

Langfristige Perspektiven der Staatsfinanzen

Prof. Dr. Helmut Kramer

Studie im Auftrag des management club

Zusammenfassung der Schlussfolgerungen

1. Der sprunghafte Anstieg der Staatsschulden seit 2008 macht die langfristige Situation der Staatsfinanzen wesentlich schwieriger. Die mittelfristig für 2013 und 2014 angekündigte Marke einer Reduktion des Netto-Defizits auf unter 3 Prozent des BIP ab 2013 ist nur ein Zwischenziel. Setzt man sich das Ziel, den Staatsschuldenstand auf maximal 60 Prozent des BIP zu senken, sind über etliche Jahre Primärüberschüsse (Ausgaben ohne Zinsen für die Staatsschuld) in einem Ausmaß erforderlich, das in Österreich jüngerer Zeit in Österreich noch nie realisiert werden konnte.
2. Der Strategiebericht zum Finanzrahmengesetz vom April 2010 nennt als mittelfristiges Ziel, „das Budgetdefizit zu senken, dadurch langfristig einen ausgeglichenen Haushalt über den Konjunkturzyklus zu erreichen“. Präziser wäre angesichts der Zielvorgabe eines Schuldenstandes von maximal 60 Prozent des BIP vorzusehen: „so bald wie möglich, primäre Budgetüberschüsse in der Größenordnung von 3 Prozent des BIP zu erzielen und diese über einen längeren Zeitraum beizubehalten.“
3. Ab 2013 wird eine Stabilisierung der Staatsverschuldung ab 2013 auf dem Niveau von rund 74 Prozent in Aussicht gestellt. Eine Senkung allein der ausgewiesenen Finanzschulden auf 60 Prozent „dauert lange, erfordert eine dauerhafte Senkung des Defizits und verzögert sich durch neuerliche Abschwungphasen“ (Staatsschuldenbericht 2009). Zu den eigentlichen Finanzschulden sind die wahrscheinlich schlagend werdenden öffentlichen Verpflichtungen aus außerbudgetären Unternehmen und Haftungen sowie absehbare, politisch unabweisbare Anforderungen an die öffentlichen Finanzen zu addieren, was bisher nicht geschieht.
4. Nimmt man eine nominelle Wachstumsrate des BIP von 4 Prozent p.a. und ein jährliches gesamtstaatliches Defizit von nur 2 Prozent an (niedriger als mittelfristig geplant), würde das Ziel einer Senkung der Staatsschuldenquote (gemessen am BIP)

auf 60 Prozent erst 2040 erreicht werden. Diese illustrative Berechnung des Staatsschuldenausschusses hängt allerdings ganz entscheidend von den Annahmen über das Wirtschaftswachstum und sein Verhältnis zum Zinssatz ab. Die nach wie vor nicht behobenen weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte mit den Folgen für das EURO-System legen vorsichtige Wachstumsannahmen nahe.

5. Die Umsetzung eines solchen Vorhabens wird durch die steigende Zinsenlast der sprunghaft erhöhten, absehbare Belastungen durch die demografische Entwicklung, unabweisbare politische Prioritäten im Sozial-, Bildungs-, Wissenschafts- und Umweltbereich und gleichzeitig gedämpfte Wachstumsaussichten gegenüber bisher erheblich erschwert. Unerlässlich ist, mit der Inanspruchnahme des Staatshaushalts durch eingegangene Haftungen und ausgelagerte Unternehmen zu rechnen, die in der Finanzschuld nicht aufscheinen.
6. Die wichtigsten Anforderungen, die gegenüber bisher einen unabweisbaren Mehraufwand im Staatshaushalt des bringen würden, sind:
 - die budgetären Effekte der sich verstärkenden Alterung. Dies betrifft vor allem die Finanzierung der Pensionen und des Pflegesystems und ist teilweise Ursache für einen weiterhin relativ steigenden Gesundheitsaufwand,
 - die Tendenz zur Verteuerung des Gesundheitsaufwands auch ohne Alterung,
 - die Dringlichkeit der Verbesserung des Bildungssystems einschließlich der Universitäten, um den langfristigen Wohlstand des Landes besser abzusichern. Diese Notwendigkeit wird durch die prognostizierte weitere Schrumpfung der Geburtenjahrgänge nicht ausgeglichen.
 - unaufschiebbar werdende deutlich höher als bisher dotierte Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen und zur Verstärkung der Energieautonomie. Diese werden unter anderem erhöhte öffentliche Investitionen, erhöhten Forschungsaufwand und Förderung von privaten Investitionen auslösen.
 - Die außerbudgetäre Finanzierung vor allem des Infrastrukturausbaus durch Kreditaufnahmen von ÖBB und ASFINAG mit Staatshaftung wird mit Sicherheit nicht mit den kalkulierten Betriebsüberschüssen auskommen. Sie wird weitere laufende Budgetaufwendungen erforderlich machen, da die Betriebsgesellschaften die erforderlichen Einnahmen auch auf längere Sicht nicht erzielen werden. Schon bisher sind vor allem im Bahnbereich regelmäßig ungeplante Betriebsabgänge entstanden, die aus dem laufenden Staatshaushalt abgedeckt werden mussten.
 - Die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der von Österreich im Rahmen der Währungsunion eingegangenen Verpflichtungen aus der Stabilisierungsfazilität der Finanzmärkte im Falle der Insolvenz souveräner Partnerländer ist zu evaluieren.

- Erhöhte Aufwendungen für die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit sind eher wahrscheinlich als deren Senkung. Mehraufwand für die Bekämpfung von Armut und Rückständigkeit in den Notstandsgebieten der Erde wäre angesichts der globalen demografischen Perspektiven mit höherer Verbindlichkeit als bisher von Österreich wahrgenommen anzusehen.
7. Die mittelfristigen Perspektiven laut Strategiebericht vom April 2010 verlegen die Konsolidierungsschritte überwiegend, den Ankündigungen entsprechend und rechnerisch dargestellt, auf Einsparungen auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts und nur in geringerem Maß auf Mehreinnahmen auf der Einnahmenseite.
 8. Im Widerspruch dazu steht, dass ein halbes Jahr später die Klausur der Bundesregierung vom 22. Oktober 2010 in Bad Loipersdorf einen mittelfristigen Budgetpfad konkretisiert, der auf Grund der bisher bekannten Maßnahmen – welche zum Zeitpunkt der vorliegenden Studie im Einzelnen noch nicht feststehen – überwiegend auf der Einnahmenseite erreicht würde. Angekündigt sind Mehreinnahmen 2014 (abzüglich einiger Steuersenkungen) gegenüber 2010 in der Höhe von knapp 2/3 Prozent des BIP, hingegen Ausgabenkürzungen von wenig mehr als 0,1 Prozent des BIP (nach Abzug einiger Mehrausgaben).
 9. Offenbar sah sich die Bundesregierung genötigt, bereits ein halbes Jahr nach der Vorlage des ersten Strategieberichts in einem wesentlichen strukturellen Punkt von diesem abzugehen.
 10. Ähnlich große Konsolidierungsschritte wie für die Jahre bis 2014 angekündigt, müssten danach 16 Jahre hindurch jährlich gesetzt werden, um bis 2030 das Ziel einer Staatschuldenquote von 60 Prozent zu erreichen.
 11. Fiktive Extrapolationen durch den IMF unter der Annahme der bereits entstandenen höheren Staatsschuld ergeben bei unveränderter Budgetpolitik (keine Reformen) im Durchschnitt der Industriestaaten bis 2020 automatisch einen Anstieg auf über 120 Prozent des BIP. Die Rating-Agentur Standard & Poors erwartet (fiktiv) unter der zusätzlichen Annahme steigender relativer Aufwendungen in Folge der demografischen Alterung bis 2030 einen Anstieg der Staatsschuld auf mehr als das Dreifache des BIP. Nach 2030 würde Zinslast eine explosive Ausdehnung der Staatsschuld verursachen.

Österreich würde bei unveränderter Budgetpolitik ab 2011 und unter der Annahme von Budgetbelastungen infolge der Alterung schon um das Jahr 2020 einen Verschuldungsgrad von nahezu 100 Prozent erreichen, der mit einer Verdreifachung der Zinsbelastung auf rund 25 Mrd. € jährlich (2010: 8 Mrd. €) verbunden wäre.

Solche Extrapolationen stellen keine Prognosen dar, weil freiwillig oder durch Not erzwungen politische Anpassungen einsetzen müssten. Ihr Wert liegt in der drastischen Beleuchtung möglicher Abläufe und eingebauter Mechanismen, die bei ungehemmter Entwicklung der Staatsschulden wirksam werden könnten. Sie treffen nicht nur für Österreich zu, sie gelten auch für die Mehrzahl der europäischen Staaten mit wenigen Ausnahmen.

12. Eine hohe und wachsende Staatsschuld wirft auch sehr ernste Fragen in Bezug auf die intragenerationale (innerhalb der gegenwärtigen Generation) und die intergenerationale (zwischen aufeinander folgenden Generationen) Fairness von Belastungen und Chancen auf, die in Österreich ungenügend untersucht sind.
13. In Österreich setzen starke politische Kräfte dem Versuch von Einsparungen ihrer bisher gehegten Erwartungen verständlichen und entschiedenen Widerstand entgegen. Das Vertrauensprinzip ebenso wie die Fairness entheben die Staatsfinanzen jedoch nicht der Anpassung an fundamental veränderte Rahmenbedingungen. Sollen aber die Mehranforderungen an die öffentlichen Haushalte bei gleichzeitigem Schuldenabbau ausreichend dotiert werden, sind Reformen notwendig, die den Staat entlasten oder seine Tätigkeit effizienter machen. Eine einseitige Verlagerung der Reformmaßnahmen auf die Einnahmenseite erscheint in den erforderlichen Größenordnungen nicht nur nicht wünschenswert, sondern verbietet sich aus Gründen der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts.

Die Zukunft des Landes hängt in erster Linie von den Fähigkeiten der Bevölkerung, aber auch entschieden mehr als bisher von der Bereitschaft zu Reformen und politischen Innovationen ab.

