



Wege aus der überhöhten Staatsverschuldung

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik

Oktober 2009

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber

Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)
Dr. Ralf Kronberger

Inhalt: Mag. Harald Past

Wiedner Hauptstraße 63, A-1045 Wien
Email: fhp@wko.at
<http://wko.at/fp>

Inhaltsverzeichnis

Kurz gefasst	4
Die Ausgangssituation.....	5
Die Entwicklung der Staatsverschuldung im internationalen Vergleich	7
Wie lange kann die Schuldenrückführung dauern	8
Einige diskretionäre Maßnahmen brachten schon vor der Krise ein an sich vermeidbares strukturelles Budgetdefizit	10
Ausgaben für konjunkturstabilisierende Maßnahmen waren notwendig und richtig....	10
Potenzial zur Staatsschuldenrückführung.....	11

Kurz gefasst

- Die Staatsschuldenquote erreicht mit ca. etwa 80 % des BIP im Jahr 2012 einen Höchststand
- Die Rückführung auf das Niveau von 2007 mit etwa 60 % würde auch bei hohem Wirtschaftswachstum und ohne Neuverschuldung noch etliche Jahre dauern.
- Eine zusätzliche Staatsschuldenlast von 20 % des BIP kostet den Staat 2,5 Mrd. Euro an Zinsen. Damit könnte man z.B. die Ausgaben für die Universitäten verdoppeln und Österreich zukunftssicher gestalten.
- Ein möglichst hoher Wachstumspfad ist zentral für die Stabilisierung bzw. den Abbau der Schuldenquote. 1 % zusätzliches Wachstum bringt rund einen 1/2-%-Punkt weniger Neuverschuldung. Konjunkturstabilisierende und wachstumsfördernde Maßnahmen müssen daher die vorzunehmende Ausgabenreduktion beim öffentlichen Sektor unterstützen.
- Eine Senkung der Neuverschuldung auf lediglich unter 3 % ist ab 2012 nur mit großen Reformanstrengungen möglich. Die Rückführung auf einen ausgeglichenen Haushalt würde zumindest Einsparungen von 13 Mrd. Euro und damit ungleich höhere Reformanstrengungen bedingen.
- Steuererhöhungen würden eine ohnehin schwache Konjunktur dämpfen. Der Weg zum Schuldenabbau führt über eine Ausgabenreduktion.
- An der Verwaltungsreform führt bei der Schuldensenkung kein Weg vorbei. Die jährliche Neuverschuldung soll dadurch um zumindest 1,2 Prozentpunkte gesenkt werden (IWF-Empfehlung).
- Gelingt die Absenkung der Ausgabendynamik für Pensionsleistungen auf den Durchschnitt der Steigerung der gesamten Staatsausgaben, würden pro Jahr 200 Mio. Euro eingespart werden können.

Die Ausgangssituation

Mit Ablauf des Finanzjahres 2008 lag der Schuldenstand des Gesamtstaates bei 176,4 Mrd. Euro oder 62,5 % des BIP. 2008 mussten für die Zinszahlungen der Staatsschuld bereits 2,4 % oder 6,6 Mrd. Euro aufgebracht werden.

Seit Beginn dieses Jahrzehntes waren Bemühungen zur Rückführung der Staatsschulden erkennbar. Zwischen 2001 und 2007 konnte die Schuldenquote des Gesamtstaates von 67,0 % auf 59,4 % zurückgeführt werden. 2007 war seit dem Beitritt zur Währungsunion auch das bisher einzige Jahr, in dem Österreich die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Höchstverschuldung des Gesamtstaates von 60 % unterschreiten konnte.

