflation und neue Spekulationsblasen zu nähren. Die Frage ist, wann der richtige Zeitpunkt für die Zurücknahme ist, weil ja auf der anderen Seite ein neuerlicher Absturz in einen noch tieferen Abgrund der Rezession droht.

Diese ziemlich tief gehenden Auffassungsunterschiede manifestieren sich auch in einer uneinheitlichen nationalen Haltung zu internationalen Krisenmaßnahmen. Auf der einen Seite neigen sowohl die USA, wie auch Großbritannien und Frankreich zu einer interventionistischen Haltung. Sie sehen so lange wenig Inflationsgefahr, so lange die Kapazitätsauslastung so ungenügend ist. Auf der anderen Seite steht traditionell Deutschland mit einer Auffassung von den öffentlichen Haushalten, die an den Regeln hauswirtschaftlicher Seriosität Maß nimmt. Dies wurde 2009 mit einer Novelle zum Grundgesetz, die der Neuverschuldung in der Bundesrepublik noch engere Grenzen setzt als bisher, bestätigt. Das eröffnet keine guten Aussichten auf eine gemeinsame europäische Makropolitik im Bedarfsfall, der jederzeit eintreten kann.

Die Politiker versuchen gemeinsam oder getrennt eine Fahrt zwischen Scylla und Charybdis, bei der der wissenschaftliche Rat der Ökonomen als Lotsen wie so oft höchst widersprüchlich ist. Ist es da nicht verständlich, dass „Vogel-Strauß-Politik“ nahe liegt?

Bedeutet die Illusionslosigkeit über wissenschaftliche Fundamente, dass die nationale oder auch europäische Politik entweder nach jeweiligem Opportunismus, oder zumindest pragmatisch agieren kann, oder keine Erfolgsaussichten hat, wenn sie den Wohlstand sichern und den Abbau der drückenden Probleme fördern will? Kann sie sich darauf zurückziehen, dass sie ohnehin „nichts Genaues nicht weiß“ und daher am besten abwartet, weil, was immer sie zu machen versucht, falsch sein kann?

Diese Haltung, die gerade in Österreich dominiert, ist zumindest politisch bequem und sogar taktisch rational, weil man sich aus äußerst schwierigen Grundsatzdiskussionen heraushält und „die Menschen“ nicht unnötig um ihre Ruhe bringt. Wirklich gerechtfertigt ist eine solche Haltung nicht:

- Probleme, deren Lösung bei weiterem Hinausschieben immer teurer und unbefriedigender wird, drängen: die wichtigsten sind die Alterungs- und die Klimaproblematik, die ungenügende Effizienz der Staatsstruktur und des Staatsapparates mit entsprechenden Einbußen an erreichbaren Zielen und demokratischen Einrichtungen.
- Die ohnehin hohe Steuerbelastung droht unter dem Einfluss der Krisenfolgen und der langfristigen öffentlichen Aufgaben noch weiter zu steigen. Es ist dringend, dass der Staat gleichzeitig mit der unvermeidlichen Übernahme neuer Aufgaben mindestens im gleichen Ausmaß Ballast abwirft. Dies kann auch in der Form geschehen, dass bisherige öffentliche Dienste von der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft oder von Partnerschaften zwischen diesen Akteuren übernommen werden.
- Obwohl die Zukunft derzeit sehr im Nebel liegt, sind Ziele erkennbar, die zu verwirklichen auf keinen Fall falsch wäre. So ist etwa eine Verbesserung der Qualität des Bildungssystems, von dem einige Institutionen und Traditionen erst ins 21. Jahrhundert herüberzuholen wären, angesichts ihrer nachweisbaren Defizite, dringend geboten. Schon deshalb, weil der positive Effekt einer solchen Politik sich erst mit nach längerer Zeit auf die Leistung der Wirtschaft (und der Politik!) niederschlagen würde. Auch ein Ausbau der präventivmedizinischen Einrichtungen einschließlich der konsequenten Berücksichtigung in der Krankenversicherung wäre aktuell, weil auf diese Weise Alterserkrankungen bei rasch alternder Bevölkerung längerfristig vermieden oder verringert werden können.

Diese Probleme bestimmen den Kern der vorliegenden Studie. Sie handelt davon, welche künftigen Aufgaben absehbar auf unsere Gesellschaft und auf unseren Staat zukommen, und welche Optionen für ihre Bewältigung bestehen. Dabei darf der Interessenausgleich zwischen aufeinander folgenden Generationen nicht übersehen werden, nicht nur im System der Altersvorsorge, sondern auch im Steuersystem, im Bildungs- und im Umweltbereich, um nur einige zentrale Aspekte anzuführen.

### **3. Die Dimension „Generationen“**

Hinter all diesen möglichen Zukunftsaufgaben unserer Gesellschaft stehen wirtschaftliche und politische Interessen. Die längerfristige Politik der Staatsfinanzen berührt insbesondere die Interessen der Steuerzahler von heute und morgen, aber auch die später folgender Generationen. Je längerfristig, umso stärker tangiert die Gestaltung der Staatsfinanzen, die Wahl zwischen Gegenwartsbedarf und Ersparnissen bzw. Investitionen die Interessen der heute jungen oder gar noch ungeborener Generationen, die unglücklicherweise zahlenmäßig schwächer sind als etwa die des Autors. Das Generationenthema bildet also einen Kern dieser Studie.

Wären gut begründete Entscheidungen unter diesen Umständen schon schwierig genug, wenn ihre Folgen von einer invariablen, fest stehenden Bevölkerung betroffen würden, so wird Politik erst wirklich außerordentlich schwierig, wenn man an aufeinanderfolgende Generationen denkt, die höchstwahrscheinlich mit ganz unterschiedlichen Auswirkungen heutiger Entscheidungen konfrontiert sein werden.

Die Gestaltung des Staatshaushalts in den Größenordnungen, um die es hier geht, beeinflusst entscheidend Vorteile und Lasten der heutigen und kommender Generationen. Es ist nicht übertrieben, wenn sich in der Akzeptanz des sogenannten „Generationenvertrags“ (die jeweils aktive Generation trägt die Bedürfnisse der vorhergehenden) eine Zeitenwende abgezeichnet hat.

Dies gilt vor allem, aber nicht nur für die Altersvorsorge. Das gilt natürlich auch für die krisenbedingten Lasten, die der Staatshaushalt in jüngster Zeit auf sich genommen hat, für die Maßnahmen, diese wieder auf der Ausgaben- und/oder Einnahmen-Seite wieder abzubauen, für den Aufwand für Bildung und für Umwelt.

Die Beziehungen zwischen den Generationen sind sehr vielschichtig und beschränken sich nicht auf die Finanzierung des Pensionssystems. Höhere Staatsschulden, die eingegangen wurden, können unter bestimmten Bedingungen auch aus Sicht jüngerer Generationen gut gerechtfertigt werden.

Zu beobachten ist allerdings, ganz deutlich auch in Österreich, dass die Politik und die Mehrheit der öffentlichen Meinung, geführt vom Boulevard, eher zu Maßnahmen tendiert, die der gegenwärtig älteren Generation oder den in absehbarer Zeit in den Ruhestand tretenden zugute kommen, und die – ceteris paribus – die Nachfolgenden wirtschaftlich belasten könnten. Dafür sorgen die schon heute starken Interessenverbände der Senioren, die durch den weiteren demographischen Prozess noch mehr Gewicht in politischen Entscheidungen erhalten werden.

Die Zeit arbeitet gegen die Jungen. Um einen tragfähigen, sachlichen und möglichst gerechten Interessenausgleich anzubahnen, wären jetzt umfangreiche Analysen und die Erhebung zusätzlicher Daten (etwa über nicht-monetäre Transfers zwischen den Generationen) anzugehen. Es ist noch nicht zu spät. Jedenfalls handelt es sich beim Generationenausgleich nicht nur um ein wirtschaftliches Thema, sondern um eines, das die Gesellschaft in vielen Aspekten und auch die demokratischen Institutionen berührt.

Die Ökonomie hat Modelle zur Analyse von wirtschaftlich relevanten Beziehungen zwischen Generationen (mit überlappenden Generationen) entwickelt. Trotz ihrer sehr restriktiven Annahmen, die Ergebnisse oft fragwürdig machen, können damit wenigstens einige wechselseitigen Beziehungen besser durchleuchtet werden. In Österreich werden solche bislang nicht eingesetzt, jedenfalls nicht für die konkret absehbaren Probleme. Ohne sachliche Analyse wird aber der einseitigen Polemik gerade in den Generationenbeziehungen Tür und Tor geöffnet, flammen einseitige Schuld- und Pflichtzuweisungen jeden Moment wieder auf und wird Verständnis zusätzlich erschwert.

#### 4. Langfristperspektiven in der österreichischen Politik

Über die langfristigen Einflüsse, die auf den Staatshaushalt wirken könnten, werden in Österreich schon seit Jahren keine umfassenden Studien mehr erarbeitet. Dies unterscheidet die heimische politische Praxis von der einer Reihe anderer, in dieser Hinsicht ambitionierterer Länder. Die Mitwirkung von Regierungsstellen an Arbeitsgruppen des Wirtschaftspolitischen Komitees der EU oder der OECD kann nicht wirklich dagegen eingewendet werden. Die österreichische Mitgliedschaft in internationalen Organisationen bewirkt immerhin die Einschaltung von Regierungsstellen. Aber sie erfolgt regelmäßig auf Initiative der internationalen Ebene, nicht aus einer etablierten österreichischen Praxis heraus. Schließlich ist die Behandlung solch zentraler Perspektiven auf Beamtenebene fachlich und politisch problematisch. Sie verzichtete offenbar vollständig auf mögliche wissenschaftliche Unterstützung, die in Österreich durchaus hätte organisiert werden können.

Dabei ist einzuräumen, dass die Erfahrungen der Politik mit der Inanspruchnahme von wissenschaftlichem Rat in Fragen der Wirtschaftspolitik sicher nicht einhellig positiv sind. Das hat mit dem gerade in der Krise sichtbar gewordenen Mängeln vor allem der makroökonomischen Theorie zu tun, und mit den auch in Österreich grassierenden Schulen- und Institutionen-Streitereien, ganz speziell unter Ökonomen. In Österreich kommt eine inadäquate Erwartungshaltung von Wissenschaft und Politik in beiden Richtungen hinzu. Die Politik erwartet häufige eine wissenschaftliche Argumentation ihrer vorgefassten Absichten, einzelne Wissenschaftler geben dieser Erwartung auch nach, ja sie sehen darin sogar ihre eigentliche Aufgabe (B. Felderer, 2009). Die Wirtschaftswissenschaft neigt ihrerseits dazu, die regelmäßig komplexe und vielschichtige Entscheidungssituation der Politik zu unterschätzen und sie auf die wirtschaftspolitische Ebene zu reduzieren.

So komplexe Fragen, wie die der langfristigen Perspektiven der Staatsfinanzen und damit eigentlich des Staates, würden aber den fachübergreifenden Einsatz möglichst des gesamten wissenschaftlichen Potenzials im Inland und, noch besser, um Befangenheiten zu vermeiden, auch aus dem Ausland empfehlenswert machen. Damit die Mitwirkung der Vertreter unterschiedlicher Lehrmeinungen oder Ideologien nicht in „Professorenstreit“ ausartet, wäre eine entsprechende Organisation Voraussetzung. Im Ausland ist dies regelmäßige und nützliche Praxis (etwa in Enquete-Kommissionen).

Österreich hat nicht seit jeher auf solche Anstrengungen verzichtet. Erstens bestand über viele Jahre hinweg die Einrichtung der Budgetarbeitsgruppe im Rahmen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen. Diese leitete ein unabhängiger Finanzwissenschaftler. Der Beirat war eine Institution der Sozialpartner, bezog in seine Erörterungen und Formulierungen jedoch regelmäßig Vertreter der Regierung, der Nationalbank und der Wissenschaft ein. Und er behauptete zumindest eine längere Zeit hindurch auch eine beachtliche und nicht selten mühsam erkämpfte Unabhängigkeit von den Interessen der einzelnen Sozialpartner. Unter dem zunehmenden „neoliberalen“ Einfluss in den achtziger und frühen neunziger Jahren setzte der Niedergang des Beirats und damit seiner Budgetperspektiven ein, bis er schließlich in ein Wachkoma fiel.

Noch zur Blütezeit der Budgetperspektiven des Beirats in den siebziger Jahren gab auch der damalige Finanzminister Androsch zwei Mal beim Chef des Wirtschaftsforschungsinstituts, damals Professor Seidel, den Auftrag, langfristige Budgetperspektiven vorzulegen. Diese Aufträge wurden nicht zuletzt von aufkeimenden Sorgen über die „Nachhaltigkeit“ (damals hieß das noch nicht so) der sozialen Sicherheit unter dem Einfluss der absehbaren demographischen Änderungen ausgelöst.

Wissenschaftler als wirtschaftspolitische Berater einzusetzen war bis knapp vor dem Beitritt Österreichs zur EU auch deshalb nahezu unumgänglich, weil die Regierung selbst über äußerst bescheidene wirtschaftswissenschaftliche Kompetenz verfügte. Unter dem Einfluss der politischen Praxis der Organe und Dienststellen der EU musste die österreichische Regierung so rasch wie möglich dieses Defizit zu schließen versuchen. Eine Reihe von ökonomisch gut geschulten Beamten trat ein und übernahm rasch Aufgaben, für die bisher externe Wissenschaftler herangezogen worden waren. Auf diese wurde in der Folge immer mehr auch dann verzichtet, wenn sich ihre Beiziehung aus Gründen der fachlichen Qualität und politischen Unabhängigkeit weiterhin empfohlen hätte.

Das Fehlen umfassender langfristiger Perspektiven hat aber noch eine Reihe anderer Gründe, die im politischen Selbstverständnis wichtiger Akteure der Politik zu suchen sind. Letztlich gehen sie auf die Unterentwicklung der politischen Diskussion in Österreich zurück, die in der versäumten „Aufklärung“ im 18. und 19. Jahrhundert wurzelt. Die regierenden Politiker sehen keinen Anlass, langfristige Strategien mit der Öffentlichkeit oder zumindest mit qualifizierten Schichten zu diskutieren, weil das ihre Arbeit und Entscheidungen ihrer Einschätzung nach erschweren kann und allenfalls der Opposition Argumente in die Hände spielt. Das Volk soll möglichst nicht beunruhigt werden, nicht einmal in wahrhaft beunruhigenden Zeiten.

Kommt dennoch eine Diskussion auf, wie zum Beispiel in der Frage der Pflegefinanzierung vor wenigen Jahren, so wird zunächst das Problem geleugnet und in der Folge wird meist eine Kommission eingesetzt. Diese Praxis wurde bis in die letzte, derzeit gültige Regierungserklärung perfektioniert, die kaum irgendwelche greifbaren Zielvorgaben enthält, aber eine große Zahl zusätzlicher interner Arbeitsgruppen einsetzt. Allenfalls und ungeschickter Weise doch fällige oder unvermeidliche Aussagen in der Öffentlichkeit haben den Kriterien: „keine Beunruhigung“, „alles im Griff“, „derzeit nicht aktuell“ zu genügen. Beunruhigung „der Menschen draußen“ grenzt fast an Hochverrat.

Auch hoch qualifizierte Beamte, etwa die, die an der Erstellung der langfristigen Pensionsvorschau mitwirken, oder die in die Arbeitsgruppe Ageing der EU-Kommission bzw. des Economic Policy Committee abgeordnet werden, sind wohl kaum in der Lage, über diese komplexen Themen einen aktuellen und wissenschaftlich gesicherten Überblick zu erlangen. Außerdem stehen sie oft in einen Loyalitätskonflikt zwischen ihrer Pflicht als weisungsgebundene Beamte und allenfalls von der Regierungslinie abweichenden persönlichen, wissenschaftlichen oder sonst logischen Auffassungen. Auch wenn sie sich persönlich über die längerfristigen Interessen der Gesellschaft oder des Staates ein Bild machen, verfügen sie doch selten über eine ausreichend starke politische oder fachliche Position, den unmittelbaren Interessen ihres Ministeriums (bzw. der Parteilinie des Ministers) genügend entgegen zu halten.

Diese Studie möchte der verständlichen Neigung der österreichischen Politik entgegenwirken, „schlafende Hunde“ schlafen zu lassen. Sie möchte auch die mehr oder weniger überzeugenden Versicherungen der Politik, dass kein Anlass bestehe, über langfristige Perspektiven beunruhigt sein, hinterfragen. Die unmittelbare Aufgabe, als Feuerwehr die Krise zu bekämpfen, kann von der Politik aber nicht mehr länger vorgeschützt werden, Antworten über die Zukunft zu verschieben.