14. Die gegenwärtig gültigen oder verbindlich beschlossenen gesetzlichen Regelungen der Finanzierung des öffentlichen Pensions- und Pflegesystems sind, auch nach den erst marginalen Korrekturen, die ab dem Bundeshaushalt 2011 gültig werden sollen, langfristig nicht nachhaltig. Sie würden nicht nur den Abbau der Schulden und die Bonität des Staates als Schuldner, sondern auch künftige Aktiveinkommen unfair belasten.
15. Sollen ein unkontrollierter Zusammenprall von Generationeninteressen und die gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Folgen eines solchen vermieden werden, ist dringend ein umfassendes Bild des künftigen Leistungsaustauschs zu erarbeiten und die gesamtstaatliche Generationenproblematik der Öffentlichkeit zu erläutern.

16. Die Evaluierung und Planung der langfristigen Perspektiven und der Strategien für die Haushalte aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung ist auf eine objektive und wissenschaftlich fundierte professionelle Basis zu stellen. Es muss vermieden werden, dass politisches Wunschdenken einen wesentlichen Einfluss auf die Aussagen und Ergebnisse ausüben kann.

In diese Planung müssen ein revidierter Finanzausgleich und die Perspektiven der Schulden der Länder, Gemeinden und die Finanzierung der Sozialversicherung verbindlich integriert werden. Die politischen und wirtschaftlichen Repräsentanten der Gebietskörperschaften und anderer vested interests, die von diesen Fragen tangiert werden, zeigen bisher keine ausreichende Einsicht in die abgestimmte Mitwirkung an der langfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen.

17. Langfristige Perspektiven dürfen nicht nur die notwendigen Einsparungen abstecken, sondern sie müssen auch die Vorteile eines nachhaltigen Staatshaushalts aufzeigen. Sie müssen die grundlegenden Wahlmöglichkeiten und Optionen, die damit verbundenen Unsicherheiten und die gewählten strategischen Ziele kenntlich machen. Langfristig haltbare Strategien dürfen, ähnlich wie Verfassungsgesetze, nur unter qualifizierten Bedingungen (schwer wiegende exogene Änderungen) wesentlich geändert werden.

18. Die Glaubwürdigkeit und Autorität der Politik darf nicht noch mehr durch unhaltbare Ansagen, verschwommene Beruhigungsformeln und fachliches Ungenügen weiter erschüttert werden. Die Kommunikation über Langfristperspektiven des Staates und der Staatsfinanzen mit der Öffentlichkeit ist nicht nur verbesserungsbedürftig, sondern eine notwendige Voraussetzung einer tragfähigen und erfolgreichen Strategie für die öffentlichen Finanzen.

Langfristige Perspektiven der Staatsfinanzen

1. Epochal schwierigere Bedingungen

Diese Studie gibt einen aktuellen Überblick über gegenwärtig absehbare Perspektiven der öffentlichen Finanzen Österreichs auf lange Sicht. Sie aktualisiert die Aussagen in den ausführlich erläuterten „Langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich“, die vom Management Club im Herbst 2009 veröffentlicht wurden (Kramer 2009). Unter „lange Sicht“ oder „Langfristigkeit“ wird im Folgenden ein Zeitraum von 10 und mehr Jahren angesehen. 1)

Die langfristigen Perspektiven der Wirtschaftsentwicklung und damit auch der öffentlichen Haushalte werden stark von den finanziellen Folgen der Finanz- und Währungskrise seit 2007/2008 geprägt. Die epochale Krise ist trotz der gegenwärtigen konjunkturellen Erholung und der Belebung der Weltwirtschaft in ihrem Kern noch nicht überwunden. Sie hat jedenfalls starke Auswirkungen auf die langfristigen Perspektiven, da

- Beschäftigungslage und Wirtschaftswachstum in den hochentwickelten Industrieländern (USA, Japan, Europa) den Entwicklungspfad der Vor-Krisen-Zeit noch nicht wieder erreicht haben, also bleibende Verluste an Wertschöpfung und Entwicklungsdynamik eingetreten sind,
- die globalen Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen und die sich aus ihrer Finanzierung ergebende große Liquidität noch nicht wesentlich abgebaut sind und die Gefahr neuerlich entstehender spekulativer „Blasen“ mit sich bringt,
- eine konsistente globale Strategie zur Stabilisierung bisher angesichts nationaler Prioritäten nicht durchgesetzt werden, und Reformen des Weltfinanz- und des Weltwirtschaftssystems, die sich aus den Erfahrungen der Krise ergeben, ihre Wirkungen noch kaum entfalten konnten,
- die Stabilität des Bankensystems in einigen Ländern nach wie vor nicht gesichert erscheint.

Aus der globalen Finanzkrise hat sich eine kritische Situation der Finanzierung einzelner souveräner Staaten entwickelt. Spekulative Attacken der Kapitalmärkte haben bedenkliche Entwicklungen innerhalb des EURO-Systems bloßgelegt, auf die die Union noch keine überzeugende Antwort entwickelt hat. Die Situation bedroht mittlerweile den Zusammenhalt der Währungszone.

2. Gravierende Unsicherheiten

Langfristige Perspektiven über einen Zeitraum von Jahrzehnten unterliegen zwangsläufig fundamentalen Unsicherheiten, die auch mit anspruchsvollen Modellen nicht vermieden werden können. Einige Bestimmungsgründe der Entwicklung weisen zwar eine längerfristig bessere Stabilität auf, doch auch Schlussfolgerungen daraus für heutige Strategien dürfen den Informationsgehalt und die Annahme von unveränderten Trends nicht überbeanspruchen. Dies gilt etwa für demografische

Perspektiven, die für Zeiträume bis 2060 oder sogar länger vorliegen. Die Projektionen der Geburtenentwicklung und, noch stärker, der internationale Migration sind schon für Zeiträume von ein bis zwei Jahrzehnten gravierend unsicher. Für Extrapolationen der Sozialversicherung ähnlich wichtig, vielleicht etwas weniger unsicher, sind die Annahmen über (steigende) Lebenserwartung (Langlebigkeit), doch sind auch hier Fragezeichen über den Einfluss von Zivilisations- und Alterserkrankungen (Suchterkrankungen, Obesitas) zu setzen.

Die zweite Gruppe grundlegender Annahmen über langfristige Rahmenbedingungen für die Politik im 21. Jahrhundert bezieht sich auf die Problematik der globalen Umwelt- und Klimaentwicklung und deren Folgen für die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen global und nicht zuletzt in hochentwickelten Industriestaaten. Der Politik und der Gesellschaft fällt es derzeit nach wie vor schwer, aus den Vorhersagen der Klimaveränderung, die katastrophale Folgen nach sich ziehen könnten, Schlüsse für heutige Entscheidungen und Lebensformen zu ziehen. Es ist aber anzunehmen, dass die künftige Entwicklung diesen Vorhersagen im Großen und Ganzen Recht geben wird. Der Druck auf massive Vorkehrungen wird rasch zunehmen und stärkere öffentliche Maßnahmen auslösen.

Schon mit Blick auch nur auf das laufende Jahrzehnt könnten sich die internationalen Spannungen verschärfen. Dies wird einen weiteren Abbau der Verteidigungsaufwendungen stoppen. Dies könnte aus den Auseinandersetzungen über die Klimapolitik, die Verknappung von Energieträgern und Rohstoffen, aus den globalen Machtverschiebungen (Erstarken Chinas und einiger großer Schwellenländer) sowie aus dem immer unerträglicher werdenden Elend und Bevölkerungsüberschuss anderer Regionen resultieren. Solche Störungen einer spannungsfreien Entwicklung könnten sich eher verschärfen und einen höheren Aufwand staatlichen Einsatzes erfordern. Für Österreich ist zu vermuten, dass europäische Verpflichtungen den diesbezüglichen Aufwand steigern könnten.

Andererseits soll nicht übersehen werden, dass schon in Gang befindliche Reaktionen und Schlussfolgerungen aus den Fehlentwicklungen und das Verfügbarwerden von Innovationen ein ebenso kaum absehbares Potential zur Lösung der Probleme für die Politik darstellen.

Die unvermeidlichen Unsicherheiten über die Zukunft haben eine Reihe von Konsequenzen für budgetpolitische Strategien:

1. Langfristig wirkenden Strategien und Entscheidungen sind vorsichtige Annahmen zu Grunde zu legen. Das bedeutet, dass angesichts der Breite von positiven bis negativen Überraschungen eher vorsichtige, skeptische, gemäßigt negative Annahmen zu wählen sind, weil sich deren mögliche Fehler im politischen System leichter korrigieren lassen.
2. Entscheidungen auf lange Sicht stehen oft unter Zeitdruck, weil absehbar ist, dass ihre Verschiebung die Problemlösung erschwert oder verteuert im Vergleich zu einer umgehenden Umsetzung.
3. Langfristige Festlegungen müssen die laufende Überprüfung der Annahmen und Möglichkeiten vorsehen, falsche Annahmen mit möglichst geringen Verlusten zu korrigieren. So muss etwa die Anpassung des Sozialsystems nicht als einmalige große „Reform“ verstanden werden, sondern eher als längerfristiger Prozess.
4. Maßnahmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit längerfristig nicht falsch sind, ist in den Strategien der Vorrang zu geben. Dies gilt in erster Linie für die Sicherung und Verstärkung der Bildung und des innovativen Potentials. .