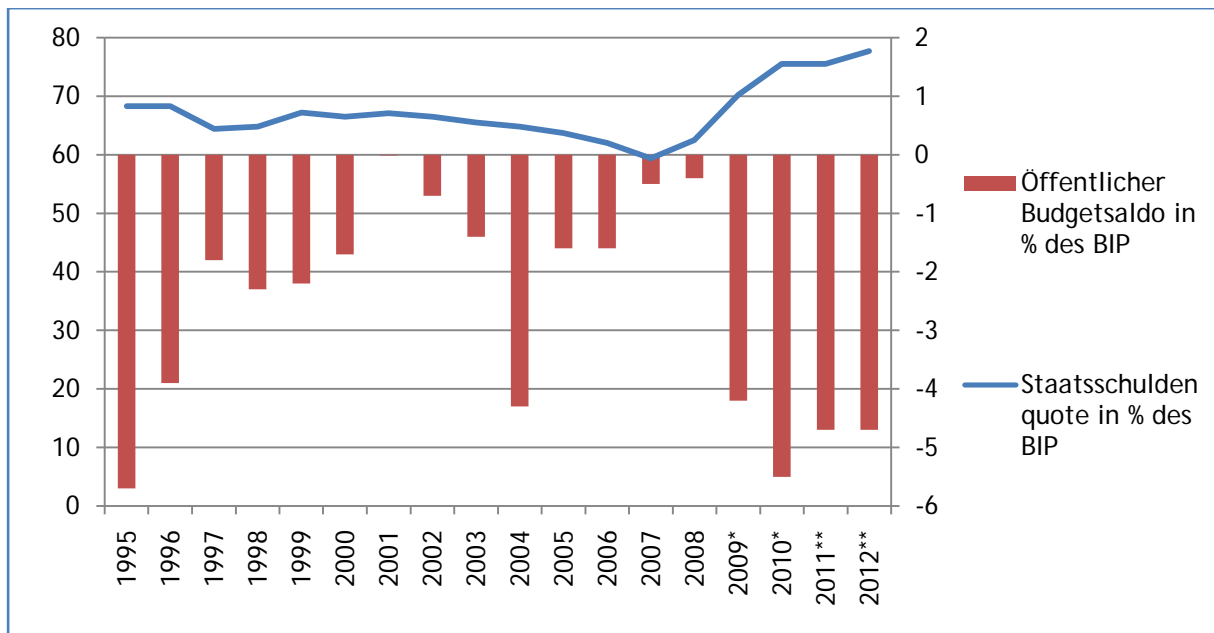
Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat sich in Österreich zudem als wirksames Mittel zur Begrenzung der Neuverschuldung erwiesen. Mitte der 1990er Jahre belief sich das gesamtstaatliche Budgetdefizit auf knapp 5 % des BIP, im Jahr 1995 betrug das Minus sogar 5,7 %. Bis auf einen Ausreißer im Jahr 2004 mit 4,3 % - ein ÖBB-Schuldenerlass und eine Kapitalaufstockung für die ÖBB wurden von Eurostat im Nachhinein als defizitwirksamer

Vermögenstransfer bewertet - bewegte sich Österreich stets unter der für Stabilitäts- und Wachstumspakt relevanten Marke von 3 % des BIP.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Bemühungen des Staates nach einer Konsolidierung des öffentlichen Haushaltes abrupt beendet. Konjunkturbedingt rückläufige Steuereinnahmen (2009: ca. - 1 %, 2010: ca. - 10 %) sowie hohe Ausgaben zur Stabilisierung der Konjunktur lassen die Staatsverschuldung von 2008 auf 2009 von 62,5 % auf 70,4 % gemessen am BIP hochschnellen. Bis zum Jahr 2012 wird die Staatsverschuldung auf Grund der anhaltenden Entwicklung nach jüngsten Schätzungen des IWF auf 80 % des BIP wachsen. Die Neuverschuldung des Gesamtstaates steigt von 0,4 % im Jahr 2008 nach Einschätzung der Europäischen Kommission auf 4,2 % des BIP. Für 2010 prognostiziert der IWF ein Defizit von 5,5 %.

Bis 2013 wird der Schuldenstand laut Finanzministerium auf 78,5 % wachsen. Der IWF erwartet allerdings bereits 2012 eine Staatsschuldenquote von über 80 %. Damit würde die Staatsschuldenquote einen historischen Höchststand erreichen.