Dabei strebt die Studie nicht eine technokratische Quantifizierung von langfristigen Annahmen an, etwa über die Demographie oder über die Staatsverschuldung, an. Um dies seriös zu tun, müsste mit erheblich mehr aufwändigen Analysen gerechnet werden. Andererseits greifen gerade solche Extrapolationen oft zu kurz, weil sie sich innerhalb der hergebrachten Buchungspraxis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der gegebenen institutionellen Abgrenzungen bewegen. Ein klassisches Beispiel dieses Typs stellt die langfristige Vorschau auf die Finanzierung des staatlichen Pensionssystems dar, die die in Österreich eingesetzte „Kommission zur langfristigen Pensionssicherung“ (kurz: „Pensionskommission“) beim Sozialministerium regelmäßig vorzulegen hat, zuletzt am 17.3.2009, die weiter unten kommentiert wird. Solche „Fingerübungen“ sind in der heutigen Ausgangssituation besonders problematisch. Ihre Scheingenauigkeit verdeckt oft fundamentale Unsicherheiten.

Zusammenfassung: Langfristpolitik in Bezug auf die Staatsfinanzen auf fachlich gesicherter Grundlage findet in Österreich nicht statt. Sie ist bis auf weiteres verschoben.

## **5. Mittelfristiges Stabilitätsprogramm Österreichs**

Die EU verlangt von den Mitgliedern jährlich mittelfristige „Stabilitätsprogramme“ (im weiteren: SP). Diese werden von der Regierung der Kommission vorgelegt und von deren Dienststellen kritisch durchleuchtet und kommentiert. Es ist einer der ganz entscheidenden Vorzüge der Wirtschaftspolitik in der EU, dass solche Diskussionen öffentlich gemacht werden, auch wenn sich natürlich nur kleine Teile der Öffentlichkeit damit wirklich beschäftigen. Auch ist klar, dass sich die Kommentare der Kommission einer diplomatischen Ausdrucksweise bedienen und dass politische Druckstellen schon vor der Publikation beseitigt werden. Ähnlich geschieht dies auch bei den regelmäßigen Wirtschaftsberichten der OECD und den Prüfungen der Wirtschaftspolitik durch den Währungsfonds. In diesen beiden Fällen geht die Transparenz des Austauschs von Argumenten bedeutend weniger weit.

Das Bundesministerium für Finanzen legte am Tag, als das Doppelbudget 2009 und 2010 im Parlament beschlossen wurde (21.4.2009), ihr jüngstes SP der EU vor. Dieses ist mit den Budgetansätzen für 2009 und 2010 konsistent und enthält eine Vorschau auf die Staatsfinanzen bis 2013. Es wurde also zu einer Zeit erstellt, als das Fortschreiten der Rezession noch nahezu ungebremst anhielt. Dementsprechend werden frühere mittelfristige Perspektiven deutlich pessimistischer eingeschätzt. Über den Ernst der Lage und seine Perspektiven macht sich das Programm keine Illusionen. War im letzten Programm (vom November 2007) noch angenommen worden, dass 2009 und 2010 ein annähernd

ausgeglichener Staatshaushalt möglich sein werde, so weist das neue Programm für 2009 ein Minus von 3,5 Prozent des BIP und für 2010 von – 4,7 Prozent aus. Dies ist zum größten Teil der schon vor dem Einbruch geplanten Senkung der Einkommensteuer, den automatischen Effekten der Rezession und einer Reihe zusätzlicher (diskretionärer) stützender Maßnahmen zuzuschreiben. Die EU hat, wie für nahezu alle anderen Mitgliedsländer, zu akzeptieren, dass eine Situation eingetreten ist, die eine Überschreitung der Defizitgrenze von 3 Prozent des BIP rechtfertigt.

Allerdings macht der Kommentar der Kommissionsdienststellen deutlich, dass ihrer Einschätzung nach das SP eine Reihe von optimistischen Annahmen sowohl über die Konjunkturreffekte wie über die Wirksamkeit der Maßnahmen einbaute, und dass keine oder jedenfalls wenig konkrete Festlegungen über eine Rückführung des Ungleichgewichts bis 2013 zu erblicken seien.

Teilweise geht das auf noch immer ziemlich optimistische Wirtschaftsprognosen aus dem WIFO zurück, auf die sich das Programm stützt, etwa was die Arbeitsmarktentwicklung anlangt. Teilweise werden die Staatseinnahmen und die Effekte automatisch gesteigerter Ausgaben auffallend positiv (aus Sicht des Staatshaushalts) eingeschätzt. Die Kommission ist weniger optimistisch. Sie nimmt ein geringeres Wachstum, höhere Arbeitslosigkeit und damit eine größere Unterauslastung des Produktionspotentials (output gap. 2010: 3,3 Prozent des BIP im Vergleich zu 1,7 Prozent gemäß SP) an. Dementsprechend wird das Staatsdefizit im laufenden Jahr 2009 - 4,2 Prozent und 2010 – 5,3 Prozent des BIP erreichen. Die Staatsausgabenquote wird gemäß Kommission von 48,5 Prozent des BIP, die 2007 erreicht wurden, auf 52,1 Prozent (2010) steigen.

Es ist verfrüht darüber zu streiten, wer eher Recht behält. In Wirklichkeit sind auch kurzfristige Prognosen für 2010 auch derzeit noch mit außerordentlichen Unsicherheiten behaftet, die freilich nach beiden Richtungen wirken könnten. Einerseits könnte ein Wiederanspringen der Nachfrage als Effekt der verzögerten Wirkung von konjunkturbelebenden Maßnahmen und einer gewissen Beruhigung bei den Krisen-News kräftiger ausfallen, andererseits sind das Risiko unerwartet heftiger Rückschläge als Folge der Rezession und bedeutende Haftungsansprüchen nicht auszuschließen. Indikatoren deuten vor allem darauf hin, dass international vorübergehende Maßnahmen (Schulung, Kurzarbeit), ein Abarbeiten von Auftragspolstern und politische Rücksichtnahmen (etwa in Deutschland vor der Wahl) leicht einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich ziehen könnten. Die Inanspruchnahme von Haftungen zur Systemstabilisierung im Bankenapparat, die mögliche Rückführung von Staatsbeteiligungen oder die Zinserträge für staatliche Finanzstützung sind heute auch nicht annähernd exakt abzuschätzen.

Auf Österreich bezogen bleibt festzuhalten, dass das SP zunächst einmal für 2009 und 2010 eher unter zu optimistischen als zu pessimistischen Annahmen erstellt wurden. Diese Tendenz zum Schönen der Perspektiven ist europaweit in den meisten Ländern, wie eingehende Analysen der Kommission in den jährlichen Berichten über die öffentlichen Finanzen im Raum der Wirtschafts- und Währungsunion zeigen, festzustellen und entspricht natürlich einer politischen Interessenlage. Man will sich nicht schon vor dem Eintritt unangenehmer Entwicklungen von der Kommission über unzureichende Stabilitätspolitik rüffeln lassen.

Die Interessen der Wirtschaftspolitik sind in dieser Hinsicht oft nicht unabhängig von politischen Zeitpunkten, etwa vor Wahlen oder vor der Prüfung durch die internationalen Wirtschaftsinstitutionen oder gar vor dem Besuch von Rating-Agenturen. Die Regierung legt vorher natürlich Wert auf ein möglichst makellostes Bild der Zukunft. Nach dem Ereignis werden zu günstige Prognosen leicht zur Belastung und müssen dann hinweg argumentiert werden (Zeit-Inkonsistenz der Wirtschaftspolitik).

Dem mittelfristigen Ausblick, den das SP bis 2013 gibt, steht die EU-Kommission nun nicht nur wegen des relativen Konjunkturoptimismus bis 2010 skeptisch gegenüber. Sie kritisiert vor allem die unverbindlichen Ankündigungen einer Konsolidierung des Defizits und einer Senkung der Staatsausgabenquote. Unpräzise und im Einzelnen nicht greifbare Absichtserklärungen zugunsten von Einsparungen am Aufwand und von Steigerungen der Effizienz des Staatsapparates, deren politische Gangbarkeit als zweifelhaft beurteilt wird, werden lakonisch mit „Arbeitsgruppen sind gegründet“ angemerkt. Im Resümee merkt die Kommission (auszugsweise) an: „a credible and sound strategy is needed for consolidation to resume as soon as the crisis abates. Yet, the stability program foresees no reduction in government net borrowing before 2013, although GDP growth is projected to pick up as from 2010. The outlined consolidation path is subject to downside risks“ (p.14)

## **6. Anstieg der Staatsschuldenquote**

Unmittelbare Folge der Krise ist, dass die bisherigen Perspektiven der Konsolidierung der Staatsfinanzen, Ziele wie die Reduktion des Schuldenstandes zumindest unter 60 Prozent des BIP, Abbau des strukturellen Defizits und mittelfristiger Ausgleich der öffentlichen Haushalte, oder die Senkung der Steuerbelastung und allgemeiner der Staatseinnahmen-Quote über den Haufen geworden wurden. Dies gilt nicht nur für Österreich. Die Rahmenregeln für die Stabilität der Staatsfinanzen von EU-Mitgliedern – eine jährliche Neuverschuldung (Netto-Defizit) von nicht mehr als 3 Prozent des BIP, mittelfristig ein ausgeglichener Staatshaushalt sowie eine Staatsschuld von nicht mehr als 60 Prozent des BIP - sind de facto vorübergehend außer Kraft gesetzt, weil sie kaum ein Mitglied einhalten könnte. An der de-iure-Verpflichtung - die aus heutiger Sicht als Fiktion erscheint -, sie so bald wie möglich ab 2011 einzuhalten, widrigenfalls eine excessive deficit procedure in Gang gesetzt würde, wird offiziell festgehalten.

Auch das Ziel der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen, das in den letzten Jahren in den Kanon der Budgetziele aufgenommen wurde, ist weiterhin zu beachten, hat aber aus den gleichen Gründen mit der wesentlich ungünstigeren Ausgangssituation zu rechnen.

Hier wird nicht argumentiert, dass die Interventionen des Staates in der Krise nicht gerechtfertigt gewesen wären. Zurückhaltung des Staates im Augenblick der unvermuteten globalen Finanzkatastrophe wäre wahrscheinlich folgenschwerer gewesen. Raschheit des Handelns war im Winter 2008/2009 geboten und Kompromisse zwischen dem Gangbaren und dem langfristig Optimalen mussten geschlossen werden. Kritisch sind aber langfristig wirksame Beschlüsse des Parlaments in der Vorwahlsituation im Frühherbst 2008 zu sehen,

die nicht durch die knapp danach aufgebrochene internationale Krise, sondern durch wahltaktische Überlegungen motiviert waren. Kritische Bemerkungen finden sich dazu auch im Österreich-Teil des jährlichen Berichts der EU-Kommission (2009b) über „Public Finances in EMU 2009“, in der Stellungnahme (Assessment) der EU-Kommission (2009c) zum österreichischen Stabilitätsprogramm vom April 2009 sowie im jüngsten Österreich-Bericht der OECD (Juli 2009). Diesen schließt sich die vorliegende Studie insofern an, als in den Konjunkturpaketen längerfristig positiv wirksame Maßnahmen einen nur relativ schmalen Platz fanden. Das gilt etwa für die Verbesserung des Bildungssystems und für die Klimapolitik.

Die jährliche Neuverschuldung des Staates („Maastricht-Defizit“), die 3 Prozent des BIP nicht überschreiten darf, wird in manchen Ländern 10 Prozent erreichen oder überschreiten (Großbritannien). Das österreichische Finanzministerium rechnet mit einem Anstieg von zuletzt realisierten – 0,4 Prozent (2008) auf – 4,7 Prozent (2010). Dies erscheint seriösen Überprüfungen und insbesondere dem Assessment durch die Dienststellen der EU-Kommission (EU 2009c) als zu optimistisch. Letztere nehmen für 2010 ein Staatsdefizit Österreichs von – 5,3 Prozent des BIP an, die OECD in ihrem Frühsommer-Outlook (24.6.09) für 2010 sogar ein Staatsdefizit von – 6,1 Prozent. Einigkeit besteht, dass so hohe Neuverschuldung möglichst rasch zurückgeführt werden muss, um nicht eine kaum mehr beherrschbare Schuldendynamik zu nähren. Eine Rückkehr auf – 3 Prozent oder darunter oder gar zum Maastricht-Ziel „mittelfristig ausgeglichen oder im Plus“ vor 2013 ist so gut wie ausgeschlossen. Ein restriktiver Budgetkurs (Primärüberschüsse im Budget) muss daher ab 2011 und für etliche Jahre in der Zukunft angenommen werden.

Die Obergrenze für die Staatsverschuldung in der Wirtschafts- und Währungsunion von 60 Prozent des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) wird in den meisten Mitgliedsländern auf Jahre hinaus zur Illusion. Einige haben mit einer Schuldenquote von an die 100 Prozent zu rechnen, für andere, wie etwa Österreich, das diese Obergrenze 2007 (59,4 %) knapp unterschritten hat, ist ein Anstieg auf rund 80 Prozent bis 2013 so gut wie sicher. Und dabei müssen ziemlich optimistische Annahmen gemacht werden und darf „nichts Größeres“ als Folge der Rezession mehr passieren.

Die Konjunkturperspektiven und die davon wesentlich ausgelösten höheren Staatsdefizite führen unvermeidlich zu einem starken Anstieg der Staatsverschuldung, mit dem vor 2008 keineswegs gerechnet wurde. Auch das SP weist bis 2013 einen rapiden Anstieg der Staatsverschuldung auf 78,5 Prozent an. Das hat nicht nur mit der Schuldendynamik der Defizite als solchen zu tun, sondern auch mit dem absolut niedrigeren nominellen BIP, das gegenüber früher zu erwarten ist. Die EU-Kommission legte keine Projektion bis 2013 vor. Aus ihrer Argumentation ist aber zu erkennen, dass dieser Schuldenstand die Untergrenze darstellt, nimmt sie doch schon für 2010 einen um 2,2 Prozentpunkte des BIP höheren Stand der Staatsverschuldung als das Stabilitätsprogramm der Regierung an. Die vorliegende Studie folgt der Argumentation der EU-Kommission und nimmt daher für 2013 eine Staatsschuldenquote von 80 Prozent an, was keineswegs die pessimistischste aller Eventualitäten ist.

Betrag der öffentliche Schuldenstand Ende 2007 noch rund 161 Mrd. €, so wird er bis 2013 auf rund 250 Mrd. € ansteigen. Das impliziert einen Anstieg der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte von etwa 6 bis 7 Mrd. € in den letzten Jahren auf 10 Mrd. € jährlich und des gesamten Aufwands für die Finanzschuld (einschließlich Tilgungen) von rund 25 Mrd. € auf eine Größenordnung von nahezu 40 Mrd. €.

Allein die Verzinsung kostet jeden Einwohner Österreichs bereits von 2011 an einen Mehraufwand von rund 450 € pro Jahr, der gesamte Schuldendienst das (Größenordnung) Vierfache.

Ein so starker Anstieg der Staatsschuld und die damit verbundene Zins- und Tilgungsbelastung beeinträchtigt die Finanzierung originärer Staatsaufgaben, weil sie eine erhöhte Zins- und Tilgungsbelastung auslöst. Der Abbau vom Niveau 80 Prozent des BIP wird jedenfalls Jahre andauern, weil die höhere Staatsverschuldung in einer Art Schneeballeffekt auch einen höheren Zinsaufwand mit sich bringt. Massive Vergrößerungen der Staatsschuld können eine Eigendynamik entwickeln, wenn es nicht gelingt, Primärüberschüsse (Überschüsse ohne Schuldenaufwand) und damit wohl auch strukturelle Budgetüberschüsse (über Konjunkturschwankungen hinweg) zu erzielen.

Projektionen oder auch nur Szenarien der längerfristigen Staatsschuldenentwicklung sind außerordentlich komplex und unsicher. Sie hängen stark von den wechselweisen Rückkoppelungen von Wirtschaftswachstum, Produktivitätsentwicklung, Inflation, Zinsniveau und Steuerbelastung ab. Deshalb legen auch Institutionen, die über große Analysekapazität verfügen wie etwa die EU-Kommission oder die OECD, derzeit nicht mehr als „mechanische“ Szenarien vor. In diesen sind weder stärkere Veränderungen des Wachstumspotentials noch außerordentliche Zinssätze oder Inflationsraten angenommen.