In den letzten Jahren ist eine krisenhafte Situation für die Politik entstanden, die direkte Folgen für die Perspektive der Staatsfinanzen hat:

1. Viele hochentwickelte Industriestaaten, darunter auch Österreich, haben ihre Staatsfinanzen eingesetzt, um die akute Finanzkrise und die von ihr ausgelöste Rezession 2008/2009 zu bekämpfen. Als Folge der Stabilisierungspolitik hat sich ihre Verschuldung stark erhöht. Das Ausmaß steht noch nicht fest, weil weitere Rückschläge drohen, die zu „Feuerwehrmaßnahmen“ zwingen, aber auch weil öffentliche Haushalte sowohl Erträge wie auch die Rückzahlung von Kapital aus ihrem Engagement in Banken erwarten können.
2. Die Staatshaushalte der Mitglieder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sehen den Beginn des Exits aus der Krisenpolitik für 2011 und die folgenden Jahre vor. Erfahrungen mit den wirtschaftlichen Folgen synchroner Politik der Konsolidierung und Strukturverbesserung der Staatshaushalte in einer großen Zahl von Staaten gleichzeitig liegen nicht vor. Die sogenannten nicht-keynesianischen Effekte einer im nationalen Alleingang durchgeführten Budgetsanierung sind nicht auf eine solche Situation übertragbar. In der Euro-Zone kommt hinzu, dass Abwertung als Instrument nationaler Konsolidierung ausscheidet. Manche Analysen befürchten daraus entweder einen zweiten rezessiven Einbruch oder, wie das in den USA bereits der Fall ist, einen Anlass, die Konsolidierung abubrechen und neuerlich gegenzusteuern.
3. Ob eine Austerity-Politik Erfolgsaussichten hat oder ob im Gegenteil dadurch ein durchgreifender Aufschwung verhindert und die langfristigen Wachstumsaussichten beeinträchtigt werden, ist heftig umstritten. Relativ einhellig wird von den Ökonomen vertreten, dass Anstrengungen für Innovationen durch Bildung, Forschung und gesellschaftliche Reformen nicht beeinträchtigt werden dürfen, weil sonst lang nachwirkende Verluste an Potential entstünden („Kaputtsparen“).
4. Eine weitgehend neue Erfahrung ist, dass die internationalen Finanzmärkte auf Anzeichen von Zahlungsschwierigkeiten souveräner Schuldner nervös reagieren und so unmittelbaren Einfluss auf die nationale Budgetpolitik ausüben. Da dies im Einzelfall kaum vorhersehbar ist, muss die Budgetpolitik versuchen, möglichst auf der „sicheren Seite“ zu sein, um nicht in das Feuer spekulativer Attacken zu geraten.
5. Mitglieder der Euro-Zone müssen seit den dramatischen Vorgängen um die Vermeidung von Insolvenz in Griechenland und Irland mit den Zweifeln am Funktionieren und an der uneingeschränkten Stabilität des Währungsgebiets sowie mit dem Schlagendwerden von eingegangenen Haftungen aus dem Pakt von Anfang Mai 2010 (European Financial Stability Facility) rechnen.
6. Die Wechselkurse wurden weltweit von spekulativen Strömungen und fundamentalen Entwicklungen hochgradig volatil, was die Konditionen von Staatsanleihen besonders problematisch macht.

Mehrere Beispiele haben sehr eindeutig in Erinnerung gerufen, dass ein Staat in eine Schuldenfalle geraten kann. Meist sind hohe Defizite des Staatshaushalts, verbunden mit Leistungsbilanzdefiziten

und einem bereits vorliegenden hohen Schuldenstand, verschärft durch politische Instabilität oder Unentschlossenheit Anlässe, dass höhere Risikozuschläge für internationale Finanzierungen verlangt werden. Wenn eine Sanierung der Staatsfinanzen politisch und wirtschaftlich in Zweifel gerät, kann eine fatale Spirale in Gang kommen, die sich beschleunigt, immer höhere Zinsen verlangt, bis schließlich faktische Insolvenz eintritt. Es gibt keine allgemeinen Maßstäbe für jene gefährliche Schwelle, an der solche Entwicklungen einsetzen könnten. Historische Erfahrungen lassen darauf schließen, dass diese Gefahr leicht virulent werden kann, wenn die Schuldenquote 90 oder 100 Prozent des BIP überschreitet. Dies hängt allerdings stark von den nationalen makroökonomischen Gegebenheiten und Aussichten ab. Die seriöse Schlussfolgerung kann nur heißen, dass sich die Budgetpolitik von der Problemzone ausreichend weit entfernt halten muss (siehe S. 10 oben).

Die Staaten der Währungsunion haben sich verpflichtet, so rasch wie möglich, jedenfalls bis 2014, das vereinbarte Defizit-Limit der Staatshaushalte von 3 Prozent Netto-Defizit gemessen am BIP wieder einzuhalten. Auch die Staatsschuldenquote von maximal 60 Prozent des BIP soll konsequent und zügig angestrebt werden. Das bedeutet für Länder, die diese gegenwärtig signifikant überschreiten, dass sie über einen längeren Zeitraum hinweg Primärüberschüsse erzielen müssen.

Primärüberschuss bedeutet, dass die laufenden Ausgaben, ausgenommen die Verzinsung der Staatsschuld, durch laufende Einnahmen, ausgenommen Vermögensverkäufe, gedeckt sind. Für langfristige Perspektiven muss dieser Primärüberschuss konjunkturbereinigt werden (structural primary balance).

Der Strategiebericht des Bundesministeriums für Finanzen zum Bundesfinanzrahmengesetz 2011 – 2014 (vom 20. April 2010) erwähnt als langfristige Budgetstrategie der Bundesregierung (S. 7) unter anderem (routinemäßig mit einer seit Jahren geläufigen Formel) „langfristig einen ausgeglichenen Haushalt über den Konjunkturzyklus zu erreichen“. Weder wird (routinemäßig!) der Begriff „Konjunkturzyklus“ definiert, noch wird erwähnt, dass sich dieses Ziel auf für die Ebene des Gesamtstaates beziehen muss. Schon gar nicht signalisiert diese Zielvorgabe, dass nur ein langjährig anhaltender Primärüberschuss den sprunghaft angewachsenen Schuldenstandes wieder in absehbarer Zeit auf 60 Prozent senken kann.

Die Zinsen für die Staatsschuld werden auf längere Sicht 3 Prozent des BIP pro Jahr als Untergrenze ausmachen. Zwischen 1995 und 2010 betrug der Primärsaldo des Staates in Österreich im Durchschnitt + 0,7 Prozent des BIP, nur im Jahr 2001 wurde ein Primärsaldo in der Größenordnung von + 3 Prozent erzielt. Mit einem jährlichen Primärsaldo von + 0,7 Prozent des BIP würde die angestrebte Verschuldungsquote von 60 Prozent voraussichtlich erst um das Jahr 2030 erreicht werden.

Wenn man sich das Ziel setzt, die Verschuldungsquote signifikant zu senken, muss unter voraussichtlich bedeutend schwierigeren Rahmenbedingungen und wachsenden Anforderungen an den Staatshaushalt als in den letzten eineinhalb Jahrzehnten ein anhaltend hoher Primärüberschuss erreicht werden.

3. Simulationen langfristiger Schuldenkonsolidierung

Es gibt zahlreiche historische Beispiele, an denen zu beobachten ist, welche makroökonomischen Gegebenheiten zu einer Konsolidierung hoher oder übermäßiger Staatsschulden geführt haben. Exzessiv hohe Staatsschulden waren oft das Ergebnis von kriegsbedingten Aufwendungen und Zerstörungen. Historisch gelang es mehrfach, auch sehr hohe Staatsschulden durch höhere Wirtschaftsdynamik in der Nachkriegszeit verhältnismäßig rasch zu reduzieren.

„A number of observers has alluded to the potential risk that large debts may discourage capital accumulation and reduce economic growth. This could occur through higher long-term interest rates, higher future distortionary taxation, higher inflation, greater uncertainty and macroeconomic volatility. If growth is indeed reduced, fiscal sustainability issues are likely to be exacerbated, with further adverse consequences.“ (Kumar, Woo, 2010, p. 21).

Ökonometrische Analysen dieser verhängnisvollen Hypothese durch die Experten des IMF an Hand eines Panel von hochentwickelten und von Schwellenländern im Zeitraum 1970 – 2007 ergaben tatsächlich einen negativen Zusammenhang zwischen der anfänglichen Schuldenquote und dem nachfolgenden Wirtschaftswachstum. Im Durchschnitt der hochentwickelten Länder brachte ein Anstieg der Staatsschuldenquote um 10 Prozentpunkte des BIP eine Verringerung der längerfristigen Wachstumsrate der Volkswirtschaft von 0,15 Prozentpunkten pro Jahr. Einige Anzeichen für Nichtlinearität dieses Zusammenhangs wurden beobachtet, nämlich dass bei Schuldenständen über 90 Prozent des BIP die folgend Wachstumseinbuße stärker ausgefallen ist.

In einer vorhergehenden Modellsimulation berechnete das Fiskaldepartement des IMF die Effekte und die Bestimmungsgründe einer langfristigen Konsolidierungspolitik, die zum Schuldenniveau von 60 Prozent des BIP zurückführen soll: „Achieving and maintaining prudent debt levels will require a major and sustained fiscal adjustment. To illustrate, for the advanced economies, attaining a debt ratio of 60 percent by 2030 would require the structural primary balance to improve by 8 percentage points of GDP on average, during 2011-2020 (i.e., a fiscal effort of $\frac{3}{4}$ percentage points per year) and to remain constant for the following decade. This fiscal consolidation will be challenging, but historical precedents exist for several countries.“ (IMF, FAD, 2010, p.3).

Größenordnung und Ansatzpunkte müssen den spezifischen Verhältnissen der einzelnen Länder angepasst werden. Als notwendig hätten nach der IMF-Studie sich erwiesen:

1. Reformen zur Dämpfung der Entwicklung der Ansprüche an öffentliche Haushalte bezogen auf die Entwicklung des BIP, ein Ansatzpunkt, der für Pensionsreformen zu beachten ist.
2. Maßnahmen zur Reduktion anderer Primäraufwendungen.
3. Steigerung von Staatseinnahmen vor allem durch Verbreiterung der Steuerbasis ist in vielen Fällen unumgänglich.
4. Straffung und Effizienzsteigerung der Steuereinhebung, Verbesserung des fiscal monitoring, Regeln für längerfristige Budgetpraxis und ein effizientes Staats-Vermögensmanagement. (IMF/FAD, a.a.O.)

Die Aussagekraft der Schlussfolgerungen des IMF wird dadurch beeinträchtigt, dass Situationen, in welchen eine große Gruppe von Staaten, die untereinander stark verflochten sind, bisher nicht zu beobachten waren. Immerhin geben sie Anhaltspunkte dafür, wie sehr solche illustrativen

Projektionen von der Wahl der Annahmen über Rahmenbedingungen abhängig sind. Dabei stellte sich heraus, dass nicht so sehr die Annahmen über das langfristige Wirtschaftswachstum oder die Zinsen für Staatsschulden (und für die Kapitalmärkte allgemein) für sich gesehen zentral sind, sondern das Verhältnis zwischen diesen beiden Variablen.