Tabelle 1: Öffentlicher Budgetsaldo und Staatsschuldenquote 1995 - 2012



Quelle: BMF, * Prognosen des IWF September 2009, ** Bundesfinanzrahmen laut BMF

Die weitere Entwicklung der Staatsschulden ist von zahlreichen Faktoren abhängig. Einerseits kommt es darauf an, wie sich die Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern entwickeln. Der Bund hat mit der Umsetzung der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform ab 2009 zwar mit Ausnahme der Ausgaben für konjunktursensible Bereiche wie dem Arbeitsmarkt fixe Ausgabenobergrenzen für die nächsten vier Jahre festgelegt, allerdings geben diese Grenzen einigen Spielraum. Das

deutsche Modell der Schuldenbremse setzt hingegen klare Obergrenzen beim strukturellen Budgetdefizit - also dem konjunkturunabhängigen Defizit. Der österreichische Finanzrahmen kann jederzeit mit einfacher Mehrheit per Gesetzesbeschluss geändert werden. Von der weiteren Konjunktorentwicklung werden schließlich mit Verzögerung auch die Einnahmen aus den konjunkturabhängigen Steuerarten wie der Körperschaft-, der Einkommen- oder der Lohnsteuer abhängen. Die Finanzierungsbedingungen für

Staatsanleihen sind ebenso entscheidende Faktoren wie die Inflationsentwicklung und Änderungen in der Steuergesetzgebung.

Zwischen 2009 und 2013 wird das Bruttoinlandsprodukt nach den Prognosen des Strategieberichtes jährlich im Durchschnitt nominell um 2,6 % wachsen. Das entspricht einem Zuwachs von 7,4 Mrd. Euro jährlich. Die Staatsschulden steigen im gleichen Zeitraum jedoch um durchschnittlich 13,8 Mrd. Euro oder 7,2 % pro Jahr. Der Schuldenzuwachs ist damit fast doppelt so hoch wie das Wirtschaftswachstum.

Im Hinblick auf diesen dramatischen Aufwärtstrend wurden Forderungen nach Steuererhöhungen bzw. nach einer Einführung neuer Steuern laut. Das würde aber als Konjunkturbremse mit den damit verbundenen negativen Effekten wirken. Modellberechnungen des Instituts für höhere Studien (IHS) haben ergeben, dass eine dauerhafte Erhöhung der Steuern und Abgaben um 1 Mrd. Euro jährlich das BIP langfristig um etwa 2 Mrd. Euro senkt und 15.000 Arbeitsplätze nachhaltig verloren gehen¹. Forderungen zur Einführung von Vermögensteuern oder Vermögenszuwachssteuern gehen in die falsche Richtung. Nicht nur, dass eine weitere Belastung der ohnehin schon schwachen Eigenkapitalausstattung der heimischen Unternehmen gegeben wäre, sondern

würde mit einem geschätzten Aufkommen von etwa 200 Mio. Euro jährlich² durch eine Vermögenszuwachssteuer die Staatsverschuldung um lediglich 0,06 Prozentpunkte gesenkt werden können.