Die OECD führt in ihrem letzten Outlook (2009c, S. 231) vor, dass unter der Annahme eines gedämpften Wachstumspfads (als vor 2008) und unter der weiteren Annahme, dass nach 2010 keine neuen konjunkturstützenden Maßnahmen mehr notwendig sind und daher 2011 mit einer Konsolidierungspolitik begonnen werden kann, dennoch die Staatsschuldenquoten in den von der Rezession betroffenen Ländern bis 2017 weiter steigen werden. Für Österreich ergäbe sich 2017 eine solche von 84 Prozent (ausgehend von 79 Prozent 2010). Dieser weitere Anstieg ergibt sich sogar, wenn die OECD annimmt, dass Konsolidierungsmaßnahmen ab 2011 das strukturelle Staatsdefizit jährlich um 1 Prozent des BIP verringern.

In ihrem Assessment zum Stabilitätsprogramm Österreichs erläutert die EU-Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, bezogen auf das Thema sustainability in Form von Szenarien, welcher Pfad der Staatsschulden sich ergäbe, wenn keine Konsolidierungsmaßnahmen wirksam würden. Wenn also die Budgetpolitik nicht entgegenwirken würde und das Wirtschaftswachstum sich nicht über einen Trendwert von 1,7 Prozent pro Jahr beschleunigen würde, würde sich rein rechnerisch für Österreich ein Anstieg der Staatsschuldenquote bis 2020 auf 85 Prozent und bis 2035 (je nach Annahme) auf 120 bis 140 Prozent des BIP ergeben (im Einklang mit den schon erläuterten Bedenken gegen den Informationswert von noch längerfristigen Horizonten verzichten wir hier auf die Angabe von Werten für 2050).

Extrapoliert man, wie dies hier geschehen ist, mechanisch eine Situation struktureller Budgetabgänge, hohen Zinsaufwands und geringen Wachstums, so ergeben sich schon nach relativ kurzer Zeit rechnerische Szenarien, die als Schuldenfalle gekennzeichnet werden müssen. Die Stellungnahme der Dienststellen der EU-Kommission zur Nachhaltigkeit der österreichischen Staatsfinanzen (EU 2009c, p. 31) führt eine solche Extrapolation zu illustrativen Zwecken vor.

Die Kommission selbst weist ausdrücklich darauf hin, dass es sich dabei um eine mechanische Extrapolation handelt. „Being a mechanical, partial-equilibrium analysis, the long-term debt projections are bound to show highly accentuated profiles. As a consequence, the projected evolution of debt levels should not be seen as a forecast, but as an indication of the risks faced by the country“ (a.a.O.).

Die Möglichkeit, das Budget in Richtung auf Überschüsse zu drehen, hängt einerseits von makroökonomischen Rahmenbedingungen ab. Für Österreich stellt etwa eine Verschlechterung der Lage in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten, in denen seine Banken und andere Wirtschaftszweige stark engagiert sind, ein nicht zu unterschätzendes budgetäres und wirtschaftliches Risiko dar, weil davon negative Anstoßeffekte auf Österreich ausgehen könnten. Zwar sind nationale und internationale Fangnetze gespannt oder werden gerade verstärkt. Aber eine solche Situation würde unvermeidlich den Staatshaushalt noch mehr in das Finanzsystem der Volkswirtschaft hineinziehen, mit - jedenfalls zunächst - belastenden Folgen für den Staatshaushalt.

Das österreichische Wirtschaftswachstum übertraf jenes der westeuropäischen Mitglieder der EU in den letzten Jahren nicht zuletzt, weil österreichische Unternehmen in Mittel- und Osteuropa ertragreiche Investitionen nutzen konnten. Würde die Erholung dieser Länder, die von der Krise mehrheitlich besonders heftig betroffen sind, sich auf mittlere Sicht verzögern, wären auch die österreichischen Wachstumserwartungen stärker gedämpft. Könnte aber ein höheres Wirtschaftswachstum erzielt werden, weil die Wettbewerbsfähigkeit und der Produktivitätsfortschritt die internationale Wirtschaftsposition stärken, ist ein zügiger Schuldenabbau nicht ausgeschlossen.

Das Entkommen aus der Schuldenfalle hängt aber andererseits auch von der Entschlossenheit und Stärke der Budgetpolitik der Regierung ab. An dieser sind in jüngerer Zeit – gegeben die Ausflüchte aus der Pensionsreform und das Hinausschieben einer Klimapolitik, die der Situation und den international eingegangenen Verpflichtungen entspricht – berechtigte Zweifel angebracht.

Jedenfalls ist die Ausgangssituation der Staatsfinanzen für das Erreichen längerfristige Ziele und für „nachhaltige“ Staatsfinanzen bzw. für die „nachhaltige“ Finanzierung von Staatsaufgaben erheblich ungünstiger geworden.

Die vorliegende Studie geht von dieser in jüngster Zeit entstandenen wesentlich erhöhten Staatsverschuldung aus. Sie belegt in ihren weiteren Überlegungen, dass zu diesen hauptsächlich durch die Wirtschaftskrise und eine lockere Budgetpolitik im Wahlkampf 2008 verursachten Mehrbelastungen des Staatshaushalts längerfristig unabweisbare Mehranforderungen kommen werden, die bisher nicht berücksichtigt oder systematisch

unterschätzt worden sind. Bis 2035 ist nach den folgenden Analysen mit Mehrbelastungen zu rechnen, die mit über 8 Prozent des BIP zu bewerten sind. Dabei wird schon angenommen, dass in einigen Bereichen (Gesundheit, Bildung) nahe liegende Einsparungs- und Effizienzpotenziale ausgeschöpft werden.

Dieser Mehrbedarf an öffentlichen Leistungen beläuft sich (zu gegenwärtigen Preisen) im Jahr 2020 10 Mrd. und im Jahr 2035 bereits auf 23 Mrd. €, entsprechend 1.100 (2020) bzw. 3.000 € (2035) je Einwohner.

## **II. Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen**

Diese Studie steht dem Begriff „Nachhaltigkeit“ der Staatsfinanzen nicht grundsätzlich, wohl aber was seine technokratische Umsetzung in der Praxis anlangt, mit einiger Skepsis gegenüber. Die Dienststellen der EU-Kommission haben in den letzten Jahren, fußend auf einem Zweig der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, schrittweise quantitative Verfahren etabliert, die „Nachhaltigkeitslücken“ erkennen lassen oder zumindest Größenordnungen fassbar machen sollen.

Dazu ist neben der hohen Unsicherheit langfristiger Annahmen zu bedenken, dass die budgetäre Nachhaltigkeit auf lange Sicht schon durch sehr kleine Variationen dieser exogenen Annahmen, etwa über Zinsen oder Produktivität, ganz entscheidend beeinflusst wird. Rechnerische „Nachhaltigkeitslücken“ können also entsprechend vorgefassten impliziten oder expliziten Vorstellungen sehr erheblich schwanken. Fundamentale Änderungen der Rahmenbedingungen – Weltwirtschaft, Weltklima, Energie, Migration – machen solche Kalkulationen meist ohnehin obsolet. Als Hinweis auf Risiken, die unter den gegebenen Annahmen drohen, deren Relevanz von Fall zu Fall zu prüfen ist, mögen sie immerhin zweckdienlich sein.

### **1. Projektionen bis 2060**

Den Stabilitätsprogrammen der EU-Mitglieder müssen qualitative und quantitative Angaben angeschlossen werden, die es erlauben sollen, die langfristige Stabilität und Funktionsfähigkeit der Staatsfinanzen zu beurteilen. Die Liste zu quantifizierenden Variablen und die Zeithorizonte sind einheitlich, wenn sie auch nicht von allen Regierungen vollständig oder im erwünschten Format vorgelegt werden können, so auch nicht von Österreich.

Im Teil 6 des jüngsten österreichischen SP werden, ausgehend vom Basisjahr 2007, Projektionen für alle Zehnerjahre von 2020 an bis, erstmals, 2060 vorgelegt. Man kann sich fragen, wie viel Informationsgewinn die von der EU vorgegebene Verlängerung des Projektionszeitraums von 2050 auf 2060 bringt. Schon der Horizont 2050 ist mit so großen Unsicherheiten behaftet, dass er jenseits aller politisch nutzbaren Sichtverhältnisse liegt. Der sehr lange Horizont wird wahrscheinlich vom Vorliegen so langer demographischer Extrapolationen suggeriert. Nicht nur ist auch die Demographie auf so lange Sicht extrem

unsicher, verleitet dieser praktisch einzige Anker dazu, andere, quantitativ weniger rechenbare, aber möglicherweise eher relevante Probleme unter den Tisch fallen zu lassen.

Im Ergebnis bedeuten diese Vorgaben, dass beinahe ausschließlich alterungsbedingte Effekte auf die Staatsfinanzen auf Jahrzehnte projiziert und diskutiert werden. Daraus folgt eine gravierende Einschränkung von Überlegungen über langfristige Optionen der Entwicklung. Die Beurteilung der Nachhaltigkeit der österreichischen Budgetperspektiven beschränkt sich denn auch ausschließlich auf die Konsequenzen der demographischen Alterung.

Das blendet aus, dass der Anstieg des öffentlichen Gesundheitsaufwands überwiegend gar nicht alterungsbedingt ist, sondern von der relativen Verteuerung (und Verbesserung) der modernen Medizin, höheren Ansprüchen der Bevölkerung und vermehrten Zivilisationskrankheiten auch in jüngeren Jahren ausgeht.

Ähnlich gibt eine hauptsächlich auf Demographie gestützte Projektion des Aufwands für Bildung überwiegend nur den Umstand wieder, dass geringere Zahlen an Schulkindern erwartet werden. Daneben wären aber auch die Ausweitung der primären Ausbildung auf das Vorschulalter und von der Pflichtschule zur wirklichen Berufsreife, der Bedarf an berufsbegleitender, ja lebenslanger Weiterbildung und die dringliche Qualitätsverbesserung des Bildungssystems zu berücksichtigen.

Offenbar nehmen die Projektionen, obwohl sie sich einseitig auf mögliche demographische Extrapolationen stützen, auch keine (negative) Rückkoppelung zwischen der Alterung der Bevölkerung und den (exogenen) gesamtwirtschaftlichen Annahmen (Produktivität, Sparquote) an, wofür ein Großteil der ökonomischen Literatur sprechen würde.

Die „sustainability“ wird nur in der Richtung überprüft, wie stark bereits gesetzlich determinierter oder wegen der demographischen Alterung als unabweisbar angenommener öffentlicher Aufwand die Finanzierung des Staates belasten könnte. Dass andererseits auf längere Sicht die Höhe der Staatseinnahmen nicht sustainable sein könnte, wird nicht geprüft. Ebenso wenig, dass eine höhere Effizienz der Staatstätigkeit positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität haben könnte.

Solche Kalkulationen übersehen regelmäßig „weiche Budgeteinflüsse“. Dabei handelt es sich um mehr oder weniger wahrscheinliche und absehbare künftige Anforderungen an den Staatshaushalt, die politisch unabweisbar werden können. Für sie sind derzeit keine verbindlichen oder gar gesetzlichen Vorkehrungen getroffen. Solche „informelle“ Staatsverpflichtungen in der Zukunft, können ein sehr bedeutendes Ausmaß annehmen. Aller Voraussicht nach werden sie dies auch in Österreich.

Die langfristigen Angaben im SP über alterungsbedingten Staatsaufwand gehen ursprünglich auf die Pensionskommission beim Sozialministerium und, gestützt auf diese, von den österreichischen Beiträgen an die Arbeitsgruppe Ageing des Wirtschaftspolitischen Komitees der EU, die vom Finanzministerium besetzt wird, zurück.

Im Assessment des SP (EU-Kommission 2009c) merken die Dienststellen der Kommission zur langfristigen sustainability nur kurz an (p.12): „Austria appears to be at medium risk with regard to the sustainability of public finances. The long-term impact of ageing in Austria is

lower than in the EU average, with pension expenditure projecting to increase only slightly as a share of GDP over the long-term.”

Dies spiegelt die seit einiger Zeit international gängige Ansicht österreichischer Regierungsstellen wieder, Österreich habe mit den schon beschlossenen Pensionsreformen (vor allem der 2003 beschlossenen „Pensionsreform 2005“) den größten Teil seiner dies bezüglichen „Hausaufgaben“, zum Unterschied von den meisten EU-Mitgliedern, schon erledigt.

Der scheinbare Nachweis, dass die österreichischen Staatsfinanzen auf lange Sicht einigermaßen sustainable sind, ist im Licht einer umfassenderen Betrachtungsweise unsustainable (unhaltbar).

Die vorliegende Studie strebt eine Überprüfung der Annahmen hinter den langfristig scheinbar beruhigenden altersbedingten Effekten auf die Staatsfinanzen an und umfasst dann darüber hinaus Überlegungen über solche Anforderungen, die auf den Staat zukommen und sich in den Staatsfinanzen niederschlagen werden, wenn nicht rechtzeitig umfassende Strategien erarbeitet werden. Innerhalb gewisser Größenordnungen werden solche öffentliche Anliegen oder Aufgaben Staatsschulden werden.

So gut wie unbestritten ist, dass altersbedingte Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte auf den Gebieten der Pensionen, der Pflege und der Gesundheit eintreten werden. Das Ausmaß ist strittig. Dies wird in der Studie im Einzelnen diskutiert.

Die budgetäre Nachhaltigkeit wird aber mit hoher Wahrscheinlichkeit auch von budgetären Aufwendungen belastet werden, die der ökologischen Nachhaltigkeit zugute kommen sollen. Das Thema der globalen Klimaänderung ist nach den weit überwiegenden Aussagen führender Wissenschaftler (Naturwissenschaftler und Ökonomen) akut und muss weit konsequenter als bisher in Angriff genommen werden. Wer die Lasten zu tragen hat, ist Gegenstand eines heftigen globalen Tauziehens.

Dies könnte als Rechtfertigung dafür dienen, dass die Problematik nicht nur in Österreich, aber jedenfalls auch hier, budgetär bisher nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Ob sich nach der Klimakonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen neue, anspruchsvollere Emissionsziele für Österreich ergeben, ist dabei noch gar nicht entscheidend. Den quantitativen Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll wurde ja ebenfalls nicht wirklich angemessener politischer und damit auch budgetärer Nachdruck verliehen. Aber irgendwann auf längere Sicht werden diese Problematik und ihre Folgen (Schäden, Investitionen) auch politisch und finanziell zwingend und unumgänglich.

Auch andere Perspektiven könnten Mehrbelastungen der Staatsfinanzen begründen. Deutlich verstärkte Bemühungen zugunsten der zurückbleibenden Regionen der Erde, vor allem Afrikas, könnten argumentiert werden. Diese hängen teilweise mit der Klimaproblematik zusammen. Sie ergeben sich nicht nur aus Gründen der Humanität, sondern auch auf Überlegungen zur Sicherheit und Konfliktvorbeugung gestützt werden und dürften aller Voraussicht nach immer dringender werden. Solche Bemühungen sind in Österreich

gleichfalls systematisch unterbelichtet und budgetär unterdotiert (außer Österreich bemüht sich gerade um einen Sitz im Sicherheitsrat).

Die Zusammenschau der wirtschaftlichen Perspektiven auf längere Sicht und der vorgegebenen formellen wie der wahrscheinlichen informellen künftigen Anforderungen an den Staatshaushalt stellt ist sehr schwierig. Diese Studie liefert Hinweise auf ihre Komplexität und Denkanstöße. Sie gibt nicht vor, Problemlösungen auch nur ansatzweise aufzuzeigen. Immerhin könnte sich aber herausstellen, dass eine Fortführung des Wait-and-See nicht mehr verantwortbar ist und in welcher Richtung Entscheidungen fällig sind, die auf keinen Fall falsch sind.

Dabei muss aber auch daran gedacht werden, dass Entwicklungen denkbar sind, die optimistischere Perspektiven als heute wahrscheinlich erlauben könnten. Gerade am Tiefpunkt einer Rezession sind Weltuntergangsszenarien eher plausibel und positive Einflüsse und Einflussmöglichkeiten weniger beachtet.

Weder vorurteilsbehafteter Pessimismus über die Zukunft unserer Gesellschaft noch die grundsätzliche Ablehnung von Wirtschaftswachstum, die in der Krise laut wurde, sind gute Ratgeber. „Die Sonne des Wohlstands geht unter“ lässt sich als Buchtitel gut verkaufen. Besser jedenfalls als Reformüberlegungen und die Notwendigkeit, die bisherigen Prioritäten und Verhaltensweisen kritisch zu überdenken.