Für fiskalische Strategien wird empfohlen: „Considerable uncertainty surrounding both the magnitude and timing of the effects of structural reforms on potential growth cautions against building a credible fiscal adjustment strategy primarily around an optimistic growth path. Any revenue „windfall“ from better than projected economic growth could be saved to speed up adjustment effort.“ (IMF/FAD, a.a.O.)

„Credible fiscal strategy“ ist die Voraussetzung für Erfolg der Konsolidierung. Im Gegensatz zur zuversichtlichen Beurteilung der Möglichkeit des Erzielens von (strukturellen) Primärüberschüssen über einen längeren Zeitraum, die die Experten des IMF zum Ausdruck bringen, ist daran in der gegebenen politischen Situation vieler Länder zu zweifeln.

Diese Skepsis rührt daher, dass andere Rahmenbedingungen in den kommenden Jahren ungünstiger erscheinen als im Zeitraum, auf den sich die ökonometrischen Simulationen der IMF-Experten stützen. Anzunehmen ist, dass die hohe Staatsverschuldung auf Dauer nicht mit dem gegenwärtig außerordentlich niedrigen Zinsniveau zu finanzieren ist. Realistischer ist, gleichzeitig eine eher gedämpfte Wachstumsrate und ein steigendes Zinsniveau anzunehmen. Dazu kommen die budgetären Effekte der Alterung der Bevölkerung, die mit Sicherheit eine stärkere Beanspruchung des Sozialsystems mit sich bringen werden. Damit nicht genug, sind die Anforderungen der Anpassung der Umwelt- und Klimapolitik zu bedenken, die immer gebieterischer Mehraufwand, der jedenfalls auch aus Staatshaushalten finanziert wird (Investitionen, Förderung, Infrastruktur, Forschung) verlangen wird.

Vor kurzem hat die Ratingagentur Standard & Poors einen Bericht über die langfristigen Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung in 32 Industrieländern und in weiteren 17 anderen, hauptsächlich Schwellenländern auf die Staatshaushalte und auf die Bonität souveräner Schuldner veröffentlicht. (Standard & Poors/S&P, 2010). 2)

S&P geht davon aus, dass die Effekte der Finanzkrise auf die Staatshaushalte Bemühungen um die Bewältigung der zu erwartenden alterungsbedingten Belastungen weiter erschweren. „The unset of the financial crisis has interrupted government efforts to manage the burden of aging-related spending. Before the crisis, many governments' structural primary deficits were improving, albeit not as quickly as our projections had indicated would be needed. However, rapid build-up of government debt over the past three years has heightened the need to do more to frontload reforms aimed at containing the risks to sovereign budgets, especially in countries with high expected future increases in age-related spending. Currently, relatively high government deficits are complicating efforts to rapidly improve public finances, particularly among advanced economies. This will likely lead to further debt accumulation over the medium term.“

Unter einem hypothetischen Basisszenario, welches die altersbedingten Budgeteffekte und die Zinslasten für die Staatsschulden bei gleichzeitig unveränderten budgetpolitischen Vorgaben (Steuersystem, Ausgaben) simuliert, würde das Budgetdefizit in einem durchschnittlichen

hochentwickelten Land allein auf Grund der Alterung weiter steigen, und zwar von 4,7 Prozent des BIP gegenwärtig auf 7,5 Prozent Mitte der zwanziger Jahre. Hinzu kommen bis 2030 die zusätzlichen Zinsbelastungen der wachsenden Staatsschuld, so dass 2030 ein Defizit von 9,7 Prozent erreicht würde. Die durchschnittliche(Netto-)Staatsschuldenquote würde unter diesem Einfluss von gegenwärtig 78 Prozent auf 112 Prozent (2030) steigen und nachher, leicht einsichtig, förmlich explodieren (2050: 329%). Bis dahin wäre aus Sicht der Rating-Agentur die Qualität von Staatsanleihen mehrheitlich auf das Bonitätsniveau von junk bonds (below investment grade) gesunken. Das ist selbstverständlich unrealistisch und „unsustainable“, aber eine drastische Illustration für die Notwendigkeit struktureller Maßnahmen möglichst zu Beginn des Durchrechnungszeitraums.

Für Österreich geht das Basisszenario von S & P von einer Staatsschuldenquote von 71,8 Prozent des BIP im Jahr 2010 aus (Strategiebericht des BMF: 70,2 %). Unter dem Einfluss der Verzinsung der Staatsschuld und der altersbedingten (Netto-) Mehraufwendungen stiege sie auf 88,5 Prozent im Jahr 2020 und weiter auf 136,3 Prozent (2030). (2050 der Kuriosität wegen: 328,7%). Bis 2020 und 2030 würde sich das Budget in Österreich in diesem Szenario etwas weniger ungünstig entwickeln als in der Mehrzahl westeuropäischen Staaten (Frankreich, Deutschland, Niederlande, Belgien, Spanien, Großbritannien u.a.). Dies geht auf die relativ günstigen Annahmen über die Alterungskosten zurück, auf die noch zurückzukommen ist (Seite 17f.)

Dem Basisszenario liegt die Annahme zu Grunde, dass die gegenwärtige (genauer: für 2012 geschätzte) strukturelle Situation des Staatshaushalts (structural balance) über den gesamten Projektionszeitraum unverändert bleibt: außer der Kreditfinanzierung der entstehenden Defizite werden keine budgetpolitischen Eingriffe zur Verbesserung der strukturellen Ungleichgewichte angenommen (etwa Steigerung der Steuerquote oder Sparmaßnahmen). Projiziert werden die auf diese Weise sich ergebenden Finanzierungssalden plus die Effekte der Alterung und die Zinsen, „fiscal autopilot“). Auf diese Weise entsteht ein mit der Zeit immer rascher wachsendes sustainability gap. Umgekehrt heisst das, dass allein die Zinsen und die Alterungskosten Eingriffe in die bisherigen Tendenzen des Budgets verlangen.

Die Wachstumsannahmen differieren nach einzelnen Ländern. Im Durchschnitt sollen laut S & P im Zeitraum 2010 bis 2050 die westeuropäischen Mitglieder der EU eine Wachstumsrate von 1,6 Prozent pro Jahr erreichen. Für Österreich wird genau dieser Mittelwert angenommen, Deutschland nur mit 1,2 Prozent pro Jahr, hingegen – nicht sehr plausibel – Frankreich mit + 1,8 und Großbritannien mit + 2,0 Prozent Wachstum p.a. Für die mittel- und osteuropäischen Länder nimmt S&P im Durchschnitt eine um ein Viertelprozent höhere Wachstumsrate an als für Westeuropa, was bei weitem nicht für ein Aufholen des wirtschaftlichen Rückstands ausreichen würde.

Der Wert der Simulationen besteht ohnehin nicht in der Plausibilität der makroökonomischen Annahmen, sondern in der Abschätzung von Größenordnungen von Veränderungen der Rahmenannahmen. Dabei werden für die Fiskalpolitik günstigere und ungünstigere durchgerechnet:

„balanced budget“: nimmt an, dass bis 2016 alle Staaten ein ausgeglichenes Budget erreichen werden, dann „autopilot“,

„high growth“: auf Basis einer langfristig um 1 Prozentpunkt höheren Wachstumsrate,

„low interest“: 2 % Realzins statt 3 % im Basisszenario,

„no aging“: alterungsbedingte Budgeteffekte Null,

„discriminating investor“ : Risikozuschläge auf die Zinsen für sich verschlechternde Bonität,

„surplus ceiling“: ein höherer Budgetüberschuss als 2 % des BIP würde nicht zur Schuldentilgung verwendet sondern für eine Steuersenkung genutzt (betrifft vor allem Norwegen und Saudi-Arabien).

Die Simulation eines um 1 Prozentpunkt niedrigeren Zinssatzes würde die Staatsschuldenquote bis 2050 noch immer stark steigen lassen, auf 273 % des BIP verglichen mit 329% im Basisszenario. Bemerkenswert ist, dass eine um 1 Prozentpunkt pro Jahr optimistischere Wachstumsrate nicht zu einer sehr signifikanten Entschärfung der Schuldendynamik führt. Wird von den Kapitalmärkten ein Risikozuschlag durchgesetzt, hätte das über den ganzen Zeitraum eine fast explosionsartige Entwicklung der Schuldenquote zur Folge.

5. Mittelfristige Finanzplanung für Österreich

Die budgetäre Hinterlassenschaft der Krisenbekämpfung hat auch in Österreich die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen in recht unerwünschter Weise in Frage gestellt. Der Staatshaushalt für 2011 und die mittelfristigen strategischen Leitlinien für die Jahre bis 2014 waren unter dem Eindruck der stark erhöhten Staatsverschuldung, andererseits aber auch vor dem Hintergrund der anhaltend labilen konjunkturellen und finanzpolitischen Situation zu erstellen.

Die mittelfristigen makroökonomischen Annahmen als Ausgangspunkt dieser Budgets wurden von der mittelfristigen Prognose des WIFO vom Januar 2010 übernommen. Offenbar geprägt von den Ende 2009 verfügbaren Daten über einen zügigen Aufschwung vor dem Sommer 2009 fiel die mittelfristige Wirtschaftsprognose des WIFO etwas optimistischer aus als manche internationale Vorschauen neuerdings erwarten. Österreich werde von 2011 bis 2014 ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von 1,9 Prozent erzielen. Dennoch bleibe die Arbeitslosenrate nahezu unverändert hoch auf dem Niveau von 2011 (8,2 Prozent nach nationaler Definition). Der IMF prognostizierte Anfang Oktober 2010 für Österreich ein Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 1,7 Prozent von 2011 bis 2015.