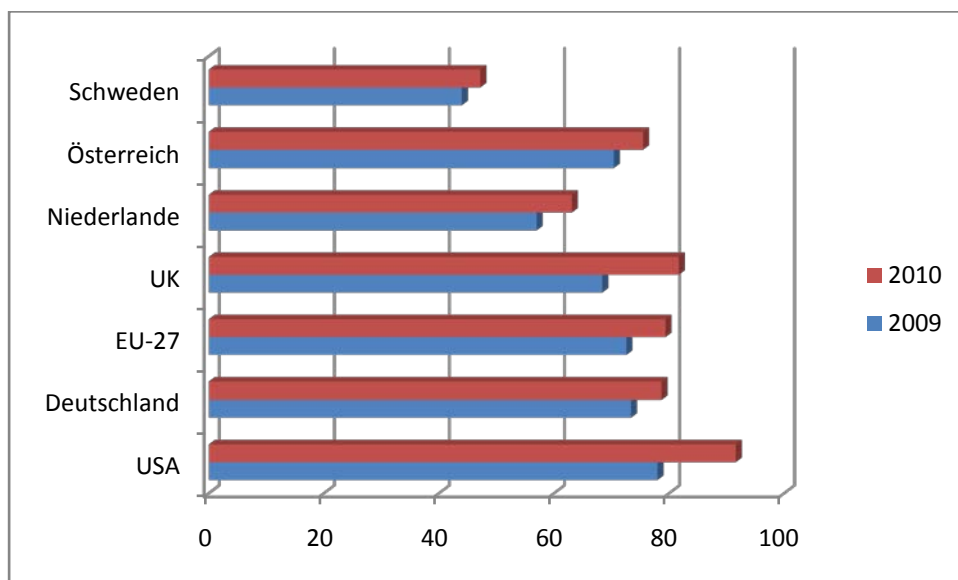
Die Entwicklung der Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise belastet nicht nur den österreichischen Haushalt stark. Im Vergleich zu den EU-27 steigt der Schuldenstand Österreichs von 2009 auf 2010 mit 7,5 % sogar etwas geringer als im Durchschnitt der 27 EU-Staaten mit 9,4 %. Die Staatsverschuldung der USA wird in diesem Zeitraum um 17 % zunehmen und einen Höchstwert von 91,6 % des BIP erreichen. In Großbritannien beträgt der Anstieg 19 %.

¹ Felderer, B. et al, Zur Besteuerung von Vermögen in Österreich, IHS 2009

² Felderer, B. et al, ebda

Tabelle 2: Internationaler Vergleich der Schuldenentwicklung in % des BIP



Quelle: EU-Kommission, EUROSTAT, OECD, IMF

Unter den Ländern der Eurozone werden 2010 nur noch Luxemburg, Slowakei, Slowenien und Zypern eine Verschuldungsquote unter 60 % des BIP aufweisen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass ab 2012 Konsolidierungsbemühungen in ganz Europa im Fokus stehen werden.

Schulden unter bestimmten Szenarien dauern würde³. Die Annahme geht von einer Schuldenquote von 80 % im Jahr 2012 aus und gibt den Zeithorizont an, bis die Staatsverschuldung auf das Niveau von 2007 gesenkt werden würde (Tabelle 3).

Wie lange kann die Schuldenerückführung dauern?

Im Jahresbericht über die öffentlichen Finanzen des Staatsschuldenausschusses wird verdeutlicht, wie lange eine Rückführung der zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise aufgenommenen

³ Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008, Jahrespressekonferenz des Staatsschuldenausschusses, 8. Juli 2009

Tabelle 3: Zeitpunkt des Erreichens der Schuldenmarke von 60 % des BIP nach unterschiedlichen Wachstums- und Defizitszenarien

gesamtstaatl. Defizit in % des BIP	nominelles BIP-Wachstum			
	2%	3%	4%	5%
0%	2026	2021	2019	2017
1%	2071	2031	2023	2020
2%	-	-	2044	2027
3%	-	-	-	-

Quelle: Staatsschuldenausschuss 2009

Die optimistischste und unrealistische Annahme geht davon aus, dass ab dem Jahr 2012 jährlich ein nominelles Wirtschaftswachstum von 5 % erreicht werden kann. Könnte in den Jahren ab 2012 gleichzeitig ein jährlicher gesamtstaatlich ausgeglichener Haushalt erzielt werden, so würde es bis 2017 dauern, um die Schuldenquote auf die nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt relevante Marke von 60 % zu reduzieren. Fallen die Wachstumsraten in den kommenden Jahren geringer aus und kommt es zu einer moderaten Neuverschuldung unter dem Maastricht-Referenzwert von 3 %, würde sich die Verschuldungssenkung erheblich verzögern. Geringes Wachstum und höhere Neuverschuldung - in Tabelle 3 mit einem Strich versehen - bedeutet, die Zielverschuldungsquote würde zu keinem Zeitpunkt erreicht werden.