Dies festzustellen erscheint notwendig, weil das Argument leicht bei der Hand ist, solche Reformen, etwa die Konsolidierung der Staatsfinanzen, der Altersvorsorge, die Verbesserung des Pflege- und des Gesundheitssystems, die anstehenden Reformen und die Verbesserung des Bildungs- und Innovationssystems würden vor allem von Vertretern bestimmter Interessen oder politischer Ideologien betont. Wer in Österreich für eine umfassende Perspektive und für strategische Entscheidungen über alle Aspekte der demographischen Alterung plädiert, wird leicht der unnötigen und unzeitgemäßen Panikmache bezichtigt.

## 2. Außerbudgetäre Verbindlichkeiten

Nicht alle formellen Verpflichtungen des Staatshaushalts sind im Rahmen der öffentlichen Haushalte enthalten. Auslagerungen, Haftungen und Sondervermögen haben in Österreich viele und vielfältige Formen angenommen und beeinträchtigen sowohl die Vollständigkeit wie die Transparenz der öffentlichen Haushalte.

### *Infrastrukturgesellschaften*

In Österreich wurden primär zur günstigeren und rascheren Finanzierung großer Infrastrukturinvestitionen privatwirtschaftliche Unternehmen im Eigentum von Gebietskörperschaften errichtet, die mit Staatshaftung erleichterten Zugang zum internationalen Kapitalmarkt und günstigere Konditionen erlangen.

Teilweise sind diese ausgelagerten Unternehmen in der Lage, aus eigenen Einnahmen den Schuldendienst zu besorgen. In welchem Umfang öffentliche Haushalte für Haftungen und für Mehraufwand in Zukunft herangezogen werden könnten, hängt von sehr ungesicherten langfristigen Annahmen ab.

Die Verbindlichkeiten der Infrastrukturunternehmen weisen derzeit (Ende 2008) eine Höhe von 22,8 Mrd. Euro (8 Prozent des BIP) auf (Staatsschuldenausschuss, Bericht 2009, S. 115, sowie Erläuterungen zum Bundesvoranschlag 2010, Untergruppe 45, Bundesvermögen, S. 145). Infolge der Aufwendungen für Großbauprogramme im Bereich Schiene und für Erweiterung und Ersatzinvestitionen bei Autobahnen werden sie weiter wachsen.

Die Ausfinanzierung der fast 10 Mrd. Euro betragenden Verpflichtungen der ASFINAG für den Autobahn- und Schnellstraßenausbau scheint unter realistischen Annahmen über die Zinsentwicklung, Mauteinnahmen und Aufwand für Erweiterung und Ersatzinvestitionen auf lange Sicht (30 Jahre) ohne Inanspruchnahme des Bundes möglich (Puwein, 2007).

Den größten Bereich von Staatshaftungen stellt die ÖBB Infrastruktur dar. Der Schuldenstand betrug Ende 2008 insgesamt 11,1 Mrd. Euro mit rasch steigender Tendenz, die auf Großbauvorhaben zurückgeht. 70 Prozent der Aufwendungen für die Verzinsung und Tilgung übernimmt derzeit der Staat. Dieser Aufwand beträgt derzeit rund 200 Millionen Euro (0,1 Prozent des BIP), wird aber bis 2038 auf etwa 1,8 Mrd. Euro (zu konstanten Preisen), 0,4 Prozent des BIP anwachsen.

Das Ausbauprogramm lässt bis 2023 einen Schuldenstand von 26 Mrd. Euro erwarten. Die Schulden wären dann bis 2050 getilgt. Dies setzt Annahmen über die Einnahmen an Schienenmaut von den Betreibergesellschaften (nicht nur ÖBB) voraus. Die rezessionsbedingten Ausfälle von Einnahmen vor allem im Güterverkehr sowie das überambitiöse Ausbauprogramm lassen diese Planungen in jüngster Zeit als zu optimistisch erscheinen.

### ***Ausgelagerte öffentliche Fonds***

Neben den privatwirtschaftlich geführten Infrastrukturgesellschaften weist der öffentliche Sektor in Österreich eine recht unübersichtliche Landschaft an gemeinnützigen Fonds auf. Deren Gründung geht auf unterschiedliche Anlässe und temporäre politische Konstellationen zurück. In der Regel sollten Mischfinanzierungen aus zweckgewidmeten (Pflicht-) Beiträgen und laufenden Bundes- bzw. Landesmitteln gesichert werden. Budgettechnisch ähneln sie den berühmten „Kaffeehäferln in der Kuchlkredenz“. Sie sollen in der Regel zweckgewidmete Finanzierungen sichern, die bestimmten gemeinnützigen, in erster Linie sozialpolitischen (Familienpolitik, Insolvenzentgelt-Sicherung, Arbeitslosenunterstützung, Pflegegeld), aber auch strukturpolitischen (Wasserwirtschaft, Umwelt- und Klimapolitik) Zwecken und politischen Konstellationen entsprechen. Ausnahmsweise verfügen manche Fonds über eigene Rechtspersönlichkeit, was zwar die Transparenz ihrer Gebarung verbessern kann, ihnen aber nicht wie den ausgelagerten Infrastrukturgesellschaften Zugang zur Kapitalmarktfinanzierung erlaubt. Die Transparenz wird andererseits dadurch erschwert, dass

die Verantwortung für einige dieser Fonds auffällig von den Verschiebungen der Ressortgrenzen abhängt. So ist die Aufsicht über den Familienlastenausgleich schon beim Sozial-, Familien-, Gesundheitsministerium angesiedelt gewesen und derzeit beim Wirtschaftsministerium (!) gelandet, wobei jeweils eine Kompetenzteilung mit dem Finanzministerium vorgesehen ist. Eine Beurteilung, ob und wann Defizit-Entwicklungen und Schulden tilgungen die öffentlichen Haushalte belasten könnten, ist nicht exakt möglich, weil sie von künftigen politischen Entscheidungen abhängt.

Vermögen und Schulden dieser Fonds bestehen in Ansprüchen oder Verpflichtungen gegenüber den öffentlichen Haushalten. Insbesondere sind „Defizite“ einzelner Fonds, vor allem des Familienlastenausgleichsfonds, an sich rechnerische Größen, weil die Finanzierung von Abgängen direkt aus dem öffentlichen Haushalt erfolgt. Ihre Wirkung auf den öffentlichen Haushalt kann einerseits kurzfristige Schwankungen glätten, andererseits aber kann ihr Bestehen auch künftigen öffentlichen Finanzierungsbedarf verdecken, wenn angenommen wird, dass für bestimmte Zwecke ohnehin eine Sonderfinanzierung etabliert ist.

Der 2007 geschaffene Klima- und Energiefonds (KLI-EN) ist als selbständige Rechtspersönlichkeit errichtet. Sein Abschluss wird extern geprüft und veröffentlicht. Zuletzt (Ende 2008) wies er ein Vermögen von 172 Millionen Euro auf. Seine Zukunft hängt stark von klima- und energiepolitischen Initiativen ab und ist kaum abschätzbar.

Über den seit langem bestehenden Fonds zur Sicherung von Entgelten im Konkursfall – seit einiger Zeit unter dem Titel Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF) firmierend –, der großteils aus Beiträgen der Arbeitgeber (seit 2008 als Zuschlag von 0,55 Prozent der Lohnsumme zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag) gespeist wird, liegen keine Vermögensangaben vor. Es muss angenommen werden, dass seine Gebarung stark konjunkturabhängig ist und dass er in Kürze als Folge der Rezession viel stärker in Anspruch genommen werden wird als in den letzten Jahren.

Den gewichtigsten Fonds, Träger der wichtigsten familienpolitischen Zielsetzungen, vor allem des Familienlastenausgleichs, stellt der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) dar. Seine Gründung geht auf ein Gesetz aus 1967 und ältere Vorläufer zurück.

Der FLAF wird aus Dienstgeberbeiträgen (4,5 Prozent des Bruttolohns) und aus Anteilen an den Einkommen- bzw. Körperschaftssteuereinnahmen finanziert. Seine Einnahmen und Ausgaben werden im Bundeshaushalt (seit 2009) in der Untergruppe 25 verbucht. Vom Gesamtaufwand des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen in Höhe von (2008) 6,5 Mrd. € wurden 4,4 Mrd. € (67,7 Prozent) durch Dienstgeberbeiträge aufgebracht, der Großteil des Rests aus Anteilen an der Einkommens- bzw. Körperschaftssteuer sowie vom Reservefonds für Familienbeihilfen (2008: 0,5 Mrd. €).

Dieser Reservefonds für Familienbeihilfen wurde gleichzeitig mit dem Familienlastenausgleichsfonds geschaffen und besitzt eigene Rechtspersönlichkeit. Er soll Überschüsse und Abgänge des FLAF glätten. In der Vergangenheit konnte er zeitweise beträchtliche (Sonder-)Vermögenspositionen ansammeln, die dann regelmäßig einen starken Anreiz für die Politik darstellten, entweder die Zweckbindung aufzuweichen oder familienpolitische Zielsetzungen auszuweiten. Seit Jahren ist der Reservefonds strukturell

defizitär. Obwohl der Fonds ein negatives Netto-Vermögen aufweist, werden an den FLAF Finanzierungsmittel abgeführt. Dadurch wächst der Schuldenstand des Reservefonds. Ende 2008 betrug er – 2,4 Mrd. €. Nach einer Projektion aus dem Frühjahr 2009 wird die strukturelle Tendenz zu immer höheren Abgängen auch in Zukunft anhalten, so dass der „Schuldenstand“ Ende 2013 – 5,7 Mrd. € und Ende 2015 – 6,1 Mrd. € erreichen würde.

Als Folge der Rezession ist wahrscheinlich mit einem schrumpfenden Aufkommen an Einnahmen sowohl aus Dienstgeberbeiträgen wie aus Anteilen an der ESt und KöSt zu rechnen, was in diesen Zahlen nicht berücksichtigt sein dürfte. Andererseits nehmen die Projektionen die Erschließung relativ geringer zusätzlicher Einnahmequellen (Dienstgeberbeiträge für freie Dienstnehmer, Aufhebung der Selbstträgerschaft bei größeren Gemeinden) an.

Die Schuldenentwicklung des Reservefonds ist mit den Finanzschulden des Bundes nicht vergleichbar. Diese „Schulden“ wurden ja nicht extern finanziert, sondern sind ja gerade gegenüber dem Bundeshaushalt entstanden, weil die familienpolitischen Zwecke die zweckgewidmeten Einnahmen immer mehr überstiegen. Eine grundsätzliche Neugestaltung der Finanzierung der Familienpolitik wird immer wieder gefordert, eine Rückzahlung der „Schulden“ zugunsten des Bundesbudgets ist derzeit nicht vorgesehen. Eine „Tilgung“ zugunsten des Bundeshaushalts ist zwar denkbar und wird vereinzelt auch gefordert, wäre aber nur über eine Neuordnung von Zwecken und dafür gewidmeten Einnahmen denkbar.

Als längerfristige Problematik bleibt somit der Befund, dass der Aufwand für familienpolitische Aktivitäten tendenziell schneller steigt als die dafür derzeit vorgesehenen zweckgewidmeten Einnahmen.

### **III. Alterungsbedingte Ansprüche an die öffentlichen Haushalte**

#### **1. Perspektiven der Pensionsfinanzierung**

Die möglichen direkten Effekte der demographischen Perspektiven auf die Finanzierung der öffentlichen Altersvorsorge sind schon bald nach dem dramatischen Rückgang der Geburtenzahlen in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts international und auch in Österreich erkannt worden. Eine starke Generation aus der Zeit des Baby-Booms der Nachkriegszeit wird ab dem zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts immer stärker auf die Erwerbseinkommen (und damit auch auf die Produktionskapazität) einer noch nie so schmalen nachfolgenden Generation angewiesen sein. Dies ist aber das unmittelbare Postulat des fiktiven Generationenvertrags.

Die in den Ruhestand tretende Nachkriegsgeneration nimmt eine Altersvorsorge in Anspruch, die die Erwerbseinkommen der nachfolgenden Generation steigend belasten muss, wobei diese zahlenmäßig schwachen Kohorten aus den Jahren nach dem Geburtenrückgang ihrerseits nicht mit der gleichen relativen Höhe der Altersvorsorge rechnen können. Diese

demographische Perspektive wurde längst Gegenstand von dramatischen Projektionen und berechtigten Bedenken. Der Widerstand gegen Korrekturen am Generationenausgleich versteifte sich, je näher diese demographische Schwelle gerückt war.

Auf den ersten Blick lässt sich leicht errechnen (*ceteris paribus!*), dass rasch wachsende Anteile von den Einkommen der Aktiven abgezweigt und zur Finanzierung der Sozialversicherung der Eltern- und Großeltern-Generation umgelegt werden müssten. Sozialbeiträge in Höhe von bisher (Größenordnung!) 20 Prozent der Brutto-Einkommen würden bis in die dreißiger und vierziger Jahre dieses Jahrhunderts auf 40 oder gar 50 Prozent angehoben werden müssen.

Diese viel zu einfache Rechnung nimmt wichtige Rahmenbedingungen als unverändert an. Die wichtigsten sind: Erwerbsbeteiligung, Immigration von Arbeitskräften, relative Absenkung der Pensionshöhe im Verhältnis zu den Aktiveinkommen, sowie makroökonomische Variable wie Veränderungen des Produktivitätsfortschritts oder der Spar- und Investitionsneigung.

Ein Teil der Ökonomen plädierte vor dieser Aussicht für eine Stärkung der Altersvorsorge durch den Aufbau einer kapitalgedeckten zweiten Säule oder sogar den schrittweisen vollständigen Ersatz des Umlageverfahrens durch Ertrag bringendes Kapital.

Dagegen sprach jedenfalls, dass eine Generation dann hinnehmen müsste, ihren Verpflichtungen aus dem Generationenvertrag nachzukommen und gleichzeitig für das eigene Alter mehr anzusparen. Ökonomisch ist die Kapitaldeckung der Pensionsfinanzierung nur dann vorteilhaft, wenn man annehmen kann, dass die Erträge aus investiertem Kapital über längere Zeiträume höher sind als die Steigerung der Wertschöpfung aus selbständiger oder unselbständiger Arbeit. Die Finanzkrise 2007/2009 hat mehr als Zweifel an der Verwendung Aktienerträgen als Fundament der Alterssicherung breiter Bevölkerungsschichten beschert. In einer tiefen und länger anhaltenden Wirtschaftskrise wird sowohl die Finanzierung von Pensionen aus Beiträgen wie die aus Kapitalerträgen beeinträchtigt, eine These, für die in den letzten Monaten der schlagende Beweis in der Realität erbracht wurde.

In Österreich stützt sich der weitaus überwiegende Teil der staatlichen Altersvorsorge nach wie vor auf das Umlageverfahren.

Die Alterungsperspektive löste hierzulande erst ab den neunziger Jahren eine politische Diskussion und erste greifbare Reformschritte am System, wie es seit den fünfziger Jahren auf- und ausgebaut wurde, aus. Ideologische Positionen wirkten sich auf diese Diskussion aus: überzeugte Marktwirtschaftler, die das Heil in möglichst schneller Akkumulation von Börsenkapital suchten, stehen hartnäckigen Verteidigern des Status-Quo, vor allem beeinflusst von sozialistischen Idealvorstellungen gegenüber.

Letztere argumentieren gelegentlich, dass die Pensionen aus dem Umlageverfahren immer finanzierbar wären, es müssten eben die Anteile am Volkseinkommen zugunsten der älteren Generation verschoben werden. Bei rasch wachsendem Sozialprodukt würde dies zwar einen geringeren Anstieg der Netto-Einkommen aus aktiver Arbeit, nicht aber eine absolute Senkung bedeuten.

Dieser Standpunkt übersieht, dass die jüngere Generation Möglichkeiten hätte, sich den Verpflichtungen aus dem Generationenvertrag zu entziehen, wenn ihr diese subjektiv als zu belastend erscheinen. Dabei ist Auswanderung in ein demographisch jüngeres Land vermutlich gar nicht die nächst liegende Option, viel eher verstärktes Ausweichen in die Schattenwirtschaft oder eine höhere Präferenz für Freizeit im Vergleich zu Erwerbsarbeit.