Eine über die mittelfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen entscheidende Frage ist die nach der weiteren globalen Konjunkturerholung. Die offiziellen Prognosen auf mittlere Sicht und auch die langfristigen Wachstumsannahmen rechnen offenbar nicht mit einem gravierenden Rückschlag in absehbarer Zeit (double dip). Die amerikanische Politik nimmt die Gefahr ernst, dass der Aufschwung 2011 nicht fortgesetzt werden könnte und versuchte dem mit expansiver Geldpolitik vorzubeugen. In Europa nimmt man eine mäßige Dämpfung des Wachstums als Folge der synchronen Konsolidierungspolitik an, aber kein Abgleiten in eine neue Rezession. Die Schwellenländer werden als Motoren der Konjunktur angesehen.

Vom Eintreffen dieser vorsichtig zuversichtlichen Annahmen hängen Möglichkeit und Ausmaß des Konsolidierungskurses und damit auch die Größe der langfristigen Aufgabe entscheidend ab. Die wirtschaftspolitischen Risiken einer zu optimistischen Einschätzung sind jedenfalls bedeutend größer als die einer positiven Überraschung.

6. Kritische Beurteilung des Strategieberichts 2011 – 2014.

Der Strategiebericht des Finanzministeriums für den Zeitraum 2011 bis 2014 geht nicht auf die mittel- und die langfristigen Risiken einer ungünstigeren Entwicklung als der in der zu Grunde liegenden Prognose angenommenen ein. Unter den gegebenen Annahmen würde das Maastricht-Haushaltsdefizit des Gesamtstaates von – 4,7 Prozent des BIP, die für 2010 zu erwarten sind, bis 2013 auf unter 3 Prozent und 2014 auf – 2,3 Prozent gesenkt werden können. Im Bundesbereich ist der Rückgang des Defizits (2010: - 4,1, 2014: - 1,7 % des BIP) weit stärker angesetzt als bei den übrigen Gebietskörperschaften.

Politische Vorgabe ist ein Budgetrahmen, in welchem der Anteil der Staatsausgaben am BIP vom Niveau 2010, welches mit 52,1 Prozent einen bisherigen Spitzenwert erreicht, bis 2015 auf 50,1 Prozent zurückgehen wird. Während das nominelle BIP jährlich um 3,3 Prozent zunimmt, würden die Staatseinnahmen jährlich um 3,6 Prozent steigen, die Staatsausgaben hingegen nur um nominell durchschnittlich 2,4 Prozent. Damit wird die Zielsetzung, dass die Konsolidierung überwiegend von der Ausgabenseite kommt, erfüllt.

Ein jährlich um 5,1 Prozent steigender Zinsaufwand wird veranschlagt. Dabei wird ein annähernd konstanter durchschnittlicher Zinssatz für Staatsschulden von nominell etwa 4 Prozent angenommen. Angesichts des internationalen Kapitalbedarfs für die Finanzierung von Staatsschulden und inflationärer Tendenzen auf den Weltmärkten erscheint dies ungerechtfertigt optimistisch (aus Sicht des Budgets), da auch die Europäische Zentralbank einen schrittweisen Ausstieg aus der Krisenfinanzierung angekündigt hat und daher auf Sicht mit steigenden Leitzinsen gerechnet werden sollte.

Neben zunehmendem Aufwand für Zinsen wirkt sich die starke Dynamik der Ansprüche an das Sozialsystem, trotz einiger längerfristig wirkender Einschränkungen in den Bereichen Sozialversicherung, Gesundheit und Familien, in einem überdurchschnittlichen Anstieg der Aufwendungen für Arbeit und Soziales aus. Es ist völlig klar, dass selbst diese heftig umstrittenen Kürzungen nur einen bescheidenen Teil der langfristig zu erwartenden Finanzierungsproblematik infolge der Alterung und anderer Einflüsse (Verteuerung der Gesundheit) entschärfen und dass in den Staatsfinanzen nach wie vor erheblicher Reformbedarf zur Bewältigung der wachsenden Herausforderungen für das Sozialsystem besteht. Nach vorläufigen Informationen werden die Kanäle der Frührentierung nur marginal eingeschränkt und wären noch auf lange Sicht gangbar. Entscheidungen für eine weitere Anhebung des faktischen des Pensionsantrittsalters und die raschere Angleichen der Bedingungen für Frauen stehen aus. Die langfristig festgelegten Reformen am Pensionssystem werden mit hoher Wahrscheinlichkeit unter den Druck ungünstigerer Entwicklungen der Ansprüche kommen.

Der Bereich Infrastruktur wird zwar im Vergleich zu bisher vorliegenden Programmen gekürzt, verfügt jedoch über einen nominell signifikant steigenden Ausgabenrahmen für die Verkehrsinfrastruktur, um die gegenwärtig forcierten Ausbauprogramme im Straßen- und Schienennetz finanzieren zu können. Gekürzt werden die Bereiche Wirtschaft und Umwelt sowie – stark kritisiert – auch der Bereich Bildung, Forschung und Kultur, ohne dass andere Finanzierungsquellen (Studienbeiträge) eröffnet oder die Nachfrage nach Studienplätzen limitiert werden sollen. Den Aufwand für Wissenschaft und Forschung setzt der Strategiebericht 2011-2014

nominell unter jenen für die Jahre 2010 und 2011. Stark rückläufig ist der Aufwand für Umwelt. Aufwendungen für „Finanzmarktstabilität“ (Bankenstützung) werden nicht angenommen.

Der Strategiebericht nimmt an, dass die Last der Konsolidierung bis 2014 ausschließlich vom Bund (bzw. Bundessektor) getragen wird. Sein Brutto-Defizit würde von 4,1 auf 1,7 Prozent des BIP gesenkt und damit absolut mehr als halbiert. Das Defizit übrigen öffentlichen Körperschaften (Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) insgesamt bleibt hingegen gemessen am BIP konstant (-0,6 %) und erhöht sich absolut damit mäßig. Die Verschuldung der Länder und Gemeinden erreicht zwar gegenwärtig nur einen Wert von rund 6 Prozent des BIP und damit nur rund ein Zehntel des Schuldenstandes des Bundes, hatte aber zum Teil nach 2000 eine rasch zunehmende Tendenz. Die Finanzschuld der Länder Niederösterreich und Kärnten verdreifachten sich jeweils zwischen 2001 und 2008. Niederösterreich verzeichnete 2008 einen Anteil von über 40 Prozent aller Finanzschulden der Bundesländer. Die Pro-Kopf-Verschuldung Bundesländern erreichte 2008 das Vierfache der Höhe der 7 Bundesländer (ohne NÖ und K), jene Niederösterreichs mehr als das Dreieinhalbfache.

Das Strategieprogramm sieht vor, die Verschuldungsquote 2013/2014 des Gesamtstaates auf dem Niveau von rund 74 Prozent stabilisieren. Für die Jahre ab 2012 werden geringe Primärüberschüsse angenommen.

Angesichts der Unsicherheiten über die internationale Entwicklung, die seit dem Frühjahr 2010 größer geworden sind und wegen der vergleichsweise höheren politischen Risiken einer zu optimistischen Einschätzung, wäre es ratsam, vorsichtiger makroökonomische Entwicklungen anzunehmen. Im Zeitraum 2000 bis 2010 hat die österreichische Wirtschaft eine durchschnittliche Wachstumsrate von jährlich 1,5 Prozent (real) erreicht. Es ist wenig einsichtig, dass dieses Wachstumstempo angesichts des bevorstehenden Abbaus der Krisenfolgen und absehbar steigender Belastungen der Volkswirtschaft übertroffen werden könnte. Gleichzeitig erscheint auch die Annahme nahezu unveränderter Zinssätze für die Staatsschuld eher zu optimistisch. Ihr Anstieg auf die bisher längerfristig zu beobachtende Nominalverzinsung der Finanzschuld von etwa 5 1/4 Prozent (1995-2009) wäre zumindest aus Gründen der Vorsicht eher anzunehmen.

Folgt man diesen nur wenig veränderten Annahmen, ergibt sich für 2014 ein Brutto-Defizit in der Größenordnung von etwa - 4 Prozent (statt im Strategiebericht des BMF - 2,3%) sowie noch kein Primärüberschuss, sondern ein Primärdefizit von etwa - 0,5 Prozent des BIP. Der Anstieg der Staatsschuldenquote wäre bis dahin noch nicht zum Stehen gebracht.

Die mittelfristige Budgetstrategie vom April 2010 ist ein erster Schritt zur Konsolidierung des Staatshaushalts. Sie gründet sich auf aus heutiger Sicht verhältnismäßig optimistische Wachstums- und Zinsannahmen. Es ist wahrscheinlich, dass bis 2014 noch keine Primärüberschüsse und daher kein Rückgang der Staatsschuldenquote zu erzielen sein werden. Allein schon diese mittelfristige Perspektive wird durch einen um mindestens 2 Milliarden € steigenden Zinsaufwand belastet. Der strategische Nutzen beschränkt sich auf die einvernehmliche Festlegung von Ausgabenobergrenzen für den Bund, deren Standfestigkeit im Prozess der Budgeterstellung der kommenden Jahre vom Finanzminister ins Treffen geführt werden kann. Ausgabenobergrenzen haben sich international als eines der Elemente einer längerfristig orientierten Budgetpolitik nützlich erwiesen. Sie geben allerdings keine nachvollziehbare Auskunft darüber, wie und wo die Limits der Ausgabedynamik eher durch Effizienzsteigerungen oder durch „Aushungern“ erzielt werden soll. Der Strategiebericht enthält eine Fülle von Detailzielen und Einzelmaßnahmen, die angestrebt werden sollen, ohne dass der Versuch unternommen wird, diese zu einem Reformkonzept für den Staat zu bündeln.

Der Strategiebericht lässt hingegen keine Schlüsse auf ein längerfristig tragfähiges politisches Konzept zur nachhaltigen Bewältigung der Perspektiven zu. Es beschränkt sich auf kurz- bis mittelfristig gangbar erscheinende Konsolidierungsschritte. Unglücklicherweise könnte das mit sich bringen, dass die erst auf längere Sicht wirkenden Quellen des Wachstums beeinträchtigt werden, die ihrerseits erst die Kapazität bringen sollten, die schwierige Situation erfolgreich zu bewältigen. Dies gilt vor allem für die Verbesserung des Bildungs- und Wissenschaftssystems und für sonstige Innovationen.