Alleine die jährlichen Zinsaufwendungen für die Finanzschulden des Bundes beliefen sich 2008 bereits auf 6,6 Mrd. Euro bei einem Schuldenstand von 161 Mrd.

Euro. Im Jahr 2013 werden die Staatsschulden bei etwa 250 Mrd. Euro liegen. Dafür müssen ca. 10 Mrd. Euro jährlich alleine für Zinszahlungen ausgegeben werden⁴. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass sich mit dem erhöhten Schuldenstand auch die Zinsrate erhöhen wird. Im jüngsten Global Financial Stability Report des IWF wird ausgewiesen, dass eine Erhöhung des Schuldenstandes um 1 Prozentpunkt, die Zinsbelastung um 5 - 10 Basispunkte erhöhen kann. Zum Vergleich: Die Ausgaben für Bildung, Forschung, Kunst und Kultur betragen 11,9 Mrd. Euro, für Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt 9,1 Mrd. Euro im Jahr 2009. Kramer hat in einer jüngst veröffentlichten Studie gezeigt, dass alleine der Anstieg dieser Zinsen jeden einzelnen Einwohner Österreichs mit etwa 450 Euro pro Jahr zusätzlich belasten wird⁵.

⁴ Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz 2009 - 2013, Bundesministerium für Finanzen, 2009

⁵ Kramer, H, Längerfristige Persepektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich, September 2009

Einige diskretionäre Maßnahmen brachten schon vor der Krise ein an sich vermeidbares strukturelles Budgetdefizit

Vier Tage vor der Nationalratswahl wurden am 24. September 2008 Beschlüsse gefasst, deren Umsetzung den Staatshaushalt stark belasten und einen Nach-

haltigkeitseffekt weitgehend vermissen lassen. Dazu zählen u.a. die Verlängerung und Ausweitung der Hacklerregelung, die zusätzliche Pensionserhöhung, die Abschaffung der Studiengebühren oder die Senkung des Umsatzsteuersatzes für Medikamente.

Tabelle 5: Budgetäre Effekte der Maßnahmen vor der Krise

Beträge in Mio. Euro	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beschlüsse des NR vom 24.9.08	623	1.062	1.149	1.375	1.606	1.753
Anti-Teuerungspaket (Frühjahr 2008)	164	308	308	308	308	308
Summe	787	1.370	1.457	1.683	1.914	2.061

Quelle: Strategiebericht 2009 - 2013, BMF

Bereits im Frühjahr 2008 wurden die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für Niedrigverdiener sowie die Anhebung von Kilometergeld und Pendlerpauschale angesichts der zu diesem Zeitpunkt hohen Inflationsrate beschlossen.

Ausgaben für konjunkturstabilisierende Maßnahmen waren notwendig und richtig

Das Auftreten der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ab dem zweiten Halbjahr 2008 verlangte ein rasches Gegensteuern. Österreich hat mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz, zwei Konjunkturpakten und der vorgezogenen Steuerreform reagiert. Einem möglichen Zusammenbruch von Großbanken, welche durch das starke Engagement in Osteuropa von diesem

schlechteren Umfeld besonders betroffen waren, wurde durch das Bereitstellen von Partizipationskapital und staatlichen Hafungen effektiv entgegengewirkt. Die vorgezogene Tarifreform konnte eine Stabilisierung der Konsumausgaben sicherstellen. Die befristete Einführung der vorzeitigen AfA, die Fortsetzung der Internationalisierungsoffensive, der Mittelstandsfonds der aws, zusätzliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung und für Maßnahmen zur thermischen Sanierung wurden zur Abmilderung der Rezessionsentwicklung eingeführt. Zuletzt begrüßte der Internationale Währungsfonds die von Österreich gesetzten Schritte als grundsätzlich wirksam und nachhaltig⁶.