Absehbar höherer Finanzierungsbedarf und daher Reformanstöße ergaben sich nicht nur aus der reinen Alterungsperspektive selbst. Sie resultieren auch aus der ständig und wahrscheinlich auch in Zukunft steigenden Lebenserwartung, aus dem steigenden „Reifegrad“ des staatlichen Pensionssystems – zunehmend reguläre, langjährige Erwerbs-Curricula im Vergleich zu den Nachkriegsjahrzehnten -, dem höheren Erfassungsgrad der Bevölkerung durch das System, und vor allem durch die verstärkte Nutzung der Frühpension zur Senkung der sichtbaren Arbeitslosigkeit, die seit Beginn der achtziger Jahre immer mehr politische Probleme machte. Das normale Pensionsantrittsalter (bei Männern 65, bei Frauen 60 Jahre) wurde immer mehr zur Ausnahme. Der effektive Pensionsantritt sank auf einige Jahre unter 60, bei manchen Berufsgruppen bis wenig über 50 Jahre.

Dem suchte eine Serie von „Pensionsreformen“ beizukommen. Diese bekamen mehr politischen Nachdruck, als 1997 ein vom Sozialministerium in Auftrag gegebenes Gutachten des deutschen Ökonomen Bert Rürup unter plausiblen Annahmen über Wachstum, Arbeitsmarkt und Einkommen nachwies, dass aus längerfristiger Perspektive unerwartet kräftige Änderungen an den Parametern des Systems so bald wie möglich vorzunehmen wären. „Pensionspolitischer Handlungsbedarf“ war etabliert.

Pensionsreformen zählen zu den schwierigsten politischen Aufgaben überhaupt. Sie werden nicht erleichtert dadurch, dass manche Ökonomen und Schriftsteller dazu neigen, den Weltuntergang infolge Alterung auszumalen, während andere umgekehrt, vorwiegend aus ideologischen oder opportunistischen Gründen, zumindest unmittelbaren Handlungsbedarf leugnen. Pensionsreformen beziehen sich ja auf Perspektiven, die in hohem Maß unsicher sind.

Auf längere Sicht ist es auch eine Illusion anzunehmen, die demographischen Projektionen ergäben einigermaßen gesicherte Anhaltspunkte über Jahrzehnte. Sie haben zum Beispiel die beiden Hauptelemente der nun akuten Problematik „Alterung“, nämlich den Baby-Boom der Nachkriegszeit und den Geburtenrückgang (baby bust) ab den späten sechziger Jahren nicht einmal in Ansätzen richtig projiziert. Auf längere Sicht sind auch die Fruchtbarkeit und die Sterblichkeit einer Bevölkerung wesentlich unsicher und von zahlreichen wirtschaftlichen, soziologischen und kulturellen Einflüssen abhängig.

Deshalb verzichtet die vorliegende Studie auf Darstellungen über den Zeithorizont 2035 hinaus. Insbesondere die Prognose der Wanderungsbewegungen über die Staatsgrenzen (Migration) ist ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Alterungs- und Pensionsproblematik, und die ist stark von der Relation der Wirtschaftslage zwischen In- und Ausland (Herkunfts- und Auswanderungsländer) abhängig.

Gewiss, die Projektionen und Prognosen auf längere Sicht sind hochgradig unsicher. Diese Feststellung erlaubt nicht, die langfristigen Folgen heutigen Handelns oder Unterlassens in

verschiedenen Szenarien der exogenen Bedingungen und der beeinflussbaren Zusammenhänge innerhalb des nationalen politischen Systems und zwischen den Generationen sorgfältig zu analysieren und mögliche Strategien durchzuspielen. Der Hinweis auf die große Unsicherheit liefert Politikern, die selbst oder in Hinblick auf ihre jeweilige Klientel an einem unveränderten Pensionssystem interessiert sind, einen bequemen Vorwand, Reformüberlegungen und vor allem Einschnitte in das bestehende System abzulehnen (Beispiel: A. Khol 2009). Sie riskieren dabei zu Lasten Jüngerer, dass später – wenn sie längst nicht mehr politisch aktiv sind - drastischere Maßnahmen erforderlich werden.

Um die Perspektiven und die Entscheidungen über das staatliche Pensionssystem möglichst objektiv und sachlich beurteilen zu können, wurde in Österreich eine Pensionskommission aus Fachleuten und Sozialpolitikern der Regierung und der Sozialpartner eingerichtet.

Ihre wechselhafte Geschichte spiegelt wieder, dass sie jedenfalls nie frei von mehr oder weniger direktem politischem Einfluss war. Beim Wechsel der Regierungskoalition oder bei Pensionsreformen, die einen Anlass boten, wurde sie regelmäßig neu „eingefärbt“, d.h. ihr Vorsitz und ihre Zusammensetzung an neue politische Machtverhältnisse angepasst. Die divergierenden Interessen der Generationen führen regelmäßig zu Diskussionen, in denen gleichzeitig sowohl von Jugend- wie von Seniorenpolitikern beklagt wird, dass ihre jeweiligen Anliegen in der Kommission unterrepräsentiert seien.

In der Tendenz kann man annehmen, dass sich das Interesse an der Beibehaltung des pensionspolitischen Status-Quo, welches die gegenwärtigen Pensionisten und jene Altersgruppen, deren Pensionsantritt in ein bis eineinhalb Jahrzehnten bevorsteht, verbindet, dann eher durchsetzen, wenn der sozialdemokratische Einfluss in der Kommission oder in der Interpretation der Ergebnisse stärker ist. Stimmen, die dazu aufrufen, die langfristige Finanzierbarkeit des Systems nicht zugunsten kurzfristiger politischer Anliegen zurückzustellen, sind entweder nicht in der Kommission vertreten oder zu wenig stark. Eine solche Haltung hat oft auch die Sympathie größerer Schichten der Bevölkerung, auch mittlerer Jahrgänge, weil dort die generationenübergreifenden Zusammenhänge nicht klar gesehen werden und weil die Illusion, „der Staat“ möge die Pensionisten nicht schlecht behandeln, auf verbreitete Sympathie stößt.

Es gibt wahrscheinlich kein nationales Pensionssystem, in dem ähnliche politische Auseinandersetzungen vermieden werden. Letztlich geht es um Fragen der Gerechtigkeit zwischen Generationen und innerhalb von Generationen (Steuer- und Beitragszahler einerseits, unterschiedlich hohe Pensionen Beziehende andererseits). Es gibt aber eine ganze Reihe von Ländern, in denen Langfristperspektiven nicht nur der Altersvorsorge, sondern auch damit im Zusammenhang andere wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen ungleich eingehender sachlich und wissenschaftlich aufgearbeitet werden, das Verständnis in der Bevölkerung höher entwickelt und das Feld für unvermeidliche politische Werturteile deutlich eingeengt wird.

## 2. Österreich ein low-risk-country?

Österreichs demographische Perspektiven unterscheiden sich nicht wesentlich von denen des Durchschnitts der westeuropäischen Staaten. Die demographische Altersbelastungsquote (Bevölkerung im Alter von 65+ gemessen an der Bevölkerung 15-64) wird von etwa 25 Prozent (2007, zum Vergleich EU15: 26) auf (2035) 43 Prozent (EU15: 43) steigen. Der Anstieg wird bis etwa der Mitte des zweiten Jahrzehnts mäßig schnell, dann aber immer schneller verlaufen. Dabei wird eine relativ hohe Netto-Immigration von Personen im erwerbsfähigen Alter angenommen.

Wegen der vergleichbaren demographischen Perspektive und einigen auffallenden Problemzonen des Pensionssystems (relativ früher Pensionsantritt, besonders von Frauen, uneinheitliche Pensionsansprüche, relativ hohe Sozialversicherungs- und vor allem Beamtenpension) wurde Österreich zu Beginn dieses Jahrzehnts noch als typischer Problemfall eingestuft: „Austria’s demographic trends represent the most serious threat for the long-term sustainability of the public pension system and, more broadly, of the public finances. The ratio of the elderly (over 64 years) to the total working age population is projected to double in the next thirty years. Without corrective measures, total age-related spending (pensions, health, long-term care) would rise by 5-6 percentage points of GDP, according to government estimates. Under slightly less optimistic assumptions, age-related spending could rise by 9-10 percentage points of GDP, making not only the pension system but the finances of the public sector as a whole unsustainable.” (IMF 2002, p.2).

Diese dramatische Einschätzung hat sich national und international deutlich beruhigt. Der Anlass dafür war die Pensionsreform 2005. In der ersten Studie des Wirtschaftspolitischen Komitees (EPC) der EU über die altersbedingten Kosten der Alterung für die Staatshaushalte auf lange Sicht aus dem Jahr 2006, wird Österreich bereits als „low-risk-country“ eingestuft. Diese komfortable Position teilt es gemäß dieser damaligen Studie mit den skandinavischen, den baltischen Ländern, Polen und mit den Niederlanden. Diese Gruppe „have in general come furthest in coping with ageing. However, low risk does not mean ‘no risk’ regarding fiscal sustainability.” (EU 2006b, p.2).

Die Einstufung als ‚low-risk-country‘ in Bezug auf die langfristige Perspektive des altersbedingten öffentlichen Aufwands wird auch noch im jüngsten OECD-Bericht über Österreich (OECD 2009a, p. 81) aufrecht erhalten: „Combining all age-related spending projections, it turns out that the resulting pressures in Austria, unlike in most EU countries, seems to be relatively small.“ Die OECD weist aber darauf hin, dass sich die günstigeren Projektionen für Österreich seit der letzten Projektion 2006 im Vergleich zu anderen Ländern relativ verschlechtert haben und dass größere Unsicherheiten der Projektionen nicht vernachlässigt werden dürfen.

Auch der Staatsschuldenausschuss (2008) fühlte sich noch im Jahresbericht für 2007 durch die Langfristprojektionen bis 2050 beruhigt und schließt den Sonderteil über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Österreichs (S. 130): „Gemäß Basiszenario 2008 besteht unter den gegebenen Annahmen kein fiskalpolitischer Handlungsbedarf für Österreich“, und hebt diese Schlussfolgerung in Fettdruck hervor. Freilich berücksichtigte

dieser Bericht noch nicht die Effekte der seither eingetretenen rapiden Verschlechterung der Staatsfinanzen. Der Ausschuss weist allerdings darauf hin, dass diese Aussage von vielen Annahmen abhängt, von denen – mit Recht - vor allem die langfristige Entwicklung der Zinsen für die Staatsschuld betont wird. Im folgenden Bericht (2009) weist er auf die Dringlichkeit von Reformen im öffentlichen Sektor und auf die verschlechterten Perspektiven auf mittlere Sicht, in welchen er das mittelfristige Szenario bis 2013 kommentarlos übernimmt, hin.

Diese vergleichsweise beruhigenden Aussichten halten ausgewogenen Analysen und der jüngsten Realität der Pensionsanträge nicht stand. Die Analyse ergibt, dass sich die Langfristprojektionen aus der Kumulation von fragwürdigen optimistischen Annahmen ergeben. Und gerade die langfristig am meisten Kosten sparenden Elemente der Pensionsreform 2005 haben sich in den neueren politischen Kräfteverhältnissen der letzten Jahre nicht umsetzen lassen oder wurden stark in die Zukunft verschoben. Die politischen Verschiebungen bedeuten, dass die Ausgangssituation der Projektionen nicht mehr hält, sondern sich erheblich verschlechtert hat.

Diesen Realitäten trägt die jüngste Revision der Langfristprojektionen vom 17. März 2009, die, wie schon geschildert, auch in die Beurteilung der langfristigen Nachhaltigkeit der österreichischen Staatsfinanzen durch die EU und die OECD Eingang fand, keine Rechnung.

### **3. Analyse des EU Ageing Report 2009**

Im Jahr 2006 gab der ECOFIN-Rat dem Wirtschaftspolitischen Komitee der EU (EPC) das Mandat zur Aktualisierung und Verbesserung der Projektion des alterungsbedingten Aufwands für alle Mitgliedsländer der EU, diesmal bis 2060. Neuere demographische Projektionen, eine erheblich verbesserte Modellstruktur und auch verbesserte internationale Vergleichbarkeit ließen nicht unwesentliche Revisionen am früher gewonnenen Bild erwarten.

Der Ageing Report 2009 basiert einerseits auf einem internationalen Makromodell der EU, das die gesamtwirtschaftlichen Annahmen für die Mitgliedsländer (Wachstum, Produktivität, Migration) konsistent macht, andererseits auf der Durchrechnung der Wirkungen des geltenden nationalen Pensionsrechts, in Österreich durch das Sozialministerium mit dem dortigen „statistischen pensionsrechtlichen Mikrosimulationsmodell“.

Die gesamtwirtschaftliche Konsistenz wird über vorgegebene europäische Annahmen zu makroökonomischen und demographischen Variablen hergestellt. Für die europäischen Perspektiven ist sehr entscheidend, dass die Arbeitsgruppe für nahezu alle Mitgliedsländer eine langfristig praktisch unveränderte Wachstumsrate der Produktivität annimmt. Damit wird die in der Literatur stark vertretene, allerdings umstrittene Hypothese, dass eine alterungsbedingte Abschwächung des Produktivitätsfortschritts eintreten könnte, zurückgewiesen.

Nicht überwunden wurde in diesem Bericht die methodische Struktur des Modells, dass die einzelnen Aspekte alterungsbedingten öffentlichen Mehraufwands (Pensionen, Gesundheit,

Pflege, Bildung, Arbeitslosigkeit) weitgehend unabhängig voneinander addiert werden. Die wechselseitigen innerstaatlichen und internationalen Abhängigkeiten etwa von Pensions-, Pflege- und Gesundheitsaufwand bleiben weitgehend exogen und unerforscht. Ein nationales oder gar europäisches Gesamtkonzept für die Epoche der Alterung ergeben sich daraus nicht, bestenfalls Hinweise auf ökonomische Größenordnungen, um die es gehen könnte.

Die Veröffentlichung des neuen Ageing Report wurde durch die unerwartet im September 2008 akut gewordene internationale Krise empfindlich gestört. Die Langfristprojektionen hatten mit einem solchen Ereignis nicht gerechnet. Die langfristigen Konsequenzen der kurzfristig ergriffenen Maßnahmen waren bei der Fertigstellung des neuen Ageing Report (und auch heute noch nicht) kaum abschätzbar. Der neue Bericht 2009 wurde aber um einige Ausführungen zu den möglichen langfristigen Folgen der Krise, basierend auf dem Informationsstand von Anfang 2009, der noch nicht den weiteren Rückschlag im 1. Quartal 2009 enthielt, ergänzt, und als „vorläufig“ veröffentlicht. (EU 2009a).

Diesem neuen Bericht nach würde nun in Österreich der Anteil von Sozialversicherungspensionen (einschließlich Rehabilitation und Verwaltungsaufwand) am BIP vom neuen Ausgangsjahr 2007 bis 2035 um 1,1 Prozentpunkte, nämlich von 13,7 auf 14,8 Prozent steigen. Darin enthalten sind ein deutlich sinkender relativer Aufwand für Beamtenpensionen von erstaunlichen 3,6 Prozent des BIP 2007 (verglichen mit ASVG-Pensionen: 7,9 Prozent, also derzeit noch fast die Hälfte des Aufwands für ASVG-Pensionen!) auf 2,4 Prozent 2035 sowie Kosten für sonstige soziale Altersunterstützung, Rehabilitation und Verwaltung des Pensionssystems). Von 2035 an bis 2060 ergibt sich aus den Projektionen - nur für Österreich ! - ein leichter Rückgang des öffentlichen Aufwands für Pensionen, weil langfristige Einflüsse der Pensionsreform 2005 wirksam würden (Salomäki, 2006, p.12).

„The pension spending projections are sensitive to many parameters and therefore highly uncertain. Under different combinations of plausible key parameters, pension expenditure by 2050 may differ as much as 8 % of GDP. In the worst-case scenario they may reach around 18 % of GDP in 2050, implying an increase of around 5 % of GDP.” (OECD 2009, p. 79).

Dieses vergleichsweise günstige Ergebnis verdankt Österreich nicht nur der Annahme einer raschen Überführung der Altersvorsorge der Beamten in die allgemeine Sozialversicherung, sondern einer Reihe weiterer überwiegend günstiger Annahmen für die Finanzierung der Pensionen:

Für Österreich spezifisch werden relativ günstige Annahmen über entscheidende Variable eingebaut:

- Es wird angenommen, dass die gegenwärtig anhaltende Neigung zur Frühpension aus einer Reihe von Titeln, vor allem dem der langen Versicherungsdauer (Hacklerregelung) gestoppt und der hohe Anteil an Pensionszuerkennungen wegen Invalidität normalisiert wird. Von diesen Annahmen hängen zwar nicht die langfristigen Perspektiven, wohl aber der kurz- bis mittelfristige Finanzbedarf des Pensionssystems ganz wesentlich ab. Deshalb empfiehlt die OECD, dieser Tendenz besondere

Aufmerksamkeit zu widmen, weil sonst die Haltbarkeit der Finanzierung des gesamten Pensionssystems auf dem Spiel stehe (OECD, a.a.o.). Der Empfehlung schließen sich die meisten regierungsunabhängigen Experten an.