7. Problematik außerbudgetärer Verpflichtungen

Bis in die jüngste Vergangenheit wurde in Österreich vor allem vom Bund, aber auch von Bundesländern die Erbringung von Leistungen des öffentlichen Sektors in Unternehmungen mit privatwirtschaftlicher Rechtsform ausgegliedert. Neben erwarteten Effizienzgewinnen einer stärkeren privatwirtschaftlichen Gestion hat dies den optischen Vorteil, dass die Schulden und die Betriebsabgänge dieser Unternehmen außerhalb der Staatsschuld und der Limits für Staatsdefizite verbucht werden können. Nach den Maastricht-Kriterien ist das unter anderem dann möglich, wenn laufende eigene Betriebseinnahmen mindestens die Hälfte des Betriebsaufwands decken. Für Kapitalaufnahmen solcher Unternehmen haftet jedoch weiter der Bund (das Land), was deren Zugang zu den Kapitalmärkten wesentlich erleichtert.

Eine eingehende kritische Auseinandersetzung mit der Praxis und den Ergebnissen der Ausgliederungen wurde in einer Studie von D. Prammer (Prammer 2008) von der Nationalbank veröffentlicht. Ihren Argumenten ist in nahezu allen Punkten zuzustimmen. Nachteil der Auslagerungsschritte, deren vermutete Vorteile noch nicht schlüssig untersucht sind, ist, dass kein vollständiges Bild der Situation und Perspektiven des Staatshaushalts entstehen kann. Dies bezieht sich vor allem auf später schlagend werdende Haftungen des Staates und berührt damit die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Besonders problematisch erscheint die Praxis dann, wenn ein nicht unerheblicher Teil der Betriebseinnahmen solcher Unternehmen, wie das vor allem bei der ÖBB der Fall ist, selbst wieder vom Staat kommt, auch wenn diese Verbuchung im Einzelfall (Abgeltung gemeinwirtschaftliche, sozial- und umweltpolitische Maßnahmen, Pensionen, direkte Leistungsbestellung) berechtigt ist.

Die finanziellen Perspektiven der ausgelagerten Unternehmen sind sehr unterschiedlich. In einzelnen Fällen ist die Basis für Leistungsentgelte durchaus tragfähig und sind Einflüsse aus Marktentwicklungen vermutlich wenig dramatisch (z.B. BIG Bundesimmobilien Gesellschaft), in anderen Fällen unterliegen die Betriebseinnahmen konjunkturellen Schwankungen (Güterverkehr für die ASFINAG) oder in Zukunft immer mehr dem Wettbewerb mit anderen Leistungserbringern (Güter und Personenverkehr auf der Bahn). Zu den Betriebsausgaben zählen in wachsendem Ausmaß die Zinsen für die eingegangenen Schulden. Für die ÖBB hat sich der Bund verpflichtet, laufend 70 Prozent der Annuitäten aus dem Bundeshaushalt abzudecken. In sehr unterschiedlichem Maß kann damit gerechnet werden, dass die ausgelagerten Unternehmen in Zukunft Erträge erwirtschaften, die die Bedienung der eingegangenen Schulden erlauben. Für die BIG und für die ASFINAG kann das eher angenommen werden, als für die Bahn. Für den über diese Regelung hinaus gehenden Finanzbedarf des Baus des Koralm-Tunnels übernimmt der Bund die Annuitäten zur Gänze.

In jüngster Zeit gestaltet sich die Finanzgebarung der ÖBB so ungünstig, dass die Ausgliederungskriterien für die Maastricht-konforme Verbuchung wegzufallen drohen oder schon weggefallen sind. Das Statistische Amt der EU hat eine Überprüfung angeordnet. Sollten die ÖBB wegen nicht hinreichender betrieblicher Einnahmen in den Bundeshaushalt demnächst zurückintegriert werden müssen, würde sich der Stand der Staatsschuld um rund 15 Mrd. € oder 5 Prozent des BIP erhöhen. Er würde so die Marke von 80 % erreichen. Die (Netto-)Finanzverbindlichkeiten der ÖBB werden in den Jahren bis 2020 wegen des gegenwärtig laufenden Ausbauprogramms rasch anwachsen. 2020 ist mit einem Schuldenstand der ÖBB von etwa 6 ½ Prozent des BIP zu rechnen. Auf Grund der derzeitigen Planungen (einschließlich Brenner- und Semmering-Tunnel) erreicht der Schuldenstand der ÖBB in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre seinen Höchststand. Es wird erwartet, dass dieser nach Abschluss der Investitionsphase sehr langfristig (2070) aus eigenen Einnahmen abgetragen werden kann.

Rechnet man ungeachtet der Fähigkeit der ausgelagerten Unternehmen, die eingegangenen Schulden, für die der Bund haftet, deren Schuldenstand zur Finanzschuld hinzu, so erhöht sich die Staatsschuld in dieser weiteren Definition schon heute um nahezu 9 Prozent des BIP.

Bis 2020 wird der Schuldenstand der ASFINAG rund 14 Mrd. €, jener der ÖBB auf 26 Mrd. € erreichen, wodurch sich die um diese ausgelagerten Unternehmen des Bundes (ausgenommen die BIG, deren Einbeziehung nicht realistisch ist) erweiterte Staatsschuld gegenüber der Finanzschuld um knapp 10 Prozent des BIP erhöhen würde.

Diese Vorausschätzungen berücksichtigen nicht allfällige Inanspruchnahmen des Bundes aus den infolge der Finanzkrise eingegangenen Haftungen für nationale Finanzinstitute und versuchen nicht, einen allfälligen weiteren Kapitalbedarf oder die Abdeckung von Verlusten von Banken, die bereits verstaatlicht werden mussten (Kommunalkredit, HGAA) abzuschätzen.

Gleichfalls konnte der Strategiebericht nicht darauf eingehen, dass Österreichs Teilnahme an der mittlerweile im Rahmen des EURO-Systems beschlossene Fazilität zur internationalen Finanzmarktstabilisierung mit einiger Wahrscheinlichkeit Haftungsverpflichtungen bei Ausfällen souveräner Schuldner auslösen könnte. Dies ist ein weiteres Argument für eher vorsichtige makroökonomische Annahmen.

Die Bundesländer haben teilweise ihre Krankenanstalten aus dem öffentlichen Sektor ausgelagert. Der Stand der Kredite dieses Bereichs erreicht mit etwas über einer Milliarde Euro bei weitem nicht die Größenordnungen, die für den Bund Verbindlichkeiten darstellen. Der überwiegende Teil dieser Schulden entfällt auf das Bundesland Kärnten.

Zusammenfassend muss die vorliegende mittelfristige Budgetstrategie als unvollständig und ungenügend begründet angesehen werden. Selbstverständlich dürfen

- die außerbudgetäre Behandlung einzelner Unternehmen,
- die Haftungen für nationale und internationale Ereignisse auf den Kapitalmärkten,
- darüber hinaus die politisch stark im Fluss befindlichen Regelungen der Pensionsfinanzierung (Erschwerung von Frühpensionen) mit zu erwartenden Vorzieheffekten der Anspruchsberechtigten vor Inkrafttreten

- wahrscheinliche Verteuerungen der Gesundheit, der Pflegeeinrichtungen, und des Bildungssystems,
- der dringliche Bedarf an Aufwendungen für die Begrenzung von Emissionen

in einer realistischen mittelfristigen Budgetstrategie nicht übergangen werden. Der im Frühjahr 2011 vorzulegende Strategiebericht 2012 - 2015 sollte diesen Anforderungen bereits genügen.

7. Langfristige Nachhaltigkeit

Auch für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der langfristigen Perspektiven der Staatsfinanzen dürfen die außerbudgetären Eventualitäten nicht außer Acht gelassen werden. Probleme der längerfristigen Nachhaltigkeit werden im Strategiebericht 2011 – 2014 nicht angeschnitten. Nachhaltigkeit ist ein äußerst komplexes Kriterium für Staatsfinanzen. Es verlangt mehr als den Einsatz von formal richtigen Rechenmodellen: nämlich ein Annahmen über externe Einflüsse, und über die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Prioritäten und ihre Zusammenhänge.

Die Politik muss sich dessen bewusst sein, dass langfristige Prognosen nicht mehr als Hinweise sind. Sie zur Bestätigung des eingeschlagenen Kurses zu verwenden, oder daraus zu schließen, dass kein budgetpolitischer Handlungsbedarf bestehe, vermittelt eine äußerst trügerische Sicherheit, auf die sich die Politik nicht stützen sollte.

Auf lange Sicht sind Projektionen von einer beinahe Sinnlosigkeit bewirkenden Unsicherheit, zum Beispiel über den Pfad der Wirtschaftsentwicklung, über reales Wachstum, Inflation, Zinsniveau ausgesetzt. Auch schon auf kürzere Sicht können sich Rahmenbedingungen fundamental ändern. Wichtig ist daher, Instrumente und Mechanismen zu etablieren, die eine vollständige und aktuelle Evaluierung der Entwicklungen erlauben, und zu beurteilen, welche Risiken dem langfristig eingeschlagenen Pfad drohen.

Der Staatsschuldenausschuss veröffentlichte im März 2008 eine Studie über „Struktur und Tragfähigkeit der Staatsverschuldung sowie Schuldenstrukturpolitik Österreichs“ (Grossmann, Hauth, Wimmer, 2008). Mit einigem methodischen Aufwand – unter anderem mit den von den Kommissionsdiensten der EU entwickelten Nachhaltigkeitsmaßstäben - wurden Szenarien mit alternativen Annahmen über den Zinssatz durchgerechnet. Unglücklicherweise wurde die Studie im März 2008 fertig, zu einem Zeitpunkt also, in welchem das internationale Finanzsystem – noch unter der Oberfläche – bereits unaufhaltsam ins Rutschen geraten war.