⁶ IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with Austria, Public Information Notice No. 09/120, 21. September 2009

Tabelle 4: Budgetäre Effekte der Stabilisierungsmaßnahmen

Beträge in Mio. Euro	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Finanzmarktstabilisierungspaket	900	10.130	-255	-720	-690	-660
Konjunkturbelebungs paket I		105	105	75	75	75
Konjunkturbelebungs paket II		250	448	423	173	73
Steuerreform und Arbeitsmarktpaket		2.355	3.078	3.140	3.210	3.210
Verschrottungsprämie (Bundesanteil)		23				
Summe	900	12.863	3.376	2.918	2.768	2.698

Quelle: Strategiebericht 2009 - 2013, BMF

Kostspielige Maßnahmen wurden bereits vor der Krisenbekämpfung durchgesetzt

Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für alle erwähnten und beschlossenen Ausgaben auf 14,2 Mrd. Euro für 2009. In den Jahren 2010 bis 2013 werden schrittweise die Ausgaben für das Finanzmarktstabilisierungspaket wegfallen. Somit ist für diesen Zeitraum mit jährlichen Kosten zwischen 4,6 und 4,8 Mrd. Euro zu rechnen. Mehrausgaben sind auch durch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren, etwa für Arbeitslosenunterstützung, Kurzarbeitsregelung oder andere Sozialleistungen zu erwarten.

Gleichzeitig bricht der Trend der vergangenen Jahre, in denen die Steuereinnahmen durchwegs über den Erwartungen lagen. Alleine bei den Einnahmen aus der KöSt ist mit einem Minus von zumindest 20 % zu rechnen. Die schwächere Ertragslage der Unternehmen lässt auch auf rückläufige Einnahmen aus der Einkom-

mensteuer schließen. Im Bundesvoranschlag ist für 2009 im Vergleich zum Vorjahr ein Einnahmerückgang von 0,9 % eingeplant, für 2010 ist ein starker Rückgang um weitere 9,8 % prognostiziert.

Potenzial zur Staatsschuldenrückführung

Insgesamt ist festzuhalten, dass alle Möglichkeiten von Ausgabeneinsparungen genutzt werden müssen. Mit größeren Reformanstrengungen kann 2012 die Neuverschuldung unter die Marke von 3 % gesenkt werden. Für eine tatsächliche Rückführung der Schulden reichen diese Maßnahmen aber nicht aus.

Da eine nachhaltige Trendwende in der Konjunkturentwicklung derzeit noch nicht absehbar ist - lediglich der Abwärtstrend konnte gestoppt werden - werden konjunkturstützende staatliche Investitionen kurz- bis mittelfristig noch notwendig sein. Umso wichtiger ist die rasche Hebung des Einsparungspotenzials im Rah-

men einer Verwaltungsreform. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, ab 2013 dadurch jährlich 3,5 Mrd. Euro einzusparen. Die Staatverschuldung könnte damit um 1,16 Prozentpunkte pro Jahr sinken. Selbst bei großer Anstrengung und tatsächlicher Realisierung des angestrebten Einsparungspotenzials aus einer Verwaltungsreform ab 2012 würde unter Annahme der gleichen Dynamik bei Verwaltungsausgaben und Wirtschaftswachstum über die nächsten Jahre eine Senkung der Staatsschuldenquote um 20 Prozentpunkte etwa 16 Jahre in Anspruch nehmen, angenommen die Staatsschuldenquote würde über die Jahre ohne Verwaltungsreform konstant auf dem Niveau von 80 % bleiben. Eine Verwaltungsreform alleine reicht also nicht aus, um die Verschuldung in einem absehbaren Zeitraum zurückzuführen.