Der Ausweg in die Invaliditätspension und die außerordentlich starke Inanspruchnahme von Pensionen wegen langer Versicherungsdauer sind Reaktionen darauf, dass der Weg in die bisherige Frühpension seit der Pensionsreform verbaut ist. Im Effekt bedeutet das aber, dass das zentrale Anliegen der Pensionsreform 2005, nämlich das Hinaufsetzen des durchschnittlich sehr niedrigen Pensionsalters in Österreich bisher nicht erreicht wurde und nach dem gegenwärtigen Stand der politischen Meinungsbildung auch in absehbarer Zeit nicht erreicht werden kann.

Diese Situation wirft nicht nur Fragen der Finanzierbarkeit, sondern auch gesundheitspolitische und Ausgewogenheitsfragen („Hackler“ sind in der Regel Angehörige von Schreibtischberufen) auf. Auf die Höhe des langfristigen Finanzierungsbedarfs (ab 2020) hat die gegenwärtige Welle der Vorziehung des Ruhestands zwar wenig Auswirkung, wohl aber auf den kurz- und mittelfristigen Bedarf an Zusatzfinanzierung aus dem Bundeshaushalt, der durch die Rezession ohnehin unhaltbar stark belastet wird. „Nachhaltigkeit“ ist nicht gegeben, wenn bereits die Ausgangssituation der langfristigen Projektionen unhaltbar ist. In welchem Ausmaß die Welle der „neuen“ Frühpensionierungen die Projektionen der Pensionskommission bereits in der Ausgangssituation (2007 – 2013) tangiert, ist aus den veröffentlichten Angaben des Sozialministeriums nicht zu entnehmen.

- Die Projektion nimmt einen kräftigen Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen aller Altersstufen (von 68 Prozent 2007 auf 72,7 Prozent 2035) an. Auffallend ist ein Anstieg von über 63 Prozent bei Frauen im Alter von 55 bis 64 Jahren, verglichen mit einem solchen von wenig über 50 Prozent im Durchschnitt der EU15. Das hat mit der Angleichung der Altersgrenze für den Pensionsantritt von Frauen zu tun. Derzeit ist jedenfalls ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen wegen der oben geschilderten Möglichkeiten der Frühpensionen nicht erkennbar.
- Von noch größerem Gewicht ist die optimistische Annahme, dass die Immigration bis 2030 auf dem Niveau von 30.000 bis 35.000 (Netto-) Einwanderern pro Jahr verharren wird. Erst zwischen 2030 und 2035 wird ein Rückgang auf unter 30.000 projiziert. Gemessen an Deutschland, das eine zehnmal so große Bevölkerung aufweist, würde die Immigration nach Österreich relativ weit stärker sein (16 Prozent). Österreich würde über den gesamten Zeitraum eine deutlich höhere Immigrationsquote verzeichnen als Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Belgien, die Niederlande oder die skandinavischen Länder. Die Sensitivitätsanalyse des Ageing Report zeigt, dass Immigration ein ganz wesentlicher Faktor der relativ günstigen Projektion der Pensionskosten in Österreich wäre. Im „Zero migration scenario“ wäre der Aufwand für Sozialversicherungspensionen in den

zwanziger und dreißiger Jahren um rund 2 ½ Prozent des BIP höher. Angesichts der politischen Problematik starker Immigration, schon gar über lange Zeiträume, ist die Hauptvariante als zu optimistisch für die öffentlichen Finanzen anzusehen.

- Eine weitere für die Finanzierung der öffentlichen Pensionen günstige Annahme betrifft die Kürzung der benefit ratio, d.i. der Höhe der durchschnittlichen Pension gemessen am durchschnittlichen Erwerbseinkommen. Diese Relation würde von 54,9 Prozent (2007) auf 48,0 Prozent (2035) gesenkt, signifikant stärker als im Durchschnitt der EU15. Dies war die Absicht der Pensionsreform 2005, die für die Pensionen den Teuerungsausgleich sicher stellen wollte (Guger, 2004), nicht aber einen Anteil der Pensionisten an Produktivitäts- und Realeinkommenssteigerungen der Volkswirtschaft. Nach den jüngsten Erfahrungen mit Nachbesserungen und dem Aufschub schon beschlossener langfristig wirkender Limits für Pensionen sowie den Entscheidungen der Pensionskommission ist dies in Zweifel zu ziehen, wenn man den in Zukunft steigenden Anteil Betroffener an der Gesamtbevölkerung bedenkt.

Zusammenfassend sind die aktuellsten Projektionen des Ageing Report 2009 für Österreich in ihren langfristigen Folgen für die Staatsfinanzen als ausgesprochen optimistisch anzusehen und dem asymmetrischen Risiko von höheren Aufwandssteigerungen ausgesetzt, mit denen eine seriöse Budgetpolitik rechnen muss. Realistisch ist wahrscheinlich ein Anstieg der öffentlichen Aufwendungen für die Pensionen um etwa 3 Prozent des BIP bis 2035.

Daneben schlagen sich nun die Effekte der verschlechterten Ausgangssituation, die im Ageing Report für 2007 noch nicht abgebildet sind, nieder. Die steigende Arbeitslosigkeit und die (vorwahlbedingten, Sommer 2008!) Verlängerungen von Übergangsregelungen im Pensionsrecht (Stichwort: Hacklerregelung) verursachen heute schon und in den kommenden Jahren bis 2013 einen erheblichen Mehraufwand der öffentlichen Finanzen, vor allem der Zuschüsse aus den allgemeinen Steuereinnahmen. Dieser kann vorsichtig (abhängig vom weiteren Verlauf der Rezession) mit jährlich 0,5 Milliarden € oder einem Viertel Prozent des BIP über mehrere Jahre angenommen werden. Auf lange Sicht wird dies zwar den Anstieg der Pensionslast reduzieren, die Finanzierungslücke des Staates jedoch vergrößern mit entsprechenden Folgen für die Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld.

#### **4. Öffentlicher Aufwand für Gesundheit**

Es ist unmittelbar einsichtig, dass die Alterung den Aufwand für Gesundheitsleistungen vermehren muss. Zwei Einflüsse wirken in dieser Richtung: einerseits wirkt ein höherer Anteil älterer Menschen in der Bevölkerung, die naturgemäß pro Kopf deutlich mehr Leistungen benötigen als jüngere, in dieser Richtung. Andererseits könnten bei steigender

Lebenserwartung Menschen Krankheitsfälle auftreten, die bei kürzerer Lebenserwartung gar nicht zum Ausbruch kämen.

Die Effekte höherer Lebenserwartung auf den Gesundheitsaufwand sind derzeit in der internationalen Literatur noch stark umstritten. Die optimistische Hypothese erwartet, dass die Verlängerung der Lebenszeit parallel gehen wird mit einer etwa gleich langen Verlängerung der Lebenszeit bei guter Gesundheit. Der Aufwand für Gesundheitsleistungen werde sich wie bisher stark auf die allerletzte Lebensphase zusammen drängen. Dies sei der Effekt verbesserter Vorsorge und des medizinischen Fortschritts.

Die pessimistischere Anschauung nimmt an, dass altersbedingte Krankheiten etwa im gleichen Lebensalter auftreten wie bisher, so dass je Patient eine längere Zeit erhöhten Aufwands für Gesundheitsleistungen zu erwarten wäre. Pessimisten weisen außerdem darauf hin, dass mit vermehrtem Auftreten von Zivilisationskrankheiten (Übergewicht, Diabetes und Folgeerkrankungen, Rheuma), dem Akutwerden langsam wachsender maligner Neubildungen sowie vermehrter Inzidenz von Geistesstörungen gerechnet werden müsse. Die Hauptvarianten der internationalen Projektionen nehmen meist einen Mittelweg zwischen beiden Hypothesen an.

Die Alterung mit ihren Aspekten eines höheren Anteils älterer Menschen und längerer Lebenserwartung ist nicht der einzige Einfluss auf die sehr wahrscheinliche Perspektive eines wachsenden Gesamtaufwands und mehr oder weniger parallel dazu der Anforderungen an öffentlich finanzierte Gesundheitsleistungen.

Andere wichtige Einflüsse sind: die relative Verteuerung von Gesundheitsleistungen im Vergleich zur durchschnittlichen Preissteigerung des Sozialprodukts und die höheren individuellen Ansprüche, die eine wohlhabende Wachstumsgesellschaft entfaltet. Die relative Verteuerung hat mit der Verteuerung der Arbeitskosten in diesem Sektor zu tun, für den im individuellen Anlassfall geringere Rationalisierungsmöglichkeiten als etwa in der industriellen Produktion charakteristisch sind.

Dazu kommt der wissenschaftliche Fortschritt der Medizin, welcher immer anspruchsvollere aber auch teurere Behandlungsmethoden möglich macht. Dabei entstehen dann bei öffentlicher Finanzierung ethische Probleme, ab welchem Alter die Anwendung und Finanzierung solcher Behandlungsmethoden noch gerechtfertigt erscheint.

Andererseits ist denkbar, die internen organisatorischen Abläufe im Gesundheitssektor, sowohl auf der Ebene der Volksgesundheit wie auch auf der Ebene der Koordination der verschiedenen Anlaufstellen für Gesundheitsleistungen noch zu verbessern. Moderne IT- und Kommunikationstechnologien sowie Reformen in der Arbeitsteilung zwischen stationärer und ambulanter Behandlung, Spezialisierung und leistungsbezogenen Finanzierung zur Erhöhung der Effizienz haben noch einen beachtlichen Spielraum, ohne dass die Hauptziele der Gesundheitspolitik aufs Spiel gesetzt werden müssten.

Die meisten Projektionen dieser komplexen Perspektiven ergeben, dass der rein alterungsbedingte Mehraufwand für Gesundheitsleistungen weniger als die Hälfte der zu erwartenden öffentlich finanzierten Mehraufwendungen ausmachen wird. Der Anteil des

Aufwands von öffentlich finanzierten Gesundheitsleistungen am BIP ist auch in der Zeit, in der die Bevölkerung noch nicht alterte, in den meisten Ländern, darunter auch Österreich, wegen der genannten höheren Ansprüche und höheren Kosten rasch gestiegen. In Österreich hat dieser Anteil von 3,3 Prozent des BIP im Jahr 1970 bis 2006 auf 7,7 Prozent zugenommen.

Es genügt daher nicht, sich bei der Projektion künftiger Mehrbelastungen der öffentlichen Finanzierung auf rein alterungsbedingte Effekte, deren Ausmaß, wie erläutert, ziemlich unsicher ist, zu beschränken. Auch ohne demographische Alterung müssten die öffentlichen Haushalte mit einer Mehrbeanspruchung durch Gesundheitsleistungen rechnen. Dies betrifft Leistungen für alle Altersschichten der Bevölkerung sowohl infolge der relativen Verteuerung der Leistungen von Gesundheitsberufen wie auch der Verbesserung der Behandlungsverfahren und der Pharmazeutika im Einklang mit dem medizinischen Fortschritt. Grob geschätzt muss bis 2035 auch ohne alterungsbedingte Effekte ein steigender Anteil des öffentlichen Gesundheitssektors am BIP im Ausmaß von rund 3 bis 4 Prozentpunkten erwartet werden. Nach Optimierung der Organisation des Gesundheitssektors („Gesundheitsreformen“, so solche überhaupt politisch durchzusetzen sind) könnte dieser Anstieg vielleicht auf eine unvermeidliche Mehrbelastung um + 2 bis + 3 Prozentpunkte des BIP gedrückt werden.

Dazu kommt nun der rein alterungsbedingte Mehraufwand, welcher in den koordinierten Vorausberechnungen des Ageing Reports der EU für Österreich vom Ausgangsjahr 2007 bis 2035 mit etwas mehr + 1 ¼ Prozentpunkten des BIP angegeben ist. Nur dieser ging in die Überlegungen zur sustainability der öffentlichen Haushalte, die das Finanzministerium im jüngsten Stabilitätsprogramm vorlegte, ein, nicht aber der mindestens doppelt so große unabweisbare sonstige Mehrbedarf für Gesundheitsleistungen.

## **5. Mehrbedarf an Langzeitpflege**

Ähnlich unmittelbar einsichtig wie öffentlicher Mehraufwand für Gesundheitsleistungen ist ein solcher für Langzeitpflege. Langzeitpflege wird zwar nicht ausschließlich, aber überwiegend älteren Personen erbracht, so dass deren steigender Anteil an der Bevölkerung direkt einen Mehrbedarf an Pflege auslöst.

Dessen Umfang und Intensität ist allerdings von der erwarteten Entwicklung der Gesundheit älterer Menschen abhängig, daneben von einer Reihe anderer Faktoren auf der Nachfrage- und auf der Angebotsseite. Zu den angebotsseitigen Bestimmungsgründen zählen das Ausmaß der informell erbrachten Pflegeleistungen im Rahmen der Familie oder karitativer Organisationen und das Angebot von mobilen Pflegeangeboten. Solche Pflegeleistungen in der eigenen Wohnung, die eine Aufnahme in eine (öffentlich finanzierte) stationäre Pflegeanstalt zu vermeiden suchen, was den Intentionen der Bevölkerungsmehrheit entspricht, hängen allerdings teilweise von öffentlicher Finanzierung (Subventionen, Pflegegeld) ab.

Darüber hinaus wird das Angebot selbst auch von der Situation am Arbeitsmarkt, von legaler und illegaler Immigration, der Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen bestimmter Altersgruppen, die relativ stark Pflegeleistungen erbringen, abhängen.

Die demographischen Perspektiven wirken sich also nicht nur auf die Nachfrage nach Pflegeleistungen, sondern auch auf das Angebot aus. Eine stark steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen im Alter von 55+, wie sie die offiziellen Pensionsprojektionen annehmen, hätte ceteris paribus eine Reduktion des Angebots für informelle Pflegeleistungen und eine mögliche Mehrbelastung öffentlicher Haushalte für formelle Pflegeeinrichtungen zur Folge.

Für die Zukunft ist nicht nur aus diesem Grund, sondern auch wegen soziologischer Entwicklungen – Tendenz zum Einzelhaushalt und zur Patchwork-Familie – anzunehmen, dass Pflegebedürftige stärker auf formale Pflegeeinrichtungen verwiesen sind. Dies trifft vor allem auf Länder zu, in denen gegenwärtig noch der Großteil der Pflege von informellen oder familiären Kräften bewältigt wird. Österreich ist in dieser Hinsicht im Rahmen Europas ein durchschnittlicher Fall.

Pflegenachfrage tritt stark konzentriert von den alten und ältesten Bevölkerungskohorten auf. Gerade die Zahl der Menschen in diesen Altersgruppen wächst in der demographischen Alterung am schnellsten. Der Anteil der Personen im Alter von 80+ gemessen an der Bevölkerung im Erwerbsalter wird sich in Österreich von 6,6 Prozent bis 2035 auf 12,1 Prozent fast verdoppeln. Natürlich spielt, ähnlich wie bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen, die Perspektive auf einen besseren Gesundheitszustand und auf weniger Hilfsbedürftigkeit älterer Menschen eine positive Rolle. Dazu können auch technologische Entwicklungen, die die Autonomie im Alter erhöhen, beitragen.

Dennoch wird sich gemäß den Projektionen im Ageing Report 2009 der EU in Österreich die Zahl der Personen (aller Altersstufen), die formale Pflege in Anspruch zu nehmen genötigt sind, nahezu verdoppeln, nämlich von 186.000 (2007) auf 321.000 im Jahr 2035. Der Aufwand für die Erbringung von Pflegeleistungen in (überwiegend öffentlich finanzierten) Heimen ist sehr hoch. Er muss im Zusammenhang mit dem steigenden Aufwand für Pensionen und für öffentlich finanzierte Gesundheitsleistungen gesehen werden.

Die koordinierten Projektionen im Rahmen des Ageing Report 2009 nehmen für Österreich eine alterungsbedingte Steigerung des öffentlichen Finanzierungsaufwands für Langzeitpflege, gemessen am BIP an. Dieser würde vom Basisjahr 2007 in Höhe von 1,3 Prozent des BIP bis 2035 auf 1,9 Prozent des BIP, also um + 0,6 Prozentpunkte zunehmen.