Die Studie berechnet für 2008 eine „negative Nachhaltigkeitslücke“, also keinen Mangel an Nachhaltigkeit, sondern im Gegenteil politischen Handlungsspielraum für expansive Maßnahmen. „Der Handlungsspielraum gemäß Basisszenario ermöglicht es, durch sofortige und permanente Ausgabenausweitung/Steuersenkung höhere Verschuldungspfade gegenüber dem Basisszenario zuzulassen, ohne dabei die Nachhaltigkeitsbedingung zu verletzen.“ (a.a.O., S. 48). „Im Basisszenario 2008 reduziert sich die Verschuldungsquote von anfänglich 58,4 % des BIP (2008) auf 31,3 % des BIP (2050). Die Durchführung der Sensitivitätstests (unterschiedliche Zinsannahmen) ergab durchwegs Verschuldungsquoten im Jahr 2050, die klar unter der 60-Prozent-Grenze blieben. Allerdings schränkt ein um 1 Prozentpunkt höherer Zinssatz den „Handlungsspielraum“ erheblich ein. Die Studie

behandelt die Perspektiven der ausgelagerten öffentlichen Unternehmen nicht, sondern beschränkt sich auf die Finanzschuld im engeren Sinn.

Daraus zieht die Studie den Schluss (S. 52): „Gemäß Basisszenario 2008 besteht unter den gegebenen Annahmen kein fiskalpolitischer Handlungsbedarf für Österreich“. Das ist ein wirklichkeitsfremder und gefährlicher Schluss. Diesen Schluss übernahm der Staatsschuldenausschuss wörtlich im Fettdruck in den Staatsschuldenbericht über 2007. Schon ein halbes Jahr später sahen die Nachhaltigkeitsbedingungen auch für Österreich schon ganz anders aus.

Methodische Sorgfalt enthebt nicht von der Beurteilung definitorisch exogener Einflüsse, die methodisch schwierig in den Griff zu bekommen sind, auf die Entwicklungsperspektiven. Das Schicksal der Nachhaltigkeitsbeurteilung aus 2008 ist eine Mahnung, die Annahmen und die Ergebnisse ausführlich zu diskutieren und die wirtschaftspolitischen Risiken der Asymmetrie von Fehlern sorgfältig zu überdenken. Von den Annahmen und von der fiskalpolitischen Interpretation hängen rationale Schlussfolgerungen weit stärker ab als von Rechenmodellen, deren scheinbare Präzision realistische Perspektiven verdecken kann.

8. Diskussion über altersbedingte Mehrbelastungen

Der Nachhaltigkeitsstudie des Staatsschuldenausschusses aus 2008 lagen die Projektionen der altersbedingten Budgeteffekte vor, die im Rahmen der europäischen Altersstudie der EU von der Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Komitees der EU (EPC) verwendet wurden. Teilweise sind diese europäisch vorgegeben und koordiniert (etwa in Bezug auf die Wachstumsannahmen oder das Zinsniveau), also von den Kommissionsdiensten geliefert. Teilweise sind es nationale Projektionen der demografischen Einflüsse auf die Entwicklung der Pensionsansprüche, des Pflegeaufwands, des altersbedingten Gesundheitsaufwands und auch der demografischen Effekte auf den Bildungsaufwand auf lange Sicht (in den früheren Arbeiten bis 2050, in der neuen EU-Alternsstudie 2009 bis 2060).

Die Projektionen der demografischen Effekte auf den Pensionsaufwand, die die Arbeitsgruppe der EU unter Teilnahme von österreichischen Regierungsvertretern verwendet, decken sich in den Annahmen mit jenen, die die Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung („Pensionsbeirat“) den langfristigen Entwicklungen ihrem Bericht vom 17. März 2009 zugrundegelegt hatte.

Der Autor hat in einer früheren Studie (Kramer 2009) eingehend erläutert, dass diesen Projektionen des gesetzlichen Pensionsaufwands überwiegend fragwürdig optimistische Annahmen zugrunde gelegt worden waren. Dies trifft vor allem zu für die Annahme des unmittelbaren Rückgangs der Frühpensionen, für die Erwerbsbeteiligung von Frauen, für die Immigration, für die Anpassung allein auf Grund der Inflation und für die automatische Anpassung an die steigende Lebenserwartung.

Der Pensionsbeirat hat mittlerweile im September 2010 eine neue Pensionsprojektion bis 2060 fertiggestellt. In dieser Projektion werden die Änderungen der Rechtslage durch die parlamentarischen Beschlüsse vom 24. September 2008 (Verlängerung der Hacklerpension u.a.) berücksichtigt. Außerdem werden Änderungen der demografischen Projektionen von Statistik Austria (höhere Lebenserwartung mit 65) eingebaut und die Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise (vermutlich in Bezug auf Erwerbsquoten, Arbeitslosigkeit) berücksichtigt.

Der neue Bericht kommt zum Ergebnis, dass der altersbedingte Aufwand für staatliche Pensionen über den gesamten Projektionszeitraum und parallel der Aufwand aus Bundesmitteln nicht unerheblich höher sein werde als in den bisherigen Vorausschätzungen. Der Gesamtaufwand wird im gesamten Zeitraum 2009 bis 2050 13,4 Prozent des BIP verglichen mit 11,3 Prozent in der Projektion aus 2009 betragen. Der Abstand zwischen der neuen und der älteren Rechnung hat vor allem ab den dreißiger Jahren steigende Tendenz. Beim neuen (Basis-) Szenario steigt der Anteil der notwendigen Bundesmittel (netto, Einnahmen und Ausgaben saldiert) von 2,8 Prozent des BIP auf 6 Prozent des BIP im Jahr 2050.

Es wird an dieser Stelle nicht nachgeprüft, inwiefern die neue Vorausschätzung den Bedenken der früheren Studie des Autors Rechnung trägt. Jedenfalls illustriert der neue Bericht des Pensionsbeirats die Möglichkeit massiver Änderungen der Sicherung des Pensionssystems selbst innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums von wenig mehr als einem Jahr.

Die Veröffentlichung des Berichts stieß auf heftigen Widerstand einflussreicher politischer Kräfte. („Machwerk“, „Schlechtachten“). Solche Reaktionen sind in Österreich symptomatisch. Den Experten des Pensionsbeirats wurden fachliche Fehler und Unsinnigkeit vorgeworfen. Angezweifelt wurde auch die unverändert mit 1,6 Prozent pro Jahr angenommene Zuwachsrate des Wirtschaftswachstums, die allein schon auf Grund der guten Konjunktur 2010 und der verheißungsvollen Prognosen für 2011 unglaubwürdig sei.

Mit diesem Argument führen sich Diskussionen über langfristige Entwicklungen ad absurdum. Sie lassen auch in aller Deutlichkeit erkennen, dass weder die gebotene Vorsicht gegenüber zu positiven Annahmen noch die Rücksicht auf die Belastung der nachfolgenden Jahrgänge in der politischen Argumentation, die von den Interessenverbänden der älteren Menschen beherrscht sind, eine mäßigende Rolle spielen.

Daraus resultiert die Sorge, dass unsachliche Argumente in der Frage der Entwicklung der langfristigen Staatsfinanzen sich politisch manifestieren. Dies schwört die Gefahr irrationaler politischer Streitigkeiten, gar nicht unbedingt nur entlang der Schnittstellen zwischen aufeinander folgenden Generationen, herauf. Es ist dringend zu verlangen, dass ein Überblick über die Gesamtproblematik der Demografie und die Fairness der intergenerationellen Lastenverteilung erarbeitet wird, um eine anhaltend Krisensituation und Handlungsunfähigkeit der Politik zu vermeiden.

Der frühere Bericht zu den langfristigen Perspektiven der Staatsfinanzen erläuterte über die Pensionsfinanzierung hinaus, dass die österreichischen Daten, die in den Ageing Report der EU 2009 eingingen, eine Tendenz zur Unterschätzung der unabweisbaren Ansprüche an öffentliche Haushalte haben dürfte. Dies gilt für den Pflegeaufwand (Kramer 2009, S. 37), möglicherweise auch für den altersbedingten Mehraufwand für Gesundheit (Kramer 2009, S. 35).

9. Nicht altersbedingte längerfristige Anforderungen an öffentliche Haushalte

Darüber hinaus erscheint nach wie vor die Annahme sinkender *Bildungsaufwendungen* (gemessen am BIP) infolge der demografischen Entwicklung unrealistisch und für die Zukunft des Landes gefährlich. Immerhin wird der öffentliche Bildungsaufwand gerade und mit Recht auf das Vorschulalter ausgedehnt (verpflichtendes Kindergartenjahr, Integration von Migrantenkindern). Der

qualitative Nachholbedarf im öffentlichen Bildungssystem erfordert im Interesse der langfristigen Sicherung der Wohlfahrt des Landes und der Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft - neben den seit langem aufgeschobenen organisatorischen Verbesserungen – dringend eine Anhebung der öffentlichen Mittel für das Bildungswesen einschließlich der Universitäten. Diese ist für die Zeit bis 2030 mit mindestens plus einem Prozentpunkt des BIP gegenüber der aktuellen Situation (netto, nach Wahrnehmung von Effizienzreserven im Bildungssystem) anzunehmen. Allein die Dotierung der Universitäten liegt derzeit um einen halben bis einen Prozentpunkt des BIP unter international entsprechenden Vergleichswerten und gelegentlichen politischen Zielvorgaben. Die Annahme eines Netto-Mehraufwands von einem Prozent des BIP geht schon von der Erwartung aus, dass massive Effizienzsteigerungen im Bildungssystem in Kürze umgesetzt werden müssen.

Keine Aktivitäten sind darüber hinaus erkennbar sind, den notwendigen, möglicherweise unabweisbar auf längere Sicht steigenden Bedarf an Leistungen des öffentlichen *Gesundheitssystems* zu schätzen und in eine langfristige Strategie der öffentlichen Finanzen einzubeziehen. Der Aufwand für das Gesundheitssystem wird auch unabhängig von den Alternseffekten steigen. Selbstverständlich müssen im Gesundheitswesen noch bedeutende Effizienzreserven ausgeschöpft werden. Doch andererseits steigen die Kosten moderner Medizin und sind vermehrte Anstrengungen für die Prävention von Alterskrankheiten schon in weit jüngeren Jahren zu unternehmen. Dafür sind „Kranken“kassen nicht in erster Linie verantwortlich, verfügen sie auch nicht über eine ausreichende Mittel, auch wenn dieser Aufwand durch verringerte Erkrankungsfälle in späteren Jahren leicht zu auszugleichen wäre. Die frühere Studie (Kramer, 2009) nahm bis 2030 einen Mehraufwand an öffentlichen Leistungen für das Gesundheitssystem gegenüber heute in Höhe von (netto, nach Systemreform) von 2 bis 3 Prozentpunkten an.