Es werden daher weitere Maßnahmen notwendig sein, um die Schuldenrückführung voranzutreiben. Gemessen an jenem Szenario aus Tabelle 3, wonach ein durchschnittliches nominelles Wirtschaftswachstum von 3 % und ein jährliches gesamtstaatliches Defizit von 1 % im Jahr 2031 für eine Rückführung des Schuldenstandes auf 60 % nötig wäre, und

gemessen am laut Strategiebericht geplanten Defizit für 2012 von 4,7 % des BIP, müsste also das Defizit im Jahr 2012 um 3,7 Prozentpunkte oder 11,18 Mrd. Euro sinken. Die Verwaltungsreform ist als alleiniges Mittel zur nachhaltigen Rückführung der Verschuldung unzureichend.

Würde man rein rechnerisch die Mehrheit der Beschlüsse aus der Nationalratssitzung vom 24. September 2008 (Verlängerung der Hacklerregelung, Senkung der USt auf Medikamente, usw.) wieder rückführen, ergäbe sich ein Einsparungspotenzial von etwa 1,5 Mrd. Euro pro Jahr.

Im Jahr 2013 wird der Bund bereits mehr als 20 Mrd. Euro jährlich für die Alterssicherung aufwenden. Zwischen 2010 und 2013 werden diese Ausgaben jährlich um durchschnittlich 2,6 % ansteigen⁷. Gelingt es diese Rate auf den Durchschnitt der jährlichen gesamten Ausgabenerhöhung von 1,8 % in diesem Zeitraum zu senken, könnten pro Jahr fast 200 Mio. Euro eingespart werden. Eine Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters könnte die Ausgaben weiter erheblich reduzieren.

⁷ Lehner, G., Mittelfristige Probleme im Bundeshaushalt, Wirtschaftspolitische Blätter, 3/09, S. 429 - 445

Tabelle 6: Theoretische Einsparungsmöglichkeiten zur Schuldenrückführung

Maßnahme	Reduktion der Staatsverschuldung jährlich	Einsparung in Mio. Euro
Verwaltungsreform	1,2 %	3.500
Aufhebung der meisten Beschlüsse vom 24.9. 2008	0,5 %	1.500
Finanztransaktionssteuer 0,1 %	0,3 %	961
Anpassung der Dynamik der Alterssicherung	0,1 %	200
Zinersparnis	0,1 %	250
Summe	2,2 %	6.411

Eigene Berechnungen

Die Einführung einer zumindest EU-weiten Finanztransaktionssteuer brächte rund 1 Mrd. Euro.

Durch die genannten Maßnahmen können rd. 6,4 Mrd. Euro pro Jahr eingespart werden. Das gesamtstaatliche Defizit würde von 4,7 % auf etwa 2,5 % sinken. Damit könnte die Neuverschuldung unter die Grenze des Rahmens des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 3 % geführt werden.

Eine Rückführung des Defizits auf der Ausgabenseite hat den Vorteil, dass zusätzlich Zinszahlungen vermieden werden können, indem das strukturelle Defizit, also die konjunkturunabhängige Neuverschuldung, verringert wird. Alleine die

Umsetzung der angeführten Maßnahmen brächte eine jährliche Zinersparnis von 250 Mio. Euro und damit bereits deutlich mehr als die Einführung einer Vermögenszuwachssteuer.

Dennoch wären nicht einmal diese Maßnahmen ausreichend, um einen Pfad zur längerfristigen Rückführung der Verschuldungsquote auf 60 % des BIP zu erreichen. Zusätzlich sollten daher auf sozialpartnerschaftlicher Ebene dringend Transfers auf ihre soziale Treffsicherheit überprüft werden, um teure Überversorgungen zu vermeiden. Ebenso sollten weitere Reformmaßnahmen im Pensionssystem vorgenommen werden, etwa um das effektive Pensionsantrittsalter auf das gesetzliche Antrittsalter stärker heranzuführen. Im Gesundheitsbereich wie im Bildungsbereich sind ebenfalls noch weiteres Effizienzpotenziale und damit weitere Einsparungsmöglichkeiten gegeben.