Die statistische Datenlage über Langzeitpflege ist vergleichsweise schlecht. Dies hat damit zu tun, dass die öffentliche Finanzierung sich auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt, wobei Pflegegeldzahlungen und sonstige Unterstützung informeller Pflegeleistungen dem Bund und den Ländern obliegen, die formellen Einrichtungen vorwiegend den Gemeinden. Auf die dürftige Datenlage ist zurückzuführen, dass im vorangegangenen Ageing Report 2006 der EU Österreich nur summarisch berücksichtigt werden konnte und für die Zeit von 2004 bis Mitte der dreißiger Jahre ein relativer Rückgang des öffentlichen Pflegeaufwands eingebaut wurde. Dies trug nicht wenig dazu bei, Österreich als Land anzusehen, dessen Alterungsperspektiven vergleichsweise wenig dramatisch aussehen.

Eine eigentliche Diskussion über das Pflegesystem entzündete sich am schließlich öffentlich akzeptierten Umstand, dass die Beschäftigung von ausländischem Pflegepersonal, in der Regel ohne Beschäftigungsgenehmigung, viel zur Bewältigung des schon jetzt gegebenen Bedarfs beiträgt. Dieses Personal verursacht signifikant niedrigere Arbeitskosten.

Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass dieser Kostenvorteil allmählich geringer wird, weil Staatsangehörige von benachbarten mitteleuropäischen EU-Ländern, vorwiegend aus der Slowakei, Ungarn, Polen und Rumänien, ab 2011 hier ohne weiteres beschäftigt werden können und sich ihr Lohnniveau durch Anmeldung bei der Sozialversicherung und Anpassung an hiesige Kollektivtarifsätze relativ verteuern wird. Dieser Umstand ist in die Projektionen des Ageing Report offenbar nicht berücksichtigt.

Das WIFO (2008) legte im Auftrag des Sozialministeriums im Jahr 2008 eine Studie zur „Mittel- und langfristigen Finanzierung der Pflegevorsorge“ vor. Deren Projektionen reichen bis 2030, können aber relativ leicht bis 2035 extrapoliert werden. Die Studie rechnet, angesichts der hohen Unsicherheit über die Nachfrage und das Angebot von Pflegeleistungen mit einer Minimal- und einer Maximalvariante und argumentiert in den Schlussfolgerungen mit dem „Mittelszenario“ der beiden Extremszenarien. Die Studie arbeitet auch heraus, welchen Anteil an der öffentlichen Finanzierung auf Pflegegeldzahlungen des Bundes und auf Sachleistungen entfallen dürfte. Im Ergebnis wird der Aufwand für Geldleistungen (Pflegegeld) bedeutend langsamer zunehmen als der Aufwand für „Sachleistungen“, worunter vor allem die Netto-Zahlungen für öffentliche Pflegeheime zu verstehen sind. Pflegegeldleistungen würden (zu konstanten Preisen) von 2006 bis 2035 (extrapoliert von 2030) im Mittelszenario um etwa 60 % steigen, Sachleistungen um etwa sich hingegen annähernd verfünffachen.

Diese Studie ist also von weit skeptischeren Erwartungen, den Anteil der informellen Pflegeleistungen beizubehalten und formelle Pflegeeinrichtungen zu vermeiden geprägt. Gemessen am BIP würde sich der öffentliche Pflegeaufwand (im Mittelszenario) laut WIFO bis 2035 (extrapoliert von 2030) relativ verdoppeln, nämlich von 1,1 Prozent im Ausgangsjahr 2006 auf etwas über 2,1 Prozent (+ 1,0 Prozentpunkte) des BIP 2035. Dieser Mittelwert liegt in einem breiten Absteckbereich zwischen dem optimistischen Szenario (von 1,1 auf 1,3 Prozent des BIP) und dem pessimistischen (2035: 2,7 Prozent des BIP).

Es bleibt anzumerken, dass die WIFO-Projektion einen – um etwa  $\frac{1}{4}$  Prozentpunkt des BIP - höheren alterungsbedingten Anstieg des öffentlichen Pflegeaufwands bringt als die EU-Projektion und als die Angaben im Stabilitätsprogramm 2009. Dieser Vorausschätzung wird der Vorrang gegeben, weil sie in der Studie in Bezug auf ihre Annahmen lückenlos nachvollziehbar ist.

## 6. Öffentlicher Bildungsaufwand

Im Ageing Report und dementsprechend im Stabilitätsprogramm wird eine relative Senkung des Bildungsaufwands gemessen am BIP schon bis 2020 angenommen.

Ein relativ sinkender Bildungsaufwand resultiert quasi als Gegenbuchung zur Alterung aus der Perspektive sinkender Schülerzahlen. Diese ergeben sich direkt aus der demographischen Annahme, dass sich die Geburtenzahlen auf längere Sicht zwar nicht weiter sinken, sich aber auch nicht sehr nennenswert erholen. Für Österreich würde die Fertilität (Geburten je Frau im gebärfähigen Alter) von derzeit rund 1,4 bis 2035 auf 1,5 steigen. Damit bliebe sie unter dem Mittel in Westeuropa (2035: 1,7). Offenbar ist der Anstieg hauptsächlich der höheren Geburtenfreudigkeit von Immigrantinnen zuzuschreiben.

Die Geburtenhäufigkeit wird sehr wesentlich von den Bedingungen bestimmt, unter welchen Mütter ihre beruflichen Verpflichtungen oder Ambitionen mit jenen in Familie und Haushalt verbinden können. Die deutlich höheren Geburtenzahlen in Frankreich und in den skandinavischen Ländern sind hauptsächlich auf das Vorhandensein von Einrichtungen zurückzuführen, die den Eltern diese Aufgabe erleichtern. Die Projektion kaum steigender Geburtenzahlen in Österreich impliziert damit, dass in dieser Hinsicht keine signifikante Verbesserung angenommen wird. Der Anteil der Bevölkerungskohorte der Kinder bis 14 Jahren an der Gesamtbevölkerung würde in Österreich von derzeit 15,6 auf 14,3 im Jahr 2020 und dann nur noch leicht (auf 3,9 Prozent im Jahr 2035) zurückgehen.

Der Ageing Report setzt sich mit der Grundhaltung, dass der Aufwand für Bildung wesentlich von der Entwicklung der Kinderzahl erklärt wird, starken Einwänden aus. „It does not assume a general rise in the education levels, but analyses the effects of the expected demographic and labour market developments given the present enrolment and cost situation.” (EU 2009a, p. 164.)

Die Verfasser des Reports fügen allerdings ausdrücklich „a word of caution“ hinzu: „As education is to a large extent an investment in future human capital, many Member States may also wish to direct any savings arising from demographic developments to increases in quality and intensity”. (a.a.O.)

Unter den bewusst hauptsächlich auf demographische Einflüsse beschränkten Annahmen ergibt sich in der Projektion für Österreich ein Sinken des öffentlichen Bildungsaufwands gemessen am BIP. Von 4,8 Prozent im Ausgangsjahr 2007 würde er schon bis 2020 auf 4,1 Prozent zurückgehen und dann bis 2035 nur noch leicht auf 4,2 Prozent steigen.

Der Anteil des öffentlichen Bildungsaufwands liegt derzeit in Österreich etwas über dem Durchschnitt der westeuropäischen Mitgliedsländer der EU15 (2007: 4,3 Prozent). Auch für diese wird ein Rückgang der öffentlichen Bildungsfinanzierung am BIP projiziert, wenngleich nur halb so stark wie für Österreich (auf gleichfalls 4,0 Prozent im Jahr 2020).

Dabei liegt die Teilnahme am formellen Bildungssystem in der Erstausbildung bestimmter Altersgruppen nach Ende der Schulpflicht in Österreich sehr deutlich hinter jener in vergleichbaren Ländern zurück. Im 20. Lebensjahr sind (2003) in Österreich 32 Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung in regelmäßiger Schulausbildung inskribiert, verglichen mit 51 Prozent in Deutschland, 50 Prozent in Finnland, und über 50 Prozent in Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Irland, Spanien und Griechenland. Auch in den folgenden Altersjahren bis 24 ist die Beteiligung an Schulausbildung niedriger als in meisten genannten Ländern.

Dazu kommt, dass die Erfahrungen der letzten Jahre eine Einbeziehung von Kindern im Alter von unter 6 in eine geregelte Vorschulform im Kindergarten dringend geboten erscheinen lässt, vor allem um Kinder mit fremder Muttersprache besser und schneller zu integrieren und das Unterrichtsniveau in der Volksschule zu heben. Dies hat auch schon zu entsprechenden gesetzlichen Maßnahmen geführt, die natürlich den Bildungsaufwand verteuern.

Schließlich ergaben die PISA-Erhebungen erheblichen Nachholbedarf des österreichischen Schulsystems gegen Ende der Schulpflichtjahre, jedenfalls an Hand der verglichenen Indikatoren für naturwissenschaftliche, mathematische Ausbildung und Lesefähigkeit.

Die gleichfalls projizierte Anhebung des Ruhestandseintritts und die aktive Beschäftigung bis dahin setzen außerdem vermehrte Weiterbildung im Berufsalter voraus. Life-long-learning müsste routinemäßig vor allem Personen im mittleren Alter vor 50 Lebensjahren angeboten werden, um sie für die weiteren Berufsjahre fit zu machen und sie nicht frühzeitig arbeitslos werden zu lassen. Dies ist ein wichtiger strategischer Ansatz zur Erhaltung der Produktivität und zur Kompensierung des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung. Auch dieses Ziel setzt einen erhöhten, nicht nur privat zu tragenden Aufwand voraus.

Es steht außer Frage, dass eine möglichst breite, weit über die Schulpflicht hinaus reichende Inanspruchnahme von Bildungsleistungen sowie deren Qualität auf längere Sicht eine Schlüsselrolle für die Behauptung Österreichs in der Weltwirtschaft und in sonstigen internationalen Beziehungen spielt. Das österreichische Schulsystem hat, vor allem im Bereich der AHS und der Universitäten, einen erheblichen qualitativen und quantitativen Nachholbedarf. Immerhin hat die Bundesregierung selbst, im Einklang mit der Lissabon-Politik die Anhebung des Aufwands für tertiäre Bildungseinrichtungen von derzeit rund 1,3 auf 2 Prozent des BIP als Ziel angegeben.

Andererseits fällt immer mehr auf, dass ein mäßig überdurchschnittlicher öffentlicher Aufwand für Bildung mit deutlich unterdurchschnittlichen Ergebnis-Indikatoren (Output) verbunden ist. Dies legt dringend Reformbedarf in der Unterrichtspolitik und in der Schulorganisation nahe und macht sie – hoffentlich – in naher Zukunft wahrscheinlich. Wirtschaftsnahen Organisationen wie die Industriellenvereinigung und die Wirtschaftskammer haben im Einklang mit zahlreichen Stimmen aus der Wissenschaft und der Wirtschaftsforschung auf die zentrale Bedeutung der Verbesserung der Schulausbildung für die Behauptung von Wohlstand und Gesellschaft hingewiesen. Diese Feststellungen sprechen für umgehende und tief greifende Reformen in der Schulverwaltung, aber nicht für eine Reduktion des öffentlichen Aufwands für Bildung.

Die Projektionen des Ageing Report für die alterungsbedingte Veränderung des öffentlichen Aufwands für Bildung, die das Finanzministerium im SP übernimmt, dürfen nicht einmal einem Wunschdenken des Finanzressorts entspringen, denn sie gefährden auf längere Sicht die Höhe der Wertschöpfung und der Staatseinnahmen. Sie sind politisch schlicht unvertretbar und – hoffentlich – auch nicht als realistisch anzusehen.

Erst die nächste Frage ist, wie hoch ein realistischer und längerfristig annehmbarer öffentlicher Aufwand für Bildung wirklich sein kann.

Die Rechnung lautet: Ausweitung der Bildung ins Vorschulalter, Zunahme der Schüler und Studenten ab dem 19. Lebensjahr, Zunahme der Teilnahme an beruflicher Fortbildung, plus Mehraufwand für die Verbesserung der Qualität, nicht zuletzt der Universitäten, minus Reform der Schulverwaltung, minus erhöhte Effizienz der Organisation durch höhere Autonomie der Schulen minus sinkende Schülerzahlen im Pflichtschulalter.

Der quantitative Vollzug dieser Rechnung ist außerhalb der Möglichkeiten dieser Studie.

Das Modell des Management Club „Schulverwaltung Neu“ nimmt ein Einsparungspotenzial in der Schulverwaltung in Höhe von 116 Millionen Euro und ein Potenzial an Effizienzsteigerung im Wert von 662 Millionen Euro, zusammen von 778 Millionen Euro oder 0,3 Prozent des BIP an. (Management Club 2009).

Sehr ungefähre Abschätzungen an Hand dieser und einiger anderer Indikatoren lassen erwarten, dass sich, politischer Reformwille vorausgesetzt, zwischen 2007 und 2020 ein insgesamt leicht sinkender relativer Aufwand für Bildung auf einen Anteil von 4,6 Prozent des BIP (um + 0,5 Prozent höher als im Ageing Report und im SP) bei gleichzeitig deutlicher Effizienzsteigerung des Bildungssystems ergeben könnte. Ab 2020 zeichnet sich, weil sich die Pflichtschülerzahlen von da an nur noch wenig verringern dürften, wieder ein Anstieg auf 5,0 Prozent des BIP (rund 1 Prozent mehr als dort) ab. Diese Schätzungen enthalten keine Reserve für den Fall, dass sich die Geburtenzahlen nachhaltig erholen.

## **IV. Umwelt- und Klimapolitik**

### **1. Zunehmende Dringlichkeit**

In den letzten Jahren haben sich die Hinweise zur Gewissheit verdichtet, dass menschliche Aktivitäten die Hauptursache für die schon eingetretene und weiter zu erwartende Veränderung des Klimas sind. Die Veränderung des Erdklimas hat kaum absehbare Folgen für die Lebensverhältnisse sehr vieler Menschen und für die Wirtschaft. Die Projektionen nehmen, je rezenter desto mehr Zuwächse der Temperatur auf der Erde infolge der wachsenden Emissionen an Treibhausgasen an. Die Schäden, die davon ausgehen könnten, treffen vor allem Regionen, die bisher weniger entwickelt sind sowie tiefliegende Landstriche an Meeresküsten. In den gemäßigten Zonen sind die Veränderungen geringer, wenn auch durchaus relevant (zum Beispiel das vollständige Abschmelzen der Alpengletscher und der Schneemangel in tiefer gelegenen Bergregionen).

Lange Zeit hielt der Großteil der Ökonomen die Hypothese aufrecht, dass durch geeignete Maßnahmen, vor allem die Durchsetzung von Marktpreisen für die Inanspruchnahme von Emissionsrechten und durch steuerliche und administrative Maßnahmen, eine Umstrukturierung der Wirtschaft und eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung zustande kämen. Eine vollständige Entkoppelung ist theoretisch möglich, jedoch ist unrealistisch. Ohne Zweifel wird sich das Wirtschaftswachstum stärker von umweltbrauchender Wertschöpfung zu umweltschonender verlagern. Komplette

umweltneutrales, stark entmaterialisiertes Wirtschaftswachstum ist nur theoretisch, nicht aber in der Praxis denkbar. Entwicklungen in dieser Richtung auf der Basis der jetzt gegebenen politischen Institutionen und wirtschaftlichen Strukturen steht wahrscheinlich weniger Zeit zur Verfügung, als notwendig wäre, um sehr schwer wiegende globale Folgen zu vermeiden.

Die Marktsignale wirken derzeit nach wie vor zugunsten der traditionellen Energiequellen auf Basis von Kohlenwasserstoffen. Alternative Energien sind – abgesehen von der Atomenergie mit ihren nach wie vor ungeklärten Risiken – noch nicht wirtschaftlich. Ebenso wenig sind Technologien, die die Emissionen einfangen und irgendwo möglichst unschädlich speichern würden (carbon capture) oder die Abstrahlung von Wärme in den Weltraum vergrößern, in ihren Implikationen voll überschaubar. Ihr Anwendungsgebiet würde auch sicher nicht alle Emissionen erfassen können.

Die Klimaproblematik ist nicht nur wegen der nach wie vor erheblichen Unsicherheit über die Interpretation der Fakten, über die möglichen Gegenmaßnahmen und wegen der scharfen Interessengegensätze zwischen den hoch entwickelten Ländern, die bisher den Großteil der Emissionen zu verantworten haben, und den wirtschaftlich rasch aufstrebenden Nationen mit hoher Bevölkerungszahl (China, Indien, Brasilien u.a.) politisch außerordentlich schwierig.