Die österreichische Politik hat zwar die Dringlichkeit von Maßnahmen gegen den weiteren Anstieg der Emissionen von Treibhausgasen anerkannt und fördert insbesondere die Entwicklung von erneuerbaren Energieträgern im Rahmen von Forschungsschwerpunkten und von Subventionen, etwa für Windkraft. Allerdings sind ökologisch, energetisch oder klimatisch widersprüchliche Effekte öffentlicher Maßnahmen und Förderungen nicht konsequent behoben worden. Jedenfalls wurde die Dotierung von Maßnahmen, die der eigenen Zielvorgabe der Bundesregierung und sogar der internationalen Verpflichtung entsprechen würden, bei weitem nicht erreicht. In dieser Hinsicht ist längerfristig mit steigendem Druck der internationalen Gemeinschaft und wahrscheinlich auch von der eigenen Bevölkerung zu rechnen. Vorsichtig eingeschätzt wäre der sich in öffentlichen Haushalten niederschlagende Aufwand für Umwelt und Klima gegenüber derzeit (maximal 1 Prozent des BIP) auf längere Sicht um zumindest ½ bis 1 Prozentpunkt des BIP längerfristig anzuheben.

10. Schlussfolgerungen

Die österreichische Budgetpolitik lässt derzeit kaum in Ansätzen eine auf längere Sicht ausgerichtete Strategie erkennen. Für eine Beurteilung ihrer Nachhaltigkeit fehlen unerlässliche Grundlagen über die längerfristigen Ziele und über die anzunehmenden Rahmenbedingungen.

Angesichts des Vorrangs, der in mehreren Phasen in den letzten Jahren Eingriffen zur Stabilisierung des Finanzsystems und zur Bekämpfung der Rezession gegeben werden musste, mag es verständlich sein, dass eine einigermaßen tragfähige Analyse der längerfristigen Folgen der Krise bisher nicht vorliegt.

Der strategische Gehalt des Strategiebericht des Finanzministeriums für die Jahre 2011 bis 2014 geht wenig über die Festlegung eines Rahmens für die Einnahmen sowie von Obergrenzen für die mittelfristige Ausgabenentwicklung nach Aufgabenbereichen hinaus. Die Rückführung des hohen Defizits des Jahres 2010 auf unter drei Prozent 2013 und 2014 ist zwar rechnerisch nachvollziehbar und versucht offenbar, den europäischen Verpflichtungen zu entsprechen. Die hinter den Vorgaben für Einnahmen und Ausgaben angenommenen Voraussetzungen und Maßnahmen zur Erreichen dieses Zwischenziels werden darin nicht explizit gemacht. Eine längerfristige Konsolidierung wird damit natürlich nicht erreicht, schon gar, wenn man sich das Ziel einer Verschuldungsquote von unter 60 Prozent setzt. Dieses setzt logisch die Bildung von (strukturellen) Primärüberschüssen im Staatshaushalt über mehrere Jahre voraus.

Es ist richtig, dass längerfristige Szenarien derzeit mit außerordentlichen Unsicherheiten rechnen müssen. Die Labilität des Weltfinanzsystems und davon ausgelöst die Krise des europäischen Währungssystems lassen ein breites Spektrum von Eventualitäten offen, die der angestrebten Konsolidierung eher nicht günstig erscheinen.

Bei der enormen Unsicherheit selbst schon über Entwicklungen auf kurze Sicht stellt sich die Frage, welcher Nutzen von einer längerfristigen Strategie überhaupt erwarten werden kann. Zweifellos kann sie nicht als unumstößlicher Entwicklungspfad ohne Störungen und Turbulenzen verstanden werden. Aber ähnlich wie ein Schiff im Sturm manchmal vom Kurs abzuweichen gezwungen ist, benötigt die Konkretisierung der Staatshaushalte einen Kompass, dessen Richtungsangabe anzustreben ist, wann immer es die Verhältnisse erlauben.

So weit in Österreich bisher überhaupt längerfristige Projektionen von budgetrelevanten Entwicklungen erarbeitet wurden, führten sie zur Aussage, dass Österreich mit einer vergleichsweise undramatischen Perspektive für die öffentlichen Haushalte rechnen könne. Diese Aussage ist dringend zu überprüfen. Sie könnte von systematischen Einflüssen eines politisch opportunen Zweckoptimismus geprägt sein. Offizielle Zuversicht und Gelassenheit wurde nicht nur in Österreich selbst immer wieder verkündet, sie färbte auch auf Stellungnahmen europäischer oder internationaler Institutionen positiv ab: Im Vergleich zur weit dramatischeren Situation einiger anderer Länder mag diese Einschätzung zu Recht bestehen. Sie stützte sich jedoch nicht auf ausreichend begründete Annahmen, schon gar nicht auf eine Analyse des Gesamtsystems der absehbaren künftigen Anforderungen an öffentliche Haushalte. Schlimmer noch: nach der brüskten Zurückweisung der revidierten langfristigen Vorschau auf die altersbedingten Effekte im Pensionssystem ist der Eindruck nicht mehr zu unterdrücken, dass in der Frage der langfristigen Nachhaltigkeit politisches Wunschdenken den Ton angibt.

In jüngster Zeit macht sich allerdings ein früher kaum wahrgenommenes Korrektiv für die Nachlässigkeit der nationalen Budgetpolitik unangenehm bemerkbar. Die internationalen Kapitalmärkte verlangen früher oder später glaubwürdige Budgetstrategien. Erscheinen diese geschönt oder können überhaupt keine erläutert werden, hat dies zunächst einen Anstieg der Risikozuschläge für souveräne Anleihen (spread gegenüber den deutschen Bundesanleihen) zur Folge. Unerbetene internationale Aufmerksamkeit und spekulative Attacken können am ehesten durch realistische längerfristige Budgetperspektiven vermieden werden.

Es ist kurzfristig, einseitig Argumente für eine undramatische Situation vorzubringen und der Bevölkerung und der internationalen Öffentlichkeit „Nachhaltigkeit“ zu suggerieren. Unglücklicherweise werden solche Fehleinschätzungen, zum Beispiel im Bildungs- oder im

Umweltsystem nicht in kurzer Zeit, nämlich vor den nächsten Wahlen, bestraft. Die Schäden tragen künftige Steuerzahler, das heißt künftige Generationen. Dadurch geht in der Regel wertvolle Zeit für die Lösung der anstehenden Problembereiche verloren, und ein bedrohlich werdender Schatten fällt auf die Wirtschaft, den Staatshaushalt und die Bevölkerung.

Referenzen

Bauer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.): „Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen“. Wien, 2010.

Bundesministerium für Finanzen: „Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013“. Wien, 26.1.2010.

Bundesministerium für Finanzen: „Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2011 – 2014“. Wien, 20. 4. 2010.

Der Rechnungshof, Arbeitsgruppe Verwaltung Neu: „Aufgabenreform und Strukturbereinigung“, Arbeitspapier Stand 24.8.2010

EU Commission: „Commission Opinion on the existence of an excessive deficit in Austria“. Brussels, 11.11.2009

EU Commission: „The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008 – 2060)“. European Economy, 2/2009 (provisional version), Brussels, February 2009. Mit statistischem Annex.

EU Commission, DG ECFIN: „Austria: Macro Fiscal Assessment. An Analysis of the January 2010 Update of the Stability Programme“. Brussels, 31 March 2010.

Grossmann, B., Hauth, E. (2010) : „Infrastrukturinvestitionen: Ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich.“, Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Wien, Mai 2010, besonders Kap.5.3: Leistungsbestellung und Finanzierungsverträge zwischen ÖBB und Gebietskörperschaften.

Grossmann, B. (2010): „Neue Rahmenbedingungen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Österreich“, in: Bauer, Pitlik, Schratzenstaller (2010, s.o.), S. 75-84.

IMF/FAD (Fiscal Affairs Department): „Strategies for Financial Consolidation in the Post-Crisis World“. Internes Working Paper, Washington DC, February 4, 2010.

Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung: „Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2009 bis 2060“. Wien, September 2010.

Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung: „Darstellung der EPC-Szenarien über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2007 bis 2060“. Wien, 17. März 2009.

Kramer, H.: „Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich“. Studie im Auftrag des Management Club, Wien, September 2009.

Kumar, M.S., Woo, J.: „Public Debt and Growth“, IMF Working Paper (WP/10/74), Washington DC, July 1, 2010.

Prammer, D.: „Öffentliche Ausgliederungen: Bilanzkosmetik oder nachhaltige Verbesserung? – Fallstudie für Österreich.“, In: OeNB (hrsg.) Geldpolitik & Wirtschaft, Q1/09, S. 125 -143.

Rizza, P., Tommassino, P.: „Will we treat future generations fairly? Italian fiscal policy through the prism of generational accounting“. SIEP Pavia, Settembre 2008.

Staatsschuldenausschuss: „Bericht über die öffentlichen Finanzen 2009“. Wien, Juni 2010.

Staatsschuldenausschuss (Autoren: Grossmann, Hauth, Wimmer): „Struktur und Tragfähigkeit der Staatsverschuldung sowie Schuldenstrukturpolitik Österreichs.“ Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Wien, März 2008.

Standard & Poors, Ratings Direct: „Global Aging 2010: An Irreversible Truth“. October 7, 2010.

- 1) „Öffentliche Finanzen“ bedeutet, dass die Haushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Bundesländer, Gemeinden) und der Sozialversicherung zusammengefasst werden. Die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privaten Sektor *entspricht den Maastricht-Regeln*.
- 2) Für die Berechnung der Alterungseffekte auf die öffentlichen Haushalte übernahm die Studie von S & P die Angaben aus dem Ageing Report 2009 der EU Commission (auf Basis der Arbeiten des Economic Policy Committee).
- 3) OECD „Economic Outlook“, November 2010.