Die EU hat, um die Anstrengungen ihrer Mitglieder zu koordinieren, gemeinsamen Zielwerte für die Senkung der Emissionen für jedes einzelne Land gesetzt und hat klimarelevante Emissionen mit einem Marktpreissystem ausgestattet. Das Nichterreichen der vereinbarten Zielwerte würde sogar finanziell wirksame Pönalzahlungen nach sich ziehen. Tatsächlich wirken diese wirtschaftlichen Anreize noch nicht stark genug, um die gesetzten Ziele zu erreichen. In den nationalen politischen Überlegungen treten diese längerfristigen und internationalen Verpflichtungen gegenüber kurzfristigen politischen und finanziellen Gesichtspunkten regelmäßig zurück. Den großen Worten in feierlichen Ansprachen folgen in vielen Fällen unzureichende Aktionen, weil öffentliches Geld und das Verständnis betroffener Interessen knapp oder nicht vorhanden sind, kurz, weil die Prioritäten anders gesetzt werden.

Dafür ist Österreich ein typisches Beispiel.

Das hat nicht nur mit taktischen politischen Überlegungen zu tun, sondern auch damit, dass sich ein einzelnes Land und selbst die EU als Ganzes in einem Gefangenendilemma befinden, wenn sie zulasten von traditionellen Wirtschaftszweigen Umweltpolitik forcieren. Die vorhandenen wirtschaftlichen Strukturen und Machtverhältnisse nehmen nicht nur oft eine standort- und beschäftigungspolitische Schlüsselstellung ein. Der Aufbau von alternativen Wirtschaftszweigen benötigt auch mit Sicherheit mehr Zeit, als zum raschen Aufsaugen entstehender Arbeitslosigkeit zur Verfügung stünde.

Eine forcierte Klima- oder Umweltpolitik als wichtigster Ausweg aus der Rezession, wie sie oft vorgeschlagen wird, ist eine politische Illusion. Das schließt nicht aus, dass das Ziel als mittelfristige Leitlinie für alle politischen Entscheidungen ernster genommen und mit deutlich mehr Mitteln ausgestattet werden muss als bisher. Eine führende Rolle in der Entwicklung von ökologisch einwandfreien Technologien und Organisationsformen verspricht Vorteile im künftigen globalen Wirtschaftssystem.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise löste vorrangig öffentliche Unterstützung für die Stabilisierung des Finanzsystems und anderer betroffener traditioneller Bereiche und Arbeitsplätze aus. Nur zu einem sehr kleinen Teil wurden Anregungen aufgegriffen und mit öffentlichen Mitteln ausgestattet, die der Verlagerung auf langfristig aussichtsreiche ökologisch und speziell klimapolitisch bessere Produktions- und Verbrauchsformen unterstützen (etwa die Sanierung von Altbauten oder die raschere Verschrottung von Altautos und Altgeräten). Der Aufwand dafür in den öffentlichen Haushalten ist nach wie vor eng begrenzt und erreicht bei weitem nicht Größenordnungen, die angesichts gegebener Technologien und Kapazitäten ohne weiteres wirtschaftlich umsetzbar wären.

Immerhin plädiert der Rechnungshof, der ja nicht im Verdacht steht, öffentlichen Aufwand zu forcieren, für eine ausreichende Vorsorge in den öffentlichen Haushalten: „Es ist unwahrscheinlich, dass das Kyoto-Ziel mit den nationalen Maßnahmenpaketen der Klimastrategie erreicht werden kann. Selbst bei maximaler Ausnutzung der international zur Verfügung stehenden flexiblen Mechanismen sind wesentlich stärker und schneller wirksame sektorale Maßnahmen im Inland zur Reduktion der Treibhausgasemissionen notwendig. Für die möglichen finanziellen Belastungen bei Verfehlung des Kyoto-Zieles waren keine Vorsorgen getroffen“. (Rechnungshof 2008, S. 3).

## **2. Fiskalische Aspekte der Umwelt- und Energiepolitik**

Klimapolitik und andere ökologisch motivierter politische Ziele beanspruchen nicht in erster Linie öffentliche Aufwendungen. Im Gegenteil, sie können auch durch steuerliche Belastung von Umweltverbrauch, Erlösen aus dem Handel mit Emissionsrechten und durch Einsparungen der Subventionierung von traditionellen Verbrauchs- und Produktionsformen bedeutende staatliche Einnahmequellen erschließen.

Solange jedoch die Marktsignale nicht ausreichen, die massiv langfristig aussichtsreiche Strukturveränderungen in den Technologien, Strukturen und Verhaltensweisen auszulösen, weil der Nutzen in ferner Zukunft, auf den Gegenwartswert diskontiert, nötige Investitionen privatwirtschaftlich nicht rechtfertigen würde, werden auch öffentliche Mittel zur Förderung des Strukturwandels eingesetzt werden müssen. Die einschlägige Grundlagenforschung, zum Beispiel über langfristig nutzbare alternative Energien oder auch über Kohlendioxidspeicherung, rechnet sich in der Regel nicht auf Basis eines unternehmerischen Kalküls, sondern bedarf öffentlicher Unterstützung. Öffentlichen Aufwand löst auch die notwendige Anpassung der Infrastruktur an die Umwelt- und Klimapolitik aus. Dies gilt besonders für Investitionen in öffentliche Verkehrsmittel, speziell in den Ballungszentren.

Zu einem nicht geringen Teil geht es dabei um Anstoßfinanzierung. Im Zeitverlauf der kommenden Jahrzehnte wird dieser möglicherweise relativ höher sein als dann, wenn die Veränderungen der Wirtschafts- und Verbrauchsstrukturen sich schon stärker etabliert haben. Wir nehmen an, dass sich ein höherer öffentlicher Aufwand bis in die zwanziger Jahre hinein ergeben wird, dass er aber bis in die dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts, in welchen das Zieljahr (2035) unserer Schätzungen liegt, relativ zurückgenommen wird.

Auf Dauer ist denkbar und meist auch sinnvoll, dass öffentliches Engagement in Formen von Private-Public-Partnerschaft für Investitionen, Forschung und Betrieb von Einrichtungen eingebracht wird, so dass nicht die vollen Kosten und Erträge den öffentlichen Haushalten zufallen.

Daten über öffentlichen Aufwand für die Erhaltung der Umwelt und des Klimas sind nicht sehr verlässlich und rezent. Die wichtigsten Angaben entstammen derzeit einer Befragung der Mitgliedsländer, die von den nationalen statistischen Ämtern im Rahmen der EU koordiniert und von der OECD ausgewertet wurde (OECD 2007a). Sie betraf Aufwendungen für die Vermeidung von Umweltschäden und für die Kontrolle solcher Emissionen (Pollution Abatement and Control), getrennt nach öffentlichem und privaten Sektor, der die Aufwendungen finanzierte. Für Österreich liefert der internationale Vergleich Angaben für die Jahre 1990 bis 2001 (für andere Länder bis 2004! Warum?), die für die heutige Ausgangslage nicht mehr als aktuell gelten können.

Öffentliche Aufwendungen für diese Zwecke beliefen sich in Österreich in diesem Zeitraum auf durchschnittlich 1,2 Prozent des BIP. Sie erreichten ihren Höhepunkt 1998 mit 1,5 Prozent des BIP. Der volkswirtschaftliche Gesamtaufwand für Umweltziele durch öffentlichen Sektor, Wirtschaft und sonstige belief sich insgesamt (2001) auf 2,0 Prozent mit zuletzt sinkender Tendenz (1998: 2,7 Prozent des BIP). Österreich lag mit diesen Gesamtaufwendungen an der Spitze aller europäischen Länder. Auch der öffentliche Aufwand wurde nur von wenigen (Deutschland, Dänemark, Niederlande) übertroffen.

Man muss sich vor Augen führen, dass damals Ziele wie Luft- und Gewässerreinigung im Vordergrund der Investitionen und sonstigen Aufwendungen standen. Die Klimaproblematik hatte sich de facto noch nicht niedergeschlagen. Bei beiden früheren Zielen wurden bis in die letzten Jahre deutliche Fortschritte erzielt, der öffentliche Aufwand dafür dürfte seither weiter zurückgegangen sein.

Die nun in den Vordergrund der Umweltpolitik getretene Klima- und Energieproblematik ist ungleich komplexer und aller Wahrscheinlichkeit nach mit höherem Aufwand für öffentliche Haushalte verbunden. Die Benchmark setzte der seither international heftig umstrittene Stern-Bericht im Auftrag der britischen Regierung Bericht einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Nicholas Stern leitet aus sorgfältig belegten Überlegungen und Hypothesen ab, dass mit einem Aufwand von 1 Prozent des weltweiten BIP der Anstieg der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre innerhalb des zweiten Jahrzehnts des Jahrhunderts gestoppt und so die Klimaveränderung in einer Größenordnung stabilisiert werden kann, die katastrophale Auswirkungen vermeidet.

Hochentwickelte und daher auch stärker zur Klimaveränderung beitragende Nationen würden wohl deutlich mehr für dieses Ziel aufwenden müssen. Um wie viel, darum wird nicht zuletzt auf der kommenden Weltklimakonferenz in Kopenhagen gerungen werden. Dabei ist klar, dass der angestrebte Aufwand zugunsten der Stabilisierung des Weltklimas nicht nur, nicht einmal in erster Linie von den öffentlichen Haushalten getragen sein wird.

Was immer sich dabei an konkreten Verpflichtungen auch für Österreich ergeben könnte, ist von einer verantwortlichen Budgetpolitik (der Stern-Bericht wurde immerhin vom britischen

Finanzministerium (!) in Auftrag gegeben), für die „Nachhaltigkeit“ mehr als ein Schlagwort ist, zu erwarten, dafür Vorkehrungen zu treffen und diese in ihre langfristigen Planungen einzubeziehen. Es ist, wie schon ausgeführt, wahrscheinlich, dass der erhöhte öffentliche Aufwand zur Einleitung einer Klimawende sich auf einen absehbaren Zeitraum in den nächsten bis zu 20 Jahren konzentrieren wird und dann, ähnlich wie bei der Luft- und Wasserreinigung, deutlich reduziert werden kann. Dies wäre auch denkbar, wenn in der Zwischenzeit technologische oder preisliche Durchbrüche zugunsten alternativer Energien und/oder stark verbesserter Effizienz der Energienutzung gelängen.

Als Ausgangspunkt von Überlegungen wird hier, zugegeben ohne präzise quantitative Belege, angenommen, dass der öffentliche Aufwand für Klima-, Umwelt- und Energiepolitik von einer gegenwärtigen Größenordnung von 1 Prozent des BIP bis 2020 auf 1 ½ bis 2 Prozent angehoben werden müsste und ab 2025 (bis 2035) schrittweise auf 1 Prozent zurückgenommen werden könnte.

Diese Annahme scheint jedenfalls realistischer als wenn, wie im Teil über sustainability des Stabilitätsprogramms der Bundesregierung keinerlei Ansätze für erhöhten Aufwand im Bereich Klima-, Umwelt- und Energiepolitik vorgesehen sind.

Tabelle 1

**Langfristige Tendenzen öffentlicher Aufwendungen***Veränderungen gegenüber 2007 in Prozent des BIP*

	Ageing Report		Studienergebnis	
	2020	2035	2020	2035
<b>Alterungsbedingter Aufwand:</b>				
Pensionen	+ 0,2	+ 1,1	+ 0,8	+ 3
Gesundheit	+ 0,5	+ 1,2	+ 0,5	+ 1,2
Langzeitpflege	+ 0,1	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,8
Bildung	- 0,7	- 0,6	- 0,6	- 0,5
<i>Zwischensumme: alterungsbedingt</i>	<i>+ 0,1</i>	<i>+ 2,3</i>	<i>+ 1,0</i>	<i>+ 4,5</i>
<b>Nichtalterungsbedingter Aufwand</b>				
Haftungen	.	.	+ 0,2	+ 0,4
Gesundheit	.	.	+ 1,5	+ 2,5
Bildung	.	.	+ 0,3	+ 0,5
Umwelt, Klima, Energie	.	.	+ 0,5	+ 0,5
Summe			+ 3,5	+ 8,4

Tabelle 2

	2007 – 2013	2007 – 2020	2007 - 2035
<b>Entwicklung der Staatsschuldenquote</b>			
		<i>Anstieg in Prozent des BIP</i>	
Rezessionsbedingt	+ 20	+ 20	+ 20
Alterungsbedingt		+ 1	+ 4,5
Nicht alterungsbedingt		+ 2,5	+ 3,9
Summe	+ 20	+ 23,5	+ 28,4

## Literatur

Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (2008), „Fakten und Trends bei den Invaliditätspensionen“, Wien 2008.

EU Kommission (2006a), „The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050). Brussels, European Economy, Special Report no. 1/2006.

EU Kommission (2006b), „Ageing costs: cut deficits and reform pensions now to leave a sustainable legacy for our children tomorrow“. Brussels, 12.10.2006 (IP/06/1356)d

EU Kommission (2009a), „The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)“. European Economy, 2/2009 (provisional version). Brussels, Februar 2009. Einschließlich Statistical Annex.

EU Kommission (2009b), „Public Finances in EMU“. Part 19: Austria. Brussels, April 2009.

EU Kommission (2009c), „Austria: Macro Fiscal Assessment. An Analysis of the April 2009 Update of the Stability Programme“. Brüssel, 8.7.2009 (ECFIN/ARES 159877-09-EN)

Federal Ministry of Finance (2009), „Austrian Stability Program for the period 2008 to 2013“. Wien, 21.4.2009

Felderer, Bernhard (2009), „Wie unabhängig muss Wirtschaftsforschung sein?“, FORMAT, 25/09, S.19.

Guger, Alois (2004), „Dynamisierung der Pensionen: Nettoanpassung versus Inflationsabgeltung“. WIFO-Studie, Wien 2004

HM Treasury (2006) „Stern Report on the Economics of Climate Change“, London, November 2006.

IMF(2002), Austria-2002 Article IV Consultation. Hrsg. Oesterreichische Nationalbank. Wien 14.5.2002

IMF (2007), „Austria. Selected Issues“. IMF Country Report, No. 07/143. Washington 2007.

IMF (2008), „The fiscal implications of climate change“. Washington DC, February 2008.

Khol, Andreas, „Pensions-Prognosen: Fakten oder Larifari?“, Der STANDARD, 26.3.2009, S. 39.

Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, „Darstellung der EPC-Szenarien über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2007 bis 2060“. Wien, 17.3.2009.

Management Club, „Schulverwaltung NEU. Das mc-Modell“, Wien, Juli 2009.

- OECD (2006), "Projecting health and long-term care expenditures: what are the main drivers?" Economics Department Working Paper No. 477, Paris, February 2006.
- OECD (2007a), "Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD countries", Paris, März 2007.
- OECD (2007b), "Making Environmental Spending Count", OECD Policy Brief, Paris, September 2007.
- OECD (2008a), "Economic Aspects of Adaptation to Climate Change: Costs, Benefits and Policy Instruments.", Paris, June 2008.
- OECD (2008b), "Umweltausblick bis 2030", Paris (dt.Übersetzung Berlin), Juli 2008.
- OECD (2009a), „Economic Surveys: Austria“. Paris, 2.7.2009
- OECD (2009b), "Pensions at a glance. Retirement-income systems in OECD countries", Preliminary version, Paris 2009.
- OECD (2009c), "Beyond the crisis: medium-term challenges relating to potential output, unemployment and fiscal positions". Chapter 4. Economic Outlook No. 85, Paris 2009.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO, 2006), WIFO-Weißbuch „Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“. Teilstudie 7: Die Rolle des Staates“. Wien, November 2006.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO, 2008), „Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge“, Verfasser: Ulrike Mühlberger, Käthe Knittler, Alois Guger. Wien, März 2008.
- Puwein, Wilfried, "Finanzierung des Autobahn- und Schnellstraßennetzes in Österreich“. In: WIFO-Monatsberichte 2/2007, S. 133-144)
- Rechnungshof (2008), "Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes“, Bund 2008/11.
- Salomäki, Aino, „Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: an analysis of the projection results“. European Economy (ed. European Commission), Nr. 268, Brussels, December 2006.
- Staatsschuldenausschuss (2008), „Bericht über die öffentlichen Finanzen 2007“. Wien, März 2008.
- Staatsschuldenausschuss (2009), „Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008“. Wien, Juli 2009.